

Inoltre, dalla raccomandazione da parte della Commissione affinché i dati prodotti dal sistema di monitoraggio rispondano a criteri di affidabilità, consegue la necessità che gli stati membri si dotino anche di un sistema di controllo della qualità. L'efficacia dell'attività di monitoraggio, e di conseguenza, delle attività di gestione, sorveglianza e valutazione, infatti, è notevolmente condizionata dalla qualità delle informazioni rilevate. Un sistema di monitoraggio, deve così prevedere, parallelamente alla raccolta ed elaborazione dei dati, anche il controllo di qualità delle informazioni che consenta la revisione ed il miglioramento delle relative procedure.

Il QCS 2000-2006, per le Regioni obiettivo 1, sulla base del regolamento 1260/99 ha introdotto un Sistema di monitoraggio avente la funzione di:

- registrare le informazioni relative all'attuazione così come previsto nell'articolo 36 del regolamento;
- rendere disponibili le informazioni di tipo finanziario, fisico e procedurale, anche in forma aggregata;
- fornire informazioni specifiche su richiesta (ad esempio in occasione di controlli).

L'attivazione e il corretto funzionamento del sistema di monitoraggio sono posti sotto la garanzia dell'Autorità di gestione, cui spetta la funzione di indirizzo e coordinamento metodologico dell'impostazione del sistema a livello di singolo programma operativo. A tale proposito, l'Autorità di gestione agisce, sentito l'IGRUE, in stretto accordo con le Autorità di gestione dei programmi operativi.

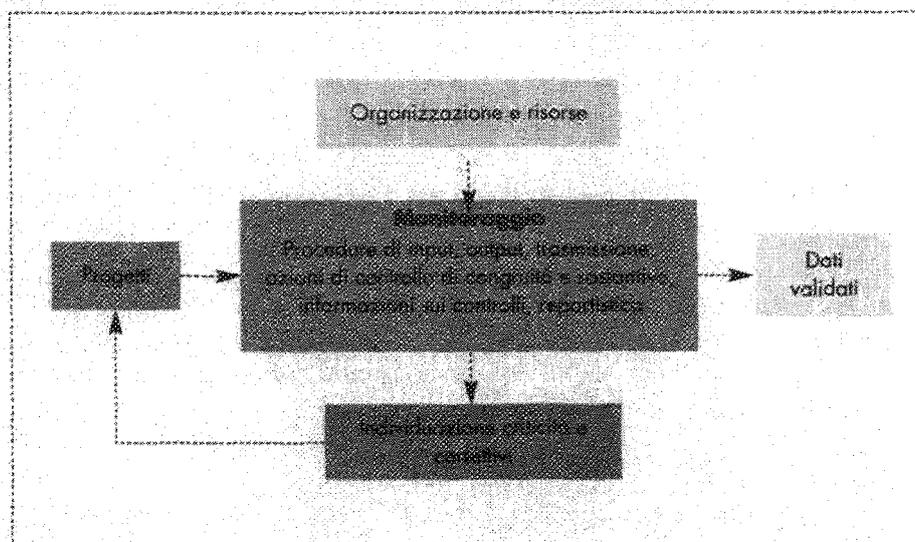
Nell'impostazione dell'indicato sistema di monitoraggio, l'Autorità di gestione, pur assicurando l'omogeneità dei modelli e delle procedure adottati a livello di programma operativo, al fine di renderli efficaci e coerenti per l'attività di sorveglianza e valutazione, ha ritenuto importante salvaguardare le esperienze positive del precedente ciclo di programmazione. In tal modo il monitoraggio, nel suo complesso, si delinea come sistema articolato ove il modello adottato a livello centrale non è vincolante per quello assunto a livello locale, fermo restando, per entrambi, l'obbligo del perseguimento delle finalità stabilite dalla Commissione Europea.

4.1. Il controllo di qualità del sistema di monitoraggio dei fondi strutturali 2000-2006

Il sistema di monitoraggio dei Fondi strutturali, oggetto del controllo di qualità affidato all'UVER, viene definito come l'insieme delle procedure (manuali o informatiche) e delle risorse ad esse destinate, finalizzato alla produzione, al controllo e alla trasmissione di dati finanziari, fisici e procedurali sui progetti finanziati. Schematicamente, possiamo rappresentare il sistema di monitoraggio come un processo che partendo dai progetti genera dati validati e consente l'individuazione di fattori di rischio e delle relative misure correttive ⁶ (Fig. 1).

6. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per i rapporti Finanziari con l'Unione Europea - IGRUE, 3 Marzo 2001.

Fig. 1 - Sistema di monitoraggio



La definizione delle procedure di monitoraggio dipende dall'organizzazione delle strutture interessate, dalle risorse umane disponibili, in termini di quantità e competenze, dalle risorse logistiche, dall'accesso/utilizzo di strumenti software e, non ultimo, dalla tipologia e complessità degli interventi che, a loro volta, determinano l'organizzazione dei flussi informativi.

Per controllo di qualità o validazione di un sistema di monitoraggio si intende la verifica della capacità dello stesso di produrre informazioni rispondenti alle caratteristiche attese dall'utente finale.

Nel caso specifico tali caratteristiche possono essere individuate in:

- la rispondenza dei dati alla norme di ammissibilità ;
- la rispondenza dei dati alla base documentale richiesta;
- la tempestività nel documentare l'iter procedurale, finanziario e fisico dei progetti;
- la capacità di individuare le criticità nella conduzione dei progetti;
- l'accessibilità dei dati;
- la sicurezza dei dati e della documentazione di supporto;
- la trasparenza delle procedure.

Il processo di rilevazione delle informazioni di base, del trattamento, controllo e trasmissione alle istanze superiori deve quindi garantire le suddette caratteristiche per tutte le informazioni prodotte.

Per una migliore comprensione, possiamo assimilare il sistema di monitoraggio ad un processo produttivo e le informazioni che ne derivano al prodotto finale di tale processo⁷. Materia prima del processo è l'insieme delle informazioni rilevabili a vari livelli (responsabili di Misura, Autorità di gestione dei Programmi Operativi, Autorità di gestione del QCS).

