

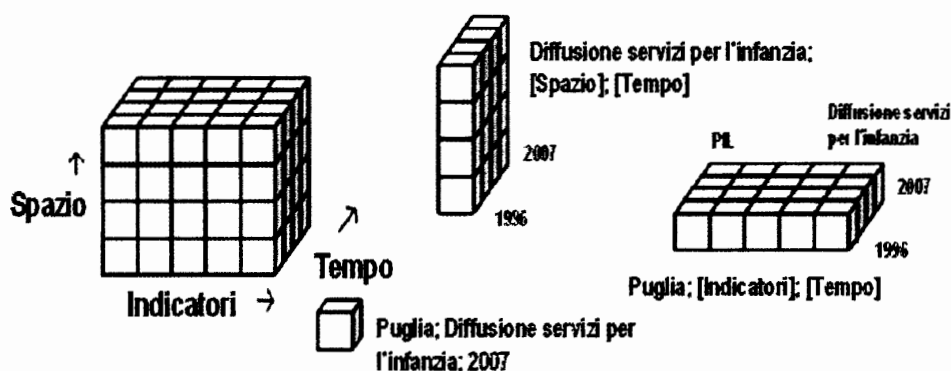
RIQUADRO P – EXPLORER UNO STRUMENTO INTERATTIVO PER DATI E INDICATORI TERRITORIALI

Studiare e interpretare indicatori territoriali, costruire e visualizzare mappe tematiche e grafici dinamici, analizzare andamenti in serie storica, esplorare dati statistici precaricati e dati propri dell'utente, creare Percorsi di analisi, vere e proprie "storie" personalizzate che interpretano gli andamenti osservati, approfondiscono i legami tra le variabili e spiegano i comportamenti territoriali: queste sono le principali funzionalità di eXplorer, un'applicazione web 2.0 realizzata dal DPS in collaborazione con l'OCSE nell'ambito del Global Project "Measuring the progress of societies" e sviluppata dal National Centre for Visual Analytics dell'università svedese di Linköping.

L'esplorazione dinamica e coordinata dei dati, effettuata con la massima profondità storica in eXplorer si basa su un modello concettuale di dati ottimizzato per la gestione spazio-temporale e multivariata di indicatori. Questo modello può essere rappresentato attraverso un cubo di dati con dimensioni: spazio (regioni), tempo (serie storica) e indicatori.

eXplorer consente quindi di visualizzare contemporaneamente i dati sia nella loro dimensione spaziale che temporale con il supporto di più visualizzazioni collegate.

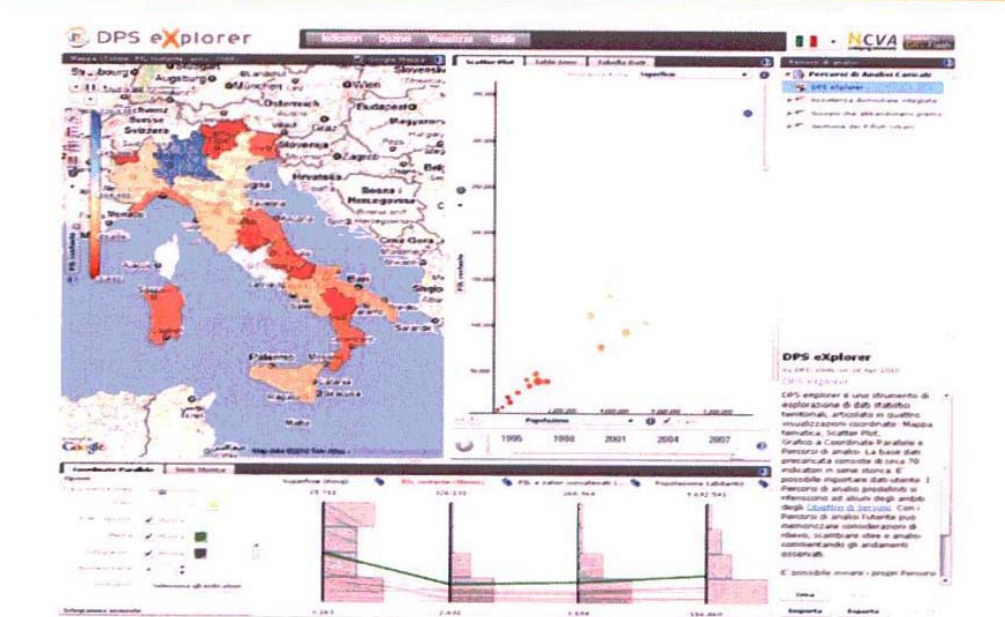
Figura P.1 - EXPLORER: MODELLO CONCETTUALE DI CUBO DEI DATI



Dai primi mesi del 2010 è disponibile sul sito web del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, una specifica realizzazione di eXplorer con interfaccia italiana ed inglese. Si tratta di DPS eXplorer (www.dps.tesoro.it/DPSeXplorer) che consente di esplorare gli indicatori contenuti nelle Tavole di osservazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN), con dati che misurano il contesto socio-economico delle regioni italiane in tutti gli ambiti e i settori di rilevanza per le politiche di sviluppo. Tra questi indicatori sono inclusi gli 11 collegati al meccanismo premiale degli Obiettivi di Servizio, riferiti a Istruzione, Servizi per l'infanzia e gli anziani, Gestione dei rifiuti urbani e Sistema idrico integrato rispetto ai quali sono disponibili anche specifici Percorsi di analisi. È proprio l'esperienza di una politica fortemente orientata ai risultati, caratteristica degli Obiettivi di Servizio, che ha accompagnato lo sviluppo di DPS eXplorer. Far crescere la consapevolezza di cittadini, studiosi, ricercatori, associazioni di categoria, stakeholders ed esperti di settore su fenomeni e modelli territoriali, leggere dati e indicatori per interpretare effetti di politiche o comparare realtà

regionali è infatti elemento indispensabile di una policy che si confronta con le evidenze quantitative, sostenuta, attraverso DPS eXplorer, da un articolato kit di strumenti originali di visualizzazione dinamica geoanalitica che consentono di analizzare fino a quattro indicatori contemporaneamente, di seguirne l'evoluzione nel tempo e di appuntarne gli avanzamenti in una vera e propria lavagna virtuale. L'interfaccia di avvio di DPS eXplorer si basa su quattro aree distinte di visualizzazione: Mappa Tematica, Scatter Plot, Grafico a Coordinate Parallele, PCP, e area dei Percorsi di analisi. Sulla scala cromatica della Mappa tematica è rappresentato un indicatore territorializzato. Lo Scatter Plot evidenzia invece la relazione fra altre due variabili (asse X e asse Y), collegando il colore della bolla a quanto riportato nella Mappa e selezionando un'ulteriore indicatore quale dimensione della bolla stessa. Nel Grafico a Coordinate Parallele, PCP, sono invece rappresentate le distribuzioni di diversi indicatori (uno per ogni asse verticale) con evidenziazione del valore medio, in verde nel grafico, per facilitare la comparazione tra valori regionali. Un breve commento all'andamento dei dati rappresentati nelle tre visualizzazioni grafiche coordinate, è riportato nel riquadro dedicato ai Percorsi di analisi, uno Story teller con cui condividere considerazioni di rilievo e prime evidenze che derivano dall'animazione dei territori. Altri strumenti di visualizzazione sono inoltre selezionabili per investigare ulteriori relazioni tra indicatori.

