

UVER – Unità di Verifica degli investimenti pubblici

ATTIVITA' DI VERIFICA SUGLI INTERVENTI PRIORITARI INSERITI IN APQ

INTERVENTI CRITICI

(Aggiornamento sulla realizzazione di 75 interventi verificati nell'attività dell'anno 2005 e giudicati particolarmente critici)

Gennaio 2007



Attività di verifica sugli interventi prioritari inseriti in APQ

Nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, l'UVER ed SPSTI hanno stabilito una collaborazione avente come oggetto la verifica degli interventi inclusi negli Accordi di Programma Quadro che presentano particolari ritardi attuativi al fine di:

- accertare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi programmati nell'ambito della realizzazione degli investimenti;
- individuare eventuali limiti operativi alla realizzazione degli interventi stessi;
- fornire agli organi decisionali elementi attendibili per eventuali azioni correttive;
- individuare possibili proposte al fine del superamento dei limiti evidenziati

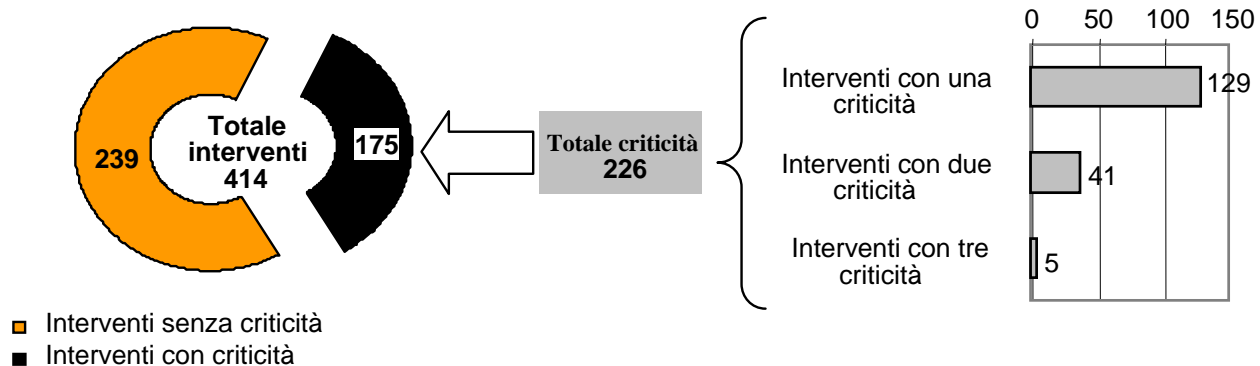


Attività di verifica sugli interventi prioritari inseriti in APQ

Resoconto attività 2005 (dati al 31.12.2004)

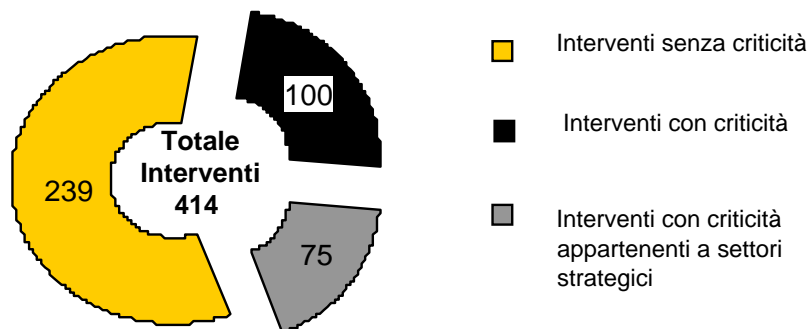
L'UVER, nell'ambito dell'attività di collaborazione con il SPSTI, ha eseguito nell'anno 2005 verifiche in loco su 414 interventi (Sardegna esclusa) inseriti negli Accordi di Programma Quadro (APQ).

