

Segnalazione al Governo ed al Parlamento

Interventi nelle aree depresse del territorio nazionale di cui all' art. 1 del D.L. 25.03.1997, n. 67, convertito dalla legge 23.05.1997, n. 135 e legge 208/1998"

Con la legge 30 giugno 1998, n. 208, al fine di assicurare la prosecuzione degli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale di cui all' art. 1 del D.L. 25/03/1997, n. 67, convertito dalla legge 23/05/1997, n. 135, venne autorizzata la spesa complessiva di 12.200 miliardi di lire per il periodo 1999-2004. Ai fini della ripartizione dei fondi venne stabilita la priorità di finanziare le opere di completamento situate nelle aree depresse che erano state commissariate ai sensi dell' art. 13 del citato D.L. 67/1997 e per le quali erano accertate le condizioni di attualità e di cantierabilità e, in secondo luogo, le altre opere da completare per assicurarne funzionalità e fruibilità.

Per le due categorie di completamenti individuate come prioritarie il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) definì due distinte procedure, demandando, per le opere commissariate ex art. 13 della legge 135/1997, al Ministero dei lavori pubblici la formulazione delle proposte di finanziamento, da effettuare previa verifica con le regioni interessate e sulla base di elementi atti a dimostrare la cantierabilità e l'attualità delle opere stesse. Per gli altri completamenti le proposte di finanziamento provenivano direttamente dalle amministrazioni regionali e statali e, poi, ordinate secondo una graduatoria di merito. Complessivamente, il programma ha interessato 860 opere, di cui 142 commissariate ai sensi dell' art. 13 del citato D.L. 67/1997; le risorse messe a disposizione del programma hanno consentito il finanziamento di tutte le opere commissariate e di 366 delle altre opere per le quali era stata inoltrata richiesta di finanziamento (Figura 1).

L'entità delle risorse finanziarie coinvolte dal programma, la rilevanza dello stesso ai fini dell'efficacia dell'azione pubblica, oggetto specifico di vigilanza da parte di questa Autorità, nonché l'evidenza di discrasie e ritardi nel perseguimento degli obiettivi prefissati dal programma stesso hanno indotto questa Autorità ad avviare un'indagine estesa sulle opere per le quali risultava fosse stata avanzata istanza di finanziamento, ovvero sia sulle opere commissariate sia sulle altre che hanno trovato copertura finanziaria all'interno del programma, sia su quelle successivamente finanziate autonomamente dai soggetti interessati, sia su quelle rimaste prive di finanziamento. Detta indagine, realizzata con iniziale richiesta di informazioni puntuali ai responsabili del procedimento delle amministrazioni proponenti le opere e con successive visite ispettive, laddove richiesto dalle circostanze; si è rilevata complessa non solo per la quantità di interventi oggetto di analisi ma anche per le difficoltà e le lentezze degli enti attuatori nel fornire i dati richiesti dall'Autorità. A quest'ultimo proposito, va rilevato che sono stati avviati 146 procedimenti sanzionatori ai sensi dell' art. 4, comma 6 e 7 della legge 109/94 per omesso invio delle informazioni richieste e che 46 si sono conclusi con sanzioni.

L'indagine ha riguardato tutti gli 860 interventi prima citati ed è stata finalizzata non soltanto a "fotografare" lo stato di attuazione del programma ma anche ad incentivare la realizzazione degli interventi, attraverso l'attività di vigilanza e di stimolo svolta nei confronti degli enti interessati e le azioni di supporto poste in essere quando richieste dalle stesse stazioni appaltanti.

Nelle relazioni al Parlamento degli anni 1999, 2000 e 2001, l'Autorità ha riferito dei risultati intermedi dell'attività di indagine. Tale attività può ora ritenersi conclusa in quanto sono stati acquisiti sufficienti elementi per rappresentare i fenomeni e le problematiche generali emersi, e individuare le questioni ancora non risolte che richiedono specifici interventi solutori. I monitoraggi conclusi (299) hanno condotto prevalentemente a provvedimenti di archiviazione (284) e solo in casi limitati (15) a provvedimenti di censura dell'operato delle stazioni appaltanti o di segnalazione alla Magistratura Ordinaria e/o Contabile. In molti altri casi, in ragione dell'andamento positivo dei lavori, si è ritenuto di non proseguire l'attività di vigilanza; laddove richiesto dalle specifiche circostanze emerse nel corso dell'attività ispettiva, il Consiglio dell'Autorità ha disposto di proseguire i monitoraggi con riferimento a singoli e interventi.

