

Tab. 8. Le 5 classi dell'indice di propensione allo sviluppo:

	Intervallo di valori	Legenda	Significato
	Tra 0 e 0,15	Solo conservazione	Assoluta prevalenza di risorse destinate alla conservazione di opere già esistenti
	Tra 0,15 e 0,45	Forte conservazione	
	Tra 0,45 e 0,55	equilibrio	Sostanziale equiripartizione tra risorse per conservazione e risorse per sviluppo
	Tra 0,55 e 0,85	Forte sviluppo	
	Tra 0,85 e 1	Solo sviluppo	Assoluta prevalenza di risorse destinate ad interventi per la realizzazione di nuove opere

L'utilizzo di mappe cromatiche rappresenta una metodologia di rappresentazione particolarmente utile alla conoscenza del territorio, in quanto in grado di fornire a colpo d'occhio il "carattere" del territorio, in questo caso in termini di destinazione prevalente alla Conservazione o allo Sviluppo (e non, ovviamente, di intensità/entità complessiva degli investimenti).

Fig. 18. La distribuzione comunale dell'Indice di Propensione allo Sviluppo per gli interventi APQ: valore 2006 e cumulato 1999-2006

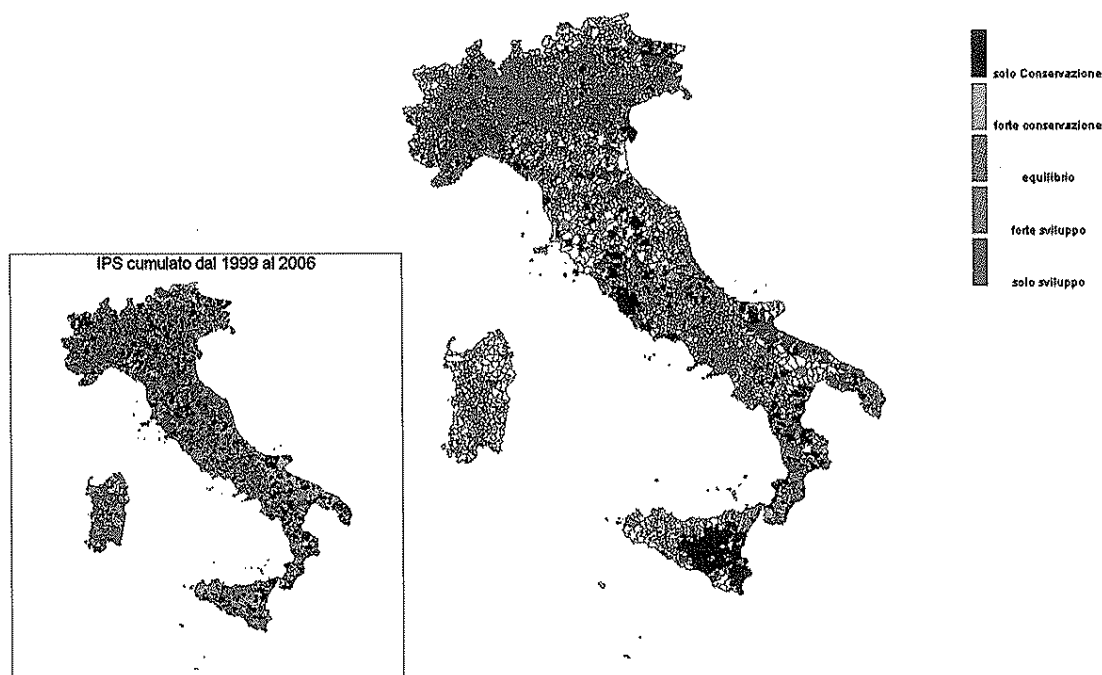
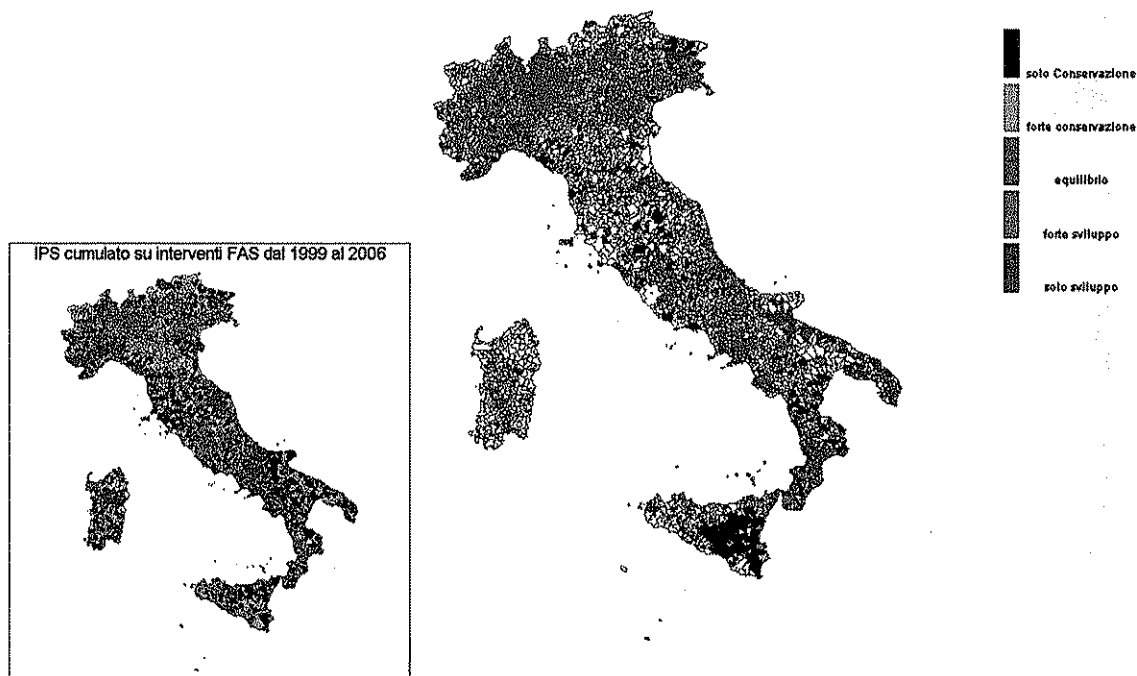


Fig. 19. La distribuzione comunale dell'Indice di Propensione allo Sviluppo per gli interventi APQ finanziati col FAS: valore 2006 e cumulato 1999-2006

