

(valorizzazione delle risorse culturali, politiche urbane, progetti integrati territoriali), realizzazione del principio del partenariato nella programmazione e nell'attuazione.

Il bilancio del progetto di gemellaggio è positivo sia per l'Italia sia per la Polonia, come dimostra la volontà di entrambe le parti di continuare la cooperazione attraverso un accordo bilaterale tra Ministro dello Sviluppo Economico italiano e Ministro dello Sviluppo Regionale polacco firmato nel novembre 2006.

La possibilità di un confronto diretto e continuo nella fase di preparazione ed avvio della programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 con un nuovo Stato Membro di peso come la Polonia è molto rilevante per il DPS, in quanto offre l'opportunità di:

- promuovere una cultura comune nell'ambito delle politiche di coesione, attraverso lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche, al fine di accrescere l'efficacia di tali politiche e di riaffermarne la centralità a livello europeo;
- favorire l'apertura internazionale dei sistemi produttivi locali italiani, in particolare del Mezzogiorno, attraverso l'accesso ad informazioni sulle opportunità offerte dai fondi strutturali in Polonia, la promozione della cooperazione territoriale ed il trasferimento di modalità di attuazione di politiche di sviluppo locale;
- rafforzare le capacità professionali dei funzionari del Dipartimento attraverso la sistematizzazione delle conoscenze, l'esposizione a contesti diversi, il confronto con i colleghi polacchi.

IV. I DATI SULL'ATTIVITÀ DELL'UVAL

IV.1 I documenti prodotti nel biennio 2005-2006

Le Tavole che seguono riportano l'elenco dei documenti metodologici, dei rapporti e dei contributi di analisi predisposti dall'UVAL, o da gruppi di lavoro a cui l'Unità ha partecipato, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali nel biennio 2005-2006. Per l'approfondimento dei temi trattati nei documenti qui elencati si rinvia ai pertinenti paragrafi di questa relazione. Le Tavole non riportano i documenti pubblicati nell'ambito della Collana Materiali UVAL, per i quali si rinvia al paragrafo II.5.1 e il contributo dell'UVAL alla redazione delle edizioni 2005 e 2006 del Rapporto Annuale del DPS.

Tavola IV.1.1 Documenti prodotti dall'UVAL

Documenti	Paragrafo Relazione
Gruppo di lavoro DPS-UVAL-Rete dei Nuclei - Relazione di monitoraggio sul consolidamento degli obiettivi di premialità dei fondi strutturali, 2005	I.2
UVAL, Development policies for urban competitiveness: highlights from current Italian experiences, marzo 2005	III.3.2
Tavolo interistituzionale FAS - Riserva Aree Urbane - La Riserva Aree Urbane della Delibera 20/04: confronto tra obiettivi e risultati di programmazione, maggio 2005	II.3.5
UVAL - Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionale: nota tecnica per la discussione, ottobre 2005	II.1.4
UVAL - Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali (allegato alla bozza tecnico-amministrativa del QSN 2007-2013), aprile 2006	II.1.4
UVAL - Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse fra Regioni - Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Mezzogiorno e Centro-Nord) e Fondi comunitari Obiettivo 1 (2007-2013), aprile 2006	II.1.3
UVAL - Indicazioni per la valutazione ex ante dei programmi della politica regionale 2007-2013, aprile 2006	II.4.1
UVAL - Nota Metodologica sulla Valutazione degli Effetti Occupazionali dei Grandi Progetti, maggio 2006	II.4.2
UVAL - The feeding and making of 2007-13 urban programming, giugno 2006	III.3.2
UVAL - Aggiornamento della valutazione intermedia del Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni dell'Obiettivo 1 2000-2006, novembre 2006	II.2.1
Sistema Nazionale di Valutazione - Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione ex ante dei programmi operativi 2007-2013, novembre 2006	II.4.1
UVAL - Indicatori e target per la politica regionale unitaria 2007-2013 (appendice al QSN 2007-2013), dicembre 2006	II.1.5
UVAL - Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale, 2006	II.3.1

IV.2 L'unità di valutazione in cifre

Tabella IV.3.1 Sette anni di attività: i numeri fondamentali dell'Unità di valutazione

