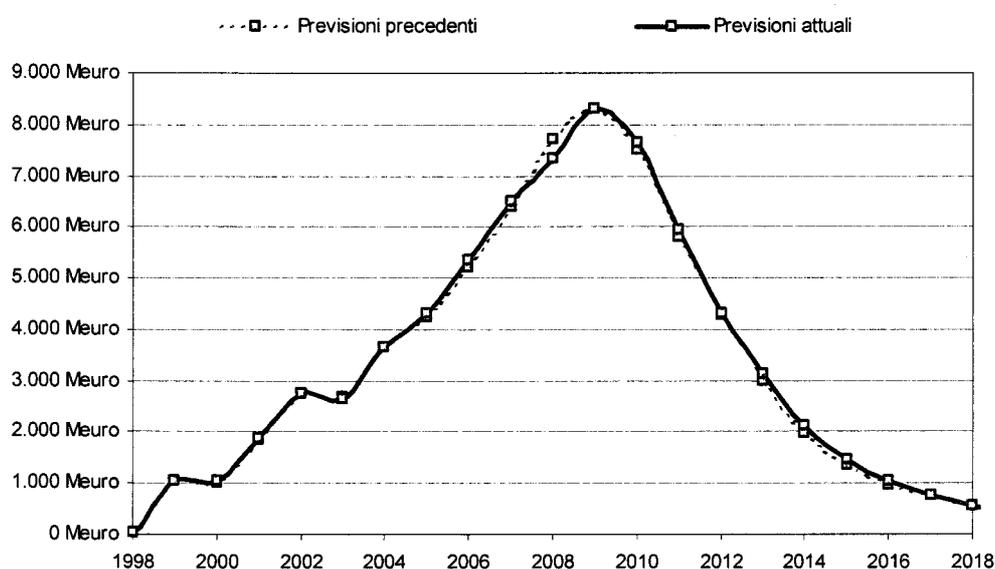


di generazione padri-figli. Considerando che il confronto proposto copre interventi dal costo pari a 73,7 miliardi di euro e che il costo attuale degli APQ già considerati nelle previsioni precedenti ammonta a 74,4 miliardi di euro, si può affermare l'analisi si riferisce al 99 per cento dei costi confrontabili. La differenza è dovuta a nuovi interventi non direttamente riconducibili a interventi presenti nella precedente fase. I due profili di spesa sono riportati nella Fig. 35.

Fig. 35. Previsioni di spesa complessiva – Confronto fra previsioni attuali e precedenti per interventi omologhi