7. "Ogni attività o operazione che riceve ingressi e li converte in uscite può essere considerata come un processo", ISO 9001:2000,4.

Più precisamente, il sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali si configura come **processo di processi**, nel quale i singoli processi produttivi fanno capo alle Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi (Regioni e Amministrazioni Centrali). Ad esse, infatti, confluiscono le informazioni provenienti dai beneficiari finali (materie prime) passando per le autorità responsabili di Misura. A loro volta, le informazioni raccolte presso le Amministrazioni titolari (input intermedi) confluiscono verso il sistema centrale di monitoraggio (processo finale) che provvede alle elaborazioni per gli scopi previsti e alla loro trasmissione alla Commissione Europea (prodotti finali).

Il processo descritto può generare (durante l'esecuzione delle singole fasi o nelle procedure di trasmissione dei dati) errori di due diverse tipologie, cui corrispondono differenti fattori critici e, quindi, differenti possibilità e modalità di intervento:

- errori di "misura", ovvero difformità di informazioni tra documento cartaceo e file, o tra output ed input nella trasmissione dati su supporto informatico, ovvero incongruenze tra informazioni;
- errori sostanziali di mancato rispetto delle norme.

La qualità del sistema di monitoraggio dipende :

- dalla tipologia degli errori cui le procedure di immissione e trasmissione dei dati possono dar luogo;
- dalla capacità delle stesse di individuare e correggere gli errori ;
- dalla quantità, qualità e organizzazione delle risorse umane e strumentali utilizzate.

La conoscenza del livello qualitativo del sistema di monitoraggio implica l'individuazione e l'implementazione delle procedure di controllo e la realizzazione di un sistema informativo atto a registrare le informazioni derivanti da tali procedure. Il sistema di controllo dovrà essere in grado di fornire elementi conoscitivi per individuare eventuali punti critici del sistema di monitoraggio e le relative proposte di correttivi. L'output del sistema di controllo di qualità sarà costituito da una relazione annuale che espliciti gli indicatori di qualità del monitoraggio e le eventuali proposte di miglioramento.

Sulla base delle considerazioni precedenti, la strategia complessiva dell'UVER, che definiamo **Sistema di Controllo di Qualità (SCQ)**, si articola nelle seguenti fasi:

- descrizione del Sistema di monitoraggio;
- controllo di qualità del Sistema di monitoraggio.

La seconda fase, a sua volta, si compone di due sottofasi:

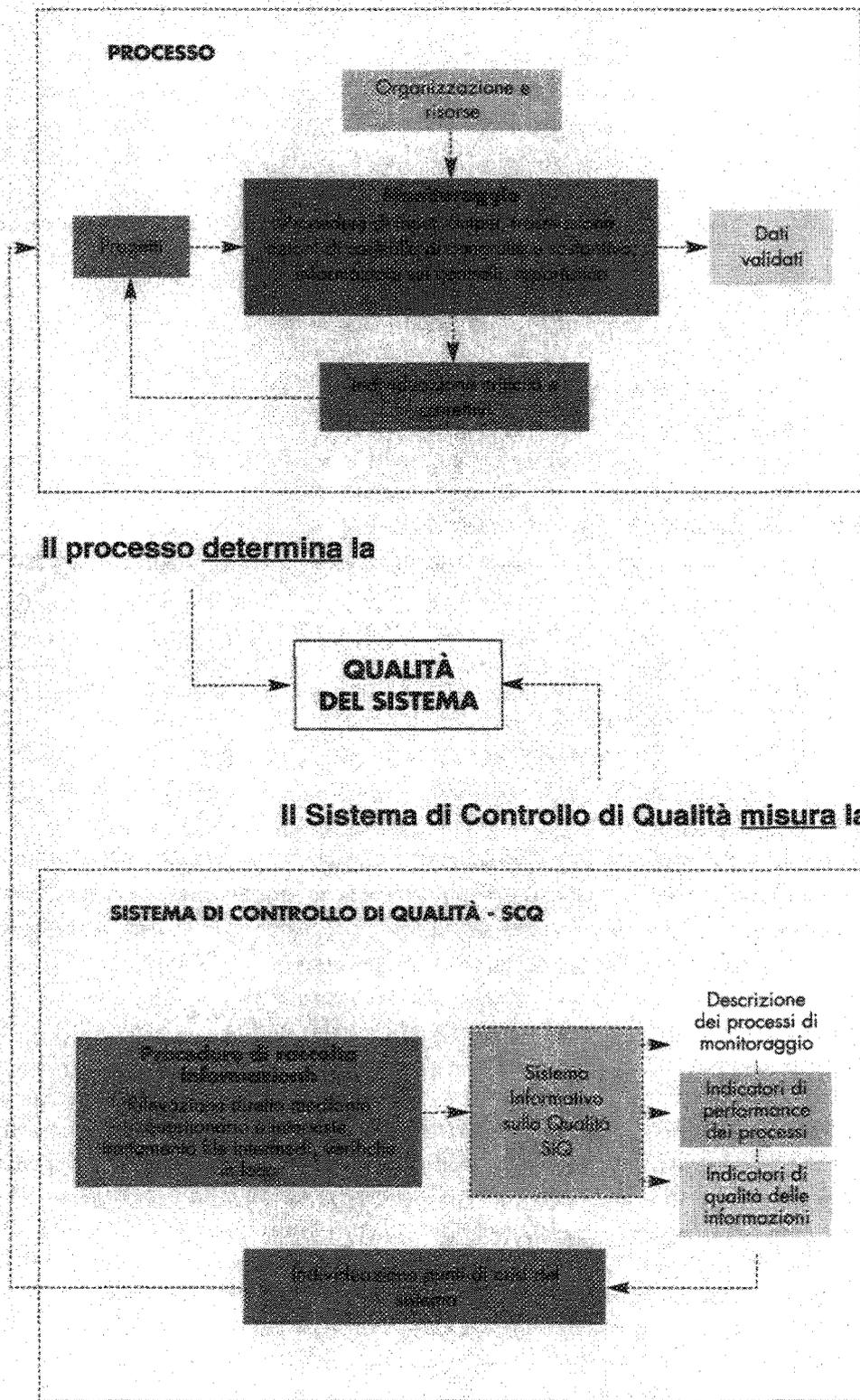
- a) analisi della *performance* del Sistema di monitoraggio;
- b) misura della qualità delle informazioni prodotte dal Sistema di monitoraggio.

