

recupero del finanziamento concesso) e *reputazionale* (attraverso la pubblicazione e diffusione dei risultati).

Ma l'aspetto più importante di questa azione – per cui si mette in rilievo in questo documento – è che ha permesso, attraverso una serie di affinamenti dettati dalla esperienza diretta, una metodologia che consente di effettuare queste valutazioni sulla **qualità della spesa** realizzata e, indirettamente, anche sulla capacità di programmare degli enti statali e territoriali.

2.1. IL CASO IN ESAME: IL “PROGRAMMA COMPLETAMENTI”

Ciò a cui si vuole dare risalto in questa relazione è l'impianto metodologico messo a punto e alcune delle conclusioni suscettibili di estensione generalizzata al complesso degli investimenti pubblici.

Appare tuttavia opportuno un breve riepilogo sulle caratteristiche dell'attività effettuata (peraltro descritta anche nelle precedenti Relazioni al Parlamento) e sui numeri che la contraddistinguono.

L'attività è stata svolta nei confronti del “Programma completamenti”, consistente all'origine in **310** interventi finanziati dal CIPE con delibere nn. 52 e 135 del 1999 con fondi a valere delle legge 208/1998 (risorse per le aree depresse). Tali delibere rientrarono in una iniziativa del Governo Ciampi diretta a promuovere una accelerazione nella esecuzione delle opere pubbliche nel Paese e generalmente nota come “manovra sbloccacantieri”.

Ci si è indirizzati su questo programma, trattandosi di una delle prime esperienze in cui per selezionare gli interventi meritevoli di finanziamento erano state sperimentate forme di valutazione *ex ante*, per l'esistenza di un numero significativo e omogeneo di interventi conclusi e anche perché tale attività si è posta come integrazione e rafforzamento di quella di monitoraggio che già era stata affidata all'UVER.

Mentre di solito l'UVER procede estraendo un campione di interventi da sottoporre a verifiche, nel caso di queste valutazioni di efficacia si è optato per un approccio totalitario, sottoponendo a sopralluogo diretto tutti gli interventi che risultassero completati.

Per ogni intervento esaminato si è cercato di ricostruire una sorta di ‘microstoria’, mediante la combinazione di strumenti qualitativi e quantitativi. In questo modo ci si è proposti di illustrare il ciclo di vita dell'intervento, la bontà della progettazione, gli intenti che l'intervento si prefiggeva, i risultati effettivamente conseguiti e la capacità di dare risposta ai bisogni che con esso si intendevano realizzare. A esser valutato quindi non è stato solo il raggiungimento degli obiettivi operativi, e quindi degli output fisici che si proponevano, ma soprattutto il raggiungimento degli obiettivi di servizio per cui erano stati originariamente finanziati gli interventi.

La sostanziale carenza di dati riguardanti gli indicatori di risultato, sia in fase *ex ante* che *ex post*, ha reso inevitabilmente lacunosa l'elaborazione della valutazione d'efficacia nella sua componente quantitativa.

La valutazione dei risultati conseguiti si è quindi avvalsa in grande misura del riscontro e apprezzamento qualitativo di quanto realizzato e di una complessa e accurata ricostruzione delle finalità progettuali e degli effetti realizzati a partire dalle 'fonti' disponibili, ricostruiti in base ad una attenta istruttoria preliminare, all'apprezzamento diretto dei risultati durante la visita in loco e alla consultazione degli *stakeholders* disponibili.

Complessivamente, nel corso delle tre fasi di verifica, sono stati esaminati **261 interventi**.

Alcuni di questi sono risultati però *non in esercizio*, di fatto non funzionanti.

E' stato quindi ulteriormente espresso un giudizio sul grado di giustificazione della mancata entrata in esercizio.

In sintesi

- 7 interventi sono stati accertati essere mai stati avviati (il cui finanziamento è stato conseguentemente revocato),
- 231 erano conclusi ed in esercizio, di essi 16 hanno avuto valutazione negativa;
- 23 erano conclusi ma non ancora in esercizio, e di essi 14 per cause non giustificate.

Complessivamente circa il 93% delle opere in esercizio ha quindi ottenuto un giudizio di efficacia positivo. Si tratta di 215 opere, mentre solo in 16 casi il giudizio è stato negativo. Questo risultato conferma un generale rispetto degli intenti progettuali dichiarati.

Il risultato sembra essere anche più soddisfacente dal punto di vista del buon uso delle risorse finanziarie stanziare in quanto complessivamente risultano andati a buon fine circa il 98 per cento delle risorse originariamente stanziare in origine dal CIPE. In particolare, dei 790 Mln di € impiegati per interventi in esercizio, 773,39 Mln di € hanno riguardato interventi valutati positivamente.

Saranno espone di seguito successivamente nel paragrafo 2.2.6 le proposte amministrative avanzate dall'UVER al CIPE in conseguenza di queste valutazioni.

2.2. LA METODOLOGIA USATA

L'illustrazione del metodo usato rappresenta a nostro avviso il portato più importante di questa attività, anche perché a oggi non risultano mai essere stati effettuati studi sulla qualità della spesa di queste dimensioni, con un carattere così totalizzante (è stato sottoposto a verifiche dirette tramite sopralluogo tutti gli interventi conclusi facenti parte del programma) e con tanta minuziosità, essendo stato esaminato non il complesso del programma ma il singolo intervento che vi era stato inserito.