Il programma complessivamente ha avuto risultati modesti; del resto, già nella Relazione al Parlamento 1999 e in quelle successive questa Autorità ne aveva messo in luce

l'andamento deludente rispetto agli obiettivi prefissati. In particolare, in quella sede l'insufficiente dotazione di risorse finanziarie, l'inadeguatezza dei poteri di deroga dei commissari e l'assenza di criteri generali per la formazione degli elenchi delle opere da commissariare venivano indicate come alcune delle possibili cause della scarsa efficacia del programma e veniva più specificamente segnalata l'opportunità di una verifica della persistente utilità delle gestioni commissariali in atto.

A distanza di tre anni, a completamento dell'indagine, quella valutazione trova conferma: in questa sede, infatti, va rilevato che degli 860 interventi esaminati soltanto 305 (di cui 67 opere commissariate e 238 altre opere finanziate) sono ad oggi conclusi, cioè circa il 50% delle opere commissariate e il 30% delle altre opere; la maggior parte sono ancora in corso di esecuzione a causa di lentezze e disfunzioni legate a numerosi fattori, sia interni alle stazioni appaltanti (incapacità di gestione di grandi interventi, inerzia) sia esterni (contenziosi, espropri, incertezza del quadro normativo).

Il problema del mancato completamento riguarda in maniera marginale le opere commissariate e in modo molto più rilevante gli altri interventi. Per quanto riguarda le prime va rilevato, infatti, che delle 75 opere non ancora concluse solo 10 effettivamente registrano difficoltà considerevoli di prosecuzione (vedi allegato 1) mentre le altre sono in corso di realizzazione. Con riferimento agli interventi che risultano fermi, contemporaneamente a questo atto di segnalazione, l'Autorità, nell'ambito delle proprie competenze, ha reiterato il proprio intervento sui commissari, invitandoli ad esercitare pienamente i poteri conferiti dalla legge, in relazione alle specifiche questioni aperte di ciascuna opera, per giungere alla loro soluzione e al completamento dell'opera stessa. Altri e più incisivi interventi sono nella disponibilità dei soggetti istituzionalmente titolari del potere di nomina dei commissari inadempienti allo stato non attivati. Iniziative specifiche particolari, poi, al di fuori delle competenze dei commissari, sono richieste da due interventi di completamento dei Centri servizi II. DD. di Bergamo e di Firenze in quanto con provvedimento pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2001 è stata decisa la soppressione di detti Centri e il Ministero sta a tutt'oggi valutando la possibilità di alienare le opere.

Problematiche più articolate riguardano le altre 718 opere per le quali è stata avanzata richiesta di finanziamento. Nell'ambito di tali opere va tracciata una distinzione tra quelle, 366, finanziate con le risorse rese disponibili dal programma e le altre, 352, che non hanno trovato copertura nel programma stesso, in quanto diversi sono i margini di intervento per affrontare efficacemente i problemi connessi a quelle rimaste comunque ad oggi incompiute. Innanzitutto, va premesso che delle 352 non coperte finanziariamente dal programma, 57 interventi ancorché non completi sono stati realizzati per lotti comunque funzionalmente utilizzabili e, pertanto, non rilevano specificamente rispetto alle tematiche oggetto di questo atto di segnalazione, 181 sono state successivamente finanziate dagli enti proponenti e, pertanto, i problemi relativi all'esecuzione e al completamento sono assimilabili a quelli riscontrabili nelle 366 opere finanziate dal programma mentre le restanti 114 sono a tutt'oggi prive di finanziamento.

Con riferimento al primo gruppo di 547 interventi comunque finanziati, 366 a carico della legge 208 e 181 dalle singole stazioni appaltanti, va rilevato che 238 si sono conclusi e 309 risultano ancora incompiuti. Rispetto a questo gruppo di opere, in analogia a quanto fatto nel caso delle opere commissariate, va operata, però, una distinzione tra quelle effettivamente in corso di realizzazione e per le quali è preventivamente il completamento e quelle, 18, che registrano difficoltà considerevoli di prosecuzione (vedi allegato 2). Anche in questo caso, con riferimento a quest'ultimo gruppo, contemporaneamente a questo atto di segnalazione, l'Autorità nell'ambito delle proprie competenze, ha reiterato il proprio intervento sulle stazioni appaltanti in relazione alle specifiche questioni aperte di ciascuna opera, per giungere alla loro soluzione e al completamento dell'opera stessa.

Dall'analisi pregressa, rispetto al totale degli interventi esaminati, residuano 114 opere, ferme perché prive di finanziamento. In sostanza, un cospicuo numero di interventi di completamento non ha avuto copertura finanziaria né con le risorse delle leggi citate in premessa né con fondi diversi con la conseguenza che opere giudicate a suo tempo necessarie alla collettività rimangono ancora sottratte al loro uso.