Le informazioni che si otterranno durante la realizzazione delle fasi descritte costituiranno la base dati del **Sistema Informativo sulla Qualità (SIQ)**, uno strumento che consentirà il trattamento e la gestione dei dati per il controllo di qualità.

La Fig. 2 che segue mostra le interconnessioni tra il sistema di monitoraggio, già rappresentato nella Fig. 1, ed il SCQ. Quest' ultimo, oltre a fornire una misura della qualità delle procedure di monitoraggio, contribuisce a migliorare il processo mediante l'individuazione dei suoi punti critici e il loro aggiustamento.

L'implementazione del SCQ comporta una notevole attività di ricerca sulle metodologie e sulle procedure, per le quali non esistono modelli standard e consolidati di riferimento. L'attività di ricerca dovrà essere continuamente verificata "sul campo" per individuare e stabilizzare le procedure più atte al raggiungimento degli obiettivi del SCQ.

Fig. 2 - Sistema di monitoraggio e sistema di controllo di qualità



5. ATTIVITÀ CONNESSA AGLI INTERVENTI FINANZIATI CON LE RISORSE DI CUI ALLA LEGGE N. 208/98 (COMPLETAMENTI)

Nel 2001 è proseguita l'attività di competenza dell'Uver sui "completamenti", finanziati con le risorse della legge n. 208/1998. Nel corso dell'anno l'Uver ha effettuato tre cicli di verifiche, per un totale di 72 rapporti, sulla base dei quali, insieme alle informazioni integrative rilevate mediante indagini ricognitive, sono state predisposte:

- la terza nota informativa per il CIPE, sui completamenti localizzati nel Centro-Nord (24 verifiche), esaminata dal CIPE nella seduta del 15.11.2001;
- la quarta nota informativa per il CIPE, sulle opere commissariate (12 verifiche), esaminata dal CIPE nella seduta del 14.2.2002;
- la quinta nota informativa per il CIPE, sui completamenti localizzati in tutto il territorio nazionale (36 verifiche), esaminata dal CIPE nella seduta del 28.3.2002.

L'aggiornamento del quadro normativo

Per quanto riguarda la normativa riguardante i completamenti, essa è stata integrata con la delibera CIPE n. 10/2001 del 1.2.2001. Questa chiarisce le modalità di utilizzo delle economie rinvenienti dagli interventi di competenza delle Amministrazioni centrali, finalizzandole alle intese istituzionali di programma, ove sia stato stipulato un accordo di programma quadro per il settore infrastrutturale in cui le economie stesse si sono realizzate o, in caso contrario, a interventi riconducibili allo stesso settore, possibilmente nella stesa area geografica.

Inoltre la stessa delibera modifica le condizioni per il definanziamento degli interventi, specificando che questo avrà luogo nel caso in cui, oltre al mancato riavvio delle opere entro i termini stabiliti, si verifichi la circostanza che alle stesse date non siano stati aggiudicati lavori per impegni complessivi dell'Amministrazione pari alle competenze assegnate. Qualora tale corrispondenza venga assicurata, compete all'Amministrazione di settore l'eventuale fissazione di nuovi termini o il definanziamento.

Le opere commissariate

Nella Tab. 3 è riportata la situazione delle opere commissariate, così come risulta dalle relazioni sullo stato di attuazione acquisite, dalle verifiche in loco effettuate e dall'ulteriore documentazione successivamente pervenuta all'UVER⁸.

⁸ Le verifiche in loco sono state effettuate nei mesi di settembre ed ottobre 2001, mentre le relazioni sono state acquisite tutte nel mese di settembre 2001.

Da questa si vede che 3 opere sono ultimate ed 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.

Tabella 3 - Situazione realizzativa delle 18 opere commissariate

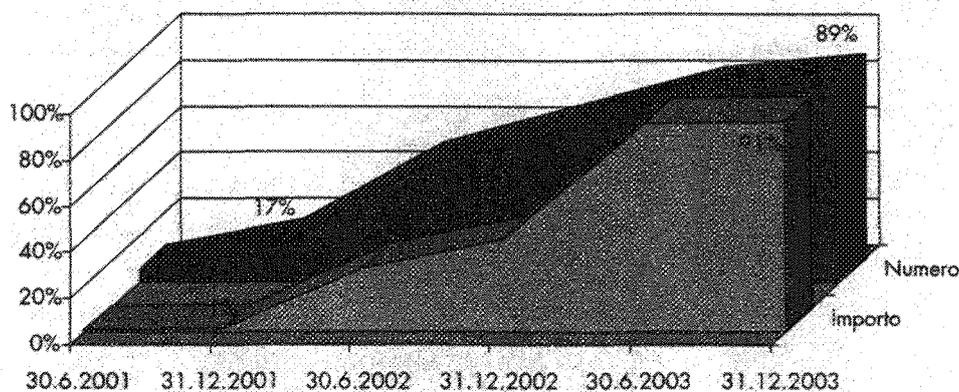
Codice LVER	Titolo intervento	Situazione realizzativa
7528	Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola media superiore "Liceo Ginnasio Istituto Magistrale" di Via Vaccaro - Potenza	In esercizio (dal 19.9.2001)
7529	Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola "G. Leopardi" - Potenza	Avanzamento 5% circa
7530	Uffici finanziari della Provincia - Cosenza	Avanzamento 5% circa
7531	Ampliamento Palazzo di Giustizia - Paola (CS)	In esercizio (dal 16.2.2001)
7532	Costruzione Liceo Scientifico Catanzaro Lido	Avanzamento 30% circa
7533	Raddoppio della ferrovia circumvesuviana linea Napoli-Poggioreale - Lavori di completamento delle opere civili nuova sede della linea - Napoli	Avanzamento 50% circa
7534	Ferrovia circumvesuviana - Lavori di raddoppio e nuova sede della tratta Scisciano-Saviano della linea Napoli-Nola	Non avviato
7535	P.S./31/11 Completamento centrale ortofrutticola di Nocera (SA)	Avanzamento 30% circa
7536	Recupero ed adeguamento funzionale della piscina olimpica - Napoli	Avanzamento 50% circa
7537	Completamento autostazione cittadina - Avellino	Avanzamento 20% circa
7538	Recupero produttivo della città vecchia di Taranto	Avanzamento 90% circa
7539	P.S. 25/154 Diga sul Rio Paggiolu-Tempio Pausania - Provincia di Sassari	Avanzamento 50% circa
7540	Museo Archeologico Nazionale di Olbia (SS)	Avanzamento 70% circa
7541	Ristrutturazione e completamento del palazzo Ex Aeronautica da adibire a sede del comando GG.FF. - Palermo	Avanzamento 40% circa
7542	Legge 16/85 Concessione n. 1463 del 24/6/86: Caserma dei Carabinieri di Messina Ganzirri	Avanzamento 5% circa
7543	Università degli Studi di Messina - Realizzazione della facoltà di Ingegneria - Messina	Avanzamento 25% circa
7544	Legge 16/85 Concessione n. 1463 del 24/6/86: Caserma Carabinieri di Comiso (RG)	Non avviato
18237	Caserma dei Carabinieri di Prato Drava (BZ)	In esercizio (dal 9.11.2001)