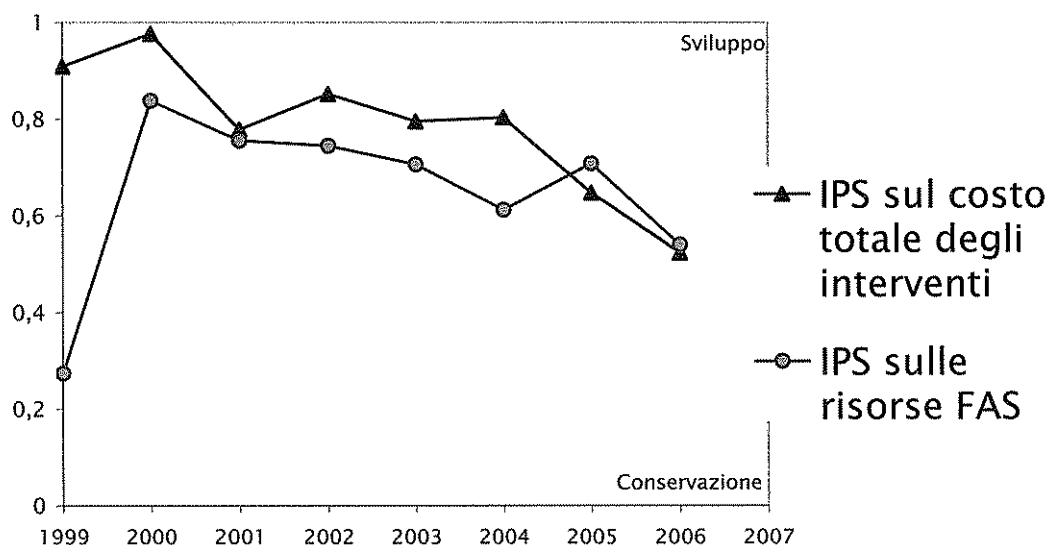


L'idea alla base di questa analisi è che tale Indice sia misura, indiretta ma significativa, dell'efficacia degli investimenti pubblici sul territorio.

Non tutti gli investimenti pubblici hanno la stessa efficacia: solo gli investimenti destinati alla realizzazione di nuove opere incrementano effettivamente il valore del territorio, mentre quelli destinati alla manutenzione al più conservano il valore esistente.

Ultimi nella scala sono gli interventi nominalmente innovativi che, non entrando in esercizio, immobilizzano finanziamenti senza portare vantaggio alla collettività.

L'analisi mette in evidenza che, a fronte di un valore degli investimenti destinati allo Sviluppo che continua a prevalere sulla Conservazione, il suo peso relativo decresce anno per anno in modo molto significativo.



La lettura di questo indice e delle mappe apre nuove domande sui processi decisionali che stanno a monte degli investimenti stessi: perché un'amministrazione opta per l'una o per l'altra tipologia?

Le possibili risposte sono molte e probabilmente convivono in ciascuno dei casi: la dotazione di capitale già presente sul territorio e la sua tipologia; la quantità di fondi assegnati e la capacità di gestirli; il livello di iniziativa progettuale che caratterizza in un dato momento le singole amministrazioni, ecc..

Si tratta, in ultima analisi, di fattori di tipo oggettivo (capitale economico) e di tipo soggettivo (capitale umano).

Il fattore di modernità amministrativa, che è un parametro incluso nel sistema di monitoraggio degli investimenti sviluppato dall'UVER, è uno strumento finalizzato alla classificazione delle amministrazioni locali sulla base delle caratteristiche del capitale umano impiegato: età, istruzione, ruolo, presenza femminile, ecc..

Una prima lettura affiancata dell'indice di sviluppo e del fattore di modernità amministrativa si mostra promettente, evidenziando una certa correlazione tra amministrazioni con personale giovane/scolarizzato/femminile/di buon profilo professionale e l'opzione a favore degli investimenti per lo sviluppo.

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

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

Nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2000/2006, il QCS ha affidato all'Unità di Verifica una funzione di supporto per l'Autorità di Gestione e per il Comitato di Sorveglianza del QCS che si esplica attraverso la verifica

sulla corretta e tempestiva attuazione dei progetti, nonché l'individuazione di eventuali criticità e delle possibili misure correttive.

In prosecuzione dell'attività di verifica sui Fondi Strutturali avviata dall'UVER già nel 2005, finalizzata all'accelerazione delle rendicontazioni di progetti infrastrutturali cofinanziati dal FESR in alcuni Programmi Operativi regionali dell'Obiettivo 1, ed in considerazione delle diverse scadenze della programmazione comunitaria (scadenza annuale del 31 dicembre relativa alla regola n+2, termine del 31 dicembre 2008 per i pagamenti del QCS 2000-2006, avvio della nuova programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013), nel triennio 2006-2008 l'attività dell'UVER (estesa anche ad alcuni DOCUP delle Regioni del Centro-Nord), ha puntato a:

- verificare l'avanzamento della spesa del singolo progetto;
- verificare la governance del progetto;
- individuare le criticità che impediscono o potrebbero impedire la piena rendicontazione delle spese entro le scadenze programmate.

In particolare, l'attenzione dell'Unità si è concentrata sul dato relativo all'andamento dei pagamenti, da cui meglio si evince l'esistenza di una sana gestione finanziaria delle dotazioni comunitarie da parte delle Amministrazioni, trattandosi dell'unico elemento in grado di assicurare l'effettivo pieno "tiraggio" delle risorse entro la scadenza limite del 31/12/2008.

Per i POR dell'obiettivo 1, così come dettagliato dalla sottostante Tab. 9, la spesa FESR che doveva essere rendicontata e certificata al 31.12.2006 in base alla citata regola N+2, era pari a un totale di 1.728,78 milioni di euro.

Tab. 9. Obiettivo 1 - Spese certificate al 31-07-2006 imputabili agli impegni 2004 (Importi in milioni di euro)

POR	Impegni 2004 (*)	Pagamenti imputabili all'annualità 2004			Contributi da richiedere al 31-12-2006	
		Eseguiti	Richiesti da eseguire	Totale	Importi	%/Impegni
		2	3	4=2+3	5=1-4	6=5/1
CALABRIA	170,137	10,306	20,756	31,062	139,075	81,7%
CAMPANIA	441,257	82,472	149,783	232,255	209,002	47,4%
MOLISE	23,883	0,000	0,170	0,170	23,714	99,3%
PUGLIA	298,258	33,752	14,556	48,308	249,950	83,8%
SARDEGNA	202,558	56,672	26,686	83,358	119,200	58,8%
SICILIA	522,948	69,787	22,900	92,687	430,261	82,3%
BASILICATA	69,739	0,000	3,673	3,673	66,066	94,7%
TOTALI	1.728,78	252,989	238,524	491,513	1.237,268	71,6%

N.B.: Gli importi, in milioni di euro, si riferiscono alla quota che impatta sul bilancio UE (contributo comunitario)

(*) Impegni del fondo FERS assunti sul bilancio comunitario per l'annualità 2004

Per i DOCUP dell'obiettivo 2, così come dettagliato dalla sottostante tabella 3, sono stati presi in considerazione quattro dei quattordici interventi interessati, per i quali la spesa FESR che doveva essere rendicontata e certificata al 31.12.2006 in base alla citata "regola dell'N+2", era pari a un totale di 171,448 mln di euro.

