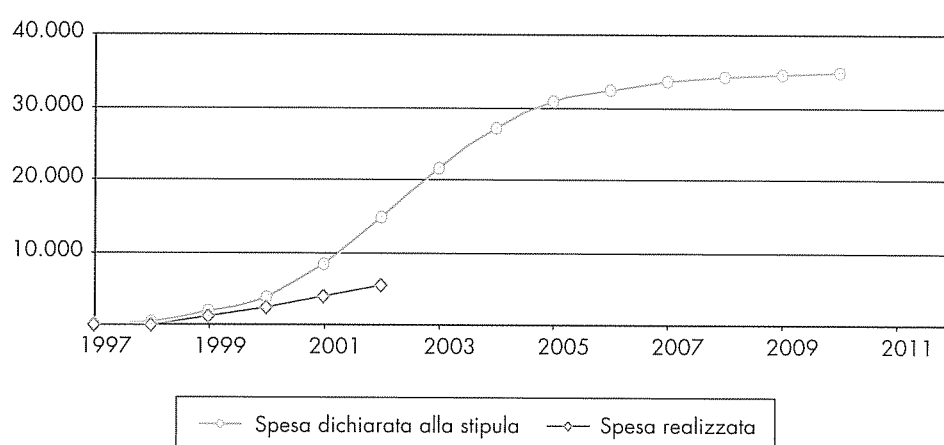


IV.4.3 L'avanzamento della spesa

La spesa realizzata al 31 dicembre 2002, calcolata sull'ultima rilevazione di monitoraggio disponibile, risulta pari a 5,8 miliardi di euro (pari al 16,7 per cento del costo complessivo dichiarato alla stipula e al 15,6 per cento di quello rilevato nell'ultima versione di monitoraggio) a fronte di una previsione, incorporata nei cronoprogrammi di spesa determinati in fase di stipula degli APQ, pari a 14,8 miliardi di euro (38,5 per cento).

Figura IV.10 - ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: PROFILO DI SPESA, STIME ALLA STIPULA E SPESA EFFETTIVA (valori in milioni di euro)



Fonte: DPS

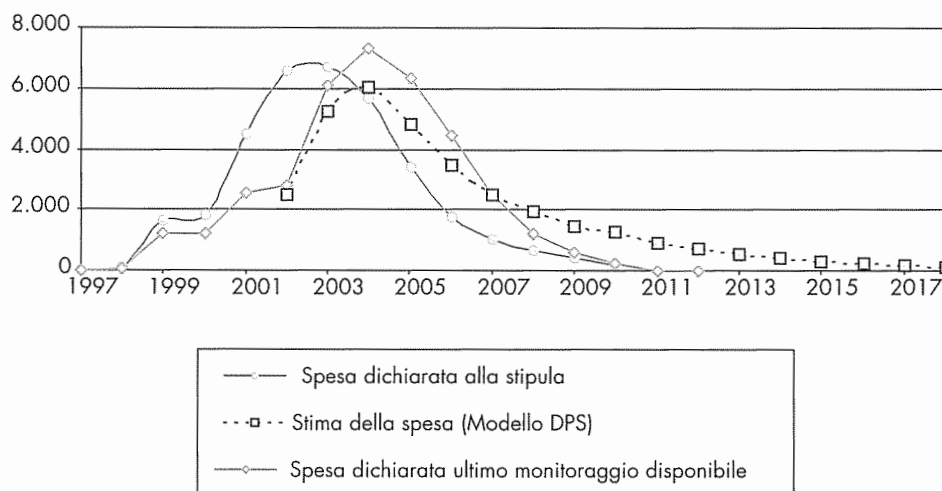
L'entità dello scostamento è frutto di diverse ragioni tra le quali va sicuramente annoverata la scarsa attendibilità delle previsioni che ha caratterizzato la gran parte degli Accordi sinora stipulati determinando, di fatto, una significativa sovrastima della spesa e una irrealistica definizione dei tempi di attuazione degli interventi.

