

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. XIII
n. 2-quater

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER L'ANNO 1997

*(Allegata, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge 17 dicembre 1986, n. 878,
alla Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1998)*

**Presentata dal Ministro del tesoro e del bilancio
e della programmazione economica**

(CIAMPI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 30 settembre 1997
—————

INDICE

- Relazione sulle attività del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici	<i>Pag.</i> 5
- Attività del nucleo ispettivo per la verifica dell'attuazione degli investimenti pubblici	» 19
1. Premessa	» 19
2. L'attività del Nucleo Ispettivo	» 20
2.1. Attività svolta	» 20
2.2. Attività programmate	» 26
3. L'evoluzione del quadro istituzionale	» 28

SENATO DELLA REPUBBLICA XIII LEGISLATURA
30 SET. 1997
Doc. XIII n. 2- ^{quater} Annunciato il 1 OTT. 1997

RELAZIONE SULLE ATTIVITA' DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI¹

L'attività del Nucleo nel periodo di riferimento si è svolta in un contesto economico di rallentamento dell'attività produttiva del Paese, che si è riflesso anche sugli investimenti fissi sia privati che pubblici. La spesa per opere pubbliche, in particolare, si è ridotta nel 1996 del 3,5 per cento a prezzi costanti e sembra accusare una sostanziale stagnazione nell'anno in corso. Su questi andamenti hanno inciso sia le persistenti difficoltà progettuali e procedurali di avvio e realizzazione degli investimenti programmati, anche quando sono state disponibili le necessarie risorse finanziarie, sia i provvedimenti di contenimento della spesa pubblica.

Nello stesso periodo in esame sono state introdotte diverse innovazioni nella programmazione degli interventi pubblici a carattere infrastrutturale, con riflessi importanti sui lavori del Nucleo. A parte le misure del CIPE tendenti ad accelerare gli investimenti nelle aree depresse (delibere del 12.7.1996 e 18.12.1996), si è sviluppata una nuova struttura degli strumenti per le politiche di sviluppo e coesione, la quale si snoda dalle "Intese istituzionali di programma" ai "Parti territoriali", fino ai Contratti "di area" e "di programma". Su questi differenti momenti della programmazione degli interventi il Nucleo è stato chiamato a fornire il suo contributo tecnico.

Per chiarezza e completezza d'illustrazione, la descrizione delle attività del Nucleo è presentata nella forma di una tabella, qui allegata, la quale include indicazioni particolareggiate sui contenuti dei compiti svolti, sui risultati e sui principali aspetti problematici che sono stati rilevati. Come indica la tabella, il Nucleo ha svolto nel periodo in considerazione tutte le sue funzioni istituzionali, che consistono nella valutazione e monitoraggio di programmi e progetti d'investimento e nell'assistenza all'Amministrazione Pubblica (A.P.), centrale e periferica, nella fase di selezione degli investimenti da finanziare. Tra queste attività si segnalano in particolare:

¹ Periodo luglio 1996-luglio 1997

- l'analisi ex-ante dell'impatto economico ed occupazionale e della congruità tecnico-economica dei progetti di investimento, con particolare riguardo alle aree depresse;
- l'istruttoria per la selezione degli investimenti da finanziare;
- l'assistenza ad Amministrazioni centrali e regionali nella definizione dei criteri di selezione degli investimenti e nell'utilizzo delle metodologie di valutazione;
- il monitoraggio dell'attuazione dei quattro accordi Stato-Regione e di talune leggi pluriennali di spesa;
- la valutazione di medio periodo dell'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99;
- la valutazione di programmi di ristrutturazione industriale.

In termini quantitativi, l'attività del Nucleo ha toccato un volume di programmi e progetti d'investimento per un costo complessivo che supera i 100.000 miliardi, su un arco pluriennale, ivi inclusi i finanziamenti privati e quelli comunitari.

A fronte della molteplicità delle funzioni, gran parte delle risorse del Nucleo è stata concentrata, nella seconda metà del 1996, nell'analisi delle proposte di investimento nelle aree depresse, che sono state presentate sulla base della delibera del CIPE del 12.7.1996.

Nell'anno in corso, l'attività prevalente è, invece, rappresentata dall'assistenza tecnico-economica ed amministrativa a supporto delle decisioni d'investimento delle amministrazioni centrali e periferiche. Di minore portata è stata l'attività di monitoraggio in itinere dell'attuazione dei progetti.

I risultati delle attività, che sono riassunti nell'ultima colonna della tabella allegata, testimoniano dell'importanza del contributo del Nucleo nel favorire un miglioramento dei processi decisionali in materia di investimenti pubblici e nel colmare carenze tecniche nell'ambito della A.P., nonostante la ristrettezza del campo entro cui il Nucleo è chiamato ad operare.

Nel corso delle attività di valutazione e di assistenza si sono riscontrati diversi aspetti problematici, i quali sono riportati sinteticamente nella tabella. Su questi aspetti

occorre fermare l'attenzione nella prospettiva di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sostegno pubblico agli investimenti.

Tralasciando una presentazione particolareggiata di questi aspetti, è utile segnalarne alcuni di particolare rilievo. I problemi incontrati più di frequente riguardano:

- a) l'impostazione dei criteri guida per la definizione degli interventi e la selezione dei progetti;
- b) la formulazione dei progetti a causa dell'insufficiente capacità o dello scarso impegno mostrato nella fase progettuale degli investimenti.

Emblematica, in proposito, è stata l'esperienza di valutazione dei progetti relativi alla delibera CIPE del 12.7.1996 sulle aree depresse, che si è conclusa con la decisione del Nucleo di considerare non valutabili, per notevoli carenze d'impostazione, ben 1.973 progetti sui 2.380 presentati.

In altri casi le inadeguatezze dei progetti sono derivate soprattutto dalla indeterminatezza degli obiettivi economici perseguiti, o degli altri interventi pubblici da mettere in opera in funzione complementare alla realizzazione del progetto sottoposto a valutazione. Tale è stato, ad esempio, il caso del progetto di ristrutturazione della FINMARE.

Nell'attuazione degli accordi Stato-Regioni si sono, invece, riscontrate diverse interruzioni dell'attività dei Comitati di Coordinamento per effetto, probabilmente, di un calo d'interesse da parte delle Regioni.

Un problema, di carattere più generale, è rappresentato dalle scarse conoscenze, che sono disponibili, sulla effettiva consistenza della dotazione in essere di infrastrutture e sul connesso fabbisogno, che resta ancora da soddisfare su base nazionale, regionale o territoriale, a seconda della portata dell'investimento infrastrutturale proposto. Di conseguenza, sia la preparazione dei progetti, sia la loro valutazione si sono spesso fondati su una base di informazioni che è chiaramente inadeguata per vagliare gli effetti che il progetto potrebbe avere sull'economia del territorio. Ne sono derivati, inoltre, ritardi nel completamento dell'esame del programma o del progetto da parte del Nucleo, o un esito negativo dell'esame stesso, allorquando esistevano ristretti vincoli temporali

L'inadeguatezza delle basi conoscitive e delle analisi microeconomiche di efficienza ed efficacia degli interventi ha caratterizzato anche le più complesse attività di programmazione, quali quelle relative all'impiego dei fondi strutturali dell'Unione Europea. Ciò è emerso con evidenza nell'ambito della valutazione di medio termine del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99, la quale è stata affidata in via straordinaria al Nucleo.

Diverse difficoltà si sono riscontrate nella fase di attuazione degli accordi Stato-Regione: esse discendono dalla complessità delle procedure amministrative richieste, dall'insufficiente informazione delle Amministrazioni regionali sull'attività degli enti appaltatori operanti nel territorio e dalla necessità di coordinare gli apporti di numerosi enti pubblici.

