

I Comuni e le Province

Nei primi sei mesi del 1996 i pagamenti per investimenti diretti effettuati dai Comuni e dalle Province si sono collocati intorno ai 7.880 miliardi, con un incremento dell'ordine del 9 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente.

Tale spesa è attribuibile per il 93 per cento ai Comuni e per il restante 7 per cento alle Province.

Si valuta che il 1996 possa chiudere con una spesa complessiva degli Enti locali dell'ordine di 20.350 miliardi, in termini di contabilità nazionale, registrando un incremento dell'11,9 per cento rispetto all'anno precedente.

L'analisi regionalizzata degli investimenti conferma anche per il 1996 l'esistenza di regolarità territoriali nei singoli comportamenti, evidenziando fra i Comuni a più elevata spesa pro-capite quelli della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige e, fra quelli con spesa unitaria più bassa, i Comuni di Lazio, Calabria e Puglia. Fra le Province i maggiori investimenti pro-capite si sono avuti in Sardegna, Sicilia e Marche, mentre più contenuta è apparsa l'attività di investimento in Campania, Puglia e Calabria.

In conto degli investimenti finanziati dalla Cassa Depositi e Prestiti, che fornisce dati per i primi otto mesi dell'anno, i mutui ordinari concessi sono ammontati a 2.551 miliardi, con una flessione del 6,1 per cento, mentre le concessioni di credito accordate in base a norme speciali hanno raggiunto gli 862 miliardi registrando un decremento del 6,9 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nel complesso il credito accordato dalla Cassa per spese di investimento ha raggiunto, nei primi otto mesi dell'anno, i 3.413 miliardi contro i 3.643 miliardi del 1995, con una contrazione dell'ordine del 6,3 per cento.

Sul fronte delle erogazioni si è avuto, per converso, un incremento del credito erogato dalla "Cassa" pari al 15,5 per cento, passando dai 2.825 miliardi dei primi otto mesi del 1995, ai 3.264 miliardi dello stesso periodo del 1996. Al

suo interno le due componenti, mutui ordinari e leggi speciali, hanno registrato un incremento rispettivamente del 21,7 e del 3,6 per cento, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Per quanto attiene l'articolazione dei mutui ordinari per categorie di opere risulta confermato anche che il 1996 il tradizionale impegno nei settori della viabilità, delle opere idriche ed igienico-sanitarie, che complessivamente rappresentano circa il 56 per cento del totale concesso ed oltre il 61 per cento del totale erogato.

Nel comparto delle leggi speciali, i programmi che hanno maggiormente beneficiato nell'anno in corso di concessioni ed erogazioni sono quelli relativi all'edilizia giudiziaria, all'edilizia scolastica, al maltempo del 1994 (L. 35/1995), alla metanizzazione dei comuni montani del centro-nord (L. 68/1993), ai parcheggi (L. 122/1989), ai trasporti rapidi di massa (L. 211/1992) e ai danni del maltempo 1993 (L. 265/1995).

Per quanto attiene i finanziamenti a carico diretto del bilancio statale, un sostegno relativamente modesto agli Investimenti delle Amministrazioni locali è venuto dai pagamenti effettuati tramite la Cassa DD.PP. sugli stanziamenti del Fondo investimenti immediatamente eseguibili (ex FIO) di competenza regionale, che nei primi sei mesi del 1996 sono risultati pari a 178 miliardi contro i 309 miliardi dello stesso periodo del 1995. Dell'ammontare complessivo, stimato a fine anno intorno ai 360 miliardi, si prevede che una quota dell'ordine del 50 per cento possa interessare gli Enti locali in senso stretto.

Le Aziende Sanitarie Locali e le Aziende Ospedaliere

Le spese di investimento delle Aziende Sanitarie Locali hanno raggiunto nel corso del primo semestre del 1996 i 700 miliardi, registrando un deciso incremento rispetto al corrispondente periodo del 1995, tale da far stimare il

livello dei pagamenti a fine anno superiore ai 2.000 miliardi, con una crescita consistente dell'ordine del 22 per cento rispetto all'anno precedente.

