

partecipativo da parte degli Enti interessati dalle opere affinché le principali prescrizioni e le eventuali condizioni ostative vengano scontate in una fase il più possibile anticipata.

La Conferenza dei Servizi effettuata sul progetto preliminare, ad esempio, potrebbe portare in evidenza l'effettivo grado di condivisione istituzionale sull'opera in questione e, a seconda degli esiti e delle eventuali prescrizioni, suggerire un percorso più attendibile per l'attuazione delle successive fasi o per l'eventuale stralcio.

È infatti ormai evidente come la realizzabilità di un'opera infrastrutturale sia profondamente e necessariamente legata al suo inserimento territoriale, rimanendo la fattibilità tecnico/economica una condizione necessaria ma certamente non sufficiente.

2.3.2 La rilevanza del progetto preliminare

L'esperienza del PIS ha fatto emergere la criticità relativa alle prescrizioni sul progetto, un istituto di garanzia pensato per la tutela degli interessi delle realtà locali.

Le prescrizioni si traducono, sul lato pratico, in un adeguamento del progetto che può richiedere risorse aggiuntive oltre a provocare un allungamento ulteriore dei tempi necessari alla progettazione e alla realizzazione delle opere. Sarebbe opportuno valutare le prescrizioni in termini di impatto temporale ed economico, avendo a riferimento dei valori soglia tali da consentire l'approvazione del progetto ovvero la sua revisione o stralcio.

L'entità delle prescrizioni deve inoltre essere tenuta a riferimento nella scelta della strategia contrattuale, prevedendo, ove necessario, oltre all'appalto integrato e al General Contractor, anche l'appalto ordinario sulla base del progetto esecutivo.

2.3.3 La gestione delle risorse economiche

La gestione delle risorse economiche destinate alla realizzazione delle opere strategiche costituisce un punto nevralgico del sistema pensato per le "Grandi Opere". Una grave patologia da evitare è quella relativa alla allocazione di risorse economiche su progetti che per vari motivi (progettazione non sufficientemente avanzata, opposizione da parte degli enti locali, ecc) non riescono a produrre spesa in tempi brevi, a danno di opere che potrebbero invece generare spesa immediata se opportunamente finanziate.

Occorre pensare ad un sistema idoneo a compensare i disallineamenti di cassa che possono generarsi presso i singoli enti attuatori.

2.3.4 La validazione del progetto da parte delle imprese

Problema endemico nella realizzazione dei lavori pubblici in genere è quello legato al contenzioso in fase esecutiva.

Evidenze raccolte dall'UVER e dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici convergono nel rilevare che le cause del contenzioso risiedono nella progettazione che spesso non viene attuata con la necessaria profondità. La validazione del progetto, sotto l'aspetto tecnico oltre che del Responsabile Unico del Procedimento, potrebbe essere posta in capo all'impresa aggiudicataria/concorrente che dopo avere analizzato il progetto sotto tutti gli aspetti, dovrebbe dare un'accettazione irreversibile, che di fatto eliminerebbe il contenzioso in circa il 90 per cento dei casi.

2.3.5 L'azione di tutoraggio

Come più ampiamente argomentato in 3.1.4, le figure commissariali, legate a una dimensione di emergenzialità, non hanno dato i risultati sperati. Più utile appare una permanente azione di tutoraggio sistematico per dare impulso al procedimento di realizzazione delle opere, garantendo la governance dello stesso in tutte le fasi del procedimento.

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

Un luogo comune porta spesso a lamentare l'assoluta mancanza di informazioni sull'andamento dei progetti di investimento finalizzati allo sviluppo. La realtà è più vicina a una situazione di "muta sovrabbondanza" di informazioni, il cui risultato è una non-conoscenza dello stato di attuazione e dei tempi di completamento effettivi delle opere finanziate.

La disponibilità di una mole di informazioni più o meno aggiornate, complete o attendibili, e comunque non integrate tra loro, non riesce a restituire una conoscenza adeguata dell'andamento degli investimenti (specie a fronte del livello di stanziamenti deciso in sede politica) tale da costituire un "Sistema Informativo-Paese", utilizzabile da tutti i livelli decisionali, a partire da quelli di rilevanza strategica.

Le numerose banche dati che "osservano" oggi gli investimenti pubblici, come i numerosi sistemi di monitoraggio adottati da una molteplicità di soggetti che, per il raggiungimento dei propri obiettivi, organizzano, gestiscono banche dati relative agli investimenti pubblici e ne "trattano" le informazioni, nascono con finalità conoscitive specifiche: benché una parte dei dati raccolti sia la stessa, quindi, ciascuna banca dati presenta peculiari caratteristiche e punti di vista, oltre che un diverso livello di periodicità, dettaglio, aggregazione, ecc.. Il tutto con un diffuso problema di qualità dei dati in termini di errori di immissione, ritardi, se non di veri e propri "buchi" informativi.

L'UVER ha avviato un lavoro di integrazione delle banche dati in grado di far convergere un patrimonio informativo frammentario, disperso e disomogeneo all'interno di un quadro conoscitivo unitario capace di produrre conoscenza operativa e aperto ad analisi anche di tipo previsivo in grado di prefigurare scenari alternativi utilizzabili nei processi decisionali di medio-lungo periodo.

È tuttavia sempre più urgente la necessità di pervenire a una conoscenza delle opere che si caratterizzi come unitaria fin dall'origine, dalla raccolta dei dati: non si tratterebbe, tuttavia, di un ulteriore soggetto di raccolta, ma di un'armonizzazione di tale raccolta attorno a criteri precisi, probabilmente affidata ad uno dei soggetti già operanti, reso in grado di collegarsi da un lato ai nuovi sistemi di identificazione univoca degli interventi, dall'altro ad un sistema di produzione di conoscenza operativa dal forte carattere di anticipazione e dall'immediata utilizzabilità ai fini dell'individuazione/correzione delle politiche di sviluppo.

2.4.1 Il Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio

All'integrazione delle banche dati e alla razionalizzazione del sistema di acquisizione delle informazioni di monitoraggio l'UVER lavora da tempo.

La molteplicità delle fonti, da un lato, e l'assenza di un riferimento informativo unico, dall'altro, per quanto riguarda il mondo degli investimenti pubblici rende stringente la necessità di integrazione delle informazioni disponibili al fine di passare da un sistema a "compartimenti stagni" (le banche dati che non comunicano) ad un sistema "permeabile" (le banche dati che comunicano attraverso chiavi di lettura comuni) e quindi di maggiore portata informativa. Questo passaggio è fondamentale affinché il sistema delle conoscenze sugli investimenti raggiunga la maggiore completezza possibile e possa essere efficacemente impiegato per scopi operativi. L'UVER ha sviluppato diversi progetti che impiegano le informazioni contenute nelle banche dati sugli investimenti, utilizzando in via prototipale singole banche dati ma con l'obiettivo finale di estendere i metodi messi a punto all'universo "ricostruito" degli investimenti.

