

Punti di forza	Punti di debolezza
- Approccio integrato degli investimenti pubblici - Modalità concertata di programmazione degli investimenti - Presenza di soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi - Possibilità di concordare i termini ridotti per gli adempimenti procedurali - Possibilità di modificare e/o integrare gli accordi coinvolgendo altri soggetti pubblici e privati rilevanti per la compiuta realizzazione degli interventi - Possibilità di esercitare poteri sostitutivi necessari all'esecuzione degli interventi - Disponibilità di una banca dati in aggiornamento per la totalità degli interventi	- Disomogeneità e/o inadeguatezza dei livelli di progettazione dei progetti inseriti negli APQ - Pianificazione temporale degli interventi non vincolata - Difficoltà nella definizione di un piano di finanziamento corrispondente al piano di attuazione - Incertezza sulle procedure di rimodulazione degli interventi con conseguenti ritardi per la realizzazione e l'avanzamento della spesa - Ridotto coinvolgimento dall'inizio dei soggetti interessati alla realizzazione degli interventi anche al fine dell'ottenimento degli assensi necessari - Elevato numero di interventi aventi un impatto socio economico prettamente locale - Limitata efficacia della figura del responsabile dell'APQ in riferimento agli aspetti attuativi degli interventi

Opportunità	Rischi
– Maggiore propensione, da parte degli enti attuatori, ad una pianificazione degli interventi ragionata ed attendibile – Contesto normativo ben definito con presenza di incentivi per i soggetti responsabili dei procedimenti – Rafforzamento, a livello europeo e nazionale, degli obiettivi strategici di sviluppo fissati nei vertici di Lisbona e Goteborg – Maggiore integrazione fra le politiche regionali e nazionali prevista nei documenti preparatori del QSN	– Incidenza notevole delle interfasi sulla durata complessiva degli interventi in particolare nella fase di progettazione – Possibili conflitti tra i soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi (in particolare per le problematiche autorizzative e le interferenze) – Possibili inadeguatezze delle strutture organizzative di alcuni enti attuatori a causa dei cambiamenti istituzionali e della devoluzione dei poteri

3.3. ALCUNE PROPOSTE OPERATIVE

3.3.1. *La frammentazione dei poteri decisionali*

Accanto ai problemi di efficienza intrinseca dei soggetti attuatori, moltissimi ritardi e blocchi nella esecuzione degli investimenti pubblici che riguardino interventi infrastrutturali sono dovuti ai dissensi tra enti territoriali ed enti pubblici tecnici portatori di visioni e interessi contrapposti. La realizzabilità di un'opera infrastrutturale è profondamente e necessariamente legata al suo inserimento territoriale, rimanendo la fattibilità tecnico/economica una condizione necessaria ma certamente non sufficiente.

L'analisi del procedimento relativo alla realizzazione delle opere strategiche così come disegnato dalla Legge 443/2001 pone in evidenza la necessità di ottimizzare il momento partecipativo da parte degli Enti interessati dalle opere affinché le principali prescrizioni e le eventuali condizioni ostative vengano scontate in una fase il più possibile anticipata.

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

Oggi l'art. 3 comma 5 del Dlgs 190/2002 (attuazione della Legge-Obiettivo) prevede che il progetto preliminare non sia sottoposto a conferenza dei servizi.

Un'altra ipotesi percorribile potrebbe essere l'ampliamento della facoltà del Consiglio dei Ministri, già oggi prevista dall'art. 3 comma 3 del Dlgs 190/2002 (attuazione della Legge-Obiettivo), di superare i dissensi tra Amministrazioni sull'approvazione dei progetti.

3.3.2. La rilevanza del progetto preliminare: prescrizioni e mitigazioni

L'esperienza del Programma Infrastrutture Strategiche e dell'attuazione della Legge Obiettivo ha fatto emergere la criticità relativa alle prescrizioni sul progetto.

Le prescrizioni si traducono però, concretamente, nel rischio di continui adeguamento del progetto e di necessità di risorse aggiuntive, oltre a provocare un evidente allungamento ulteriore dei tempi necessari alla progettazione e alla realizzazione delle opere.

