

XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tavola V.6 - ART. 20 LEGGE 67/88 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: CAPACITÀ DI SPESA NEI PROGETTI IN CORSO CON ULTIMAZIONE PREVISTA ENTRO 31.12.2002 (Situazione al 31.12.2002) (valori in migliaia di euro)

REGIONE	PROGETTI IN CORSO				
	N. a	Spesa prevista b	Spesa effettiva c	Spesa non effettuata d = (b-c)	Capacità di spesa e = (c/b)
PIEMONTE	9	82.199,8	67.141,5	15.058,3	81,68
VENETO	2	9.347,9	6.395,8	2.952,1	68,42
LIGURIA	8	41.144,1	32.870,9	8.273,1	79,89
Totale Nord	19	132.691,7	106.408,2	26.283,5	80,19
TOSCANA	9	407.152,4	350.456,8	56.695,6	86,08
MARCHE	8	62.084,8	31.324,1	30.760,7	50,45
LAZIO	4	42.672,8	15.308,3	27.364,5	35,87
Totale Centro	21	511.910,0	397.089,2	114.820,8	77,57
ABRUZZO	3	111.814,0	76.164,5	35.649,5	68,12
CAMPANIA	5	46.567,9	15.716,3	30.851,6	33,75
PUGLIA	10	140.661,2	93.126,5	47.534,7	66,21
CALABRIA	1	6.144,8	3.467,0	2.677,8	56,42
SICILIA	3	63.646,6	39.694,9	23.951,7	62,37
Totale Sud	22	368.834,4	228.169,1	140.665,3	61,86
TOTALE NAZIONALE	62	1.013.436,1	731.666,6	281.769,6	72,20

A fronte dei su indicati 62 progetti da ultimarsi entro il 31.12.2002, si sono riscontrati, invece, (Tavola V.7) solo 15 progetti finanziariamente ultimati, che rappresentano, come numero, il 18 per cento dei progetti visitati e, come importo dei lavori eseguiti, il 19 per cento dell'importo complessivo degli stessi.

Tavola V.7 - ART. 20 LEGGE 67/88 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: PROGETTI EFFETTIVAMENTE ULTIMATI E INCIDENZA PERCENTUALE (Situazione al 31.12.2002) (valori in migliaia di euro)

REGIONE	PROGETTI VERIFICATI		PROGETTI EFFETTIVAMENTE ULTIMATI			
	N. a	Costo complessivo progetto b	N. c	Costo complessivo progetto d	Incidenza percentuale	
					Su N. e=c/a	Su costo f=d/b
PIEMONTE	14	441.948,2	1	4.958,0	7,14	1,12
VENETO	3	79.740,9	1	6.197,5	33,33	7,77
LIGURIA	10	65.008,5	3	12.799,9	30,00	19,69
Totale Nord	27	586.697,6	5	23.955,3	18,52	4,08
TOSCANA	17	630.637,3	6	329.518,6	35,29	52,25
MARCHE	9	205.501,8	1	2.268,3	11,11	1,10
LAZIO	4	59.715,8	1	1.084,6	25,00	1,82
Totale Centro	30	895.854,9	8	332.871,4	26,67	37,16
ABRUZZO	3	223.067,5	1	413,2	33,33	0,19
CAMPANIA	5	78.010,8	0	0,0	0,00	0,00
PUGLIA	11	194.351,0	1	47.204,2	9,09	24,29
CALABRIA	1	6.144,8	0	0,0	0,00	0,00
SICILIA	6	125.112,2	0	0,0	0,00	0,00
Totale Sud	26	626.686,4	2	47.617,3	7,69	7,60
TOTALE NAZIONALE	83	2.109.238,9	15	404.444,1	18,07	19,17

Con l'eccezione della Toscana e della Puglia, le ultimazioni riguardano, in genere, strutture caratterizzate da costi molto contenuti (mediamente inferiori ai 270 milioni di euro), che solo per la metà risultano fruibili e/o in esercizio.

Il quadro realizzativo sopra delineato evidenzia un ritardo generalizzato nell'avanzamento dei lavori, da imputarsi a numerosi limiti operativi, i più frequenti dei quali vengono sintetizzati nella Tavola V.8.

Tavola V.8 - ART. 20 LEGGE 67/88 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: LIMITI OPERATIVI DI MAGGIORE RILEVANZA NELL'ESECUZIONE DELLE OPERE (*) - (Situazione al 31.12.2002)

Regioni	N. progetti verificati	Totale	Con limiti operativi			
			Tecnici	Amministrativi	Finanziari	Altri
PIEMONTE	14	14	9	2	1	2
VENETO	3	3	3	0	0	0
LIGURIA	10	10	8	1	0	1
TOSCANA (*)	17	16	9	2	3	2
MARCHE	9	9	6	0	0	3
LAZIO	4	4	3	1	0	0
ABRUZZO	3	3	2	0	0	1
CAMPANIA	5	5	2	1	0	2
PUGLIA	11	11	9	0	0	2
CALABRIA	1	1	0	1	0	0
SICILIA	6	6	3	1	0	2
TOTALE	83	82	54	9	4	15

LEGENDA DEI LIMITI OPERATIVI:

Tecnici: incompletezza o carenze del progetto; indisponibilità del sito o degli immobili; difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorpresa geolo., ritrov. arch., ordigni bellici); interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso; redazione o approvazione perizie di variante.

Amministrativi: disfunzioni degli uffici nella predisposizione degli atti inerenti la gestione del progetto; mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni; etc.