L'obiettivo strategico è quello di ottenere, attraverso il massimo sfruttamento delle informazioni di dettaglio sugli investimenti pubblici presenti in banche dati diverse, quadri conoscitivi e previsivi che possano essere utilizzati per le decisioni politiche, ed anche per consentire un controllo fine del ciclo del progetto e interventi di verifica mirati e tempestivi.

Presupposto del sistema di analisi e previsione è l'integrazione di informazioni sugli investimenti presenti in banche dati diverse e la loro analisi e rielaborazioni in modelli di previsione. Il sistema punta successivamente a estendere l'universo di applicazione delle previsioni ed effettuare una analisi delle performance degli interventi per la costruzione di indici di *benchmark*.

All'interno della casistica completa di incompatibilità, disomogeneità ed errori riscontrabili nelle banche dati, il *Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio* si occupa in particolare di due tipologie di temi:

1. la necessità di un codice univoco che identifichi lo stesso progetto che permetta di effettuare elaborazioni di dati presenti in diverse basi di dati senza dover ricostruire con strumenti evoluti l'identità del progetto;
2. l'utilizzo nelle varie banche dati di unità di rilevazione differenti deriva dalle diverse necessità di monitoraggio che caratterizzano le varie basi di dati: esse osservano i progetti o gli appalti, gli interventi complessivi o i singoli lotti, ecc.

2.4.2 La necessità di una "anagrafe dei progetti"

Per le attività svolte, l'UVER si confronta ogni giorno con la necessità di raccogliere e armonizzare i dati sparsi tra le varie fonti, trasformandoli in informazioni unitarie e coerenti. Un momento chiave di tale armonizzazione è l'assegnazione a ciascun progetto un identificativo preciso e univoco, costituendo, di fatto, una sorta di "anagrafe dei progetti".

L'approccio dell'UVER al tema dell'identificazione univoca dei progetti, principalmente informativo, è complementare e convergente a quello normativo, finalizzato alla trasparenza amministrativa, seguito dalle procedure MIP (Monitoraggio investimenti pubblici) e CUP (Codice unico di progetto) che prevedono l'assegnazione a ciascun progetto di un codice identificativo univoco e hanno origine in precise normative di riferimento (L.144/99 e Reg.24/04).

L'utilizzo generalizzato del CUP incontra ancora oggi resistenze e comportamenti elusivi. Ciò ha spinto da tempo l'UVER ad attivarsi seguendo l'approccio informativo, mantenendo tuttavia fermo il punto della necessità dell'attribuzione del CUP a ciascun progetto che si candidi a ottenere risorse pubbliche, condizione irrinunciabile perché si possa produrre quella conoscenza operativa in grado di far assumere scelte politiche consapevoli ed efficaci.

La progressiva costruzione di una vera e propria "anagrafe dei progetti", unitaria e condivisa da tutte le amministrazioni pubbliche coinvolte è un risultato che va categoricamente perseguito e preteso ogni volta che si decida di finanziare un progetto o una intera categoria di investimenti pubblici.

Per arrivare a questo risultato è richiesta, da parte dei principali livelli di governo coinvolti, una forte volontà diretta a favorire il processo di conoscenza strutturale degli investimenti lungo il loro naturale percorso procedurale (progettazione, appalto, aggiudicazione, realizzazione, collaudo, entrata in esercizio).

2.4.3 La razionalizzazione dei sistemi di monitoraggio: verso un "sistema conoscitivo-Paese"

Efficaci procedure di identificazione univoca dei progetti, pur auspicabili e necessarie, non danno accesso di per sé alla conoscenza completa e dettagliata dei progetti di investimento.

Un ulteriore scoglio è rappresentato dall'attuale proliferazione di sistemi di monitoraggio, che si traduce in informazioni ridondanti, asistematiche e, dato non trascurabile, insopportabilmente costose per i terminali ultimi dei processi di programmazione degli investimenti, come i Responsabili Unici del Procedimento, spesso persone fisiche gravate da molti oneri e con scarsi mezzi.

Appare indispensabile razionalizzare, semplificare e quindi economizzare sul sistema di acquisizione delle informazioni, con l'obiettivo di fornire ai numerosi ma polverizzati operatori sul campo (RUP, direttori di lavori) una interfaccia il più unitaria possibile.

Non si fa qui riferimento a un ulteriore soggetto/banca dati che abbia l'esclusiva della raccolta delle informazioni: si tratta invece di sensibilizzare i principali fornitori-utenti di informazioni perché procedano al rafforzamento degli sforzi tesi a favorire l'integrazione delle fonti esistenti, evitando inutili e costose duplicazioni.

Saranno poi le fasi di condivisione e di elaborazione delle informazioni a poter essere distinte in funzione delle specificità delle Amministrazioni, delle loro finalità conoscitive e dei loro sistemi di intervento.

Attualmente, per la sua posizione e il suo ruolo all'interno della PA, è l'AVCP (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, già AVL), e in particolare l'Osservatorio dei contratti pubblici operante al suo interno, l'unico soggetto "prenditore" di informazioni ad avere visibilità generale sui progetti di investimento, visti sotto la particolare lente dei contratti che fanno seguito agli appalti.

Progetti e contratti sono due modi diversi di vedere la stessa cosa: l'utilizzo del CUP all'interno della banca dati AVCP sarà in grado di ricongiungere sotto un unico identificativo di progetto i vari spezzoni contrattuali nei quali essi si suddividono, con un

benefico risultato di arricchimento della conoscenza e la migliore applicabilità dei metodi previsivi sull'andamento della spesa elaborati dall'UVER:

Inoltre, in considerazione della natura di Autorità con compiti di vigilanza sul percorso di spesa degli interventi, ha il vantaggio di poter far valere l'obbligatorietà della raccolta dei dati, esercitando così, in virtù del potere sanzionatorio già in natura riconosciute, la massima coerenza possibile.

L'UVER ha nel tempo avuto modo di utilizzare i dati AVLP/AVCP, come del resto viene fatto dai soggetti e *stakeholder* istituzionali con i quali l'Autorità si rapporta selezionando e ridistribuendo le informazioni raccolte: Ministero dello Sviluppo, Ministero dell'Economia-RGS, Ministero delle attività produttive, Ministero dell'Interno, Ministero della Salute, Ministero delle Infrastrutture, Ministero del Lavoro, ecc..