Figura P.2 - DPS EXPLORER: VISUALIZZAZIONE DINAMICA DI MAPPE, GRAFICI E INDICATORI

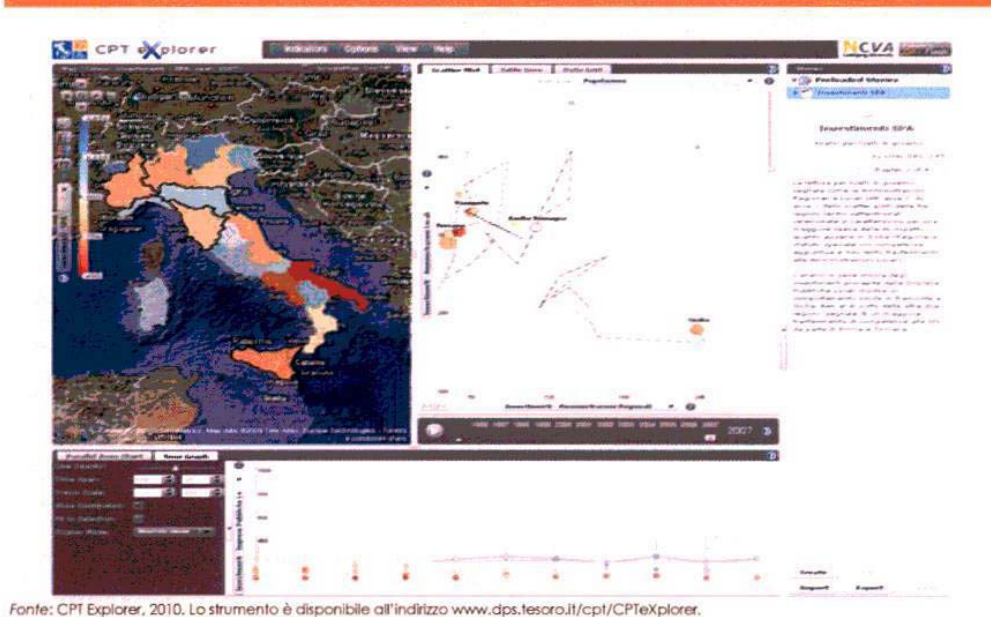


Fonte: DPS Explorer, 2010. Lo strumento è disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/DPSExplorer.

Anche la Banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), che misura i flussi finanziari pubblici del Settore Pubblico Allargato con disaggregazione regionale, è navigabile attraverso eXplorer. CPT eXplorer (www.dps.tesoro.it/cpt/CPTeXplorer) rappresenta infatti una nuova modalità di accesso alle informazioni dei Conti Pubblici Territoriali, già da tempo pubbliche e consultabili on line (www.dps.tesoro.it/cpt/banca_dati.asp) secondo tre diverse modalità: albero di ricerca statico, albero di ricerca dinamico ed interrogazione diretta della Banca dati. I dati precaricati in CPT eXplorer fanno riferimento alla base informativa

sottostante la raccolta di pubblicazioni dell'edizione 2009 delle Monografie regionali CPT. Si tratta di indicatori di contesto (Popolazione, Pil, Superficie, ecc.), dati su spese ed entrate pubbliche espressi in valori procapite a prezzi costanti 2000, indicatori sul decentramento amministrativo e sul fenomeno della societizzazione. L'architettura aperta di visualizzazione dinamica geoanalitica di CPT eXplorer, la manipolazione di grandi banche dati e il meccanismo di creazione e condivisione di specifici Percorsi di analisi consentono di realizzare efficaci rappresentazioni dinamiche corredate da sintetiche descrizioni.

Figura P.3 - CPT EXPLORER: DINAMICHE REGIONALI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI



Fonte: CPT Explorer, 2010. Lo strumento è disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/cpt/CPTeXplorer.

Laddove le fonti lo consentono, saranno inoltre resi accessibili, nel corso del 2010, anche dati ed indicatori disaggregati a livelli sub-regionali³¹. Si tratta di dati che rappresentano la base per la declinazione, a livello di massimo dettaglio territoriale, di meccanismi di incentivazione: premiare gli enti e le realtà più virtuose sulla base delle evidenze che le statistiche offrono, garantendo imparzialità delle informazioni, stabilendo ex-ante valori obiettivi e monitorandone costantemente gli avanzamenti.

In prospettiva però, la forma di utilizzo più importante su cui l'amministrazione pubblica sta lavorando, per la ricaduta diretta che prospetta di determinare per la policy, è quella che prevede che le disaggregazioni regionali dei dati finanziari e reali sui servizi pubblici vadano ad alimentare direttamente il meccanismo del federalismo fiscale. Se si può oggi anche solo parlare di ancorare l'entità dei trasferimenti tra lo stato centrale e gli enti regionali e locali ad indicatori sull'efficienza dei servizi pubblici, è anche grazie all'investimento di anni, da un lato nella territorializzazione dei dati di spesa, dall'altro nella misurazione dell'entità reale (e non solo finanziaria) dei servizi resi a cittadini. Il confronto sul federalismo

³¹ Cfr. www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio

può quindi certamente beneficiare delle molte attività messe in campo già da tempo nel mondo della politica regionale, ma può al tempo stesso offrire a queste ultime nuove prospettive, dare impulso a forme di utilizzo di dati e indicatori sempre più mirate ed orientate a collegare finanza pubblica e servizi, costi e performance.

Inoltre dall'accesso che viene offerto a tutti i cittadini a queste informazioni di comune interesse ci si aspettano ulteriori effetti virtuosi determinati da una aumentata possibilità di scelta e di critica degli utenti di servizi come la scuola o la sanità pubblica, o dei beneficiari di beni pubblici come l'ambiente o la sicurezza. Per il fatto di determinare, attraverso il meccanismo reputazionale effetti di pressione, di controllo o, ancora più importanti, di incentivo all'operare corretto di ciascun ingranaggio del sistema delle politiche di sviluppo, la produzione di dati e statistiche e la loro diffusione entrano a pieno titolo nella gamma degli strumenti di promozione dello sviluppo alla pari degli interventi diretti, o di quelli di tipo normativo e regolamentare.

V.5 Capacità di programmare e valutare progetti infrastrutturali: il caso dei Grandi Progetti

L'orientamento della programmazione della politica regionale verso la concentrazione di risorse per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali costituisce al tempo stesso una priorità e anche però già una pratica rilevabile della politica regionale. Si tratta di un tema di rilievo che pone con forza l'esigenza di una riflessione urgente sulle capacità (amministrative e tecniche, principalmente) da mettere in campo per progettare e poi realizzare interventi spesso complessi e, insieme, sui nodi critici che occorre affrontare (su questo aspetto in particolare il successivo paragrafo V.6).