Altre 13 opere sono in corso di realizzazione: per esse si è riscontrato un avanzamento medio del 40% circa, estremamente variabile dato che in alcuni casi i lavori sono stati appena avviati, mentre in altri sono in via di ultimazione.

Due opere, invece, non risultano ancora avviate: si tratta della "Caserma dei Carabinieri di Comiso (RG)" e della "Tratta Scisciano-Saviano della Ferrovia Circumvesuviana"; nella seduta del 15.11.2001 il CIPE ha concesso una ulteriore proroga di 8 mesi per l'avvio della Caserma di Comiso.

Nella Fig. 3 viene riportata la tempistica di ultimazione delle opere commissariate: i dati fino al 2001 sono relativi a tempi effettivi, mentre per gli anni successivi si tratta di dati previsionali, ottenuti in base alla scadenza dei contratti di esecuzione dei lavori di ciascuna opera.

Figura 3 - Ultimazione delle opere commissariate



Da essa si osserva che al 17% di opere ultimate entro il 2001 corrisponde solo l'1% circa dei finanziamenti. Ciò conferma il fatto che le opere che vengono terminate prima sono quelle di minore entità; infatti, a livello tendenziale si nota un netto salto in corrispondenza del primo semestre del 2003, periodo in cui ricadono le date di ultimazione previste per le opere corrispondenti ai finanziamenti più consistenti.

Infine, poiché, allo stato, due opere non sono state ancora avviate, non risultano disponibili i relativi dati di ultimazione prevista: ciò si riflette nel mancato raggiungimento del 100% entro il 31.12.2003.

Analisi delle criticità e limiti operativi

La Tab. 4 espone i limiti operativi delle opere oggetto delle ultime verifiche ed il raffronto con quelli che erano non risolti nel 2000.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4 - Limiti operativi delle opere commissariate			
Codice UVER	Titolo intervento	Limiti operativi non risolti 2000 (*)	Limiti non risolti 2001 (*)
7528	Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola media superiore "Liceo Ginnasio Istituto Magistrale" di Via Vaccaro - Potenza	Nessuno	Non verificata
7529	Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola "G. Leopardi" - Potenza	H	B
7530	Uffici finanziari della Provincia - Cosenza	G, L	Nessuno
7531	Ampliamento Palazzo di Giustizia - Paola (CS)	L	Non verificata
7532	Costruzione Liceo Scientifico Catanzaro Lido	A, H(**)	Nessuno
7533	Raddoppio della ferrovia circumvesuviana linea Napoli-Poggioreale - Lavori di completamento delle opere civili nuova sede della linea - Napoli	F	F
7534	Ferrovia circumvesuviana - Lavori di raddoppio e nuova sede della tratta Scisciano-Saviano della linea Napoli-Nola	D, N(**)	A, N
7535	P.S./31/11 Completamento centrale ortofrutticola di Nocera (SA)	A, B, M	B, F, G
7536	Recupero ed adeguamento funzionale della piscina olimpica - Napoli	Nessuno	Nessuno
7537	Completamento autostazione cittadina - Avellino	Nessuno	G
7538	Recupero produttivo della città vecchia di Taranto	L	Non verificata
7539	P.S. 25/154 Diga sul Rio Pagghiolu-Tempio Pausania - Provincia di Sassari	Nessuno	Non verificata
7540	Museo Archeologico Nazionale di Olbia (SS)	G	Non verificata
7541	Ristrutturazione e completamento del palazzo Ex Aeronautica da adibire a sede del comando GG.FF. - Palermo	N(**)	Nessuno
7542	legge 16/85 Concessione n. 1463 del 24/6/86: Caserma dei Carabinieri di Messina Ganzirri	G, N(**)	Nessuno
7543	Università degli Studi di Messina - Realizzazione della facoltà di Ingegneria - Messina	Nessuno	Non verificata
7544	legge 16/85 Concessione n. 1463 del 24/6/86: Caserma Carabinieri di Comiso (RG)	N(**)	A, G
7545	Caserma dei Carabinieri di Prato Drava (BZ)	Nessuno	Nessuno

(*) A - Incompletezza o carenza del progetto; B - Indisponibilità del sito o degli immobili; C - Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori; D - Mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni; E - Cause di forza maggiore; F - Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimenti ordigni bellici); G - Redazione o approvazione perizie di variante; H - Contenzioso in fase esecutiva (sequestro del cantiere, controversie con imprese, fallimenti, ecc.); I - Interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso; L - Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento; M - Inadeguatezza tecnica e/o inerzia Ente attuatore; N - altro

(**) Poiché l'opera non è stata sottoposta a verifica in loco nel 2000, i limiti indicati sono quelli rilevati come superati durante le verifiche effettuate nel 2001

Opere non riavviate

Opere ultimate

Nella Tab. 5 vengono presentati i limiti aggregati per tipologia; il totale di 18 limiti riscontrati nel 2000 si riferivano a tutte e 18 le opere commissariate, mentre i 10 riscontri del 2001 sono relativi alle 12 opere sottoposte a verifica in loco.