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Componenti dell'Unità di valutazione	26	28	28	28	24	23	24	29	26
di cui: <i>componenti esterni alla p.a.</i>	24	26	26	26	22	20	21	26	24
<i>componenti part-time</i>	1	2	3	2	0	0	1	1	1
<i>nuovi ingressi</i>	27	4	1	2	1	2	2	4	1
<i>usciti nell'anno</i>	1	2	1	2	5	3	1	0	4
Componenti: giorni di lavoro totali	3,120	6,720	6,720	6,720	5,760	4,596	5,148	5,620	5,277
Componenti: numero missioni fuori sede	213	370	428	395	350	328	227	226	184
di cui: <i>in territorio nazionale</i>	195	336	392	364	312	258	154	132	119
<i>all'estero</i>	18	34	36	31	38	70	73	94	65
Linee di attività classificate	12	30	36	41	45	49			
Capo del Nucleo di valutazione e verifica	da 6/98 ->	Barca	Scognamiglio	Scognamiglio	Barca	Barca	Barca	Barca	Barca/Sappino
Responsabile dell'Unità di valutazione	da 9/98 ->	Barzella	Pancheri	Pancheri	Pancheri	Raimondo	Raimondo	Raimondo	Raimondo
Personale dipendente	8	9	9	9	9	15	17	17	17
di cui: personale UVAL, fascia A, B	6	6	6	6	6	12	13	10	10
personale UVAL, fascia C	2	3	3	3	3	3	4	7	7
<i>operativo (segreteria, ced)</i>	6	6	6	6	6	12	14	15	15
<i>ausiliario (uscieri, altro)</i>	2	3	3	3	3	3	3	2	2
giorni di lavoro totali	880	1,980	1,980	1,980	1,980	2,582	2,617	2,658	3,014
giorni personale / giorni componenti	28%	29%	29%	29%	34%	56%	51%	47%	57%
Collaboratori (numero di contratti)	1	3	3	4	5	7	6	4	4
Tirocinanti (numero di stagisti)	0	2	2	7	9	8	13	13	6
Percentuale giorni lavorati per Area	Area 1	Area 2	Area 3	Area 4	Altre attività				
	24.7	30.3	14.3	16.2	14.5				

PAGINA BIANCA

UNITÀ DI VERIFICA
DEGLI INVESTIMENTI
PUBBLICI

PAGINA BIANCA

INDICE

UNITÀ DI VERIFICA INVESTIMENTI PUBBLICI

1. INTRODUZIONE: L'UVER E IL "VALORE PUBBLICO"

2. OSSERVAZIONI GENERALI SULLA REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA

2.1. La lentezza della spesa: conoscenza, verifica, intervento

2.1.1. *La capacità delle Amministrazioni*2.1.2. *Le relazioni fiduciarie all'interno del ciclo del progetto*2.1.3. *La qualità dei progetti*2.1.4. *L'incompletezza della regolamentazione*

2.2. Gli aspetti critici della Legge Obiettivo

2.2.1. *I suggerimenti dell'UVER*

2.3. Alcune proposte operative

2.3.1. *Le conferenze dei servizi*2.3.2. *La rilevanza del progetto preliminare*2.3.3. *La gestione delle risorse economiche*2.3.4. *La validazione del progetto da parte delle imprese*2.3.5. *L'azione di tutoraggio*

2.4. L'informazione è sufficiente? L'integrazione delle banche dati

2.4.1. *Il Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio*2.4.2. *La necessità di una "anagrafe dei progetti"*2.4.3. *La razionalizzazione dei sistemi di monitoraggio: verso un "sistema conoscitivo-Paese"*

3. LE AREE DI ATTIVITÀ DELL'UVER

3.1. L'Area Verifica

3.1.1. *L'area in sintesi*3.1.2. *L'azione di accompagnamento e assistenza*3.1.3. *Il Catalogo UVER*3.1.4. *Tutoraggio o commissariamento? Uno studio sulle performance delle attività di verifica*

3.2. L'Area Monitoraggio e Statistica

3.2.1. *L'Area in sintesi*3.2.2. *Un sistema di monitoraggio e previsione che produce conoscenza operativa*

3.3. L'Area Valutazione d'Efficacia

3.3.1. *L'Area in sintesi*3.3.2. *Una valutazione d'efficacia sempre più vicina ai bisogni dei cittadini*