Le verifiche sul campo hanno permesso di individuare 226 criticità attuative, distribuite su 175 interventi, che sono alla base dei ritardi nell'attuazione degli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro (APQ);



Selezione interventi per attività di verifica nel 2006

All'interno dell'insieme di 175 interventi già verificati nel corso del 2005, che presentavano criticità attuate, si è proceduto ad una selezione di 75 interventi appartenenti a sottosectori ritenuti strategici (strade, ferrovie, idrico, rifiuti);

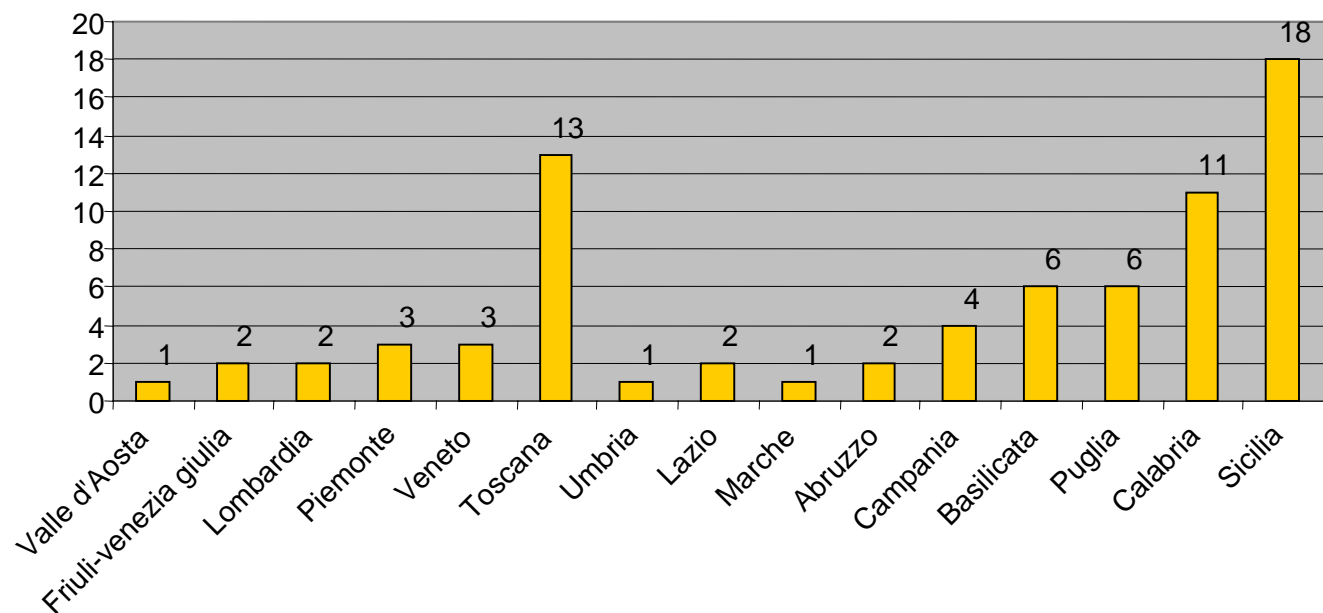


Per detti interventi si è proceduto ad un monitoraggio teso a verificare il superamento e/o l'evoluzione delle criticità precedentemente individuate nonché la dinamica dei tempi e dei costi degli interventi.

Selezione interventi per attività di verifica nel 2006

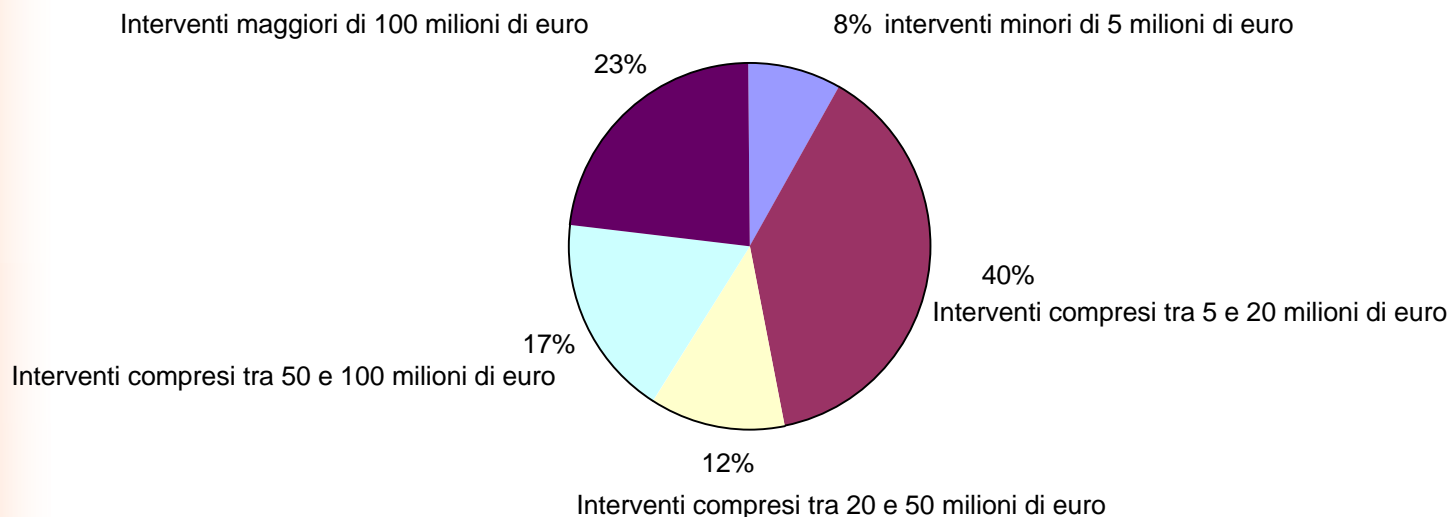
Di seguito viene riportata a titolo informativo la distribuzione regionale degli interventi.