Tab. 10. Obiettivo 2 - Spese certificate al 31-07-2006 imputabili agli impegni 2004 (Importi in milioni di euro)

DOCUP	Impegni 2004 (*)	Pagamenti imputabili all'annualità 2004			Contributi da richiedere al 31-12-2006	
		Eseguiti	Richiesti da eseguire	Totale	Importi	%/Impegni
		2	3	4=2+3	5=1-4	6=5/1
ABRUZZO	33,425	2,258	0,000	2,258	31,167	93,2%
LAZIO	66,760	16,552	16,002	32,554	34,206	51,2%
LIGURIA	48,784	7,986	0,113	8,099	40,685	83,4%
MARCHE	22,479	6,930	0,324	7,254	15,225	67,7%
TOTALI	171,448	33,726	16,439	50,165	121,283	70,7%

N.B.: Gli importi, in milioni di euro, si riferiscono alla quota che impatta sul bilancio UE (contributo comunitario)

(*) Impegni del fondo FERS assunti sul bilancio comunitario per l'annualità 2004

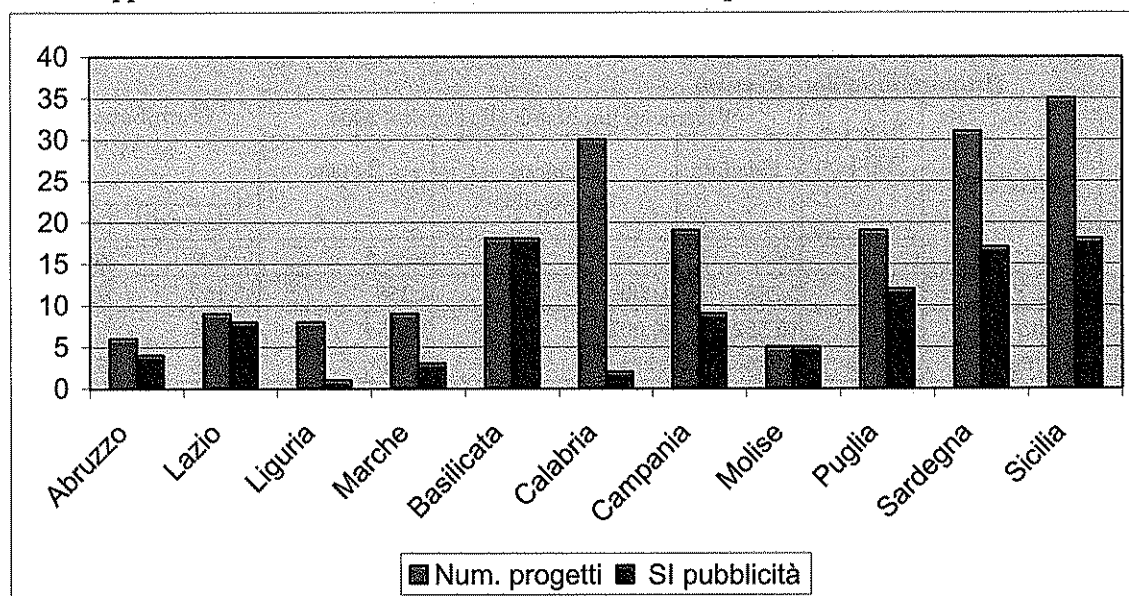
Non sono stati verificati, ovviamente, "tutti" i progetti ma quelli selezionati, anche in funzione di vincoli organizzativi e di economie di lavoro (numero circoscritto delle verifiche da effettuare e concentrazione dei progetti per Beneficiario finale), che rispondessero all'esigenza di operare sulle classi di importo più alte e con basso avanzamento finanziario, al fine di conseguire l'individuazione del massimo di importi da rendicontare.

Complessivamente, per gli undici interventi presi in esame (sette POR dell'obiettivo 1 e quattro DOCUP dell'obiettivo 2) i progetti da esaminare sono stati 189, distribuiti in 47 misure e con un importo residuo da pagare pari (rispetto agli impegni già assunti) a 407.000.773,29 euro.

Sulla base delle informazioni raccolte e verificate nel corso dei controlli da parte dei componenti UVER, è emerso che per i 189 progetti, oggetto dei campioni selezionati, verificati presenti nel database MONIT:

- lo stato di realizzazione rilevato è risultato per 19 progetti “realizzato” (il 10,1 %), per 149 “realizzabile” (il 78,8 %) e per 21 “non realizzabile” – l’11,1 per cento - (di cui 17 della Calabria e 1 dell’Abruzzo che sono stati dichiarati, all’atto della verifica, stralciati ai fini della rendicontazione comunitaria);
- la percentuale di avanzamento finanziario ha superato la soglia del 15 per cento in 83 casi – il 44 per cento - (per i progetti selezionati nel campione in esame i dati risultanti indicavano un avanzamento finanziario inferiore);
- soltanto 8 progetti (il 3,7%) sono risultati con importi “soprasoglia” rispetto alla normativa comunitaria sugli appalti e in 129 casi (il 68,2%) si è proceduto all’aggiudicazione dei lavori con la procedura del “pubblico incanto”;
- per 97 progetti (il 51,3 %) è stata rilevata, secondo quanto dichiarato dai beneficiari finali all’atto della verifica, l’applicazione della normativa comunitaria in materia di informazione e pubblicità, come rappresentato nel seguente grafico organizzato per regione – intervento.

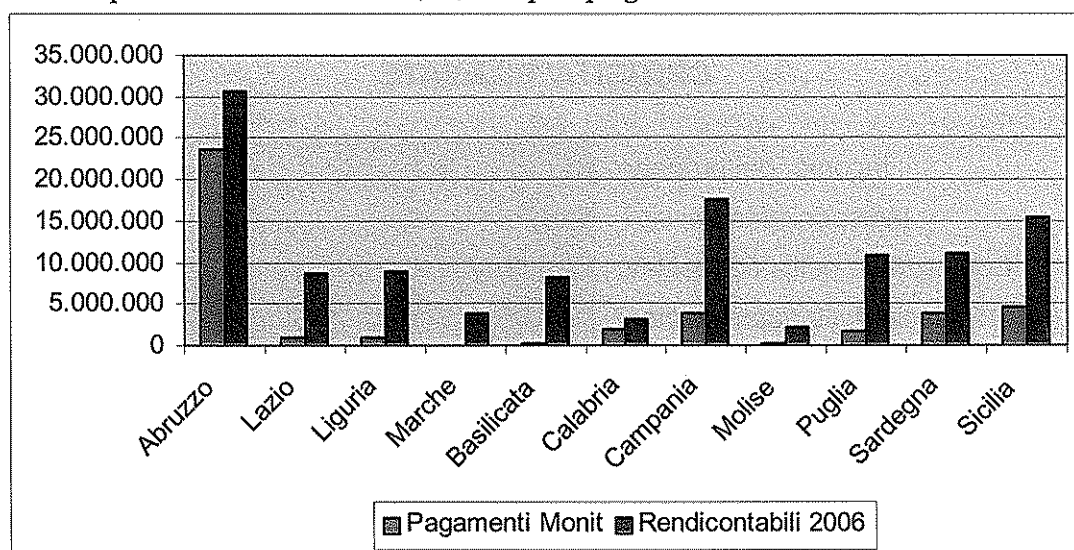
Tab. 11. Applicazione della normativa comunitaria in materia di pubblicità



