

rispetto alla seduta del CIPE che aveva assunto la decisione, ciò per ritardi in alcuni adempimenti dell'istruttoria da parte del Ministero delle Infrastrutture, ma anche per ragioni strutturali collegate al tortuoso procedimento di perfezionamento tecnico delle stesse delibere, quanto meno nell'assetto istituzionale precedente al Decreto Legge 181/2006. In particolare da una rilevazione effettuata dall'UVER sulla documentazione del CIPE, risultano necessari mediamente 176 giorni per la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di delibere relative a progetti preliminari e ben 217 per delibere inerenti a progetti definitivi

Lo stesso atteggiamento prudentiale è dimostrato dai soggetti attuatori in relazione ai problemi connessi al funzionamento del circuito finanziario.

In generale, ove si osservi il ciclo del progetto degli investimenti infrastrutturali pubblici, si registra con frequenza l'esistenza, o meglio l'affermazione, di criticità di natura finanziaria: di fatto, sotto questa etichetta, sono riassunte sia problematiche sostanziali (mancanza totale di copertura dei costi del progetto) sia difficoltà, o anche solo ambiguità, sui meccanismi di formazione della provvista finanziaria in capo all'ente attuatore, e ciò anche quando vi sia disponibilità e sufficienza di risorse. Anche nel caso del Programma di accelerazione, così, la mancata erogazione delle provviste finanziarie (determinata dalla mancata pubblicazione delle delibere che ne costituiscono il necessario presupposto giuridico e aggravata da incertezze di tipo procedurale e istituzionale, anche conseguenti al riassetto istituzionale che ha interessato il CIPE) ha determinato la sospensione dell'aggiudicazione definitiva di alcune opere, vanificando così le premesse del programma di accelerazione, che intendeva promuovere il rapido avvio delle opere. Va da sé che questi ritardi nell'avvio dei lavori si ripercuotono, amplificandosi in una spirale viziosa, nelle tempistiche relative alla loro conclusione e conseguentemente nello slittamento dei profili di spesa.

Altre problematiche si sono però rivelate intrinseche alla natura e alla qualità dei progetti valutati, in modo tale addirittura da smentire, di fatto, il giudizio sul grado di maturazione progettuale che era assunto alla base della valutazione di eleggibilità.

In particolare si è evidenziato un fattore critico rappresentato dalla necessità di adeguare la redazione della progettazione esecutiva delle opere alle prescrizioni dettate dal Cipe in sede di approvazione del progetto definitivo, essenzialmente per carenze di definizioni progettuali. Questa attività si rivela spesso imprevedibilmente complessa e finisce con l'implicare ulteriore dilatazione dei tempi necessari nell'avvio concreto delle lavorazioni⁹⁶.

La procedura di approvazione delle opere, come definita dalla Legge Obiettivo per quelle di cui al Programma infrastrutture strategiche, in generale non evita il rischio di ammettere al finanziamento opere non ben delineate dal punto di vista del livello progettuale e con una spesso inadeguata definizione dei costi. La velocizzazione dell'iter procedimentale è poi di fatto realizzata a costo di una sua centralizzazione che riduce i

⁹⁶ Si cita ad esempio il progetto di adeguamento del megalotto n. 3 della Salerno-Reggio Calabria, le cui attività (eliminazione delle interferenze e redazione progettazione) sono state consegnate il 21/04/2005. In base a quanto previsto contrattualmente la progettazione esecutiva doveva essere resa il 21/09/05 e nei due mesi successivi essere approvata da ANAS. Alla fine del 2006 tale approvazione non è ancora intervenuta, con uno slittamento già maturato di tredici mesi rispetto alle originarie previsioni, corrispondente al 185 per cento di incremento temporale. Non ancora quantificato ma sicuramente non marginale sarà anche l'incremento del costo derivante dalla progettazione esecutiva.

momenti di condivisione tra le Amministrazioni, sia che queste siano interessate come esponenti degli interessi territoriali sia che lo siano tecnicamente, producendo approvazioni di progetti gravati da una entità di prescrizioni tecniche tali da superare i tempi e i costi dichiarati in origine. Un altro istituto previsto dalla Legge Obiettivo che — con particolare riguardo al Programma di accelerazione — non ha dato i frutti sperati è quello del General contractor, istituto che dovrebbe avere il vantaggio di scaricare sull'aggiudicatario oneri e rischi connessi alla progettazione sollevandone specularmente l'ente attuatore, ma a cui non sempre corrisponde un adeguamento organizzativo delle stazioni appaltanti tale da consentire una corrispondente gestione dei rapporti con il soggetto privato.

Molte di esse corrispondono a caratteri “di sistema” e quindi la loro risoluzione dev'essere il frutto non solo di modifiche regolamentari, ma anche di comportamenti e prassi amministrative rigorosamente coerenti.

La Legge Obiettivo, in quanto strumento attraverso cui programmare, finanziare e facilitare la realizzazione degli interventi infrastrutturali strategici per il Paese conserva una sua validità intrinseca. La selezione delle opere esige però una sistematica e dettagliata valutazione *ex ante* di carattere economico e territoriale, a maggior ragione ove si pensi che quella sperimentata con il Programma di accelerazione ha permesso di utilizzare più efficientemente le risorse ma non ha garantito di per sé gli obiettivi sostanziali che ci si poneva.

L'adozione di criteri trasparenti per scandire il ritmo delle approvazioni e finanziamenti — secondo il metodo seguito nel Programma di accelerazione — è quindi indispensabile anche perché implica un effetto-sanzione a carico dei progetti che non riescono a rispettare il requisito della cantierabilità e permette quindi una gestione efficiente dei fondi che non restano improduttivi. Diventa anche essenziale far emergere “prima” della decisione di finanziamento le eventuali prescrizioni di cui deve essere determinato l'impatto temporale ed economico.

L'esperienza del Programma di accelerazione consente di trarre alcune conclusioni. In primo luogo è determinante poter anticipare e consolidare quanto più possibile la progettazione, responsabilizzando nella validazione del progetto anche il soggetto esecutore, per ridurre sul nascere i numerosissimi e costosissimi contenziosi.