I limiti più frequenti nel 2000 sono quelli riconducibili alla categoria "Altro": nella metà di essi si è trattato delle dimissioni del Commissario straordinario, che hanno impedito il riavvio dell'opera.

Tabella 5 - Tipologia dei limiti operativi riscontrati

Codice limite	Descrizione limite	Numero di riscontri 2000	Numero di riscontri 2001
A	Incompletezza o carenza del progetto	2	2
B	Indisponibilità del sito o degli immobili	1	2
C	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori		
D	Mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni	1	
E	Cause di forza maggiore		
F	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimenti ordigni bellici)	1	2
G	Redazione o approvazione perizie di variante	3	3
H	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro del cantiere, controversie con imprese, fallimenti, ecc.)	2	
I	Interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso		
L	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento	3	
M	Inadeguatezza tecnica e/o inerzia Ente attuatore	1	
N	Altro	4	1
TOTALE		18	10

Tra i limiti codificati, invece, quelli riscontrati più frequentemente, sempre nel 2000, sono relativi alla redazione di perizie di variante e al trasferimento dei finanziamenti all'Ente attuatore. Tuttavia, mentre i limiti della prima tipologia sono rimasti altrettanto numerosi nel 2001, anche se riscontrati in altre opere, quelli della seconda non sono stati più riscontrati nel 2001. Ciò si deve sostanzialmente al progressivo avanzamento del programma, con la conseguente entrata a regime dell'erogazione dei fondi dalle Amministrazioni competenti agli Enti attuatori.

Invece, la rilevanza dei limiti legati alla redazione di perizie di variante punta l'attenzione sull'importanza della fase di progettazione degli interventi, poiché è da questa che spesso possono nascere problemi che si manifestano durante la realizzazione. Alla luce di questa osservazione è interessante confrontare la diversa tipologia dei limiti operativi delle opere non riavviate e di quelle oramai ultimate: le due opere non riavviate soffrono di limiti legati prevalentemente alla progettazione, aggravati dalla redazione di una perizia in un caso e da vincoli legislativi alla esecuzione dei lavori da parte del concessionario nell'altro. Al contrario, per le opere ultimate, l'unico limite operativo riscontrato⁹ era relativo ai flussi di finanziamento.

⁹ Nel 2000, dato che si tratta di opera ultimata

Come anticipato precedentemente, la presenza di limiti operativi in 6 delle 12 opere verificate nel 2001 (due delle quali non ancora riavviate) potrebbe, dunque, far prevedere ulteriori ritardi rispetto alla tempistica di ultimazione prevista, considerando anche il fatto che per due opere i limiti consistono nell'indisponibilità del sito o degli immobili interessati dall'intervento.

L'attività dei Commissari straordinari

Dall'osservazione del ruolo esercitato dai Commissari straordinari, così come riportato nei singoli rapporti di verifica, si è rilevato che, a seconda delle opere, essi possono ricoprire un ruolo più o meno significativo per la realizzazione degli interventi, soprattutto in relazione ai limiti operativi incontrati durante il percorso attuativo delle opere stesse.

Ad esempio, nel caso della "Caserma dei Carabinieri di Prato Drava" il Commissario straordinario dimissionario è stato sostituito anche se l'opera era in corso di realizzazione, tant'è vero che essa è attualmente ultimata e funzionante, senza alcun intervento da parte del nuovo Commissario. Analogamente, nel caso dell' "Autostazione cittadina di Avellino", i lavori sono stati riavviati senza l'intervento del Commissario, in quanto deceduto da diversi mesi, e non sostituito nonostante l'opera non sia stata espunta dall'elenco di quelle commissariate. Si tratta, tuttavia, di casi che non presentano particolari difficoltà operative.

Al contrario, in altri casi, l'espunzione dell'opera in seguito alla ripresa dei lavori è apparsa inopportuna, in quanto con la ripresa stessa non sono stati superati tutti gli ostacoli realizzativi. Infatti, nel caso della "Piscina olimpica di Napoli" la consegna solo parziale delle opere ha posticipato la data di inizio per il calcolo della scadenza contrattuale alla consegna totale (a sua volta subordinata all'ottenimento del prescritto parere del CONI), ponendo le premesse per un eventuale contenzioso con l'impresa. Inoltre, l'adozione di diverse soluzioni progettuali, rispetto a quelle individuate in gestione commissariale, ha reso insufficiente la proroga dei termini di chiusura della convenzione ex Agensud concessa dal Commissario, tanto che l'Ente ha dovuto chiedere una ulteriore proroga di 18 mesi.

Per quanto attiene all'efficacia dell'operato dei Commissari straordinari, sono stati rilevati modi di attività molto diversi. Il Commissario per il "Liceo scientifico di Catanzaro Lido" ha deliberato prima il riavvio dei lavori, mediante affidamento ad una nuova impresa, previa rescissione bonaria del preesistente contratto, poi l'affidamento esterno delle integrazioni progettuali rese necessarie dallo stallo dell'impresa aggiudicataria, e poi ancora la rescissione in danno del nuovo contratto, consentendo all'Ente attuatore di procedere ad una nuova gara, effettuata dopo l'espunzione dell'opera e la cessazione della gestione commissariale.