Gli importi complessivi certificabili (cioè i pagamenti realizzabili dai progetti esaminati in tempo utile per la rendicontazione, come stimati dal Beneficiario finale e ritenuti congrui dall’UVER) al 31.12.2006 per i 189 progetti esaminati ammontano a 121.048.587,20 euro e pertanto, dal confronto di questo dato con quello relativo ai pagamenti MONIT e/o comunicati dalla Regione, risulta che la differenza prevista al 31.12.2006 è di 79.304.316,99 euro.

Nella Tab. 12 è riportata la situazione di ciascuno dei programmi esaminati.

Tab. 12. Spesa certificabile entro il 31/12/2006 per i progetti verificati



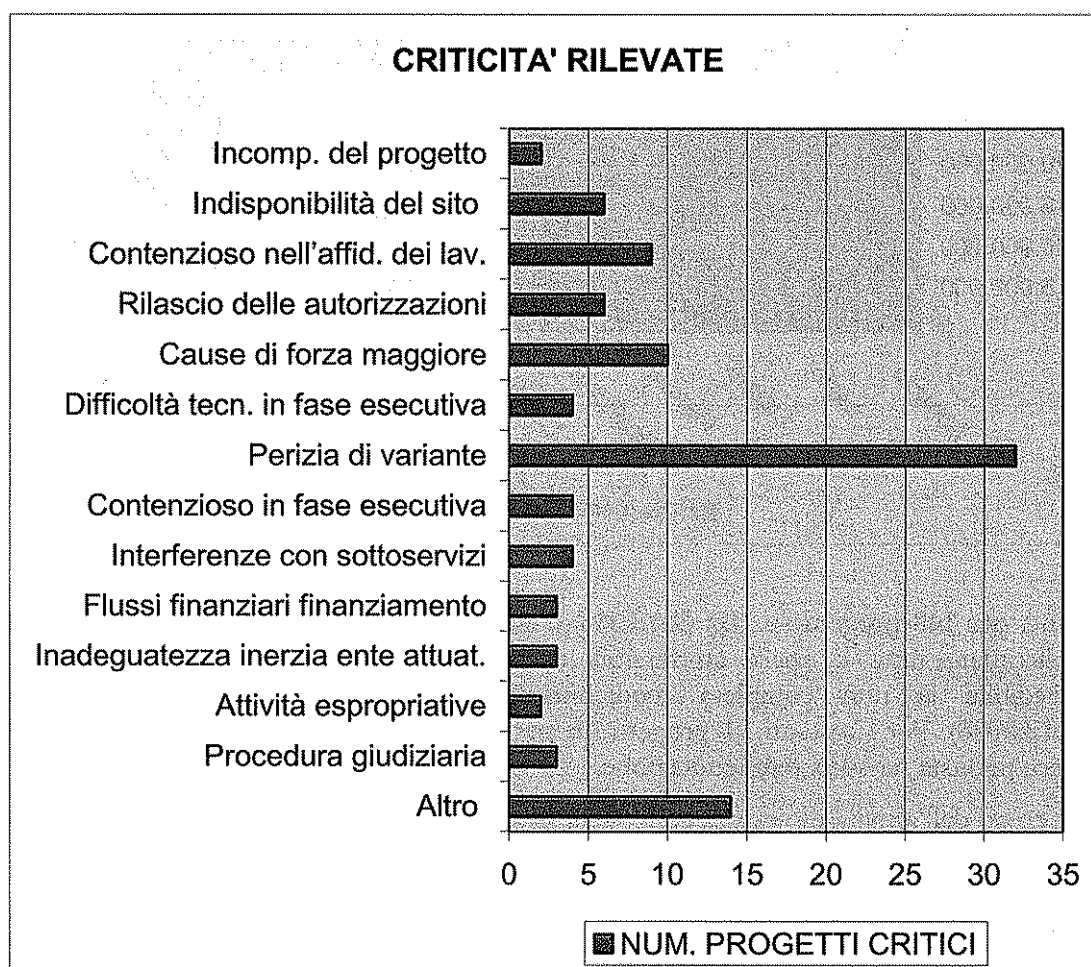
Infine, per 148 progetti su 189 (il 78,3%) è stata prevista la chiusura e la possibilità di rendicontare tutte le spese ammissibili entro i termini, mentre per 20 progetti è prevedibile la non completa rendicontazione entro le scadenze programmate (31.12.2008). Per i restanti 21 progetti (in particolare 19 della regione Calabria) non è invece prevista nessuna rendicontazione.

Nel corso dell'attività di verifica sono state riscontrate differenti tipologie di criticità che possono costituire un ostacolo alla normale realizzazione dei progetti e alla rendicontazione delle spese.

Le differenti tipologie di criticità riscontrate all'atto della verifica sono state raggruppate nelle consuete 14 categorie utilizzate dall'UVER (nella categoria definita come "Altro" sono state fatte rientrare le criticità non inserite nelle altre 13 categorie già classificate).

Nel grafico sottostante (Fig. 20) è rappresentato il numero delle criticità riscontrate all'atto della verifica e distinte nelle 14 tipologie:

Fig. 20. Distribuzione delle criticità per tipologia



Nella maggior parte dei casi esaminati, i maggiori ostacoli alla realizzazione provengono comunque da una progettazione non sufficientemente rispondente alle reali condizioni operative.

In conclusione, le verifiche dell'UVER hanno permesso di rilevare un quadro aggiornato dello stato di avanzamento finanziario dei progetti cofinanziati con il fondo FESR e di anticipare le possibili capacità di recupero della spesa attesa, anche per effetto dell'intervento dell'UVER e dell'impulso così trasmesso, al 31.12.2006.

In particolare è emerso dalle schede di rendicontazione compilate in sede di verifica che le nuove spese certificabili (come precedentemente definite) entro il 31.12.2006 e comunque in tempo utile per la rendicontazione comunitaria, ammontano ad un importo complessivo pari a 79.304.316,99 euro.

Tale risultato potrà essere confermato soltanto in una fase successiva al 31.12.2006, con il riscontro nel dettaglio delle spese effettivamente rendicontate e certificate alla Commissione sui singoli progetti sottoposti a verifica, consentendo di quantificare quanto sia stato riassorbito il "rischio disimpegno" che ha motivato l'intervento dell'UVER.