Per quanto riguarda in complesso il ruolo del Nucleo nella programmazione e nell'analisi degli investimenti pubblici, emerge che il suo intervento ha avuto, nel periodo in considerazione, spiccati caratteri di episodicità e ristrettezza di campo. I vari incarichi assegnatigli di volta in volta non sempre si sono inseriti in un programma di lavoro, che si inquadri organicamente nell'ambito del processo di politica economica, né hanno investito un ampio arco dell'iter che conduce alla decisione d'investimento. Ne è risultato che il potenziale contributo tecnico del Nucleo non sempre è stato utilizzato adeguatamente, in particolare da parte delle Regioni. Inoltre, parecchie valutazioni hanno dato luogo a esiti negativi, in quanto vincolate a parametri e criteri, la cui definizione non ha potuto beneficiare dell'analisi e dell'esperienza accumulate presso il Nucleo. Non mancano, altresì, casi in cui le raccomandazioni tecniche del Nucleo sono state trascurate o disattese dai centri decisionali sugli investimenti, senza un adeguato supporto analitico in contraddittorio. A diversi aspetti problematici, che sono stati delineati in precedenza, si è rivolta l'attenzione nel contesto della preparazione delle proposte di riorganizzazione del Ministero.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITA' DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

1 LUGLIO 1996 - 31 LUGLIO 1997

N.	ATTIVITA'	NATURA E OGGETTO DELL'ATTIVITA'	ASPETTI PROBLEMATICI	ESITO
1.1	Accordi Stato-Regione Piemonte	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza nel processo decisionale e attuativo degli enti centrali e regionali. Monitoraggio dell'iter amministrativo e delle fasi realizzative Evidenziazione delle principali cause di rallentamento degli investimenti ed eventuale intervento presso le Amministrazioni competenti Dimensione finanziata 15.740 mld (796 interventi) 	<ul style="list-style-type: none"> Mancata attuazione del Comitato di Coordinamento con l'effetto rallentamenti nelle procedure Lentezze nell'invio di informazioni da parte delle Amministrazioni centrali ai fini del monitoraggio. La normativa dell'Accordo non prevede l'obbligo di aggiornamento con i nuovi interventi finanziati nella Regione, nei diversi settori. Questo limita il grado di rappresentatività dell'Accordo 	<ul style="list-style-type: none"> Concluso il rapporto sul 3° monitoraggio relativo alla situazione a metà 1996, dal quale risultano ancora in essere 478 interventi (per 14.886 mld), dei quali 232 in corso di realizzazione e 246 ancora da iniziare In via di conclusione il rapporto sul 4° monitoraggio relativo alla situazione a fine 1996 L'attività continua nel 2° semestre 1997
1.2	Accordo Stato-Regione Liguria	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza nel processo decisionale e attuativo degli enti centrali e regionali. Monitoraggio dell'iter amministrativo e delle fasi realizzative. Evidenziazione delle principali cause di rallentamento degli investimenti ed eventuale intervento presso le Amministrazioni competenti Dimensione finanziata 7.273 mld. (197 interventi) 	<ul style="list-style-type: none"> Rallentamento del monitoraggio dovuto alle difficoltà procedurali dell'ANAS Ridotto interesse della Regione al monitoraggio degli interventi 	<ul style="list-style-type: none"> Monitoraggi effettuati solo con riferimento alle opere stradali oggetto di riprogrammazione
1.3	Accordo Stato-Regione Toscana	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza nel processo decisionale e attuativo degli enti centrali e regionali. Monitoraggio dell'iter amministrativo e delle fasi realizzative Evidenziazione delle principali cause di rallentamento degli investimenti ed eventuale intervento presso le Amministrazioni competenti Dimensione finanziata 14.726 mld (682 interventi) 	<ul style="list-style-type: none"> Interruzione dell'attività del Comitato di Coordinamento ha determinato lentezze nella fase di attuazione Interruzione dell'attività del Comitato per le aree di crisi produttiva mirante a identificare il fabbisogno e i mezzi di copertura La normativa dell'Accordo non prevede l'obbligo di aggiornamento con i nuovi interventi finanziati nella Regione nei diversi settori. Questo limita il grado di rappresentatività dell'Accordo 	<ul style="list-style-type: none"> Concluso il rapporto sul 6° monitoraggio relativo alla situazione a metà 1996. In via di conclusione il rapporto sul 7° monitoraggio relativo all'attività a fine 1996. L'attività continua nel 2° semestre 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	ATTIVITA'	NATURA E OGGETTO DELL'ATTIVITA'	ASPETTI PROBLEMATICI	ESITO
1.	Accordo Stato-Regione Marche	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza nel processo decisionale e attuativo degli enti centrali e regionali. Monitoraggio dell'iter amministrativo e delle fasi realizzative Evidenziazione delle principali cause di rallentamento degli investimenti ed eventuale intervento presso le Amministrazioni competenti Dimensione finanziaria 2.895 mld. (429 interventi) 	<ul style="list-style-type: none"> Mancata attivazione del Comitato di Coordinamento con l'effetto rallentamenti nelle procedure Lenenze nell'invio di informazioni da parte delle Amministrazioni centrali ai fini del monitoraggio. La normativa dell'Accordo non prevede l'obbligo di aggiornamento con i nuovi interventi finanziati nella Regione nei diversi settori Questo limita il grado di rappresentatività dell'Accordo Ritardi nella realizzazione delle opere dovuti a nuove limitazioni di finanziamento 	<ul style="list-style-type: none"> Concluso il rapporto sul 5° monitoraggio relativo alla situazione a metà 1996 In via di conclusione il rapporto sul 6° monitoraggio relativo all'attività a fine 1996, dal quale risultano ancora in essere 164 interventi (per 2.111 mld), dei quali 80 in corso di realizzazione e 84 ancora da iniziare. 11 progetti di opere stradali (per 791 mld) sono stati stralciati per mancata copertura finanziaria; sono in notevole ritardo, per ostacoli amministrativi, progetti relativi ai porti e interporti (per 120 mld). L'attività continua nel 2° semestre 1997.
2.	Delibere CIPE Aree depresse (12.7.1996 e 18.12.1996) L. 641/1996	<ul style="list-style-type: none"> Istitutoria e valutazione dei progetti di investimento presentati dalle Amministrazioni centrali e regionali Elaborazione della scheda progettuale per la presentazione delle richieste di finanziamento Elaborazione di una metodologia di analisi per la valutazione Dimensione finanziata degli interventi 3.000 miliardi di finanziamento a progetti rispondenti ai requisiti della delibera CIPE Oggetto <i>Analisi fattibilità infrastrutturale</i> <i>Analisi economica e finanziaria</i> <i>Analisi di fattibilità.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Difficoltà interpretative della delibera CIPE; Su 2380 progetti presentati (per un valore di circa 48 mila miliardi) 1973 progetti (per circa 38 mila miliardi) non hanno potuto essere sottoposti a valutazione perché prive delle informazioni necessarie all'analisi Su questo hanno inciso: <ul style="list-style-type: none"> l'inadeguata capacità progettuale delle Amministrazioni l'insufficiente filtro e selezione delle proposte degli enti locali da parte delle Regioni. Incompletezza della documentazione progettuale. Scarsa attenzione riservata alla dimostrazione di redditività finanziaria da parte delle amministrazioni proponenti. Individuazione dei progetti non sempre rispondente a linee chiare di strategia dello sviluppo 	<ul style="list-style-type: none"> Individuazione di tre categorie di progetti <ul style="list-style-type: none"> * progetti validi e proponibili per il finanziamento * progetti non proponibili per il finanziamento, ma meritevoli di approfondimento * progetti non validi Le indicazioni del Nucleo non sono state recepite in sede di predisposizione della delibera del CIPE in considerazione del numero esiguo di progetti rientranti nella prima categoria, rispetto alle risorse disponibili, e per esigenze di distribuzione territoriale dei finanziamenti. Attività conclusa.
2.1	Attività Istitutoria: Valutazione dei progetti ex delibera CIPE 12.7.1996			

