

Segue. PROGRAMMA TRIENNALE 2002-2004 DI RAFFORZAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	
Obiettivi strategici	Programmi Operativi e Linee di Intervento
7) Migliorare l'efficienza e l'efficacia organizzativa e operativa della pubblica amministrazione del Mezzogiorno; 8) Migliorare l'efficienza e l'efficacia dei processi e delle procedure nella pubblica amministrazione del Mezzogiorno	D P.O. "Organizzazione, semplificazione e sistemi di governance" d.1 Benchmarking della performance amministrativa: metodi e analisi d.2 Nuova qualità della regolazione d.3 Implementazione progetto governance d.4 Implementazione programma Cantieri: reti e sostegno all'innovazione d.5 Sostegno a Regioni e EELL nell'attuazione delle riforme costituzionali d.6 Supporto all'organizzazione dei servizi pubblici locali d.7 Gruppo tecnico attuazione e valutazione premialità arre depresse d.8 Sostegno e implementazione dei programmi di e-government
9) Formare professionalità di eccellenza per le politiche di sviluppo delle aree sottoutilizzate del Paese 10) Migliorare la qualità delle risorse professionali delle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno	E P.O. "Sviluppo della cultura del personale" e.1 Formazione specialistica per la PA nelle politiche di sviluppo e.2 Strutture formative di eccellenza per le politiche di sviluppo e.3 Sistema di incentivazione per l'attuazione di APQ e.4 Governance delle risorse umane e.5 Implementazione progetto NUAL
11) Assicurare il coordinamento, l'integrazione e l'efficacia dell'attuazione del programma	F Progetti sperimentali e supporto all'attuazione f.1 Progetti pilota e prototipali f.2 Monitoraggio, valutazione e supporto all'attuazione

IV.3 Il progetto "completamenti": stato di attuazione

Nel 1998 il CIPE ha destinato la somma di 1.807,6 Meuro (3.500 miliardi di lire), derivanti dalle risorse per le aree depresse stanziata con la legge 208/98, a investimenti per il completamento di opere pubbliche incomplete e ancora valide. Sulla base di una graduatoria basata su parametri quantitativi di funzionalità e di fruibilità sono state ammesse a finanziamento 302 opere; ad esse è stato aggiunto un altro insieme di 18 opere, individuate fra quelle già commissariate. La verifica sull'attuazione delle opere è stata affidata dal CIPE all'Unità di verifica degli investimenti pubblici (Uver).

Il progetto aveva la duplice finalità: di riportare a uso infrastrutture mai completate, realizzando così un uso assai redditizio delle risorse pubbliche; di sperimentare un metodo di lavoro per progetti con il supporto e la promozione di un sistema stringente di monitoraggio. I risultati positivi che di seguito si espongono hanno influenzato la scelta compiuta dalla Legge finanziaria 2002 (art. 73) di adottare per l'uso delle risorse aggiuntive nazionali per le aree sottoutilizzate una logica di progetto (cfr. Cap. III.1).

Lo stato di attuazione delle opere selezionate per i completamenti

Nella Tavola IV.1 viene riportata la situazione delle opere di completamento aggiornata al 31.8.2002 con i dati delle verifiche sul campo e con quelli del monitoraggio effettuato dall'Uver nel mese di settembre 2002 con appositi modelli di rilevazione.

Nel complesso risulta avviato l'89 per cento dei 302 interventi ammessi a finanziamento, pari a oltre 1.350 Meuro di finanziamenti CIPE (90 per cento dei finanziamenti accordati), per opere del valore complessivo di circa 7.000 Meuro. Il 23 per cento è anche ultimato, pari al 9 per cento dei finanziamenti totali.