L'UVER - al fine di avere un quadro informativo il più esauriente possibile ancorché non direttamente verificato - ha individuato, per 7 delle 11 Regioni in esame un ulteriore gruppo di progetti presenti nel database di monitoraggio per le stesse misure e i medesimi Beneficiari Finali selezionati per le verifiche, ma per i quali risulta una differenza degli importi impegnato/pagato superiore a 10.000 euro.

Per questi progetti sono state predisposte apposite “schede aggiuntive” che sono state consegnate ai responsabili presso i beneficiari finali e dagli stessi compilate e restituite via fax e/o e-mail prevedendo di acquisire solo una parte delle informazioni raccolte, invece, con le verifiche in loco.

La sintesi dei dati acquisiti dalle schede restituite dai Beneficiari Finali è riportata nella Tab. 13:

Tab. 13. Sintesi dei dati pervenuti dai beneficiari finali

Regione	Numero progetti	Importo Impegnato	Importo Pagato (MONIT) (1)	Pagamenti Beneficiari (2)	Importi complessivi certificabili (3)	Differenza alla rilevazione (2-1)	Differenza al 31/12/2006 (3-1)
Abruzzo	2	2.698.738,21	369.541,38	886.045,11	1.210.000,00	516.503,73	840.458,62
Basilicata	17	20.304.084,95	6.909.303,09	13.273.119,39	13.789.972,50	6.363.816,30	6.880.669,41
Campania	29	11.408.445,41	7.498.603,09	8.546.217,24	9.898.866,27	1.047.614,15	2.400.263,18
Liguria	6	14.850.902,65	6.610.311,45	8.199.791,28	8.199.791,28	1.589.479,83	1.589.479,83
Puglia	55	42.873.568,03	28.365.457,91	35.958.956,78	35.026.544,47	7.593.498,87	6.661.086,56
Sardegna	13	11.256.684,28	7.369.770,03	6.701.856,85	8.391.596,76	-667.913,18	1.021.826,73
Sicilia	51	75.795.473,46	26.906.425,72	35.451.982,73	41.420.867,40	8.545.557,01	14.514.441,68
Totale	173	179.187.896,99	84.029.412,67	109.017.969,38	117.937.638,68	24.988.556,71	33.908.226,01

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

Nel Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS), - approvato dalla Commissione Europea con decisione n. C(2001) 635 del 22 marzo 2001 e successivamente aggiornato per effetto delle modifiche di metà periodo con le decisioni n. C(2003) 2600 dell' 11 luglio 2003 e n. C(2004) 5189 del 15 dicembre 2004 - sono definite le funzioni in materia di controlli (cfr. punto 6.4.6), sinteticamente riconducibili alle seguenti attività:

- gestione e controllo (di primo livello);
- pagamento;
- verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo (controllo di II livello).

La responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi, da effettuarsi conformemente all'art. 38 del Regolamento (CE) n.1260/1999, è attribuita all'Autorità di Gestione (Ministero dello Sviluppo Economico - Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari) e/o agli Organismi da essa delegati in base alla normativa nazionale vigente.

L'Autorità di gestione, sulla base delle disposizioni di cui all'art. 7, Reg. CE 438/2001, dettagliate nell'allegato I al medesimo regolamento, nonché della descrizione del sistema di gestione e controllo di cui all' art. 5 Reg. CE 438/01, integralmente recepita nel

Complemento di Programmazione, ha elaborato le “piste di controllo” anche in collaborazione con gli Organismi Intermedi responsabili delle azioni dell’asse II (FSE), che descrivono i percorsi dell’attività di gestione e di controllo di primo livello.

L’UVER, in qualità di organismo indipendente, oltre all’esecuzione dei controlli a campione (di II livello), previsti dall’art.10 del Reg. CE 438/2001, dovrà provvedere anche al rilascio della dichiarazione di cui all’art. 38, par.1 lett. F) del Reg. (CE) del Consiglio n.1260/99, da presentare a conclusione dell’intervento.

Il Reg. (CE) 438/01 statuisce che le verifiche devono riguardare almeno il 5 per cento della spesa totale ed un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate.

L’UVER effettua programmi semestrali e/o annuali di controllo, in relazione agli impegni ed ai pagamenti alle date del 30 giugno e 31 dicembre di ogni anno, con inizio dal II semestre del 2002, che prevedono:

- la selezione del campione di controllo;
- le verifiche in loco;
- la predisposizione dei rapporti di verifica;
- l’elaborazione di report sintetici, contenenti i risultati della verifica, da trasmettere all’Autorità di Gestione.

In particolare le attività di controllo dell’UVER garantiscono:

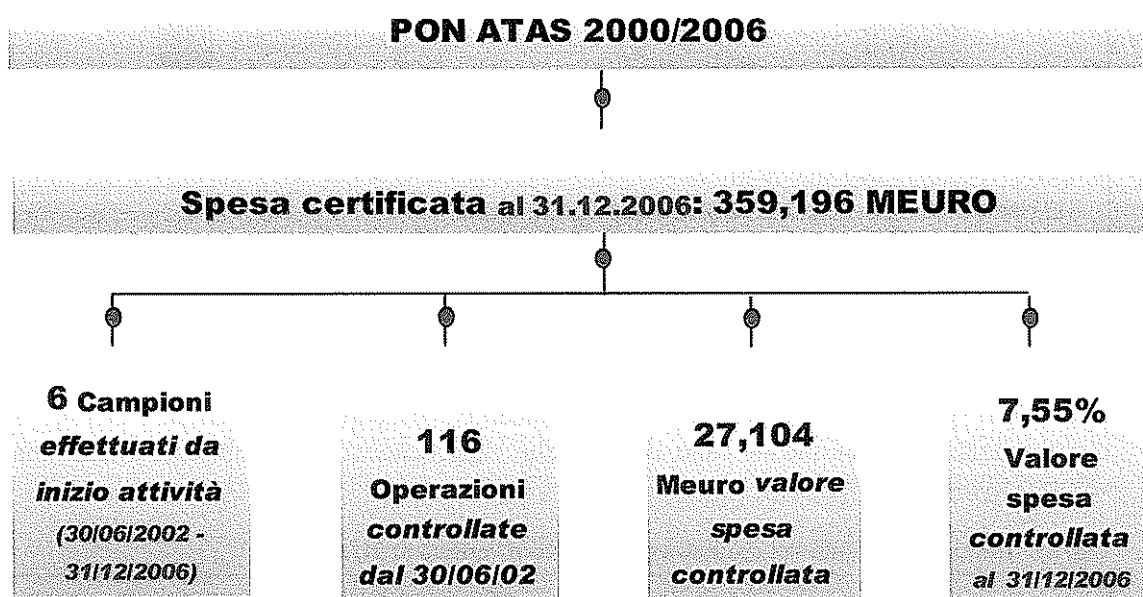
- l’esistenza della documentazione relativa alla fase di estrazione del campione;
- un sistema per seguire la percentuale dei controlli effettuati, al fine di assicurare il rispetto del 5%;
- le linee guida per i controllori che effettuano le verifiche;
- una check-list per i controllori che effettuano le verifiche, che copre i seguenti aspetti:
- la corrispondenza tra la contabilità e i documenti giustificativi in originale;
- il rispetto delle procedure contrattuali;
- il rispetto delle direttive ambientali;
- il rispetto delle disposizioni in materia di pari opportunità;
- il rispetto degli obblighi di pubblicità;
- il rispetto delle regole di ammissibilità della spesa;
- la veridicità delle spese;
- l’esattezza delle spese dichiarate;
- la realizzazione dell’intervento cofinanziato;
- la corrispondenza agli obiettivi dell’intervento e a quelli dell’operazione descritta nella domanda di cofinanziamento;
- il rispetto dei limiti del finanziamento comunitario;
- la corrispondenza di cofinanziamento della quota nazionale nelle operazioni in questione.