Il processo valutativo si è ispirato all'idea di 'inchiesta disciplinata'. Si tratta di una procedura valutativa basata su regole procedurali chiare e ripetibili. Al

verificatore si chiede di avvicinarsi a ciascuna opera con lo spirito dell'inchiesta, svolgendo quindi un ruolo investigativo e facendo leva sulla sua sensibilità ed esperienza.

Tale procedura valutativa è considerata non solo una necessità, ma anche una scelta strategica. Da una parte, infatti, è stata riscontrata una **sistematica debolezza delle fasi preliminari di valutazione degli interventi** con una conseguente carenza di dati quantitativi e informazioni concernente gli obiettivi e i beneficiari dell'opera, cosa che rende estremamente difficoltosa la misurazione dell'efficacia dei progetti mediante indicatori. A questo si aggiunge un **meccanismo debole di ricognizione e fornitura dei dati** a causa della poco sviluppata cultura e prassi autovalutativa e di monitoraggio degli enti predisposti alle diverse fasi progettuali i quali si sono mostrati il più delle volte poco o per nulla preparati a produrre in modo completo e tempestivo le informazioni necessarie per una congrua valutazione d'efficacia, sia al loro interno – nel passaggio da una fase attuativa all'altra e fra enti responsabili – sia nei confronti dei valutatori esterni.

Dall'altra, l'Uver ha deliberatamente fatto proprio il compito di avvicinarsi alle singole opere con lo spirito e la curiosità di chi intende svelare, scoprendolo, **il contributo netto che l'opera intendeva apportare e il contributo che ha poi effettivamente apportato**. Il ruolo investigativo del valutatore e la sensibilità ed esperienza del suo giudizio rispetto al caso specifico analizzato si impongono come strumenti altrettanto essenziali, accanto a quelli quantitativi, alla descrizione e valutazione della complessità e unicità dell'opera in questione, della sua adeguatezza agli obiettivi espliciti e latenti del programma nonché ai beneficiari attuali e potenziali.

La finalità ultima della procedura valutativa messa a punto è non solo di accertare l'esistenza fisica dell'opera progettata, ma anche e soprattutto verificare che i risultati previsti siano stati conseguiti, ossia che i servizi siano stati effettivamente erogati e in che misura abbiano soddisfatto i bisogni che erano stati preliminarmente identificati in fase di progettazione.

A tal fine, passaggio fondamentale, conseguente all'opera di valutazione, è l'azione nei confronti degli Enti che risulteranno non adempienti, azione di esortazione/ammonizione ed eventuale recupero del finanziamento tramite riduzioni nei finanziamenti successivi.

2.2.1. Analisi di efficacia e analisi di performance

Il metodo adottato consiste in un apprezzamento sia quantitativo che qualitativo degli obiettivi specifici di servizio dell'opera, le realizzazioni e i risultati. Ossia, la misurazione degli obiettivi raggiunti si svolge sia mediante la valutazione quantitativa del contributo apportato rispetto agli obiettivi attesi, sia attraverso una messa a sistema di tutte le informazioni rilevanti raccolte nella fase di inchiesta e di visita in loco, nell'applicazione di strumenti di analisi di tipo quantitativo e qualitativo e, infine, nella formulazione di un giudizio sintetico finale d'efficacia.

L'analisi d'efficacia è integrata da una analisi della governance dei processi di attuazione dei progetti. In questo modo l'Uver si propone di formulare un giudizio capace di riflettere la complessità e l'unicità del singolo intervento, 'entrando nel processo' di attuazione dei progetti, facendo emergere le best practice, gli aspetti critici, le eventuali possibilità migliorative del processo attuativo e fornendo indicazioni per una più efficace destinazione delle risorse del paese.

Nella pratica concreta della verifica ex post l'attenzione è stata posta anche agli impatti, intesi come l'insieme degli effetti di medio e lungo periodo non legati direttamente alle finalità specifiche ed esplicite dell'opera e ai suoi beneficiari diretti, ma agli obiettivi generali che la politica dei finanziamenti pubblici sottende e alle 'utilità'/'disutilità' che va a generare nell'ambito sociale economico o territoriale cui l'opera si colloca.¹¹⁰

Tuttavia, mentre la valutazione del conseguimento dei valori target per gli obiettivi di servizio, realizzazioni e risultati, non comporta delle particolari difficoltà, una volta definiti e adeguatamente monitorati gli indicatori, la misurazione degli impatti è più complessa e richiede un monitoraggio ex post dell'opera ripetuto nel tempo e realisticamente non sempre risulta applicabile.

2.2.2. Il giudizio sull'efficacia dell'intervento attraverso gli indicatori fisici

L'analisi di efficacia si risolve in un Giudizio Finale di Efficacia a cui concorrono:

- l'analisi del conseguimento degli obiettivi previsti basata sulla elaborazione ed analisi di indicatori sintetici di realizzazione e risultato;
- le informazioni qualitative elaborate durante i colloqui con gli *stakeholder* e con i beneficiari ultimi dell'opera in seguito alla visione diretta dell'opera stessa da parte del valutatore;

L'efficacia dell'opera va 'apprezzata' quantitativamente, laddove possibile, avvalendosi di strumenti di tipo quantitativo, gli indicatori di efficacia, al fine di fornire una misurazione del grado di conseguimento degli obiettivi propri del progetto, e cioè:

- **gli obiettivi operativi**, espressi in termini di realizzazioni, ossia i beni e servizi previsti dall'intervento (ad esempio km di strada riparata);
- **gli obiettivi specifici**, espressi in termini di risultati (ad esempio, il miglioramento, grazie all'intervento della viabilità: dei tempi di percorrenza oppure della sicurezza attraverso la riduzione del numero di incidenti);

¹¹⁰ In questo caso si parla anche di efficacia esterna o sociale, intesa come la capacità del prodotto/servizio offerto di soddisfare i bisogni degli utenti. Gli impatti rinviano alla 'missione' dell'intervento pubblico così come emerge dalla politica regionale di sviluppo: uno sviluppo che sia sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale, che cioè promuova un utilizzo sostenibile delle risorse naturali, favorisca la coesione sociale mediante un incremento delle possibilità produttive e occupazionali, dia impulso ad una espansione dei diritti e delle pari opportunità.