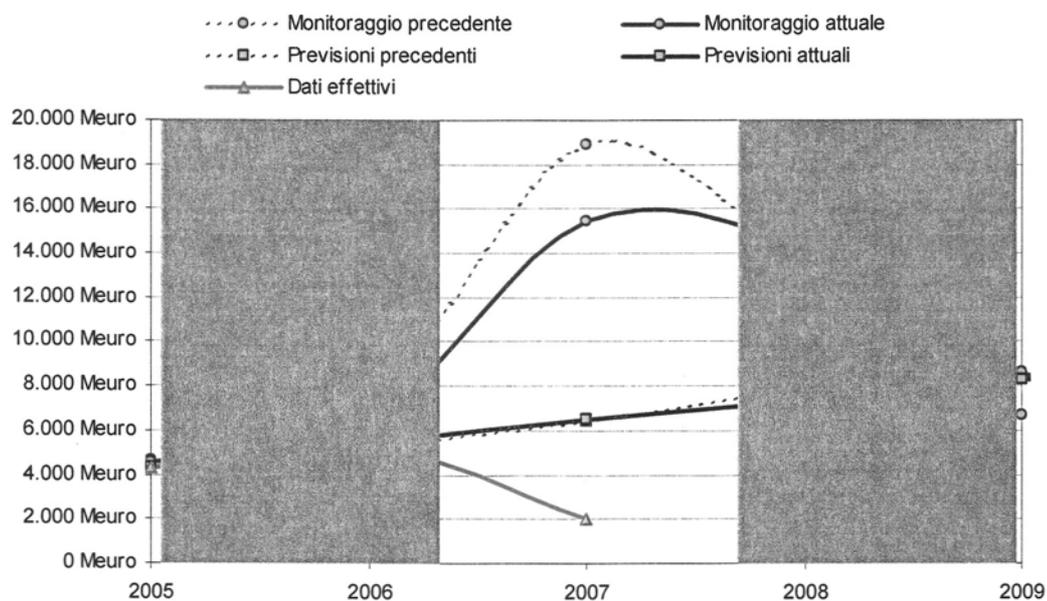


Le previsioni attuali risultano praticamente sovrapposte a quelle precedenti: la variazione massima si registra per il 2008, quando la spesa prevista per gli interventi considerati si riduce di circa 400 milioni di euro.

Per comprendere meglio la rilevanza della differenza fra i due aggiornamenti delle previsioni è utile confrontare le due curve di previsione della Fig. 16 con i rispettivi dati di monitoraggio. Nella Fig. 36 viene rappresentato un ingrandimento di tale confronto intorno al 2007. La curva tratteggiata in verde rappresenta i dati forniti dalle Amministrazioni con il monitoraggio del 31 dicembre 2006, mentre quella intera in verde ne rappresenta l'aggiornamento al 30 giugno 2007: a sei mesi dalla fine dell'anno le Amministrazioni ancora sovrastimano il dato annuale di quasi 2 volte e mezzo. La curva celeste, invece, rappresenta la spesa realizzata fino al 30 giugno 2007, pertanto il valore per il 2007 è un dato parziale.

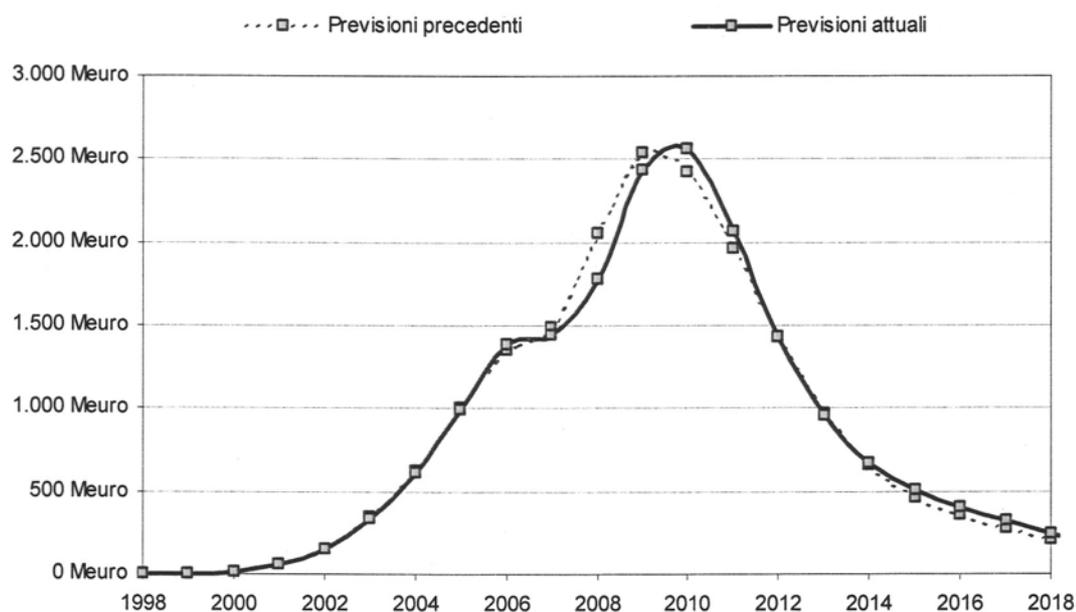
Rispetto al riassetto dei dati di monitoraggio si osserva, dunque, una sostanziale stabilità delle previsioni UVER.