Tutto ciò ha determinato il fenomeno della riprogrammazione nel corso della gestione degli Accordi, a seguito dei monitoraggi semestrali: i profili di spesa sono stati via via modificati in relazione ai riscontri effettivi dei valori inizialmente previsti.

È un dato che segnala una preoccupante criticità, che si riflette anche sul versante finanziario in quanto ostacola il tempestivo utilizzo delle risorse. A ciò fa in parte riscontro un processo di apprendimento da parte dei soggetti attuatori che, nel corso dell'attuazione dei programmi, hanno rimodulato le stime verso ipotesi più attendibili.

Questa duplice considerazione sembra emergere anche dal modello di previsione della spesa elaborato dal DPS. Il modello stima, sulla base dei dati di monitoraggio, la percentuale di avanzamento della spesa di ogni singolo intervento.

Figura IV.11 - ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO: MODELLO DI PREVISIONE DELLA SPESA
(valori in milioni di euro)



Fonte: DPS - elaborazioni su dati dell'applicativo informatico delle IIP

La figura mostra la distribuzione annuale della spesa, secondo quanto dichiarato alla stipula degli APQ (spesa dichiarata alla stipula), secondo le dichiarazioni fornite nell'ultimo monitoraggio (spesa dichiarata ultimo monitoraggio⁸) e come stimata dal modello (stima della spesa – modello DPS).

Il confronto fra queste serie mette in luce il permanere di variazioni fra quanto dichiarato nei cronoprogrammi aggiornati dai soggetti attuatori in fase di monitoraggio e quanto previsto dal modello nelle stime della spesa annuale, nonché un differimento dei tempi di attuazione che slitterebbero di circa sei anni. In termini di spesa lo slittamento ha effetti meno significativi: al 2011 il modello prevede la realizzazione del 93 per cento della spesa prevista.

Le nuove previsioni di spesa formulate dai soggetti sembrano quindi più attendibili rispetto a quanto delineato in fase di stipula degli accordi ma complessivamente ancora non pienamente affidabili. Appare plausibile, infatti, l'ipotesi che nel corso dei monitoraggi successivi si registrino ulteriori modifiche dei profili attuativi.

Si è di fronte a un processo di revisione delle stime che dovrebbe portare alla definizione di un quadro di programmazione più accurato. A sostenere questa ipotesi, infatti, concorrono da una parte il riconoscimento di una maggiore attenzione da parte dei soggetti competenti nella formulazione dei tempi di attuazione degli interventi e delle conseguenti previsioni di spesa, dall'altra le innovazioni apportate dalle delibere CIPE nn. 36/02 e 17/03 che, come descritto nei precedenti paragrafi, introducono regole, incentivi e azioni progettuali volte al rafforzamento della qualità della programmazione e del monitoraggio.

⁸ Il dato relativo alla spesa dichiarata al 31 dicembre 2002 non coincide con il valore della spesa effettivamente realizzata in quanto per quegli Accordi il cui monitoraggio a tale data non risultava ancora perfezionato il calcolo della spesa dichiarata è stato effettuato tenendo conto delle rispettive previsioni.

RIQUADRO R – PROGETTO COMPLETAMENTI: RISULTATI E PROSPETTIVE

Nel 1998 il CIPE ha destinato la somma di 1.807,6 milioni di euro, derivanti dalle risorse per le aree depresse stanziare con la legge 208/98, a investimenti per il completamento di opere pubbliche incomplete e ancora valide. Ad eccezione di una quota destinata al finanziamento di studi di fattibilità, opere commissariate e interventi per la ricostruzione nelle regioni Marche ed Umbria, la maggior parte di tali risorse, pari a 1.505,4 milioni di euro, è stata utilizzata per il finanziamento di 302 interventi selezionati mediante una graduatoria basata su parametri quantitativi di funzionalità e di fruibilità. La verifica sull'attuazione delle opere è stata affidata dal CIPE all'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER).