- **gli obiettivi globali**, espressi in termini di impatti (ad esempio incremento del valore aggiunto degli esercizi commerciali del territorio grazie al miglioramento della viabilità).

In concreto, **l'opera di valutazione proposta consiste nel confrontare i valori ex post con i valori target degli indicatori inizialmente identificati** per quelle categorie di obiettivi per i quali è più diretta e rintracciabile una relazione di causa ed effetto.

A tal fine è necessario che siano stati specificati i benefici diretti e indiretti che il progetto intende generare e monitorati **pochi ma rilevanti indicatori per gli obiettivi di servizio** che le autorità proponenti intendono realizzare, oltre che definiti gli strumenti attraverso i quali conseguirli.

I successivi passaggi sono i seguenti:

- a) per ogni categoria di obiettivi, gli indicatori esaminati sono, in via prioritaria, quelli resi disponibili dagli stessi Enti responsabili. Nel caso non fossero disponibili, ed eventualmente in aggiunta a questi, vengono selezionati degli indicatori da rilevare, alcuni essenziali in base alla tipologia, cosiddetti 'raccomandati', e eventualmente altri specifici per l'intervento in questione, cosiddetti 'liberi' (si veda a questo proposito la Tabella degli Indicatori proposta dall'Area);
- b) di ciascun indicatore va rilevato il *valore target (o previsto)* e il *valore ex post (o effettivo)*;
- c) per ciascun indicatore si costruisce il rapporto percentuale fra valore effettivo e il valore target. Questo rapporto rappresenta una misura del grado di realizzo degli obiettivi previsti ossia una misura di quanto dell'obiettivo previsto è stato effettivamente realizzato;
- d) nel caso di più indicatori per ciascuna categoria – realizzazione e risultato – al fine di poter confrontare i diversi gradi di realizzo degli interventi si costruisce un indicatore sintetico di realizzo dato dalla media semplice degli indicatori di realizzo per categoria o, quando possibile, ponderata con specifici pesi calcolati in base alle informazioni relative alle analisi preliminari disponibili (nel caso queste informazioni siano indisponibili la media semplice può considerarsi una media con pesi uguali ad uno, ossia si assume che gli indicatori rivestano tutti la stessa importanza);

Nel caso fosse disponibile anche il *valore ex ante (o valore contesto)*, valore che va *sempre rilevato* dove disponibile per i risultati, è possibile, oltre a misurare il grado di conseguimento degli obiettivi, approssimare il contributo dell'opera confrontando il valore attuale osservato con il valore ex ante. Tuttavia, per attribuire a tale cambiamento il valore di 'effetto', ossia di contributo netto dell'intervento, occorrerebbe confrontare i cambiamenti osservati con ciò che sarebbe successo se l'opera non fosse stata costruita e procedere ad un'analisi degli effetti.

Il passaggio finale consiste nella stesura di un report dettagliato delle informazioni qualitative ricevute ed elaborate in sede di verifica dell'opera, durante la fase

istruttoria e la visita in loco, in seguito al contatto diretto con gli attori protagonisti del processo attuativo e con i beneficiari ultimi dell'intervento nonché all'apprezzamento *de visu* dell'opera. In queste fasi della verifica infatti, i valutatori vedono concretamente l'opera realizzata, toccano con mano i servizi da essa erogati, raccolgono testimonianze e impressioni sulla qualità del processo di realizzazione e sulla congruità degli effetti prodotti. Tutto ciò confluisce nelle sezioni della scheda di valutazione intitolate 'descrizione' dell'opera e 'andamento del progetto'.

2.2.3. *Il giudizio finale sull'efficacia dell'intervento*

L'esito finale di questa analisi è la **formulazione di un giudizio qualitativo sintetico d'efficacia "Positiva/Negativa"** sul servizio prodotto e su quanto tale servizio apporta in termini di utilità sociale ai beneficiari dell'intervento. Il giudizio d'efficacia conclude quindi il processo di verifica e sancisce una valutazione positiva o negativa circa la soddisfazione delle finalità del progetto individuate in fase di progettazione, ossia circa l'effettiva erogazione dei servizi e delle utilità sociali per cui l'opera era stata finanziata.

Nella formulazione del giudizio è determinante quindi non solo l'esistenza dell'output fisico atteso dall'intervento al momento della sua definizione progettuale, ma anche e soprattutto la verifica dei benefici generati secondo quanto previsto in fase di progettazione e/o secondo quanto dedotto dalla fase istruttoria e dai colloqui con gli *stakeholder*.

Il giudizio finale è corredato da una accurata 'motivazione' in cui il valutatore in maniera sintetica dà atto delle ragioni del giudizio. La "discrezionalità motivata" del giudizio è confortata non solo dalla professionalità ed esperienza dei valutatori, ma anche dal report delle informazioni qualitative e quantitative raccolte in sede di inchiesta e visita in loco, secondo quanto indicato nei paragrafi precedenti.