Finanziari: difficoltà inerenti i flussi di finanziamento

Altri: contenzioso nella fase di affidamento dei lavori e nella fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, etc.) ripetizione gara d'appalto; controversie legali; problemi organizzativi; cause di forza maggiore; avversità atmosferiche; etc.

(*) La maggiore incidenza del limite operativo indicato, in presenza di altri limiti, è stata rilevata in termini di prolungamento dei tempi di durata realizzativa

(*) Per il progetto relativo al P.O. Misericordia di Grosseto in sede di verifica non si sono rilevati limiti operativi

Per quasi tutti i progetti sono state individuate problematiche di varia natura, con una forte prevalenza di quelle di natura tecnica (carenze progettuali, perizie di variante, interferenze con altri servizi strutture ed attività e difficoltà tecniche esecutive) e, seppur per casi di numero ridotto, quelle di natura amministrativa (problemi organizzativi degli enti attuatori e/o delle imprese aggiudicatrici e problemi per l'ottenimento delle necessarie autorizzazioni).

Solo per un progetto (localizzato nella Regione Toscana e relativo all'Ospedale Misericordia di Grosseto), non sono stati riscontrati limiti operativi.

V.3. Programma interventi urgenti per la lotta contro l'AIDS ex Legge 5 Giugno 1990, n.35**V.3.1. Disponibilità Finanziaria di Programma**

Nell'ambito dell'apposito piano predisposto dalla Commissione Nazionale per la lotta contro l'AIDS, la legge 5 giugno 1990, n.135, autorizza l'attuazione di un articolato programma di interventi, per la realizzazione dei quali è prevista la disponibilità finanziaria di 1.084 milioni di euro.

Gli interventi stessi riguardano la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive, nonché la realizzazione di spazi per attività di ospedale diurno. È previsto inoltre il finanziamento di laboratori di virologia, microbiologia e immunologia negli ospedali e nelle cliniche universitarie e convenzionate.

Relativamente agli aspetti finanziari del programma, il CIPE, nella seduta del 21 dicembre 1993, su proposta del Ministro della Sanità (oggi Ministro della Salute), ripartì i 1.084 milioni di euro messi a disposizione dalla legge di finanziamento, con esclusione dei 63 milioni destinati alla definitiva liquidazione dei corrispettivi dovuti alle società concessionarie, alle quali, in base alle originarie procedure attuative della legge 135/90, spettava di elaborare i progetti degli interventi previsti dalle Regioni.

Nella Tavola V.9 sono riportate le assegnazioni di programma, espresse in migliaia di euro, al netto dei già citati compensi per le società concessionarie, che le Regioni, sulla base dei progetti individuati e approvati dal Ministero della Sanità, possono destinare ai laboratori e all'edilizia.

Dalla stessa tabella risulta, inoltre, che la effettiva disponibilità delle risorse di programma è di soli 725 milioni di euro atteso che le erogazioni effettuate dall'allora Ministero della Sanità entro il 1995 esauriscono i fondi destinati ai laboratori di ricerca e anticipano parzialmente i finanziamenti destinati agli interventi urgenti in edilizia.

Alla data del 31 dicembre 2002 il programma è da ritenersi pressoché ultimato sotto il profilo delle concessioni delle risorse tanto che risultavano finanziati 199 interventi di edilizia sanitaria per un importo complessivo di circa 715 milioni di euro pari al 99 per cento delle disponibilità.

V.3.2. Le verifiche con sopralluogo effettuate nell'anno 2002

Il programma di visite per il 2002 ha previsto un numero limitato di verifiche in loco in quanto pochi progetti presentavano realizzazioni significative soprattutto a causa del ritardo generalizzato con cui è avvenuta la ridefinizione dei progetti (resasi necessaria per le mutate caratteristiche terapeutiche nei confronti dell'AIDS) e, di conseguenza, l'avvio dei progetti stessi.

Gli interventi oggetto di visita sono relativi alle Regioni Piemonte (2 progetti), Liguria (3 progetti), Toscana (5 progetti), Marche (4 progetti), Abruzzo (2 progetti), Puglia (3 progetti) e Calabria (1 progetto).

Tavola V.9 - LEGGE 5 GIUGNO 1990 N. 135 - ASSEGNAZIONI NETTE DI PROGRAMMA, EROGAZIONI MINISTERO SANITÀ ED ASSEGNAZIONI DI PROGRAMMA DISPONIBILI PER EDILIZIA