Anche l'intervento del nuovo Commissario straordinario nominato per le "Caserme dei Carabinieri di Ganzirri e Comiso" ha portato al riavvio di una delle due opere (Ganzirri) entro la proroga concessa dal CIPE, e alle premesse per l'effettivo riavvio dell'altra (Comiso), che appare attualmente condizionato solo alla concessione di un'ulteriore proroga di almeno 8 mesi da parte del CIPE, in emendamento al prescritto definanziamento.

Una situazione opposta, invece, si è riscontrata nel caso della "Scisciano-Saviano", il cui Commissario ritiene di aver portato a termine il proprio incarico per il riavvio dei lavori, nonostante sia tuttora in atto un contenzioso amministrativo a seguito di ricorso presentato dalla concessionaria dei lavori in questione.

Da quanto sopra esposto si desume come il ruolo istituzionale del Commissario straordinario possa influire attivamente sulla realizzazione dell'opera, anche dopo la consegna dei lavori. Il caso esemplare è quello della "Napoli-Poggioreale", per la quale l'operato del Commissario si è rivelato fondamentale per la risoluzione dei problemi di natura tecnica insorti durante la realizzazione dell'intervento (ritrovamento pozzo artesiano, inquinamento da idrocarburi), anche in relazione all'importanza ricoperta dall'opera, finanziata anche con fondi FESR.

Gli altri completamenti

Nella Tab. 6 è riportato lo stato di attuazione degli altri completamenti (opere non commissariate), così come risulta dalle verifiche in loco effettuate e dalle informazioni rilevate mediante indagini ricognitive¹⁰.

Da questa tabella si desume che in alcune regioni (Molise, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Valle d'Aosta e Veneto) e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano sono stati avviati tutti gli interventi.

Nel complesso risulta avviato l'86% degli interventi, corrispondenti a finanziamenti CIPE per circa 2.400 miliardi di lire, che consentono di completare opere del valore complessivo di circa 15.000 miliardi di lire.

Il numero degli interventi ultimati si attesta intorno al 9% del totale, corrispondente al 2% in termini finanziari (tale scostamento indica che le opere ultimate sono quelle con gli importi minori), per un totale di 26 interventi, di cui 18 pienamente fruibili e 1 con fruibilità parziale; i rimanenti 7 interventi ultimati non sono ancora fruibili, essendo in corso di definizione le prescritte procedure approvative.

Per quanto riguarda gli interventi non ancora avviati (43 casi), si è rilevato che in 9 casi il progetto è in fase di gara, in 22 casi esso è ancora nella fase di ottenimento delle necessarie autorizzazioni, mentre nei rimanenti 12 casi non è stata ancora ultimata la fase di progettazione.

Con le delibere n.52/1999 e n.135/1999 (e successive modifiche ed integrazioni) il CIPE ha stabilito, tra l'altro, che entro il 30.9.2001 venisse aggiudicato, per ciascuna Amministrazione competente, sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, un numero di interventi di importo pari almeno alle competenze finanziarie attribuite all'Amministrazione stessa fino al 2001.

Nella Tab. 7 viene riportato il numero e l'importo degli interventi aggiudicati per ciascuna Amministrazione¹¹, aggiornato al 31.12.2001, ed il raffronto con

¹⁰ Le verifiche in loco sono state effettuate in due cicli, rispettivamente nel periodo marzo-maggio e nel periodo novembre-dicembre 2001, mentre le indagini ricognitive sono state condotte nei mesi di giugno e di settembre-ottobre

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6 - STATO DI ATTUAZIONE DEI COMPLETAMENTI AL 31.12.2001 (importi in milioni di lire)

Regione	N.	Avviati ¹				Non avviati		Totale		
		Finanz. CIPE		di cui ultimati		N.	Finanz. CIPE	N.	Finanz. CIPE	
				N.	Finanz. CIPE					
Abruzzo	19	134.213	(836.820)	1	3.000	(20.635)	2	5.785	21	139.998
Basilicata	3	40.000	(61.518)	0	0	(0)	5	52.000	8	92.000
Calabria	48	212.527	(1.129.253)	7	8.854	(41.028)	1	4.850	49	217.377
Campania	41	585.793	(3.304.214)	4	29.912	(134.419)	10	170.486	51	756.279
Molise	11	39.310	(178.774)	2	750	(4.235)	0	0	11	39.310
Puglia	44	278.119	(1.635.211)	4	9.696	(37.758)	10	61.979	54	340.098
Sardegna	7	133.042	(443.166)	0	0	(0)	2	25.000	9	158.042
Sicilia	24	686.797	(4.692.236)	1	1.605	(11.734)	4	147.400	28	834.197
Mezzogiorno	197	2.109.801	(12.281.192)	19	53.817	(249.809)	34	467.500	231	2.577.301
	85,3%	81,9%		8,2%	2,1%		14,7%	18,1%	100,0%	100,0%
Emilia Romagna	3	10.900	(63.118)	0	0	(0)	0	0	3	10.900
Friuli Venezia Giulia	4	22.600	(422.446)	0	0	(0)	1	9.429	5	32.029
Lazio	17	45.993	(297.952)	2	962	(1.580)	5	17.735	22	63.728
Liguria	3	41.624	(837.660)	0	0	(0)	0	0	3	41.624
Lombardia	4	17.700	(275.244)	1	2.000	(91.688)	0	0	4	17.700
Piemonte	7	62.781	(426.741)	0	0	(0)	1	2.500	8	65.281
P.A. Bolzano	1	3.550	(3.600)	0	0	(0)	0	0	1	3.550
P.A. Trento	2	2.224	(6.701)	0	0	(0)	0	0	2	2.224
Toscana	12	44.503	(130.643)	2	1.800	(14.382)	2	5.037	14	49.540
Valle d'Aosta	1	4.100	(62.866)	1	4.100	(62.866)	0	0	1	4.100
Veneto	8	46.894	(224.084)	1	794	(21.300)	0	0	8	46.894
Centro - Nord²	62	302.869	(2.751.055)	7	9.656	(191.816)	9	34.701	71	337.570
	87,3%	89,7%		9,9%	2,9%		12,7%	10,3%	100,0%	100,0%
Italia	259	2.412.670	(15.032.247)	26	63.473	(441.625)	43	502.201	302	2.914.871
	85,8%	82,8%		8,6%	2,2%		14,2%	17,2%	100,0%	100,0%

¹ Le cifre indicate entro parentesi tonda rappresentano i costi complessivi attualizzati.² Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma.

il totale delle risorse finanziarie previste dal CIPE fino all'anno 2001.