E' da segnalare che nella regione Sicilia sono presenti come progetti distinti 11 lotti dell'autostrada Siracusa-Gela e nella regione Toscana 4 lotti della S.G.C. Grosseto-Fano



Selezione interventi per attività di verifica nel 2005

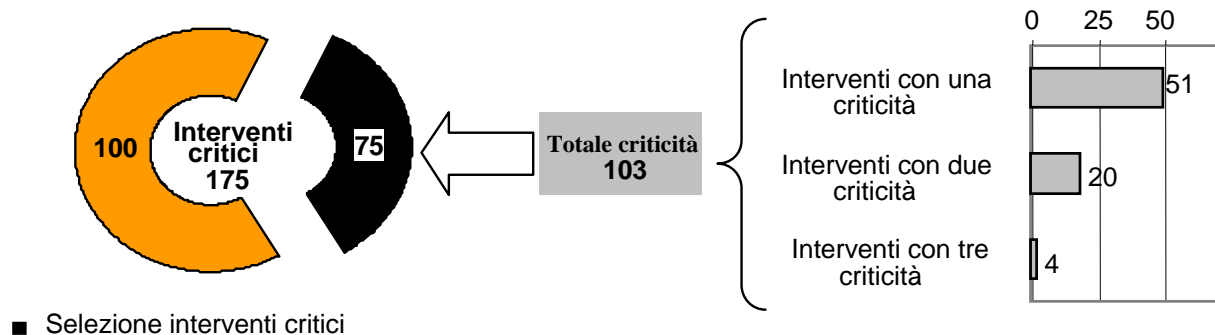
La dimensione economica degli interventi è rappresentata dalla figura seguente



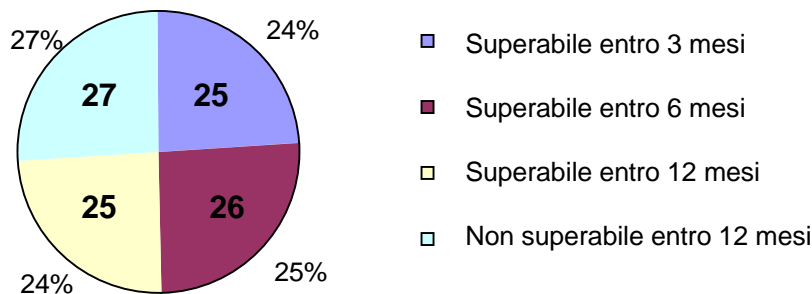
La selezione degli interventi ha privilegiato quelli di dimensioni economiche più rilevanti: il 92% degli interventi è superiore ai 5 milioni di euro

Criticità riscontrate (2005)

I 75 interventi selezionati erano affetti da complessive 103 criticità distribuite come indicato in figura