REGIONI	ASSEGNAZIONI NETTE DI PROGRAMMA						EROGAZIONI MINISTERO SANITÀ (DM 18.11.93 e DM 16.11.95)			ASSEGNAZIONI NETTE DI PROGRAMMI DA UTILIZZARE		ASSEGNAZIONI DI PROGRAMMA DISPONIBILI PER EDILIZIA
	Totale		Laboratori		Edilizia		Totale	Laboratori	Edilizia	Laboratori	Edilizia	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	Importo	Importo	Importo			Importo
PIEMONTE	22	92.224,74	11	7.189,08	11	85.035,66	7.334,72	7.189,08	145,64	0,00	84.890,02	84.890,02
VALLE D'AOSTA	3	276,30	2	169,91	1	106,39	169,91	169,91	0,00	0,00	106,39	106,39
LOMBARDIA	73	194.458,93	51	22.284,08	22	172.174,85	80.421,12	22.284,08	58.137,04	0,00	114.037,81	114.037,81
P.A. BOLZANO	2	6.478,44	1	656,42	1	5.822,02	656,42	656,42	0,00	0,00	5.822,02	5.822,02
P.A. TRENTO	4	8.543,75	2	729,24	2	7.814,51	1.485,85	729,24	756,61	0,00	7.057,90	7.057,90
VENETO	32	85.978,20	15	17.376,19	17	68.602,00	38.845,82	17.376,19	21.469,63	0,00	47.132,37	47.132,37
FRIULI V. G.	12	14.417,93	9	1.963,57	3	12.454,36	5.483,22	1.963,57	3.519,65	0,00	8.934,70	8.934,70
LIGURIA	18	34.058,27	12	2.827,60	6	31.230,67	11.665,73	2.827,60	8.838,13	0,00	22.392,54	22.392,54
EMILIA R.	25	66.633,27	14	6.889,02	11	59.744,25	23.164,64	6.889,02	16.275,62	0,00	43.468,63	43.468,63
Totale Nord	191	503.069,82	117	60.085,11	74	442.984,71	169.227,43	60.085,11	109.142,32	0,00	333.842,39	333.842,39
TOSCANA	24	68.970,24	14	5.990,90	10	62.979,34	23.165,67	5.990,90	17.174,77	0,00	45.804,56	45.804,56
UMBRIA	13	15.159,56	8	1.526,13	5	13.633,43	6.052,36	1.526,13	4.526,23	0,00	9.107,20	9.107,20
MARCHE	18	16.270,46	8	2.487,77	10	13.782,69	5.068,51	2.487,77	2.580,74	0,00	11.201,95	11.201,95
LAZIO	21	100.514,39	12	11.139,46	9	89.374,93	17.697,43	11.139,46	6.557,97	0,00	82.816,96	82.816,96
Totale Centro	76	200.914,65	42	21.144,26	34	179.770,38	51.983,97	21.144,26	30.839,71	0,00	148.930,68	148.930,68
ABRUZZO	12	14.757,24	6	2.107,14	6	12.650,10	5.259,08	2.107,66	3.151,42	-0,52	9.498,68	9.498,16
MOLISE	2	2.915,92	1	737,50	1	2.178,42	1.477,07	737,50	739,57	0,00	1.438,85	1.438,85
CAMPANIA	18	103.329,60	9	10.590,98	9	92.738,62	21.113,79	10.590,98	10.522,81	0,00	82.215,81	82.215,81
PUGLIA	29	45.078,42	16	6.089,54	13	38.988,88	15.065,56	6.089,54	8.976,02	0,00	30.012,86	30.012,86
BASILICATA	4	6.298,19	2	1.410,44	2	4.887,75	1.907,79	1.409,93	497,86	0,52	4.389,88	4.390,40
CALABRIA	13	32.931,36	6	3.176,21	7	29.755,15	9.576,14	3.176,73	6.399,42	-0,52	23.355,73	23.355,21
SICILIA	42	83.533,80	27	7.722,58	15	75.811,22	10.100,86	7.722,58	2.378,28	0,00	73.432,94	73.432,94
SARDEGNA	24	28.056,00	12	1.918,64	12	26.137,37	10.161,81	1.918,12	8.243,69	0,52	17.893,68	17.894,20
Totale Sud	144	316.900,54	79	33.753,04	65	283.147,49	74.662,11	33.753,04	40.909,07	0,00	242.238,43	242.238,43
TOTALE NAZIONALE	411	1.020.885,00	238	114.982,41	173	905.902,59	295.873,51	114.982,41	180.891,09	0,00	725.011,49	725.011,49

In media l'avanzamento rilevato dei 20 progetti è del 65 per cento, con situazioni differenziate a livello regionale, che variano dal mancato avvio per i due progetti della regione Abruzzo e della regione Calabria, ai valori superiori al 95 per cento di alcuni interventi delle regioni Liguria, Toscana, Marche e Puglia.

Dei 17 progetti avviati 3 risultano momentaneamente sospesi, 7 ancora in corso di esecuzione e 7 ultimati (2 della regione Liguria, 3 delle Marche ed 1 rispettivamente delle regioni Toscana e Puglia) dei quali 5 in esercizio.

Le iniziative realizzate hanno riscontrato, tuttavia, problemi nel corso dei lavori tanto che, mediamente, le ultimazioni sono avvenute con 15 mesi di ritardo rispetto ai tempi prefissati. Come già indicato per i progetti finanziati sull'art.20, gli ostacoli che più frequentemente si riscontrano, vedi Tavola V.10, sono quelli di natura tecnica – in primo luogo carenze progettuali e conseguenti perizie di variante – e di natura amministrativa legate a disfunzioni degli uffici nella predisposizione degli atti inerenti la predisposizione dei progetti.

Tavola V.10 - LEGGE 5 GIUGNO 1990 N. 135 - PROGETTI VERIFICATI NEL CORSO DEL 2002: LIMITI OPERATIVI DI MAGGIORE RILEVANZA NELL'ESECUZIONE DELLE OPERE (*)
- (Situazione al 31.12.2002)

Regioni	N. progetti verificati	Totale	Con limiti operativi			Altri
			Tecnici	Amministrativi	Finanziari	
PIEMONTE	2	2	1	0	0	1
LIGURIA	3	3	2	0	0	1
TOSCANA	5	5	2	1	0	2
MARCHE	4	4	2	1	0	1
ABRUZZO	2	2	0	2	0	0
PUGLIA	3	3	2	0	0	1
CALABRIA	1	1	0	1	0	0
TOTALE	20	20	9	5	0	6

(*) Per il progetto relativo al P.O. Misericordia di Grosseto in sede di verifica non si sono rilevati limiti operativi

LEGENDA DEI LIMITI OPERATIVI:

Tecnici: incompletezza o carenze del progetto; indisponibilità del sito o degli immobili; difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geolo., ritrov. arch., ordigni bellici); interferenze con sottoservizi, con altre infrastrutture o con attività in corso; redazione o approvazione perizie di variante.