A subire maggiormente l'effetto negativo delle prescrizioni è proprio la procedura di approvazione delineata dalla Legge Obiettivo. Il CIPE è il soggetto principale di questa procedura, ma si trova spesso ad approvare progetti preliminari e definitivi – congelando i relativi finanziamenti – che sono però gravati da prescrizioni la cui entità è difficile da determinare nella sede del CIPE e che comportano lievitazioni di tempi e di costi. L'istituto della prescrizione sul progetto, pensato come istituto di garanzia per la tutela degli interessi delle realtà locali e di interessi pubblici specifici (p.es. quelli ambientali o legati ai beni culturali) è divenuto un fattore grave di criticità.

Le prescrizioni andrebbero quindi attentamente e rigorosamente valutate in termini di impatto temporale ed economico, e precisamente quantificate avendo a riferimento dei valori soglia tali da consentire l'approvazione del progetto ovvero la sua revisione o stralcio.

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

L'affidamento al General Contractor dovrebbe essere consentito solo qualora il progetto non sia gravato da prescrizioni o a rischio di revisioni sostanziali. In tali casi sarebbe preferibile continuare a ricorrere all'appalto ordinario sulla base del progetto esecutivo.

In generale, a proposito dell'istituzione del General Contractor, va rilevato che essa non è stata seguita, in taluni casi, da un adeguamento organizzativo delle stazioni appaltanti tale da consentire una corrispondente gestione del procedimento. L'istituto non riesce a quindi realizzare lo scopo di scaricare sul General contractor tutti i rischi connessi alla progettazione ed esecuzione.

Il tema delle prescrizioni si incrocia con quello delle cd. "mitigazioni", che costituisce a sua volta una ipoteca sempre assai pesanti sulla efficienza nella conduzione del ciclo del progetto.

L'inserimento nel territorio di opere dal vasto impatto socio-ambientale comporta infatti già oggi costi impliciti dovuti alle compensazioni che gli enti territoriali richiedono e che sono oggetto di negoziazione spicciola tra ente territoriale e impresa aggiudicataria o ente proponente.

Dal punto di vista normativo questa prassi andrebbe codificata evitando per esempio

- determinando le “mitigazioni” in modo forfettario, p. es in proporzione alla popolazione interessata e al valore del progetto
- introducendo limiti massimi per il loro riconoscimento.

3.3.3. La gestione delle risorse economiche

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

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

3.3.4. La validazione del progetto da parte delle imprese

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

Evidenze raccolte dall'UVER e dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici convergono nel rilevare che le cause del contenzioso risiedono nella progettazione che spesso non viene attuata con la necessaria profondità.

La normativa dovrebbe prevedere che la validazione del progetto, sotto l'aspetto tecnico oltre che del Responsabile Unico del Procedimento, sia posta in capo all'impresa aggiudicataria/concorrente che dopo avere analizzato il progetto sotto tutti gli aspetti, dovrebbe dare un'accettazione irreversibile, che di fatto eliminerebbe il contenzioso in circa il 90 per cento dei casi.

4. L'AREA VERIFICA

4.1. L'AREA IN SINTESI

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

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

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

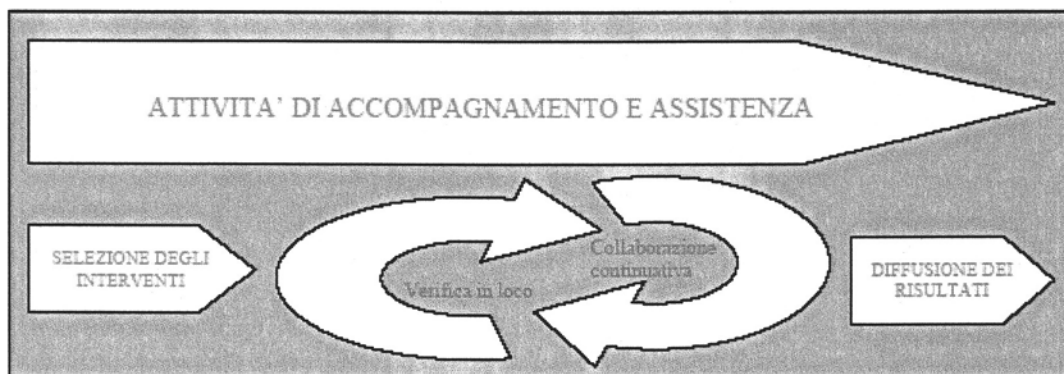
I dati e le informazioni acquisite in sede di sopralluogo vengono poi utilizzati dall'UVER all'interno delle attività di monitoraggio di programmi e progetti, con l'obiettivo di fornire ai competenti organi decisionali elementi attendibili e tempestivi ai fini dell'adozione di misure (correttive o innovative) in sede di programmazione economica degli investimenti pubblici sul territorio.

