

Una prima applicazione: la banca dati APQ

Le elaborazioni ed i risultati presentati in questo documento si riferiscono agli interventi compresi nella banca dati APQ, che rappresentano una parte del vasto universo degli interventi pubblici.

In ogni caso, per la struttura e l'impostazione dei modelli che lo compongono, il Sistema è applicabile a tutti gli interventi presenti nelle diverse banche dati di cui utilizza le informazioni comuni.

Le caratteristiche del Sistema e dei relativi modelli saranno illustrate dapprima in termini generali, presentando poi in maniera dettagliata la loro applicazione al caso specifico degli interventi APQ.

III.2.2 Il modello di stima della spesa realizzata per gli interventi APQ

Il sistema di monitoraggio degli interventi APQ

Gli APQ (Accordi di Programma Quadro) rappresentano lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma (IIP).

L'IIP è lo strumento di programmazione che ha la funzione di coordinare l'attività del Governo Centrale e delle Amministrazioni locali (Regioni o Province Autonome) per l'individuazione degli obiettivi, dei settori e delle aree in cui effettuare interventi infrastrutturali di sviluppo locale.

Per ogni settore di intervento è prevista la stipula di un APQ, nel quale vengono definiti in dettaglio gli interventi ed i relativi finanziamenti, attivando nel contempo le procedure di monitoraggio.

Attraverso il sistema di monitoraggio, che ha lo scopo di permettere una costante verifica dello stato di avanzamento e l'individuazione di eventuali criticità del processo di realizzazione di un intervento, vengono raccolte informazioni su:

- **caratteristiche strutturali**, tra cui: localizzazione geografica, asse (Città, Reti e nodi di servizio, Sistemi locali, Risorse culturali, Risorse naturali, Risorse umane), tipo di intervento (Nuova realizzazione, Restauro/Recupero, Manutenzione, Servizi, Nuova fornitura, Altro), soggetto proponente e soggetto attuatore;
- **situazione**: attivo, annullato, sospeso, concluso;
- **cronoprogramma**, in cui sono indicate le date di inizio e fine, effettive o previste, delle diverse fasi del processo di attuazione di un intervento;

- **piano economico**, che raccoglie informazioni sul costo complessivo previsto e sul costo delle opere e delle attività progettuali già realizzate alla data di monitoraggio⁵⁶.

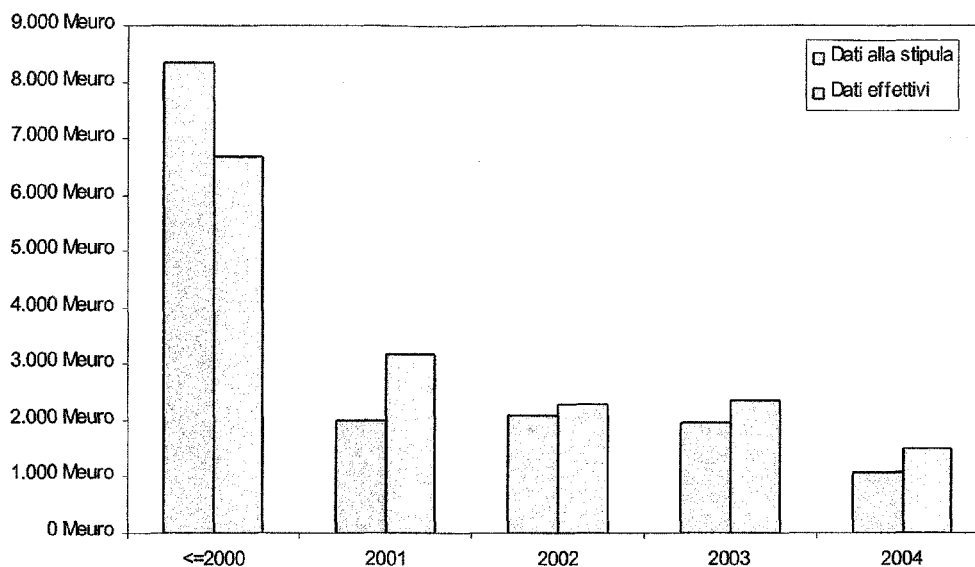
I dati relativi al costo dichiarato e a quello realizzato sono articolati su base annuale per tutto il periodo previsto per il completamento dell'intervento. Ad ogni successiva versione del monitoraggio i dati sul costo dichiarato vengono aggiornati con i dati effettivi di costo realizzato fino a quella data. Le informazioni vengono monitorate ed aggiornate con cadenza semestrale.

Dall'analisi delle verifiche delle informazioni raccolte attraverso il monitoraggio è emerso che le previsioni fornite alla stipula sulla data effettiva di avvio e sull'articolazione della spesa nel tempo solitamente sottostimano i tempi di realizzazione e la spesa effettivamente realizzata. Da qui la necessità di mettere a punto uno strumento che permetta di anticipare con buona approssimazione il comportamento degli interventi.

Ad esemplificazione di quanto sopra, nella Figura III.5 viene riportato il valore dei 3.100 interventi avviati a ottobre 2004, in relazione all'anno di avvio previsto alla stipula e all'anno di avvio effettivo. Gli interventi con avvio programmato entro il 2000 sono stati avviati anche negli anni successivi.

⁵⁶ Il valore delle opere e delle attività progettuali effettivamente realizzate alla data di rilevazione si desume dalla contabilità analitica del cantiere e da ulteriori spese sostenute dalla stazione appaltante. Non necessariamente il valore coincide con quanto certificato nei SAL (Stato di Avanzamento Lavori) perché la spesa realizzata è determinata su scadenze temporali prefissate (che corrispondono alle date di monitoraggio del 30 giugno e del 31 dicembre di ogni anno) e comprende anche le spese per ulteriori (eventuali) attività progettuali. E' inoltre da sottolineare che questo valore non indica l'avanzamento contabile delle spese per la realizzazione del progetto ma corrisponde al valore delle attività effettuate.