Lo stato di attuazione del programma di completamento al 31.8.2003 viene riportato nella tav. R.1.

Tavola R.1 – STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI DI COMPLETAMENTO AL 31.8.2003
(migliaia di euro)

Regione	Finanziamento CIPE per tipologia di avanzamento					Valore opere da completare
	Ultimati	In corso	Non avviati	Definanziati	Totale	
Abruzzo	10.011	62.292	0	0	72.303	398.660
Molise	15.135	5.167	0	0	20.302	74.685
Campania	40.162	309.531	20.658	20.235	390.586	2.528.674
Puglia	96.972	53.383	21.572	3.718	175.646	885.043
Basilicata	0	26.856	20.658	0	47.514	84.678
Calabria	46.030	66.236	0	0	112.266	539.118
Sicilia	13.565	341.450	75.450	362	430.827	2.446.411
Sardegna	18.236	55.639	0	7.747	81.622	200.884
Mezzogiorno	240.110	920.554	138.339	32.062	1.331.065	7.158.153
interventi sul totale %	18,0	69,2	10,4	2,4	100,0	
Piemonte	10.401	23.313	0	0	33.715	223.966
Valle d'Aosta	2.117	0	0	0	2.117	25.654
Lombardia	9.141	0	0	0	9.141	96.878
Liguria	3.099	18.398	0	0	21.497	394.478
P.A. Bolzano	0	1.833	0	0	1.833	1.833
P.A. Trento	1.149	0	0	0	1.149	3.454
Veneto	18.021	6.197	0	0	24.219	95.466
Friuli Venezia Giulia	11.672	0	0	4.870	16.542	180.256
Emilia Romagna	4.132	1.498	0	0	5.629	35.950
Toscana	9.317	16.268	0	0	25.585	65.992
Lazio	8.216	16.084	5.165	3.448	32.913	422.501
Centro – Nord	77.266	83.593	5.165	8.317	174.340	1.546.429
interventi sul totale %	44,3	47,9	3,0	4,8	100,0	
Italia	317.376	1.004.146	143.504	40.379	1.505.405	8.704.582
interventi sul totale %	21,1	66,7	9,5	2,7	100,0	

Fonte: DPS

Gli interventi ultimati sono 147 su 302, corrispondenti a oltre il 21 per cento dei finanziamenti CIPE; altri 132 interventi sono in corso (quasi il 67 per cento dei finanziamenti), mentre 11 di essi devono ancora essere avviati (poco meno del 10 per cento dei finanziamenti). Si tratta, in quest'ultimo caso, di interventi per i quali è già stata bandita la gara di appalto o per i quali il CIPE ha concesso una proroga. I rimanenti 12 interventi (meno del 3 per cento dei finanziamenti CIPE) sono stati definanziati, perché non avviati o realizzati con altri fondi e le rispettive risorse saranno riprogrammate nell'ambito delle intese istituzionali di programma.

Nella penultima colonna viene indicato il valore attualizzato¹ delle opere da completare mediante la realizzazione degli interventi finanziati dal programma. Si tratta complessivamente di risorse equivalenti a oltre 8.700 milioni di euro, di cui oltre 7.150 per opere nel Mezzogiorno e quasi 1.550 nel Centro-Nord. Il rapporto tra valore delle opere da completare e importo dei corrispondenti finanziamenti CIPE, detto "moltiplicatore di risorse finanziarie riattivate", ha un valore superiore a 5 sia a livello nazionale che nel Mezzogiorno, mentre nel Centro-Nord, dove gli interventi hanno dimensioni mediamente inferiori, arriva quasi a 9.

Nella tav.R.2 viene riportato l'avanzamento dei lavori² degli interventi del programma di completamento.