Grandi Progetti

Un caso interessante cui ancorare tale riflessione è quello dei "Grandi Progetti" che costituiscono una delle modalità di intervento previste per l'attuazione dei Programmi dei fondi strutturali.

Tra il 2009 e i primi mesi dell'anno in corso le Amministrazioni impegnate nell'attuazione della politica regionale hanno previsto 63 "Grandi Progetti" infrastrutturali. Gran parte di essi si riferiscono a iniziative localizzate nel Mezzogiorno; solo 6 sono riguardano il Centro-Nord del Paese. In base ad informazioni aggiornate fino allo scorso mese di aprile, per 30 di essi erano state completate, o erano prossime ad esserlo, le procedure di notifica richieste dalla Commissione europea. La dimensione finanziaria media delle 18 iniziative per le quali sono disponibili informazioni relative ai costi di progetto è infatti ragguardevole, situandosi attorno ai 180 milioni di euro. La maggioranza degli interventi riguarda infrastrutture di trasporto, il cui valore medio sfiora i 200 milioni di euro (cfr. Tavola V.2).

Si tratta quindi di progetti impegnativi già nella fase della loro impostazione e proposta, anche con riferimento agli stringenti requisiti imposti dalle procedure di

ammissibilità previste dai regolamenti comunitari in termini di correttezza e completezza delle analisi di validità socio-economica .

Tavola V.2 – GRANDI PROGETTI NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

Grandi Progetti 2007-2013	numero		costo (MC)	costo unitario (MC)
		di cui: con informazioni relative al costo		
TOTALE	63	18	3.310	183,9
di cui:				
Centro-Nord	6	2	521	260,7
Mezzogiorno	57	16	2.789	174,3
di cui:				
progetto approvato	5	5	716	143,1
con istruttoria avviata	25	13	2.595	199,6
con istruttoria da avviare	33	0		
di cui:				
Infrastrutture di trasporto	32	14	2.715	193,9
altri settori	31	4	596	148,9

Fonte: elaborazioni su dati DG-PRUC. Situazione al 15 aprile 2010

Si tratta quindi di progetti impegnativi già nella fase della loro impostazione e proposta, anche con riferimento agli stringenti requisiti imposti dalle procedure di ammissibilità previste dai regolamenti comunitari in termini di correttezza e completezza delle analisi di validità socio-economica³².

RIQUADRO Q – ISTRUTTORIE “GRANDI PROGETTI”: ELEMENTI INFORMATIVI PREVISTI DAL REGOLAMENTO N. 1083/2006 DEL CONSIGLIO DELL’11 LUGLIO 2006

Il Regolamento comunitario n. 1083/2006 concernente i fondi strutturali dell’Unione europea definisce all’art. 40 i requisiti informativi minimi con cui lo Stato membro (ovvero la rilevante Autorità di gestione) deve corredare l’iniziativa progettuale ricadente nella classe dei “Grandi Progetti”, candidata al finanziamento comunitario, in vista della sua valutazione da parte della Commissione.

La seguente sinossi riepiloga tali contenuti informativi, avvalendosi, per la loro declinazione, di indicazioni esemplificative (inserite in parentesi) tratte dalle Linee Guida diffuse dalla Commissione nel 2008.

- *Corrispondenza alla definizione di “Grande Progetto”*
- *Costo complessivo*
- *Organismo responsabile dell’attuazione*
- *Natura dell’investimento e sua descrizione, dotazione finanziaria e ubicazione*
- *Studio di fattibilità (contenente, ad esempio, l’identificazione dei diversi scenari possibili; la possibilità di tariffazione dei servizi; soluzioni contrattuali e*

³² Si veda: European Commission, Directorate general Regional policy, *Guide to cost-benefit analysis of investment projects. Structural funds, cohesion fund and instrument for pre-accession*, 2008.

- progettuali alternative; verifica dei requisiti e dei vincoli tecnici, legali, ambientali, economici e finanziari)*
- *Cronoprogramma per la realizzazione del progetto*
 - *Analisi costi-benefici*
 - *Valutazione dei rischi e loro mitigazione (analisi di sensitività dei principali parametri e confronto fra scenari)*
 - *Impatto previsto sul settore interessato e sulla situazione socio-economica dello Stato membro e/o regione e, ove possibile, le ripercussioni sulle altre regioni dell'Unione*
 - *Analisi dell'impatto ambientale*
 - *Giustificazione del contributo pubblico (in ragione, ad esempio, di un aumento del benessere sociale, di fallimenti di mercato, di effetti diretti e indiretti sulla situazione occupazionale e sul costo opportunità del lavoro, della creazione di occasioni di lavoro qualificato, dell'adeguamento oneroso a nuovi e più stringenti standard normativi e regolamentari, e così via)*
 - *Piano finanziario previsivo (che specifichi in particolare il contributo atteso dai Fondi strutturali, dalla BEI, ivi incluso il Fondo Europeo per gli Investimenti, cd. FEI, e ogni altro contributo comunitario).*

L'avanzamento procedurale ancora relativamente lento – per più della metà delle iniziative non sono state ancora avviate le istruttorie propedeutiche alle notifiche presso la Commissione europea – ripropone quindi la necessità di rafforzare le capacità delle Amministrazioni (capacità di programmare, valutare, progettare) nella predisposizione tecnica dei progetti.

Un'analoga azione di rafforzamento va poi prevista anche per quanto riguarda la capacità delle Amministrazioni di realizzare tali opere in modo efficiente e tempestivo. L'esperienza italiana mostra infatti che, in taluni casi, il completamento delle opere avviene con tempi e costi a consuntivo significativamente superiori a quelli previsti ex ante (si veda a tale proposito, e più in dettaglio, il paragrafo successivo di questo capitolo). Lo scostamento è maggiore di quanto si verifica in altri paesi comunitari: ne offre evidenza un recente studio comparato su dati progettuali predisposto dai servizi della DG-REGIO, limitatamente al caso dei "Grandi Progetti" finanziati con le risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). In Italia, in particolare, si registrerebbe un scostamento fra costi ex post e previsioni ex ante dell'ordine del 60 per cento per i progetti ferroviari censiti dallo studio, a fronte di lievitazioni assai più contenute in Spagna e addirittura flessioni in Germania. Correlativamente, forti ritardi di realizzazione connoterebbero i progetti infrastrutturali nel settore idrico (dove tuttavia l'evidenza accumulata dai servizi della Commissione è quantitativamente più limitata).

Costi più elevati e ritardi di realizzazione denotano lentezze diffuse dei processi autorizzativi, incertezze operative delle pubbliche Amministrazioni coinvolte e debolezza delle competenze di programmazione e valutazione preventiva.