Rispetto a queste opere, l'Autorità in seguito all'indagine svolta nei confronti delle stazioni appaltanti, ha riscontrato almeno tre diverse fattispecie meritevoli di attenzione e di interventi specifici: in seguito ai riscontri effettuati presso le stazioni appaltanti, 94 opere sono ritenute ancora necessarie mentre 20 opere sono considerate dalle stazioni appaltanti non più attuali. Rispetto a queste fattispecie diversi tipi di intervento sono coerenti con gli obiettivi di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica. In particolare, per

le 94 opere per le quali la competente autorità amministrativa ha valutato positivamente l'attualità della loro funzione rispetto agli interessi della collettività è necessario da parte delle stazioni appaltanti provvedere al loro finanziamento prioritario. Inoltre, questa esigenza, già segnalata nella relazione al Parlamento 1999, acquisisce attualità anche alla luce di quanto disposto dalla legge finanziaria 2003 n. 289 del 27/12/02, art. 61 che, appunto, sancisce la priorità da assegnare al finanziamento delle opere rimaste incompiute.

Ad oggi, anche forse in conseguenza dell'azione di stimolo svolta dall'Autorità nei confronti delle stazioni appaltanti, 25 opere risultano inserite in altri programmi (allegato 3) non ancora finanziati e su queste l'Autorità proseguirà la propria attività di monitoraggio per verificarne l'effettivo avvio. Con riferimento alle altre 69 opere ritenute necessarie ma non confluite in altra programmazione (allegato 4), per quanto di propria competenza, contemporaneamente al presente atto di segnalazione, l'Autorità ha inviato alle stazioni appaltanti richieste specifiche per stimolare iniziative concrete nel senso indicato e per motivare eventuali scelte finanziarie difformi poste in essere. Altri e più significativi interventi sono esercitabili dai soggetti istituzionalmente titolari, al livello centrale di governo, della funzione di valutazione e di finanziamento dei programmi di investimento dei soggetti pubblici operanti in sede decentrata.

Per le 20 opere (allegato 5) per le quali è stata negativa da parte della stazione appaltante la sopravvenuta valutazione di un loro attuale interesse, si rendono necessarie, ove ne ricorrano i presupposti, iniziative intese ad eliminare questa realtà simbolo di inefficienza e diseconomicità dell'azione amministrativa. Il permanere di manufatti senza prospettive di completamento comporta oneri di diversa natura per la collettività, da quelli di tipo finanziario, in alcuni casi necessari a garantire almeno, condizioni di sicurezza, a ricadute negative sull'ambiente e, complessivamente, sulla gestione del territorio.

In particolare, a questo proposito, questa Autorità, contemporaneamente al presente atto di segnalazione, ha richiesto alle stazioni appaltanti interessate di conoscere le iniziative solutorie dalle stesse assunte - per mutare la destinazione d'uso delle opere, così da renderle nuovamente coerenti con gli interessi della collettività, o per procedere alla loro eliminazione- o per motivare la propria inerzia. Ai riscontri seguiranno le dovute valutazioni circa il ricorrere dei presupposti per le segnalazioni previste dalla legge alla magistratura contabile.

L'esperienza complessivamente maturata nell'ambito dell'indagine oggetto del presente atto di segnalazione, al di là dei profili specifici richiamati e che richiedono interventi precisi, proprio in ragione dei modesti risultati riscontrati, induce a sottolineare i rischi di inefficacia connessi a interventi non adeguatamente supportati da atti programmatici adeguati, da sistemi di incentivazione nei confronti dei soggetti attuatori e da attività di controllo in itinere e a conclusione degli interventi stessi. La difficoltà stessa incontrata per l'acquisizione del quadro informativo di riferimento, anche per la mancanza di un referente unitario, è sintomatica delle carenze prima descritte. Questa tematica acquista valenza generale e connotati di viva attualità per l'esercizio delle funzioni di programmazione finanziaria in ragione dell'evoluzione normativa e istituzionale in atto che coniuga il potenziamento dell'autonomia e responsabilità ai livelli sub-centrali di governo con l'ampliamento degli ambiti di operatività degli stessi.

Iniziative di collaborazione sono in via di definizione tra questa Autorità e il Ministero dell'Economia per lo sviluppo di azioni sinergiche utili per prevenire l'insorgere di alcune delle discrasie prima indicate e per incidere positivamente sull'efficacia delle diverse fasi procedurali delle attività di investimento, dal momento della programmazione fino alla fase del collaudo, per il miglioramento degli strumenti di coordinamento e controllo in itinere degli interventi.

I Consiglieri

Il Presidente

Approvato nella seduta del 29/04/03