La percentuale indicata nella prima colonna si riferisce alla media dell'avanzamento lavori dei singoli interventi, pesata con il costo degli interventi: il valore riportato dipende in misura maggiore dagli interventi di più elevata dimensione finanziaria. Nella seconda colonna, invece, la percentuale si riferisce alla media semplice dell'avanzamento dei singoli interventi.

**Tavola R.2 – STATO DI AVANZAMENTO DEI LAVORI DEGLI INTERVENTI DI COMPLETAMENTO
AL 31.8.2003 (valori percentuali)**

Regione	Avanzamento dei lavori	Media avanzamento lavori degli interventi
Abruzzo	38,7	59,6
Molise	79,9	93,5
Campania	28,3	67,5
Puglia	64,1	69,7
Basilicata	30,9	22,5
Calabria	64,9	82,7
Sicilia	43,7	64,6
Sardegna	55,0	54,4
Mezzogiorno	39,9	68,5
Piemonte	82,9	75,3
Valle d'Aosta	100,0	100,0
Lombardia	100,0	100,0
Liguria	35,8	23,5
P.A. Bolzano	66,3	66,3
P.A. Trento	100,0	100,0
Veneto	94,7	94,2
Friuli Venezia Giulia	76,4	80,0
Emilia Romagna	82,3	58,8
Toscana	69,8	79,0
Lazio	25,6	77,0
Centro – Nord	63,3	77,5
Italia	43,1	71,2

Fonte: DPS

¹ Il dato è ottenuto come somma dei costi già sostenuti per le opere da completare, attualizzati ai valori 1999 e di tutti i finanziamenti necessari al completamento e all'avvio dell'esercizio delle infrastrutture cui si fa riferimento, incluso quello CIPE. I dati sono disponibili nelle dichiarazioni prodotte dalle stesse Amministrazioni beneficiarie all'atto della presentazione delle richieste di finanziamento.

² Il dato relativo all'avanzamento dei lavori è calcolato sulla base degli ultimi SAL emessi; esso pertanto costituisce una stima per difetto dell'avanzamento dei lavori effettivo alla data indicata.

Il primo dato, quindi, esprime una misura dell'avanzamento complessivo dei lavori realizzati in ciascuna regione, mentre il secondo è un indicatore della performance media dei singoli interventi indipendentemente dalla dimensione finanziaria.

In particolare si osserva che nel Mezzogiorno, dove l'avanzamento dei lavori è complessivamente minore che nel Centro-Nord, Molise e Calabria presentano il maggior grado di realizzazione degli interventi. Nel Centro-Nord, invece, sono stati ultimati tutti gli interventi in Lombardia, Valle d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento, mentre in coda alla graduatoria figurano Lazio e Liguria. I dati del Lazio, con un avanzamento dei lavori regionale sensibilmente minore della media di realizzazione dei singoli interventi, indicano che gli interventi finanziariamente più consistenti sono in una fase più arretrata, mentre in Liguria un avanzamento limitato caratterizza il complesso degli interventi, analogamente a quanto, nel Mezzogiorno, accade in Basilicata.

Utilizzando i dati del sistema di monitoraggio degli interventi di completamento³ è stato formulato un modello di previsione che stima la percentuale di avanzamento di ogni singolo intervento.