Tavola IV.1 – STATO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE SELEZIONATE PER COMPLETAMENTI AL 31.8.2002
(importi in migliaia di euro)

REGIONE	Avviati						Non avviati		Totale	
	Ultimati		In corso		Totale		Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE
	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE				
Abruzzo	5	4.675	15	67.447	20	72.122	1	181	21	72.303
Molise	5	2.221	6	18.081	11	20.302	0	0	11	20.302
Basilicata	0	0	3	20.658	3	20.658	5	26.856	8	47.514
Campania	10	25.641	35	303.552	45	329.193	6	61.393	51	390.586
Puglia	13	56.228	33	90.222	46	146.450	8	29.196	54	175.646
Calabria	18	20.560	30	91.499	48	112.059	1	207	49	112.266
Sicilia	3	4.643	21	418.385	24	423.028	4	7.798	28	430.827
Sardegna	0	0	8	73.875	8	73.875	1	7.747	9	81.622
Mezzogiorno	54	113.969	151	1.083.719	205	1.197.688	26	133.377	231	1.331.065
	(23,4%)	(8,6%)	(65,4%)	(81,4%)	(88,7%)	(90,0%)	(11,3%)	(10,0%)	(100,0%)	(100,0%)
Piemonte	1	3.223	6	29.201	7	32.424	1	1.291	8	33.715
Valle d'Aosta	1	2.117	0	0	1	2.117	0	0	1	2.117
Lombardia	1	1.033	3	8.108	4	9.141	0	0	4	9.141
Liguria	1	3.099	2	18.398	3	21.497	0	0	3	21.497
P.A. Bolzano	0	0	1	1.833	1	1.833	0	0	1	1.833
P.A. Trento	2	1.149	0	0	2	1.149	0	0	2	1.149
Veneto	3	2.011	5	22.208	8	24.219	0	0	8	24.219
Friuli V. Giulia	0	0	4	11.672	4	11.672	1	4.870	5	16.542
Emilia Romagna	0	0	3	5.629	3	5.629	0	0	3	5.629
Toscana	4	4.901	10	20.684	14	25.585	0	0	14	25.585
Lazio	4	3.000	14	21.012	18	24.012	4	8.901	22	32.913
Centro - Nord ¹	17	20.532	48	138.746	65	159.278	6	15.062	71	174.340
	(23,9%)	(11,8%)	(67,6%)	(79,6%)	(91,5%)	(91,4%)	(8,5%)	(8,6%)	(100,0%)	(100,0%)
Italia	71	134.501	199	1.222.465	270	1.356.967	32	148.439	302	1.505.405
	(23,5%)	(8,9%)	(65,9%)	(81,2%)	(89,4%)	(90,1%)	(10,6%)	(9,9%)	(100,0%)	(100,0%)

¹ Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma.
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nella Tavola IV.2 viene dato conto dello stato di avanzamento dei lavori¹⁰ e dell'avanzamento dei pagamenti effettuati dagli enti attuatori (avanzamento finanziario) delle opere.

¹⁰ Il dato relativo all'avanzamento dei lavori è calcolato sulla base degli ultimi SAL emessi; esso pertanto costituisce una stima per difetto dell'avanzamento dei lavori effettivo alla data indicata.

Tavola IV.2 – STATO DI AVANZAMENTO DELLE OPERE SELEZIONATE PER COMPLETAMENTI AL 31.8.2002¹

REGIONE	Avviati				Totale interventi finanziati		
	Numero	Finanz. CIPE	Avanzamento lavori (%)	Avanzamento finanz. (%)	Numero	Finanz. CIPE	Avanzamento Finanz. (%)
Abruzzo	20	72.122	37,7	26,0	21	72.303	25,8
Molise	11	20.302	59,9	46,2	11	20.302	46,2
Basilicata	3	20.658	59,5	51,4	8	47.514	23,2
Campania	45	329.193	44,3	26,3	51	390.586	22,9
Puglia	46	146.450	70,6	60,9	54	175.646	47,3
Calabria	48	112.059	38,2	34,3	49	112.266	34,2
Sicilia	24	423.028	37,9	27,9	28	430.827	27,4
Sardegna	8	73.875	38,9	30,1	9	81.622	27,2
Mezzogiorno	205	1.197.688	44,2	32,2	231	1.331.065	29,4
Piemonte	7	32.424	86,5	80,9	8	33.715	78,7
Valle d'Aosta	1	2.117	99,1	98,5	1	2.117	98,5
Lombardia	4	9.141	76,0	66,6	4	9.141	66,6
Liguria	3	21.497	22,9	22,5	3	21.497	22,5
P.A. Bolzano	1	1.833	0,0	0,0	1	1.833	0,0
P.A. Trento	2	1.149	100,0	41,7	2	1.149	41,7
Veneto	8	24.219	79,2	66,5	8	24.219	66,5
Friuli V. Giulia	4	11.672	68,4	46,2	5	16.542	35,3
Emilia Romagna	3	5.629	58,6	47,8	3	5.629	47,8
Toscana	14	25.585	63,2	41,2	14	25.585	41,2
Lazio	18	24.012	29,1	20,8	22	32.913	10,5
Centro-Nord²	65	159.278	57,5	47,9	71	174.340	40,1
Italia	270	1.356.967	46,5	34,7	302	1.505.405	31,2