Sul piano della competenza, la parte del Fondo Sanitario Nazionale finalizzato per il 1996 al finanziamento delle spese di investimento è stata determinata in 520 miliardi. Tale stanziamento è stato ripartito dal CIPE con la delibera del 24 aprile 1996 tra le Regioni a statuto ordinario per 456 miliardi, destinati alle esigenze di manutenzione straordinaria e per gli acquisti delle attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete, nonché per gli investimenti urgenti relativi alle emergenze sanitarie ed al rischio anestesilogico e, per 45 miliardi, per il riequilibrio a favore delle Regioni particolarmente svantaggiate e con carenza di strutture pubbliche. I rimanenti 19 miliardi sono stati accantonati in attesa di ulteriori proposte di riparto da parte del Ministro della Sanità.

Dall'analisi della capacità di spesa secondo la distribuzione regionale emerge come le Aziende Sanitarie locali del Veneto dovrebbero essere al primo posto nella effettuazione di pagamenti per investimenti, seguite da quelle della Lombardia e dell'Emilia Romagna, così da far raggiungere ai pagamenti delle Aziende Sanitarie Locali dell'area centro-settentrionale una quota intorno al 70 per cento delle erogazioni totali.

Quanto alla composizione degli investimenti per settore di destinazione, la più elevata concentrazione di spesa riguarda l'acquisto di attrezzature tecniche scientifiche, i comparti delle opere di adattamento edilizio e quelli inerenti all'acquisto ed alla costruzione di opere edilizie, in considerazione del fatto che tali interventi sono realizzati sulla base dei programmi pluriennali a carico del finanziamento autorizzato dall'art. 20 della legge 67/1988.

A valere sullo stanziamento straordinario di 30.000 miliardi, nel periodo 1989-1998, autorizzato con l'art. 20 della Legge 67/1988, a tutto il 1995, sono stati ammessi al finanziamento in base a diverse delibere CIPE, numerosi progetti per un ammontare complessivo di circa 3.200 miliardi.

Nel corso del 1996, sette delibere CIPE, del 26 gennaio, del 13 marzo, due del 24 aprile, del 26 giugno, del 12 luglio e dell'8 agosto hanno ammesso al finanziamento ulteriori progetti per un totale di circa 1.720 miliardi, rispettivamente a carico della Regione Lombardia per un totale di 545 miliardi, della Regione Piemonte per un ammontare di 381 miliardi, della Regione Emilia Romagna per un importo di 189 miliardi, della Provincia Autonoma di Trento per un ammontare di 3 miliardi, della Provincia Autonoma di Bolzano per un importo di 11 miliardi, della Regione Basilicata per un totale di 3 miliardi, della Regione Puglia per un ammontare di 16 miliardi, della Regione Valle d'Aosta per un importo di 12 miliardi, della Regione Marche per 2 miliardi, della Regione Umbria per 2 miliardi, della Regione Calabria per 84 miliardi, della Regione Toscana per 47 miliardi, della Regione Veneto per 66 miliardi, della Regione Molise per 18 miliardi, della Regione Sicilia per 76 miliardi, della Regione Abruzzo per 27 miliardi, della Regione Friuli Venezia Giulia per 96 miliardi, della Regione Liguria per 128 miliardi, nonché quello relativo alla ristrutturazione e riqualificazione della sede ospedaliera di Roma dell'Istituto Dermopatico dell'Immacolata per 11 miliardi.

Nel corso dei primi otto mesi del 1996 l'utilizzo dei fondi ha avuto un notevolissimo incremento, essenzialmente correlato alle migliori capacità dimostrate dagli enti regionali di definire i propri programmi sanitari.

Infine, nel 1996, i residui passivi a livello locale relativi alle Aziende Sanitarie Locali, nel corso degli ultimi anni notevolmente ridimensionati, sono stati esclusi dalle contabilità delle nuove Aziende, in attesa di una normativa definitiva che regoli la materia.

5.2 L'attività del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici

Il vincolo all'espansione delle risorse da destinare agli investimenti pubblici, derivante dalle esigenze di contenimento della spesa, pone oggi in Italia più che mai la necessità di assicurare che i mezzi disponibili siano convogliati verso il finanziamento degli interventi suscettibili di concorrere più efficacemente alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo e riequilibrio del sistema, definiti a livello politico.

Alla necessità, dunque, di rimuovere i fattori di natura procedurale, che ostacolano o rallentano l'avvio di investimenti programmati, si associa quella di sottoporre sistematicamente le decisioni di spesa in conto capitale ad una verifica preventiva di redditività economica e sociale, in modo da porre i processi di scelta su basi chiare e documentate.