Per quanta riguarda la gestione delle risorse economiche destinate alla realizzazione delle opere strategiche, è necessario adottare sistemi (come quello seguito e sopra illustrato sommariamente) che evitino di allocare risorse su progetti che non riescono a produrre spesa in tempi brevi, a danno di opere che potrebbero invece generare spesa immediata se opportunamente finanziate.

Tab. 1. Iter realizzativo dei progetti finanziati con il Programma Accelerazione PIS

N	Regione	Titolo	Delibera CIPE	Livello della progettazione all'atto del finanziamento	Modalità di affidamento	Consegna attività/consegna lavori	Note	Importo progettuale in Meuro	Finanziamento FAS in Meuro
1	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 2 Catanzaro per Km. 23,000	106/2004	definitivo	contraente generale	consegna delle attività intervenuta il 6/06/2005	progettazione esecutiva approvata dicembre 2006	740,000	77,440
2	Sicilia	Asse Autostradale Palermo Messina	108/2004	esecutivo	affidamenti vari		lavori ultimati	135,600	85,600
3	Molise	Acquedotto Molisano centrale	110/2006	definitivo	appalto integrato		bando di gara pubblicato sulla GURI il 19/12/06	92,960	92,588
4	Calabria	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - - Macrolotto n. 6 dal Km. 423+300 (svincolo di Scilla incluso) al Km. 442+900	95/2004	definitivo	contraente generale	consegna delle attività intervenuta il 21/04/2005	progettazione esecutiva in corso di approvazione	674,980	331,262
5	Basilicata	Conturizzazione completa utenze civili, industriali, agricole e misurazione acqua fornita dalle principali reti di distribuzione della regione Basilicata -	110/2004	definitivo	appalto integrato/fornitura		bando di gara delle opere pubblicato sulla GURI 18/07/06 / la fornitura è in corso	59,515	59,515
6	Calabria	Corridoio Jonico Taranto - Sibari - Reggio Calabria con caratteristiche autostradali - Megalotto 5- lotto 2 - variante all'abitato di Palizzi per Km. 5,000	106/2004	definitivo	appalto integrato	consegna lavori parziale 13 aprile 2006 / consegna definitiva 30/08/2006	lavori in corso	134,000	116,580
7	Calabria	Completamento dello schema idrico sulla diga sul torrente Menta: condotte di distribuzione e di potabilizzazione - 3° lotto	154/2005	preliminare	contraente generale		la progettazione definitiva è stata predisposta ma non ancora sottoposta al CIPE	100,194	79,655
8	Molise	Acquedotto Molisano destro	152/2005	definitivo	appalto integrato		bando di gara del 19/12/2006	30,475	30,284
9	Campania	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - lotto dal km 47+600 al km 53+600	155/2005	esecutivo	licitazione privata		contratto sottoscritto/ la consegna lavori è subordinata all'esito di un ricorso al TAR	300,006	300,006
10	Calabria	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - lotto dal km 222+000 al km 225+600	155/2005	definitivo	appalto integrato		progettazione esecutiva in corso di approvazione	150,123	150,123
11	Sicilia	Itinerario Agrigento-Caltanissetta-A19: adeguamento a quattro corsie della SS 640, tratto dal Km 9+800 al Km 44+400	156/2005	definitivo	contraente generale		bando di gara pubblicato sulla GURI il 20/09/06	594,583	205,583
12	Campania/Basilicata	Autostrada Salerno - Reggio Calabria - Megalotto n. 4 dal Km. 108+000 al km. 139+000	116/2006	definitivo	contraente generale	consegna delle attività intervenuta il 1/12/2006	aggiudicazione definitiva 09/08/2006	1.038,987	781,183
Totale								4.051,423	2.309,819

N.B.: Le ipotesi di tiraggio riportate nella tabella sono formulate non conoscendo con certezza gli effettivi trasferimenti di fondi disposti dalla Segreteria CIPE nello scorso anno, per i quali si rimanda ai dati effettivi risultanti sul capitolo di competenza. All'importo complessivo dei finanziamenti FAS occorre sommare le somme accantonate a titolo di riserva di premialità, pari a 23,00 milioni di euro per la delibera n. 21/2004 e 17,85 milioni di euro per la delibera n. 98/2005.

Il caso dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria

L'UVER – nell'ambito dell'attività di Assistenza e accompagnamento (vedi 3.1.2) – effettua un costante monitoraggio della situazione dei lavori di ampliamento ed ammodernamento dell'autostrada Salerno – Reggio Calabria, che per entità dei finanziamenti e per tipologia di opere si ritiene sufficientemente rappresentativa della realtà analizzata.

Il completamento dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria figura tra gli interventi inseriti nel 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche di preminente interesse nazionale approvato con delibera CIPE n. 121 del 21.12.2001. A quella data risultavano affidati o in corso di affidamento 31 lotti di ridotte dimensioni per una estesa di 196,726 Km. Ulteriori 40 lotti, riguardanti i rimanenti 243,694 Km (56 per cento della lunghezza complessiva), risultano attualmente raggruppati in macrolotti, in attuazione delle disposizioni contenute nella Legge Obiettivo.

Le elaborazioni di seguito riportate sono quindi suddivise tra programmazione ante-Legge Obiettivo e post-Legge Obiettivo, e forniscono lo stato degli appalti dettagliato per numeri, Km ed importi. Convenzionalmente *la data di inizio della programmazione ex Legge Obiettivo viene fatta coincidere con la pubblicazione del bando di gara del 1° Macrolotto, avvenuta il 19.09.2002.*

Le risorse finanziarie sino ad oggi complessivamente assentite per la realizzazione dell'opera in argomento risultano essere pari a 6.060,526 milioni di euro e gravano su numerose leggi di spesa. Convenzionalmente, l'attribuzione dei finanziamenti può essere inquadrata in due distinte fasi programmatiche, come di seguito specificate.

Con la programmazione dal 1997 al 2001 sono stati assentiti finanziamenti per 1.658,700 milioni di euro, così distinti:

- delibere CIPE su varie leggi di spesa: 1.500,100 milioni di euro;
- rinvenienze da QCS 1994/99: 158,600 milioni di euro.