In sintesi, al giudizio finale d'efficacia concorrono:

- *l'esame degli indicatori quantitativi* dell'analisi integrata d'efficacia utilizzati (secondo quanto illustrato nel paragrafo precedente) e i relativi scostamenti fra valori attesi e valori attuali;
- *l'esegesi dell'intervento data dalla sua narrazione*. La "narrazione" delle informazioni qualitative ricavate dalla visita sul posto contribuiscono al giudizio sulla efficacia dei servizi erogati in relazione ai bisogni dei cittadini utenti. A questo proposito sono rilevanti tutte le 'fonti' delle informazioni qualitative: la documentazione fotografica esistente, il parere espresso dai soggetti responsabili, le indicazioni raccolte nei colloqui con i vari *stakeholder*, il grado di soddisfazione espresso dai beneficiari ultimi dell'opera.

2.2.4. *Giudizio integrato di efficacia attraverso la valutazione sulla performance realizzativa*

L'analisi fin qui descritta è resa – volutamente – al netto di ogni considerazione sui tempi e sui costi che sono stati sopportati per la realizzazione dell'intervento.

Il giudizio di cui si è sopra descritto il processo di formazione è quello che è alla base anche delle “conseguenze giuridiche” (cioè delle sanzioni finanziarie e reputazionali) che si è chiesto al CIPE di irrogare.

Naturalmente una valutazione sulla qualità della spesa non può invece ignorare il fattore tempi e il fattore costi.

Di qui il **giudizio integrato** che integra e completa quello di efficacia attraverso la sua combinazione con il giudizio di governance del processo di attuazione degli interventi.

L'analisi integrata è necessaria per venire incontro ad una sostanziale insufficienza di informazioni rispetto al contesto e ai valori target nel caso di molti progetti. Al tempo stesso è anche frutto di una scelta consapevole, ritenendo gli aspetti qualitativi della valutazione ex post importanti e in linea con la valutazione intesa come ‘inchiesta disciplinata’. In sintesi, il Giudizio Integrato ha una funzione di *rating* delle opere, contribuisce ad una visione d'insieme dell'attuazione dell'intervento, dà la possibilità di individuare le eventuali ragioni dei casi di successo e di insuccesso, contribuisce a supportare la valutazione qualitativa circa l'efficienza dell'amministrazione nella realizzazione dell'intervento.

Esso si fonda su

- **una analisi della Governance dei Progetti**

(Per buona *governance* si intende non solo una buona organizzazione dei passaggi attuativi dell'intervento (adeguata progettazione con le indispensabili analisi di fattibilità e valutazioni ex ante; organizzazione e capacità di management delle autorità responsabili dei vari processi attuativi, un'adeguata predisposizione ed organizzazione del passaggio gestionale), ma anche un adeguato coinvolgimento degli *stakeholder*, mediante la disseminazione delle informazioni e la raccolta di osservazioni fin dalle fasi preliminari di progettazione, l'organizzazione di un sistema trasparente di automonitoraggio, l'esistenza di meccanismi di verifica dell'affidabilità ossia delle responsabilità dei funzionari pubblici predisposti alle diverse fasi di attuazione del progetto).

- **una analisi dei Costi**

(L'analisi dei costi consente di fornire una fotografia del campione dei progetti in base alla loro dimensione finanziaria e alla classe di costo di appartenenza. Successivamente si esamina lo scostamento tra i costi inizialmente previsti e quelli effettivi registrati ex post. Questo indicatore, dato dal rapporto percentuale fra risorse effettivamente spese e quelle previste, fornisce delle informazioni importanti sulla capacità dei soggetti pubblici di programmare efficacemente la spesa).

- **una analisi della Tempistica**

(Si tratta di un indicatore di tipo quantitativo che consente di completare il quadro fornito dagli indicatori quantitativi di efficacia, dato che la tempistica è fattore cruciale per un'efficace soddisfazione dei bisogni preliminarmente individuati. Valori particolarmente negativi della tempistica non possono che pesare nel giudizio finale d'efficacia anche nella misura in cui i bisogni rilevati inizialmente, per i quali l'opera era stata pensata e progettata, possono aver subito, nel caso di forti dilazioni nel processo attuativo e di entrata in esercizio dell'opera, delle sostanziali trasformazioni compromettendo il grado di adeguatezza dell'opera stessa).

- **una analisi delle Criticità**

(La frequenza e tipologia dei fenomeni che ostacolano la fluida realizzazione degli interventi secondo i tempi e le modalità previste rappresentano un ulteriore indicatore della qualità manageriale delle amministrazioni competenti nella progettazione e gestione dell'intervento).

Si perviene così, al termine dell'analisi sulla *performance* a un giudizio integrato. In questo modo il giudizio di efficacia si estende per includere non solo il giudizio sui risultati riscontrati ex post mediante l'analisi sopra descritta, ma anche il giudizio sulla bontà del processo di realizzazione e quindi sulla performance più complessiva dell'intervento, offrendo la base per un possibile ranking dei progetti

La combinazione dei due giudizi consente inoltre una classificazione più graduata rispetto al giudizio "semplice" di efficacia che per sua natura, in quanto di tipo dicotomico, tende ad assegnare un valore negativo solo ai casi negativi estremi e conclamati conteggiando tutto il resto come positivo.

Il giudizio di efficacia 'Positiva'/'Negativa' viene combinato così con il giudizio di governance 'Molto buona' 'Buona' 'Sufficiente', 'Male' e 'Molto male'.