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

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

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

Fig. 12. I Processi dell'attività di accompagnamento e assistenza



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

4.2. L'AZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO E ASSISTENZA

In generale, l'azione permanente è quella definita esplicitamente "di accompagnamento e assistenza". Gli interventi oggetto di tali verifiche sono quelli localizzati nelle aree sottoutilizzate, relativi, in particolar modo, ai settori delle risorse idriche e dei sistemi di trasporto.

Ulteriori interventi sono stati selezionati sulla base di una procedura sistematica e concertata fra i membri dell'Unità, basata su due criteri guida:

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

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

Si è formata così una lista – aggiornata nel tempo – di circa 100 grandi opere che l'UVER segue in modo continuativo, raccogliendo informazioni da tutti i soggetti competenti, e in particolar modo dal Responsabile unico del procedimento (la

figura che in base alla legge sui lavori pubblici racchiude in sé le più importanti responsabilità e poteri in ordine all'esecuzione), valutando e intervenendo sulle situazioni che di volta in volta si producono.

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

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

4.2.1. Il Catalogo UVER

Per dare visibilità e accessibilità alle informazioni così raccolte, l'UVER ha creato una base di dati che, a partire dal mese di giugno 2006, è stata resa accessibile via Internet a tutti gli utenti interessati: il Catalogo UVER, disponibile all'indirizzo web <http://www.dps.tesoro.it/uver/uver.asp>, al 31/12/2007 risultava composto da 150 schede, concernenti:

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

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

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

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

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

4.2.2. Le Relazioni periodiche: l'Autostrada Salerno - Reggio Calabria

Oltre al Catalogo UVER, ulteriore visibilità agli interventi oggetto di accompagnamento e assistenza da parte dell'Area di Verifica viene conferita anche

dalle relazioni che periodicamente riferiscono in merito alla realizzazione degli interventi di maggior rilievo “strategico”.

Assume particolare rilievo tra queste opere l'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria, di cui l'area Verifica dell'UVER produce dettagliate relazioni periodiche sullo stato di attuazione dell'importante arteria.

Il completamento dell'asse autostradale Salerno - Reggio Calabria figura tra gli interventi previsti dal 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche di preminente interesse nazionale approvato con delibera CIPE n. 121 del 21.12.2001.

Alla data del 30 marzo 2008 la situazione fisico finanziaria del programma di ammodernamento ed adeguamento è rappresentata dalla tabella che segue:

Situazione al 30/03/2008						
APPALTI	N.	% contratti	Km	% Km	Importi (M€)	% importi
Ultimati	25	43,86%	138,84	31,33%	999,4	10,96%
In corso (di cui 3 relativi a contratti rescisi)	11	19,30%	152,95	34,51%	4423,91	48,53%
In appalto (relativi in parte a contratti rescisi)	9	15,79%	67,727	15,28%	1712,83	18,79%
In progettazione (relativi in parte a contratti rescisi)	10	17,54%	64,00	14,44%	1846,04	20,25%
Rescisi	2	3,51%	19,7	4,44%	133,83	1,47%
TOTALE	57	100,00%	443,217	100,00%	9.116,01	100,00%

Fonte: elaborazione UVER su dati ANAS

L'analisi dei dati sopra rappresentati evidenzia che il progetto complessivo è suddiviso in 57 interventi (compresi i riappalti di lavori stralcio) a loro volta suddivisi in 11 Macrolotti e 46 Lotti, inclusi 4 svincoli non previsti nell'originario piano per l'adeguamento, ma successivamente richiesti da Regioni ed Enti Locali.

Dei 46 lotti sopra accennati, 31 erano compresi nella programmazione ante legge obiettivo ed erano caratterizzati da ridotte dimensioni, per una estesa di 196,726 Km e di essi solamente 25 sono stati completamente realizzati ed aperti al traffico per una estesa di 138,84 Km, pari a circa un terzo dell'intera tratta da Salerno a Reggio Calabria.