E' quindi una questione di rafforzamento di capacità tecniche specifiche rese più urgenti dalla prospettiva federalista. Sotto questo profilo, la prima esigenza che si pone è di tipo conoscitivo e ricognitivo in quanto nell'attuale congiuntura istituzionale, la misurazione dei livelli d'infrastrutturazione nei territori assume una specifica valenza operativa. L'art. 22 della delega concessa al Governo per l'attuazione del federalismo (legge 5 maggio 2009, n. 42) subordina infatti il riequilibrio territoriale delle dotazioni di capitale pubblico – definita "perequazione infrastrutturale" – a una ricognizione dei fabbisogni e dei deficit connessi.

Occorre guardare con attenzione ai rischi che possono derivare per lo sforzo di adeguamento della dotazione di capitale pubblico nelle aree in ritardo di sviluppo. Sebbene l'interpretazione del dettato della delega presenti ampi margini interpretativi, il plausibile ancoraggio al concetto di "fabbisogno potenziale" – criterio collegabile alla domanda di servizi infrastrutturali che i territori possono esprimere – potrebbe comportare una distribuzione "teorica" degli investimenti pubblici sul territorio diversa da quella conosciuta dalle allocazioni programmatiche delle politiche aggiuntive: la considerazione dei rendimenti netti attesi dall'investimento in capitale pubblico potrebbe infatti privilegiare scelte localizzative verso le aree con più elevate domanda e reddito pro capite.

V.6 Capacità di realizzare i progetti infrastrutturali

La realizzazione delle infrastrutture, e delle opere pubbliche in generale, costituisce stabilmente un tema centrale nei dibattiti inerenti allo sviluppo economico del nostro Paese, sia per il volume di risorse coinvolte, sia per il loro contributo al suo sviluppo economico e produttivo. In particolare, i prolungati tempi del processo realizzativo e la crescita dei costi delle opere rispetto alle previsioni iniziali rappresentano elementi di criticità da tempo all'attenzione di amministratori ed esperti³³.

V.6.1 I tempi di attuazione degli investimenti pubblici

V.6.1.1 Caratteristiche dell'analisi

L'analisi dei tempi di attuazione degli investimenti pubblici è stata condotta esaminando i dati di monitoraggio degli interventi programmati tramite le Intese Istituzionali di Programma ed attuati mediante i relativi Accordi di Programma Quadro³⁴. Il percorso attuativo degli interventi è stato articolato in macrofasi (progettazione, affidamento e realizzazione dei lavori)³⁵, in tal modo è stato possibile delimitare i cosiddetti "tempi di attraversamento", ovvero i tempi intercorrenti tra la fine di una fase e l'inizio della successiva.

³³ L'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) è da diversi anni impegnata sul fronte delle opere pubbliche, sia sul campo, con attività di verifica in itinere, di controllo e impulso degli investimenti pubblici, che con analisi e studi di tipo statistico ed econometrico, basati sulle informazioni contenute in diverse banche dati per il monitoraggio degli investimenti pubblici.

Queste attività hanno permesso di acquisire un'ampia competenza sulla costruzione di previsioni dei tempi di completamento delle opere, sull'analisi delle principali criticità riscontrabili nel corso della realizzazione degli investimenti pubblici ed infine, relativamente all'impatto negativo delle stesse sui tempi di attuazione delle opere.

³⁴ I dati di monitoraggio sono raccolti nella banca dati denominata "Applicativo Intese"; in particolare, sono stati selezionati gli Appalti di opere pubbliche (con esclusione quindi degli Appalti di forniture e servizi e degli Aiuti) per un totale di 16.098 interventi monitorati al 31 dicembre 2008.

³⁵ La progettazione è definita come il periodo di tempo compreso tra l'inizio della progettazione preliminare e l'inizio del bando di gara (passando per la progettazione definitiva e quella esecutiva con i relativi tempi di attraversamento); l'affidamento dei lavori comprende il periodo che intercorre tra l'inizio del bando di gara e l'inizio dei lavori; infine, la realizzazione dei lavori, di fatto seguita dal collaudo e dalla messa in opera che nelle analisi non sono ancora state prese in considerazione, comprende il periodo tra l'inizio e la fine dei lavori (quindi esclude tempi di attraversamento).

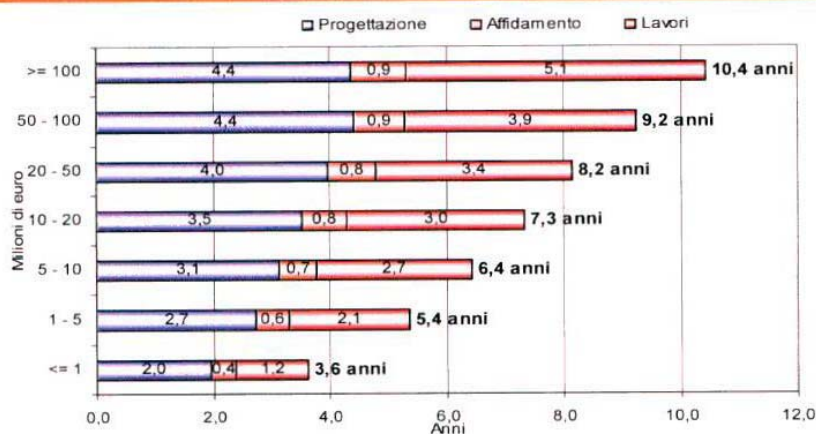
La metodologia di calcolo adottata per la stima dei tempi è costruita in modo da utilizzare tutta l'informazione presente nella banca dati, relativa sia agli interventi con fasi concluse che ai progetti con fasi ancora in corso di esecuzione o non avviate. Le stime sono state affinate attraverso l'adozione di tecniche che impiegano modelli di analisi di sopravvivenza. L'adozione di tali modelli ha costituito un notevole passo in avanti dal punto di vista metodologico³⁶, con un impatto anche sugli esiti delle analisi che pertanto risultano più consistenti. Le differenze osservabili rispetto a quanto pubblicato nel Rapporto DPS del 2008 sono imputabili pertanto non solo all'aggiornamento della base dati ma anche a tali innovazioni metodologiche.

V.6.1.2 I principali risultati

La durata di un'opera risulta strettamente connessa al suo valore economico, che ne rappresenta la determinante più significativa. Essa passa in media da oltre 3 anni e mezzo per le opere di importo inferiore o uguale a 1 milione di euro ad oltre 10 anni per le opere di importo superiore a 100 milioni di euro (cfr. Figura V.2).

In particolare, la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2,0 e 4,4 anni, mentre la fase di aggiudicazione lavori oscilla tra 0,4 e 0,9 anni, infine i tempi medi di realizzazione lavori variano tra 1,2 anni ed oltre 5 anni.

Figura V.2 – TEMPI DI ATTUAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE PER AREA E CLASSE DI COSTO



Fonte: elaborazione DPS.