Fig. 36. Previsioni di spesa e dati di monitoraggio – Focus 2007 del confronto fra previsioni attuali e precedenti per interventi omologhi



Nella Fig. 37 viene riportato il confronto delle previsioni sul totale delle risorse FAS assegnate (18.855 milioni di euro).

Fig. 37. Previsioni di spesa FAS – Confronto fra previsioni attuali e precedenti per tutte le risorse FAS assegnate



La differenza fra le due curve di previsione, in questo caso, dipende sia dall'aggiornamento delle previsioni sui singoli interventi che dalla proiezione sulla quota parte di risorse non rilevata dai dati di monitoraggio (che per le previsioni attuali vale 2.520 milioni di euro e per le precedenti 5.033 milioni di euro).

Anche ora il confronto mostra una sostanziale stabilità, con uno scostamento medio complessivo di circa un mese. La previsione per il 2008, inferiore di circa 280 milioni di euro, risente della tendenza già osservata sulle previsioni complessive, che viene amplificata dalla differenza fra le previsioni per i nuovi interventi e le proiezioni precedenti.

5.3. L'INDICATORE ANTICIPATORE

Il sistema dell'Indicatore Anticipatore consente tradizionalmente di anticipare di 6 mesi la pubblicazione del dato annuale dei Conti Pubblici Territoriali e dunque di conoscere già a giugno di ogni anno, anziché a dicembre, l'informazione relativa alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione a livello regionale per l'anno precedente.

Il guadagno temporale raggiunto dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali nella pubblicazione del dato annuale regionale sulla spesa in conto capitale della PA – da un ritardo di due anni si è passati, grazie alla premialità, ad un ritardo di un solo anno – ha indotto l'UVER a rivedere il ruolo dell'Indicatore Anticipatore e ad esplorarne nuovi ambiti di applicazione.

Questi nuovi ambiti di applicazione riguardano la produzione di:

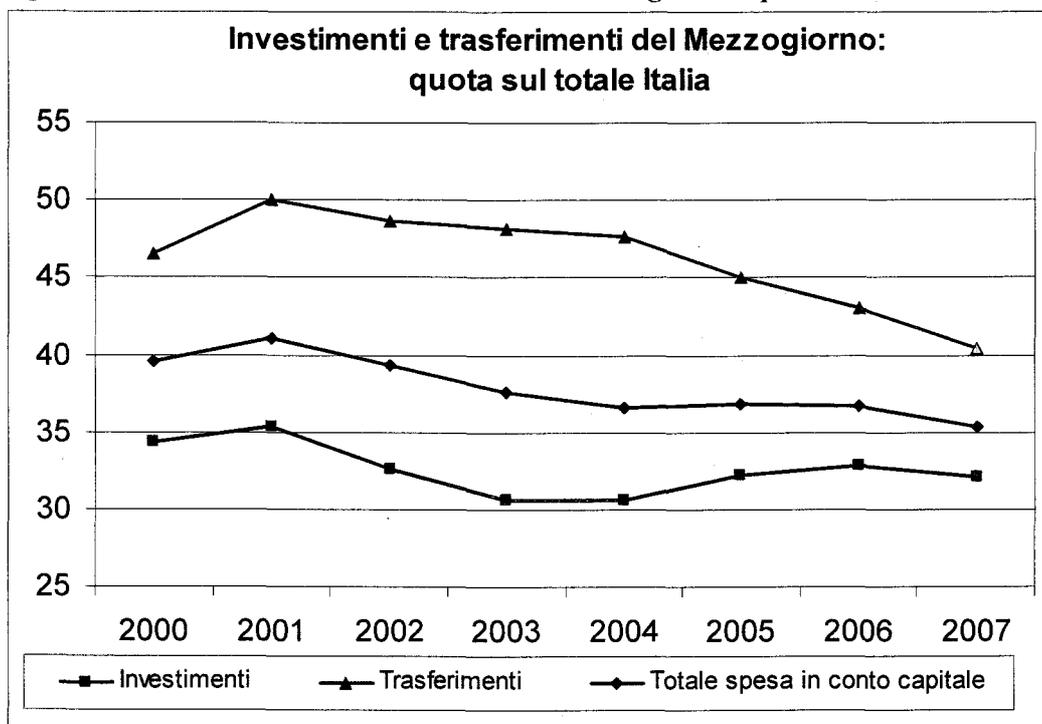
- **stime infra-annuali** della spesa (stime trimestrali e stima annuale in corso d'anno);
- **previsioni della spesa** per l'anno successivo a quello in corso.