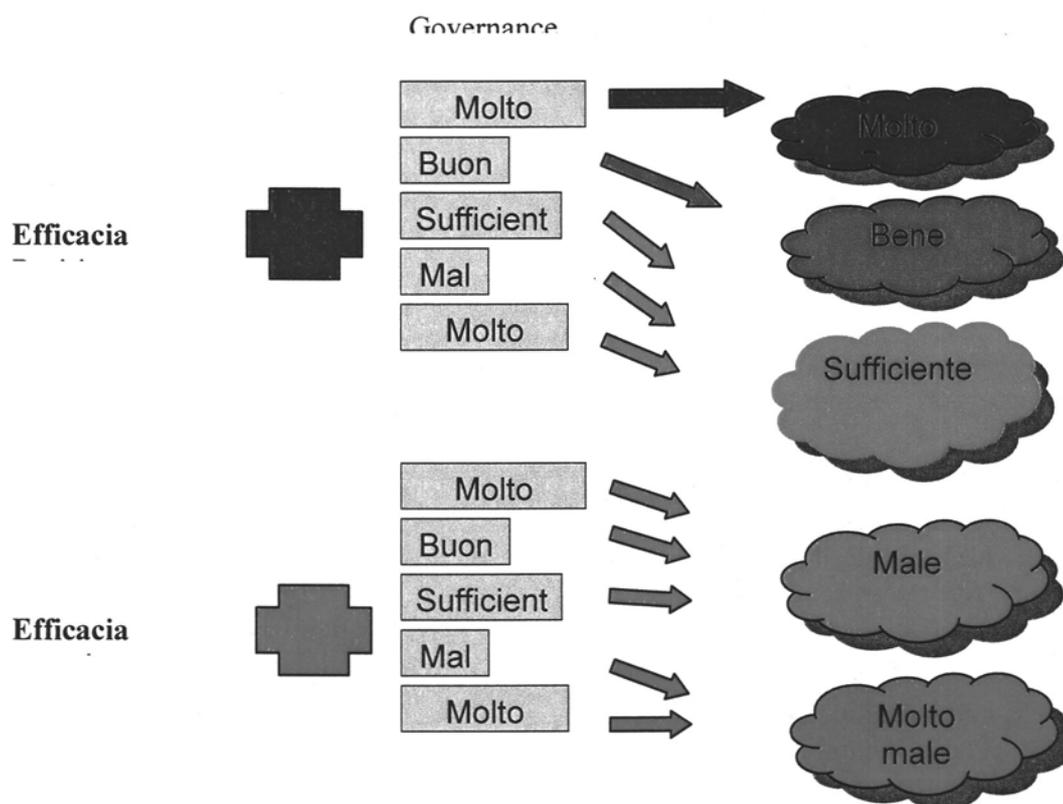
L'integrazione conduce ad un giudizio integrato di efficacia a 5 modalità: 'Molto bene', 'Bene', 'Sufficiente', 'Male', 'Molto male'.

I casi estremi sono dati dall'incrocio dei giudizi estremi di efficacia e di governance: 'Molto bene' se 'Positivi' e con governance 'Molto buona', 'Molto male' se 'Negativi' e con governance 'Male' o 'Molto male'.

Alla fin i progetti possono essere ordinati in base al giudizio integrato di performance ricevuto.

Graficamente il percorso logico è riassunto nella Fig. 2.

Fig. 2.



2.2.5. I risultati del "programma completamenti" secondo il giudizio integrato efficacia/performance

Se il giudizio finale di efficacia degli è positivo per il 92,6 per cento, quindi, riesaminati dal punto di vista più generale della performance, ossia del giudizio finale *integrato* con quello di governance, il gruppo degli interventi positivi appare nettamente più modesto, meno di un terzo, e affiora una preponderante 'classe media' di progetti andati in maniera sufficiente.

A pesare negativamente sul giudizio sintetico di performance è proprio la qualità della governance, analizzata come esposto nel paragrafo 2.2.4.

Misurata attraverso il giudizio qualitativo fornito dai soggetti responsabili delle verifiche, la capacità di gestione del processo attuativo dei progetti si presenta nel complesso particolarmente debole. Le dimensioni della governance più carenti sono quelle organizzative. Infatti, circa tre quarti degli interventi sono stati giudicati meno che buoni (di questi circa il 20 per cento insufficienti) dal punto di vista della capacità di affrontare e risolvere le criticità subentrate in fase di realizzazione. Inoltre, metà dei progetti ha ricevuto un giudizio non buono (di questi oltre un terzo 'insufficiente') dal punto di vista della adeguatezza della macchina organizzativa

rispetto agli obiettivi e tempi prefissati e della capacità di coordinamento fra i diversi attori responsabili.

Anche la capacità di ascolto e coinvolgimento dei cittadini utenti e degli *stakeholders* mostra una certa debolezza, con oltre il 60 per cento degli interventi giudicati meno che bene dal punto di vista della dimensione della ‘partecipazione’ (di questi più di un terzo sono insufficienti).

Infine, i dati qualitativi segnalano anche la necessità di rafforzare il momento della programmazione, specie della tempistica, e della progettazione in generale, essendo oltre un terzo i progetti giudicati meno che bene (di questi il 10 per cento sono insufficienti).

Risultati non brillanti, anche se in misura meno accentuata rispetto alle dimensioni di organizzazione e partecipazione, si riscontrano anche per la dimensione della trasparenza, ossia della capacità di rendicontare, durante le diverse fasi attuative, i risultati conseguiti. In generale, pochi sono i casi molto buoni.

Queste debolezze della governance del processo attuativo si riscontrano soprattutto per i progetti piccoli, di costo inferiore ai 3 milioni di Euro, e per alcune tipologie dell’Asse “Risorse Naturali”.