L'analisi empirica mostra inoltre che una discreta parte del tempo di attuazione è assorbita dai tempi di attraversamento, ossia i periodi che intercorrono

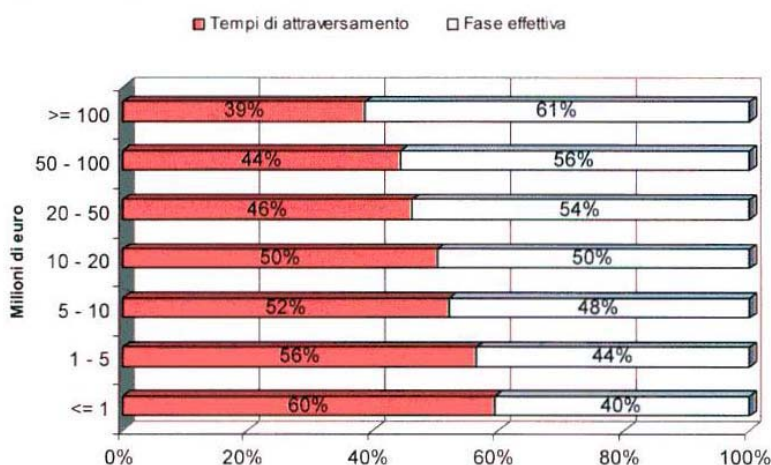
³⁶ I modelli di durata, o modelli di sopravvivenza, vengono utilizzati nell'analisi di dati che si riferiscono al tempo intercorso tra un istante iniziale e l'accadimento di un evento di interesse. Per i dati di durata i metodi tradizionali di analisi (modelli di regressione lineare) risultano inappropriati. Generalmente, essi hanno una distribuzione non simmetrica (tendono ad avere una maggior frequenza di durate più brevi e lunghe code in corrispondenza delle durate più lunghe); per questo, l'ipotesi di normalità della distribuzione, che è alla base dei modelli di regressione lineare non è applicabile. Inoltre, per alcuni individui, le durate osservate possono essere incomplete (censurate): è possibile infatti che al momento della rilevazione l'evento oggetto di studio non sia ancora stato sperimentato; i modelli di durata consentono di sfruttare l'informazione, sia pur parziale, anche per questa categoria di individui.

tra la fine di una fase e l'inizio della successiva e che sono caratterizzati per lo più da attività di tipo amministrativo, ovvero talvolta dai cosiddetti “tempi morti”.

Per come è stato definito il percorso attuativo degli interventi (che come accennato in precedenza si conclude con la fase dei lavori), i tempi di attraversamento riguardano al momento unicamente la progettazione e l'affidamento dei lavori. In generale, in queste due macrofasi il peso dei tempi di attraversamento è pari al 57 per cento. La fase della progettazione è quella sicuramente più interessata dal fenomeno: il 60 per cento della fase è costituito dai tempi di attraversamento contro il 47 per cento della fase di affidamento.

Il peso dei tempi di attraversamento diminuisce al crescere dell'importo dell'investimento, passando dal 60 per cento per le opere di importo inferiore o uguale al milione di euro al 39 per cento per le opere di importo superiore ai 100 milioni di euro (cfr. Figura V.3).

Figura V.3 – TEMPI DI ATTRAVERSAMENTO PER CLASSE DI COSTO



Fonte: elaborazione DPS.

A livello regionale, i tempi di attuazione medi sono fortemente influenzati dalle caratteristiche dell'insieme di opere realizzato e in corso di realizzazione sul territorio. Al fine di rendere confrontabili le performance regionali, è stata effettuata un'analisi che consente di isolare il contributo di ciascuna regione simulando una sorta di omogeneità territoriale rispetto alle opere programmate. A parità dell'insieme di opere, le differenze tra le regioni sono pertanto imputabili alle diverse “capacità” territoriali³⁷.

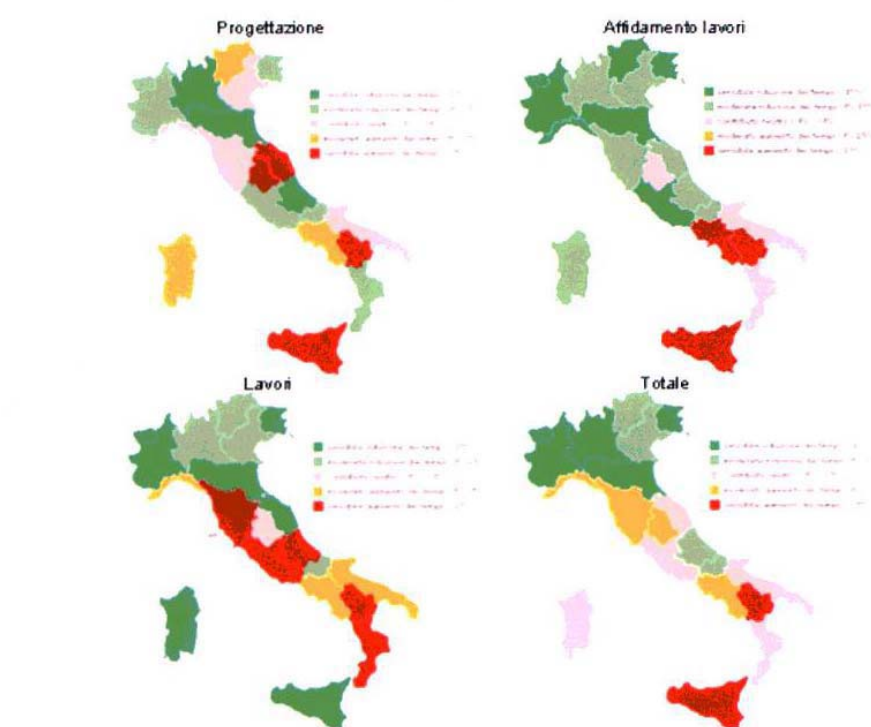
I risultati delle analisi effettuate producono delle graduatorie regionali, ordinando i territori rispetto allo scostamento percentuale dalla media nazionale per ciascuna macrofase e per l'intero percorso attuativo (cfr. Figura V.4). L'obiettivo è

³⁷ Il contributo individuato è genericamente imputabile al territorio delimitato dai confini regionali, cioè ad un insieme eterogeneo di fattori riconducibili alle condizioni socio-economiche, alle capacità amministrative, ecc.

quindi di mettere in luce le propensioni territoriali a ridurre o ad allungare il tempo medio di attuazione osservato a livello nazionale, indipendentemente dalle caratteristiche degli interventi effettivamente attuati sul loro territorio.

Il quadro che emerge mostra un'Italia a più facce, nella quale non esiste unicamente la dicotomia Nord-Sud; l'analisi mostra che i ritardi nella realizzazione delle opere interessano sia regioni meridionali (Basilicata, Sicilia, Campania), sia regioni dell'Italia centrale (Umbria, Toscana, Liguria) in chiaro ritardo.

Figura V.4 – SCOSTAMENTI PERCENTUALI REGIONALI DEI TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE PER LE MACROFASI E PER IL TOTALE



Fonte: elaborazione DPS.