Per il 2007 i nuovi sviluppi hanno sinora consentito di prevedere una flessione della quota del Mezzogiorno sul totale della spesa in conto capitale della PA a livello nazionale; questa tendenza è determinata quasi esclusivamente dalle voci di spesa per Trasferimenti, per cui la quota si è ridotta dal 43 al 40%.

In particolare, essa è da attribuirsi all'aumento della spesa per Trasferimenti dello Stato stimata per il Centro Nord, a fronte di una sostanziale stabilità osservata nel Mezzogiorno (la quota per il Mezzogiorno è passata da circa il 45% del 2006 a meno del 38% nel 2007).

La spesa per Investimenti, e le relative quote per macro area, si sono mantenute pressoché invariate rispetto all'anno precedente.

Fig. 38. Investimenti e trasferimenti nel Mezzogiorno: quota sul totale Italia



L'attuale modello IA è un complesso sistema di modelli statistici, articolato in tre blocchi principali:

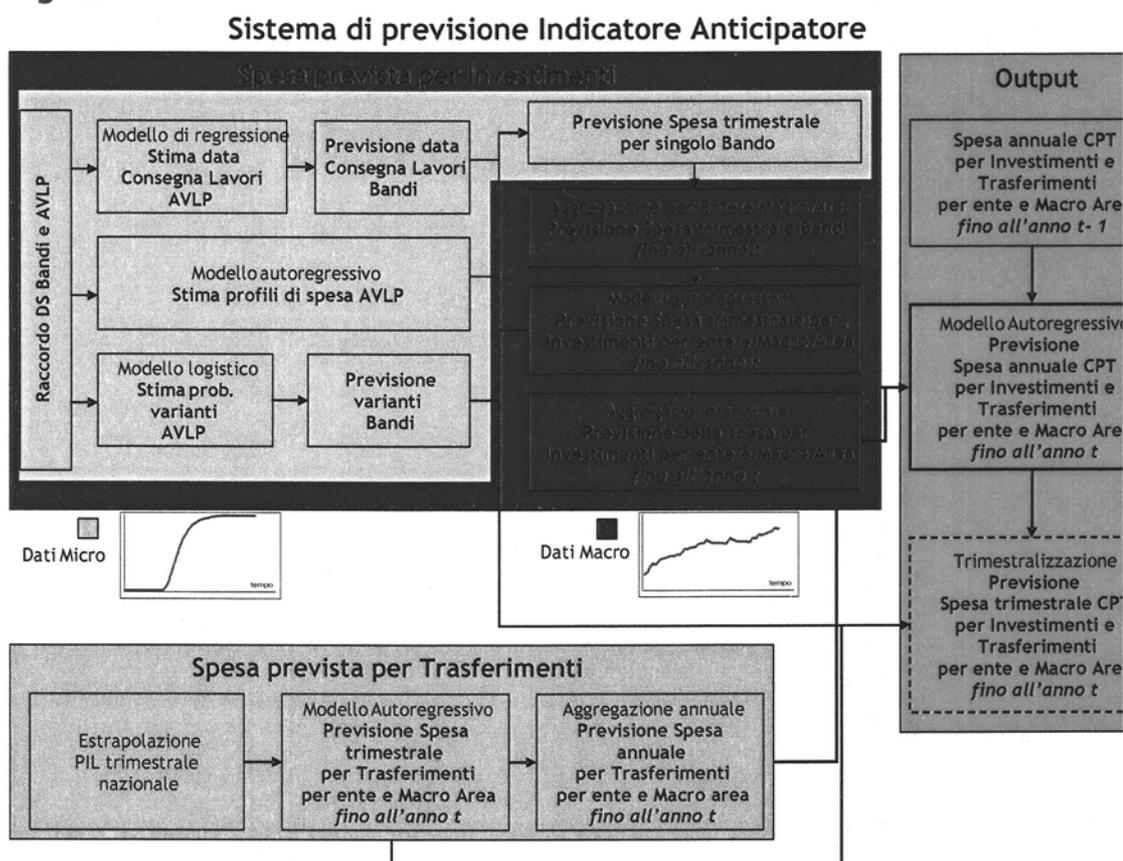
1 – **Previsione della spesa per investimenti** (di fonte Trimestrale di Cassa per gli Enti Locali e Mandati di pagamento per lo Stato) per Ente e Macro Area partire dalla Banca dati dei Bandi;