Amministrativi: disfunzioni degli uffici nella predisposizione degli atti inerenti la gestione del progetto; mancato o ritardato rilascio delle prescritte autorizzazioni; etc.

Finanziari: difficoltà inerenti i flussi di finanziamento

Altri: contenzioso nella fase di affidamento dei lavori e nella fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, etc.) ripetizione gara d'appalto; controversie legali; problemi organizzativi; cause di forza maggiore; avversità atmosferiche; etc.

(*) La maggiore incidenza del limite operativo indicato, in compresenza di altri limiti, è stata rilevata in termini di prolungamento dei tempi di durata realizzativa

VI. LE ATTIVITÀ RIGUARDANTI LE CONVENZIONI EX-AGENSUD

VI.1. Oggetto e sintesi conclusiva dei risultati

La definitiva devoluzione alle Regioni delle funzioni relative alla gestione delle convenzioni ex-Agensud consente di tracciare un bilancio complessivo dell'attività svolta in questo particolare settore a supporto della Cassa Depositi e Prestiti.

L'UVER ha sottoposto a verifica complessivamente 1.042 convenzioni - ripartite nella Tavola VI.1 per regioni, tipo ed anno di stipula - in ordine alle quali sono stati redatti 1.841 rapporti di verifica e sono stati predisposti 626 decreti di chiusura.

Tavola VI.1 - TOTALE CONVENZIONI PERVENUTE ALL'UVER

Anno di Stipula	Regione	Opere	Progetti Speciali	Studi e/o progettazioni	Totale complessivo
1987	ABRUZZO	30		35	65
	BASILICATA	26		27	53
	CALABRIA	29		43	72
	CAMPANIA	64		26	90
	LAZIO	11		33	44
	MARCHE	12		6	18
	MOLISE	16		16	32
	PUGLIA	48		29	77
	SARDEGNA	40		27	67
	SICILIA	42		36	78
Totale 87		318		278	596
1988	ABRUZZO	17		11	28
	BASILICATA	16		5	21
	CALABRIA	15		2	17
	CAMPANIA	32		3	35
	LAZIO	15		5	20
	MARCHE	1		2	3
	MOLISE	8		13	21
	PUGLIA	30		6	36
	SARDEGNA	34		5	39
	SICILIA	18		8	26
Totale 88		186		60	246
1990	ABRUZZO	18			18
	BASILICATA	17			17
	CALABRIA	23			23
	CAMPANIA	12		2	14
	LAZIO	13		1	14
	MARCHE	1			1
	MOLISE	16			16
	PUGLIA	28			28
	SARDEGNA	21			21
	SICILIA	13			13
Totale 90		162		3	165
Progetti Speciali	CAMPANIA		17		17
	LAZIO		9		9
	MOLISE		7		7
	SICILIA		2		2
Totale Progetti Speciali			35		35
Totale complessivo		666	35	341	1042

Questi ultimi, inoltre, in 20 casi hanno comportato la necessità di procedere alla rettifica dei dati contabili mentre in un caso il decreto di chiusura è stato annullato (Tavola VI.2).

Tavola VI.2. - CONVENZIONI: VERIFICHE E CHIUSURA			
VERIFICHE		CHIUSURA	
Rapporto proroga	1.583	Decreti di Chiusura	626
Rapporti per varianti e relazioni art.7	234	Decreti di Rettifica	20
Casi particolari	24	Decreti di annullamento	1
Totali	1.841	Totali	647

Le verifiche hanno riguardato:

- nell'86 per cento dei casi l'accertamento della sussistenza delle cause di forza maggiore per l'ammissibilità delle richieste di proroga del termine di chiusura della convenzione avanzate dagli Enti attuatori;
- nel 12,7 per cento dei casi la predisposizione della relazione per il CI-PE in ordine alle richieste di approvazione di perizie di variante e suppletive che comportassero modifiche essenziali al progetto originario o la realizzazione di opere complementari e/o aggiuntive a quelle in corso di realizzazione;
- nell'1,3 per cento dei casi situazioni particolari, connesse soprattutto a vicende giudiziarie o problematiche di particolare gravità che potessero preludere alla revoca della convenzione.

VI.2. L'evoluzione normativa

Il D.L.vo 3 aprile 1993, n.96 emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 19 dicembre 1992, n.488, stabilì la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, organicamente regolato dalla legge 1 marzo 1986, n.64, e, contemporaneamente, costituì il punto di svolta per il passaggio all'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale.

A seguito della soppressione del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, il succitato D.L.vo 96/93 prevede l'attribuzione delle funzioni del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno al Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, nonché il subentro della Cassa Depositi e Prestiti in tutti i rapporti attivi e passivi già intercorrenti tra la soppressa Agenzia e gli enti attuatori degli interventi stessi. A quest'ultima venne, altresì, attribuita la facoltà di avvalersi del Nucleo ispettivo del Ministero del Bilancio (ora Unità di verifica degli investimenti pubblici - UVER) per le attività di verifica e controllo; attività che riguardò soprattutto le richieste, avanzate dagli Enti attuatori, di proroga dei termini di scadenza delle convenzioni.

L'intervento del Nucleo ispettivo venne, inoltre, previsto anche dall'art.7 del D.L. n.32/1995, convertito con L.104/95, nella procedura di approvazione delle varianti progettuali che comportassero modifiche essenziali alla natura delle opere da realizzare ovvero opere complementari o aggiuntive all'opera stessa.