4. I GRANDI PROGRAMMI DI INVESTIMENTI PUBBLICI

4.1. La legge obiettivo

4.1.1. *Il programma accelerazione*4.1.2. *L'andamento insoddisfacente del programma*4.1.3. *Le concause della mancata accelerazione*

4.2. I completamenti

4.2.1. *L'andamento del programma*4.2.2. *Le previsioni di spesa*4.2.3. *Gli interventi ultimati: la valutazione di efficacia*

4.2.4. *Quattro casi oggetto di valutazione ex-post dell'efficacia*

4.3. La programmazione regionale tramite accordi di programma quadro

4.3.1. *La previsione della spesa degli APQ*

4.3.2. *Interventi critici: metodo e risultati delle verifiche*

4.3.3. *Tipologia degli interventi: l'indice di propensione allo sviluppo*

**5. LE ATTIVITÀ DI VERIFICA IN MATERIA DI FONDI STRUTTURALI
COMUNITARI**

5.1. Le verifiche sull'andamento della spesa dei Fondi Strutturali comunitari – QCS
2000/2006

5.2. Il programma di verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del PON ATAS
2000-2006

6. STRUMENTI PER LA DECISIONE STRATEGICA

6.1. Il Ranking dei livelli di governo

6.2. Bandi di gara della P.A. e territorializzazione degli investimenti pubblici

1. INTRODUZIONE: L'UVER E IL "VALORE PUBBLICO"

L'Unità di Verifica (UVER) è l'Unità tecnica che fa parte del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero dello Sviluppo economico.

La funzione dell'UVER è di seguire l'attuazione del ciclo del progetto, concentrandosi soprattutto sulle fasi cd *in itinere* ed *ex post*. "Durante" e "dopo" sono le due colonne d'Ercole in cui sono racchiuse le attività di verifica, monitoraggio e valutazione d'efficacia svolte dall'UVER.

La verifica di un investimento pubblico può limitarsi al controllo della regolarità formale con cui esso è svolto. Può limitarsi a produrre informazioni sul suo stato di avanzamento. Può infine effettuare una valutazione a posteriori, slegata dal contesto.

Negli anni, sfruttando l'integrazione operativa tra le professionalità che compongono l'UVER e tra essa e le competenze delle altre strutture del Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, si è cercato di orientarla alla verifica dell'effettiva generazione di "valore pubblico" da parte degli investimenti effettuati.

Obiettivo di ogni investimento pubblico sul territorio è infatti quello di rispondere al meglio ai bisogni dei cittadini e delle collettività attraverso la generazione di valore pubblico, cioè di servizi che i cittadini stessi desiderano utilizzare e per i quali sono disposti a sostenere dei sacrifici.

A fronte di una crescente domanda di servizi, ma anche di bilanci sempre più contenuti, il tema della valutazione dei risultati raggiunti in termini di impatti sulla collettività rispetto alle risorse impiegate assume una rilevanza centrale.

Il tema del valore pubblico è a tutt'oggi inesplorato nella pratica della gestione amministrativa italiana: il nuovo corso dell'UVER, avviato nel 2003, ha puntato a realizzare una valutazione organica dell'investimento pubblico che ne collocasse il risultato nel tempo e nello spazio.

Far ciò significa seguire il ciclo del progetto, analizzandone l'andamento nel tempo, intervenendo attivamente su tale variabile, misurando infine il "valore pubblico" dell'investimento una volta completato e messo a disposizione del concreto contesto territoriale in cui è inserito.

L'introduzione di queste variabili amplia il campo di osservazione alla complessità della genesi e della storia di un'opera, ma anche alla sua inscindibilità dal contesto geografico, economico e amministrativo nel quale nasce e si sviluppa.

Le tre aree attive all'interno dell'UVER contribuiscono – ciascuna per la propria parte, che sarà di seguito sinteticamente illustrata – a una visione unitaria, che esamina il ciclo del progetto nel suo evolversi, attraverso sia verifiche dirette sia analisi delle informazioni, e poi nel suo risultato, ancora una volta attraverso verifiche dirette e analisi delle informazioni riferite al contesto in cui il progetto è localizzato.