2 – **Previsione della spesa per trasferimenti** (di fonte Trimestrale di Cassa per gli Enti Locali e Mandati di pagamento per lo Stato) per Ente e Macro Area;

Le serie di spesa previste per trasferimenti e investimenti ottenute, a livello trimestrale, con i due sotto-sistemi di modelli rappresentano l'input per il 'blocco' di output che, a sua volta, fornisce 3 prodotti:

3 – **Output:** Stima in corso d'anno della spesa annuale CPT per trasferimenti e investimenti; previsione della spesa annuale CPT per l'anno successivo; ricostruzione trimestrale della spesa.

Fig. 39.



Per estendere l'Indicatore Anticipatore in un'ottica previsiva è stato necessario arricchire le fonti già disponibili (trimestrale di cassa, mandati di pagamento dello Stato, investimenti dell'Anas, incentivi alle imprese, patti territoriali e contratti di programma e crediti d'imposta), per permetterne l'estrapolazione nel futuro. A tali fini l'IA si è dotato di una base informativa più corposa, costituita dalla banca dati dei bandi di gara e dai profili tipici di distribuzione della spesa elaborati dall'UVER sulla base dei dati sugli appalti rilevati dall'Osservatorio AVCP.

Per quanto riguarda la spesa per **investimenti**, dunque, i bandi di gara possono essere considerati l'evento origine da cui si genererà la spesa futura che si realizzerà nel territorio:

Si tratta di dati micro, relativi cioè al singolo appalto. Attribuendo opportunamente a ciascun appalto un ipotetico profilo di spesa, che ne descrive l'articolazione nel tempo, e che viene desunto dall'osservazione dell'universo degli appalti, è possibile prevedere la spesa che effettivamente si realizzerà nel territorio.

Per quanto riguarda i **trasferimenti**, invece, mancando la disponibilità di indicatori di spesa che possano essere impiegati per la previsione, sono state individuate strade alternative che tengono conto di ipotesi di scenario su variabili di tipo economico a livello nazionale come, ad esempio, il PIL trimestrale.

Per quanto riguarda la produzione di stime trimestrali, il sistema già disponeva di dati trimestrali per ciascuna delle fonti di cui si alimenta, con circa un periodo di ritardo; tuttavia, la serie della spesa pubblica in conto capitale CPT non esiste in forma temporalmente disaggregata per cui non sembrerebbe possibile, almeno in linea teorica, prevederne l'andamento infra-annuale.

Ciò nonostante, la disponibilità di indicatori trimestrali di spesa strettamente correlati con la spesa CPT e di tecniche di disaggregazione temporale correntemente usate nella contabilità nazionale in Italia e in numerosi altri paesi, ci hanno motivato ad adottare un approccio di tipo indiretto.

Per la ricostruzione trimestrale della spesa in conto capitale CPT, infatti, è stato utilizzato un metodo basato su tecniche che modellano l'andamento delle serie trimestralizzate (nel nostro caso) sulla base della relazione, stimata con tecniche econometriche, esistente tra uno specifico indicatore disponibile su base trimestrale e il corrispondente dato annuale.