Una rete informativa tra soggetti di tale numero e rilievo, all'interno dei quali la quasi totalità degli investimenti pubblici viene decisa e gestita, è a un passo dal configurarsi come un vero e proprio Sistema Conoscitivo-Paese.

In tal senso, l'UVER si propone come soggetto tecnico propulsore che favorisca la formazione di una volontà comune da parte dei soggetti interessati in direzione del superamento della dimensione "informatica" e "informativa" della raccolta dati a favore di uno stabile processo di produzione di "conoscenza operativa" fortemente integrata con i processi decisionali in atto, anche strategici, sul tema del futuro del Paese e in grado di orientare l'attività degli tecnico-amministrativi e degli organi politici.

3. LE AREE DI ATTIVITÀ DELL'UVER

3.1 L'Area Verifica

3.1.1 L'area in sintesi

L'Area Verifica cura lo svolgimento delle verifiche dirette sugli investimenti pubblici che rientrano nella competenza dell'Unità.

Le verifiche dirette, *in loco* perché consistono in accessi ai luoghi di esecuzione degli interventi, sono mirate ad asseverare lo stato d'avanzamento dei progetti e ad individuare gli eventuali limiti operativi (tecnici, amministrativi, finanziari, ecc.) alla loro realizzazione.

Attenta anche all'osservanza del quadro economico della spesa e ai suoi effetti socio-economici, la verifica si caratterizza, oltre che per le procedure di tipo ispettivo, per una vera e propria attività di "accompagnamento e assistenza": una sorta di tutoraggio nei confronti dei soggetti attuatori, con i quali vengono configurate e proposte, se necessario, le possibili iniziative da adottare per agevolare la risoluzione dei problemi riscontrati.

I dati e le informazioni acquisite in sede di sopralluogo vengono poi utilizzati dall'UVER all'interno delle attività di monitoraggio di programmi e progetti, con l'obiettivo di fornire ai competenti organi decisionali elementi attendibili e tempestivi ai fini

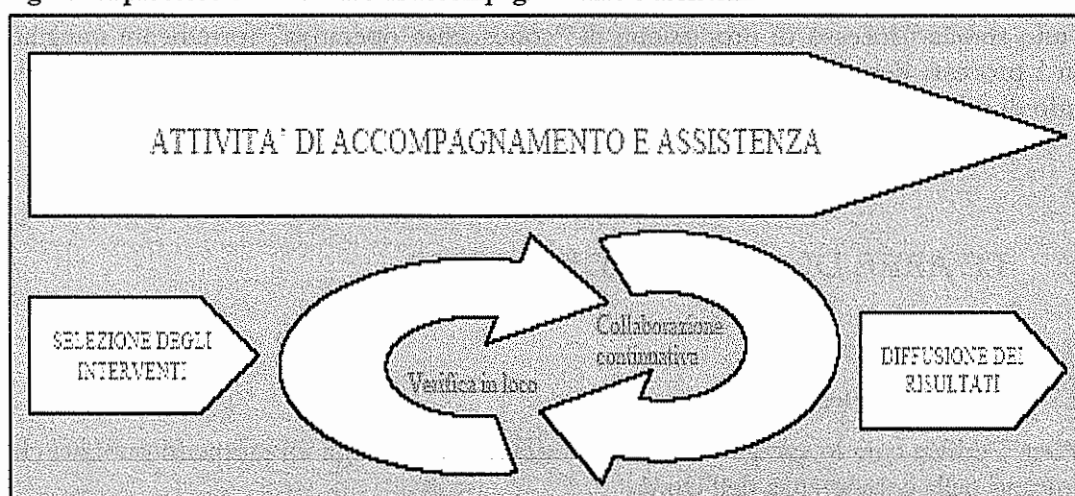
dell'adozione di misure (correttive o innovative) in sede di programmazione economica degli investimenti pubblici sul territorio.

L'attività di verifica dell'UVER si caratterizza e distingue rispetto ad attività meramente ispettive perché si basa di norma su un processo collaborativo articolato nelle seguenti fasi:

- selezione, anche su proposta degli stessi enti attuatori, degli interventi da sottoporre a verifica;
- organizzazione e successiva realizzazione delle verifiche in loco ai fini dell'accertamento dell'avanzamento procedurale del progetto e della rilevazione degli eventuali limiti operativi alla realizzazione dello stesso;
- collaborazione continuativa che si concretizza nella formulazione da parte dell'UVER di possibili soluzioni che consentano il superamento della criticità;
- diffusione dei risultati.

Il processo collaborativo di accompagnamento e assistenza si caratterizza per la ciclicità delle azioni verifica in loco, che si ripetono fino alla completa entrata in esercizio dell'opera.

Fig. 2. Il processo collaborativo di accompagnamento e assistenza



Naturalmente l'attività di verifica viene organizzata secondo il tipo e la finalità delle verifiche stesse, variando tale schema in funzione degli obiettivi specifici di rilevazione che vengono dati.

Degli esiti di tale attività si darà conto nel prosieguo di questa relazione.

3.1.2 L'azione di accompagnamento e assistenza

In generale, l'azione permanente è quella definita esplicitamente "di accompagnamento e assistenza". Gli interventi oggetto di tali verifiche sono quelli localizzati nelle aree sottoutilizzate, relativi, in particolar modo, ai settori delle risorse idriche e dei sistemi di trasporto, coerentemente con le priorità indicate nella Legge 24-12-2003 n. 350 (Finanziaria per il 2004), in riferimento al programma di accelerazione della spesa (su cui vedi anche 4.1).

Ulteriori interventi sono stati selezionati sulla base di una procedura sistematica e concertata, basata su due criteri guida:

- la “significatività”, che tiene conto, tra l’altro, della localizzazione, del settore d’investimento, della dimensione finanziaria dell’intervento, del bacino d’utenza e della domanda che l’intervento si propone di soddisfare;
- la “performance”, che sintetizza l’avanzamento procedurale, fisico e finanziario.

Bacini privilegiati da cui selezionare nuovi interventi sono costituiti dalla banca dati degli Accordi di Programma Quadro (APQ) e dal novero degli interventi oggetto della manovra di accelerazione della spesa in conto capitale del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) di cui alle delibere CIPE n. 21/2004 e 98/2005, risorse FAS, dai vari DPEF e dai Completamenti (delibere Cipe n. 52 e 135 del 1999).