La convinzione, maturata in anni di prassi operativa, che dalla capacità istituzionale dei soggetti pubblici dipende l'utilizzo proficuo delle risorse della collettività e la crescita delle comunità di beneficiari dell'investimento ha portato l'UVER:

- ad accentuare sempre più – nell’ambito delle tradizionali funzioni di verifica – l’elemento costituito dal “tutoraggio” nei confronti degli enti pubblici incaricati dell’attuazione dei progetti;
- a dedicare particolare attenzione alla qualità complessiva della *governance* del progetto, dall’identificazione di un bisogno del territorio alla messa in esercizio dell’opera finita;
- a costruire strumenti conoscitivi utili a prevedere/anticipare sia le traiettorie di spesa degli interventi (i tempi di realizzazione delle opere sono indicatori non solo di efficienza, ma anche di efficacia), sia i comportamenti di spesa dei livelli di governo coinvolti, la cui conoscenza preventiva può contribuire a orientare le decisioni di spesa;
- a proporre, in ultima istanza, una sanzione per quei comportamenti omissivi, o inerti, o deresponsabilizzanti che vengono riscontrati.

I segnali che vengono dal territorio sono sovente poco incoraggianti, e richiedono un aiuto puntuale: ma ancor di più serve, oggi, una voce competente e autorevole che, attraverso affermazioni nette e circostanziate, trovi ascolto all’interno dei processi decisionali fornendo quei dati concreti e quegli strumenti conoscitivi che rappresentano la base di ogni pianificazione strategica.

Fig. 1. L’UVER: le tre aree operative coordinate e i rispettivi obiettivi

Area “Verifica dei progetti”

- ✓ assistere in modo mirato le amministrazioni responsabili al fine di accelerare l’avvio, l’ultimazione e l’entrata in funzione dei progetti finanziati;
- ✓ raccogliere e diffondere dati di prima mano sull’avanzamento dei progetti oggetto di verifica;
- ✓ identificare casi di eccellenza e criticità al fine di fornire al DPS indicazioni per il miglioramento della gestione del ciclo di progetto.

Area “Monitoraggio e statistica”

- ✓ fornire indicazioni sull’affidabilità degli attuali sistemi di monitoraggio e proporre eventuali azioni correttive;
- ✓ integrare le informazioni provenienti dai principali sistemi di monitoraggio interni ed esterni al DPS, delineando un quadro conoscitivo utile ad orientare l’attività degli organi politici e tecnico-amministrativi.
- ✓ costituire il primario riferimento metodologico e operativo del DPS per in tema di analisi e previsione, anche su base territoriale, delle informazioni sugli investimenti pubblici.

Area “Valutazione d’efficacia”

- ✓ realizzare analisi e valutazioni di efficacia degli investimenti pubblici a partire da indagini di tipo microeconomico e valutazioni sul territorio;
- ✓ formulare proposte per orientare l’allocazione delle risorse sulla base dei risultati effettivamente riscontrati in termini di impatto e fruibilità degli investimenti.

Un progetto unitario

Le tre aree operative, frutto di un progetto unitario, sono state pensate per lavorare in modo strettamente coordinato e sinergico, tramite meccanismi reciproci di feedback. In particolare:

- ✓ i risultati delle verifiche, per quanto numericamente limitati, costituiscono un importante campione di confronto per i dati elaborati in sede di monitoraggio e suggeriscono nuove possibili chiavi di lettura dei dati stessi;

- ✓ l'area monitoraggio e statistica, attraverso la produzione di analisi e previsioni, contribuisce alle attività di verifica e di valutazione d'efficacia producendo conoscenza operativa sui rispettivi potenziali campi di azione;
- ✓ la valutazione di efficacia completa l'analisi del ciclo di progetto, a partire dalle risultanze delle verifiche e del monitoraggio, e restituisce indicazioni conclusive sull'esito degli investimenti.

2. OSSERVAZIONI GENERALI SULLA REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI IN ITALIA

Ciascuna delle attività messe in campo dall'UVER, di cui si parlerà con maggiore dettaglio nel prosieguo del documento, ha prodotto informazioni sui progetti e, in ultima analisi, indicazioni finalizzate al miglioramento dell'efficacia degli investimenti pubblici sul territorio.

Quelle che qui di seguito si riportano sono osservazioni a carattere generale. Esse sono maturate a seguito dell'attività di verifica svolta, che evidentemente non può abbracciare l'intero sistema di realizzazione degli investimenti pubblici, ma riguarda solo le aree di competenza del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione – di cui l'UVER fa parte – e quindi le politiche destinate al riequilibrio territoriale; e, in tale ambito, i settori di elezione dell'attività dell'UVER, concentratosi dal 2003 a oggi soprattutto sulla realizzazione di investimenti in infrastrutture materiali.