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	ATTIVITA'	NATURA E OGGETTO DELL'ATTIVITA'	ASPETTI PROBLEMATICI	ESITO
2.2	Assistenza alle Amministrazioni per la selezione degli interventi da finanziare (delibera CIPE 18.12.1996)	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza alle Amministrazioni centrali e regionali per l'attività di selezione dei progetti di cui alla delibera CIPE del 12.7.1996, sulla base dei finanziamenti accordati dal CIPE a ciascun ente. Dimensione finanziaria: cf. punto 2.1. Oggetto. <i>Analisi fabbisogno infrastrutturale</i> <i>Analisi dei procedimenti amministrativi</i> <i>Considerazione di eventuali cofinanziamenti comunitari e privati.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Difficoltà interpretative della delibera CIPE del 12.7.1996, sulla cui base le Amministrazioni dovevano selezionare gli interventi Limitata disponibilità delle Amministrazioni, con alcune eccezioni, ad approfondire gli aspetti economici e finanziari delle proposte 	<ul style="list-style-type: none"> A parte i numerosi contatti prevalentemente informativi o ricognitivi, un rapporto di assistenza relativamente sviluppato si è avuto con un Ministero e sei Amministrazioni regionali. Attività conclusa (con l'eccezione della Regione Lombardia con la quale sono in corso approfondimenti riguardanti il progetto di ristrutturazione dell'area industriale Fiat-Arese)
2.3	Assistenza tecnica al Ministero dell'Ambiente per la valutazione dei progetti dei Parchi Nazionali e del progetto PAN (Prodotti Alimentari Naturali)	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza ai Direttori dei parchi ed esperti (seminari e incontri formativi) nell'indirizzo metodologico per le valutazioni economico-finanziarie Assistenza all'attività di istruttoria del progetto da parte dei responsabili dei Parchi. Indirizzo metodologico per la valutazione economico-finanziaria Dimensione finanziaria 112 mld, dei quali 97 pubblici (parte dei 3.000 mld cui al punto 2.1) Oggetto <i>Coordinamento e coordinamento tra pubblico e privato</i> <i>Analisi fabbisogno infrastrutturale; analisi economica e finanziaria; analisi amministrativa dei procedimenti attuativi.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Limitato coinvolgimento del Nucleo, quale organo tecnico, nella valutazione finale degli interventi. Insufficiente livello di maturazione delle proposte progettuali 	<ul style="list-style-type: none"> Seminario di formazione. Riunione tecnica per l'esame delle singole iniziative Relazione di valutazione tecnica del progetto PAN Attività conclusa
2.4	Assistenza al Dipartimento Turismo per il Progetto STARE	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza all'Amministrazione centrale nella valutazione di un progetto ENEA per la fruibilità di infrastrutture tipiche da parte di categorie sociali svavrite Valore: 8 mld circa (parte dei 3.000 mld. di cui al punto 2.1) Oggetto <i>Analisi dell'adeguatezza delle sequenze procedimenti proposte.</i> 		<ul style="list-style-type: none"> Rapporto del Nucleo fornito al Dipartimento, contenente suggerimenti e criteri per il miglioramento del progetto esecutivo. Attività conclusa

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	ATTIVITA'	NATURA E OGGETTO DELL'ATTIVITA'	ASPETTI PROBLEMATICI	ESITO
3.	Grandi opere infrastrutturali (L. 341/1995)	<ul style="list-style-type: none"> Nel quadro della concertazione tra Ministero dei Lavori Pubblici e Ministero del Bilancio, prevista dalla norma, assistenza al Ministero dei Lavori Pubblici e ad altre Amministrazioni per la selezione delle grandi opere infrastrutturali da sottoporre al CIPE per il finanziamento Dimensione finanziaria degli interventi 3.960 miliardi 	<ul style="list-style-type: none"> Carenza d'informazioni e di analisi sul fabbisogno d'infrastrutture 	<ul style="list-style-type: none"> Relazione con indicazioni di selezione degli interventi e loro programmazione, definiti in sede tecnica con il Ministero dei Lavori Pubblici ed altre Amministrazioni, in parte recepite in sede di predisposizione della delibera CIPE. Attività conclusa
4.	Assistenza nell'avvio della preparazione delle Intese Istituzionali di Programma	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza Analisi e ricerca Avvio di un nuovo metodo di programmazione negoziata dell'intervento pubblico, in collaborazione tra Amministrazione centrale e Regioni. 	<ul style="list-style-type: none"> Incompleta specificazione delle modalità di predisposizione dei progetti nella delibera CIPE; Carenze nella elaborazione dei progetti sottoposti a valutazione Difficoltà a ottenere dai soggetti interessati, il recepimento delle indicazioni del Nucleo al fine di un'appropriate formulazione delle proposte progettuali 	<ul style="list-style-type: none"> Impostazione del programma di lavoro Stato-Regione, preparazione dello schema standard delle IIP e pianificazione della rete di informazioni economico-finanziarie L'attività continua nel 2° semestre 1997.
5.	Finanziamenti comunitari - Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza tecnica al Servizio Politiche di Coesione per la valutazione degli aspetti economici e funzionali delle proposte di intervento Analisi della coerenza progettuale e della efficienza ed efficacia dei progetti proposti e suggerimenti per la selezione 	<ul style="list-style-type: none"> Predisposizione dei rapporti di valutazione relativi a 52 proposte d'investimento multiregionali e 27 regionali Per 4 proposte sul totale di 79 la valutazione ha avuto esito positivo. L'attività ha dato luogo a proposte di investimento per circa 248 milioni di ECU, di cui 148 milioni a valere sui Fondi strutturali, pari al 62% delle risorse all'uopo destinate dalla UE, oltre a circa 100 milioni di ECU dei soggetti imprenditoriali interessati. L'attività continua nel 2° semestre 1997. 	<ul style="list-style-type: none"> Predisposizione dei rapporti di valutazione relativi a 52 proposte d'investimento multiregionali e 27 regionali Per 4 proposte sul totale di 79 la valutazione ha avuto esito positivo. L'attività ha dato luogo a proposte di investimento per circa 248 milioni di ECU, di cui 148 milioni a valere sui Fondi strutturali, pari al 62% delle risorse all'uopo destinate dalla UE, oltre a circa 100 milioni di ECU dei soggetti imprenditoriali interessati. L'attività continua nel 2° semestre 1997.
5.1	Valutazione delle "Sovvenzioni globali"			