Si forma così una lista – aggiornata nel tempo – di circa 100 grandi opere che l’UVER segue in modo continuativo, raccogliendo informazioni da tutti i soggetti competenti, e in particolar modo dal Responsabile unico del procedimento (la figura che in base alla legge sui lavori pubblici racchiude in sé le più importanti responsabilità e poteri in ordine all’esecuzione), valutando e intervenendo sulle situazioni che di volta in volta si producono.

Grazie a questa attività si sono elaborate analisi e sviluppati i suggerimenti e indirizzi, che si ritiene abbiano validità per tutto il settore degli investimenti pubblici, esposti nel capitolo 2.1.

Soprattutto è nel corso di questa attività che si dispiega tutto il potenziale connesso ad un’azione di “tutoraggio” come quella svolta dall’UVER. Tanto, infatti, la nostra azione riesce ad accompagnare il ciclo realizzativi del progetto e a intervenire tempestivamente allo scopo di fluidificare e facilitare il superamento dei fattori critici, tanto è possibile un intervento positivo – non meramente sanzionatorio – diretto a velocizzare i tempi di esecuzione o a ottimizzarne l’efficacia.

Il caso esposto in “Un esempio di accompagnamento e assistenza: il Sistema Irrigazione Salento” è esemplificativo di quanto sia importante un intervento autorevole, non scevro dal potere di minacciare la sanzione della revoca, per rendere efficienti e convergenti, e non confliggenti, i comportamenti amministrativi. Nel paragrafo 3.1.4 si esporranno i risultati di una prima analisi dell’impatto che la nostra azione di impulso e facilitazione può conseguire sull’andamento del ciclo del progetto.

3.1.3 Il Catalogo UVER

Per dare visibilità e accessibilità alle informazioni così raccolte, l’UVER ha creato una base di dati che, a partire dal mese di giugno 2006, è stata resa accessibile via Internet a tutti gli utenti interessati: il Catalogo UVER, disponibile all’indirizzo web <http://www.dps.tesoro.it/uver/uver.asp>, al 31/12/2006 risultava composto da 150 schede, concernenti:

- interventi “Legge Obiettivo” già oggetto di specifico finanziamento da parte del CIPE;
- interventi di Completamento ex Lege 208/1998 già seguiti dall’UVER nell’ambito dell’attività quadrimestrale di monitoraggio;
- interventi selezionati dalla banca dati degli Accordi di Programma Quadro.

Di ciascun intervento sono riportate localizzazione, descrizione, beneficiari, costo, stima di entrata in esercizio, andamento del progetto e stato di avanzamento.

Si mette così in condizione l'operatore qualificato, ma anche il cittadino interessato, di avere informazioni ragionevolmente aggiornate sullo stato delle opere che abbiamo definito "significative".

Il Catalogo costituisce anche un ambiente ideale per la valorizzazione dei casi di eccellenza, finalizzato al trasferimento delle buone pratiche, nei casi in cui, per merito delle Amministrazioni e/o con il contributo dell'UVER, l'intervento procede nei tempi e nei modi previsti.

L'inserimento in Catalogo di un intervento è in grado di portare molteplici vantaggi alle Amministrazioni interessate: dall'accesso ad una serie di servizi di assistenza tecnica, fino alla ricaduta positiva sull'immagine delle Amministrazioni stesse derivante dalla grande visibilità offerta dal Catalogo stesso.

Un esempio di accompagnamento e assistenza: il Sistema Irrigazione Salento

Il progetto "Irrigazione Salento" per l'adduzione e la distribuzione idrica ad uso irriguo nei comprensori di competenza del Consorzio di Bonifica dell'Arneo (province di Taranto, Brindisi e Lecce) è stato oggetto di numerosi finanziamenti a partire dal 1976, con la Cassa per il Mezzogiorno, fino ad impegnare oltre 267 milioni di euro tra stanziamenti statali (Fondo Investimenti per l'occupazione, Casmez/Agensud, Ministero dell'Agricoltura), regionali e comunitari.

Potenziati beneficiari dello sviluppo economico conseguente alla accresciuta disponibilità di risorse idriche sono gli operatori agricoli dei territori attrezzati della provincia di Lecce. La chiusura dei numerosi pozzi privati (autorizzati e non) attualmente utilizzati per l'irrigazione avrebbe l'ulteriore vantaggio di limitare il processo di salinizzazione delle falde acquifere (e quindi dei pozzi) utilizzate nel Salento come principale fonte di approvvigionamento di acqua potabile. È da evidenziare che il comprensorio dell'Arneo rappresenta il maggior utilizzatore di pozzi privati per uso irriguo nell'area pugliese.

L'intero schema è costituito da una condotta adduttrice principale della lunghezza di circa 56 km, dall'invaso Pappadai, con funzione di serbatoio destinato al fabbisogno irriguo stagionale e dalle opere irrigue e di regolazione. Nella sua visione originaria, lo schema costituiva il proseguimento della "canna del Sinni", punto terminale dell'impianto gestito dall'Ente irrigazione e trasformazione fondiaria per la Puglia, la Basilicata e l'Irpinia (EIPLI).

Nonostante gli ingenti finanziamenti concessi nel corso degli anni, e l'obiettivo importanza e utilità per le popolazioni interessate, l'opera risulta a tutt'oggi completata (e in parte collaudata) ma non in esercizio a causa di una progettazione e una programmazione originarie carenti e di breve respiro. L'opera è stata infatti progettata e finanziata senza tener conto, tra l'altro, di un vincolo sostanziale: la disponibilità dell'acqua da far passare nella condotta è condizionata all'utilizzo di una infrastruttura, la "canna del Sinni", gestita da un soggetto terzo, quale è l'EIPLI.

Ciò che rende emblematica questa vicenda è che il vincolo era esistente e conoscibile dal Consorzio fin dal primo momento. L'ente attuatore ha quindi definito il progetto da un punto di vista puramente ingegneristico, ottenendo finanziamenti su numerose leggi di spesa, e realizzando effettivamente l'opera, nel sostanziale rispetto dei tempi e dei costi, ma senza curarsi dei vincoli idraulici e gestionali esistenti.

L'UVER, verificata la situazione, nel 2003 ha seguito da vicino tutta la vicenda, sollecitando le numerose amministrazioni interessate e formulando proposte tecniche atte a superare l'impasse.