E tuttavia, il tipo di approccio seguito e la metodologia cui si fa ricorso fa ritenere che molte delle osservazioni sviluppate abbiano una valenza generale: in quanto tali sono messe a disposizione del Parlamento.

2.1 *La lentezza della spesa: conoscenza, verifica, intervento*

Si parla in questo paragrafo di lentezza della spesa perché obiettivo istituzionale del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, e quindi dell'UVER che di esso è articolazione amministrativa, è realizzare gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale e allo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate del Paese, ed è quindi l'andamento della spesa in conto capitale in queste aree il fenomeno che il Dipartimento osserva e su cui interviene. È tuttavia evidente che questa nozione coincide pienamente con quella di esecuzione delle opere e degli interventi, e che la lentezza della spesa e dell'avanzamento fisico sono due modi di esprimere la stessa realtà: i tempi eccessivamente lunghi con cui nel paese si porta a compimento il ciclo del progetto.

Una delle caratteristiche dell'UVER è la grande attenzione dedicata al fattore “tempo”. Esso è, in tutta evidenza, un elemento di efficienza. Ma non è una variabile indipendente se si guarda al risultato finale del singolo progetto, in termini di benefici per la collettività e non solo di output fisico, e agli effetti macro che le politiche si propongono. Il migliore dei progetti può rivelarsi inutile e troppo costoso se realizzato in un tempo troppo lungo.

L'UVER verifica il rispetto delle tempistiche progettuali di spesa (e quindi dei tempi di realizzazione) da parte delle Amministrazioni titolari dei poteri di programmazione e di quelle responsabili dell'attuazione. Lo fa attraverso verifiche dirette, sul campo, che

riguardano lo specifico intervento e attraverso analisi ed elaborazioni condotte sulle banche dati di monitoraggio disponibili. In più parti di questo documento vengono fornite molte informazioni di dettaglio su attività, metodi e risultati conseguiti dall'UVER su questo tema.

È generalizzato il mancato rispetto delle tempistiche originariamente indicate, tanto che le stime effettuate dall'UVER sui tempi necessari al completamento dei progetti sono quasi doppie rispetto a quanto dichiarato.

Ciò trova fondamento in due elementi: da un lato l'eccessivo ottimismo delle tempistiche originarie, dall'altro lo scarso livello di affinamento progettuale che genera ritardi dovuti alla redazione e/o approvazione di perizia di variante.

La conseguenza principale è un blocco delle risorse su progetti che non generano spesa.

Ma la conseguenza secondaria — e non meno grave — è una diffusa perdita di credibilità delle tempistiche progettuali. Ciò comporta deresponsabilizzazione del soggetto titolare dell'attuazione che, nella misura in cui non “crede”, egli per primo, nei “suoi” tempi di realizzazione, non li considera obiettivi a cui tendere. E deresponsabilizza gli altri soggetti che interferiscono nel ciclo del progetto, che non si sentono a loro volta impegnati al rispetto delle scadenze, che considerano una variabile indipendente dai propri comportamenti.

Qui di seguito si tratteggiano in modo distinto alcuni elementi che producono tale tendenza. In realtà essi non sono separabili, ma assai compenetrati. Né la lista che si propone segue un ordine di gerarchia logica o di priorità.

2.1.1 La capacità delle Amministrazioni

La capacità istituzionale di un ente pubblico è ovviamente funzione di diverse variabili: stabilità e qualità del ceto politico, efficienza e professionalità dell'apparato burocratico, opportunità e rischi legati alle caratteristiche del territorio, capacità finanziaria, regolamentazione assecondante.

Dall'insieme delle attività svolte dall'UVER emerge con chiarezza una relazione diretta stabile e permanente fra capacità istituzionale generale del soggetto pubblico e velocità di realizzazione del ciclo del progetto. Amministrazioni con scarsa qualità del capitale umano semplicemente non sono in grado di portare avanti progetti di investimento di una certa complessità. Vi sono evidenze empiriche, confermate dalle analisi sulla *governance* dei progetti ultimati (vedi in particolare 4.2.3), che la “capacità” dell'ente (qualità del personale, caratteristiche strutturali, situazione finanziaria) dev'essere proporzionale alla “complessità” del progetto della cui attuazione l'ente è incaricato. L. mostrano in modo evidente tale correlazione.