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	ATTIVITA'	NATURA E OGGETTO DELL'ATTIVITA'	ASPETTI PROBLEMATICI	ESITO
5.2	Regioni Ob. 1, Valutazione di medio termine	<ul style="list-style-type: none"> Attività di valutazione affidata al Nucleo, d'intesa con la Commissione UE, non eseguite disponibili i valutatori "indipendenti" esterni alla P.A., richiesti dalla disciplina comunitaria Attività di coordinamento delle Amministrazioni coinvolte nel procedimento. La valutazione generale dell'utilizzo dei fondi comunitari ha riguardato i seguenti aspetti <i>Quadro macroeconomico e valutazione globale</i> <i>Valutazione dell'efficacia e dell'efficienza</i> <i>Procedure di attuazione, monitoraggio e valutazione</i> <i>Specifiche aree d'intervento.</i> La dimensione finanziaria complessiva degli interventi è di circa 70.000 miliardi di lire (fondi strutturali e risorse nazionali pubbliche e private) 	<ul style="list-style-type: none"> Scarsa omogeneità della metodologia e dei dati disponibili Fonte disomogenea delle valutazioni ex-ante, spesso prive, con particolare riguardo al FLESR, di riferimenti realizzativi e di impatto microeconomico Carenze del monitoraggio finanziario, per il quale non è stata generalmente rilevata la partecipazione privata agli investimenti produttivi 	<ul style="list-style-type: none"> Elaborazione del Rapporto Generale di valutazione nel quale vengono: a) individuati i problemi connessi con l'attivazione e l'operatività dei Fondi strutturali, l'esecuzione finanziaria, l'analisi di efficienza ed efficacia, il funzionamento del sistema attuativo, e b) formulate proposte e raccomandazioni E' in corso la discussione dei risultati con le altre Amministrazioni e la Commissione
6.	Piano di risanamento di aree ad elevato rischio ambientale (L. 305/1989)	<ul style="list-style-type: none"> Valutazione generale e per singoli progetti. Assistenza a regioni, province e comuni nella formulazione definitiva (fattibilità) dei progetti Coordinamento di interventi frazionati sul territorio Dimensione finanziaria 1.442 mld Oggetto <i>Investimenti infrastrutturali, cofinanziamento e coordinamento tra pubblico e privato e stimolo innovazione</i> <i>Analisi fabbisogno infrastrutturale; analisi amministrativa.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Intenze procedurali dovute alle Amministrazioni regionali interessate. Eccessivo decentramento e frazionamento delle responsabilità attuative tra le Amministrazioni locali. Difficoltà nella valutazione ex ante delle iniziative, anche a causa di assenza o carenza di rilevazioni omogenee di dati sullo stato ambientale. Rallentamento della progettazione di gasificazione del carbone Sulcis (1100 mld. di lire) per la necessità di approfondire l'impatto ambientale, la localizzazione e gli studi sul rendimento della miniera anche ai fini del project financing 	<ul style="list-style-type: none"> Esame di 14 progetti di cui 7 passati allo stadio di affidamento degli incarichi di progettazione e i rimanenti in corso di istruttoria. Parere intermedio sul Piano centrale elettrica ENEL Sulcis. L'attività continua nel 2° semestre 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	ATTIVITA'	NATURA E OGGETTO DELL'ATTIVITA'	ASPETTI PROBLEMATICI	ESITO
7.	Valutazione dei programmi terremoto Inpinia (ex D.M. 30.9.1993)	<ul style="list-style-type: none"> • Partecipazione a Gruppo di Lavoro interministeriale • Partecipazione alla valutazione dei progetti di costituzione dei singoli comuni. • Indirizzo metodologico per l'adozione di standard di costi per gli interventi di riqualificazione dei centri storici • Oggetto: <i>Analisi economica dei requisiti amministrativi.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficoltà nell'erogazione del supporto tecnico a causa del carattere finanziario dei progetti proposti dalle Amm. in interessate. • Mancata verifica dei risultati conseguiti in termini di funzionalità delle spese e di possibilità di contributo allo sviluppo di lungo periodo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporto intermedio. • Il supporto prestato ha permesso il miglioramento della capacità progettuale dei comuni. • L'attività continua
8.	Valutazione impatto socio-economico e occupazionale dei progetti delle Regioni Sicilia e Campania (dell. CIPE 22.11.1995 e 29.2.1996)	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione di progetti • Assistenza a regioni, comuni ed enti locali nella predisposizione dei documenti informativi • Oggetto: <i>Effetti sull'evoluzione dell'economia di breve periodo</i> <i>Coerenza con strategie di Governo.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Lentezze procedurali. • Lentezze nell'attuazione delle raccomandazioni del Nucleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Parere positivo sui 7 progetti valutati • L'attività continua nel 2° semestre 1997.
9.	Piano di sviluppo triennale della Campania - L. 18.3.1984 n. 80	<ul style="list-style-type: none"> • Ruolo di supplenza nei confronti degli organi regionali per la formulazione del Piano triennale di sviluppo e del programma di intervento • Assistenza nella definizione dei programmi di lavoro delle strutture tecniche incaricate della messa a punto dei progetti di sviluppo attuativi del piano. • Coordinamento dei comitati tecnici di vigilanza sulla retazione dei progetti di sviluppo • Istruttoria di valutazione economico-finanziaria e delle soluzioni funzionali dei singoli progetti di intervento • Oggetto: <i>Analisi di fabbisogno economico-finanziario ed esame delle procedure di realizzazione e di monitoraggio della spesa.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficoltà a procedere nella definizione di progetti di sviluppo e di singoli interventi che rispondano ad adeguati criteri di project management 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporti di valutazione trasmessi al CIPE, con l'indicazione di prescrizioni migliorative • Nel periodo considerato, l'attività ha portato alla valutazione, approvazione ed avvio di ulteriori investimenti per circa 94 miliardi, per un totale ad oggi di circa 574 miliardi