Le Amministrazioni per le quali l'importo degli interventi aggiudicati è inferiore a quello di competenza e che, quindi, risultano inadempienti sono:

Tabella 7 - Interventi aggiudicati al 28.2.2002 per Amministrazione competente
(in milioni di lire)

Amministrazione competente	Numero interventi aggiudicati	Finanziamento interventi aggiudicati	Numero totale interventi	Competenza CIPE 1999-2001
Mezzogiorno				
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1	3.000	1	3.000
Ministero Ambiente	11	103.390	17	143.954
Ministero BB.CC.	14	88.684	14	73.417
Ministero LL.PP.	8	610.890	10	522.538
Ministero Politiche Agricole	12	153.706	12	126.805
Ministero Trasporti	4	208.621	5	205.634
Ministero Università	15	169.191	20	151.344
Regione Abruzzo	10	18.306	12	19.875
Regione Basilicata	2	15.000	7	55.274
Regione Calabria	40	95.227	41	82.562
Regione Campania	21	184.336	25	195.248
Regione Molise	8	11.950	8	9.859
Regione Puglia	29	192.611	32	188.988
Regione Sardegna	7	133.042	9	130.382
Regione Sicilia	15	121.848	18	219.692
Totale Mezzogiorno	197	2.109.802	231	2.128.572
Centro-Nord				
Ministero Ambiente	3	25.000	3	21.054
Ministero BB.CC.	4	14.400	4	12.127
Ministero LL.PP.	6	13.750	7	19.519
Ministero Trasporti	2	44.374	2	37.369
Ministero Università	2	28.141	2	23.699
P.A. Bolzano	1	3.550	1	3.550
P.A. Trento	2	2.224	2	2.224
Regione Emilia Romagna	2	2.900	2	2.900
Regione Friuli Venezia Giulia	3	20.000	3	16.843
Regione Lazio	15	34.993	20	44.405
Regione Liguria	2	15.250	2	12.843
Regione Lombardia	4	17.700	4	14.906
Regione Piemonte	5	37.640	6	33.804
Regione Toscana	4	15.954	6	17.677
Regione Valle d'Aosta	1	4.100	1	4.100
Regione Veneto	6	22.894	6	19.280
Totale Centro-Nord	62	302.870	71	286.300

11. Le Amministrazioni centrali vengono indicate con la denominazione vigente nel periodo di pubblicazione delle delibere CIPE di finanziamento

- nel Mezzogiorno: Ministero dell'Ambiente, Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania e Sicilia;
- nel Centro-Nord: Ministero dei Lavori Pubblici, Regioni Lazio e Toscana.

Con riferimento al vincolo stabilito per la consegna dei lavori entro 60 giorni dall'aggiudicazione, sono stati rilevati 13 casi di inadempienza.

Operativamente, nell'anno 2001 l'attività dell'UVER è stata prevalentemente rivolta agli interventi localizzati nel Centro-Nord, con particolare riferimento agli adempimenti prescritti dal CIPE, come di seguito riportati:

- emanazione di un provvedimento di pianificazione temporale;
- aggiudicazione dei lavori entro il 31.10.2000 per importi totali pari almeno alla competenza dell'anno 1999;
- avvio dei lavori entro il 30 settembre degli anni 2000-2002 per importi pari almeno alla competenza finanziaria dei corrispondenti anni;
- consegna dei lavori entro 60 giorni dalla data di aggiudicazione.

I risultati di questa attività sono stati riportati nella "terza nota informativa", esaminata, come già detto, dal CIPE nella seduta del 15.11.2001.

Per determinare il sottoinsieme di interventi del Centro-Nord da sottoporre a verifica in loco, essi sono stati suddivisi in diverse classi con un metodo di separazione progressiva, che ha consentito di selezionare gli interventi sulla base di alcuni elementi di potenziale criticità o semplicemente in relazione all'elevato importo del finanziamento assegnato.

Tale classificazione degli interventi ha permesso di individuare, allo stesso tempo, anche un sottoinsieme di interventi non avviati, sui quali è stata effettuata una ricognizione sulle cause del mancato avvio.

L'attività dell'UVER si è articolata attraverso:

- un'analisi documentale, effettuata su tutti i 71 interventi, al fine di verificare il rispetto degli adempimenti prescritti dalle richiamate delibere CIPE;
- le verifiche in loco, effettuate su un campione di 24 interventi, finalizzate all'accertamento del loro stato di attuazione ed alla rilevazione delle effettive criticità realizzative;
- un'indagine ricognitiva, effettuata sugli interventi non avviati, per accertare le cause del mancato avvio.

Le verifiche hanno riguardato un campione di 24 interventi, ottenuti seguendo un percorso sequenziale di selezione, tenendo conto, tra l'altro, delle potenziali criticità e della significatività dimensionale degli interventi.

Per i 24 interventi sottoposti a verifiche in loco, l'aggiudicazione dei lavori è avvenuta nei termini prescritti in 20 casi su 24 (83% circa), oltre i termini in un caso (4,2%), mentre 3 interventi non sono risultati ancora appaltati (12,5%); per quanto riguarda la consegna dei lavori, essa ha avuto luogo entro i prescritti 60 giorni dall'aggiudicazione per 17 dei 21 interventi aggiudicati.

I lavori sono risultati in corso di realizzazione nel 71% circa dei casi, non ancora iniziati (pur essendo stati aggiudicati e/o consegnati) nell'8% dei casi, sospesi nell'8% dei casi e nel 13% circa dei casi non avviati.