Uno dei progetti cui si sta dedicando l'UVER è dunque la costruzione di un vero e proprio *ranking* delle Amministrazioni: un'attività di classificazione dei livelli di governo in relazione al comportamento rilevato in merito alla realizzazione di investimenti pubblici, tenendo conto sia delle caratteristiche degli interventi (dimensione, settore, ecc.), sia del contesto territoriale di riferimento, che permetta una più ottimale individuazione — da parte dell'ente che programma — del livello istituzionale più adeguato per l'attuazione (vedi 6.1).

2.1.2 Le relazioni fiduciarie all'interno del ciclo del progetto

Che i soggetti pubblici siano capaci ed efficienti non garantisce che facciano convergere i loro sforzi. E che quindi gli impegni possano essere rispettati.

Come dimostra in particolar modo il caso del Programma Accelerazione (vedi 4.1.3), la sfiducia fra enti pubblici, con particolar riguardo alla fase di stanziamento/concessione/erogazione del finanziamento, produce effetti moltiplicati di ritardo e allontanamento dei tempi di conclusione delle opere, a causa di atteggiamenti connotati da diffidenza, inerzia e passività.

Alle costanti preoccupazioni sull'andamento dei conti pubblici che inducono spesso l'Amministrazione centrale a dilazionare i trasferimenti di risorse, corrisponde un atteggiamento iperprudenziale a livello burocratico: anche quando potrebbero permetterselo, gli enti non "anticipano" mai o quasi mai operazioni di tipo finanziario.

Quella che viene considerata una vera e propria imprevedibilità del "pagatore" di ultima istanza (lo Stato) determina un rallentamento generale di tutto il sistema di commesse che dovrebbe invece essere messo in moto dalla decisione iniziale di investire.

2.1.3 La qualità dei progetti

La qualità generale della progettazione non appare all'altezza degli obiettivi di velocità attuativa e di spesa.

Le verifiche e analisi fatte in particolar modo sugli interventi inseriti negli Accordi di programma quadro (quindi: un gran numero di interventi, differenti per settori e di dimensione generalmente "regionale") rivelano in modo diffuso questo fenomeno (vedi 4.3.2) sebbene, (ma in modo più articolato) ciò possa valere anche per le opere della cd. Legge Obiettivo (vedi di seguito 4.1).

Sostanzialmente i progetti non rispettano che sporadicamente le tempistiche originariamente indicate, tanto che i tempi necessari al loro completamento non di rado raddoppiano rispetto a quelli di progetto. Ciò trova fondamento, oltre che nell'eccessivo ottimismo delle tempistiche originarie, in uno scarso livello di affinamento progettuale. La conseguenza è un blocco delle risorse su progetti che non generano spesa e che per oltre il 50 per cento si trovano ancora nella fase di progettazione.

Questi i più frequenti fattori alla base dei ritardi:

- difficoltà di carattere finanziario (flussi e coperture finanziarie);
- incompletezza e/o carenza della progettazione;
- mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni;
- inadeguatezza o inerzia dell'ente attuatore.

In realtà, le criticità relative alla copertura finanziaria e al mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni sono spesso conseguenza di una progettazione incompleta e/o carente.

Assai frequente è la sottovalutazione dell'impatto del progetto sul territorio, con conseguenti continui adeguamenti e elevato rischio di contestazioni e proteste da parte delle comunità interessate dai lavori.

Gli interventi al di sotto dei 5 milioni di euro hanno poi in genere una durata ridotta, con tempi di realizzazione pari alla metà rispetto agli interventi di maggiori dimensioni.

In generale, la durata della progettazione assorbe circa il 50 per cento del tempo necessario al completamento dell'intervento, mentre i c.d. tempi "burocratici" (ad es. tra la fine della progettazione preliminare e l'inizio della progettazione definitiva), che non sono praticamente mai considerati nelle tempistiche, rappresentano un ulteriore 30 per cento del tempo totale per gli interventi di maggior importo, e fino a oltre il 40 per cento per gli interventi di minor importo.