Due erano le tipologie di verifica, più ricorrenti, svolte dall'UVER sulle convenzioni di finanziamento ex art.4 della L.64/86 stipulate dalla soppressa Agenzia per lo sviluppo del mezzogiorno con i soggetti attuatori, individuati dalle delibere CIPE di approvazione dei Piani annuali di attuazione della legge precitata.

La prima riguardava la valutazione circa la sussistenza di cause di forza maggiore, che permettano alla Cassa DD.PP. di procedere alla concessione di proroghe dei termini convenzionali, ai sensi dell'art.8, 2° comma del D.L.vo 96/93.

La seconda si inquadrava nel procedimento di approvazione, da parte del CIPE, delle perizie di variante che comportino modifiche sostanziali al progetto oggetto del finanziamento, ovvero che prevedano opere complementari o aggiuntive purché indispensabili alla fruibilità e funzionalità dell'opera in corso di realizzazione.

Nell'ambito di tale procedura all'UVER era affidato il compito di svolgere una verifica sull'attuazione delle opere predisponendo apposita relazione.

L'integrale realizzazione dell'opera finanziata comportava la "chiusura" del rapporto convenzionale, deliberata dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Nell'ambito di tale procedura, l'attività dell'UVER si sostanziava in un esame della completezza della documentazione, pervenuta dalla Cassa DD. PP. ed eventualmente integrata dagli enti convenzionati, e della sua conformità ai requisiti di cui al punto 4, lett. c, della circolare n.1195 dell'ottobre 1993, con la quale la Cassa Depositi e Prestiti aveva regolamentato i compiti affidatigli dalla citata normativa.

Al termine dell'istruttoria documentale veniva predisposto, sulla base del relativo rapporto di verifica, lo schema di provvedimento di approvazione degli atti di chiusura della convenzione, che, perfezionato con la firma del Capo del Dipartimento, veniva trasmesso, unitamente alla documentazione di supporto, alla Cassa Depositi e Prestiti, ai fini dell'adozione della "determina di chiusura" della convenzione.

Quest'ultima, adottata dal Direttore Generale della Cassa DD. PP., responsabile del procedimento, dichiarava chiuso il rapporto convenzionale e definiva, in base agli elementi contabili acquisiti direttamente dalla stessa Cassa, i sottostanti rapporti finanziari.

Il sistema sopra delineato è stato modificato radicalmente dalla deliberazione n.175/99, adottata dal CIPE il 5.11.1999 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.289 del 10.12.1999, con la quale è stata data attuazione all'art.94, comma 2, lett. f), del D.L.vo 31.3.1998, n.112.

Questo, infatti ha statuito che, relativamente agli interventi di cui agli artt.8 e 9-bis del D.L.vo n.96/93 e successive modifiche e integrazioni, le regioni subentrano al CIPE, al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e alla Cassa Depositi e Prestiti in tutti i rapporti attivi e passivi con gli enti attuatori, le imprese esecutrici e i terzi comunque interessati alla realizzazione degli interventi stessi.

Con D.P.C.M. del 12 settembre 2000 (pubblicato sulla G.U. n.303 del 30.12.2000), emesso in attuazione dell'art.7, comma 1, dello stesso D.L.vo n.112/98, è stato quantificato l'ammontare delle risorse finanziarie da trasferire alle regioni e ne sono state fissate le relative modalità di erogazione. Il trasferimento effettivo delle funzioni, con conseguente cessazione dell'attività dell'UVER, è, peraltro, intervenuto alla fine del 2002 a seguito dell'emissione del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 03.10.2002, con il quale sono stati individuati gli interventi e le risorse da trasferire.

Di seguito viene effettuata una dettagliata analisi dei singoli filoni di attività.

VI.3. Proroga del termine finale delle convenzioni

Nella Tavola VI.3 viene evidenziato che le verifiche per l'accertamento della sussistenza delle cause di forza maggiore poste a fondamento della richiesta di proroga del termine di chiusura hanno riguardato complessivamente 494 convenzioni ed hanno dato luogo all'invio di 1.583 rapporti di verifica, dei quali 518 a seguito di sopralluogo.

Tavola VI.3 RAPPORTI INVIATI CON RICHIESTE DI VERIFICA PER PROROGA

Regione	Convenzioni	VERIFICHE			"Rapporto Verifiche/ Convenzioni"
		con sopralluogo	senza sopralluogo	Totale	
ABRUZZO	59	62	120	182	3,08
BASILICATA	39	44	90	134	3,44
CALABRIA	52	51	139	190	3,65
CAMPANIA	80	76	196	272	3,40
LAZIO	27	33	59	92	3,41
MARCHE	7	11	15	26	3,71
MOISE	34	39	79	118	3,47
PUGLIA	57	59	112	171	3,00
SARDEGNA	80	81	151	232	2,90
SICILIA	59	62	104	166	2,81
Totale complessivo	494	518	1.065	1.583	3,20

Di questi, il maggior numero è relativo ad interventi localizzati nella regione Campania (272, dei quali 76 con sopralluogo, riferiti ad 80 convenzioni) mentre le verifiche effettuate nella regione Sardegna ammontano a 232, delle quali 81 con sopralluogo, pur in presenza di un ugual numero di convenzioni.

È interessante, inoltre, notare che, essendo il numero dei rapporti superiore di oltre un terzo al numero delle convenzioni verificate, ogni intervento ha richiesto, in media, un numero di proroghe che oscilla dai 2,81 della Regione Siciliana ai 3,71 della Regione Marche.