La Tab. 2 riporta la situazione al 20.09.2006 dei lotti oggetto di tale programmazione.

Tab. 2. Programmazione 1997-2001

Situazione al 20.09.2006						
APPALTI	N.	% contratti	Km	% Km	Importi (M€)	% Importi
Ultimati	19	59,38	102,683	52,20	583,30	38,10
In corso (di cui 3 relativi a contratti rescissi) ¹	10	31,25	63,160	32,11	699,62	45,70
In appalto (relativi a contratti rescissi)	1	3,13	7,000	3,56	53,73	3,51
In progettazione (relativi a contratti rescissi)	2	6,25	23,883	12,14	194,23	12,69
TOTALE	32	100,00	196,726	100,00	1.530,88	100,00

¹ Dei 63 Km in corso di realizzazione, circa 18 sono stati già aperti al traffico.

Fonte: elaborazione UVER su dati ANAS

Questi 32 lotti sono stati interessati da criticità connesse alle varie fasi:

- Progettazione.** Si è verificata una frammentazione delle fasi approvative con una difformità nelle scelte progettuali, sulle quali ha influito la mancanza di una pianificazione complessiva e la non omogeneità dei riferimenti normativi.
- Appalto.** La scelta di appaltare lotti di importo limitato ha generato un eccesso di concorrenza tra le imprese, con conseguenti ribassi eccessivi che hanno finito per generare contenzioso, con aggravii economici e ritardi nella tempistica⁹⁷.
- Esecuzione.** La consegna dei lavori in tempi diversi e non sempre relativi a lotti contigui ha prodotto un intervento a “macchia di leopardo” (a questo concorre pesantemente la rescissione di sette contratti), con differenti livelli di esecuzione che, oltre a limitare la fruibilità dell’opera da parte dell’utenza, ha aumentato la complessità di gestione dei lavori, peraltro caratterizzati da numerose interferenze. A ciò si aggiunga che, per difficoltà insorte durante l’esecuzione dei lavori, dai contratti principali sono stati stralciati parti di opere per la cui realizzazione dovrà procedersi a nuovi appalti che produrranno inevitabilmente un ulteriore slittamento dei tempi per la completa fruizione dell’arteria.

Con la programmazione ex legge obiettivo (dal 2002 ad oggi) risultano assentiti finanziamenti per 4.401.832 milioni di euro, di cui 1.603,342 milioni di euro a carico del FAS, così distinti:

- Piano Triennale ANAS 2002/2004: 464,811 milioni di euro;
- QCS 2000/2006 - PON Trasporti: 240,000 milioni di euro;
- Delibera CIPE 96/2002 (L.O.): 700,000 milioni di euro;
- Delibera CIPE 14/2004 (L.O.): 1.193,679 milioni di euro;
- Delibera CIPE 95/2004 (L.O.): 200,000 milioni di euro;
- Delibera CIPE 95/2004 (FAS): 372,020 milioni di euro;
- Delibera CIPE del 155/05 (FAS): 450,136 milioni di euro;
- Delibera CIPE del 116/06 (FAS – in corso di pubblicazione): 781,186 milioni di euro.

In Tab. 3 è evidenziato lo stato dell’arte degli interventi inclusi in tale periodo e dei lotti di raccordo delle varie tratte.

Tab. 3. Programmazione 2002-2006 (legge obiettivo)

Situazione al 20.09.2006 ⁴						
APPALTI	N.	% contratti	Km	% Km	Importi (M€)	% importi
Contrattualizzati con lavori in corso	2	16,67	58,330	23,94	1.662,23	26,73
Contrattualizzati con progettazione esecutiva non approvata	3	25,00	41,620	17,08	1.195,94	19,23
Con aggiudicazione definitiva	2	16,67	37,000	15,18	1.338,98	21,53
In progettazione	5	41,67	106,744	43,80	2.022,08	32,51
TOTALE	12	100,00	243,694	100,00	6.219,23	100,00

Fonte: elaborazione UVER su dati ANAS

⁹⁷ Ben sette contratti (pari al 22 per cento dei contrattualizzati) sono stati oggetto di rescissione in danno dell’impresa.

Il riappalto ha prodotto consistenti aumenti del costo delle opere da realizzare o completare.

Limitatamente ai due progetti con lavori in corso, si evidenzia che solamente il macrolotto 1, affidato su progettazione esecutiva in deroga alle norme della legge obiettivo, presenta una concreta produzione, che a tutto settembre 2006 risulta pari al 68 per cento dei lavori contrattualizzati, mentre per il macrolotto 5, affidato a Contraente Generale, è prossima l'emissione del 1° stato di avanzamento lavori (l'importo minimo previsto dal C.S.A. è pari a 20 milioni di euro), a distanza di oltre 2 anni dalla consegna delle attività.

Rileva segnalare, infatti, che i due macrolotti (5 e 6) che hanno seguito la normale procedura (che prevede l'affidamento a Contraente generale su progetto definitivo) hanno maturato, per la redazione ed approvazione delle previste progettazioni esecutive, vistosi ritardi rispetto alle norme contrattuali, come specificato nelle schede di dettaglio che seguono, evidenziando possibili problematiche di gestione di tale modalità di affidamento.

L'evoluzione dell'iter del progetto esecutivo di due ulteriori lavori (macrolotto 4B e lotto dal km 222 al km 225), per i quali la consegna delle attività è intervenuta tra luglio e settembre c.a., potrà costituire ulteriore riscontro delle segnalate criticità. Per inciso, le medesime problematiche sono state riscontrate per due lotti della S.S. 106 Jonica, finanziati nell'ambito della I Manovra di Accelerazione del Programma Infrastrutture Strategiche.