A seguito di solleciti formali e informali da parte dell'UVER, la Direzione Generale delle Reti del Ministero delle Infrastrutture, unitamente all'Assessorato alle Opere pubbliche della Regione Puglia, hanno avviato una serie di incontri, tenutisi tra giugno ed agosto 2006, giungendo alla firma di un protocollo contenente una serie di impegni:

- quello dell'EIPLI, ente gestore della canna del Sinni, a effettuare verifiche tecniche per superare il vincolo idraulico e gestionale esistente;
- quello dell'Acquedotto pugliese a studiare in concreto soluzioni di utilizzo della condotta principale per il vettoriamento di acqua verso un potabilizzatore da realizzare al centro del Salento, in modo da limitare l'emungimento di pozzi anche per l'utilizzo potabile;
- quello ad ultimare (con rescissione in danno dell'appalto) i lavori di ampliamento dell'invaso del Pappadai, con capacità inferiore ma sufficiente e ad avviarne entro il 2007 la progressiva sperimentazione funzionale;
- quello tra Regioni Puglia e Basilicata a consentire una prima fornitura d'acqua (ottobre-dicembre 2006) per verificare la tenuta di tubazioni, vasche di accumulo e apparati di sicurezza.

Un altro impulso è venuto dalla delibera adottata dal CIPE su proposta dell'UVER che ha fissato un termine per l'avvio di concrete attività dirette all'entrata in esercizio, pena la revoca di una parte dei finanziamenti.

Il Consorzio responsabile e i vari soggetti istituzionali coinvolti sono così usciti dall'inerzia che li aveva caratterizzati, adottando un vero e proprio programma di attivazione del sistema: sono stati finalmente ultimati i lavori di ampliamento dell'invaso del Pappadai, si è attivata una prima fornitura di 3 milioni di mc d'acqua da parte dell'ente irrigazione, e, in generale, si nota una presa di coscienza del problema da parte dei vari attori, che hanno condiviso e sottoscritto una ipotesi di utilizzazione promiscua delle opere.

Certo, l'opera non è ancora entrata in esercizio e restano alcuni interrogativi: l'UVER continuerà tuttavia nella propria opera di verifica, accompagnamento e assistenza, fino a quando l'opera non sarà entrata completamente in esercizio e l'acqua non fluirà a irrigare i terreni cui è destinata.

3.1.4 Tutoraggio o commissariamento? Uno studio sulle performance delle attività di verifica

Nel paragrafo 2.3.5 si è sottolineata la componente di "tutoraggio" presente all'interno delle verifiche. Questo profilo d'azione, nel quale l'UVER crede molto, può essere considerato una valida alternativa al "commissariamento" degli enti, cui non di rado si fa ricorso con intenti accentratori dell'azione pubblica.

È proprio l'attenzione che l'UVER dedica alla capacità istituzionale degli enti a suggerire un giudizio critico del ricorso al commissariamento — manovra punitiva che spossa l'organizzazione amministrativa della propria autonomia e identità — a tutto vantaggio di un'azione di accompagnamento e di facilitazione.

Ci si è quindi proposti di analizzare l'impatto della nostra azione di impulso sull'andamento del ciclo del progetto, sia ai fini autovalutativi, sia nel tentativo di valutare il contributo di un'azione strutturata di tutoraggio — innalzando la capacità istituzionale dei soggetti — in termini di velocizzazione dei tempi (e della qualità) di realizzazione.

Ci si è proposti insomma non un'analisi puntuale sui benefici e sui costi collegati alla singola opera, quanto piuttosto una riflessione sulla desiderabilità sociale dell'intervento UVER che, grazie al fatto di rendere possibile un'accelerazione del ciclo degli

investimenti, anticipa il momento in cui la collettività può godere dei benefici derivanti dall'avere una data opera a disposizione.

Per poter valutare tali benefici si è ipotizzato un confronto tra la situazione “con” e quella “senza” intervento UVER.

È evidente che l'attività di accompagnamento e assistenza effettuata dall'UVER, pur essendo costantemente ed uniformemente attuata su tutti gli interventi, non sempre permette una quantificazione dell'aumento della percentuale di avanzamento economico. Per le motivazioni di cui ai punti precedenti, avendo come anno di riferimento il 2005, sul totale di 158 progetti di investimento inclusi nel database dell'Unità 70 hanno evidenziato un avanzamento economico minimo, se non addirittura nullo.

Si tratta di interventi che nell'anno di riferimento erano già conclusi, e, quando con percentuali di avanzamento economico prossime allo zero, conclusi ma mancanti del collaudo, oppure di progetti non ancora avviati o, se avviati, caratterizzati da criticità bloccanti e tali da non poter essere intaccate dall'attività dell'UVER (ad. es. in caso di contenzioso in corso).

Per tutti gli interventi appartenenti al parco progetti è stato considerato lo stato di avanzamento del precedente la presa in carico dell'UVER e quello successivo alla presa in carico. Già durante il primo periodo di intervento dell'UVER, mediamente un anno, lo stato di avanzamento economico subitotene a subire una decisa accelerazione: sull'intero parco progetti, la percentuale annuale di avanzamento è più che duplicata, passando dal 7,7 per cento al 19,6 per cento (media ponderata in relazione al costo dei progetti).

Posta l'ipotesi semplificatrice che tutti gli interventi considerati siano iniziati alla medesima data, lo stato di avanzamento delle iniziative procede ad un ritmo del 7,7 per cento annuo fino al momento della presa in carico da parte dell'UVER. Tale presa in carico, nei progetti considerati, è avvenuta ad un avanzamento medio del 23,1%, ovvero circa in corrispondenza del terzo anno dall'inizio dei lavori (7,7 per cento medio annuo per tre anni). A partire da questo momento il tasso di realizzazione subisce un'accelerazione e passa al 19,6 per cento medio annuo. Tale accelerazione fa sì che i progetti raggiungano mediamente la conclusione poco prima del 7° anno dall'inizio dei lavori, laddove “senza assistenza tecnica”, gli interventi sarebbero terminati non prima del 13° anno.

Tutto questo si traduce in un impatto positivo sul sistema economico: anticipare nel tempo l'entrata a regime delle opere pubbliche produce da un lato un beneficio collettivo complessivo in termini di valore pubblico, dall'altro un risparmio in termini di minori costi che la collettività ottiene a seguito dell'intervento dell'UVER.

Esistono in dottrina e nelle migliori pratiche della P.A. internazionale dei metodi di analisi in grado di rendere misurabile il valore creato (o meglio, non disperso) da attività di tutoraggio dello stesso genere di quella che l'UVER persegue. Attività, è bene ribadire, perfettamente in grado di produrre effetti positivi per il sistema economico con costi politico-amministrativi assai minori rispetto a quelli generati dalla pratica del commissariamento.