V.6.1.3 Una proposta di benchmark

La disponibilità di un discreta quantità di dati (oltre 16.000 interventi) ha consentito di effettuare alcuni riscontri sui tempi di attuazione a parità delle principali caratteristiche delle opere infrastrutturali, caratteristiche che rappresentano le più importanti determinanti dei tempi di esecuzione,

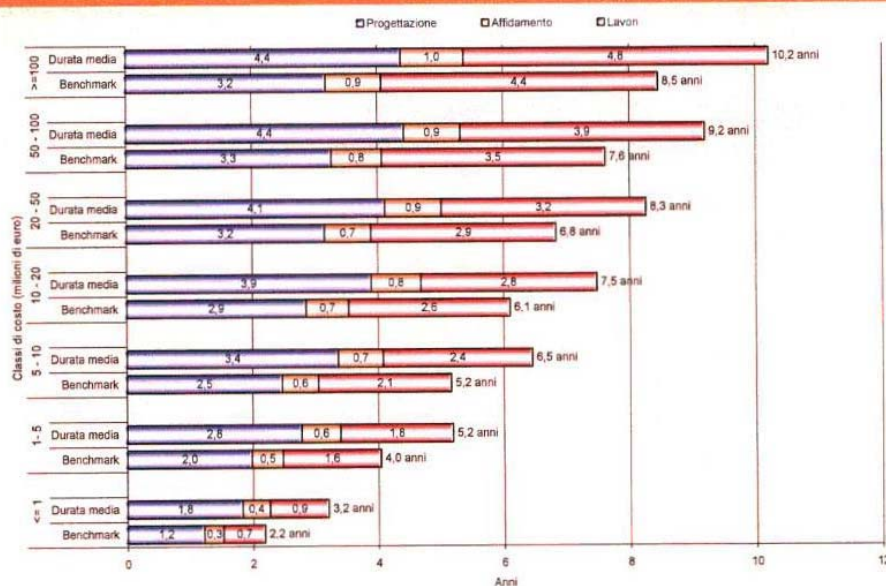
Considerando date combinazioni di tali caratteristiche, individuabili in particolare nella dimensione economica e nel settore infrastrutturale, è possibile mettere a confronto il tempo di attuazione medio delle opere rispetto al tempo di attuazione fatto registrare dall'insieme delle opere con le migliori performance.

I tempi di quest'ultimo insieme di opere rappresentano il benchmark ("durata obiettivo"), ossia un valore di riferimento di grande utilità per l'amministratore pubblico che volesse mettersi alla prova rispetto alle performance dei migliori operatori, o per il cittadino che intendesse valutare l'operato delle Amministrazioni e delle imprese.

A scopo sperimentale è stato calcolato il benchmark per alcuni settori infrastrutturali nelle diverse classi di costo. Il carattere sperimentale dell'analisi deriva dalla limitatezza della base informativa impiegata, in particolare con riferimento alla fase di entrata in funzione delle opere, elemento fondamentale per valutare la qualità dell'intero percorso attuativo.

Per i motivi suddetti, nonché per l'elevata variabilità riscontrata nei tempi di attuazione di opere con le medesime caratteristiche, si è scelto di collocare il benchmark sul 35-esimo percentile della distribuzione dei tempi di attuazione³⁸. Di seguito, a titolo di esempio, si riportano gli esiti dell'analisi effettuata per il settore Viabilità declinato nelle diverse classi di costo (cfr. Figura V.5).

Figura V.5 – VIABILITÀ: TEMPI DI ATTUAZIONE E BENCHMARK AL 35-ESIMO PERCENTILE



Fonte: elaborazione DPS.

È del tutto evidente che la durata determinata dal "benchmark" sarà la somma di comportamenti più efficienti in tutte le fasi e quindi di tempi di attuazione più brevi. La maggiore efficienza avrebbe un peso diverso al variare delle classi di costo: nel settore Viabilità, ad esempio, complessivamente si registrerebbe una riduzione rispetto alla durata media di oltre il 30 per cento del tempo nelle opere di importo

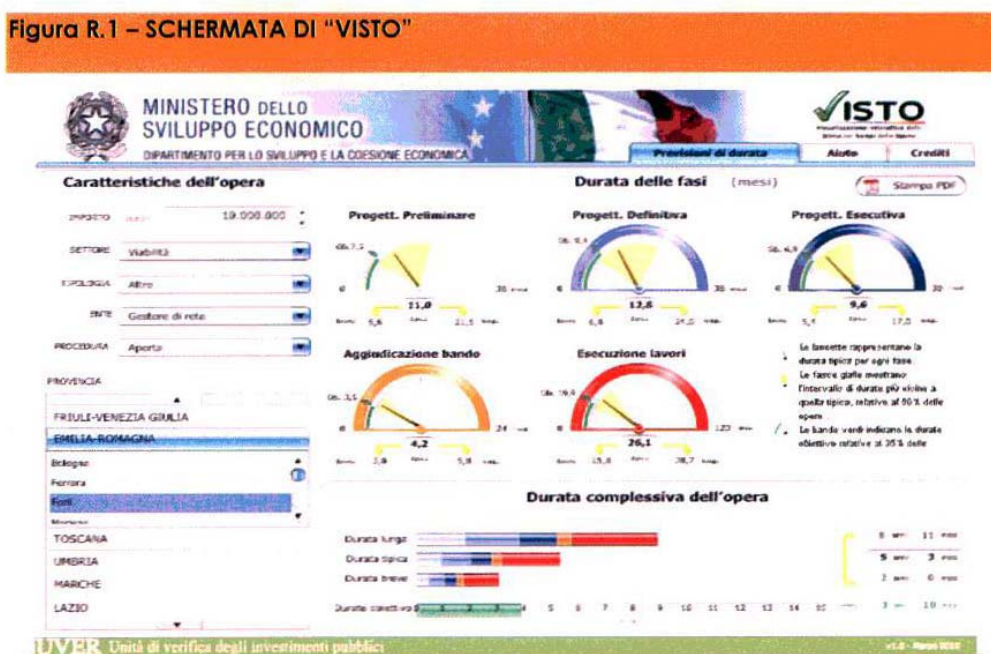
³⁸ In altre parole, su una scala di tempi di attuazione che va da 1 a 100, si considera il 35-esimo valore.

inferiore o uguale a 100 mila euro e circa il 17 per cento nelle opere di importo superiore a 100 milioni di euro.

Va osservato, inoltre, che la fase dove si otterrebbe la maggiore efficienza è quella relativa alla progettazione per la quale il risparmio di tempo si manterrebbe generalmente superiore al 25 per cento; per la fase di affidamento lavori si avrebbe un risparmio medio di circa il 18 per cento mentre per la fase dei lavori esso si attesterebbe in media sul 13 per cento.

RIQUADRO R - TEMPI DI ATTUAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

Figura R.1 – SCHERMATA DI “VISTO”



VISTO (acronimo di “Visualizzazione Interattiva della Stima dei Tempi delle Opere”) è un’applicazione sviluppata dall’UVER che fornisce una stima dei tempi di attuazione di un’opera pubblica.