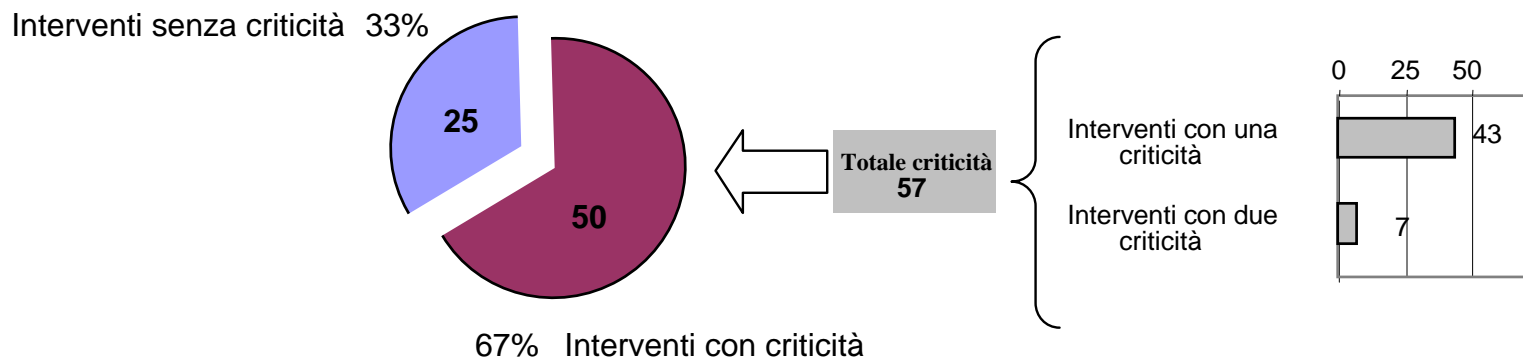


I tempi di superabilità delle criticità erano i seguenti:

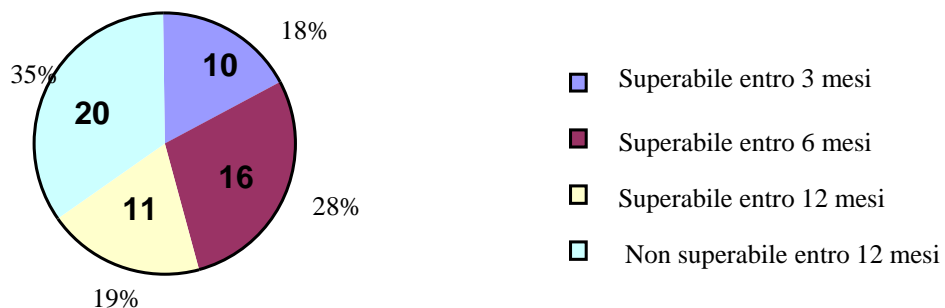


Criticità riscontrate (2006)

Dei 75 interventi selezionati 25 non risultano più critici mentre sui restanti 50 si concentrano 57 criticità distribuite come indicato in figura



I tempi di superabilità delle criticità sono i seguenti:



Confronto criticità

E' prima di tutto confortante notare che nell'arco di un anno si è riscontrata una riduzione delle criticità nel complesso pari a circa il 45 % passando dalle 103 criticità del 2005 alle 57 del 2006.

Tale riduzione sembra rispecchiare un buon tasso di risoluzione delle criticità superabili in 3 e 6 mesi, che costituivano il 49% delle criticità rilevate, come era auspicabile aspettarsi a distanza di un anno

La riduzione del numero complessivo di criticità implica che il 33% degli interventi non risulta più critico



Confronto criticità

Dei 21 progetti affetti da criticità non superabili in 12 mesi, a distanza di un anno 20 presentano tuttora una criticità, confermando la congruità della valutazione originale.

E' preoccupante tuttavia che dei 20 progetti 15 mantengano la medesima previsione di non superabilità in 12 mesi.

Tale previsione rappresenta dunque una sorta di cronicizzazione della criticità ed una possibile corrispondente fase di stallo del progetto



Confronto criticità

La rappresentazione dei fattori alla base dei ritardi evidenzia come maggiormente frequenti i seguenti:

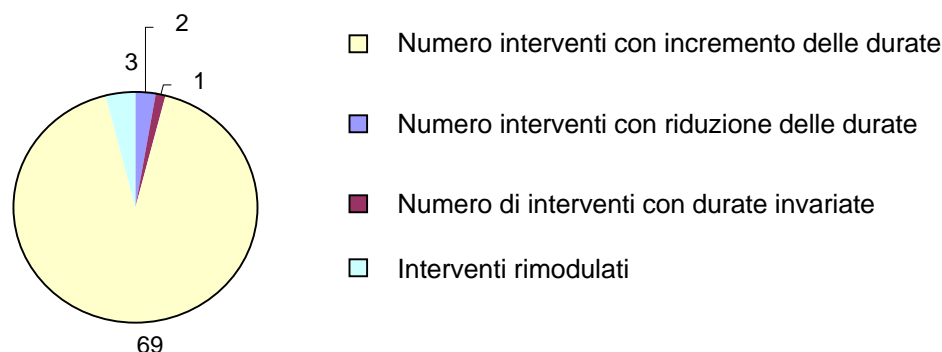
- difficoltà di carattere finanziario (flussi e coperture finanziarie)
- mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni
- incompletezza e/o carenza della progettazione
- interferenze con sottoservizi e/o con altre infrastrutture

Nella realtà dei fatti le criticità relative alla copertura finanziaria, al mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni e alla risoluzione delle interferenze sono spesso conseguenti all' incompletezza e/o carenza della progettazione.



Evoluzione tempistiche

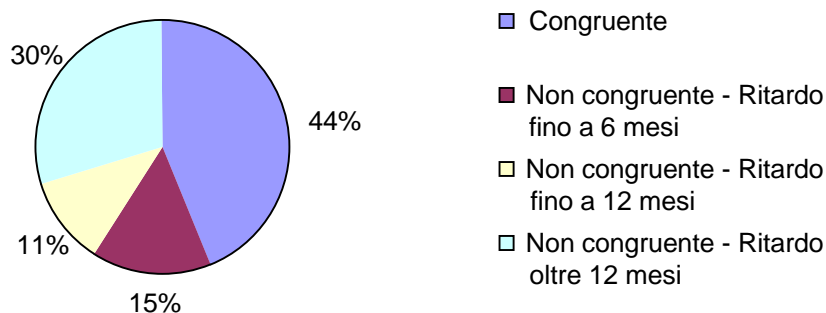
Dal momento di inserimento in APQ ad oggi la quasi totalità degli interventi ha subito modifiche nella programmazione temporale da parte degli Enti Attuatori:



I 3 interventi rimodulati possono essere considerati alla stregua degli interventi con incremento di durata e pertanto, secondo quanto riportato nelle programmazioni degli Enti Attuatori, il 96% degli interventi ha subito incrementi di durata.

Evoluzione tempistiche

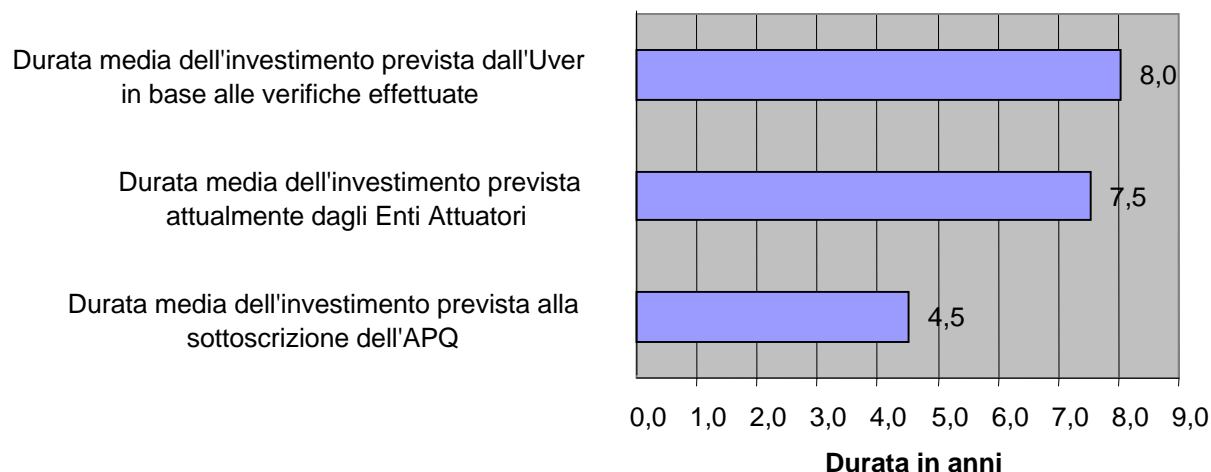
In base alle verifiche effettuate inoltre l'Uver ha valutato non congruenti con lo stato di fatto le programmazioni temporali di oltre la metà degli interventi



Ciò porta a concludere che sui 75 interventi esaminati soltanto 1 ha mantenuto, in maniera credibile, una programmazione congruente con quella originale.