3.2 *L'Area Monitoraggio e Statistica*

3.2.1 *L'Area in sintesi*

L'Area monitoraggio e statistica dell'UVER costituisce il riferimento primario del DPS in tema di analisi delle informazioni sugli investimenti pubblici. La sua attività di supporto informativo e metodologico ha contribuito nel tempo a delineare un quadro conoscitivo e previsivo di prioritario interesse, utilizzabile anche a fini decisionali.

Nata con l'obiettivo di integrare le informazioni provenienti dai principali sistemi di monitoraggio interni ed esterni al DPS, fornendo indicazioni sulla loro affidabilità e proponendo eventuali azioni correttive, l'Area ha nel tempo sviluppato una serie di innovative metodologie di analisi delle curve di spesa degli investimenti pubblici.

Tali metodologie convergono in un vero e proprio Sistema di monitoraggio e previsione, attivo da ormai tre anni, che ha permesso di rimodellare le curve di spesa degli interventi in forme più aderenti alla realtà di quanto dichiarato dagli enti attuatori.

Queste informazioni trovano ora un ulteriore ambito di applicazione nella rappresentazione cartografica a livello comunale di caratteristiche quali, ad esempio, la spesa prevista anno per anno, o la tipologia prevalente delle opere, o il contesto economico-amministrativo nel quale gli investimenti si inseriscono, ecc.

La sintesi informativa offerta dalla particolare "cartografia animata" utilizzata rende i dati sul territorio "visibili" e facilmente comunicabili, introducendo un ulteriore elemento conoscitivo di estrema utilità nei processi decisionali.

3.2.2 *Un sistema di monitoraggio e previsione che produce conoscenza operativa*

L'insieme di attività che caratterizzano l'Area ha finalità di conoscenza e finalità operative. Conoscenza e operatività spesso viaggiano su assi funzionali paralleli, se non divergenti: l'intento dell'UVER è invece quello di produrre conoscenza operativa, utile ad orientare l'attività degli organi politici e tecnico-amministrativi.

Una forte attività di ricerca è alla base di metodologie, modelli e sistemi che leggono la realtà, sia in un dato momento, sia come anticipazione di andamenti futuri. Tale lettura fornisce conoscenze immediatamente utilizzabili all'interno dei processi decisionali ordinari, legati alla gestione dei finanziamenti in corso, delle rimodulazioni periodiche e, soprattutto, della progettazione di nuovi programmi di sviluppo.

L'intento è quello di garantire una doppia "visuale":

- l'osservazione degli investimenti "dall'alto", attraverso l'impiego di basi di dati in tema di investimenti pubblici e territoriali, in grado di pervenire a sintesi sugli andamenti in atto e futuri nonché a valutazioni sull'efficacia a livello territoriale e sull'efficienza delle amministrazioni che investono risorse in un dato territorio;
- la visione di dettaglio degli investimenti (o quanto meno di una loro selezione mirata e/o rappresentativa) allo scopo di monitorarne l'andamento, promuovere l'applicazione di misure correttive della programmazione, valutarne la performance, favorire l'individuazione di modelli virtuosi allo scopo di limitare la dispersione di risorse pubbliche.

L'integrazione tra le due "visuali" avviene attraverso il continuo scambio di competenze e di informazioni. La corretta interpretazione del patrimonio informativo contenuto

nelle basi dati degli investimenti pubblici è possibile grazie all'interazione con chi ha preso conoscenza degli investimenti in loco; a sua volta, la padronanza delle basi dati consente la messa in comune di informazioni di dettaglio sugli investimenti nonché di informazioni socio economiche utili a contestualizzare analisi più fini sui singoli investimenti.

In particolare, il sistema di previsione della spesa degli investimenti pubblici ha l'obiettivo di anticipare il comportamento di spesa dei singoli interventi nel modo più affidabile possibile, prevedendo:

- il proseguimento della traiettoria di spesa degli interventi già avviati sulla base delle informazioni disponibili sulla spesa già realizzata;
- la traiettoria di spesa futura di tutti gli interventi ad un livello non ancora sufficientemente avanzato per generare spesa (es: bandi di gara).

Sulla base delle informazioni disponibili sui tempi impiegati nelle varie fasi procedurali e sulla spesa già realizzata, il sistema permette anzitutto di individuare gli interventi che hanno le maggiori probabilità di subire un ritardo nelle fasi iniziali, quindi di determinare una possibile data di avvio e infine di calcolare la previsione di spesa a partire dallo stato di avanzamento più recente.

Il sistema di previsione viene attualmente applicato agli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro (APQ) e al programma dei Completamenti.

La disponibilità di dati aggiornati permette di calcolare nuove stime dei parametri del sistema di previsione, mentre le informazioni sui nuovi interventi consentono di estendere le previsioni anche ad questi ultimi. La variabile di spesa rappresentata nelle previsioni è quella utilizzata nel monitoraggio per quantificare il valore delle attività realizzate.

3.3 L'Area Valutazione d'Efficacia

3.3.1 L'Area in sintesi

L'attività dell'Area consiste nell'effettuazione di ricognizioni sul territorio e di analisi statistico-economiche aventi l'obiettivo di valutare ex post l'efficacia dei programmi e dei progetti di investimento pubblico, anche verificandone la coerenza rispetto alla valutazione *ex ante*.

Concentrando la propria attenzione sull'effettivo utilizzo sul territorio delle opere da parte degli utenti finali, l'Area Valutazione dell'Efficacia completa l'analisi del ciclo di progetto e si pone come complemento naturale e necessario alle attività di verifica (accompagnamento e assistenza, anche in loco, degli interventi in corso di realizzazione) e alle attività di lettura analitica dei dati, anche a fini previsionali (costruzione di modelli statistico-economici per l'analisi degli investimenti e delle loro ricadute sul territorio).

3.3.2 Una valutazione d'efficacia sempre più vicina ai bisogni dei cittadini

La metodologia per l'analisi d'efficacia si basa sulla misurazione e valutazione del conseguimento degli obiettivi specifici di servizio dell'opera, ossia le realizzazioni e i risultati, e degli obiettivi di medio-lungo periodo, gli impatti. L'analisi d'efficacia come analisi di performance è basata su indicatori di realizzazione, risultato e impatto. Per realizzazioni si intendono gli output fisici dell'intervento fissati in sede progettuale, per

risultati, i benefici diretti che l'intervento si propone di soddisfare, e per impatto, gli effetti potenziali e indiretti di medio e lungo periodo. L'opera di valutazione consiste nella misurazione dei valori *ex post* degli indicatori disponibili per le tre categorie rispetto ai valori target inizialmente identificati.