Figura III.5 COSTO DEGLI INTERVENTI PER ANNO DI AVVIO
(3.100 interventi avviati presenti alla stipula)



I dati

I dati utilizzati nell'applicazione del modello si riferiscono agli interventi inseriti nei 226 APQ presenti in banca dati alla fine di ottobre 2004. Si tratta di oltre 9.000 interventi, per un costo complessivo di 51.100 Meuro ed un costo realizzato complessivo (alla ultima data di monitoraggio considerata) pari a 8.500 Meuro⁵⁷.

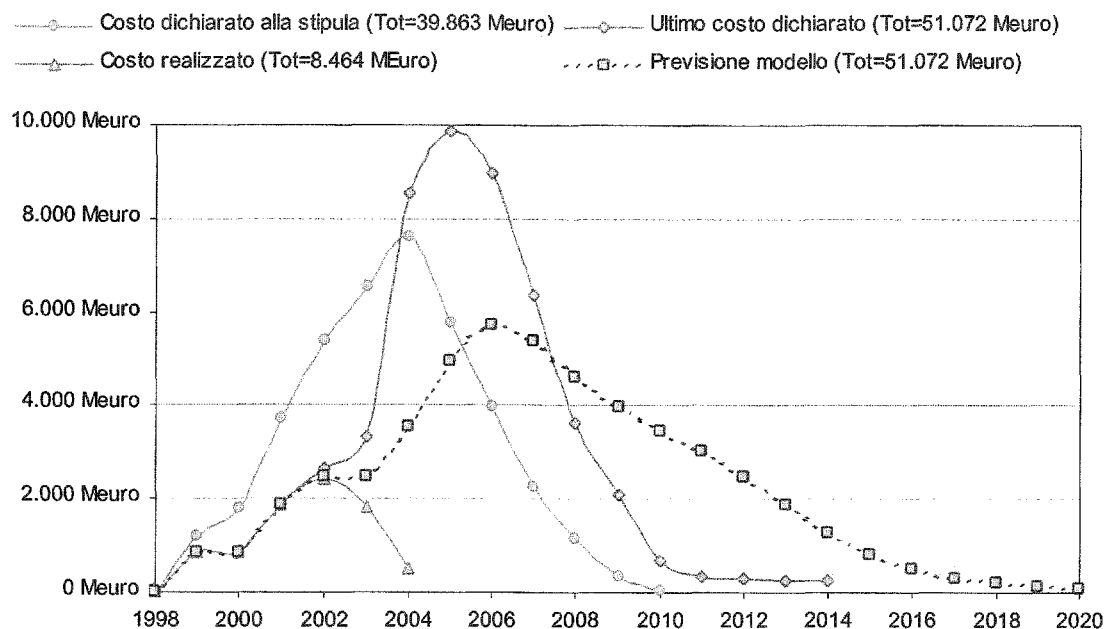
Nell'universo vengono identificati circa 200 interventi non significativi per la stima dei modelli (*outlier*), ma comunque oggetto di previsione.

Le previsioni

I risultati del sistema di previsione – illustrato in dettaglio nell'Appendice metodologica – sono riportati nel seguente grafico.

⁵⁷ Il costo non è definitivo ma relativo all'ultima data di monitoraggio disponibile, che in alcuni casi è precedente al 2004.

FIGURA III.6 SPESA TOTALE INTERVENTI IN APQ
Dati 22.10.2004



Prima di analizzare le previsioni del modello, è già possibile notare lo slittamento della curva dell'ultimo costo dichiarato rispetto a quello dichiarato alla stipula: esso dipende sia dal ritardo all'avvio accumulato dagli interventi, sia da un andamento più graduale della spesa realizzata: in altre parole i piani di spesa iniziali appaiono troppo ottimistici.

La curva della previsione evidenzia uno slittamento ancora maggiore e suggerisce, quindi, che anche le più aggiornate previsioni delle amministrazioni continuano a essere sovrastimate, rispetto a quanto si riscontra nei dati di spesa effettivamente realizzata.

Secondo le previsioni del modello, la spesa degli interventi APQ non si esaurirà nel 2014, come attualmente previsto dalle amministrazioni, ma sarà distribuita su un arco di tempo più ampio che si estende fino al 2018 circa.

Un'altra indicazione che emerge è il notevole ridimensionamento del valore massimo della spesa in un anno che, da valori previsti fra i 9 e i 10 miliardi di euro (fra il 2004 e il 2006), non arriva ai 6 miliardi.

11.2.3 Attività di supporto alle Regioni

La possibilità di avvalersi di uno strumento di previsione della spesa, come quello costruito dall'UVER, ha consentito al Dipartimento di avviare un confronto con le Regioni Obiettivo 1, in cui proporre un metodo per effettuare una revisione delle previsioni di spesa delle risorse in APQ. La necessità di disporre di previsioni affidabili è rimarcata dalla coesistenza delle risorse nazionali aggiuntive del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) assegnate dal CIPE e da quelle dei fondi strutturali comunitari: i due canali di risorse seguono regole e tempistiche diverse, per cui risulta fondamentale assicurarne la coerenza, conoscendo in anticipo l'evoluzione dei singoli progetti e la relativa copertura finanziaria.