Guardando alla tempistica dal punto di vista dei dati quantitativi forniti sulle date di avvio dei lavori, ultimazione dei lavori ed entrata in esercizio, i tempi di ultimazione dei lavori e di effettiva entrata in esercizio nella maggioranza degli interventi sono andati ben oltre quelli programmati. In particolare, in circa il 60 per cento dei casi si sono ecceduti i tempi di entrata in esercizio previsti di almeno un terzo rispetto alle previsioni. Ossia da un terzo a due volte in circa il ventisei per cento dei casi, di oltre due volte in circa il trentaquattro per cento dei casi. Inoltre, l’analisi dei giorni medi di ritardo fotografa una realtà che diventa tanto più inefficiente quanto più si avanza nel ciclo di attuazione progettuale, segnalando un cumularsi di difficoltà a cui il sistema di gestione non riesce evidentemente a dare una efficace e tempestiva soluzione.

La necessità di rafforzare la capacità di progettazione, come condizione per un efficace utilizzo delle risorse pubbliche, emerge anche dall’esame degli indicatori utilizzati per l’analisi di efficacia. Infatti, nella gran parte dei casi gli indicatori disponibili non sono il risultato di una individuazione delle variabili e dei target da monitorare effettuata in fase preliminare, ma si tratta di indicatori selezionati in fase di verifica *ex post* direttamente dall’UVER che, nell’obiettivo di apprezzare quantitativamente i risultati conseguiti, si è adoperata per selezionare indicatori che si attagliano al caso concreto da esaminare. Nonostante nella gran parte dei casi le autorità responsabili abbiano fornito dei dati per gli indicatori richiesti, consentendo di procedere ad una analisi anche quantitativa dell’efficacia, quasi mai questi dati sono scaturiti da un’opera di selezione a monte dei target e delle variabili di contesto né sono stati monitorati durante il percorso attuativo

2.2.6. *Le conclusioni: la sanzione finanziaria e reputazionale*

L'UVER si è fatta carico di individuare quale sanzione possa applicarsi nei casi in cui i progetti abbiano valutazione negativa.

Poiché sono generalmente previste sanzioni e interventi di vario tipo nei casi di mancato rispetto delle tempistiche e dei costi preventivati, si è ritenuto che il fondamento giuridico di una sanzione potesse basarsi solo sul giudizio di efficacia positivo/negativo e non su quello integrato di performance.

Il passaggio successivo è stato individuare il tipo di sanzione.

La natura della "sanzione" non può essere fatta consistere nella revoca del finanziamento: l'opera è stata comunque effettivamente realizzata e non vi sono elementi di irregolarità o illegittimità.

Al tempo stesso la insufficiente produzione di benefici in termini di servizio per le collettività denota un vero e proprio errore di programmazione o quanto meno una inadeguata responsabilizzazione nel ruolo di vigilanza da parte dell'Amministrazione centrale o regionale che aveva proposto il progetto per il finanziamento.

Da qui la proposta di una sanzione che, riducendo le future assegnazioni di un importo pari al finanziamento concesso all'intervento valutato negativamente, si traduce 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 finanziaria ma soprattutto morale (quindi *reputazionale*) e in questo senso infatti, diventa essenziale che sia data pubblicità all'esito delle valutazioni e alle decisioni del CIPE.

Complessivamente, con i tre rapporti (uno dei quali tuttavia in corso di presentazione) sono state proposte sanzioni per **16,71mln di euro**, secondo la seguente articolazione

- a carico del Ministero dei Beni culturali, per 1,45 milioni di euro;
- a carico della Regione Abruzzo, per 1,16 milioni di euro;
- a carico della Regione Calabria, per 3,3 milioni di euro;
- a carico della Regione Campania, per 8,15 milioni di euro;
- a carico della Regione Lazio, per 0,83 milioni di euro.

Il CIPE ha applicato finora solo in parte queste sanzioni, deliberando quelle proposte con il primo rapporto presentato nel 2006 per 3,3 milioni di euro (delibera CIPE n. 12/2006).

Un discorso a parte riguarda invece il caso di quegli interventi che nel corso delle tornate di sopralluoghi sono stati riscontrati completati, ma non entrati in esercizio.

In questo caso l'intervento non può nemmeno essere valutato perché, banalmente, non sta funzionando. In tali casi, come detto sopra nel paragrafo 2.1, l'UVER si è

spinta a dare un giudizio sulla giustificatezza delle cause che hanno comportato la mancata entrata in esercizio.

Nei casi ritenuti ingiustificati, ascrivibili a un atteggiamento di sostanziale inerzia da parte del soggetto attuatore e, spesso, dovute alla colpevole mancata programmazione della fase di gestione dell'opera (chi l'avrebbe gestita, secondo quali procedure, secondo quale piano di sostenibilità economica), la proposta che viene fatta al CIPE è di fissare un termine perentorio (90 giorni) per l'entrata in esercizio, a pena di subire per l'ente proponente la decurtazione sulle future assegnazioni alla stregua di un intervento giudicato negativamente. Viceversa, nel caso di rispetto del termine e di entrata in esercizio, l'UVER ha proceduto a una valutazione di efficacia.

Questo meccanismo di sanzioni/moniti sembra aver generato gli incentivi auspicati presso gli Enti e le Amministrazioni responsabili soprattutto in questi casi, particolarmente eclatanti e stridenti (il cittadino vede un'opera completata, ma la vede inutilizzata). Infatti, in conseguenza dell'attività di verifica posta in essere dall'Unità e del provvedimento sanzionatorio intimato per i progetti non in esercizio, si è giunti ad una positiva soluzione in numerosi casi, evitando così l'ulteriore immobilizzazione improduttiva di risorse finanziarie pubbliche.