Per una migliore comprensione dei dati forniti, anche in considerazione della rilevanza sia dal punto di vista economico (circa 4.196 milioni di euro) che della rete estesa (243,69 Km) interessata dalla predetta programmazione, è stata elaborata la Tab. 4, riportante un quadro dettagliato relativo alla situazione dei macrolotti e dei lotti di raccordo inclusi nella programmazione post-Legge Obiettivo.⁶

Tab. 4. Situazione dei macrolotti e dei lotti di raccordo inclusi nella programmazione post legge obiettivo

Trevo	Tratto	Lotto	Strada	Estremi	Importo (ME)	Copertura finanziaria (ME)	Pubblicazione bando di gara	Consegna attività o lavori	Situazione
MACROLOTTO 1				dal Km.53+800 al Km 82+330	597,040	597,040 (L.O.)	19/09/2002	17/10/2003	Lavori in corso
MACROLOTTO 2 (ora MEGALOTTO 4)				dal Km.108+000 al Km 139+000	1.038,980	781,00 (fondi FAS) 257,00 (residui ANAS)	19/11/2004	Aggiudicazione definitiva del 08/08/2006	pende ricorso al TAR avverso l'aggiudicazione definitiva
MACROLOTTO 3				dal Km.139+000 al Km 206+500	1.121,470	da reperire			Progettazione preliminare
MACROLOTTO 4				dal Km.259+700 al Km 286+000	633,405	da reperire			Progettazione preliminare
MACROLOTTO 4B				dal Km.286+000 al Km 304+200	444,800	P.T. ANAS 2002-2004 PON Trasporti 2000-2006	04/08/2004	28/07/2006	
MACROLOTTO 5 (ora MEGALOTTO 2)				dal Km.393+500 al Km 423+300	1.065,190	1.193,690 (L. O.)	18/04/2003	12/07/2004	Lavori in corso
MACROLOTTO 6 (ora MEGALOTTO 3)				dal Km.423+300 al Km 442+920	601,020	674,970 (L.O. + fondi FAS)	07/08/2003	21/04/2005	In corso approvazione della progettazione esecutiva
1°	2°	1°	2°A	dal Km.13+000 al Km 14+544	7,500	da reperire			Progettazione definitiva
1°	2°	1°	2°	dal Km.22+400 al Km 23+000	38,000	da reperire			Progettazione definitiva
1°	5°	4°		dal Km.47+800 al Km 53+800	300,006	fondi FAS	07/12/2004	Aggiudicazione definitiva	pende ricorso al TAR avverso l'aggiudicazione definitiva
2°	4°	2°		dal Km.222+000 al Km 225+800	150,120	fondi FAS	29/11/2004	17/09/2006	
3°	1°	5°		dal Km.337+800 al Km 348+600	221,708	da reperire			Progettazione definitiva
				Svincoli vari	60,000	da reperire			Livelli progettuali vari

Fonte: elaborazione UVER su dati ANAS

4.2 I completamenti

Il cosiddetto “programma completamenti” si compone di investimenti per il completamento di opere pubbliche incomplete e ancora valide per 1.505,4 milioni di euro⁹⁸. Si trattò di una delle prime azioni politiche rilevanti conseguenti all'unificazione

⁹⁸ Nel 1998 il CIPE ha destinato 1.807,6 milioni di euro (3.500 miliardi di lire) derivanti dalle risorse per le aree depresse stanziare con la legge 208 del 1998. Oltre al programma completamenti, parte di questi

dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio. E uno dei primi tentativi, su grandi numeri, di pervenire a una selezione di progetti basata su parametri quantitativi di funzionalità e fruibilità preventivamente valutati.

L'UVER assicura un monitoraggio a cadenza annuale basato su questionari inviati ai Responsabili del procedimento, che permette di ricostruire l'andamento complessivo del programma. Inoltre effettua verifiche *in loco* sia sugli interventi in corso, sia – dal 2006 – su quelli ultimati, di cui si riferisce nel prosieguo di questo paragrafo.

4.2.1 L'andamento del programma

Gli interventi di completamento originariamente finanziati si sono ridotti da 302 a 284 in seguito a 18 definanziamenti di interventi mai avviati o realizzati con altri fondi o, in due casi, fatti oggetto di valutazione *ex post* negativa.

Dopo sette anni dalla approvazione del programma risulta ultimato circa l'81 per cento degli interventi, che totalizzano, tuttavia, circa il 53 per cento dei finanziamenti assegnati dal CIPE (Tab. 5).

Il gap fra la percentuale di ultimazione in termini numerici e quella in termini finanziari, più elevato nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, indica che gli interventi ultimati sono quelli con gli importi più piccoli: nel Mezzogiorno questo accade in misura molto più accentuata che nel Centro-Nord.

Degli interventi ultimati, più di tre quarti corrispondono a opere entrate in esercizio. Per un'ampia parte di essi la valutazione *ex post* è positiva: l'UVER ha infatti attivato delle verifiche *ex post* dirette a valutare se essi stiano effettivamente fornendo alle comunità quei servizi per i quali erano stati programmati, di cui si darà conto nel paragrafo 4.2.3.

Tab. 5. Stato di attuazione degli interventi di completamento al 31.12.2006 (stima).
Importi in migliaia di euro