La Tavola VI.4 riporta le convenzioni verificate distinte per anno di stipula, per durata media delle convenzioni e per durata media delle proroghe con la relativa incidenza percentuale.

Tavola VI.4 - CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI EX AGENSUD OGGETTO DI RICHIESTE DI VERIFICA, AI SENSI DELL'ART. 8 DEL DECRETO LEGISLATIVO 3.4.1993 N. 96 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI - DURATA MEDIA DELLE PROROGHE E LORO INCIDENZA SU QUELLA DELLE CONVENZIONI, PER PIANO ANNUALE

Anno	Durata Media della Convenzione (in mesi)	Durata Media della Proroga (in mesi)	Incidenza proroghe
1987	33,09	83,78	253,20
1988	35,49	80,76	227,56
1990	34,32	63,23	184,24
Progetti Speciali	43,29	47,00	108,58
Totale complessivo	146,18	274,77	186,96

Si rileva che il trend della durata media delle proroghe richieste diminuisce a partire dalle convenzioni stipulate nel 1987, per le quali si registra la più elevata incidenza delle proroghe stesse rispetto alla durata convenzionale.

Si è, poi, proceduto a raggruppare “per classe” le motivazioni che hanno ritardato i tempi di esecuzione dei progetti; esse sono state evidenziate nelle Tavole VI.5, VI.6 e VI.7 dove sono riportate distintamente per piano annuale di appartenenza, per comparto e per localizzazione degli enti attuatori.

In particolare, da dette tavole si rileva che le cause, che con maggiore frequenza hanno determinato le richieste di proroga, sono da individuare nelle procedure di approvazione delle perizie di variante (n.276 con una incidenza percentuale del 55,87 per cento) nonché nel mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni amministrative (n.182 con un’incidenza percentuale del 36,84 per cento) e nel protrarsi delle procedure espropriative (n.163 con un’incidenza percentuale del 33,00 per cento).

I ritardi dovuti all’approvazione delle perizie di variante, determinate, spesso, dalla necessità di adeguarsi a normative intervenute dopo l’approvazione del progetto, hanno inciso soprattutto sui lavori relativi al comparto ambiente (86 casi su 148 esaminati) e a quello edilizia pubblica (55 casi su 89 esaminati).

Anche i ritardi causati dagli ostacoli nel rilascio delle previste autorizzazioni e dal protrarsi delle procedure espropriative hanno interessato, in modo particolare, il comparto ambiente (rispettivamente 67 e 53 casi su 148 esaminati).

Altri limiti operativi riscontrati sono quelli relativi a:

- contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantieri, controversie con le imprese, fallimenti, ecc.), riscontrato nel 22,06 per cento dei casi;
- interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso, presente nel 19,64 per cento delle convenzioni sottoposte a verifica.

Tavola VI.5 - TIPOLOGIA LIMITI REGISTRATI SU CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI DISTRIBUITI PER ANNO

Anno	Incompletezza o carenze del progetto esecutivo	Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	Mancato o ritardo rilascio delle previste autorizzazioni	Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc..)	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento di ordigni bellici ecc...).	Redazione e/o approvazione di perizie di variante	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, (ecc...).	Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso.	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento	Espropri	Totale convenzioni
A) NUMERO MOTIVAZIONI												
1987	2	19	7	56	32	14	96	40	32	6	67	179
1988	2	16	15	64	29	14	86	35	32	15	51	152
1990	3	22	21	58	33	23	90	34	33	15	43	156
Progetti speciali		1	1	4	1	1	4				2	7
Totale complessivo	7	58	44	182	95	52	276	109	97	36	163	494
B) INCIDENZA PERCENTUALE												
1987	1,12%	10,61%	3,91%	31,28%	17,88%	7,82%	53,63%	22,35%	17,88%	3,35%	37,43%	179
1988	1,32%	10,53%	9,87%	42,11%	19,08%	9,21%	56,58	23,03%	21,05%	9,87	33,55	152
1990	1,92%	14,10%	13,46%	37,18%	21,15%	14,74%	57,69%	21,79%	21,15%	9,62	27,56	156
Progetti speciali	0,0%	14,29%	14,29%	57,14%	14,29%	14,29%	57,14%	0,00%	0,00%	0,00	28,57	7
	1,42%	11,74%	8,91%	36,84%	19,23%	10,53%	55,87%	22,06%	19,64%	7,29%	33,00%	

Tavola VI.6 - TIPOLOGIA LIMITI REGISTRATI SU CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI DISTRIBUITI PER COMPARTO