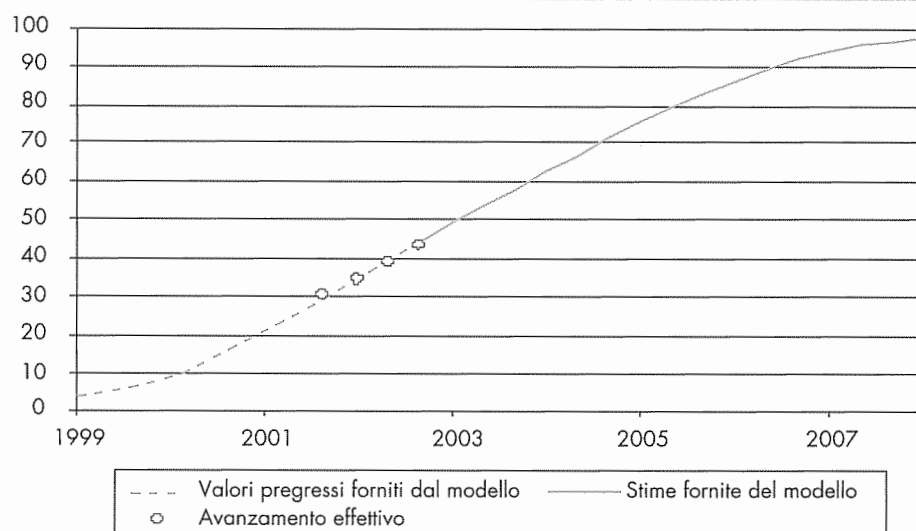
L'ipotesi di base del modello è che la rispettiva distribuzione cumulata sia rappresentabile da una curva di tipo logistico. La funzione per il calcolo della stima è costituita da una componente costante (che dipende dalla regione di localizzazione, dalla classe di importo dell'intervento, dall'anno di consegna dei lavori e dalla classe di durata prevista dei lavori) e da una componente che dipende dal tempo trascorso dalla data di consegna dei lavori.

L'approccio statistico utilizzato riguarda la tipologia di modelli misti con effetti fissi ed effetti variabili, che hanno il vantaggio di sfruttare al meglio tutte le informazioni disponibili attraverso un numero ridotto di parametri. Il modello è stato stimato sulla base di un campione di circa 650 osservazioni corrispondenti agli oltre 400 lotti in cui si articolano gli interventi finanziati⁴.

Sotto l'ulteriore ipotesi che la percentuale di avanzamento dei lavori sia una buona proxy della percentuale di realizzazione degli interventi, aggregando le stime per i vari interventi si è ottenuta una previsione complessiva per l'avanzamento del programma nei prossimi anni (cfr. fig. R.1).

³ Il sistema di monitoraggio fornisce dati aggiornati con cadenza quadrimestrale sullo stato di attuazione degli interventi di completamento. 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: ad ogni scadenza di rilevazione i dati vengono richiesti direttamente al soggetto che li produce. Prima dell'invio, il questionario da riempire 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. Inizialmente i questionari compilati vengono controllati manualmente da esperti di settore e, ove necessario, i referenti vengono contattati 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 16 giorni, con rare punte oltre i 30 giorni. Tali tempi di risposta consentono di avere un quadro aggiornato del programma entro 60 giorni dalla data di rilevazione, tenendo conto dei controlli da effettuare e delle necessarie elaborazioni.

⁴ Per gli interventi non avviati si è ipotizzato l'avvio entro la fine del 2003, mentre per le risorse da riprogrammare si è ipotizzato che i nuovi interventi possano essere avviati entro la metà del 2005.

Figura R.1 - STIMA DELLA PERCENTUALE DI AVANZAMENTO DEGLI INTERVENTI DI COMPLETAMENTO (Percentuale sul Pil)

Fonte: DPS

Il modello, in sostanziale accordo con i dati effettivi relativi ai monitoraggi effettuati, stima un avanzamento di poco inferiore al 50 per cento per la fine del 2003. Per gli anni successivi, l'avanzamento è stimato al 63 per cento per il 2004, al 76 per cento per il 2005, all'87 per cento per il 2006 e al 94 per cento per il 2007. La crescita prevista, dunque, è pressoché costante fino al 2005 e si esaurisce lentamente negli anni seguenti.

IV.5 Interventi e programmazione ordinaria per viabilità, ferrovie e ricerca

La "regola del 30%"

L'efficacia degli strumenti e dei fondi aggiuntivi, descritti nei precedenti paragrafi, è subordinata anche alla loro effettiva natura aggiuntiva. È cioè necessario che a quegli interventi si affianchino quelli realizzati con risorse ordinarie. È anche necessario che le risorse ordinarie in conto capitale, destinate al Sud, siano qualitativamente adeguate: tale "adeguatezza" è stata cifrata in una quota che raggiunge progressivamente la soglia del 30 per cento, così da portare la quota di tutte le risorse (ordinarie e aggiuntive) destinate al Sud al 45 per cento (cfr. cap. III).