Attività svolta

L'attività compiuta dal Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici risponde appunto alle esigenze di cui sopra. Negli ultimi 12 mesi il Nucleo è stato infatti impegnato soprattutto in attività di valutazione di piani, programmi e progetti pubblici di investimento da sottoporre alle determinazioni del CIPE, previa elaborazione dei relativi criteri istruttori.

Il Nucleo ha inoltre fornito alle amministrazioni richiedenti un supporto per lo svolgimento delle attività valutative previste dalla regolamentazione comunitaria sui fondi strutturali, essenzialmente mediante apporti di elaborazione metodologica e di consulenza tecnico-economica.

Sono proseguite infine le attività finalizzate alla stipulazione di nuovi accordi di programma Stato-Regioni, secondo quanto previsto dal "protocollo d'intesa" firmato il 31 marzo 1993 dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, con il quale si è inteso

attivare un processo sistematico di accelerazione della realizzazione degli investimenti pubblici. Tali accordi rappresentano un importante strumento di controllo, basato sulla rilevazione, il coordinamento ed il monitoraggio degli investimenti programmati, a livello centrale e regionale, nelle singole regioni.

Tali attività - delle quali viene data ampia illustrazione nel documento allegato alla presente relazione ai sensi dell'art.6, comma 1, della legge 17 dicembre 1986 n.878 - sono d'altro canto in linea con gli orientamenti più volte manifestati in questi ultimi anni dal Parlamento, quali quelli espressi:

- nella raccomandazione al Governo contenuta nell'ordine del giorno conclusivo sulle procedure e sul metodo delle politiche di bilancio, approvato dalla Camera dei Deputati dopo la legge finanziaria 1992, con cui si è impegnato il Governo "ad avviare...forme di controllo fondate sui criteri obiettivi/risultati e costi/risultati, al fine di eliminare sprechi e favorire scelte di priorità per il contenimento della spesa garantendo un certo tasso di produttività ed economicità di gestione.....";

- nell'ordine del giorno n.1 del 5 aprile 1995, con il quale il Senato ha, tra l'altro, impegnato il Governo "a dare una reale incisività alle funzioni proprie del Ministero del Bilancio e della P.A. per il coordinamento, la programmazione e la vigilanza dell'attuazione dell'intervento nelle aree depresse, anche rafforzando il ruolo e le attività....del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici....";

- negli art. 1 e 17 del "collegato" approvato dal Senato dopo la legge finanziaria 1996, circa le misure di realizzazione della finanza pubblica.

Programmi di attività

Perchè le esigenze di verifica della validità tecnico-economica delle decisioni di spesa in conto capitale trovino una risposta adeguata è necessario, peraltro, che l'apporto del Nucleo di valutazione, pur apprezzabile per mole di lavoro e per approfondimenti metodologici, si associ ad una più estesa diffusione,

tra le amministrazioni centrali e regionali, di quella "cultura della valutazione", che già si è affermata da tempo negli altri principali paesi avanzati. Occorre che da tutti i principali centri di spesa sia avvertita l'importanza di un'applicazione generalizzata di appropriate procedure di valutazione degli investimenti pubblici, le quali, se da un lato implicano un maggiore impegno da parte delle strutture ed una più elevata qualificazione professionale, costituiscono d'altro canto la sola via per poter impostare razionalmente le decisioni di spesa.

Il Nucleo di valutazione, proseguendo nella strada già intrapresa per favorire un'evoluzione di questo tipo, potrà continuare a fornire al riguardo un contributo rilevante, mediante attività concernenti:

a) una sistematica procedura di valutazione, articolata per fasi successive, tendente sia all'individuazione di progetti rapidamente attivabili, sia alla progressiva maturazione di interventi non ancora compiutamente definiti. Con una tale attività (già intrapresa in relazione a quanto disposto dal punto 4 della delibera del CIPE del 12 luglio 1996 sulle aree depresse) potrebbe essere possibile giungere a disporre di un "parco progetti" su cui convogliare risorse inutilizzate;

