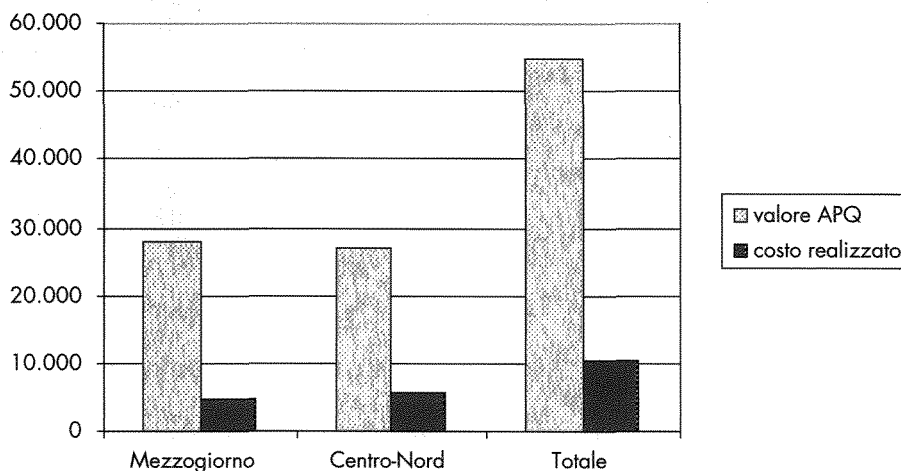


CIPE prima del 2002. E' proprio questo significativo ammontare di risorse già "appaltate" che induce a ritenere il 2004 l'anno della svolta dal punto di vista del concreto avvio degli interventi infrastrutturali inseriti negli APQ.

Il quarto importante indicatore dello stato di attuazione degli APQ è il dato riferito alla spesa. Al 30 giugno 2004, data a cui si riferisce l'ultimo monitoraggio delle Intese, l'attuazione dei programmi di opere pubbliche previste dagli APQ, in termini finanziari, è attestata su un livello pari al 19 per cento del volume totale degli investimenti (costo realizzato/valore totale APQ³⁶). Per costo realizzato si intende il valore delle opere e delle attività progettuali effettivamente realizzate alla data di rilevazione e desumibile dalla contabilità analitica di cantiere e dalle ulteriori spese sostenute dal soggetto attuatore. Per queste sue caratteristiche il dato relativo al costo realizzato è più attendibile nei monitoraggi che si riferiscono a dicembre.

Il livello di attuazione è più avanzato al Centro-Nord, dove il costo realizzato è mediamente il 21,5 per cento del valore complessivo degli APQ stipulati, mentre al Sud tale percentuale è pari al 16,2 per cento.

Figura IV.14 - APQ - VALORE COMPLESSIVO E COSTO REALIZZATO



Fonte: DPS

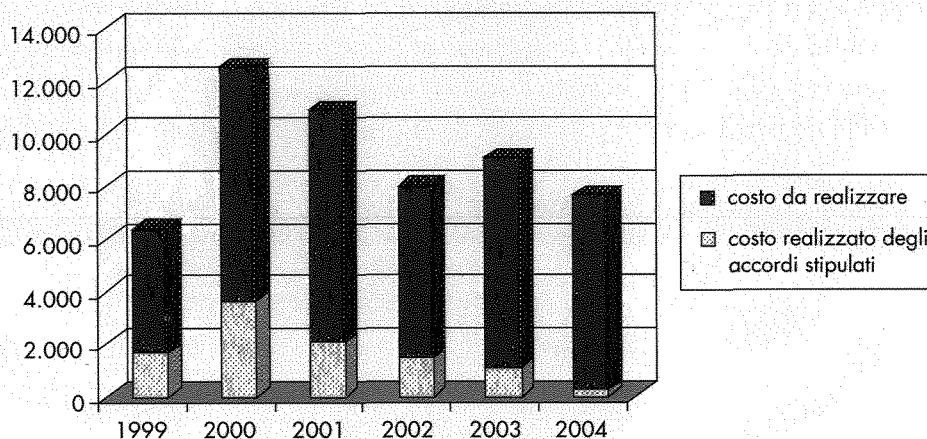
La lettura di tali valori in termini assoluti va tuttavia corretta tenendo conto di alcuni fattori. In primo luogo, il valore complessivo degli Accordi viene accresciuto ogni anno con la stipula di nuovi Accordi che vanno ad incrementare il denominatore e che, ovviamente, hanno bisogno di tempo per generare costi e quindi alimentare il numeratore del rapporto. In secondo luogo, gli interventi inseriti in APQ prevedono un tempo di attuazione che si estende fino al 2014, e non ha quindi senso rapportare sin dai primi anni – spesso dedicati alla progettazione e aggiudicazione dei lavori – l'ammontare realizzato rispetto