Velocizzerebbero l'intero processo, quindi, sia una selezione degli interventi che favorisse quelli con una progettazione in fase più avanzata, sia un fermo e automatico collegamento tra il rispetto dei tempi e il mantenimento del finanziamento.

2.1.4 L'incompletezza della regolamentazione

Parlare di incompletezza della regolamentazione potrebbe apparire paradossale, considerata la numerosità e minuziosità delle regole dettate negli ultimi anni in materia di opere e contratti pubblici.

E tuttavia la regolamentazione è incompleta nel senso economico del termine: non consente cioè una automatica e stabile regolazione degli interessi. Viceversa, è continuo il ricorso a decisori terzi per la risoluzione di controversie che nascono durante il ciclo del progetto.

Nell'economia di queste osservazioni, è sufficiente far cenno a tale problematica. E ciò al fine di sottolineare che la proliferazione di ricorsi giurisdizionali, al netto di altre considerazioni, produce due effetti negativi in ordine all'efficienza e all'efficacia della spesa per investimenti.

Da un lato, infatti, riserve e contenziosi generano un aumento dei costi, spesso nemmeno correlati a effettive lavorazioni, a detrimento dell'efficienza interna dell'investimento.

Sotto un altro profilo, lo stallo conseguente a procedure contenziose viene vissuto dai soggetti come una variabile indipendente. L'allungamento dei tempi dovuti al contenzioso non produce in genere alcun comportamento "attivo", ma anzi una fatalistica attesa della definitiva risoluzione. In molti casi, l'UVER stessa si vede costretta a considerare *giustificati di diritto* certi ritardi in quanto causati dall'attivazione di contenziosi giurisdizionali.

In tal senso, merita attenzione il tema della valutazione dei costi derivanti dai contenziosi, che per la diffusione crescente, la notevole entità, e il manifestarsi anche oltre l'entrata in esercizio dell'opera, meritano senz'altro di essere incorporati nel concetto di "rischio d'impresa/d'amministrazione".

Una tale valutazione dovrebbe, tra le altre cose, identificare gruppi/categorie di livelli di governo (e di società appaltatrici) che più probabilmente saranno a rischio contenzioso, al fine di mettere in atto per tempo tutte le attività di tutoraggio necessarie a minimizzare tale rischio.

2.2 Gli aspetti critici della Legge Obiettivo

La Legge Obiettivo ha costituito uno strumento legislativo diretto a risolvere e superare alcune delle problematiche sopra indicate.

L'UVER non ha una competenza diretta sulle procedure di programmazione e attuazione. Tuttavia ha posto entro il proprio campo di osservazione numerose opere del Programma Infrastrutture Strategiche e molti procedimenti sotto il dominio della Legge Obiettivo, maturando quindi alcune considerazioni che pare opportuno esprimere.

In quanto strumento attraverso cui programmare, finanziare e facilitare la realizzazione degli interventi infrastrutturali strategici per il Paese, la Legge Obiettivo mantiene una sua validità intrinseca. Si riportano però di seguito alcuni degli aspetti, spesso esterni allo specifico contesto normativo, che ne hanno in parte ridotto l'efficacia:

- la selezione delle opere è stata effettuata senza procedere ad una sistematica e dettagliata valutazione *ex ante* di carattere economico e territoriale, e senza predefinire criteri oggettivi e rigorosi che fissassero il requisito di strategicità delle opere inserite nel programma;
- la sovradimensione del programma rispetto alle possibilità finanziarie del sistema-Paese ha reso più difficoltosa la selezione che si è scontrata con le aspettative dei proponenti;
- l'approvazione cd. "in linea tecnica" dei progetti, effettuata dal CIPE nei casi di mancanza di copertura finanziaria completa, ha generato una lista di progetti in "stand-by" senza che venisse individuato uno strumento per la gestione di tale lista utile per rispondere alle aspettative degli enti proponenti;
- la procedura attuata ha determinato quindi l'ammissione al finanziamento di opere non ben delineate dal punto di vista del livello progettuale, con una spesso inadeguata definizione dei costi e dei possibili ricavi futuri, così compromettendo la partecipazione da parte dei capitali privati;
- la scelta di velocizzare l'iter procedimentale ha poi di fatto ridotto i momenti di condivisione tra le Amministrazioni, sia che queste fossero interessate come esponenti degli interessi territoriali sia che lo fossero tecnicamente. Ciò ha prodotto decisioni di approvazione, ma spesso con un'entità di prescrizioni tecniche da apportare ai progetti, tali da inficiare le indicazioni temporali ed economiche su cui si basavano le approvazioni stesse;
- l'effettiva disponibilità di risorse ha portato all'attivazione di singoli lotti, e quindi al differimento nel tempo dell'ultimazione dell'intera opera e all'aumento dei costi relativi ai lotti non finanziati;
- il finanziamento delle opere tramite l'accensione di mutui ha anche comportato la necessità di monitorare costantemente la compatibilità delle politiche di sviluppo con gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal Programma di stabilità;
- l'istituzione del *General Contractor* non è stata seguita, in taluni casi, da un adeguamento organizzativo delle stazioni appaltanti tale da consentire una corrispondente gestione del procedimento;
- le procedure burocratiche sono rimaste più veloci solo negli intenti: infatti, dai ritardi nella pubblicazione delle delibere CIPE, che hanno comportato ritardi per l'incertezza giuridica circa la effettiva disponibilità delle risorse, alle procedure per la concessione e stipula dei mutui, vi sono stati aspetti – considerati forse marginali – ma tali da vanificare gli obiettivi di celerità.