Il primo incontro con le Regioni Obiettivo 1 ha avuto natura collegiale ed è stato organizzato il 14 giugno; in tale occasione l'UVER ha presentato le previsioni effettuate con il solo modello di spesa allora disponibile, catturando immediatamente l'attenzione delle Regioni per un confronto più approfondito. Al centro dell'attenzione si è posto il problema di individuare esattamente l'insieme di interventi oggetto delle previsioni e l'aggiornamento dei dati su cui queste vengono costruite. In effetti, tale esigenza nasce dal fatto che il monitoraggio degli interventi in APQ scontava, allora, un notevole ritardo di aggiornamento, garantendo dati validati che risalivano anche ad un anno prima. Poiché la spesa FAS è una componente indispensabile per conseguire l'addizionalità del QCS, è stato richiesto alle Regioni di rivedere i propri profili di spesa, attraverso la riprogrammazione dei singoli APQ, per assicurare la stabilità delle nuove previsioni, su cui proseguire il confronto dopo la pausa estiva.

Nel frattempo, dagli sviluppi metodologici introdotti durante l'estate, è nato il nuovo sistema di previsione della spesa per gli interventi in APQ, applicato per la prima volta sui dati aggiornati al 30.6.2004 e disponibili alla fine di ottobre.

I risultati del nuovo sistema di previsione, pronti all'inizio di novembre, sono stati utilizzati in occasione degli incontri bilaterali con le Direzioni della Programmazione delle Regioni Obiettivo 1, fissati nei mesi di novembre e dicembre dal Servizio Intese e dal Servizio Fondi Strutturali, in collaborazione con l'UVER, volti ad aggiornare i temi analizzati nell'incontro di giugno.

Negli incontri bilaterali, tutte le Regioni hanno espresso un consenso generale sulle previsioni elaborate dall'UVER per il 2004. In alcuni casi, tuttavia, le previsioni per

gli anni successivi sono sembrate pessimistiche, alla luce dell'impulso determinato dall'introduzione della norma sugli impegni giuridicamente vincolanti, su cui le Regioni sono in grado di fornire valutazioni più precise rispetto al modello grazie alla conoscenza specifica dei progetti di propria competenza. Le Regioni hanno altresì evidenziato che tale conoscenza non si estende ai casi di APQ stipulati con amministrazioni centrali (es. ANAS, Ferrovie, ecc.), in cui viene meno il controllo diretto della Regione e per i quali si manifestano frequenti problemi di tempestività e affidabilità dei dati. Infine, è stato richiesto di poter utilizzare lo strumento previsionale dell'UVER anche nella fase istruttoria dei nuovi APQ, per determinare da subito cronoprogrammi più affidabili attraverso profili di spesa tipici forniti dal modello sulla base dei dati effettivi (*benchmark*), da confrontare con quelli forniti dagli enti.

I primi riscontri della bontà delle nuove previsioni regionali e di quelle dell'UVER potranno essere effettuati nel primo semestre del 2005, una volta che saranno disponibili i dati al 31.12.2004.

III.3 Gli interventi di completamento (L. 208/98)

III.3.1 Sintesi al 31.12.2004

Gli interventi di completamento di opere infrastrutturali finanziati con le delibere CIPE n. 52/99 e n. 135/99 e avviati con assegnazioni finanziarie effettuate nel periodo 1999-2002, risultano ultimati nel 66 per cento dei casi (199 su 302), che totalizzano, tuttavia, circa il 35 per cento dei finanziamenti assegnati.

L'avanzamento della spesa complessiva per l'intero programma viene stimato al 57,1 per cento su base nazionale: nel Mezzogiorno è al 54,0 per cento, mentre nel Centro-Nord al 76,3 per cento. Il forte divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord, tuttavia, non nasce da una diversa capacità di spesa, ma dalla diversa composizione, soprattutto in termini di durata, del mix di progetti che ricadono nelle due aree.

Le previsioni di spesa, effettuate con uno specifico modello statistico, indicano che nel triennio 2005-2007 la spesa raggiungerà circa l'85 per cento, per poi esaurirsi gradualmente negli anni successivi.

III.2 Interventi ultimati e in corso

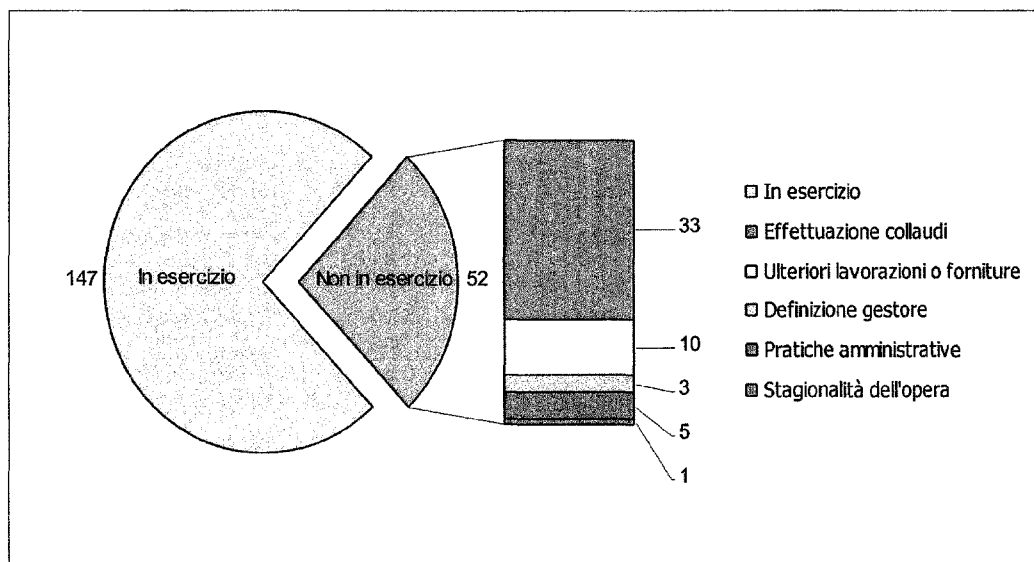
Gli interventi ultimati

Risultano ultimati circa i due terzi degli interventi ammessi a finanziamento (199 su 302); essi corrispondono, tuttavia, a poco più di un terzo dei finanziamenti assegnati dal CIPE (Tavola III.3).