³⁶ Il valore complessivo degli APQ è aggiornato all'ultimo monitoraggio e pertanto non corrisponde al valore della tavola IV.8, calcolato alla stipula. Inoltre tale valore è stato decurtato dell'importo relativo ad interventi programmatici che non sono dotati di una copertura certa o la cui attuazione è subordinata a specifici adempimenti.

al costo totale degli interventi; infine, le previsioni attuative delle Regioni si sono mostrate sino a ora largamente sovrastimate, inficiando ulteriormente l'attendibilità del dato.

Per superare il primo limite ed evitare che i nuovi accordi penalizzino il dato relativo all'attuazione degli accordi stipulati negli anni precedenti può essere utile rappresentare lo stato di attuazione degli accordi mostrando il costo realizzato per anno di stipula degli Accordi, come nella tabella e nel grafico seguenti.

Figura IV.15 - COSTO REALIZZATO* DALLA STIPULA ALL'ULTIMO MONITORAGGIO RELATIVO AGLI ACCORDI STIPULATI NEI DIVERSI ANNI



*Per costo realizzato si intende valore delle opere e delle attività progettuali effettivamente realizzate alla data di rilevazione e desumibile dalla contabilità analitica di cantiere e dalle ulteriori spese sostenute dal soggetto attuatore.

Fonte: DPS

Gli accordi stipulati nel 1999 hanno realizzato in 6 anni costi pari al 26,5 per cento del loro valore complessivo. Quelli stipulati nel corso del 2000 hanno generato costi più velocemente, in quanto hanno realizzato complessivamente il

TAVOLA IV.10 - APQ - VALORE E COSTO REALIZZATO DEGLI ACCORDI PER ANNO DI STIPULA

Anno di stipula	Valore degli accordi stipulati nell'anno*	Costo realizzato di tali accordi	% costo realizzato complessivo/valore accordi	% media annuale
1999	6.370,5	1.686,9	26,5	4,4
2000	12.560,5	3.634,1	28,9	5,8
2001	10.943,6	2.089,1	19,1	4,8
2002	8.021,9	1.461,3	18,2	6,1
2003	9.103,0	1.123,7	12,3	6,2
2004	7.656,3	Non determinato**	Non determinato	Non determinato

* I valori non corrispondono a quelli della tavola IV.8 in quanto la tavola IV.8 riporta il valore degli accordi alla stipula, mentre in questa tavola si riporta il valore degli accordi all'ultimo monitoraggio del 30 giugno 2004.

** Gli accordi stipulati nel 2004 non sono ancora stati monitorati.

Fonte: DPS

28,9 per cento del loro valore e in soli 5 anni, con una media di generazione di costo all'anno pari al 5,8 per cento. Tale media si è incrementata negli anni: 6,1 per cento nel 2002, 6,2 nel 2003, e le informazioni sul primo semestre 2004 confermano tale progressione.

Al fine di superare il secondo limite nella valutazione dei dati, e quindi per tenere conto della durata prevista per l'attuazione degli interventi (il cui termine per la maggior parte degli accordi è fissato per il 2008, ma per alcuni esso è previsto per il 2014), il dato relativo al costo realizzato deve essere confrontato con il costo che le Regioni hanno programmato di realizzare.

Complessivamente il costo realizzato sul programmato fino al 2004 sale così dal 19 calcolato sul valore totale degli accordi, al 47 per cento³⁷ calcolato in rapporto al programmato. Poiché tale valore programmato è calcolato fino a dicembre 2004, mentre il costo realizzato è calcolato sino all'ultimo monitoraggio disponibile - giugno 2004 - è verosimile che tale percentuale salga sensibilmente con i dati di dicembre. Nonostante il significativo miglioramento registrato negli anni, si tratta evidentemente di risultati ancora insoddisfacenti, che mostrano il permanere di difficoltà serie da parte delle Amministrazioni nel programmare e prevedere correttamente i flussi di cassa alle quali consegue che, come già segnalato nel Rapporto 2003, i profili di spesa degli Accordi di Programma Quadro vengano sensibilmente rimodulati a ogni sessione di monitoraggio, rendendo di fatto inattendibili le previsioni attuative.