2.2.1 I suggerimenti dell'UVER

L'Italia sconta un rallentamento ormai ultradecennale nella realizzazione di infrastrutture di base. Su questa circostanza si innesta oggi una più articolata e sensibile domanda di servizi che proviene dalle autonomie territoriali.

Alle grandi opere di interesse nazionale, cioè, si aggiungono quelle la cui valenza è legata a macroaree, ad aree di dimensione regionale o a sistemi territoriali particolari. In tale contesto, una programmazione di lunghissimo periodo e diretta a colmare una domanda consistente e assai articolata (quale quella che si riprometteva il Programma Infrastrutture strategiche) va coniugata con criteri cogenti di ordinamento delle priorità che influenzino le scelte di progettazione e la velocità e certezza di attuazione.

I livelli decisionali centrali, nel loro ruolo di individuazione e perseguimento delle linee di sviluppo strategiche del Paese, hanno identificato nodi e segmenti infrastrutturali il cui tardato ammodernamento o potenziamento mette oggi il Paese dinanzi al rischio di saturazioni e strozzature. È quindi di vitale importanza dare carattere prioritario, facendoli emergere dal “mucchio” degli interventi, le grandi infrastrutture di collegamento alle reti TEN europee, assicurando al contempo i collegamenti orizzontali e verticali tra le diverse aree dell'Italia.

Questo anche al fine di migliorare la mobilità dei fattori produttivi e ridurre i sovraccosti che il sistema industriale sconta per la scarsa efficienza della logistica in alcune aree e per la ridotta accessibilità delle stesse.

A tali interventi andrebbe riconosciuto, in modo condiviso dai livelli di governo interessati, un carattere di assoluta priorità, in nome della quale gli altri interessi, pur meritevoli di attenzione, debbano in qualche modo cedere il passo.

Gli aspetti legati all'efficienza della spesa e alla tempistica di realizzazione devono quindi entrare tra i criteri di selezione in modo da coniugare il rispetto di queste priorità con le esigenze connesse alla programmazione delle risorse che alimentano la spesa in conto capitale.

È necessario qualificare la pianificazione dei grandi interventi attraverso una più chiara e puntuale identificazione delle priorità e rafforzando i requisiti di qualità progettuale già previsti dalla vigente normativa atti a consentire l'approvazione da parte del CIPE (per le opere “strategiche”) e, in generale, da parte degli enti titolari dei poteri di programmazione.

Altrettanto importante appare l'adozione di criteri trasparenti per scandire il ritmo delle approvazioni e finanziamenti. Un metodo come quello seguito nel caso del Programma di accelerazione finanziato con i fondi del Fondo Aree Sottoutilizzate (vedi 4.1.1), implica anche un effetto-sanzione a carico dei progetti che non riescono a rispettare la cantierabilità e quindi la possibilità di una gestione efficiente dei fondi che non restano improduttivi.

2.3 Alcune proposte operative

2.3.1 Le conferenze dei servizi

L'analisi del procedimento relativo alla realizzazione delle opere strategiche così come disegnato dalla Legge 443/2001 pone in evidenza la necessità di ottimizzare il momento