XIII LEGISLATURA - DISegni DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	ATTIVITA'	NATURA E OGGETTO DELL'ATTIVITA'	ASPETTI PROBLEMATICI	ESITO
10.	Assistenza programma risanamento quartiere Scampia (NA) - (delibera CIPE 26.6.1994)	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza a enti locali per l'analisi tecnico-economica dell'efficienza delle opere del Piano Il coordinamento degli interventi tra pubblico e privato. Valore programmi edilizi 140 mld circa. 	<ul style="list-style-type: none"> Limitato coinvolgimento nella fase di verifica dell'attuazione delle proposte Difficoltà di interazione con il Comune di Napoli. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapporto intermedio. Recepimento dei suggerimenti migliorativi del Nucleo da parte del gruppo di progettazione comunale (inserimento nel quartiere di sedi universitarie, introduzione di spazi collettivi nel disegno urbano). L'attività prosegue per quanto attiene al monitoraggio delle realizzazioni fisiche e alla programmazione delle azioni di sviluppo economico e sociale.
11.	Assistenza nella valutazione alla Regione Molise	<ul style="list-style-type: none"> Assistenza all'Amministrazione regionale per il miglioramento delle metodologie di valutazione Istruttoria nella attuazione procedurale del sistema di valutazione della Regione. Dimensione finanziaria circa 200 miliardi (50% del POP regionale) Oggetto <i>Attivazione fondi comunitari.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Manca di dati quantitativi per l'analisi. Dal momento che l'intervento del Nucleo non è stato chiesto nella fase di impostazione della valutazione, in sede di assistenza è stato possibile colmare solo in parte le carenze di impostazione di quella fase. 	<ul style="list-style-type: none"> Redazione di proposta di delibera regionale con l'indicazione dei criteri per la formulazione degli interventi. Proposta accolta dalla Regione. Collaborazione a specifiche valutazioni. Attività conclusa.
12.	Valutazione programma Valle Molisana del Volturno	<ul style="list-style-type: none"> Istruttoria del programma regionale integrato (ambiente, acque, risorse paesistiche) Assistenza agli organismi regionali interessati per l'adeguamento dei contenuti e delle forme progettuali di messa a punto del programma Valutazione degli elaborati progettuali definiti dalla Regione. Dimensione finanziaria: 99 mld. Oggetto. <i>Analisi della congruità degli interventi agli obiettivi; affidabilità degli elementi economico-finanziari; funzionalità delle soluzioni organizzative.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Lentezze procedurali dal lato della regione Molise. Difficoltà, per mancanza di consuetudine e di strutture idonee, degli organismi regionali impegnati a tradurre il programma ed i singoli interventi in adeguate e complete forme progettuali, correttamente valutabili in termini economico-finanziari e amministrativo-gestionali. Ritardi nel finanziamento del Ministero I.A., PP (circa il 50% del Programma) 	<ul style="list-style-type: none"> Rapporto intermedio con richiesta di informazioni integrative alla Regione Molise. L'attività, ha portato alla messa a punto di un progetto di massima, articolato in 5 sub-progetti di opere e strutture di servizio L'attività continua nel 2° semestre 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	ATTIVITA'	NATURA E OGGETTO DELL'ATTIVITA'	ASPETTI PROBLEMATICI	ESITO
13.	Attuazione dell'intesa di Programma del 12.10.1993 per lo sviluppo dell'area di crisi produttiva ed occupazionale tarantina (delibera CIPE 19.10.1993 e 26.6.1996)	<ul style="list-style-type: none"> Valutazione del programma di interventi predisposto dalla Regione Puglia Obiettivo Analisi della congruità degli interventi agli obiettivi; affidabilità degli elementi economico-finanziari; funzionalità delle soluzioni organizzative. 	<ul style="list-style-type: none"> Inadeguatezza della proposta regionale rispetto ai criteri e indirizzi indicati dal CIPE Carente definizione del progetto di sviluppo di area e di funzionali interventi attuativi 	<ul style="list-style-type: none"> Attivazione di un'iniziativa congiunta Ministero del Bilancio-Regione Puglia che prevede l'assistenza ed il supporto del Nucleo alla Regione nella messa a punto del progetto di sviluppo dell'area. L'attività continuò nel 2° semestre 1997.
14.	Piano di riordino del Gruppo Finmare	<ul style="list-style-type: none"> Valutazione del piano Assistenza al completamento del piano industriale, con definizione degli interventi con particolare riferimento all'intermodalità. 	<ul style="list-style-type: none"> Difficoltà nella valutazione del piano dovuta a: <ul style="list-style-type: none"> Mancanza di un quadro definito per l'effettiva privatizzazione del gruppo con riferimento alle attività di cabotaggio. Identificazione ancora non completa di tutti gli aspetti logistici e tecnologici relativi all'intermodalità, per i quali è stato suggerito un approfondimento ulteriore. Problema di identificazione dei livelli di sussidio nei collegamenti in perdita con le isole 	<ul style="list-style-type: none"> Parete positivo trasmesso al Ministro, corredato di 7 raccomandazioni, particolarmente in relazione agli aspetti problematici rilevati Attività conclusa
15.	Progetti finalizzati del CNR	<ul style="list-style-type: none"> Analisi e valutazione dei progetti presentati al CIPE dal MURST ex art. 15 L. 702/75. Redazione di scheda di valutazione. Valore complessivo dei progetti analizzati (biotecnologie, materiali elettronica stato solido e materiali speciali tecnologie avanzate) 1635 mld. 	<ul style="list-style-type: none"> Scarsa disponibilità dei responsabili di ricerca a fornire elementi per la valutazione di efficienza ed efficacia delle ricerche proposte. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapporti di valutazione sui tre progetti presentati, di cui due con esito positivo. Attività conclusa
16	Valutazione di progetti a seguito della soppressione di AGENSIUD (L. 64/1986, art. 7 L. 104/1995)	<ul style="list-style-type: none"> Istitutoria e valutazione tecnica Analisi amministrativa delle variazioni apportate dagli enti attuatori 		<ul style="list-style-type: none"> Nel periodo considerato sono state completate 75 valutazioni, di cui 64 con esito positivo e 11 con esito negativo. L'attività continua nel 2° semestre 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	ATTIVITA'	NATURA E OGGETTO DELL'ATTIVITA'	ASPETTI PROBLEMATICI	ESITO
17.	Monitoraggio delle leggi pluriennali di spesa	<ul style="list-style-type: none"> Attività di assistenza alla Segreteria Generale della Programmazione. Aggiornamento del data base informatico di censimento delle leggi pluriennali di spesa Analisi dell'ammontare degli stanziamenti e della rimodulazione pluriennale. Oggetto <i>Analisi amministrativa dei procedimenti previsti dalle leggi.</i> 		<ul style="list-style-type: none"> Aggiornamento del "data base" informatico. Attività periodica
18.	Valutazione delle proposte di assistenza tecnica ai paesi dell'Europa Centro-Orientale (L. 212/1992)	<ul style="list-style-type: none"> Valutazione delle proposte di assistenza tecnica presentate da enti senza fini di lucro. Dimensione finanziaria circa 30 miliardi Predisposizione di linee guida per la presentazione delle nuove proposte Attività di monitoraggio 	<ul style="list-style-type: none"> Carenze di impostazione secondo criteri economici della maggior parte dei progetti con il risultato di dover predisporre linee guida per la presentazione delle nuove proposte 	<ul style="list-style-type: none"> Trasmissione al Ministero degli Affari Esteri delle valutazioni di 41 progetti (9 con esito positivo, 32 con esito negativo). Monitoraggio di 2 progetti L'attività continua nel 2° semestre 1997.
18.2	Ministero del Commercio Estero	<ul style="list-style-type: none"> Consulenza al Ministero del Commercio Estero per la fase finale delle istruttorie di proposte di assistenza tecnica presentate da soggetti privati. 		<ul style="list-style-type: none"> L'attività continua con il monitoraggio delle iniziative ammesse a finanziamento.
19.	Collaborazione Ministero Trasporti per Conto Nazionale Trasporti 1997	<ul style="list-style-type: none"> Attività di ricerca per il Conto Nazionale dei Trasporti 1997 e contributo alla programmazione della ricerca nel settore. Oggetto <i>Analisi strutturale del settore dei trasporti nel contesto degli sviluppi dell'economia italiana nell'ultimo decennio.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Insufficienza di dati strutturali aggiornati 	<ul style="list-style-type: none"> Rapporto intermedio trasmesso al Ministero dei Trasporti. L'attività continua nel 2° semestre 1997.
20.	Gruppo di lavoro ristretto sulla politica pubblica delle garanzie costituito presso l'Osservatorio PMI della Presidenza del Consiglio	<ul style="list-style-type: none"> Coordinamento degli interventi tra pubblico e privato. Assistenza tecnica per la predisposizione della normativa Oggetto <i>Predisposizione normativa</i> 		<ul style="list-style-type: none"> Predisposizione dei documenti di riflessione per l'Osservatorio PMI. L'attività continua nel 2° semestre 1997.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

N.	ATTIVITA'	NATURA E OGGETTO DELL'ATTIVITA'	ASPETTI PROBLEMATICI	ESITO
21.	Analisi in materia di investimenti pubblici	<ul style="list-style-type: none"> • Ricerca e analisi interne al Nucleo. • Oggetto <i>Analisi degli investimenti infrastrutturali; coordinamento e coordinamento fra pubblico e privato</i> <i>Coerenza con strategie del Governo</i> <i>Esame dei meccanismi decisionali e valutativi</i> <i>Studi di casi riferiti all'esperienza in materia di aree depresse.</i> 		<ul style="list-style-type: none"> • Redazione di documento contenente i risultati finali della ricerca. • Presentazione alla Commissione tecnica per la spesa pubblica e utilizzo degli studi da parte di questa per la sua attività propositiva al Ministro. • Attività conclusa.