b) l'elaborazione di uno o più documenti tendenti ad illustrare criteri e tecniche di formulazione e presentazione di piani, programmi e progetti pubblici d'investimento, allo scopo di assicurarne un'impostazione per quanto possibile omogenea. In tale contesto potranno essere individuati, in particolare, gli elementi necessari per la valutazione della validità tecnica, economica, finanziaria e sociale delle iniziative, ed essere presentati metodi e tecniche di valutazione con riferimento alle varie tipologie e caratteristiche dell'investimento pubblico;

c) interventi "in itinere", ossia nel corso stesso dell'elaborazione di piani, programmi e progetti, attraverso contributi metodologici e l'indicazione di parametri di riferimento per la definizione delle strategie e la selezione delle alternative, in modo da contribuire da un lato ad una corretta impostazione di

quei documenti e dall'altro ad una diffusione, anche per questa via, di conoscenze sui metodi e tecniche di valutazione.

Le attività di cui sopra potranno concorrere, in particolare, ad elevare via via la capacità delle amministrazioni, soprattutto a livello regionale, di mobilitazione delle risorse poste a disposizione dai fondi strutturali dell'Unione europea per il cofinanziamento di investimenti pubblici nelle aree degli obiettivi 1, 2 e 5b.

La stessa Commissione europea ha annesso negli ultimi anni un'importanza crescente, nel processo di programmazione degli interventi nelle aree meno sviluppate, alle attività di verifica ex ante del livello di coerenza dei documenti programmatici e della rispondenza delle singole iniziative agli obiettivi prestabiliti. Ciò in relazione anche all'esigenza di un'impostazione iniziale delle scelte compiuta, nei suoi aspetti qualitativi e quantitativi, in modo tale da consentire poi corrette attività di valutazione in itinere ed ex post.

Il Nucleo potrà in questo quadro essere impegnato in una valutazione diretta degli interventi di maggiore rilevanza - quali quelli interregionali e, a maggior ragione, quelli a valenza nazionale - mentre, per le iniziative la cui valutazione resti affidata alle amministrazioni interessate, potrà contribuire sia con l'elaborazione di apposite linee guida, da compiersi d'intesa con gli organi comunitari e con le stesse amministrazioni interessate, sia con forme più estese di diretta assistenza tecnica, ove richiesta, alle amministrazioni medesime.

Per certi aspetti, l'attività del Nucleo su questo versante dovrà ovviamente essere compiuta in stretta collaborazione con la Cabina di regia e le altre strutture che operano sui problemi della coesione.

5.3 Attività del Nucleo Ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici

Anche nel 1996, l'attività del Nucleo Ispettivo per la Verifica dell'Attuazione dei Programmi degli Investimenti Pubblici ha mantenuto i connotati di flessibilità organizzativa e di polivalenza funzionale che ne hanno, finora, consentito la pronta adattabilità alle esigenze conoscitive e operative, connesse alla realizzazione degli investimenti pubblici nei vari settori economici.

Una panoramica d'insieme sull'attività svolta dal Nucleo Ispettivo evidenzia alcune tendenze in via di progressivo consolidamento, riguardanti, principalmente, nuovi ambiti operativi, in parte sostitutivi di filoni di attività decrescenti nel tempo.

Tali tendenze, tuttavia, potrebbero subire sostanziali modificazioni - sul piano quantitativo e qualitativo - anche nel breve termine, in connessione con le attese di forte rilancio delle politiche infrastrutturali indicate nell'ultimo documento di Programmazione Economica e Finanziaria.

In particolare, in relazione all'avvio a conclusione di alcune linee di lavoro connesso alla progressiva ultimazione di progetti finanziati con le risorse del FIO (fondo investimenti e occupazione), si registra un accentuato sviluppo che caratterizza altre linee di lavoro per le quali è in atto una intensificazione delle relative attività.

Infatti, accanto alle molteplici azioni di verifica, riguardanti le convenzioni ex Agensud ("proroghe", "varianti" e "chiusure"), il programma di interventi nel settore sanitario (art. 20 legge 67/88), i piani regionali di sviluppo e le azioni organiche per le aree interne di cui alla legge 64/86, sono in via di rapido sviluppo filoni di verifica che recenti provvedimenti hanno affidato alla competenza del Nucleo Ispettivo come, ad esempio, verifiche sullo stato di

attuazione dei “patti territoriali” previsti dalla legge n. 244/95 e monitoraggio del programma di interventi per la lotta contro l’AIDS, di cui alla legge n. 135/90.