A tal fine è necessario che siano specificati e monitorati pochi ma rilevanti indicatori per gli obiettivi di servizio che le autorità proponenti intendono realizzare, oltre che gli strumenti attraverso i quali conseguirli. Inoltre è indispensabile una chiara definizione dei benefici diretti e indiretti di medio e lungo periodo che il progetto può generare al fine di rendere possibile anche l'individuazione degli effetti potenziali di tipo globale a cui tendere, ossia gli 'impatti' del progetto.

Nella esperienza dell'UVER, l'esplicitazione di questi indicatori ha una duplice funzione: offrire dei parametri di riferimento necessari per oggettivizzare la valutazione *ex post*, e al tempo stesso individuare degli obiettivi-guida che dovrebbero ispirare l'azione degli enti pubblici durante il corso della realizzazione dell'investimento.

Oltre alle realizzazioni fisiche previste e immediatamente misurabili relative agli obiettivi attesi fissati in sede progettuale, l'Uver si è proposta di guardare anche e soprattutto ai risultati, intesi come apporto di utilità ai beneficiari diretti, ossia alla comunità di utenti a cui l'opera è destinata.

Nella valutazione di performance l'attenzione è posta anche agli impatti, intesi come l'insieme degli effetti di medio e lungo periodo non legati direttamente alle finalità specifiche ed esplicite dell'opera e ai suoi beneficiari diretti, ma agli obiettivi generali che la politica dei finanziamenti pubblici sottende e alle 'utilità'/'disutilità' che va a generare nell'ambito sociale economico o territoriale cui l'opera si colloca. Tali effetti rinviano alla 'missione' dell'intervento pubblico così come emerge dalla stessa politica comunitaria dei fondi strutturali: uno sviluppo che sia sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale, che cioè promuova un utilizzo sostenibile delle risorse naturali, favorisca la coesione sociale mediante un incremento delle possibilità produttive e occupazionali, dia impulso ad una espansione dei diritti e delle pari opportunità.

Mentre la valutazione del conseguimento dei valori target per gli obiettivi di servizio, realizzazioni e risultati, non comporta delle particolari difficoltà, una volta definiti e adeguatamente monitorati gli indicatori, la misurazione degli impatti è più complessa e richiede un monitoraggio *ex post* dell'opera ripetuto nel tempo, oltre ad una metodologia valutativa che consenta di stabilire delle relazioni causali fra gli effetti prodotti e gli interventi esaminati.

Infine, per consentire dei confronti di performance per macroaree e tipologie di progetto, data l'estrema specificità delle opere valutate e il livello di dettaglio territoriale, in prospettiva, l'obiettivo è di arrivare ad un *benchmarking* fondato su valori di riferimento specifici per tipologie di progetto e aree geografiche reso possibile dal consolidamento della metodologia valutativa nel tempo e l'acquisizione di serie abbastanza lunghe di casi omogenei. Infatti, l'auspicio è che la prassi valutativa, appena iniziata, consentirà di evidenziare delle *best practices*, con un sufficiente dettaglio territoriale e settoriale, le quali costituiranno, ai fini del *benchmarking*, una fonte di valori di riferimento per la valutazione dei progetti futuri.

In tal senso, l'obiettivo che l'unità si è proposta è di arrivare quanto prima ad una categorizzazione quanto più omogenea di indicatori per categoria di progetto, esempio

per tipologia, al fine di enucleare un gruppo minimo di indicatori (realizzazione - risultato - impatto) che possa essere applicata ai differenti casi valutati in modo da poter costruire dei valori soglia medi specifici per sottogruppo.

In prospettiva, inoltre, l'Area si propone di definire ed elaborare una metodologia per la valutazione d'efficacia che consenta anche di misurare il contributo netto fornito dall'intervento in questione. Per una corretta valutazione del contributo 'netto' è necessario poter misurare il servizio specifico che l'intervento produce, ossia confrontare quanto è successo all'indomani dell'intervento rispetto a quanto si sarebbe verificato se l'intervento non ci fosse stato. La valutazione d'impatto, che consentirebbe di misurare quanto degli effetti osservati si può attribuire all'opera in esame, richiede la misurazione del controfattuale, ossia di ciò che sarebbe successo senza l'intervento, attraverso la costruzione di gruppi di controllo in fase di progettazione, oppure la sua simulazione mediante l'adozione di tecniche statistiche ed econometriche appropriate.

Gli strumenti realisticamente a disposizione dell'UVER non consentono al momento di valutare l'impatto delle opere. Si procede quindi per approssimazioni, confrontando i valori attuali rispetto a valori di riferimento *ad hoc* che possono funzionare da *proxy* di valori controfattuali. Per esempio, nel caso di contesti poco dinamici dal punto di vista delle potenzialità di cambiamento e sviluppo locale e/o qualora l'intervallo temporale di realizzo del progetto sia stato sufficientemente breve si è pensato di utilizzare i valori iniziali, forniti da una preliminare valutazione *ex ante*. Nel caso di processi di realizzo molto lunghi, si è pensato di aggiornare i valori iniziali in base al trend di crescita delle variabili in questione.

Sono metodi ovviamente condizionati da elementi qualitativi e discrezionali di giudizio. E tuttavia l'importanza che si attribuisce a questa metodologia, e alle "lezioni educative" che può fornire, hanno indotto l'UVER a non esimersi da tale responsabilità.

4. I GRANDI PROGRAMMI DI INVESTIMENTI PUBBLICI

4.1 La legge obiettivo

L'UVER – e tramite essa il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione – ha una visuale della Legge Obiettivo limitata nel numero di interventi seguiti (perché – si ricorda – la competenza dell'UVER riguarda i fondi comunitari e nazionali per lo sviluppo e non la spesa ordinaria di competenza dei Ministeri), ma che tuttavia è significativa e permette di isolare i fenomeni più significativi e le caratteristiche di maggior rilevanza, di cui si è parlato nel paragrafo 2.2.

4.1.1 Il programma accelerazione

La Legge Finanziaria 2004 ha varato un Programma di accelerazione per le opere inserite nel Programma Infrastrutture Strategiche il cui obiettivo era quello di realizzare una significativa accelerazione della spesa e di dare impulso all'andamento del ciclo economico del Mezzogiorno.

Sotto il profilo dello strumento finanziario scelto, questa missione era evidentemente in linea con le finalità del Fondo Aree Sottoutilizzate. Sotto il profilo dei progetti destinatari del finanziamento, invece, la scelta di concentrarsi sulle opere già inserite nel

Programma Infrastrutture Strategiche rispondeva a due criteri di coerenza: riaffermare la rilevanza della infrastrutturazione quale pre-condizione per lo sviluppo, e realizzare una sinergia con la leva della Legge Obiettivo per fare ripartire il processo di attivazione di commesse e lavori pubblici ad ampio spettro.