Riguardo alle criticità emerse durante le varie fasi di realizzazione dell'opera, tra i limiti risolti, quelli più frequentemente rilevati rientrano fra le "cause di forza maggiore" (62% circa dei casi), con particolare riferimento alle avverse condizioni meteorologiche che, in molti casi, hanno condizionato il regolare svolgimento dei lavori. Tra i limiti ancora non risolti, emergono i problemi legati alle carenze progettuali (20%), seguiti da quelli connessi al rilascio delle prescritte autorizzazioni (15%).

Si è rilevato, inoltre, che la maggioranza degli interventi sottoposti a verifica in loco (14 su 24) ricade fra interventi facenti parte di "progetti integrati", talvolta solo parzialmente realizzabili, anche se per lotti autonomamente funzionali. Inoltre per 4 casi si tratta di interventi ex novo, facenti seguito, in generale, a piccoli interventi di manutenzione ordinaria, specialmente per quanto riguarda i progetti del settore dei beni culturali, per i quali risulta poco comprensibile il concetto di completamento adottato per il finanziamento.

In relazione ai finanziamenti concessi dal CIPE, essi coprono la maggior parte dell'importo del completamento in 19 casi su 24, mentre l'importo del completamento pesa sull'intera opera in misura superiore al 50% in 11 casi su 24.

Passando alla verifica del rispetto degli adempimenti prescritti dal CIPE, 3 interventi non risultano ancora appaltati, mentre l'aggiudicazione dei lavori è avvenuta entro i termini previsti in 20 casi su 24 ed oltre i termini in 1 caso. La consegna dei lavori ha avuto luogo entro i 60 giorni dall'aggiudicazione per 17 dei 21 interventi aggiudicati.

La grande maggioranza degli interventi (83% circa) ha raggiunto uno stato d'avanzamento inferiore al 25%; ciò è comprensibile considerato che i dati sono stati rilevati durante verifiche effettuate, in media, appena 6 mesi dopo la consegna dei lavori.

Riguardo alla data di ultimazione degli interventi, circa il 67% di quelli sottoposti a verifica dovrebbero essere conclusi entro 3 anni dalla data di finanziamento, mentre in sede di istruttoria tale percentuale risultava pari a circa l'85%.

Frequenti ritardi realizzativi si sono accumulati a causa di avverse condizioni meteorologiche, mentre le criticità tuttora presenti riguardano prevalentemente problemi connessi alla progettazione e al rilascio delle autorizzazioni, sia per gli interventi sottoposti a verifica in loco che per quelli non avviati; per questi ultimi, sui quali è stata condotta un'indagine ricognitiva, si riscontrano ulteriori cause di ritardo legate agli espropri.

Oltre ai casi di criticità realizzative sono state riscontrate anche delle "buone prassi" riguardanti sia aspetti di carattere generale, che singoli interventi. Per quanto concerne i primi, si segnala il caso della Regione Lazio che, per quanto concerne l'affidamento della realizzazione degli interventi, ha adottato delle determinazioni molto precise sia dal punto di vista formale che sostanziale.

In ordine ai singoli interventi si fa riferimento, in particolare, alla "Ristrutturazione del Palazzo dei Congressi di Stresa" e al "Centro polifunzionale del Lingotto", caratterizzato, l'uno, da una tempistica procedurale alquanto contenuta e da una significativa organizzazione delle varie strutture tecnico-amministrative coinvolte e, l'altro, dalla presenza di un'apposita struttura tecnico-amministrativa per la gestione del progetto complessivo (Consorzio progetto zona nord Lingotto).

6. ATTIVITÀ RELATIVA AL SETTORE SANITARIO

6.1. Art. 20 Legge 11 marzo 1988, n. 67

Quadro finanziario e procedurale di riferimento

Il programma decennale di investimenti per il miglioramento e l'equilibrio territoriale delle strutture sanitarie delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti scientifici e di ricovero¹² (Policlinici universitari, Istituti Zooprofilattici Sperimentali, Istituti di Ricovero e Cura a carattere scientifico) è stato articolato in due fasi di attuazione, secondo la ripartizione finanziaria regionale riportata nella Tab. 8:

- la prima fase, relativa ad una disponibilità di risorse pari a 9.400 miliardi di lire (originariamente 10.000), si è sostanzialmente conclusa nel 1998, a meno di una modesta quota (circa 49 miliardi di lire) destinata al settore materno-infantile non ancora completamente esaurita;
- la seconda fase, relativa ai restanti 20.600 miliardi di lire, ha preso avvio con la legge finanziaria per l'anno 1998 per una prima disponibilità di 2.500 miliardi di lire destinata dal CIPE ad un programma specifico di opere prioritarie per consentire la prosecuzione dei lavori avviati nella I fase e in avanzato stato di esecuzione (1.707 miliardi di lire), e ad un plafond, ripartito per regioni, per interventi destinati a migliorare la sicurezza delle strutture sanitarie (793 miliardi di lire).

L'ormai prossimo esaurimento di dette risorse ha indotto il legislatore a mettere a disposizione ulteriori 4.000 miliardi di lire, la cui gestione, in passato affidata al CIPE, spetta ora al Ministero della Salute¹³. Il trasferimento di competenze al Ministero di settore¹⁴ ha comportato modifiche procedurali nella concessione dei finanziamenti introducendo gli accordi sanitari di programma con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Ministero della Salute, che costituiscono gli strumenti programmatici di riferimento che consentono alle Regioni, tramite il successivo inoltro delle richieste di finanziamento per progetti, l'utilizzo delle risorse finanziarie. Al 31.12.2001 sono stati perfezionati accordi con tutte le

12. Di cui all'art. 4 della legge 30.12.91 n. 41.

13. Va ricordato che la legge 23 dicembre 1998, n. 449 all'art. 50, punto c, autorizza per gli interventi del programma sanitario ex art. 20 della legge 67/88 (comprensivi degli interventi finalizzati all'adeguamento della sicurezza) la spesa di 3.665 miliardi di lire ripartita in 1.200 miliardi di lire per l'anno 1999, 1.165 miliardi di lire per l'anno 2000 e 1.300 miliardi di lire per l'anno 2001.

14. Delibera CIPE 6.08.1999 in attuazione dell'art. 3 della Legge 17/5/1999, n. 144.