Il gap fra la percentuale di ultimazione in termini numerici e quella in termini finanziari, più elevato nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, indica che gli interventi ultimati sono quelli con gli importi più piccoli: nel Mezzogiorno questo accade in misura ancora più accentuata che nel Centro-Nord.

Poco più di un quarto degli interventi ultimati (52 su 199) corrisponde ad opere non ancora entrate in esercizio (Figura III.7). Infatti, l'ultimazione viene identificata in genere dal certificato di ultimazione lavori mentre il percorso realizzativo di un intervento prosegue fino all'effettiva entrata in funzione.

FIGURA III.7 OPERE COMPLETATE IN ESERCIZIO E NON AL 31.12.2004



La causa più ricorrente è legata ai tempi necessari per l'effettuazione dei collaudi (33 casi).

Tuttavia è da notare che in alcuni casi l'intervento di completamento non è stato sufficiente a garantire l'entrata in esercizio delle opere perché queste sono comunque interdipendenti con altri lavori in corso o da effettuare, o perché attendono l'acquisto di forniture.

Per le 52 opere non ancora entrate in esercizio, la Tavola III.1 riporta le previsioni indicate dagli enti attuatori.

TAVOLA III.1 PREVISIONI PER L'ENTRATA IN ESERCIZIO DELLE OPERE

Previsioni di entrata in esercizio	Motivi di non entrata in esercizio					Totale
	Collaudi	Ulteriori lavorazioni o forniture	Definizione gestore	Pratiche amministrative	Stagionalità dell'opera	
Entro il 30.4.2005	13	1		1	1	16
Entro il 31.8.2005	8	3				11
Oltre il 31.8.2005 o non prevedibile	12	6	3	4		25
Totale	33	10	3	5	1	52

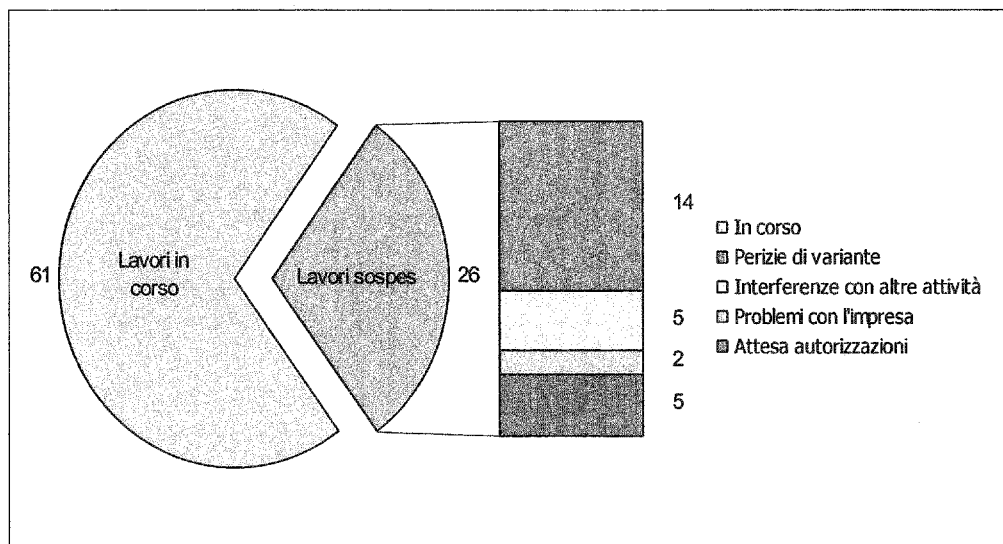
Gli interventi in corso

Gli interventi in corso sono il 29 per cento del totale (87 su 302), ma assorbono il 56 per cento dei finanziamenti CIPE (Tavola III.3).

Si tratta degli interventi di maggiore dimensione, che hanno durate mediamente più lunghe.

Tuttavia, per circa un terzo di tali interventi (26 su 87), sono in corso delle sospensioni (Figura III.8). Va detto che anche nel caso di sospensione di uno solo degli eventuali lotti in cui è articolato l'intervento, questo viene considerato sospeso nel suo insieme.

Figura III.8 INTERVENTI CON SOSPENSIONI AL 31.12.2004



Le cause di sospensione più ricorrenti sono quelle legate alle perizie di variante. Sono frequenti anche casi legati a interferenze con altre attività e a motivi di natura amministrativa, quali l'attesa di autorizzazioni.

Per i 26 interventi sospesi, la Tavola III.2 riporta le previsioni di ripresa indicate dagli enti attuatori.

TAVOLA III.2 PREVISIONI PER LA RIPRESA DEGLI INTERVENTI SOSPESI

Previsioni di ripresa	Motivi di sospensione				
	Perizie di variante	Problemi con l'impresa	Interferenze con altre attività	Attesa autorizzazioni	Totale
Entro il 28.2.2005	3	1	1	4	9
Entro il 30.4.2005	4		2		6
Oltre il 30.4.2005 o non prevedibile	7	1	2	1	11
Totale	14	2	5	5	26

Il quadro di insieme

Nella Tavola III.3 è riportata la situazione al 31.12.2004 degli interventi di completamento.