Lo scopo di questo obiettivo è evitare, sia che le complesse attività di programmazione e gestione dei fondi aggiuntivi finiscano per assorbire le risorse umane a scapito delle attività connesse alla spesa ordinaria; sia anche che la rendicontazione dei fondi strutturali- vincolati da una serrata tempistica di spesa - faccia propri interventi e progetti inizialmente compresi nell'ambito dell'intervento ordinario, senza che ne derivino benefici aggiuntivi per i territori interessati, ossia senza addizionalità.

In quanto segue, per alcuni settori cruciali — viabilità, ferrovie e ricerca — viene illustrata la misura di tale intervento.

IV. 5.1 Viabilità e Ferrovie

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, utilizzando informazioni derivate dai Conti Pubblici Territoriali e informazioni fornite direttamente dagli enti, è possibile valutare l'entità per macroarea del complesso della spesa per investimento di Anas e Ferrovie per il periodo 1999-2002.

La Tavola IV.5 illustra l'andamento per territorio degli investimenti del Gruppo Ferrovie per gli anni 2000-2002. In particolare tra gli anni 2001 e 2002 a fronte di un incremento significativo del totale dell'investimento sul territorio nazionale, il Sud presenta valori piuttosto stabili per cui la quota di investimento nell'area si riduce portandosi al 19,5 per cento, un valore drasticamente lontano dalla soglia del 45 per cento.

Tavola IV.5 - DISTRIBUZIONE PER MACROAREA DEGLI INVESTIMENTI DELLE FERROVIE - ANNI 2000-2002(*)

	2000		2001		2002	
	milioni euro	%	milioni euro	%	milioni euro	%
Centro-Nord	2.835	78,1	3.470	76,0	4.400	80,5
Mezzogiorno	793	21,9	1.095	24,0	1.066	19,5
Italia	3.627	100,0	4.565	100,0	5.466	100,0

Fonte: elaborazioni DPS-CPT su dati Ferrovie dello Stato.

(*) I dati si riferiscono al Gruppo FS e includono pertanto gli investimenti di RFI, Trenitalia e Alta velocità/Alta capacità

Assai più vicina alla soglia del 45 per cento è la quota di investimenti per mobilità destinati al Sud dell'Anas e del Gruppo Autostrade⁹; la quota oscilla nel triennio 2000-2002 attorno al 38 per cento (43 per cento quella di Anas, 10 per cento quella di Autostrade).

Tavola IV.6 - DISTRIBUZIONE PER MACROAREA DEGLI INVESTIMENTI IN VIABILITÀ - ANNI 2000-2002

	2000		2001		2002	
	milioni euro	%	milioni euro	%	milioni euro	%
ANAS						
Centro-Nord	1.160	57,5	1.326	56,6	1.150	56,7
Sud	857	42,5	1.016	43,4	879	43,3
Italia	2.017	100,0	2.342	100,0	2.028	100,0
AUTOSTRADE						
Centro-Nord	354	90,0	355	89,6	378	88,7
Sud	39	10,0	41	10,4	48	11,3
Italia	394	100,0	397	100,0	426	100,0
ANAS						
Centro-Nord	1.514	62,8	1.681	61,4	1.528	62,3
Sud	897	37,2	1.057	38,6	927	37,7
Italia	2.411	100,0	2.738	100,0	2.455	100,0