¹ Dati riferiti alla situazione realizzativa monitorata sulla base delle risposte pervenute (grado di copertura dell'86 per cento circa).

² Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le opere avviate sono caratterizzate, complessivamente, da un avanzamento lavori pari al 46 per cento, derivante dalla sintesi del 44 per cento nel Mezzogiorno e del 57 per cento nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, dove si concentra l'85 per cento circa degli interventi, si osserva un campo di variazione realizzativo compreso tra il 38 per cento circa di Abruzzo, Calabria, Sardegna e Sicilia ed il 71 per cento della Puglia. Dette opere hanno un avanzamento finanziario più contenuto (35 per cento) dell'avanzamento lavori (46 per cento), sia a causa delle modalità temporali di pagamento dei lavori previste dal capitolato speciale d'appalto (di norma vengono indicati tempi di pagamento non inferiori a 45 giorni dall'emissione degli stati di avanzamento), sia a causa dei tempi burocratici degli uffici preposti al pagamento. Pertanto si registra uno scarto tra avanzamento lavori ed avanzamento finanziario di 12 punti percentuali nel Mezzogiorno e di circa 10 punti nel Centro-Nord.

Considerando l'intero programma di completamento, l'avanzamento finanziario del totale degli interventi finanziati si attesta intorno al 31 per cento, derivante dalla sintesi del 29 per cento nel Mezzogiorno e del 40 per cento nel Centro-Nord. I valori oscillano, nel Mezzogiorno, tra il 47 ed il 46 per cento, rispettivamente di Puglia e Molise ed il 23 per cento di Basilicata e Campania, nelle quali risulta ancora un certo numero di interventi non avviati; nel Centro-Nord l'avanzamento finanziario oscilla tra il 99 per cento della Valle d'Aosta ed i valori mini-

mi della Provincia Autonoma di Bolzano (in cui per l'unico intervento finanziato non sono stati ancora effettuati pagamenti) e del Lazio (10 per cento).

Gli interventi ultimati assorbono circa 130 Meuro di finanziamenti CIPE per progetti di completamento dell'importo complessivo di circa 180 Meuro, corrispondenti ad opere del valore complessivo di circa 540 Meuro, di cui 360 relativi ad opere in esercizio.

Nella Tavola IV.3 vengono riportate le percentuali regionali delle opere ultimate ed in esercizio, rapportate sia al totale delle opere finanziate sia alle sole opere ultimate.

Da essa si vede che è entrato in esercizio il 16 per cento del complesso delle opere (15 per cento nel Mezzogiorno e 20 per cento nel Centro-Nord), corrispondenti al 7 per cento dei finanziamenti; dette opere corrispondono al 70 per cento delle opere ultimate, pari al 74 per cento in termini finanziari.

Le opere in esercizio

Tavola IV.3 – Percentuale di opere completate in esercizio al 31.8.2002

REGIONE	Percentuale di opere in esercizio sul totale		Percentuale di opere in esercizio su quelle ultimate	
	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE
Abruzzo	9,5	2,1	40,0	33,1
Malise	27,3	6,1	60,0	55,8
Basilicata	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Campania	7,8	3,8	40,0	57,6
Puglia	16,7	25,3	69,2	79,0
Calabria	28,6	15,1	77,8	82,2
Sicilia	10,7	1,1	100,0	100,0
Sardegna	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Mezzogiorno	15,2	6,3	64,8	73,3
Piemonte	12,5	9,6	100,0	100,0
Valle d'Aosta	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia	25,0	11,3	100,0	100,0
Liguria	0,0	0,0	0,0	0,0
P.A. Bolzano	0,0	0,0	N.A.	N.A.
P.A. Trento	59,0	59,5	100,0	100,0
Veneto	25,0	4,9	66,7	58,9
Friuli Venezia Giulia	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Emilia Romagna	0,0	0,0	N.A.	N.A.
Toscana	28,6	19,2	100,0	100,0
Lazio	18,2	9,1	N.A.	N.A.
Centro-Nord¹	19,7	9,3	87,5	80,4
Italia	16,2	6,6	70,0	74,4

¹ Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma.