Ad accelerare il miglioramento della programmazione contribuirà il rafforzamento del sistema di monitoraggio degli APQ, che si attuerà grazie alle azioni del Progetto Monitoraggio che, come indicato nella Delibera n. 17 del 2003, ha l'obiettivo di introdurre e verificare il rispetto di adeguati standard di qualità dei dati di monitoraggio degli interventi, con particolare riferimento alla loro completezza, affidabilità e tempestività. Nel frattempo il Dipartimento ha definito e sta diffondendo un Sistema per la Previsione della Spesa elaborato dall'UVER, per supportare le Regioni nell'attività di programmazione. Proprio tale strumento consente già ora al Dipartimento di definire previsioni di spesa autonome necessarie per l'elaborazione dei quadri finanziari previsivi di riferimento (cfr. par. III.4 e Riquadro O).

Infine, a partire dalla Delibere CIPE, dalla 36 del 2002 in poi, sono stati introdotti sistemi di premialità, finalizzati a migliorare la capacità di programmazione della spesa e ad accelerare la stessa. Per l'intero ammontare delle risorse stanziato con la Delibera n. 36 (i cui criteri per la premialità sono sintetizzati nella figura IV.16), le Amministrazioni hanno trasmesso al CIPE alla fine del 2002 un cronoprogramma attuativo dei singoli interventi programmati, indicando la quota parte delle risorse da spendere nel biennio successivo e quindi entro la fine del 2004.

³⁷ Il dato è comprensivo delle rimodulazioni dell'ultimo monitoraggio.

FIGURA IV.16 - SCHEMA PREMIALITÀ DELIBERA 36/02

Risorse accantonate	10% delle dotazioni assegnate
Requisiti	8.1. Rispetto della tempistica dei profili di spesa prevista dal cronoprogramma presentato al CIPE entro il 31/12/02. • <u>Requisito pienamente soddisfatto</u> se la spesa è pari ad almeno il 95% di quella prevista • <u>Diritto a quota delle risorse premiali</u> se la spesa è tra il 70 e il 95% di quella prevista 8.2. Presentazione entro il 28 febbraio 2003 e 2004 di una relazione sullo stato di avanzamento finanziario e procedurale dei progetti indicati nel cronoprogramma
Meccanismo di attribuzione	80% per il criterio 8.1 20% per il criterio 8.2

Successivamente l'arco temporale è stato ridotto in linea con quanto previsto per le risorse stanziare l'anno successivo con la Delibera n. 17. Resta fisso il termine per la verifica della spesa prevista al 31 dicembre 2004, ma l'ammontare di spesa da realizzare viene ricalcolato a partire dalla data di stipula dei singoli APQ – in gran parte sottoscritti tra il 2003 e il 2004 - invece che dal 1° gennaio 2003.

Solo al 31 marzo 2005 sarà possibile valutare quali Amministrazioni avranno rispettato i target di spesa trasmessi al CIPE e potranno, di conseguenza, accedere alle risorse premiali.

Il mantenimento di questo strumento premiale negli anni a venire consentirà il graduale miglioramento della performance di tutte le Amministrazioni in linea con gli obiettivi fissati dall'art. 119, comma 5 della Costituzione.

Complessivamente i progressi ottenuti nella sequenza del Ciclo degli Accordi di Programma Quadro – programmazione, stipula, impegno, spesa – appaiono significativi, anche se ancora parziali. Soprattutto tali risultati si dimostrano strettamente legati agli strumenti e alle regole adottate, attraverso una programmazione rigorosa associata alla prevedibilità dell'impegno e della spesa delle risorse per infrastrutture. E' grazie a tali regole e all'impegno che le accompagna che si va realizzando quella transizione verso una programmazione di cassa che è condizione indispensabile per l'uso efficiente delle risorse pubbliche e il miglioramento del trade-off fra necessità di spesa e rigore di bilancio.

I risultati finora conseguiti suggeriscono pertanto di non effettuare modifiche delle regole stabilite. Il cambio delle regole annullerebbe la credibilità dei meccanismi premiali e dell'impianto strategico adottati e toglierebbe incentivo alla rigorosa programmazione delle risorse.