Regione	Interventi attivi							Interventi defINANZIATI		Totale	
	Ultimati		In corso		Totale attivi		Valore opere da completare	Numero	Finanz. Cipe	Numero	Finanz. Cipe
	Numero	Finanz. Cipe	Numero	Finanz. Cipe	Numero	Finanz. Cipe					
Piemonte	8	33.715	0	0	8	33.715	232.943	0	0	8	33.715
Valle d'Aosta	1	2.117	0	0	1	2.117	32.468	0	0	1	2.117
Lombardia	4	9.141	0	0	4	9.141	142.152	0	0	4	9.141
Liguria	2	16.720	1	4.777	3	21.497	432.615	0	0	3	21.497
P.A. Trento	2	1.149	0	0	2	1.149	3.461	0	0	2	1.149
P.A. Bolzano	1	1.833	0	0	1	1.833	1.859	0	0	1	1.833
Veneto	8	24.219	0	0	8	24.219	115.730	0	0	8	24.219
Friuli Venezia Giulia	4	11.672	0	0	4	11.672	218.175	1	4.870	5	16.542
Emilia Romagna	3	5.629	0	0	3	5.629	32.598	0	0	3	5.629
Toscana	12	19.646	2	5.939	14	25.585	73.016	0	0	14	25.585
Lazio	16	20.478	4	10.316	20	30.794	432.458	2	2.119	22	32.913
Abruzzo	18	40.386	3	31.917	21	72.303	446.858	0	0	21	72.303
Molise	11	20.302	0	0	11	20.302	92.329	0	0	11	20.302
Campania	37	186.794	9	162.899	46	349.692	1.913.363	5	40.893	51	390.586
Puglia	45	142.136	6	29.791	51	171.927	905.440	3	3.718	54	175.646
Basilicata	3	29.438	3	10.329	6	39.767	91.111	2	7.747	8	47.514
Calabria	42	82.115	6	29.660	48	111.775	585.061	1	491	49	112.266
Sicilia	22	94.153	3	262.386	25	356.539	2.440.520	3	74.288	28	430.827
Sardegna	6	56.832	2	17.043	8	73.875	242.304	1	7.747	9	81.622
Centro – Nord¹	61	146.319	7	21.033	68	167.352	1.717.475	3	6.989	71	174.340
% sul totale dell'area	85,9	83,9	9,9	12,1	95,8	96,0		4,2	4,0	100,0	100,0
Mezzogiorno	184	652.156	32	544.025	216	1.196.181	6.716.987	15	134.884	231	1.331.065
% sul totale dell'area	79,7	49,0	13,9	40,9	93,5	89,9		6,5	10,1	100,0	100,0
Italia	245	798.474	39	565.058	284	1.363.532	8.434.462	18	141.873	302	1.505.405
% sul totale dell'area	81,1	53,0	12,9	37,5	94,0	90,6		6,0	9,4	100,0	100,0

¹ Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto le rispettive risorse sono state programmate negli accordi di programma quadro.

L'avanzamento della spesa complessiva (Tab. 6) per gli interventi di completamento, stimata a partire dalla percentuale di avanzamento fisico dei lavori, si attesta su circa 1.900 milioni di euro, pari al 71 per cento su base nazionale: nel Mezzogiorno è di circa 1.600 milioni di euro, pari al 68 per cento, mentre nel Centro-Nord di circa 300 milioni di euro, pari all'89 per cento.

Il forte divario realizzativo fra Mezzogiorno e Centro-Nord può trovare spiegazione anche nelle caratteristiche dei progetti che ricadono nelle due macro-aree: la presenza nel Mezzogiorno di interventi molto rilevanti incide negativamente sulle percentuali di avanzamento complessivo.

Tab. 6. Percentuale di avanzamento della spesa per gli interventi di completamento al 31.12.2006

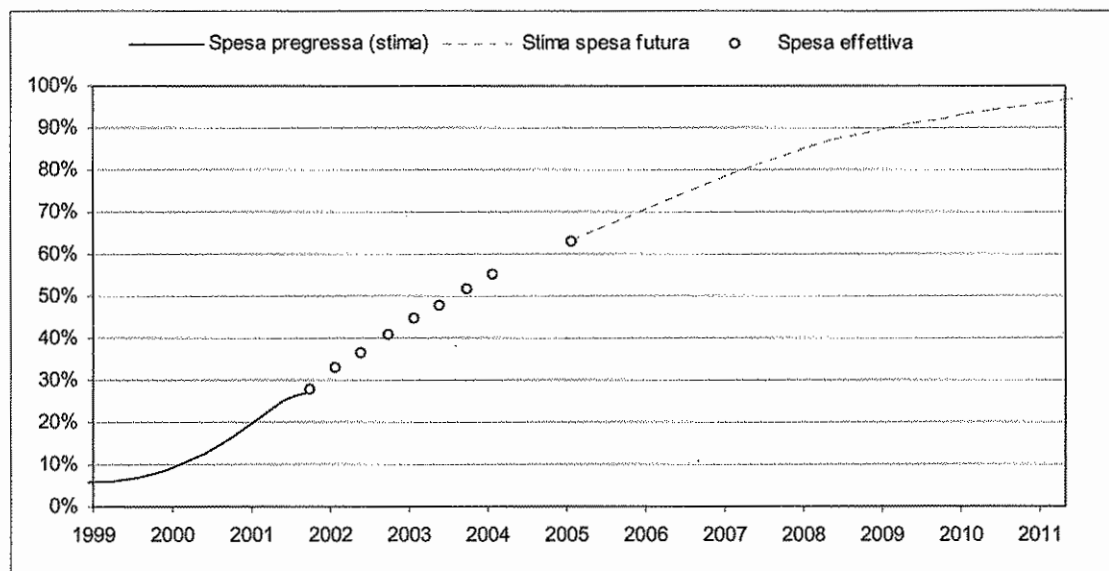
Regione	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006 ¹
Piemonte	79,9	90,4	97,6	100,0	100,0
Valle d'Aosta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia	84,5	100,0	100,0	100,0	100,0
Liguria	23,3	38,5	60,6	81,7	88,9
P.A. Trento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
P.A. Bolzano	23,7	97,2	100,0	100,0	100,0
Veneto	87,1	94,2	97,7	100,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	62,9	73,1	73,1	75,6	77,9
Emilia Romagna	68,4	81,2	100,0	100,0	100,0
Toscana	48,0	70,4	79,2	81,1	87,8
Lazio	16,1	31,0	42,7	51,0	69,6
Abruzzo	26,1	41,0	61,6	69,2	75,0
Molise	65,2	86,1	100,0	100,0	100,0
Campania	22,7	30,9	39,8	47,8	56,8
Puglia	57,7	67,8	73,7	77,5	81,4
Basilicata	27,1	34,9	45,8	54,5	63,3
Calabria	47,8	67,4	89,5	94,8	97,3
Sicilia	26,4	40,9	51,9	61,9	73,6
Sardegna	43,4	57,0	69,0	79,4	87,0
Centro – Nord²	54,1	67,1	76,9	83,2	89,2
Mezzogiorno	29,6	41,0	51,9	59,9	68,5
Italia	33,0	44,7	55,4	63,1	71,4

¹ Dati stimati dal modello di previsione per l'anno 2006.² Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tabella in quanto le rispettive risorse sono state programmate negli accordi di programma quadro.