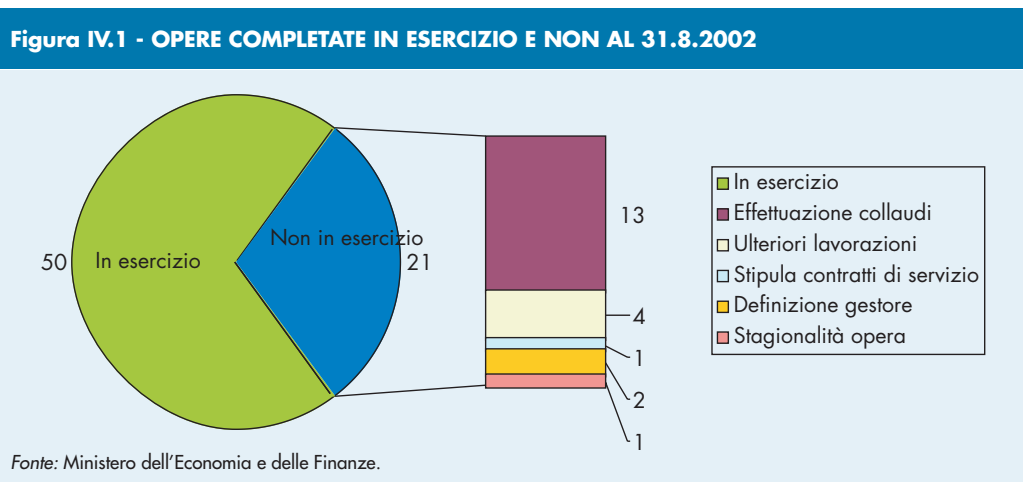
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nella Figura IV.1 vengono indicate le motivazioni per cui 21 (19 nel Mezzogiorno e 2 nel Centro-Nord) dei 71 interventi ultimati non sono ancora entrati in funzione. Per essi gli enti attuatori prevedono l'entrata in funzione entro il 2002 in 7 casi, nel primo trimestre nel 2003 in altri 2 casi, mentre per gli altri 12 non hanno fornito alcuna previsione.

Per quanto riguarda lo stato dei lavori degli interventi in corso (199 casi), si sono registrati 29 casi di sospensioni in atto al 31.8.2002. Le cause di sospensione

Le opere in corso di realizzazione

sono da imputarsi prevalentemente alla redazione di perizie di variante (13 casi) e a problemi con l'impresa (quali contenzioso, rescissione del contratto, ecc., 6 casi); altre cause sono le interferenze con sottoservizi, altre attività o terzi interessati (4 casi), le avverse condizioni atmosferiche (3 casi) e gli espropri e la disponibilità delle aree (3 casi).



Fra gli interventi con aggiudicazione dei lavori (rientranti fra gli interventi avviati) si riscontra che per 6 di essi i lavori non sono ancora partiti: in 3 casi si prevede la consegna dei lavori entro il mese di novembre 2002 mentre in altri 2 casi, rispettivamente aggiudicati con appalto di progettazione ed esecuzione l'uno ed in concessione l'altro, deve essere ancora approvato il progetto esecutivo; in questi ultimi casi l'avvio dei lavori è previsto entro il mese di novembre 2002. Per il rimanente caso si attende il nulla-osta regionale su alcuni sondaggi, con previsioni di avvio entro la fine del 2002.

Le opere non avviate

Per quanto concerne i 32 interventi non avviati, pari all'11 per cento circa del totale, essi hanno formato oggetto anche di specifici accertamenti in loco.

Per 5 dei 32 interventi non avviati sussiste l'ipotesi di defianziamento da parte delle Amministrazioni interessate: questo significa che le Amministrazioni stanno valutando l'opportunità di revocare il finanziamento e di destinare le risorse ad altri interventi. Degli altri 27 interventi, 10 casi risultano in fase di gara, 7 casi in corso di ottenimento delle necessarie autorizzazioni, mentre in altri 10 casi non è stata ancora ultimata la fase di progettazione.