TAVOLA III.3 STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DI COMPLETAMENTO AL 31.12.2004 (importi in migliaia di euro)

Regione	Ultimati		In corso		Non avviati		Da riprogrammare		Totale	
	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE	Numero	Finanz. CIPE
Abruzzo	14	13.174	7	59.129	0	0	0	0	21	72.303
Basilicata	2	16.527	4	23.241	2	7.747	0	0	8	47.514
Calabria	37	51.500	12	60.766	0	0	0	0	49	112.266
Campania	28	127.761	18	221.932	2	30.471	3	10.422	51	390.586
Molise	11	20.302	0	0	0	0	0	0	11	20.302
Puglia	36	123.051	15	48.876	1	516	2	3.202	54	175.646
Sardegna	5	36.174	3	37.701	0	0	1	7.747	9	81.622
Sicilia	15	41.679	10	314.859	2	73.927	1	362	28	430.827
Mezzogiorno	148	430.167	69	766.505	7	112.661	7	21.733	231	1.331.065
	(64,1%)	(32,3%)	(29,9%)	(57,6%)	(3,0%)	(8,5%)	(3,0%)	(1,6%)	(100,0%)	(100,0%)
Emilia Romagna	3	5.629	0	0	0	0	0	0	3	5.629
Friuli Venezia Giulia	3	10.329	1	1.343	0	0	1	4.870	5	16.542
Lazio	14	13.772	7	17.850	0	0	1	1.291	22	32.913
Liguria	1	3.099	2	18.398	0	0	0	0	3	21.497
Lombardia	4	9.141	0	0	0	0	0	0	4	9.141
Piemonte	5	11.693	3	22.022	0	0	0	0	8	33.715
P.A. Bolzano	1	1.833	0	0	0	0	0	0	1	1.833
P.A. Trento	2	1.149	0	0	0	0	0	0	2	1.149
Toscana	10	11.796	4	13.789	0	0	0	0	14	25.585
Valle d'Aosta	1	2.117	0	0	0	0	0	0	1	2.117
Veneto	7	21.895	1	2.324	0	0	0	0	8	24.219
Centro – Nord¹	51	92.453	18	75.727	0	0	2	6.161	71	174.340
	(71,8%)	(53,0%)	(25,4%)	(43,4%)	(0,0%)	(0,0%)	(2,8%)	(3,5%)	(100,0%)	(100,0%)
Italia	199	522.620	87	842.231	7	112.661	9	27.893	302	1.505.405
	(65,9%)	(34,7%)	(28,8%)	(55,9%)	(2,3%)	(7,5%)	(3,0%)	(1,9%)	(100,0%)	(100,0%)

¹ Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tavola in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma

III.3.3 L'avanzamento della spesa

La Tavola III.4 riporta la serie storica della percentuale di avanzamento della spesa del programma di completamento relativamente al periodo in cui il programma è stato sottoposto a monitoraggio. In ogni periodo si riporta il valore percentuale cumulato dell'avanzamento sul complesso degli interventi considerati per regione e area geografica.

L'avanzamento della spesa è inteso in termini economici e non finanziari, in altre parole è rappresentativo del valore delle opere realizzate e non dei pagamenti effettuati. A tal fine, come variabile che può meglio descrivere tale avanzamento, si considera la percentuale di avanzamento lavori secondo l'ultimo Stato di Avanzamento Lavori (SAL) emesso.

Il valore riportato nella tavola è quindi ottenuto come media dell'avanzamento lavori dei singoli interventi, pesata con il rispettivo costo: il valore riportato è pertanto influenzato in misura maggiore dagli interventi con i costi più elevati⁵⁸.

TAVOLA III.4 AVANZAMENTO DELLA SPESA AL 31.12.2004

Regione	Percentuale di avanzamento della spesa							
	31.8.2002	31.12.2002	30.4.2003	31.8.2003	31.12.2003	30.4.2004	31.8.2004	31.12.2004
Piemonte	65,2	71,5	75,7	79,3	81,8	83,8	85,1	87,0
Valle d'Aosta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia	68,7	84,5	98,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Liguria	19,6	24,2	31,1	37,0	40,0	46,0	54,7	62,9
P.A. Trento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
P.A. Bolzano	0,0	23,7	23,7	52,6	97,2	100,0	100,0	100,0
Veneto	75,0	87,1	90,4	93,3	94,2	95,9	97,0	98,1
Friuli Venezia Giulia	49,7	62,9	68,4	73,1	73,1	73,1	73,1	73,1
Emilia Romagna	56,0	71,3	77,9	83,7	83,7	93,4	100,0	100,0
Toscana	46,2	53,8	58,7	72,1	77,3	80,6	85,8	89,6
Lazio	14,0	16,4	20,1	26,5	31,1	37,0	43,2	45,9
Abruzzo	19,0	26,7	30,0	35,9	42,2	47,3	52,8	57,7
Molise	58,6	65,1	70,3	75,8	86,0	94,3	99,8	99,8
Campania	18,7	22,7	25,8	27,6	30,9	32,8	36,9	39,5
Puglia	51,9	57,8	62,1	64,5	68,0	70,0	72,1	73,9
Basilicata	21,9	27,1	30,0	31,3	34,9	37,7	38,4	45,8
Calabria	37,9	48,2	53,6	61,4	67,8	72,8	79,2	90,0
Sicilia	27,0	30,4	32,9	41,9	46,2	50,0	54,0	60,4
Sardegna	37,8	44,5	46,8	52,3	58,1	61,9	66,3	69,9
Centro - Nord¹	46,2	53,0	57,8	63,2	66,1	69,7	73,6	76,3
Mezzogiorno	26,1	30,8	34,0	38,5	42,6	45,5	49,6	54,0
Italia	28,9	33,9	37,3	42,0	45,9	48,9	53,0	57,1

¹ Le regioni Marche ed Umbria non figurano nella tavola in quanto già incluse negli accordi di programma quadro delle intese istituzionali di programma

⁵⁸ L'avanzamento di un intervento viene calcolato come rapporto fra l'ultimo SAL emesso e l'importo contrattuale dei lavori. Nel caso di interventi articolati in lotti, l'avanzamento dell'intervento è ottenuto come media degli avanzamenti dei singoli lotti, utilizzando come ponderatore il rispettivo importo contrattuale.