Al 31 dicembre 2006, nel corso di quattro anni di attività, sono stati estratti sei campioni, l’ultimo dei quali riferito alle spese sostenute al 30.06.2005, per un totale di 116

operazioni e un importo complessivo di spesa di Euro 27.103.878,54, pari al 7,55 per cento della spesa totale certificata alla Commissione Europea al 31.12.2006.

Sono stati, inoltre, verificati, all'inizio dell'attività, 10 sistemi di gestione, pagamento e controllo al fine di esaminare l'organizzazione adottata dalle Amministrazioni responsabili di specifiche azioni o programmi operativi. Nella sottostante Fig. 21 è sintetizzata la situazione dei controlli alla data del 31 dicembre 2006, a fronte di una spesa certificata complessiva FESR e FSE superiore a 359 milioni di euro.

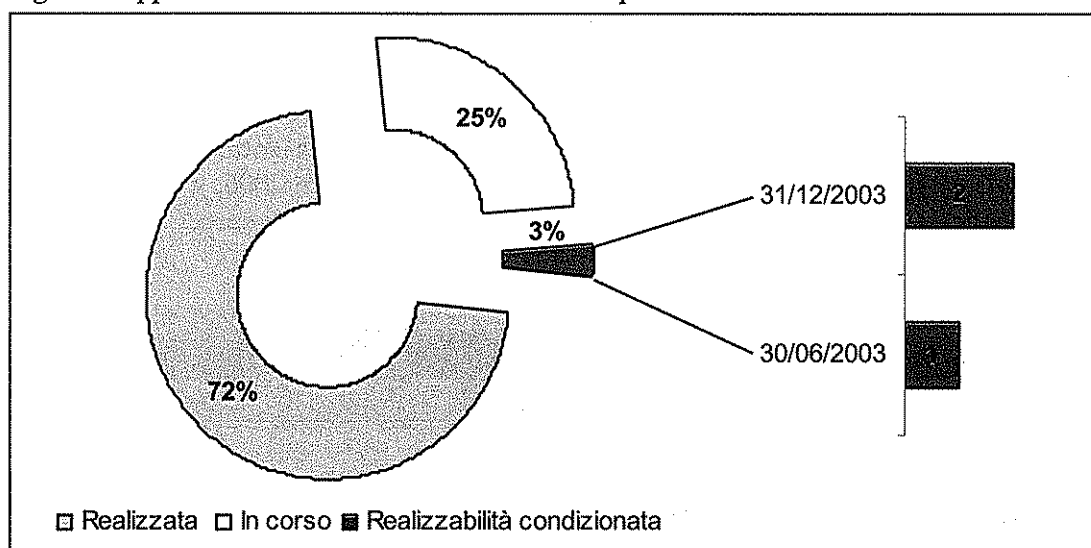
Fig. 21. Rappresentazione sintetica dello stato dei controlli al 31/12/2006



Fonte: elaborazione UVER

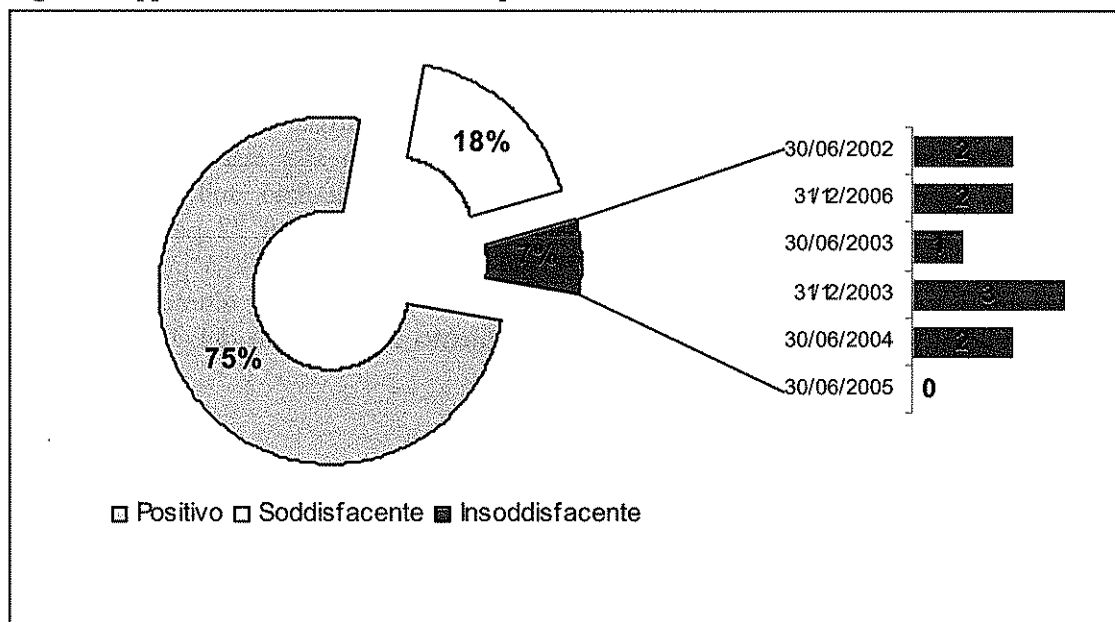
L'attività di verifica svolta dall'UVER ha riguardato 116 controlli eseguiti su operazioni sia concluse che in corso. In particolare, con riferimento allo stato attuativo delle operazioni controllate, l'Unità ha fornito un apposito giudizio sull'effettivo stato realizzativo dei progetti. Come si può osservare nella Fig. 22, il 72 per cento delle operazioni sono risultate "realizzate", il 25 per cento in corso e il 3 per cento con realizzabilità condizionata al superamento di fattori ostativi. Tali ultime operazioni, come indicato nello stesso grafico, fanno riferimento ai campioni del 31/06/2003 e 31/12/2006.