Fonte: elaborazioni DPS su dati Anas

⁹ Accanto agli investimenti effettuati dal soggetto pubblico si considerano anche quelli effettuati dalle Società in regime di concessione, allo scopo di cogliere l'effettivo flusso di investimenti sul territorio indipendentemente dalla fonte -pubblica o privata- che lo alimenta. Il Gruppo Autostrade è formato dalle seguenti Società concessionarie autostradali: Autostrade; Tangenziale di Napoli; Aut. Torino - Savona; Aut. Tirrenica; Aut. Meridionali; Soc. Traforo Monte Bianco; Racc. Aut. Valle d'Aosta. Nel complesso rappresenta oltre il 50 per cento della rete autostradale. La sola Autostrade spa investirà 4,6 miliardi di euro dal 2003 al 2009 che si aggiungono agli 8,9 miliardi di euro già in concessione per opere da qui al 2038; sono 13,5 miliardi di euro destinati nella quasi totalità a interventi localizzati nel Centro Nord.

I programmi delle ferrovie

Anche in considerazione del modesto impegno delle Ferrovie nel Sud e dell'arretratezza grave dello stato della progettazione relativo a quest'area, notevole attenzione è stata dedicata nel 2003 dal CIPE al Piano di Priorità di Ferrovie, per assicurare la massima trasparenza e farne uno strumento utile all'assunzione di decisioni operative per il Sud.

Ferrovie

Dopo oltre un anno dalla prima formulazione, tenendo conto delle osservazioni e delle richieste di integrazione, il Piano delle priorità ferroviarie (PPI, che si configura come piano di attuazione del Contratto di programma 2001-2005 per gli interventi di conservazione, rinnovo e potenziamento della rete ferroviaria in concessione a RFI) ha raggiunto un'articolazione adeguata. Ne sono strumenti:

- Lo sdoppiamento in un piano dei progetti e in un piano delle realizzazioni: sono stati infatti differenziati gli interventi dotati di progettazione (e le relative stime del costo delle opere) dagli interventi senza progetto, dotati per ora di sole stime parametriche.

- La predisposizione di un primo cronoprogramma del tempo di progettazione, del momento di avvio e di fine cantieri e degli effetti degli interventi in termini di miglioramento delle performance della rete: esso prevede due fasi iniziali di rimessa a punto della rete esistente (parziale) e una fase di vero potenziamento dopo il 2010.

Nel PPI trovano collocazione, dunque, tre tipologie di interventi ferroviari derivanti dalla programmazione del settore trasporti:

- Interventi già avviati o cantierabili entro il 2005, rispetto ai quali il Piano mira ad accelerare la progettazione e a prefigurare i fabbisogni finanziari annuali (fino al 2005, circa 5.500 Meuro cui si aggiungono 6.800 Meuro per gli interventi proposti dalla legge obiettivo).

- Interventi di sviluppo, proiettati oltre il 2005, che produrranno i loro effetti sulle performance complessive della rete a fine decennio, il cui valore per ora è stimato in circa 18 milioni di euro.

- Progettazioni strumentali alla definizione degli interventi di sviluppo, da avviare immediatamente, in molti casi preceduta dal vaglio di fattibilità.

Le scelte di RFI hanno rispettato gli obiettivi fissati dal Contratto di programma e gli obiettivi specificati in sede CIPE, tenendo conto dei vincoli derivanti da ulteriori atti normativi (quali ad esempio, la quota di finanziamenti ordinari destinata al Mezzogiorno).

Il Piano ha posto particolare attenzione alla rete ferroviaria del Sud, la cui arretratezza determina oggi bassa competitività del servizio offerto e, quindi, scarsa frequentazione (sia locale, sia sulle lunghe relazioni).

Il disegno di rilancio della ferrovia nel Sud ha superato la logica della mera elencazione degli interventi suggerendo le condizioni necessarie (e il momento opportuno per intervenire) per rimuovere i vincoli da trasporto e dotare il Sud di una rete ferroviaria adeguata nello sviluppo e nelle caratteristiche.

È un piano di interventi capace di produrre i suoi primi effetti in tempi rapidi, riqualificando l'esistente, e che nello stesso tempo costruisce le condizioni per