Per conseguire questi obiettivi, il programma ha puntato su elementi già acquisiti (e fra questi con particolare rilevanza il principio di allocazione flessibile governata dal Cipe delle risorse finanziarie destinate alle aree sottoutilizzate) ed elementi innovativi: fra questi meritano di essere sottolineate le modalità con cui sono stati individuati gli interventi destinatari delle risorse, frutto di una cooperazione fra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e il Ministero delle Infrastrutture, amministrazione titolare del Programma Infrastrutture Strategiche e delle procedure della legge-obiettivo.

Il processo di selezione si è concretizzato in una valutazione degli interventi basata essenzialmente sul grado di avanzamento dell'iter progettuale e sul correlato avanzamento dell'iter procedimentale-amministrativo dei singoli interventi, nel presupposto che i progetti rispondenti a questi criteri sarebbero stati anche in grado di attivare celermente la realizzazione e produrre quindi un'anticipazione nella capacità di spesa.

I criteri di valutazione della eleggibilità delle opere localizzate nel Mezzogiorno peraltro sono stati essi stessi pensati in funzione della possibilità di monitorare e modificare la distribuzione delle risorse. Infatti, si è proceduto a un vero e proprio ordinamento dei progetti eleggibili per il finanziamento secondo un indice composito in grado di rappresentare, per ogni progetto, quegli elementi, richiesti per la coerenza con gli obiettivi del Programma.

Tale ordine si è tradotto in un elemento di efficienza nell'assegnazione concreta delle risorse, sia per la possibilità di rendere le valutazioni oggettive e comparabili, sia per la possibilità di ricorrere a forme di scorrimento che riducessero il rischio della immobilizzazione delle risorse finanziarie assegnate.

Il programma è stato oggetto di due assegnazioni di risorse a carico del Fondo Aree Sottoutilizzate: complessivamente sono stati destinati 2.350,669 milioni di euro a carico delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate e ulteriori 200 milioni di euro a carico della dotazione finanziaria della Legge-Obiettivo, consentendo il finanziamento di progetti per un valore totale di circa 4.051,423 milioni di euro.

Complessivamente sono stati ritenuti eleggibili n. 38 progetti, 12 dei quali approvati e finanziati dal Cipe per un totale di 2.309,819 meuro a valere sulle risorse stanziato per l'accelerazione del PIS: così sono state integralmente impegnate le risorse stanziato, salvo le quote di premialità per un totale di 40,85 meuro.

4.1.2 L'andamento insoddisfacente del programma

Su tale complesso di interventi è stata e continua a esser svolta un'azione continuativa di monitoraggio che consente di avere una informazione periodicamente aggiornata sull'impiego delle risorse e sullo stato d'avanzamento. Ciò oltre a rappresentare in modo esauriente la situazione, ha fornito elementi utili per evitare, attraverso riassegnazioni, che le risorse restassero non impiegate a causa di ostacoli politico-amministrativi nella conclusione delle istruttorie tecniche.

Dal monitoraggio è emerso infatti un disallineamento strutturale fra le tempistiche dichiarate a livello procedurale e quelle effettive. Il dato di sintesi, che vede oggi attivato un solo intervento e un altro sostanzialmente completato,⁹⁵ rivela pienamente la persistente difficoltà di ottenere il rispetto delle tempistiche di progetto.

Così nel 2005, sfruttando le informazioni acquisite, si è cercato soprattutto di recuperare sul piano dell'efficienza allocativa, puntando a sottrarre risorse ai progetti approvati nel 2004 ma "incagliati" per riassegnarle ad altri con migliori probabilità di completamento. Sono state così anche definite alcune regole imperniate sul principio consolidato del FAS, che prevede il riutilizzo delle economie all'interno dello stesso strumento, come per esempio i ribassi d'asta conseguiti dagli interventi finanziati.

Grazie a questo meccanismo è stato possibile ridestinare alcune risorse del Programma accelerazione al finanziamento del Macrolotto n. 2 della Autostrada Salerno-Reggio Calabria, assicurando così copertura finanziaria all'ultima grande tranche di lavori, fra quelli urgenti e necessari, per l'ammodernamento dell'arteria autostradale (vedi "Il Caso dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria").

In virtù dello stesso meccanismo, sono stati finanziati quattro progetti, tutti di competenza dell'ANAS, di cui tre con procedimenti di gara in corso. La pubblicazione delle delibere di finanziamento ha così consentito la chiusura dei suddetti procedimenti con l'aggiudicazione definitiva dei lavori e per il quarto la pubblicazione del bando di gara.

Per il raggiungimento degli obiettivi alla base del programma di accelerazione delle infrastrutture strategiche nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno permangono comunque numerose difficoltà attuative che, come detto all'inizio, possono essere considerate strutturali del sistema di approvazione e finanziamento delle opere pubbliche illustrate, alle quali anche le procedure introdotte con la Legge Obiettivo non riescono a dare soluzione.

4.1.3 Le concause della mancata accelerazione

In primo luogo viene in evidenza l'atteggiamento di inerzia dei soggetti attuatori. Costoro non si adoperano — se non eccezionalmente — per anticipare, con risorse proprie, i fondi necessari all'avanzamento procedurale. In ciò si riflette un comportamento amministrativo consolidato, restio ad assumersi rischi e oneri se non a finanziamento ottenuto, per quanto le istruttorie delle decisioni centrali siano trasparenti e cooperative e quindi ragionevolmente prevedibili nelle conclusioni e nonostante, altresì, la presenza di un incentivo premiale che nel caso del programma accelerazione non ha determinato l'effetto positivo sperato.

In tal modo i ritardi che si accumulano ora nella traduzione in delibera delle istruttorie compiute (come nel caso del ritardo accumulato nell'approvazione da parte del CIPE della delibera n. 21/2004) e nel perfezionamento e pubblicazione delle singole delibere di finanziamento, a fronte di decisioni politico-amministrative pubblicamente assunte, determinano situazioni di completo stallo nell'iter realizzativo, cui corrisponde il rallentamento della spesa. Le delibere di specifica concessione del finanziamento sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale in diversi casi anche con nove mesi di ritardo

⁹⁵ Si tratta dei lavori di completamento dell'autostrada Messina-Palermo il cui ente attuatore è infatti l'unico ad aver titolo alla premialità.