In termini di avanzamento della spesa complessiva per gli interventi, l'intero programma si pone al 57,1 per cento su base nazionale, corrispondente al 54,0 per cento nel Mezzogiorno e al 76,3 per cento nel Centro-Nord.

Le Regioni che si distinguono per una maggiore percentuale di spesa realizzata nell'anno 2004 sono Liguria e Calabria, mentre in Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano, Emilia Romagna e Molise sono stati ultimati tutti gli interventi finanziati.

Dal punto di vista metodologico, è importante precisare che le serie storiche riportate nella tavola precedente possono subire delle variazioni anche per valori riferiti al passato. Ciò può succedere per una serie di motivi:

1. Sostituzione dei dati mancanti

- se il dato è mancante per una fase, rispetto a cui i dati sono presenti sia per una fase precedente che per una successiva, allora esso viene sostituito mediante interpolazione lineare;
- se il dato mancante non è supportato da dati presenti per una fase successiva allora esso viene sostituito con la previsione del modello.

La variazione dei valori nella tavola può quindi dipendere dal fatto che i dati mancanti all'ultimo monitoraggio, inizialmente sostituiti con le previsioni del modello, vengano successivamente sostituiti con le interpolazioni, in modo definitivo, una volta acquisiti i nuovi dati dei monitoraggi successivi.

2. Cambiamento dei denominatori utilizzati per il calcolo della percentuale di avanzamento, cioè dell'importo totale dei lavori, in seguito a perizie con variazioni di costo o in sede di rendicontazione finale;

3. Cambiamento del costo dell'intervento, utilizzato come ponderatore per le medie regionali⁵⁹.

III.3.4 Le previsioni di spesa

Il sistema di monitoraggio dell'UVER, avviato nel mese di settembre 2002, fornisce dati aggiornati con cadenza quadrimestrale sulla situazione degli interventi di

⁵⁹ Il costo di un intervento è pari al totale riportato nel quadro economico aggiornato e varia durante la vita dell'intervento: prima che i lavori vengano affidati il costo è pari all'importo progettuale, a sua volta pari alla somma dei finanziamenti, in assenza di criticità finanziarie. Dopo la gara il quadro economico viene rimodulato incorporando il ribasso d'asta e durante l'esecuzione dei lavori può ulteriormente variare in seguito a perizie che comportano variazioni di costo. Solo a conclusione dell'intervento, in fase di collaudo, il costo diventa definitivo e corrisponde alla spesa effettivamente sostenuta.

completamento⁶⁰. Al fine di sfruttare al meglio la potenza informativa dei dati del monitoraggio è stato formulato un modello statistico che stima la percentuale di avanzamento di ogni singolo intervento. La metodologia statistica utilizzata consiste in una regressione lineare sulla trasformata *logit* della percentuale cumulata di avanzamento, con una componente di autoregressione del primo ordine. Le variabili prese in considerazione, oltre alla percentuale di avanzamento al monitoraggio precedente, sono la durata dei lavori inizialmente prevista, la regione di localizzazione, la classe di importo, il settore infrastrutturale e il tipo di amministrazione competente (regionale o centrale).

La metodologia utilizzata per effettuare le previsioni è stata presentata in occasione del *SAS Forum International* di Copenhagen, tenuto nel mese di giugno 2004⁶¹.

Il modello, stimato sulla base di circa 2.600 osservazioni significative corrispondenti agli oltre 400 lotti in cui si articolano gli interventi finanziati, evidenzia che gli effetti dipendenti dall'importo e dalla regione non sono statisticamente significativi, in quanto l'effetto assolutamente dominante è proprio quello dell'avanzamento al monitoraggio precedente. Tale risultato, comunque, dipende dalla particolare composizione dell'universo di interventi e non è direttamente generalizzabile ad altri insiemi di interventi.

Sotto l'ipotesi che la percentuale di avanzamento dei lavori sia un buon indicatore dell'avanzamento in senso economico della spesa, si possono aggregare le stime per i vari interventi ottenendo una previsione per l'avanzamento complessivo del programma nei prossimi anni.

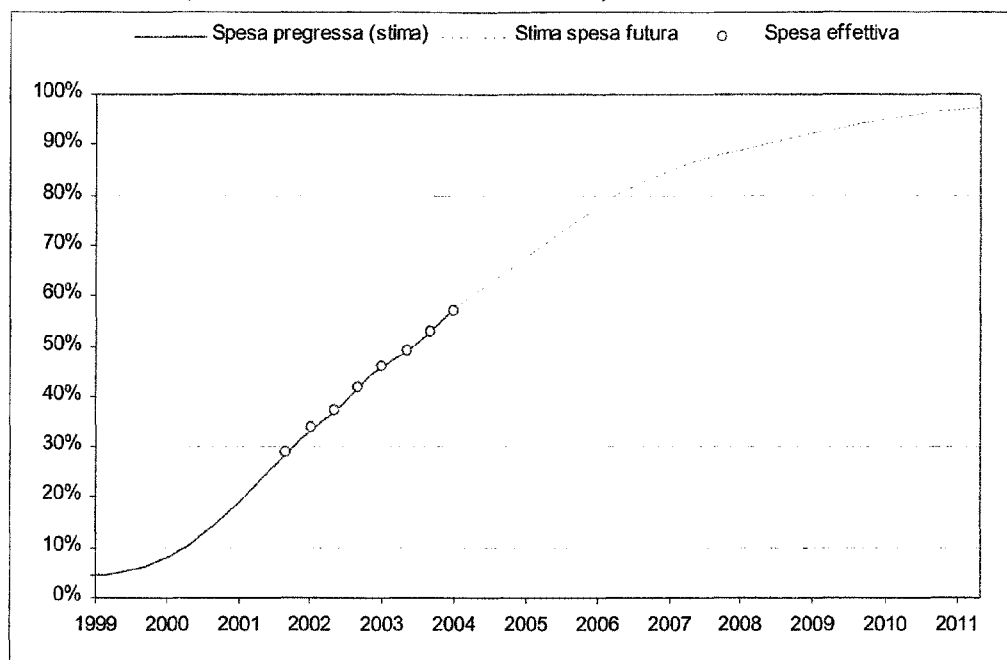
Nella Figura III.9 viene riportata la previsione per l'avanzamento complessivo del programma, ottenuta aggregando le stime per i singoli interventi.