VISTO è uno strumento di supporto decisionale utile a rispondere ad alcune domande: quanto tempo è necessario in Italia per realizzare un’opera pubblica in uno specifico settore? Quanti mesi si impiegano per progettare o per affidare i lavori o per completare i cantieri? Come variano questi tempi in funzione del territorio in cui l’opera viene realizzata?

In dettaglio, per ogni opera viene fornita la stima dei tempi per la progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva), l’affidamento e quindi i lavori, una previsione costruita a partire dalle durate effettivamente osservati su circa 35.000 interventi (provenienti dall’Applicativo Intese per gli interventi inclusi negli Accordi di Programma Quadro e dalla banca dati dell’Osservatorio dell’Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, non necessariamente per tutti gli interventi sono disponibili i dati per tutte le fasi). La durata di ciascuna fase dipende peraltro fortemente dalle caratteristiche dell’intervento; VISTO affronta questo aspetto consentendo all’utente di conoscere le durate per ogni combinazione delle principali variabili descrittive dell’intervento: importo, settore, tipologia, categoria dell’Ente attuatore, procedura di affidamento dei lavori, e provincia di

localizzazione. Fornisce quindi per ogni fase procedurale la previsione tipica (mediana) dei tempi, alla quale sono associati degli intervalli di variabilità.

Attraverso VISTO si intende supportare gli amministratori pubblici che intervengono nel percorso attuativo di un'opera pubblica. Ad esempio, nella fase di selezione dei progetti, per confrontare i cronoprogrammi presentati dal proponente dell'opera con i tempi indicati da VISTO per un'opera con le stesse caratteristiche; come strumento di early-warning, per valutare l'andamento di opere in corso, individuando eventuali progetti "critici" e permettendo così di intervenire per evitare ulteriori ritardi nelle fasi successive; ovvero per comparare i tempi di un'opera in fase di cantiere o completata rispetto ad altre opere simili.

VISTO può essere anche utilizzato dai cittadini per comprendere in quanto tempo un'infrastruttura con determinate caratteristiche possa essere realizzata e quindi effettivamente fruibile.

VISTO è disponibile all'indirizzo www.dps.tesoro.it/VISTO.

V.6.2 Criticità nella realizzazione degli investimenti

Le attività di verifica condotte dall'UVER prevedono accertamenti "in loco", prima presso gli Uffici degli Enti attuatori per prendere visione della documentazione, quindi direttamente in cantiere per esaminare l'avanzamento fisico delle opere sottoposte a verifica.

Le informazioni raccolte durante queste attività di verifica consentono quindi di tracciare un quadro preciso delle problematiche più ricorrenti nella realizzazione di un investimento pubblico, che maggiormente incidono sulla tempistica di realizzazione.

La selezione degli interventi verificati "in loco"

Ad esempio, nella campagna delle verifiche sugli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro svolte nel 2008³⁹ sono state riscontrate diverse criticità, tra le quali le principali sono riportate nella Tavola V.3.

Tavola V.3 – LE PRINCIPALI CRITICITÀ PRESENTI NELLA REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Tipologia della criticità	N.	%
Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	6	8,0
Criticità finanziaria	10	13,3
Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni	9	12,0
Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture e attività in corso	5	6,7
Redazione e/o approvazione di perizie di variante	14	18,7
Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	3	4,0
Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversie con le imprese, fallimenti, ecc)	5	6,7
Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento ordigni bellici, ecc)	8	10,7
Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.)	1	1,3
Inadeguatezza tecnica e/o inerzia ente attuatore	3	4,0
Incompletezza o carenze del progetto	7	9,3
Altro	4	5,3
TOTALE	75	100,0

Fonte: elaborazione DPS.

³⁹ L'insieme degli investimenti verificati era costituito da 135 unità, selezionate sulla base dei seguenti criteri:

- interventi con stato attivo e/o sospeso;
- spesa realizzata prima del 1° gennaio 2007;
- percentuale massima di realizzato: 80 per cento;
- classe di costo: > 5 milioni di euro;
- copertura finanziaria con risorse FAS ex delibere CIPE nn. 36/2002, 17/2003, 20/2004, 35/2005.

Per l'elevato numero di ricorrenze (quasi il 20 per cento di tutti i casi riscontrati) spicca la criticità relativa alla "redazione e/o approvazione di perizia di variante", i cui tempi di superamento mediamente rilevati, ammontano a circa 6 mesi.

La frequenza
delle principali
criticità registrate
dall'UVER

Le criticità riscontrate hanno avuto un impatto di rilievo nell'attuazione degli interventi, comportando un loro aumento di costo rispetto alla programmazione iniziale e/o uno slittamento del cronoprogramma procedurale. Nell'esaminare tali criticità l'UVER ha anche verificato la loro sussistenza alla data del controllo (confermata nel 43,7 per cento degli interventi), ovvero il loro superamento a quella stessa data (35,6 per cento dei casi).

L'istituto della perizia di variante è perfettamente legittimo ed è previsto dalla normativa di settore, tuttavia nelle valutazioni UVER viene trattato alla stregua di una criticità, in quanto finisce per incidere negativamente sui tempi di realizzazione e sui costi delle opere. Molto spesso con la redazione di una perizia di variante si cerca di risolvere problemi non sufficientemente approfonditi in fase di progetto.

L'attività di progettazione costituisce quindi una fase estremamente delicata, in quanto molte delle criticità presenti nella tabella V.1 potrebbero essere considerate come conseguenza di una progettazione che, benché ineccepibile sotto il profilo formale, presenta un deficit di approfondimenti ed analisi.

Per esempio le criticità: "Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture ed attività in corso"; "Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori"; "Contenzioso in fase esecutiva"; "Incompletezza o carenze del progetto" sono, molto spesso, conseguenza di un progetto non sufficientemente preciso nelle proprie valutazioni.

Un altro limite significativo è dato dal "Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni" e da "Difficoltà tecniche in fase esecutiva", criticità anch'esse giudicate superabili, da parte del Responsabile Unico del Procedimento nella maggior parte dei casi entro 3 o 6 mesi.

Le criticità relative alle autorizzazioni ed alla fase esecutiva delle opere, benché abbiano spesso un'origine "esogena" al procedimento, sono da considerarsi una conseguenza negativa della mole di adempimenti prevista in capo alla figura del Responsabile Unico del Procedimento a fronte di risorse spesso molto limitate, a sostegno di questa figura. Giova infatti ricordare che, specificatamente interpellati sulla possibile durata temporale delle varie criticità, i Responsabili Unici del Procedimento non appaiono sempre in grado di elaborare stime attendibili.

V.6.3 Proposte per migliorare la realizzazione degli investimenti

Un tavolo di
confronto per
aumentare l'efficienza
in fase di attuazione e
l'efficacia delle opere

Le problematiche connesse all'attuazione delle opere pubbliche e il relativo impatto sui tempi di esecuzione meritano un'attenzione particolare se l'obiettivo che si intende perseguire è il loro superamento. Le analisi presentate testimoniano la ricchezza di conoscenza accumulata con riferimento sia alle tempistiche di attuazione

che alle criticità che contribuiscono a spiegarle in buona parte⁴⁰, e rendono maturi i tempi per una seria riflessione collettiva sui problemi emersi.