In particolare nel corso dei monitoraggi effettuati durante la terza fase di verifiche, 13 interventi valutati non in esercizio nelle prime due fasi di valutazione, 7 dei 9 interventi della prima fase – 2 'non giustificati' e 5 'giustificati' – 6 interventi dei 18 non in esercizio della seconda fase – 1 'non giustificato' e 5 'giustificati', - sono entrati in esercizio e, sottoposti a valutazione di efficacia da parte dell'UVER, sono risultati positivi in 11 casi.

Dei quattro interventi della prima fase, valutati non in esercizio per cause non giustificate e sottoposti a sanzione, alla scadenza del periodo di 90 giorni, due risultano essere entrati in esercizio, uno parzialmente in esercizio ed uno risulta aver avviato concrete azioni in direzione del superamento delle criticità ostative all'entrata in esercizio. Pertanto, l'Unità ha poi proposto al CIPE di non procedere al recupero del finanziamento concesso.

2.2.7. Le conclusioni: proposte e raccomandazioni

Dal lavoro svolto è emersa con chiarezza la necessità di rafforzare tutto il ciclo valutativo fin dalle sue prime fasi, passaggio pregiudiziale per una corretta valutazione dei risultati e degli impatti, oltre che presupposto necessario per la creazione di servizi che incidano effettivamente e positivamente sulla qualità della vita della comunità.

In particolare, ai fini di una più congrua verifica *ex post* degli interventi pubblici, oltre che dell'efficace espletamento degli obiettivi fisici e di servizio degli interventi stessi, da parte dell'Uver il sollecito è per una più accurata selezione degli interventi sulla base dell'esistenza di obiettivi ben specificati e quantificati.

In particolare, l'Uver ribadisce l'opportunità di prevedere, in via generale, come requisito dei progetti da finanziare, che all'atto della candidatura degli interventi

questi siano accompagnati da indicatori ‘micro’, tendenti a rappresentare in forma quantitativa il risultato di servizio atteso, sulla cui base saranno condotte ex post le valutazioni d’efficacia.

Si conferma inoltre l’utilità di procedere, prima di affidare l’attuazione di un intervento, ad una valutazione della capacità complessiva delle amministrazioni in base all’analisi dei processi di attuazione progettuale e, quindi, alla capacità di programmazione e gestione delle opere stesse da parte delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di uno strumento volto più che a sancire dei meriti, a segnalare possibilità di azioni migliorative. L’obiettivo infatti 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 stessi.

3. I TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

Gli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro, in virtù del fatto che coprono la quasi totalità del FAS assegnato alle Regioni e che sono assistiti da un sistema di monitoraggio relativamente fra i più efficaci e completi, sono sottoposti a una duplice attività di verifica e analisi da parte dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici.

L'analisi dei dati di monitoraggio è finalizzata a effettuare **previsioni** sull'andamento della spesa (e quindi dello stato di attuazione) ed è parte di una più ampia attività che consente la lettura dell'**andamento della spesa pubblica in conto capitale**, di cui gli APQ e il FAS sono una parte, e che è realizzata utilizzando anche i dati relativi ai bandi di gara (vedi infatti il paragrafo 5.2). La disponibilità dei dati permette peraltro delle analisi di tipo statistico su aggregati più o meno "universali" degli enti contenuti nella banca dati, che costituiscono un sottoinsieme ragionevolmente significativo dell'intero settore degli investimenti pubblici.

A questa si accoppia una attività che consiste in **sopralluoghi sul campo** (su un campione molto più ristretto di quello che ovviamente può essere indagato con metodi di analisi statistica, ma significativo di interventi), tesa questa a individuare fattori critici e coadiuvare nel superarli, e naturalmente a controllare l'esattezza dei dati di monitoraggio.

E' lecito quindi dedurre dal comportamento osservato degli interventi inseriti negli Accordi delle tendenze che possono essere estese all'intero mondo della committenza pubblica di interventi di tipo infrastrutturale.

3.1. ANALISI SUGLI INTERVENTI INSERITI NEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO

3.1.1. Sintesi delle osservazioni

Dalle analisi effettuate sui dati di monitoraggio del 30 giugno 2007 degli Accordi di programma Quadro (APQ) risulta che la durata media degli investimenti pubblici in Italia programmati con tale strumento è di 4,3 anni. Tale dato è caratterizzato da una variabilità estremamente ampia che riflette l'eterogeneità degli interventi.

In effetti, si è riscontrato che per una adeguata rappresentazione delle durate in funzione delle caratteristiche degli interventi non è sufficiente utilizzare un numero limitato di variabili, come ad esempio, il settore e la classe di costo, in quanto la variabilità all'interno delle classi rimane comunque elevata.

In generale, la durata aumenta al crescere dell'importo passando da poco meno di 4 anni per gli interventi di importo inferiore ad 1 milione di euro a poco più di 10 anni per gli interventi di importo superiore ai 50 milioni di euro.

A livello territoriale la situazione non si differenzia se si considerano le due macroaree centro-nord e mezzogiorno, ma se si considerano le 5 macroaree (nord-est, nord-ovest, centro, sud e isole) le durate più lunghe si hanno nel centro e nelle isole con una durata media di circa 5 anni contro circa i 4 anni del nord e del sud.