⁶⁰ La rilevazione avviene mediante l'invio di un questionario in forma personalizzata, per fax e/o posta elettronica, al referente principale dell'intervento presso l'ente attuatore richiedendo, quindi, i dati ad ogni scadenza direttamente al soggetto che li produce. Il questionario da inviare viene precompilato con tutti i dati a disposizione dell'UVER in modo tale che gli enti attuatori li debbano inserire solo la prima volta, per poi verificarli, aggiornarli e integrarli nelle rilevazioni successive.

I dati pervenuti subiscono un duplice processo di validazione. I questionari compilati vengono inizialmente controllati manualmente da esperti di settore. Ove necessario i referenti vengono ricontattati per integrazioni e/o chiarimenti. Successivamente, al momento dell'inserimento nella banca dati, gli aggiornamenti sono sottoposti a controlli di coerenza effettuati automaticamente dal sistema. Il grado di copertura delle varie fasi di rilevazione, è oscillato fra il 78 e il 96 per cento, mentre i tempi medi di risposta sono variati tra i 10 e i 20 giorni, con rare punte oltre i 30 giorni.

⁶¹ cfr. MEF-DPS-UVER (2004) "*Building knowledge from past data: an estimate of public expenditure for the "Completamenti" Infrastructure Programme*", http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/uver/BK_Copenhagen2004.pdf

**Figura III.9 PREVISIONI DI AVANZAMENTO DELLA SPESA
(DATI CONSOLIDATI AL 31.12.2004)**

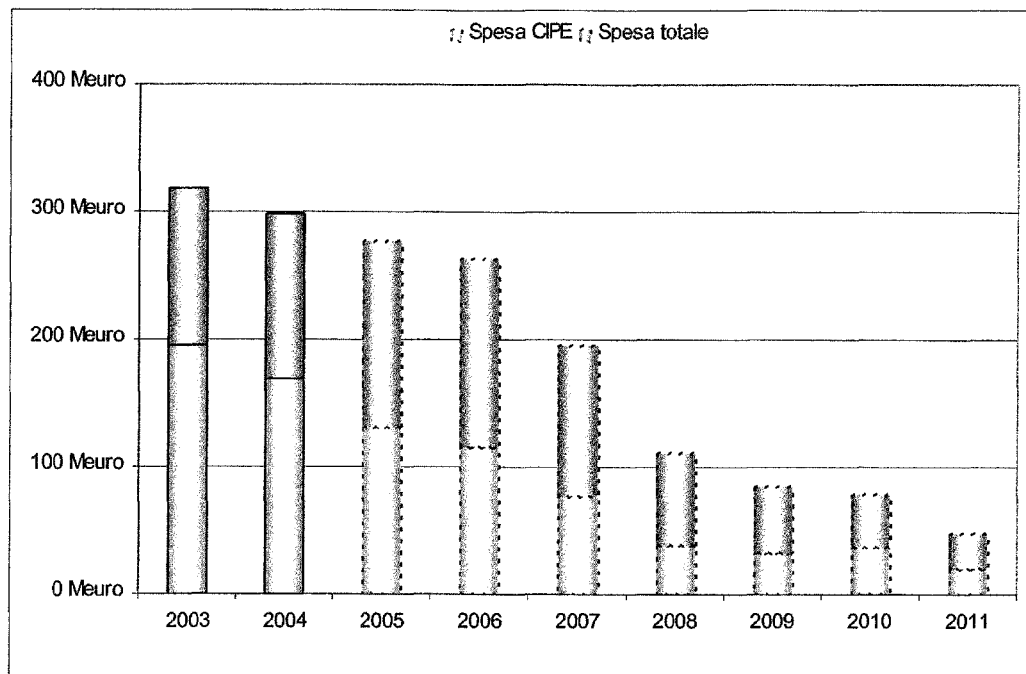


Il modello, a partire da un avanzamento di poco inferiore al 60 per cento alla fine del 2004, prevede una crescita fino all'85 per cento alla fine del 2007. L'avanzamento prosegue poi più lentamente estinguendosi progressivamente negli anni successivi.

Nell'ipotesi che la percentuale di avanzamento lavori sia una buona approssimazione dell'avanzamento della spesa di un intervento, i risultati del modello si possono leggere in termini di previsioni di spesa per il programma nei prossimi anni. Dunque, la spesa complessiva realizzata fino al 31 dicembre 2002 è pari a circa 900 milioni di euro⁶² (di cui circa 550 CIPE). Nella Figura III.10 vengono riportati i dati degli anni successivi: i valori degli anni 2003 e 2004 sono effettivi (con i caveat precedentemente evidenziati) mentre gli altri sono le previsioni annuali di spesa fornite dal modello.