RIQUADRO 0 - IL SISTEMA DI PREVISIONE DELLA SPESA DEGLI INTERVENTI INCLUSI NEGLI APQ: NOTA METODOLOGICA

Nell'ambito degli Accordi di Programma Quadro (APQ) sono finanziati oltre 9.000 interventi su tutto il territorio nazionale per un valore complessivo che supera i 50 meuro.

Tali interventi sono oggetto di un monitoraggio semestrale mediante un complesso sistema informatico "l'Applicativo Intese", che alimenta un sistema di banche dati con informazioni aggiornate sulle attività già svolte nonché previsioni su quelle ancora da realizzare a livello di singolo intervento.

Il corretto ed efficace funzionamento di tale sistema assume un'importanza fondamentale per le Amministrazioni centrali e locali responsabili della realizzazione degli investimenti pubblici sui rispettivi territori e, grazie alla sempre maggiore precisione delle previsioni di spesa, contribuisce ad accrescere l'efficienza allocativa dei fondi pubblici così importante in presenza di risorse scarse e vincoli di bilancio.

Nel corso del 2004 è stato definito il Sistema di previsione della spesa degli interventi inclusi negli APQ, con l'obiettivo di offrire a tutte le Amministrazioni coinvolte nella attuazione degli interventi uno strumento per elaborare previsioni di spesa più accurate. Lo strumento è già stato presentato alle Regioni del Sud e sarà presto illustrato a quelle del Centro-Nord al fine di raccogliere le osservazioni e apportare i necessari miglioramenti. Di seguito viene rapidamente illustrato lo strumento.

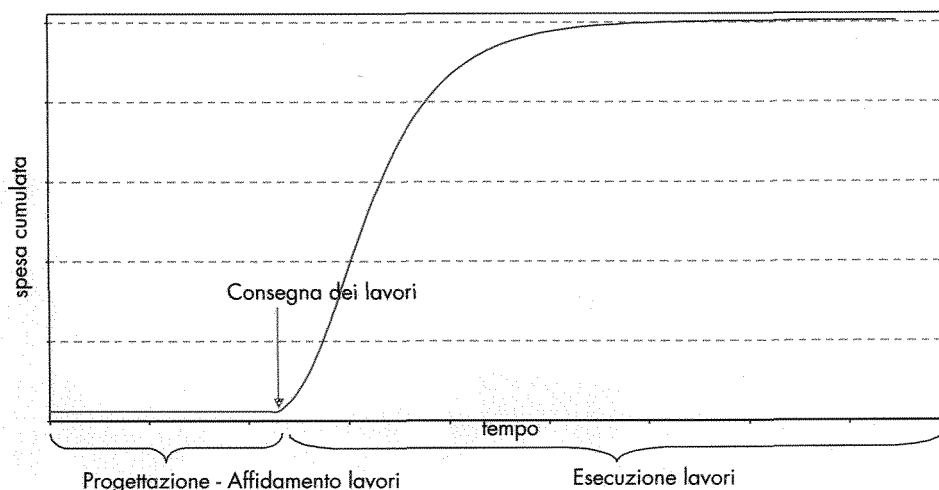
La visione complessiva del nuovo Sistema di previsione della spesa si basa sulla suddivisione del ciclo di vita di un progetto infrastrutturale in due fasi¹:

– la fase di progettazione (studio di fattibilità, progettazione ma anche affidamento dei lavori) e nella quale l'intervento "consuma" principalmente tempo: le macchine sono ferme, mentre lavorano i progettisti da un lato e l'apparato amministrativo dall'altro, dialogando e interagendo a volte in modo virtuoso, cioè con un perfetto "incastro" di tempi e azioni, altre volte in modo disarticolato, allungando i tempi di reazione e portando le procedure a rallentare, fermarsi, addirittura a ricominciare daccapo;

– chiusa la prima fase con la consegna dei lavori all'appaltatore, parte la fase di realizzazione dell'intervento, caratterizzata da un "consumo" di denaro che si sviluppa secondo una curva che ha peculiarità proprie a seconda del tipo di lavorazioni richieste e del caso particolare, concludendosi con la messa in esercizio dell'opera.

Aderendo a questo "modello di realtà", il Sistema costruisce un "processo statistico duale" nel quale ciascuna delle due fasi viene stimata con gli strumenti più adatti, configurando tuttavia un "continuum" in grado di stimare la traiettoria di spesa anche nel caso di interventi ancora in fase di progettazione.