5.4. L'INTEGRAZIONE DELLE BANCHE DATI

L'UVER ha nella sua missione anche il compito di promuovere la creazione di un quadro conoscitivo organico, che nasca dal patrimonio informativo, frammentario, disperso e disomogeneo, assicurato dalle tante banche dati e sistemi informativi esistenti.

Un luogo comune porta spesso infatti a lamentare la mancanza di informazioni sull'andamento dei progetti di investimento quando invece la realtà è più quella della sovrabbondanza di informazioni e della ridondanza dei sistemi informativi incaricati di acquisirle.

La disponibilità di una eccessiva mole di informazioni più o meno aggiornate, complete o attendibili, e comunque non integrate tra loro, non riesce a restituire una conoscenza adeguata dell'andamento degli investimenti (specie a fronte del livello di stanziamenti deciso in sede politica) tale da costituire un "Sistema Informativo-Paese", utilizzabile da tutti i livelli decisionali, a partire da quelli di rilevanza strategica.

Le numerose banche dati che "osservano" oggi gli investimenti pubblici, come i numerosi sistemi di monitoraggio adottati da una molteplicità di soggetti che, per il raggiungimento dei propri obiettivi, organizzano, gestiscono banche dati relative agli investimenti pubblici e ne "trattano" le informazioni, nascono con finalità conoscitive specifiche: benché una parte dei dati raccolti sia la stessa, quindi, ciascuna banca dati presenta peculiari caratteristiche e punti di vista, oltre che un diverso livello di periodicità, dettaglio, aggregazione, ecc.. Il tutto con un diffuso problema di qualità dei dati in termini di errori di immissione, ritardi, se non di veri e propri "buchi" informativi.

L'UVER – lo si è detto anche in altre parti di questa relazione – si propone di fornire conoscenza operativa.

5.4.1. *Il Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio in cooperazione con l'Autorità di vigilanza sui contratti e i lavori pubblici*

All'integrazione delle banche dati e alla razionalizzazione del sistema di acquisizione delle informazioni di monitoraggio l'UVER lavora da tempo e se ne è dato conto ampiamente anche nelle precedenti relazioni.

La molteplicità dei sistemi di acquisizione, dei centri di raccolta e dei “depositi di informazioni”, e l'assenza di un riferimento informativo unico, per quanto riguarda il mondo degli investimenti pubblici rende stringente la necessità di integrazione delle informazioni disponibili al fine di passare dall'attuale sistema a “compartimenti stagni” (le banche dati che non comunicano) ad un sistema “permeabile” (le banche dati che comunicano attraverso chiavi di lettura comuni) e quindi di maggiore portata informativa. Questo passaggio è fondamentale affinché il sistema delle conoscenze sugli investimenti raggiunga la maggiore completezza possibile e possa essere efficacemente impiegato per scopi operativi.

L'obiettivo strategico è ottenere, attraverso il massimo sfruttamento delle informazioni di dettaglio sugli investimenti pubblici presenti in banche dati diverse, quadri conoscitivi e previsivi che possano essere utilizzati per le decisioni politiche, ed anche per consentire un controllo fine del ciclo del progetto e interventi di verifica mirati e tempestivi.

Presupposto del sistema di analisi e previsione è l'integrazione delle informazioni sugli investimenti presenti in banche dati diverse e la loro analisi e rielaborazioni in modelli di previsione. Il sistema punta successivamente a estendere l'universo di applicazione delle previsioni ed effettuare una analisi delle performance degli interventi per la costruzione di indici di *benchmark*.