⁶² Poiché il monitoraggio ha avuto inizio nel 2002, non sono disponibili i dati di spesa annuali per gli anni precedenti.

FIGURA III.10 PREVISIONI ANNUALI DI SPESA
(dati consolidati al 31.12.2004)



Le previsioni indicano che per il 2005 e il 2006 la spesa si manterrà su livelli confrontabili al 2004, iniziando a decrescere nel 2007 e attestandosi su valori di lieve entità progressivamente decrescenti negli anni successivi.

III.4 L'Indicatore Anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali

III.4.1 Gli obiettivi

L'UVER partecipa ad un importante progetto in collaborazione con l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, per la messa a punto di uno strumento per l'anticipazione dei conti pubblici territoriali. Il progetto è nato nell'ambito di un'attività di più ampia portata, da tempo in corso all'interno del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e che ha condotto alla realizzazione della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT).

L'obiettivo prioritario dei Conti Pubblici Territoriali è la rilevazione del complesso dei flussi finanziari - entrate e spese - delle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali, al fine di pervenire alla ricostruzione di conti consolidati del complesso della spesa - corrente e in conto capitale - del settore pubblico allargato in tutte le Regioni italiane e Province Autonome.

La banca dati CPT è disponibile a partire dall'anno 1996 e ad oggi è in grado di fornire, con frequenza annuale, dati aggiornati con un ritardo di due anni. L'esigenza di effettuare analisi di tipo congiunturale e di disporre di una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle politiche di sviluppo ha suggerito l'opportunità di costruire uno strumento statistico che anticipi i risultati dei Conti Pubblici Territoriali con un ritardo temporale significativamente ridotto, in grado di fornire, a regime, indicazioni circa l'andamento della spesa per l'anno in corso.

Con il Coordinamento del Nucleo tecnico di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici si è costituito un gruppo di lavoro misto interdipartimentale tra Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS), Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e rappresentanti dei progetti CPT e Monitoraggio dei flussi di cassa, presso i 21 Nuclei Regionali e delle Province Autonome, in raccordo con l'ISTAT. Tale gruppo, attraverso il costante confronto con un Comitato di monitoraggio composto da DPS, RGS, ISTAT e Banca d'Italia, ha realizzato un modello di stima trimestrale, l'Indicatore Anticipatore, relativo all'ammontare dei flussi di spesa in conto capitale diretti all'economia. Lo strumento fornisce tempestivamente dettagli relativi alla localizzazione territoriale - a livello di macroarea e regioni - della spesa pubblica.

L'Indicatore "anticipa" dunque, anche grazie a stime, l'informazione sistematica derivante dall'elaborazione di dati amministrativi ufficiali disponibili con ritardo. Attualmente l'Indicatore Anticipatore viene stimato annualmente con riferimento all'anno precedente. La cadenza infrannuale dell'Indicatore permette, a regime, di avere informazioni circa l'andamento della spesa pubblica trimestrale - con ritardo di un semestre - e di cogliere con tempestività le tendenze in atto.

III.4.2 Il quadro generale

La banca dati CPT garantisce informazioni per i flussi di entrate e spese (con la possibilità di esplorare sia la nozione di spesa in conto capitale che il concetto di spesa connessa allo sviluppo) non solo per la Pubblica Amministrazione (PA) ma anche per il Settore Pubblico Allargato (SPA).

Dovendo costruire uno strumento finalizzato ad effettuare analisi congiunturali e di supporto alla politica economica l'ambito di applicazione dell'Indicatore anticipatore

si è limitato all'aggregato della spesa pubblica e all'universo della Pubblica Amministrazione⁶³.

La procedura di costruzione dell'Indicatore Anticipatore ha seguito un approccio di tipo *bottom-up*, mediante la quale il livello totale stimato di spesa è stato ottenuto tramite aggregazione dei dati relativi agli ambiti più ristretti. L'indicatore per il totale spesa in conto capitale relativo al complesso della Pubblica Amministrazione è quindi il frutto dell'aggregazione di indicatori relativi alle singole voci di spesa (investimenti, trasferimenti ad imprese, trasferimenti a famiglie) e ai singoli comparti della Pubblica Amministrazione (Regioni, Province, Comuni, Stato, ANAS, ecc.).

Sulla base delle fonti man mano utilizzate e analizzate sono state costruite diverse versioni dell'Indicatore anticipatore corrispondenti a gradi di copertura incrementali dell'universo di riferimento. Attualmente, l'Indicatore anticipatore è in grado di stimare la spesa relativa alla quasi totalità della Pubblica Amministrazione (95 per cento): tale copertura garantisce la sostanziale neutralità rispetto all'andamento territoriale delle spese, pertanto il risultato ottenuto per il 95 per cento della PA si può estendere a tutto l'universo di riferimento (100 per cento)⁶⁴.

La struttura dell'Indicatore anticipatore, nella sua ultima versione, può essere adeguatamente rappresentata attraverso il seguente schema che illustra sia le fonti, sia le diverse tipologie di analisi statistica ed econometrica effettuate sui dati.

⁶³ Un'analisi preliminare delle fonti "candidate" ad alimentare l'Indicatore anticipatore ha portato ad escludere, nel breve periodo, la possibilità di disporre di informazioni adeguate per gli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato, ma esterni alla Pubblica Amministrazione, con forma giuridica di SpA e con partecipazioni spesso consistenti del settore privato (ENEL, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, ecc.).

⁶⁴ Al raggiungimento del 100 per cento dell'universo mancano le spese in conto capitale di Enti di previdenza ed altri Enti minori.