Peculiare importanza assume, inoltre, la tendenza, già da tempo in atto, che vede il Nucleo Ispettivo come struttura di verifica di pronto impiego (attivabile su specifiche direttive del Ministro), destinataria di attribuzioni a carattere straordinario non previste nel programma operativo annuale, come nel caso del monitoraggio degli interventi relativi ai “Giochi nel Mediterraneo”, di cui alla legge n. 235/95.

In termini proiettivi, di notevole rilevanza operativa e funzionale, va sottolineata la potenzialità del Nucleo Ispettivo nella verifica sull’utilizzazione dei fondi strutturali CEE, in linea con le prospettive di rilancio degli investimenti pubblici sostenute dalle politiche infrastrutturali nazionali e comunitarie e con le tendenze in atto di riforma dei controlli nel campo delle opere pubbliche.

5.3.1 Verifica dello stato di attuazione dei progetti immediatamente eseguibili

I progetti finanziati con i fondi FIO nel periodo 1982-89 (progetti “prontamente eseguibili”) sono stati oggetto di una azione di monitoraggio congiunta, basata sui dati trasmessi, periodicamente, dai soggetti realizzatori e sulle informazioni assunte direttamente dagli ispettori con i sopralluoghi nei cantieri.

Nei primi sette mesi del 1996 l’attività ispettiva, in questo settore, si è svolta in linea con le previsioni formulate nel programma operativo annuale sottoposto all’approvazione del Ministro del Bilancio pro-tempore.

In particolare, le verifiche si sono concentrate sul parco dei progetti non ancora ultimati, selezionati fra quelli non verificati nel corso dell’anno

precedente (complessivamente 156) e fra quelli che, sebbene verificati nel corso del 1995, presentavano problematiche suscettibili di rapida soluzione.

La richiamata attività è stata integrata, con la preventiva autorizzazione del Ministro, da ispezioni a carattere straordinario effettuate su progetti configuranti casi particolari.

Gli aspetti innovativi, nel campo dei progetti “prontamente eseguibili”, sono legati all’impegno di carattere straordinario al quale il Nucleo è stato chiamato, in attuazione delle prescrizioni introdotte dalla delibera CIPE dell’ 8 agosto 1995, riguardanti l’accelerazione dei programmi di completamento da parte delle Amministrazioni interessate.

Al riguardo si fa rilevare come - a conclusione dell’attività istruttoria svolta dal Nucleo Ispettivo secondo le direttive specificamente impartite dal Ministro - nella maggior parte dei casi sono emerse difficoltà riconducibili agli aspetti di frammentazione delle competenze presenti nell’ambito dei rapporti, sia fra Amministrazioni centrali e locali sia all’interno delle singole amministrazioni, per effetto della diffusione di competenze fra più uffici o assessorati, in riferimento ad uno stesso progetto.

5.3.2 Verifica dello stato di attuazione dei programmi delle Amministrazioni centrali - Programma pluriennale di interventi nel settore sanitario (art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67)

Il programma è finalizzato alla ristrutturazione edilizia, all’ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e alle residenze per anziani e soggetti non autosufficienti.

In corso d'anno, in relazione a tale programma, il Nucleo Ispettivo ha presentato al CIPE una seconda "nota informativa", concernente lo stato di realizzazione, al 31 dicembre 1995, dei progetti ammessi a finanziamento.

I nuovi elementi conoscitivi desunti dall'aggiornamento del quadro normativo e finanziario, dall'analisi delle procedure e dai risultati dell'attività ispettiva in loco, hanno consentito al Nucleo di sottoporre al CIPE alcune considerazioni sulla dinamica realizzativa degli interventi e sui possibili correttivi per superare i limiti operativi riscontrati.

Sotto un profilo generale, il programma degli interventi risulta essere stato condizionato in misura sensibile dalla tardiva applicazione di alcune disposizioni normative, concernenti la redazione dei piani sanitari regionali (finora approvati solo da quattro Regioni), in conformità al piano sanitario nazionale 1994-96, nonché dalla incompleta definizione delle modalità organizzative e di funzionamento del previsto assetto sanitario regionale, basato sulle nuove unità sanitarie e sulle nuove aziende ospedaliere.