4.2.2 Le previsioni di spesa

Le previsioni sulla spesa, effettuate con uno specifico modello statistico, indicano che nel triennio 2006-2008 la spesa raggiungerà circa l'85 per cento, per poi esaurirsi gradualmente negli anni successivi (Fig. 3).

Fig. 3. Previsioni di avanzamento della spesa per gli interventi di completamento (modello di previsione per l'anno 2006)



Questi dati di per sé considerati non sarebbero scoraggianti. Si deve tuttavia tenere in considerazione il fatto che l'intento accelerativo che la decisione politica assunta nel 1999 incorporava (non a caso la manovra in questione fu presentata in connessione con altri interventi c.d. "sbloccacantieri") non ha trovato soddisfazione, ove si pensi che proprio gli interventi più complessi e che assorbono più risorse non sono stati ancora completati. E il fattore dei tempi di realizzazione è una variabile che, seppur con le difficoltà che saranno illustrate, pesa sulla valutazione dell'efficacia, in termini di servizio reso alle collettività, degli interventi entrati in esercizio.

4.2.3 Gli interventi ultimati: la valutazione di efficacia

Nel corso dell'anno 2006 l'UVER ha cominciato una sistematica verifica sugli interventi che hanno concluso il proprio ciclo di realizzazione, finalizzata a valutare se gli interventi stessi hanno prodotto effettivamente i servizi per cui erano stati originariamente finanziati.

Per valutazione di efficacia dell'intervento si intende una valutazione dell'effettiva realizzazione fisica del singolo intervento, del risultato da questo conseguito in termini di servizio per i beneficiari destinatari e dell'impatto socioeconomico e ambientale sul contesto. Il giudizio sull'efficacia dell'intervento, che si è voluto dare, è basato sull'identificazione degli obiettivi di servizio da raggiungere e sulla possibilità che questi possano essere debitamente misurati in relazione ai bisogni della collettività.

Cercando di porsi nei panni del cittadino-utente, si è cercato di dare risposta alle due domande chiave: 'A cosa serve l'opera?' e 'Valeva la pena di spendere i nostri soldi per realizzarla?'.

Per far questo si è optato per un giudizio sintetico di tipo soggettivo e binario, "Positivo/Negativo". A ciò ha condotto l'assenza quasi sistematica dei valori degli indicatori *ex-ante* (si tenga conto comunque che proprio con questo programma si sono avviati più consistenti sistemi di programmazione e valutazione preliminare) nonché il

quasi generale superamento dei tempi di realizzazione indicati originariamente che hanno reso difficile misurare risultati e impatti in relazione alla situazione preesistente ed agli obiettivi dichiarati per oltre metà dell'insieme dei progetti esaminati, rendendo quindi problematico ricostruire la relazione logica diretta tra finanziamenti effettuati ed utilità sociali generate. La valutazione sul singolo intervento è quindi il risultato del confronto dei dati dichiarati *ex-ante* con i risultati ottenuti *ex-post*. Tale confronto è misurato quantitativamente, quando possibile, o valutato sulla base dell'esperienza e della professionalità dei componenti dell'UVER.

L'intera attività si caratterizza, quindi, per evidenti e marcati caratteri di sperimentaltà e per la sua originalità, trattandosi di verifiche *ex post* condotte attraverso sopralluoghi diretti su un consistente numero di interventi, singolarmente valutati.

Questa valutazione *ex post* è stata condotta su 190 interventi conclusi pari al 65 per cento del bacino complessivo dei progetti di completamento.

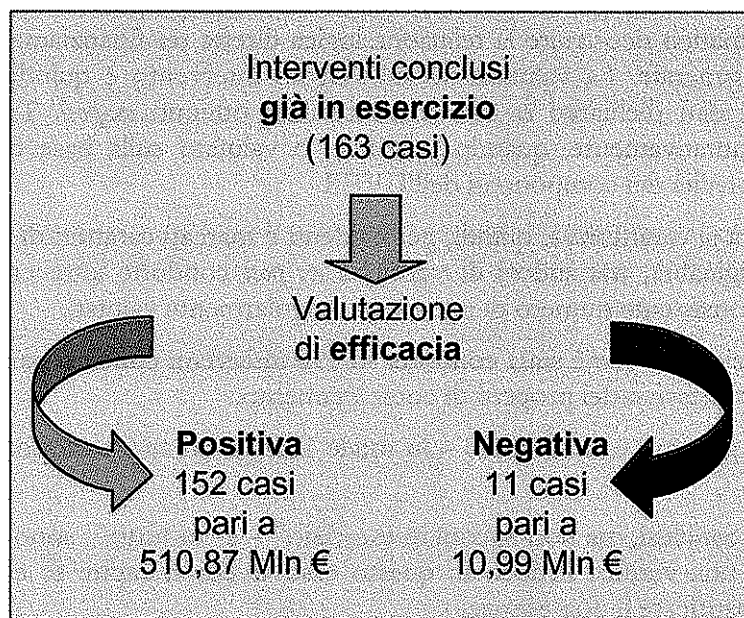
Gli interventi conclusi e in esercizio – in totale 163 – sono stati sottoposti a valutazione d'efficacia.

Gli interventi conclusi, ma non ancora in esercizio⁹⁹ – 27 in tutto – sono stati comunque sottoposti ad una verifica in loco in questo caso diretta a capire se esistevano valide ragioni per giustificare il non esercizio.

Circa il 93 per cento delle opere in esercizio ha ricevuto un giudizio d'efficacia positivo. Si tratta di 152 opere delle 163 concluse ed in esercizio esaminate, mentre solo in 11 casi il giudizio è stato negativo (Fig. 4).

⁹⁹ Un intervento si considera 'concluso non in esercizio' quando dai dati di monitoraggio risulta che sia stato redatto il certificato di ultimazione lavori.