**_ ATTIVITA' DEL NUCLEO ISPETTIVO PER LA VERIFICA
DELL'ATTUAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI**

1. Premessa

Il 1997 segna, per il Nucleo Ispettivo per la Verifica dell'Attuazione dei Programmi degli Investimenti Pubblici, un anno di svolta sia sotto il profilo operativo che sotto quello istituzionale

• In ordine al primo profilo, infatti, si sono definitivamente affermati nuovi filoni di attività destinati a sostituire, principalmente, alcuni ambiti operativi ormai maturi e, secondariamente, quelli da trasferire ad altre amministrazioni (competenti per materia) in attuazione dei noti principi normativi di razionalizzazione delle strutture pubbliche.

Per quanto concerne i nuovi filoni si fa riferimento, in particolare, all'attività di verifica e di monitoraggio per la rendicontazione dei Fondi comunitari, attività destinata ad ampliarsi progressivamente non solo a supporto delle competenti strutture ministeriali, ma anche di alcune amministrazioni regionali con le quali sono già in corso di perfezionamento apposite intese operative.

Inoltre, l'attività di verifica dei progetti non ancora ultimati, finanziati con le risorse FIO (Fondo Investimenti e Occupazione), è stata metodologicamente rimodulata in connessione con l'approvazione da parte del CIPE dei correlati programmi di completamento predisposti dalle Amministrazioni centrali e regionali che, secondo il disposto della delibera CIPE dell'8 agosto 1995, dovranno essere ultimati entro 24 mesi dall'approvazione.

Un andamento stabilizzato hanno fatto registrare l'attività di verifica sui progetti di edilizia sanitaria, finanziati con legge 11 marzo 1988, n. 67, e quella svolta sugli investimenti nel Mezzogiorno finanziati con legge n. 64 del 1986.

In tale ultimo ambito, peraltro, accanto al consolidato settore delle verifiche relative agli interventi finanziati con convenzioni dell'ex Agensud, è proseguita, ed in prospettiva richiederà un impegno crescente del Nucleo, l'attività di verifica sui Programmi Regionali di Sviluppo e sugli interventi rientranti nell'Azione Organica 6.3 (aree interne), già positivamente svolta nella regione Siciliana e nella regione Puglia.

Completano il quadro l'attività di verifica sugli interventi infrastrutturali finalizzati allo svolgimento dei XIII Giochi del Mediterraneo per conto della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'attività sperimentale di verifica ex-post, proiettata nell'analisi di risultato sul raggiungimento degli obiettivi socio-economici propri dei singoli investimenti pubblici.

Se a tale complesso di attività in corso si aggiungono quelle già in fase di impostazione sulla base di specifiche direttive del CIPE o di normative in itinere (patti territoriali, sistemi di trasporto rapido di massa, interventi immediatamente eseguibili di cui alla legge 341/95, interventi di metanizzazione nel Mezzogiorno), si ha una conferma della flessibilità operativa e della pronta capacità di riconversione a nuove funzioni del Nucleo Ispettivo.

- • Sotto il profilo istituzionale, il riconoscimento del ruolo crescente che il Nucleo Ispettivo è venuto man mano ad assumere (quale importante supporto conoscitivo e propositivo per le decisioni di politica economica, riguardanti gli investimenti pubblici), si rinviene, da ultimo, nella legge 3 aprile 1997, n. 94 che, al secondo comma dell'articolo 7 attribuisce, tra l'altro, al governo la delega per procedere al riordino ed al rafforzamento del Nucleo Ispettivo per gli Investimenti Pubblici.

Ciò in quanto il trasferimento o decentramento di taluni funzioni, ora centrali, in capo alle Amministrazioni competenti per materia non incide che relativamente sul campo di intervento del Nucleo Ispettivo le cui funzioni, ai sensi della Legge 59/97, non appaiono significativamente decentrabili.

In prospettiva, il ruolo di controllo-impulso del Nucleo in materia di accelerazione degli investimenti pubblici è destinato a seguire un trend crescente in sinergia con la Cabina di Regia nazionale e con gli indirizzi di politica economica nazionale.

2. L'attività del Nucleo Ispettivo

I principali filoni, nei quali si articola l'attività svolta e quella programmata nel breve - medio periodo dal Nucleo Ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, sono così sintetizzabili:

2.1 Attività svolta

Nel 1997 il Nucleo Ispettivo, su sollecitazione della Cabina di Regia Nazionale e del Servizio per le Politiche di Coesione è stato impegnato, prevalentemente, in attività finalizzate alla ottimizzazione dell'utilizzo dei Fondi strutturali dell'Unione Europea.

Più in particolare, tale attività si è svolta lungo due distinte direttrici.

La prima, suggerita anche da modalità di azioni adottate in altri paesi dell'Unione Europea, è stata rivolta all'individuazione di un parco di interventi, già in corso di esecuzione a valere su varie fonti di finanziamento nazionali, suscettibili di integrare e/o compensare i progetti inclusi nel Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999, che, per vari motivi, non risultavano giunti a maturazione ai fini dell'ottenimento del cofinanziamento comunitario.

Al riguardo il Nucleo, che istituzionalmente effettua il monitoraggio di vari e consistenti programmi di investimento, ha provveduto, attingendo alle proprie banche dati, a selezionare e classificare, in base alle caratteristiche richieste dai programmi operativi comunitari, 1.510 interventi in corso (per circa 3.300 miliardi di lire), potenzialmente utilizzabili per la rendicontazione del Q.C.S. 1994-1999.

Il secondo filone di attività, che ha impegnato a fondo il Nucleo Ispettivo nel secondo trimestre del 1997, è stato, invece, reso necessario dalla pressante esigenza di corrispondere agli impegni di rendicontazione sul Q.C.S. 1989-1993, relativamente ai Programmi Operativi (Aree Attrezzate, Risorse Idriche e Turismo) che prevedevano il rimborso delle spese sostenute dai soggetti attuatori degli interventi a tutto il 31.12.1996.

In questo settore - oltre a fornire l'indicazione dei progetti da utilizzare in sostituzione di iniziative non giunte a buon fine - il Nucleo ha provveduto, mediante verifiche in loco, alla acquisizione della documentazione di base per la rendicontazione della spesa richiesta dalle procedure comunitarie (tipo di affidamento dei lavori, informazioni sulla funzionalità delle opere realizzate, certificazioni analitiche di spesa).

In complesso, sono state effettuate 139 verifiche su un complesso di progetti ammontanti a circa 2.200 miliardi di lire.

Nello stesso ambito operativo si collocano le verifiche ispettive (n.23) effettuate, sempre su richiesta del Servizio per le Politiche di Coesione, ai fini della rendicontazione di spesa per l'Iniziativa Comunitaria "Telematique", nonché quelle effettuate presso il Ministero per la Ricerca Scientifica per la rendicontazione di interventi riguardanti il Programma Operativo "Ricerca e Innovazione Tecnologica".

Le risultanze di tali attività sono state particolarmente rilevanti in quanto, riguardo agli interventi infrastrutturali per i quali si manifestavano problemi di carenza di spese rendicontabili soprattutto per il Programma Operativo "Risorse Idriche", l'intervento del Nucleo Ispettivo ha

consentito di fornire la base per la rendicontazione di circa 1.364 miliardi di lire, di cui 217 miliardi per il P.O. "Aree Attrezzate", 923 miliardi per il P.O. "Risorse Idriche" e 224 miliardi per il P.O. "Turismo".

La tradizionale attività di verifica dei progetti FIO svolta dal Nucleo Ispettivo ha subito, nel 1997, un radicale mutamento metodologico ed operativo. Essa, infatti, non ha più avuto ad oggetto, come in precedenza, i singoli interventi, ma i programmi di completamento degli interventi stessi predisposti dalle Amministrazioni interessate ed approvati dal CIPE secondo quanto disposto dalla deliberazione dell'8 agosto 1995.