Per quest'ultimo aspetto, in particolare, è stato evidenziato dal Nucleo come l'accorpamento delle USL, comportando una diversa estensione degli ambiti territoriali di riferimento e dei connessi bacini di utenza, nonché, in conseguenza, una diversa distribuzione delle dotazioni infrastrutturali sanitarie sul territorio, dovrebbe indurre ad un attento riesame sia dei fabbisogni, sia della corrispondente offerta di dotazioni infrastrutturali e di servizi.

Tali circostanze richiederanno, prevedibilmente, (in ordine alle attività specialistiche e diagnostiche degli ospedali, alla destinazione e capienza delle residenze assistenziali, alla localizzazione degli ambulatori) una riconsiderazione delle scelte tecniche adottate dalle precedenti USL in attuazione delle linee programmatiche 1990-92, nonché la verifica della validità funzionale dei singoli interventi già avviati (esigenza, questa, che, tra l'altro, trova una conferma nelle numerose richieste di perizie di variante avanzate da parte delle USL di nuova istituzione).

Nel merito, per quanto concerne le tipologie degli interventi, è emerso chiaramente che le Regioni continuano, nella generalità dei casi, a privilegiare le opere di edilizia ospedaliera - circostanza desumibile sia dalle percentuali di realizzazione, sia dai tempi di spesa - rispetto alla realizzazione delle residenze sanitarie assistenziali (RSA) e ai progetti relativi ai servizi territoriali (distretti, ambulatori, presidi zionali, etc.).

Per quanto attiene, invece, alla realizzazione dei progetti, le risultanze delle verifiche condotte dal Nucleo (60 progetti verificati nei primi 7 mesi dal 1996 che portano complessivamente a 232 il numero dei progetti finora controllati) evidenziano, anche per l'anno in esame, il permanere del problema dei ritardi, imputabili a perizie di variante intervenute in corso d'opera, a contenziosi di natura contrattuale e a problemi giudiziari, fattispecie queste, che, nel complesso, rappresentano i limiti operativi più frequentemente riscontrati.

Sotto il profilo finanziario, il monitoraggio dei flussi ha evidenziato che, a valere sulle assegnazioni relative al triennio 1989/91 (9.400 mld) alla data del 31/7/1996, il CIPE ha autorizzato 698 mutui per un ammontare complessivo di 4.379 mld.

La situazione relativa al "tiraggio" dei finanziamenti conferma, alla stessa data, la maggiore capacità di utilizzo delle risorse assegnate da parte delle regioni del nord (74%) rispetto a quelle centrali (47%) e meridionali (21%).

In prospettiva, è certamente prevedibile una sensibile intensificazione dell'attività che fa capo a questa linea di lavoro in dipendenza di due precise circostanze: da un lato, la maturazione dei termini di apertura dei cantieri relativi a circa 280 progetti già finanziati e che, pertanto, saranno suscettibili di essere sottoposti a verifica; dall'altro, le autorizzazioni che verranno prevedibilmente deliberate dal CIPE entro la fine dell'anno in relazione alle nuove richieste di finanziamento che, a valere sulle residue risorse del primo triennio del programma, sono state presentate entro il 31 agosto del corrente anno, ai sensi del D.L. n. 280/96.

Nel prossimo anno, inoltre, è prevedibile che l'attività di monitoraggio del Nucleo Ispettivo nel settore sanitario riceverà un ulteriore impulso dalla delibera CIPE del 21 dicembre 1995 che, in riferimento al programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta contro l'AIDS - art. 2 Legge n. 135/90 - attribuisce al Nucleo stesso il compito di procedere alle verifiche di competenza e di informare il CIPE sulla attuazione degli interventi.

5.3.3 Attività riguardante le convenzioni ex Agensud

L'attività del Nucleo Ispettivo concernente i progetti di investimento relativi agli interventi straordinari nel Mezzogiorno (legge 64/86), finanziati mediante convenzioni con l'Agensud, è proseguita seguendo due direttrici:

a) verifica della natura delle “perizie di variante” progettuali intervenute in corso d'opera, ai fini della relativa ammissibilità e accertamento della dipendenza da cause di forza maggiore dei ritardi realizzativi, ai fini della concessione della proroga delle convenzioni (d. leg.vo 9 aprile 1993, n. 96 e successive modificazioni e integrazioni);

b) predisposizione di provvedimenti da sottoporre alla firma del Ministro ai fini della “chiusura delle convenzioni”.