¹ In realtà, esiste una terza fase del ciclo di vita dell'intervento, detta post-contrattuale, successiva alla chiusura dei lavori, e che corrisponde al collaudo e messa in esercizio dell'opera finita: anche in questa fase vi è principalmente un consumo di tempo. L'inserimento di questa fase nel Sistema come terzo modello statistico, benché ancora prematuro, rientra tra gli obiettivi più qualificanti del Sistema stesso.

Figura Q.1 - MODELLO DI PREVISIONE DELLA SPESA PER GLI INTERVENTI APQ

Questo è possibile perché, per stimare i parametri che governano le traiettorie di ciascun intervento, vengono utilizzate tutte le informazioni riferite a tutti i progetti presenti nelle basi di dati, a prescindere dal loro stato di avanzamento.

Ciascun intervento, quindi, sarà analizzato e stimato da due famiglie di modelli, coordinati tra loro, in modo da ottenere, alla fine, una stima unica concernente tutta la durata prevista dell'intervento, sia per la parte che consuma tempo, sia per quella che consuma denaro.

La prima famiglia è riconducibile a un "modello di durata", e descrive il consumo di tempo impiegato per la fase precontrattuale di ciascun intervento. Le informazioni che alimentano il modello sono basate sul confronto tra i tempi dichiarati e quelli effettivi che intercorrono tra lo stanziamento dei fondi e la consegna dei lavori.

La seconda riguarda invece un "modello di spesa" che, a partire dal momento della consegna dei lavori, calcola le traiettorie di spesa, a partire dai flussi di spesa dichiarati, in grado di rappresentare tre ordini di informazioni:

- la "cumulata" descrive l'evoluzione della spesa nel tempo;
- la "decumulata" offre informazioni sulla spesa effettuata momento per momento;
- l'ampiezza dell'intervallo temporale all'interno del quale la traiettoria si dipana.

Il potenziale informativo di questo sistema duale va al di là della semplice verifica della tempistica: esso è in grado di stimare "curve caratteristiche" sulla base della tipologia di progetto, delle sue dimensioni economiche, dell'area geografica coinvolta, ecc., configurando così dei "tipi ideali" di spesa.

Si tratta di vere e proprie "traiettorie prototipali" sulla base delle quali è, tra l'altro, possibile mettere a confronto dichiarazione e comportamento effettivo di spesa, fornendo con tempismo indicazioni per interventi mirati di accompagnamento e assistenza.

Fondato sulla relazione con l'Applicativo Intese, aggiornata su input dei responsabili del procedimento, e in ogni caso ogni sei mesi, il Sistema è in grado di utilizzare per la modellizzazione tutti gli oltre 9.000 progetti presenti nella banca dati degli APQ, dei quali solo 3.000 circa riportano come effettuata una qualche spesa, tutti gli altri essendo ancora in fase di progettazione o di affidamento dei lavori.

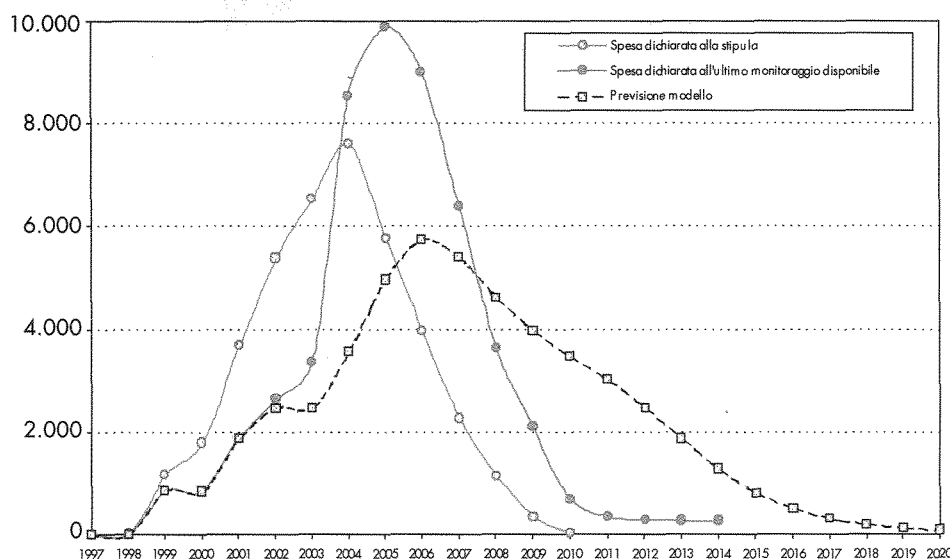
Può quindi essere estrapolata una traiettoria, in questo caso completamente stimata, anche a partire dalla pura e semplice dichiarazione di spesa: tale dichiarazione, che viene considerata una "affermazione" comunque importante all'interno del percorso dell'intervento, rimarrà come componente della stima anche in presenza di una spesa effettiva, fino alla conclusione dell'intervento.