Nel merito rileva considerare che, secondo gli enti attuatori, è prevedibile l'avvio degli interventi entro il 2002 in 6 casi, entro il primo trimestre del 2003 in altri 5 casi, mentre per i rimanenti 21 la data di avvio, ove indicata, si colloca oltre il primo trimestre 2003.

Lo stato di attuazione delle opere commissariate

Dalle indicazioni disponibili, risulta che 3 opere sono state ultimate e sono in esercizio: si tratta dell'“Adeguamento sismico del liceo di Via Vaccaro” di Potenza, dell'“Ampliamento del Palazzo di Giustizia di Paola (CS)” e della “Caserma dei

Carabinieri di Prato Drava (BZ)". Le prime due opere sono state inaugurate, rispettivamente, alla presenza del Presidente della Repubblica (19.9.2001) e del Ministro della Giustizia pro-tempore (16.2.2001), mentre la caserma è stata affidata in custodia al Comando Provinciale dei Carabinieri di Bolzano il 9.11.2001.

Altre 14 opere sono in corso di realizzazione, compresa la Caserma dei Carabinieri di Comiso (RG) per la quale la consegna dei lavori ha avuto luogo il 6.8.2002, in lieve ritardo rispetto alla proroga concessa dal CIPE. Per tali opere si è riscontrato un avanzamento medio dei lavori del 55 per cento circa (dati aggiornati ad agosto 2002).

L'unico intervento non ancora avviato, riguardante la tratta Scisciano-Saviano della Ferrovia Circumvesuviana è stato defanziato dal CIPE nella seduta del 2.8.2002 ed il corrispondente finanziamento è stato destinato alla copertura dei costi di una perizia riguardante l'altro intervento sulla Circumvesuviana rientrando fra le opere commissariate, relativo alla tratta Napoli-Poggioreale.

IV.4 Gli studi di fattibilità: lo stato di attuazione

Le precedenti edizioni di questo rapporto hanno fornito periodici aggiornamenti sullo stato di attuazione degli studi di fattibilità promossi dal CIPE nel 1998-99 e descrizioni sintetiche dei contenuti di alcuni studi di particolare rilievo settoriale o territoriale. Sulla base della relazione riepilogativa predisposta dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) per il CIPE in occasione della seduta del 24 ottobre 2002, è ora possibile una prima valutazione complessiva dell'esperienza.

Gli studi di fattibilità hanno l'obiettivo di trasformare una iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di più alternative atte a cogliere modalità diverse di soddisfazione del bisogno individuato e di realizzazione dell'idea originaria. Attraverso la produzione di un set di informazioni devono consentire all'autorità politica amministrativa competente una decisione fondata e motivata per la allocazione delle risorse per gli investimenti pubblici. Essi hanno inoltre l'obiettivo di individuare preventivamente gli ostacoli esistenti per la realizzazione degli investimenti programmati e quindi di agevolare, semplificare, accelerare l'iter progettuale e attuativo successivo.

Nel corso degli anni 90, gli studi di fattibilità sono stati sistematicamente inseriti nella normativa riguardante il ciclo della programmazione e realizzazione dei lavori pubblici. Il legislatore ha via via precisato il momento del ciclo in cui si inseriscono gli studi, la funzione da essi svolta, la relazione degli studi con la preliminare individuazione dei bisogni, la relazione tra tipologia delle opere e obbligatorietà degli studi¹¹.

Finalità degli studi

¹¹ In particolare, la legge 144 del 1999 prevede che lo studio di fattibilità per le opere di costo complessivo superiore a 10,3 milioni di euro (20 miliardi delle vecchie lire) è lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle Amministrazioni pubbliche; che gli studi di fattibilità approvati dalle Amministrazioni costituiscono certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare, e che costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere. Da ultimo, la legge n. 166 del 2002 (che rivede la legge quadro sui lavori pubblici 106 del 1997) confermando la centralità degli studi di fattibilità, ne estende le finalità (cfr. in particolare l'art. 37 bis e il ruolo assegnato alle Camere di commercio).