Anche la finalizzazione delle verifiche è mutata, essendo ora mirata soprattutto alla quantificazione dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione dei singoli programmi di completamento.

Il ciclo di verifiche effettuato nel primo semestre 1997 ha portato a determinare in circa 237 miliardi di lire il fabbisogno finanziario complessivo, derivante dall'avanzamento dei programmi nel secondo semestre 1997.

E' proseguita, nel 1997, l'attività di verifica relativa alle convenzioni stipulate dall'Agensud e passate in carico alla Cassa Depositi e Prestiti.

Tale attività, che mira ad accertare l'ascrivibilità a cause di forza maggiore delle proroghe della scadenza delle convenzioni e la natura delle varianti progettuali adottate, si è concretizzata, nel primo semestre dell'anno, in 128 verifiche, cui vanno aggiunte 46 verifiche documentali finalizzate alla chiusura di altrettante convenzioni, per le quali è stato predisposto il previsto provvedimento ministeriale.

Sempre nel campo degli investimenti finanziati a valere sulle disponibilità di cui alla legge 64/86 è stata predisposta, nell'aprile 1997, la relazione riguardante le risultanze delle verifiche sugli interventi dei Programmi Regionali di Sviluppo (P.R.S.) della Regione Puglia, ammontanti a 1.648 miliardi di lire.

Le principali risultanze di tale programma ispettivo - che è risultato molto impegnativo per la eterogeneità dei comparti finanziati e per la molteplicità degli Enti interessati nella programmazione e realizzazione degli investimenti - riguardano:

- il mancato avvio dei lavori di una quota consistente (circa il 33 per cento) degli interventi programmati;

- la sussistenza di ritardi nell'accreditamento dei fondi alla Regione che, unitamente alla incapacità di quest'ultima di fronteggiare gli oneri realizzativi con proprie anticipazioni, ha portato gli Enti attuatori e la Regione stessa a non accelerare i tempi realizzativi degli interventi, mancando certezza sulle capacità di fronteggiare le esigenze di pagamento;

- l'esigenza di procedere ad un riassetto finanziario del quadro programmatico dei P.R.S. in conseguenza del diversificato andamento realizzativo fatto registrare dai vari comparti del programma.

Un altro importante settore di verifica del Nucleo Ispettivo, ormai consolidato, riguarda il Programma pluriennale di interventi nel settore sanitario (art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67).

Al riguardo, nella seduta del CIPE del 26.06.1997 è stata presentata, come per gli anni precedenti, una nota informativa sull'andamento realizzativo del Programma nel 1996, con la quale sono state portate all'attenzione del Comitato e dei principali Organi parlamentari alcune considerazioni sulla dinamica attuativa degli interventi finanziati e sui limiti operativi riscontrati.

In proposito si ricorda che l'art. 20 sopra citato ha autorizzato un limite complessivo di spesa di 30.000 miliardi di lire per un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti ad opera di Regioni, Province Autonome, IRCCS, Policlinici, Università e IZS (Istituti Zooprofilattici Sperimentali).

Al finanziamento si provvede con operazioni di mutuo a carico dello Stato nel limite del 95% delle spese ammissibili articolate per triennio, mentre il rimanente 5% è a carico dei soggetti richiedenti.

Il primo triennio è relativo al periodo 1989-1991, con inizio operativo a decorrere solo dal 1994 in relazione, soprattutto, alle modificazioni ed integrazioni normative assestate proprio all'inizio del 1994; il limite complessivo di spesa per detto triennio è di 10.000 miliardi di lire, ridottosi a 9.400 per parziale reintegrazione dell'accantonamento di 2.100 miliardi pro-AIDS a suo tempo effettuata (nel 1989).

Al finanziamento degli interventi per la lotta contro l'AIDS, quali ristrutturazione e costruzione dei reparti di ricovero per malattie infettive si provvede con operazioni di mutuo

con la BEI, con la Cassa Depositi e Prestiti e con gli istituti e aziende di credito all'uopo abilitate, seguendo le procedure già sperimentate per gli interventi ex art. 20.

Passando alle principali risultanze ispettive va rilevato innanzi tutto che, a fronte dei 1.626 mutui autorizzati dal CIPE a tutto il 31.12.1996, il 72 per cento si riferisce ad interventi presentati dai soggetti interessati nel 1996 e, comunque, entro il 31 agosto 1996 ai sensi della legge 382/96, pena la revoca dei finanziamenti assegnati.

Ciò fa sorgere qualche dubbio sul grado di approfondimento progettuale degli interventi, specie se si considera anche la non ancora completamente definita riprogrammazione ospedaliera (che, ai sensi della citata legge 382/96 avrebbe dovuto essere adottata dalle regioni entro il 31.12.1996), per cui non è da escludere che gli interventi possano subire ulteriori variazioni, allo stato non prevedibili.

In termini di valore il complesso dei mutui autorizzati nel 1996 rappresenta circa il 63% degli 8.564 miliardi di mutui complessivamente deliberati dal CIPE, con un residuo di 746 miliardi (9.400-8.654).

Un indicatore significativo della capacità di attivazione delle singole regioni si ottiene rapportando l'importo dei mutui a quello delle effettive disponibilità finanziarie assegnate (livello massimo di riferimento), in relazione ai 9.400 miliardi di lire.

Al riguardo, si calcola un valore medio nazionale del 92% circa con un campo di variazione che va dal minimo del 52% per l'Abruzzo al massimo del 100% per Valle d'Aosta, Bolzano, Toscana, Basilicata e Calabria.

Va precisato subito, però, che detto indicatore è ben lungi dal rappresentare la capacità di spesa, che al 31.12.1996 raggiunge, in media, appena il 14% circa (contro il 3% circa rilevato al 1994), proprio perchè - come già detto - la domanda di finanziamento si è espressa per il 72% circa solo alla fine di agosto del 1996 e, quindi, i relativi cantieri possono considerarsi, allo stato, nella fase di apertura.

Detta capacità di spesa variabile da regione a regione col minimo del 3% circa nel Sud, sale al 50% circa se calcolata con riferimento ai circa 290 interventi verificati dal Nucleo Ispettivo nel triennio 1994-1996, di cui 131 verificati nel corso del 1996.

Una notazione importante di non poco conto è il fattore moltiplicatore correlato a detti mutui autorizzati dal CIPE, nel senso che, a fronte degli 8.654 miliardi di mutui il volume complessivo degli investimenti risulta quasi duplicato, attestandosi su 16.642 miliardi di lire.

Con riferimento ai settori di intervento si conferma la tendenza a privilegiare l'edilizia ospedaliera alla quale viene destinato circa il 65% degli importi dei mutui autorizzati dal CIPE, mentre altri comparti come i servizi territoriali e la prevenzione collettiva risultano in riduzione rispetto agli impegni programmatici.

La concentrazione prima rilevata nel settore ospedaliero assume una connotazione qualificante, se si considera che 94 ospedali dei 141 individuati dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle strutture sanitarie da completare hanno trovato nelle risorse dell'art. 20 concreta possibilità di ripresa dei lavori.

I lavori ultimati, riferibili ad interventi avviati ancor prima della concessione dei mutui, rappresentano circa il 15%.

Va rilevato, infine, che l'attività del Nucleo è proseguita nel 1997 concretandosi, ad oggi, in 94 ispezioni su interventi ammontanti a circa 582 miliardi di lire.