Nel progredire dell'intervento il sistema, basato su di una logica di tipo "adattivo" che utilizza per la stima il più recente dato di spesa realizzata, ricostruisce la traiettoria stimata in funzione delle ultime risultanze disponibili.

Allo stesso tempo, l'aggiornamento periodico della base di dati permette di ridefinire le relazioni prototipali, riallineando i "tipi ideali" di traiettoria ai nuovi dati di rilevamento.

Va da sé che è di fondamentale importanza che il caricamento dei dati nei database sia effettuato con la massima precisione e con la corretta tempistica, pena il moltiplicarsi delle difficoltà da parte del sistema a modellizzare in maniera adeguata comportamenti e traiettorie di spesa.

Figura 0.2 – MODELLO DI PREVISIONE DELLA SPESA PER GLI INTERVENTI APQ
(milioni di euro)



La rappresentazione grafica dei risultati del Sistema di previsione della spesa degli interventi inclusi negli APQ mostra con sufficiente chiarezza il diverso andamento delle tre traiettorie di spesa: quella dichiarata alla stipula dell'accordo; l'ultima dichiarazione disponibile; la previsione prodotta dal modello.

Prendendo come parametro di riferimento la curva di spesa dichiarata alla stipula, è evidente lo spostamento in avanti nel tempo della curva dell'ultima spesa, distribuito in modo tale da non superare in modo eccessivo la data dichiarata di fine lavori. Nella sua parte centrale, la curva raggiunge valori di spesa assai elevati, che difficilmente potranno essere mantenuti.

La traiettoria di spesa prodotta dal sistema come anticipazione basata sui dati disponibili indica una curva meno "appuntita", e quindi molto più estesa nel tempo: se ne deduce che le dichiarazioni inizialmente fornite dai responsabili degli interventi, ma anche gli aggiornamenti periodici delle traiettorie di spesa, tendono a sottostimare i tempi di realizzazione.

Il Sistema fornisce quindi ai decisori politico-amministrativi un'importante indicazione sulle performance verosimili dei progetti, sulla cui base è possibile prendere decisioni, soprattutto in un contesto di risorse scarse.

RIQUADRO P - IL 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 e 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.

Risulta ultimato oltre il 60 per cento (188 su 302) degli interventi, che totalizzano, tuttavia, circa il 30 per cento dei finanziamenti assegnati. Gli interventi ultimati sono quindi quelli con gli importi più piccoli e ciò si riscontra nel Mezzogiorno ancor più che nel Centro-Nord. Degli interventi ultimati, circa tre quarti (142 su 188) corrispondono a opere entrate in esercizio; per il rimanente quarto, la mancata entrata in esercizio è dovuta prevalentemente all'effettuazione dei collaudi e, in un caso su sei, all'interdipendenza con altri lavori o alla necessità di ulteriori forniture o lavorazioni. Risultano non avviati ancora 7 interventi, mentre le risorse di altri 9 interventi sono da riprogrammare in quanto essi sono stati definanziati o realizzati con altri fondi.

L'avanzamento della spesa complessiva per l'intero programma si attesta al 54,0 per cento su base nazionale: nel Mezzogiorno è al 50,8 per cento, mentre nel Centro-Nord al 73,6 per cento.

Utilizzando i dati di avanzamento rilevati dal sistema di monitoraggio degli interventi di completamento è stato formulato un modello di previsione che stima la percentuale di avanzamento di ogni singolo intervento. Il modello viene stimato sulla base di un campione di circa 1.500 osservazioni corrispondenti agli oltre 400 lotti in cui si articolano gli interventi finanziati.

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 (cfr. fig.P.1).