Fig. 22. Rappresentazione dello stato attuativo delle operazioni



I risultati dei controlli, contenuti nelle relazioni di verifica già trasmesse all'Autorità di Gestione, sono sintetizzati in Fig. 23: il 75 per cento delle operazioni verificate reca un giudizio positivo; il 18 per cento un giudizio soddisfacente; infine il 7 per cento delle operazioni possiede un giudizio insoddisfacente. Il grafico evidenzia, altresì, la distribuzione in relazione al ciclo di verifiche degli interventi che hanno avuto una valutazione insoddisfacente.

Fig. 23. Rappresentazione dei risultati complessivi di verifica al 31/12/2006



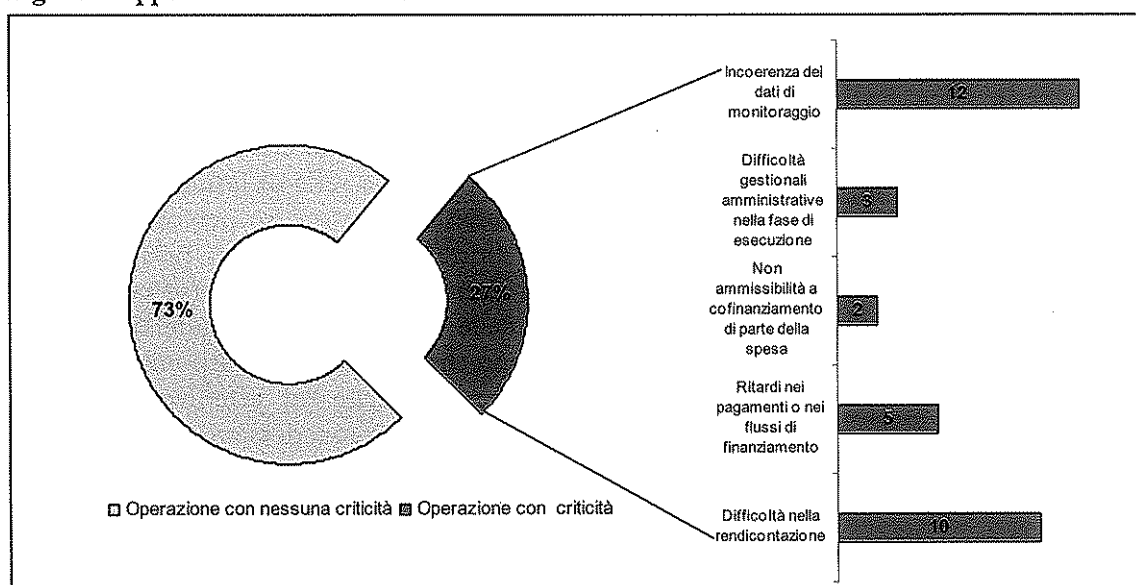
Quanto alle criticità rilevate la Fig. 24 evidenzia che queste sono state riscontrate nel 27 per cento delle operazioni controllate e possono essere così classificate:

- incoerenza dei dati di monitoraggio;
- difficoltà gestionali amministrative nella fase di esecuzione;

- non ammissibilità a cofinanziamento di parte della spesa;
- ritardi nei pagamenti o nei flussi di finanziamento;
- difficoltà nella predisposizione della documentazione di rendicontazione.

Nei casi di “non ammissibilità a cofinanziamento di parte della spesa”, è stata richiamata l’attenzione dell’Autorità di Gestione, al fine dell’attivazione degli adempimenti di competenza; nei casi di “difficoltà nella predisposizione della documentazione di rendicontazione”, da parte di enti pubblici responsabili dell’esecuzione diretta di attività cofinanziate, l’UVER si è attivata per far approntare, da parte degli stessi Enti, la documentazione di sintesi sulle spese sostenute.

Fig. 24. Rappresentazione delle criticità riscontrate



Fonte: elaborazione UVER

6. STRUMENTI PER LA DECISIONE STRATEGICA

6.1 Il Ranking dei livelli di governo

Come si è detto ripetutamente, vi è una fortissima relazione diretta fra la capacità istituzionale delle Amministrazioni e degli enti (intesa come combinazione fra qualità delle scelte politiche e affidabilità ed efficienza della burocrazia) e i risultati – in termini di tempo, di efficienza e di efficacia – che le decisioni di investimento pubblico riescono a conseguire.

Le informazioni contenute nelle banche dati relative ai diversi sistemi di monitoraggio consentono di rappresentare l’universo degli investimenti pubblici sia in termini di comportamento medio di spesa che di performance dei soggetti chiamati in causa nel processo di realizzazione, accomunati sotto la definizione generale di “livelli di governo”.

Il progetto a cui l'UVER sta lavorando si propone di indagare proprio la performance dei livelli di governo preposti alla realizzazione delle opere, attraverso un'analisi di indicatori desumibili dalle banche dati sugli investimenti pubblici. Obiettivo finale del progetto è la costruzione di un *ranking* dei livelli di governo in relazione al comportamento rilevato in merito alla realizzazione di investimenti pubblici, tenendo conto sia delle caratteristiche degli interventi (dimensione, settore, ecc.), sia del contesto territoriale di riferimento.

Il raggiungimento di tale obiettivo è condizionato alla costruzione di indicatori appropriati per la misurazione dei tempi di realizzazione delle opere, che sono indicatori anche dei comportamenti dei soggetti, e alla fase di stima della performance di questi ultimi attraverso modelli che tengano conto di fattori di contesto e delle caratteristiche degli interventi:

- per quanto riguarda la **costruzione degli indicatori**, la ricostruzione dei tempi di realizzazione degli interventi verrà effettuata per ciascuna delle fasi procedurali in cui essi si dipanano. Va osservato, infatti, che ciascun intervento evolve lungo un generico percorso articolato in una serie di fasi: progettazione, affidamento, realizzazione e messa in opera. Sebbene questo percorso si attagli meglio agli interventi di carattere infrastrutturale, esso può ritenersi sufficientemente adeguato anche per gli interventi di altra natura (appalti di beni e servizi). Al fine della ricostruzione delle tempistiche degli interventi, ci si avvarrà delle informazioni, ove presenti nelle basi dati disponibili presso l'UVER, sulle date di inizio e fine, programmate ed effettive, delle fasi procedurali, mediante le quali si costruiranno indicatori di ritardo per ciascuno step procedurale. Laddove non siano presenti le date progettuali di realizzazione, condizione necessaria per l'analisi dei "ritardi", ci si limiterà ad un'analisi delle "date effettive". Questa non costituisce ovviamente uno studio dei ritardi in senso stretto in quanto manca la data di progetto come termine di paragone. E' possibile, tuttavia, utilizzando la distanza tra le date effettive, ottenere informazioni sui valori medi e sull'eterogeneità del periodo di completamento degli step procedurali.
- Per quanto riguarda la fase di **stima della performance**, si procederà in due step. Un primo step, che considera le durate effettive, consiste nel depurare, a livello di singolo intervento, gli indicatori di durata dall'effetto di elementi indipendenti dall'azione dei Livelli di governo (per l'appunto, caratteristiche degli interventi e contesto territoriale) e nel determinare, a livello di soggetto, una misura dell'influenza del soggetto sulla durata degli interventi che vi fanno capo. Questo primo step potrebbe essere definito "Stima dell'efficienza dei Livelli di governo". Un secondo step, che invece sfrutta anche l'informazione sulle durate di progetto, mette in relazione i ritardi conseguiti con le medesime variabili impiegate nel primo step e con il livello di efficienza dei livelli di governo stimato con l'obiettivo di misurare il peso che l'efficienza dei soggetti ha nella loro capacità di prevedere la durata degli interventi. Questo secondo step potrebbe essere definito "Stima dell'affidabilità degli Livelli di governo".