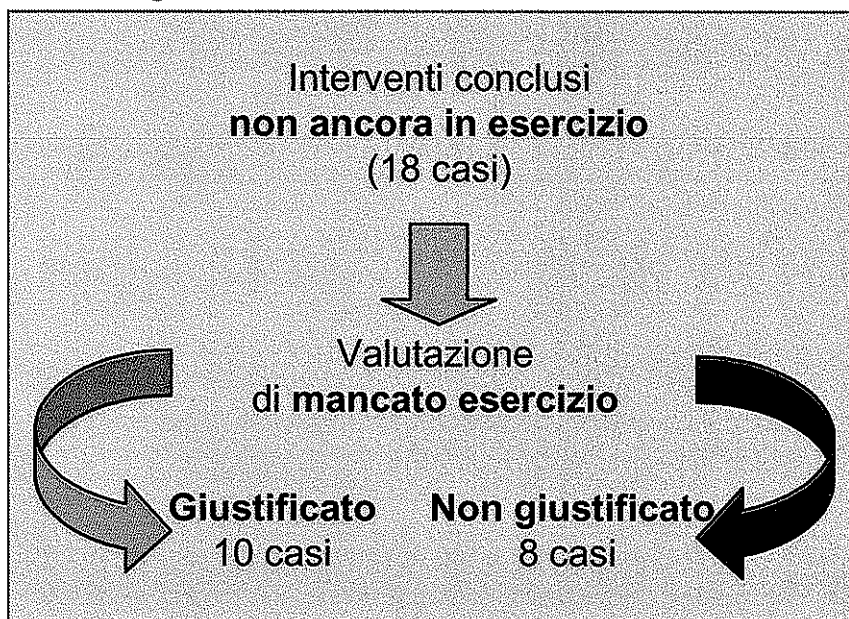
Fig. 4. Valutazione di efficacia degli interventi conclusi e già in esercizio



In termini di risorse stanziare dal CIPE, su un totale di 521,86 milioni di euro, si può dire che risultano andati a buon fine 510,87 milioni di euro (pari al 98%).

27 interventi sono invece risultati non ancora in esercizio. Di questi, 16 sono stati ritenuti giustificati, mentre 11 sono stati valutati non in esercizio senza una giustificazione credibile (Fig. 5).

Fig. 5. Valutazione degli interventi conclusi e non in esercizio



A queste valutazioni sono state collegate delle sanzioni, che sono state proposte al CIPE, come “raccomandazioni” e accolte dal Comitato già in una prima delibera che risale al marzo 2006 (n. 12/2006)..

La natura della “sanzione” non si è fatta consistere nella revoca del finanziamento (posto che l’opera è stata comunque effettivamente realizzata e che non vi sono elementi di irregolarità o illegittimità), ma in una minore disponibilità per gli enti che hanno originariamente proposto gli interventi e che avrebbero dovuto vagliarne attentamente *ex ante* la qualità progettuale e la meritevolezza intrinseca e che, inoltre, avrebbero dovuto vigilare sull’impiego proficuo delle risorse assegnate. Una sorta di *responsabilità oggettiva*, insomma, diretta a produrre una sanzione soprattutto morale (e in questo senso si è ritenuto di dare pubblicità all’esito delle valutazioni e alle decisioni del CIPE).

Per gli interventi che hanno avuto una *valutazione di efficacia negativa*, è stato stabilito di recuperare alla disponibilità del CIPE le somme corrispondenti ai finanziamenti concessi nel 1999, tramite specifiche detrazioni dalle future assegnazioni di competenza delle amministrazioni responsabili degli interventi stessi, nella misura di seguito specificata.

Per gli interventi *non in esercizio, ritenuti non giustificati*, la stessa procedura di recupero delle somme originariamente concesse secondo le modalità previste per gli interventi con valutazione di efficacia negativa, qualora entro 90 giorni gli interventi stessi non fossero entrati in esercizio.

Per quanto riguarda quest’ultimo insieme, la prima applicazione del meccanismo sanzionatorio, l’UVER ha ovviamente monitorato le situazioni e tutte e quattro le opere sono entrate in esercizio o hanno avviato azioni in direzione del superamento delle criticità entro il termine intimato.

Il meccanismo di sanzioni/moniti proposto dall’UVER e accolto dal CIPE sembra quindi, aver generato gli incentivi auspicati presso gli Enti e le Amministrazioni responsabili. Infatti, in conseguenza dell’attività di verifica posta in essere dall’UVER e del provvedimento sanzionatorio intimato, si è giunti ad una soluzione positiva, evitando così l’ulteriore immobilizzazione improduttiva di risorse finanziarie pubbliche.

Va comunque riconosciuto che l’adozione di un giudizio di tipo binario, come quello impiegato e sopra illustrato, da un lato ha il vantaggio di separare in modo chiaro i casi di successo e di insuccesso, coerentemente con la necessità di offrire delle chiare indicazioni di *policy*, dall’altra tende a sovrastimare i casi positivi e non consente di cogliere tutte le gradazioni di efficacia che esistono fra i due casi estremi.

È stata quindi valutata — ma non utilizzata al fine di esprimere proposte di provvedimenti — la *performance* dei progetti sia dal punto di vista della *governance* sia dei tempi di conseguimento degli obiettivi prefissati.

Valutare la *governance* ha significato esaminarle dal punto di vista del sistema complesso dei soggetti, dei meccanismi, e degli strumenti decisionali che entrano in azione nel processo di attuazione e gestione dell’opera. In questo approccio, ‘stakeholders’, oltre alle autorità pubbliche e ai soggetti responsabili dei progetti, sono anche i cittadini-utenti fruitori del servizio erogato, e tutti coloro, cittadini e associazioni, che sono portatori di interessi rilevanti durante tutte le fasi attuative del progetto. In un sistema del genere i cittadini-utenti sono non solo puntualmente informati e messi a conoscenza dello stato di attuazione dell’opera, ma anche attivamente coinvolti a farsi ‘stakeholders’, sia dal

punto di vista dei requisiti di tipo legale che degli strumenti necessari ad interagire con le autorità responsabili a tutela dei propri interessi.