Comparto	Incompletezza o carenze del progetto esecutivo	Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	Mancato o ritardo rilascio delle previste autorizzazioni	Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc..)	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento di ordigni bellici ecc...).	Redazione e/o approvazione di perizie di variante	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, (ecc...).	Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso.	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamento	Espropri	Totale convenzioni
A) NUMERO MOTIVAZIONI												
Agricoltura		6	6	27	8	5	39	16	14	6	44	81
Altri		2	3	9	4	1	10	8	6	1	1	25
Ambiente	2	11	8	67	32	15	86	29	26	6	53	148
Beni culturali		4	2	7	4	9	9	3	4	1	3	20
Edilizia Pubblica		16	4	29	16	10	55	17	24	12	26	89
Energia				1			1					2
Trasporti e Telecomunicazioni	2	12	14	34	18	9	54	25	19	7	32	93
Turismo, sport e spettacolo	7	58	44	182	95	52	276	109	97	36	163	494
B) INCIDENZA PERCENTUALE												
Agricoltura	0,00%	7,41%	7,41%	33,33%	9,88%	6,17%	48,15%	19,75%	17,28%	7,41%	54,32	
Altri	0,00%	8,00%	12,00%	36,00%	16,00%	4,00%	40,00%	32,00%	24,00%	4,00%	4,00	
Ambiente	1,35%	7,43%	5,41%	45,27%	21,62%	10,14%	58,11%	19,59%	17,57%	4,05%	35,81	
Beni culturali	0,00%	20,00%	10,00%	35,00%	20,00%	45,00%	45,00%	15,00%	20,00%	5,00%	15,00	
Edilizia Pubblica	0,00%	17,98%	4,49%	32,58%	17,98%	11,24%	61,80%	19,10%	26,97%	13,48%	29,21	
Energia	0,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00	0,00	
Trasporti e Telecomunicazioni	2,15%	15,05%	15,05%	36,56%	19,35%	9,68%	58,06%	26,88%	20,43%	8,33	34,41	
Turismo, sport e spettacolo	8,33%	19,44%	19,44%	22,22%	36,11	8,33%	61,11%	30,56%	11,11%	7,29	11,11	
	1,42%	11,74%	8,91%	36,84%	19,23%	10,53%	55,87%	22,06%	19,64%	7,29%	33,00%	

Tavola 6.7 - TIPOLOGIA LIMITI REGISTRATI SU CONVENZIONI E PROGETTI SPECIALI DISTRIBUITI PER REGIONE

Regione	Incompletezza o carenze del progetto esecutivo	Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni	Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.)	Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento di ordigni bellici, ecc.)	Redazione e/o approvazione di perizie di variante	Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, ecc...)	Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso	Difficoltà inerenti i flussi di finanziamenti	Espropri	Totale convenzioni
A) NUMERO MOTIVAZIONI												
ABRUZZO	2	10	4	19	10	1	29	10	13	6	26	59
BASILICATA		7	4	16	8	3	21	10	5	3	13	39
CALABRIA	2	7	6	15	14	5	43	8	6	4	9	52
CAMPANIA	1	10	6	40	14	12	42	19	17	6	25	80
LAZIO		1	4	10	5	8	10	7	4	2	8	27
MARCHE				2	2	2	4		2		3	7
MOLISE		5	5	16	5	4	18	7	3	2	15	34
PUGLIA		4	7	18	10	8	29	10	14	3	21	57
SARDEGNA		8	3	24	15	5	50	19	21	5	30	80
SICILIA	2	6	5	22	12	4	30	19	12	5	13	59
Totale complessivo	7	58	44	182	95	52	276	109	97	36	163	494
B) INCIDENZA PERCENTUALE												
ABRUZZO	3,39%	16,95%	6,78%	32,20%	16,95%	1,69%	49,15%	16,95%	22,03%	10,17%	44,07%	
BASILICATA	0,00%	17,95%	10,26%	41,03%	20,51%	7,69%	53,85%	25,64%	12,82%	7,69%	33,33%	
CALABRIA	3,85%	13,46%	11,54%	28,85%	26,92%	9,62%	82,69%	15,38%	11,54%	7,69%	17,31%	
CAMPANIA	1,25%	12,50%	7,50%	50,00%	17,50%	15,00%	52,50%	23,75%	21,25%	7,50%	31,25%	
LAZIO	0,00%	3,70%	14,81%	37,04%	18,52%	29,63%	37,04%	25,93%	14,81%	7,41%	29,63%	
MARCHE	0,00%	0,00%	0,00%	28,57%	28,57%	28,57%	57,14%	0,00%	28,57%	0,00%	42,86%	
MOLISE	0,00%	14,71%	14,71%	47,06%	14,71%	11,76%	52,94%	20,59%	8,82%	5,88%	44,12%	
PUGLIA	0,00%	7,02%	12,28%	31,58%	17,54%	14,04%	50,88%	17,54%	24,56%	5,26%	36,84%	
SARDEGNA	0,00%	10,00%	3,75%	30,00%	18,75%	6,25%	62,50%	23,75%	26,25%	6,25%	37,50%	
SICILIA	3,39%	10,17%	8,47%	37,29%	20,34%	6,78%	50,85%	32,20%	20,34%	8,47%	22,03%	
	1,42%	11,74%	8,91%	36,84%	19,23%	10,53%	55,87%	22,06%	19,64%	7,29%	33,00%	

– cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.), presente nel 19,23 per cento delle verifiche effettuate;

Sul piano regionale, la Campania e la Sardegna registrano, come già detto, il maggior numero di verifiche effettuate (rispettivamente 272 e 232). Il limite operativo di maggiore incidenza è, in entrambe le regioni, quello relativo alla redazione ed approvazione delle perizie di variante.

L'esperienza, derivante dai sopralluoghi effettuati da quando la Cassa Depositi e Prestiti è subentrata all'Agensud nella gestione delle convenzioni, ha consentito di individuare un ulteriore limite operativo, che, pur non essendo quantificabile, ha pur tuttavia inciso notevolmente sulla tempistica realizzativa delle opere finanziate.

Tale limite consiste nella generica difficoltà che incontrano, nella gestione di progetti particolarmente impegnativi, sia da un punto di vista tecnico che finanziario, gli enti attuatori di ridotte dimensioni a causa di una capacità organizzativa assolutamente inadeguata alle problematiche, che inevitabilmente insorgono nella realizzazione di opere di un certo livello.