Per quanto concerne le verifiche sub a, complessivamente, nei primi sette mesi dell'anno in corso il Nucleo ispettivo, su richiesta della Cassa Depositi e Prestiti, ha prodotto 190 rapporti di verifica, dei quali: 160 relativi a richieste di proroga (11 con esito negativo) e 30 relativi a perizie di variante (art. 7, legge n. 104/95).

I settori economici di intervento che presentano i più elevati livelli di frequenza delle visite ispettive sono risultati, nell'ordine, quello dell'ambiente (nel quale si è concentrato il 36 per cento del totale delle verifiche), i trasporti e

le telecomunicazioni (20 per cento), l'edilizia pubblica e l'agricoltura (rispettivamente con il 17 e il 16 per cento).

In particolare, per quanto concerne i casi di proroga, le informazioni della banca dati del Nucleo consentono anche una analisi qualitativa delle motivazioni addotte dalle stazioni appaltanti a supporto delle relative richieste, distintamente per piano annuale di riferimento.

In ordine alle frequenze, i dati mostrano che le cause più spesso invocate ai fini della estensione dei termini di scadenza delle convenzioni sono rappresentate dai maggiori tempi necessari per la redazione e/o approvazione delle perizie di variante (39 per cento), per il rilascio delle previste autorizzazioni (35 per cento) e per l'espletamento delle procedure di esproprio (24 per cento).

Seguono, con gradi di intensità sensibilmente più contenuti, le interferenze con i sottoservizi (17 per cento), e le avverse condizioni atmosferiche (15 per cento).

Per quanto concerne le convenzioni interessate da perizie di variante in corso d'opera e oggetto di relazione al CIPE, ai sensi dell'art. 7 dalla Legge n. 104/95, il Nucleo ha provveduto ad istruire 30 convenzioni (12 delle quali nel settore dell'ambiente).

Per 17 delle convenzioni istruite il CIPE ha provveduto ad emanare le relative delibere autorizzative.

In relazione all'attività concernente la chiusura delle convenzioni (sub b), al 30 luglio dell'anno in corso, il totale complessivo delle richieste di chiusura, ha interessato 574 progetti, di cui 546 hanno riguardato le convenzioni, mentre 28 sono riferibili a "progetti speciali".

Dal lato operativo, si evidenziano le difficoltà che il Nucleo Ispettivo ancora incontra nella elaborazione delle istruttorie relative alla chiusura delle convenzioni imputabili, in parte, alla incompletezza delle documentazioni trasmesse dagli enti convenzionati e, in parte, ai ritardi connessi con i tempi di

risposta di detti enti alle richieste di integrazione e di completamento degli atti formulate dal Nucleo Ispettivo.

5.3.4 Verifiche ex post su progetti immediatamente eseguibili

Il modello di verifica a posteriori seguito dal Nucleo Ispettivo, come illustrato in dettaglio nella pubblicazione che accompagna l'ultima Relazione annuale relativa al 1995, poggia sul presupposto che i contenuti di efficienza e di efficacia dell'attività pubblica presentano una rilevanza strategica nel settore degli investimenti.

L'efficacia, quale riferimento per valutare l'attitudine della Pubblica Amministrazione a realizzare le condizioni dello sviluppo economico territoriale; l'efficienza, quale riferimento per valutare il grado di ottimizzazione dell'uso delle risorse e della capacità dello stesso operatore pubblico di rispettare le condizioni previste per la produzione degli effetti desiderati.

Nella prima parte dell'anno in corso, l'attività del Nucleo su questo versante si è concentrata sull'analisi critica delle conoscenze e delle informazioni acquisite sulla base delle verifiche ex post finora condotte.

L'analisi dei risultati di tali verifiche - e, in particolare, di quelle più recenti legati alle due esperienze maturate alla fine del 1995 e concluse all'inizio del 1996 - al di là degli aspetti di merito che possono avere risentito della specificità del settore prescelto, nonché del carattere sperimentale dell'approccio seguito e degli strumenti di rilevazione utilizzati, favoriscono alcune riflessioni utili per orientare la futura attività di questa linea di lavoro, e precisamente:

- scelta del settore economico di intervento tra quelli indicati come prioritari dalle politiche di governo;