All'interno della casistica completa di incompatibilità, disomogeneità ed errori riscontrabili nelle banche dati, il *Sistema di integrazione delle banche dati di monitoraggio* si occupa in particolare di due tipologie di temi:

1. la necessità di un codice univoco che identifichi lo stesso progetto che permetta di effettuare elaborazioni di dati presenti in diverse basi di dati senza dover ricostruire con strumenti evoluti l'identità del progetto;
2. l'utilizzo nelle varie banche dati di unità di rilevazione differenti deriva dalle diverse necessità di monitoraggio che caratterizzano le varie basi di dati: esse osservano i progetti o gli appalti, gli interventi complessivi o i singoli lotti, ecc.

Per le attività svolte, l'UVER si confronta ogni giorno con la necessità di raccogliere e armonizzare i dati sparsi tra le varie fonti, trasformandoli in informazioni unitarie e coerenti. Un momento chiave di tale armonizzazione è l'assegnazione a ciascun progetto un identificativo preciso e univoco, costituendo, di fatto, una sorta di “anagrafe dei progetti”.

L'approccio dell'UVER al tema dell'identificazione univoca dei progetti, principalmente informativo, è complementare e convergente a quello normativo, finalizzato alla trasparenza amministrativa, seguito dalle procedure MIP (Monitoraggio investimenti pubblici) e CUP (Codice unico di progetto) che

prevedono l'assegnazione a ciascun progetto di un codice identificativo univoco e hanno origine in precise normative di riferimento (L.144/99 e Reg.24/04).

L'utilizzo generalizzato del CUP incontra ancora oggi resistenze e comportamenti elusivi, come ampiamente già sostenuto e dimostrato nei capitoli 3 e 4 (e vedi in particolare i paragrafi 3.2.4 e 4.4.3). Ciò ha spinto da tempo l'UVER ad attivarsi seguendo l'approccio informativo, mantenendo tuttavia fermo il punto della necessità dell'attribuzione del CUP a ciascun progetto che si candidi a ottenere risorse pubbliche, condizione irrinunciabile perché si possa produrre quella conoscenza operativa in grado di far assumere scelte politiche consapevoli ed efficaci.

Oltre ai numerosi soggetti ed enti che sono responsabili della programmazione e all'utilizzo delle risorse per investimenti pubblici, l'altro grande soggetto che ha informazioni sull'attuazione degli investimenti è l'Autorità di vigilanza, già sui lavori pubblici, e che adesso ha esteso le proprie funzioni di controllo al mondo dei contratti per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Con l'Autorità l'UVER collabora fin dal 2005. A questa collaborazione si è però deciso di dare una veste formale e di individuare un percorso istituzionale con obiettivi operativi specifici.

Su iniziativa dell'UVER, infatti tra il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e l'Autorità di vigilanza sui contratti e i lavori pubblici è stata sottoscritta una convenzione con cui verrà avviato un progetto comune finalizzato all'integrazione dei rispettivi sistemi informativi sugli investimenti pubblici.

I presupposti di tale collaborazione sono:

- il fatto che il DPS già possiede e sta provvedendo a unificare i sistemi di monitoraggio (come si dirà fra poco nel paragrafo 5.4.2, con relative banche dati, dei progetti finanziati con fondi europei e con il fondo per le aree sottoutilizzate;
- il fatto che l'Autorità di vigilanza a sua volta svolge il monitoraggio dei dati di tutti i contratti pubblici e le conseguenti elaborazioni dei dati;
- che l'Autorità ha – unica tra i tanti soggetti che pure hanno titolo per chiedere informazioni - il potere di attribuire sanzioni pecuniarie in caso di mancata trasmissione dei dati.

Lo scopo strategico del progetto è quello di consentire che questi sistemi informativi possano "parlarsi" e sia possibile gestirli in modo integrato, omogeneizzando il modo di trasmettere i dati e quindi di analizzarli e utilizzarli.

Da ciò si conta di ottenere:

- un miglioramento della qualità, della completezza e dell'affidabilità dei dati;
- un aumento del potenziale analitico, descrittivo e previsivo delle amministrazioni coinvolte;
- una semplificazione dell'attività degli operatori di mercato e dei soggetti incaricati della raccolta e trasmissione dei dati;