Allo scopo di confrontarsi su proposte di innovazione normativa e procedurale che consentano di aumentare l'efficienza in fase attuativa ed anche l'efficacia delle opere realizzate⁴¹, potrebbe rivelarsi di grande utilità un approccio che veda il coinvolgimento di attori, operatori, esperti nel campo delle opere pubbliche in un tavolo di analisi e discussione.

Tale approccio, stante la molteplicità delle realtà osservate sul territorio nazionale, si ritiene sia quello che meglio si presta alla comprensione condivisa dei fattori che concretamente determinano i tempi di attuazione (ad es. quelli legislativi, organizzativi, finanziari, ecc.) e la qualità delle opere realizzate.

Sul fronte della riduzione dei tempi, in particolare, il tavolo di discussione appare la scelta più appropriata per pervenire alla definizione di obiettivi di durata (benchmark) realistici e raggiungibili con successo – ad esempio, non puntare nel breve periodo su benchmark nazionali bensì su benchmark locali, che tengano adeguatamente conto del fattore territorio – e delle modalità più adeguate per il loro perseguimento.

RIQUADRO S – RICOGNIZIONE DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE DI TRASPORTO FINANZIATE NEL MEZZOGIORNO

Per dare prospettiva e continuità allo sviluppo delle infrastrutture di trasporto del Mezzogiorno occorre rafforzare la rete nazionale di trasporto che innerva il Sud.

A tale fine è necessaria una riqualificazione dei programmi di investimento pubblici finora proposti, che porti tra l'altro a ricostruire il "disegno di rete" nazionale per le infrastrutture di trasporto, finalizzato a tenere costantemente aggiornato il rapporto fra reti del Sud e del resto del Paese e per avvicinare il Mezzogiorno all'Europa.

Il contesto dell'attuale programmazione degli investimenti infrastrutturale in questo settore è peraltro molto articolato, caratterizzato da molteplici piani (comunitari, nazionali e regionali; ordinari ed aggiuntivi), che utilizzano fonti finanziarie e regole di attuazione diverse.

Al fine di contribuire alla ricostruzione del "disegno di rete", l'UVER ha avviato insieme al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti una ricognizione degli interventi finanziati attraverso i diversi strumenti di programmazione (Legge

⁴⁰ Per entrambi gli aspetti si rimanda al sito http://www.dps.tesoro.it/uver/uver_verifica.asp.

⁴¹ A tale proposito, nella Relazione annuale 2008 l'UVER, per cercare di ottenere un miglioramento dell'efficacia degli investimenti pubblici attraverso l'innalzamento della qualità delle progettazioni, ha proposto una serie di innovazioni normative e procedurali. In particolare sono state proposte modifiche all'attuale sistema di qualificazione delle imprese (D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni" s.m.i.) segnatamente rispetto alla definizione dei requisiti di ordine speciale. Per incentivare le azioni di riduzione dei tempi di realizzazione, si è proposto di dare maggiore pubblicità all'istituto del premio di accelerazione (Art. 23 – D.M. 19 aprile 2000, n. 145 "Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, attualmente poco conosciuto all'interno delle Amministrazioni, attraverso una citazione diretta nelle delibere di finanziamento e nei successivi strumenti di programmazione - testi degli Accordi di Programma Quadro).

Obiettivo, Intese Generali Quadro, Intese Istituzionali di Programma, Programmi Comunitari Regionali (POR) e Nazionali (PON Reti e mobilità), Fondo Infrastrutture Strategiche ex decreto legge n. 112/2008, Programmi FAS regionali (PAR), Contratti di Programma RFI e ANAS).

È stata così costituita una prima base dati che delinea un quadro completo dell'attuale pianificazione territoriale delle infrastrutture strategiche di trasporto nel Sud, che integra i diversi strumenti di programmazione e le diverse fonti di finanziamento.

Per facilitare la comprensione del rapporto reciproco tra lotti funzionali e/o costruttivi di una medesima infrastruttura, nonché il contributo di ciascuna opera alla creazione di reti ed arterie multimodali, le informazioni sono state strutturate in forma gerarchica: "Famiglia" (ad esempio il Corridoio plurimodale Tirrenico – Nord Europa), "Sistema" (ad esempio, Ferroviario), "Infrastruttura" (ad esempio Battipaglia - Paola - Reggio Calabria), "Opera" (ad esempio, "Adeguamento tecnologico ed infrastrutturale - velocizzazione).

È possibile così individuare gli interventi programmati in una certa famiglia infrastrutturale ovvero riferiti ad una specifica infrastruttura, indipendentemente dalla fonte finanziaria di copertura e dallo strumento di programmazione. L'anagrafico di ogni intervento prevede il titolo, la localizzazione a livello regionale, la fonte di provenienza dei dati, il costo, la relativa copertura finanziaria ed eventuali annotazioni; verrà inoltre riportato l'avanzamento procedurale che sarà registrato nel corso del 2010.

Nel corso del 2010 questo quadro delle infrastrutture strategiche di trasporto verrà messo a disposizione delle Amministrazioni centrali e regionali.

V.7 Valutare l'efficacia della policy: il Piano delle valutazioni della politica regionale unitaria e la valutazione dei servizi pubblici collettivi

Nel 2009 è stato approvato e quindi attivato il Piano delle valutazioni del QSN 2007-2013, ovvero il quadro di riferimento per la valutazione dell'insieme della politica regionale volto, nel quinquennio che ancora presiederà all'attuazione dell'attuale ciclo delle politiche, a dare ulteriore impulso alle attività valutative già in corso⁴².

Le valutazioni costituiscono strumento funzionale al miglioramento della qualità dell'attuazione della politica regionale di sviluppo, sia sul piano dell'efficacia dell'intervento, sia su quello della capacità di spesa. La conoscenza approfondita e quindi la consapevolezza sull'andamento dell'attuazione della strategia e degli interventi, sull'utilizzazione delle risorse, sulle soluzioni istituzionali e organizzative individuate e promosse e, soprattutto, sulle realizzazioni e sugli effetti prodotti, sono infatti elementi essenziali per orientare al meglio la decisione pubblica e la *policy* e, non da ultimo, per rendere conto al Paese e ai cittadini di quanto conseguito.

⁴² Il "Piano delle valutazioni della politica regionale unitaria" organizza la funzione di valutazione a livello di coordinamento generale della politica regionale unitaria. Individua esigenze valutative dell'amministrazione responsabile di tale coordinamento (il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico e dei partner istituzionali e sociali. Rende note ai partner stessi, alla comunità scientifica e al pubblico in generale quali attività valutative vengono realizzate e i meccanismi attraverso i quali i relativi risultati sono resi noti e utilizzabili per il miglioramento della decisione pubblica e della qualità della programmazione.