Da questo punto di vista, l'analisi mostra un quadro non completamente soddisfacente. Infatti, per quanto riguarda la *governance*, solo una piccola parte delle opere si colloca nella classe alta di valutazione, mentre la gran parte degli interventi presenta una *governance* appena sufficiente. Particolarmente deboli risultano le dimensioni della partecipazione, della trasparenza e la qualità della progettazione.

Dal punto di vista della tempistica, in media, per il completamento degli interventi in esercizio in esame è occorso oltre due volte il tempo indicato in fase di progetto. Solo in meno del 10 per cento dei casi il completamento si è realizzato impiegando un tempo inferiore o equivalente al programmato, mentre in oltre il 10 per cento dei progetti, si è impiegato oltre quattro volte il tempo indicato, con casi estremi in cui si è andati oltre sei volte il tempo indicato. A questi ritardi realizzativi si aggiungono inoltre ulteriori ritardi conseguenti alla scarsa programmazione della messa in esercizio dell'opera.

La debolezza progettuale denunciata dall'analisi della governance e della tempistica, non solo ha reso difficile un'appropriata valutazione dell'efficacia dell'opera, data la sistematica assenza degli indicatori, ma appare significativamente correlata con la qualità di risultati e dei possibili impatti. In particolare, la sistematica violazione dei tempi dichiarati, laddove indicati, condiziona la qualità del servizio prodotto aumentando il rischio di un servizio inadatto e/o obsoleto rispetto ai bisogni preliminarmente identificati. La carenza di progettazione mina la probabilità di successo dell'opera ogni qualvolta ci sia un mutamento di contesto dovuto a fattori esterni ma prevedibili o a una dilazione dei tempi di erogazione del servizio.

Questa seconda esperienza valutativa rafforza il giudizio, oggi sempre più largamente condiviso, che il successo della politica per gli investimenti pubblici sia subordinato alla messa in pratica di un funzionale ed efficace processo di valutazione delle opere stesse. L'attenzione va riposta, non solo sull'efficacia in senso stretto delle opere realizzate e sulla loro effettiva capacità di espletare i servizi per cui sono state pensate. Essa va allargata alla qualità dei processi di selezione degli interventi, al grado di identificazione degli obiettivi da perseguire e beneficiari da soddisfare, ad una più chiara e cogente definizione dei tempi e dei costi necessari per realizzarli, nonché alla messa in opera di un sistema accurato di monitoraggio *ex ante* e in itinere del progetto realizzato. Tale sistema di monitoraggio dovrebbe consentire ai soggetti deputati di intervenire tempestivamente ed effettivamente per garantire l'efficacia degli interventi stessi se, in corso d'opera, dovessero manifestarsi cambiamenti di contesto importanti tali da inficiare la bontà e la desiderabilità sociale dell'intervento stesso.

L'UVER quindi ritiene che la 'lezione' più importante da estrarre da questa seconda tornata sia l'urgenza di rafforzare tutto il ciclo valutativo fin dalle sue prime fasi, passaggio pregiudiziale ad una corretta valutazione dei risultati e impatti e alla creazione di servizi che incidano effettivamente e positivamente sulla qualità della vita della comunità.

In tal senso il lavoro svolto finora rappresenta un monito e ha l'ambizione di tracciare il percorso da intraprendere. Alcuni importanti effetti possono già essere apprezzati per quelle poche opere esemplari per le quali, la disponibilità di un quadro progettuale completo fin dagli inizi, ha consentito di misurare e toccare con mano i risultati e gli impatti, comparandoli con il contesto *ex ante* oltre che con gli obiettivi di progetto.

Facendo seguito alle indicazioni della Delibera 12/2006, al fine di proceduralizzare la valutazione d'efficacia nonché migliorare le politiche di investimento pubbliche si avanzano le seguenti proposte.

- **Nuclei di indicatori d'efficacia micro.** L'acquisizione, raccolta e monitoraggio degli indicatori di efficacia nella procedura preliminare di documentazione e approvazione dei progetti è essenziale ai fini dell'approvazione e finanziamento dei progetti stessi. Si propone pertanto al CIPE di prevedere, in via generale, come requisito dei progetti da finanziare, che all'atto della candidatura degli interventi questi siano accompagnati da indicatori, tendenti a rappresentare in forma quantitativa il risultato di servizio atteso, sulla cui base saranno condotte *ex post* le valutazioni d'efficacia.
- **Ranking delle amministrazioni.** Strettamente collegata alla necessità di una più robusta ed articolata valutazione *ex ante* e di una più ponderata selezione degli interventi si propone un'analisi delle capacità di governance e programmazione delle pubbliche amministrazioni ai fini della costituzione di una sorta di indicatore di capacità di buona gestione. Lo strumento suggerito è una evoluzione e affinamento dell'indicatore di governance presentato in questo rapporto. Si tratta di uno strumento volto più che a sancire dei meriti, a segnalare possibilità di azioni migliorative. L'obiettivo è mettere in luce debolezze e punti di forza che emergono nelle diverse fasi attuative dei progetti ai fini di migliorare la capacità di gestione degli interventi stessi¹⁰⁰.

Tab. 7. Importi da detrarre da prossima ripartizione FAS

<u>Amministrazione</u>	N° interventi con efficacia negativa	Importo da detrarre da prossima ripartizione FAS (milioni di Euro)
Regione Calabria	2	2,8
Regione Campania	2	3,1
Regione Molise	3	1,8
Totale	7	7,7

¹⁰⁰ Un albo o ranking degli enti attuatori potrebbe essere un utile strumento per analizzare le pubbliche amministrazioni che si trovano a gestire fondi importanti ai fini dello sviluppo economico e territoriale. L'idea è di costruire uno strumento flessibile di monitoraggio, sorta di analisi SWOT della governance, così da intervenire per tempo irrobustendo laddove ci siano cedimenti manifesti in alcune fasi, ovvero sfruttando elementi di forza che invece, nella gestione di alcuni interventi si sono manifestati come elementi preziosi e positivi per il buon esito.

Fig. 6. Distribuzione territoriale degli interventi oggetto della valutazione di efficacia con relativi giudizi sintetici.