Gli interventi del settore trasporti presentano una durata media di circa 5 anni contro circa i 4 anni degli altri settori; l'analisi per tipologia evidenzia una durata intorno ai 4 anni, ad eccezione della tipologia di restauro e ristrutturazione, i cui interventi hanno una durata media più lunga di circa sei mesi.

Ai fini delle analisi proposte, la durata dell'intervento è definita attraverso un'articolazione in tre macro-fasi: la **progettazione** che include il periodo che intercorre tra l'inizio della progettazione preliminare e la fine della progettazione esecutiva, la macro-fase dell'**affidamento** che definisce il periodo tra la pubblicazione del bando e l'inizio dei lavori ed infine la macro-fase di **realizzazione**, compresa tra l'inizio e la fine dei lavori.

Nella durata complessiva vengono inclusi i periodi temporali che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio della successiva, cioè i cosiddetti tempi di attraversamento (*interfase*), riconducibili ad attività di natura prevalentemente amministrativa; in particolare è stato osservato che nel complesso le interfasi costituiscono il 12 % della durata totale dell'intervento.

La metodologia di calcolo della durata media è costruita in modo da utilizzare tutta l'informazione presente nella banca dati. A questo fine, mentre per gli interventi conclusi le durate sono effettivamente osservate, per gli interventi in corso o non avviati la durata è ottenuta per mezzo di modelli statistici che stimano delle date di conclusione per le fasi non ancora concluse.

Le durate stimate dal modello per gli interventi non ancora conclusi sono mediamente più lunghe delle durate osservate per gli interventi conclusi: tale differenza si spiega in parte con differenze strutturali fra il sottoinsieme degli interventi conclusi e il resto degli interventi, in parte ad un comportamento effettivamente diverso degli interventi non conclusi.

I metodi di stima della durata sono basati su parametri legati alle caratteristiche degli interventi che consentono di rendere esplicito l'effetto di una determinata variabile al netto delle altre; se si considera, ad esempio, il parametro associato alla classe di importo si hanno informazioni sull'effetto della classe di importo al netto dell'effetto di tutte le altre variabili utilizzate nel modello.

3.1.2. *I risultati*

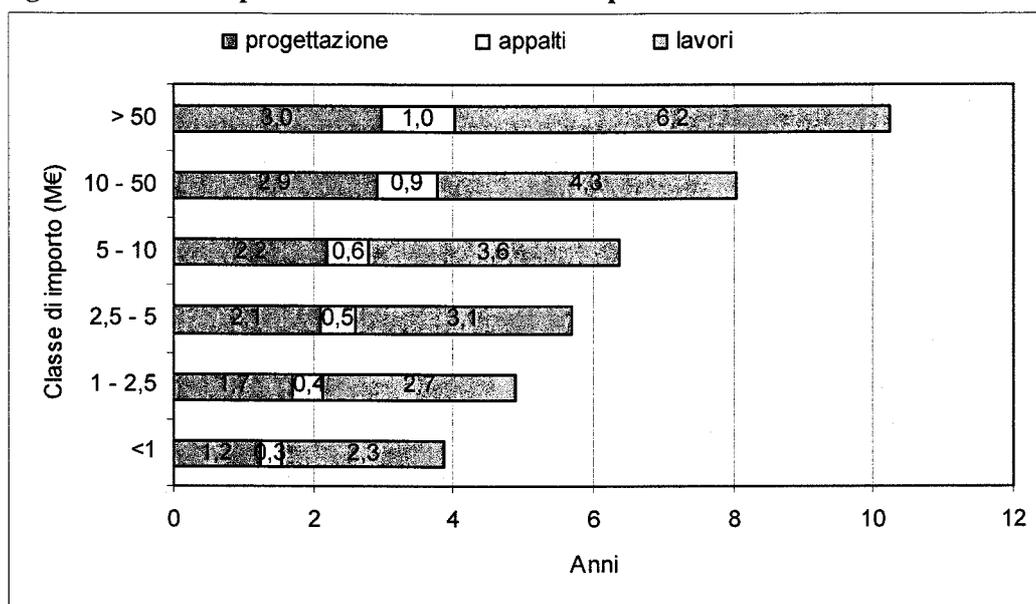
Come si è detto la durata media degli investimenti pubblici in Italia programmati con tale strumento è di circa 4,3 anni.

In particolare, il 31% del tempo viene impiegato nella fase di progettazione, il 12% nell'appalto dei lavori, mentre la realizzazione fisica di un'opera costituisce il 57% della durata complessiva.

L'analisi delle durate per classe di dimensione economica dell'intervento (Fig. 3) evidenzia che all'aumentare dell'importo la tempistica delle tre macro fasi aumentano anche se la percentuale di ogni singola macrofase sul totale non varia sensibilmente (Tab. 1).

Si passa da circa 4 anni di durata per gli interventi piccoli a più di 10 per gli interventi con dimensione economica superiore ai 50 milioni di euro.

Fig. 3. Durate per macrofase e classe di importo- valori in anni



Per le classi estreme la progettazione incide di meno in percentuale sul totale (rispettivamente 32% e 29% per gli interventi al di sotto di 1 M€ e al di sopra di 50 M€).

Tab. 1. Percentuale delle macrofasi sul totale della durata per classe di importo

Classe importo (M€)	Progettazione	Appalto	Lavori
<1	32%	8%	60%
1 - 2,5	35%	9%	56%
2,5 - 5	37%	9%	54%
5 - 10	35%	9%	56%
10 - 50	36%	11%	53%
> 50	29%	10%	61%