Nel primo semestre 1997 il Nucleo Ispettivo ha concluso anche il ciclo di verifiche svolto, su richiesta del Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, sugli interventi infrastrutturali finalizzati allo svolgimento, a Bari, dei XIII Giochi del Mediterraneo finanziati dalla Legge 21 giugno 1995, n. 235.

Si è trattato di un'attività che, seppur limitata nel tempo, ha confermato la flessibilità operativa del Nucleo e la sua capacità di far fronte a compiti diversificati.

In effetti le verifiche effettuate, oltre alla finalizzazione informativa sulla tempistica realizzativa degli interventi, a supporto delle funzioni di indirizzo e di vigilanza svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono state caratterizzate dal supporto offerto agli Enti locali realizzatori del programma per il superamento dei limiti operativi insorti nella fase attuativa (ritardi autorizzativi, varianti in corso d'opera, ritardi nei flussi finanziari).

Avvalendosi di modalità operative snelle ed efficaci e della raccolta diretta di informazioni in loco il Nucleo ha, infatti, potuto segnalare tempestivamente, agli organi titolari dei poteri di indirizzo e di vigilanza, le difficoltà insorte, suggerendo altresì i necessari correttivi.

E' stata, in tal modo, ancora una volta dimostrata l'efficacia della peculiare funzione svolta dal Nucleo Ispettivo, che, distaccandosi dai tradizionali moduli di controllo formali, si caratterizza come attività di accertamento - impulso finalizzata alla tempestiva realizzazione dei programmi e dei progetti di investimento ed al perseguimento degli obiettivi socio-economici in vista dei quali gli investimenti stessi sono stati finanziati.

2.2 Attività programmate

Come già accennato, in prospettiva l'attività del Nucleo Ispettivo sarà sempre più strettamente correlata alle problematiche relative all'utilizzo dei Fondi Strutturali U.E. tenuto conto del suo ruolo centrale nel quadro delle politiche relative agli investimenti pubblici.

In logica sequenza con il lavoro già effettuato per l'individuazione degli interventi potenzialmente inseribili nelle rendicontazioni dei Q.C.S. approvati, sono già stati avviati contatti, su richiesta regionale, per la fornitura di un supporto informativo ed operativo ai fini della piena utilizzazione, da parte regionale, dei finanziamenti accordati sui Programmi Operativi in corso.

La stessa attività potrà riguardare l'attuazione dei Programmi Operativi Multiregionali, al fine di supportare il Servizio per le Politiche di Coesione cui è demandata la competenza a intrattenere i rapporti con gli organismi comunitari.

Nel quadro delle esigenze connesse ad una sempre più puntuale ed estesa ricognizione della situazione realizzativa dei programmi nazionali di investimento in corso (soprattutto nelle aree depresse che sono oggetto di cofinanziamento comunitario ed allo stesso tempo ambito operativo della Cabina di Regia Nazionale) si colloca la prosecuzione delle verifiche, già compiute nelle Regioni Sicilia e Puglia, relativamente agli interventi finanziati con i Programmi Annuali della Legge 64/86.

In particolare, si tratterà di accertare la situazione attuativa degli interventi finanziati con l'Azione Organica 6.3 e con i Programmi Regionali di Sviluppo nelle restanti regioni del Mezzogiorno.

Ciò anche per fornire un quadro delle risorse potenzialmente riallocabili e per richiamare gli Enti attuatori in merito all'esigenza di portare a termine le opere ancora in corso a quasi un decennio dalla loro programmazione.

Oltre a tali nuove attività ed ai filoni di attività già in corso relativi ai programmi di completamento FIO, alle convenzioni Agensud ed al programma pluriennale di edilizia sanitaria di cui all'art.20 della Legge 67/88, il Nucleo avvierà, secondo le direttive impartite dal CIPE, una serie di verifiche riguardanti alcuni importanti programmi di investimento.

Si tratta, in particolare, di interventi finanziati dalla Legge 8 agosto 1995, n. 341, relativi ai patti territoriali, per i quali il CIPE, con la deliberazione del 12 luglio 1996 ha dettato criteri e procedure realizzative, prevedendo, tra l'altro, che il Nucleo Ispettivo provveda, su incarico del Ministro del Bilancio, alla verifica dello stato di attuazione delle singole iniziative, ed agli interventi per grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse per i quali il CIPE, con la delibera del 23 aprile 1997, ha previsto verifiche del Nucleo Ispettivo in coordinamento con i Ministeri titolari.

Un altro programma per il quale il CIPE, con la deliberazione del 27 novembre 1996, ha previsto l'intervento del Nucleo Ispettivo per l'effettuazione di verifiche nella fase di realizzazione degli interventi, è quello relativo ai sistemi di trasporto rapido di massa gestito dal Ministero dei Trasporti e dal Ministero delle Aree Urbane.

Un altro filone di attività è affidato al Nucleo Ispettivo dal disegno di legge n. 2853 attualmente in itinere, che prevede, al 4° comma dell'art.2, verifiche del Nucleo, allo scopo integrato da rappresentanti del Ministero dell'Industria, finalizzate alla valutazione delle prospettive realizzative degli interventi di metanizzazione del Mezzogiorno, ai fini della eventuale revoca dei finanziamenti assentiti.

Infine, su specifica richiesta del Vice Presidente del Consiglio dei Ministri, il Nucleo Ispettivo è stato incaricato di effettuare specifiche verifiche in ordine agli interventi finanziati con il "Fondo unico dello spettacolo", ammontante, per il 1997, a £ 900 miliardi, in modo da consentire al competente Dipartimento della Presidenza di adottare i conseguenti provvedimenti.

Oltre alle suindicate attività di taglio prettamente operativo, il Nucleo Ispettivo ha in programma la continuazione e l'affinamento delle sperimentazioni nel campo della valutazione retrospettiva dei progetti di investimento.

In particolare, le sperimentazioni effettuate negli anni passati nei settori dell'irrigazione e del disinquinamento, hanno posto in luce le difficoltà connesse all'analisi di efficacia degli

investimenti realizzati, stante la carenza di parametri standardizzati e di metodologie generalmente accettate.

Potrà, pertanto, risultare di grande utilità per il rilancio di tale settore di attività – che riveste una importanza cruciale proprio per il progressivo caratterizzarsi della funzione del Nucleo Ispettivo come “verifica di risultato” dell’effettivo raggiungimento degli obiettivi socio economici degli investimenti – un collegamento metodologico ed operativo col Nucleo di Valutazione degli Investimenti Pubblici che ha in programma la messa a punto di criteri e metodologie standardizzati per l’analisi e la programmazione degli investimenti pubblici.

3. L’evoluzione del quadro istituzionale

La crescente e sempre più diversificata attività di verifica è destinata a svolgersi in un contesto istituzionale profondamente mutato, a seguito delle innovazioni introdotte nel 1997 nel quadro legislativo.

La prima di tali riforme, introdotta dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, riguarda l’avvio di un ampio processo di decentramento amministrativo, da realizzarsi mediante il conferimento alle regioni ed agli enti locali di tutte le funzioni e compiti amministrativi, relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità territoriali.

Nell’ambito di tale processo le funzioni di verifica degli investimenti pubblici trovano ampia valorizzazione, in relazione al potenziamento dei relativi strumenti previsto dall’emanando decreto legislativo, di unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio derivante dalla legge 3 aprile 1997, n. 94.

In prospettiva, l’attività di verifica assumerà caratteristiche sempre più qualificanti con particolare riferimento agli effetti socio-economici, ambientali e territoriali connessi all’attuazione degli investimenti e alla valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi macro e micro economici posti a base dell’investimento ed alle conseguenti iniziative da adottare.