Per quanto riguarda lo studio dei comportamenti dei Livelli di governo attraverso l'analisi dei ritardi (o delle date effettive), prima fase, le fonti informative sono rappresentate dalle banche dati sugli investimenti pubblici in dotazione all'UVER.

In particolare, si fa riferimento alla banca dati APQ che raccoglie informazioni dettagliate sugli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro, e garantisce la copertura informativa su tutto il percorso evolutivo degli interventi, con particolare riferimento agli interventi infrastrutturali (quelli di altra natura, infatti, rappresentano una minoranza) per un totale di oltre 15.000 interventi.

Un'altra fonte è data dalla banca dati dell'Osservatorio sui Lavori Pubblici, costituito presso l'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici (AVLP). La banca dati AVLP considera tutti gli appalti di lavori pubblici (esclusi quelli di beni e servizi), per un totale di circa 90.000 interventi, ma registra l'avanzamento degli interventi limitatamente alla spesa per i soli lavori.

Infine, la terza fonte è data dalla banca dati dei Bandi di gara. Essa non segue la realizzazione degli interventi e il relativo avanzamento nel tempo ma ne registra esclusivamente le principali informazioni disponibili al momento dell'affidamento. Questa banca dati si caratterizza per un'ampia copertura degli interventi, che supera le 500.000 unità.

Il progetto seguirà una serie di step, qui di seguito sommariamente illustrati:

Primo step: stima dell'efficienza dei livelli di governo. Assumiamo che il periodo netto di completamento di una fase di realizzazione di investimenti pubblici dipenda, per ciascun intervento e per ciascun livello di governo, dalle caratteristiche degli interventi (dimensione, settore, ecc.), dalle caratteristiche del contesto provinciale (socio-economiche, geografiche, ecc.) e da fattori territoriali socio-economici di tipo macro. Assumiamo, inoltre, che esso dipenda dalla capacità del soggetto attuatore.

Secondo step: stima dell'affidabilità dei livelli di governo. Con affidabilità di un livello di governo intendiamo fare riferimento alla sua capacità di tenere fede agli impegni presi in termini di date progettuali di ultimazione di una fase procedurale.

La relazione tra la differenza osservata tra date di progetto e quelle effettive e l'efficienza del soggetto stimata nello step precedente, ci consente di calcolare una misura dell'affidabilità del soggetto stesso.

Quali variabili esplicative considerare nei modelli suddetti? Per quanto riguarda le caratteristiche dell'intervento, si possono considerare le seguenti:

- settore
- dimensione
- tipo di gara
- tipologia di opera: beni e servizi, aiuti
- tipologia di lavori: nuova realizzazione, ampliamento, restauro, manutenzione, ecc.
- indice di rischio: articolazione dei finanziamenti per livello di responsabilità (da verificare).

Per quanto riguarda le caratteristiche del contesto territoriale, che per facilità di reperimento delle informazioni possiamo identificare con la provincia, si possono considerare quelle che seguono (verificare la disponibilità a livello provinciale). La scelta è stata operata selezionando indicatori che, sebbene non rappresentino tutte le "dimensioni" del contesto socio-economico, possono invece interpretare le differenze nei tempi di realizzazione a livello territoriale. Come indicatore sintetico di sviluppo dell'area è stato scelto il Pil pro capite.

- livello di istruzione della popolazione adulta;
- età media della popolazione;
- tasso di occupazione (persone occupate in età 15-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età);
- tasso di occupazione regolare (occupati interni regolari sulla popolazione residente media in età 15-64 anni)
- tasso di criminalità organizzata (omicidi per mafia, camorra o 'ndrangheta, attentati dinamitardi o incendiari, incendi dolosi, furti di merci su veicoli commerciali per 1000 abitanti);
- numero medio imprese;
- dimensione media imprese;
- numero imprese costruttrici;
- dimensione media delle imprese costruttrici;
- forma societaria prevalente delle imprese (o simile);
- forma societaria prevalente delle imprese costruttrici (o simile);
- prodotto interno lordo (pil) pro capite;
- densità della popolazione;
- altitudine rispetto al livello del mare.

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

L'acquisizione della Banca dati dei Bandi di gara indetti in Italia per opere pubbliche, beni e servizi arricchisce il capitale informativo a disposizione dell'UVER per le analisi degli investimenti pubblici sul territorio.

L'elevato dettaglio dei dati consente infatti di descrivere il territorio sino ad un livello comunale, mentre l'elevata copertura fornisce una visione generale che è attualmente la più vicina al sistema complessivo degli investimenti in Italia. Inoltre, poiché ogni bando aggiudicato da vita nel futuro a dei costi nel tempo, l'analisi dei bandi consente di anticipare ciò che avverrà in termini di spesa negli anni successivi.

Si presentano in questo contributo i primi risultati derivanti dall'utilizzo di questo insieme informativo sia sotto il profilo descrittivo del territorio, sia sotto quello previsivo della spesa, in particolare raffrontandolo con i dati di fonte Conti Pubblici Territoriali (in seguito CPT).

Nel complesso la banca dati dei bandi di gara comprende, per il periodo 1999-2006, circa 60.000 bandi l'anno per un importo totale a base d'asta di circa 460 miliardi di euro. Il dettaglio territoriale raggiunge il livello comunale per oltre il 95 per cento dei bandi, mentre è giornaliero il dettaglio temporale.

L'analisi di questi dati sconta una serie di passaggi informatico/statistici atti a renderli fruibili nella loro totalità, nonché integrabili con altre fonti informative. Questi passaggi preliminari richiedono l'integrazione del database all'interno del Sistema Informativo dell'UVER, al fine di ottenere un database relazionale normalizzato, consistente e storicizzato. In questa fase vengono applicate anche procedure di riqualificazione delle informazioni (validazione di dati non coerenti e ricostruzione di quelli assenti), ma anche