In particolare ciò è stato riscontrato nei casi di convenzioni stipulate con comuni aventi una popolazione di poche migliaia di abitanti e, quindi, con bilanci annuali di gran lunga inferiori all'importo stesso dei lavori, o con piccoli consorzi dalle scarse risorse economiche.

VI.4. Accertamenti relativi alle variazioni progettuali

L'originaria formulazione dell'art.8 del D. Lgs 96/93 non prevedeva la possibilità di approvare perizie di variante che comportassero modifiche essenziali alla natura delle opere ovvero opere complementari o aggiuntive.

Tale possibilità fu introdotta con l'art.7 del D.L. 08.02.1995, n.32, convertito senza modificazioni dalla legge 07.04.1995, n.104, e disciplinata dalla deliberazione CIPE del 22.11.1994 e dalla relativa circolare esplicativa del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica del 16.3.1995.

In particolare la citata delibera disponeva che il Nucleo Ispettivo (ora Unità di Verifica) verificasse "l'attuazione delle opere predisponendo apposita relazione". La documentazione necessaria per la predisposizione di detta relazione veniva trasmessa all'Unità di Verifica dall'Ente attuatore tramite la Cassa Depositi e Prestiti, che forniva anche la documentazione di base (testo della convenzione, precedenti rapporti ispettivi dell'Agensud, ecc.) necessaria per l'effettuazione delle verifiche di competenza.

Complessivamente l'Unità di Verifica ha predisposto 164 relazioni, 48 delle quali con sopralluogo, riguardanti variazioni progettuali da sottoporre al CIPE; nella Tavola VI.8 sono riportate le convenzioni cui le variazioni si riferiscono, con l'indicazione della data delle relative deliberazioni CIPE di approvazione.

Tavola VI.8 - CONVENZIONI OGGETTO DI RELAZIONE AL C.I.P.E. EX ART.7 L. 104/1995

1	87_00007	Raccordo tra la c.ne di palermo e l'autostrada pa-tp con la grande viabilita' urbana	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di palermo	15.900	26-06-1997
2	87_00014	Opere di complet.to del porto Di Gioia Tauro	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di reggio calabria - reggio calabria	141.120	8-08-1996
3	87_00019	Costruzione di banchina nel porto di arbatax	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per il nucleo di industrializzazione di tortoli' e arbatax - tortoli' (nu)	16.506	21-03-1997
4	87_00062	Utilizzazione a scopo irriguo delle acque invasate nel serbatoio del garcia sul f. Belice sinistro : adduzione e distrib. Zona 1/a	Agricoltura	Consorzio bonifica basso belice carboj - menfi (ag)	55.200	16-10-1997
5	87_00131	Parcheggio pubblico piazza andrea di isernia	Edilizia Pubblica	Comune di isernia	3.592	8-08-1995
6	87_00162	Svincoli per area terminal-bus di campobasso	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di campobasso	15.000	20-11-1995
7	87_00187	Sistemazione pendici invaso occhito sul forte - ultimo lotto	Ambiente	Consorzio bonifica capitanata - foggia	7.800	8-08-1995
8	87_00221	Completamento infrastrutture agglomerato industriale di bivona porto salvo	Edilizia Pubblica	Consorzio per il nucleo di industrializzazione di vibo valentia - vibo valentia (vv)	3.174	2-11-2000
9	87_00229	Potenziamento acquedotto abitati di lunamatrona e pauli arbarei	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	1.300	21-04-1999
10	87_00229	Potenziamento acquedotto abitati di lunamatrona e pauli arbarei	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - Cagliari	1.300	21-04-1999
11	87_00230	Acquedotto comunale sardegna centro-occidentale alimentato dal serbatoio temo i e ii lotto (po.ri)	Ambiente	Esaf, ente sardo acquedotti e fognature - cagliari	70.600	21-12-2000
12	87_00232	Centro servizi sociali - consortili agglomerato industriale "m" di lentini nell'asi siracusa	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di siracusa - zona sud dell'asi della sicilia orientale	13.000	21-03-1997
13	87_00235	Sistemazione e difesa sorgenti del ciane per l'acquedotto a servizio asi Siracusa	Ambiente	Consorzio bonifica paludi lisimelie - siracusa	7.200	3-05-2001
14	87_00277	Svincolo circonvallazione autostrada me-pa e parcheggi nel polo sportivo di s. Filippo	Trasporti e Telecomunicazioni	Comune di messina	25.000	20-11-1995
15	87_00280	Completamento molo polisettoriale del porto di taranto	Trasporti e Telecomunicazioni	Consorzio per l'area di sviluppo industriale di taranto - taranto	70.000	8-05-1996
16	87_00291	Agglomerato di comunanza: infrastrutture varie (rete fognaria, asse attrezzato, adeguamento viabilita')	Edilizia Pubblica	Consorzio per l'industrializzazione valli tronto asi e tesino - ascolti piceno	1.974	13-03-1996
17	87_00301	Acquisizione e sistem. Aree aggl.ti di potenza (con riutilizzazione area ex liquichimica montedison ecc.) E di fito (po.aa)	Edilizia Pubblica	Consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di potenza	26.040	21-12-1995
18	87_00329	Adeguamento acquedotti potabili di pignola e di anzi	Ambiente	Comune di anzi (pz)	2.100	20-11-1995
19	87_00343	Scarico controllato per lo smaltimento rifiuti solidi a servizio bacino di ozieri	Ambiente	Consorzio z.i.r. chilivani ozieri - ozieri (ss)	2.940	5-08-1998
20	87_00346	Irrigazione delle piane di larino con le acque del fiume biferno	Agricoltura	Consorzio bonifica larinese - larino (cb)	12.200	26-06-1996