Evoluzione tempistiche

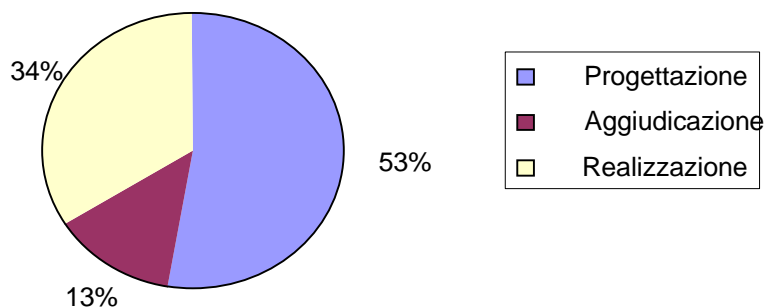
Dall'osservazione riferita ai tempi di realizzazione dei progetti, confrontando il tempo previsto di realizzazione al momento dell'inserimento del progetto nel singolo APQ, il tempo di realizzazione previsto attualmente dagli enti attuatori e la valutazione Uver sulla congruenza di queste ultime previsioni con la situazione effettiva, si sono evidenziate rispettivamente le seguenti durate complessive:



Evoluzione tempistiche

Ad aggravare ulteriormente le aspettative sulla durata degli interventi è inoltre da considerarsi il fatto che allo stato attuale oltre la metà degli interventi è ancora in fase di progettazione e, pertanto, non è trascurabile la possibilità di ulteriori ritardi

Fase di attuazione dell'intervento



Evoluzione costi

I 75 interventi considerati prevedevano un costo complessivo, al momento del loro inserimento in APQ, di 4,9 miliardi di euro.

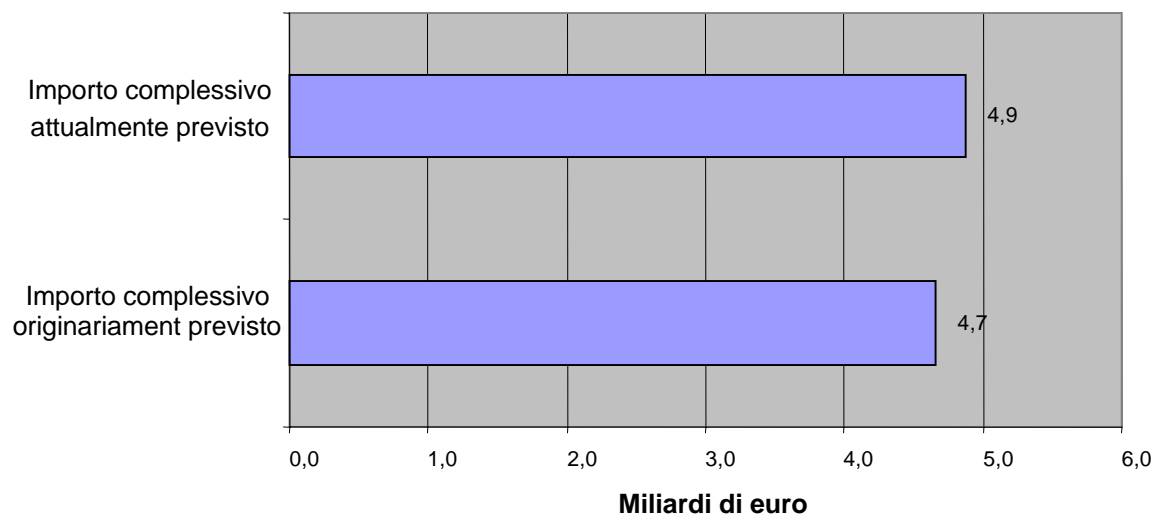
Attualmente il costo complessivo previsto è di 6,8 miliardi di euro con un incremento del 39%.

Tuttavia l'incremento è essenzialmente dovuto ad un intervento di raddoppio ferroviario sul tratto Messina-Siracusa che può essere considerato come un'anomalia (inserito in APQ con un costo previsto di 243 mln di € ed ora stimato 1.925 mln di euro)



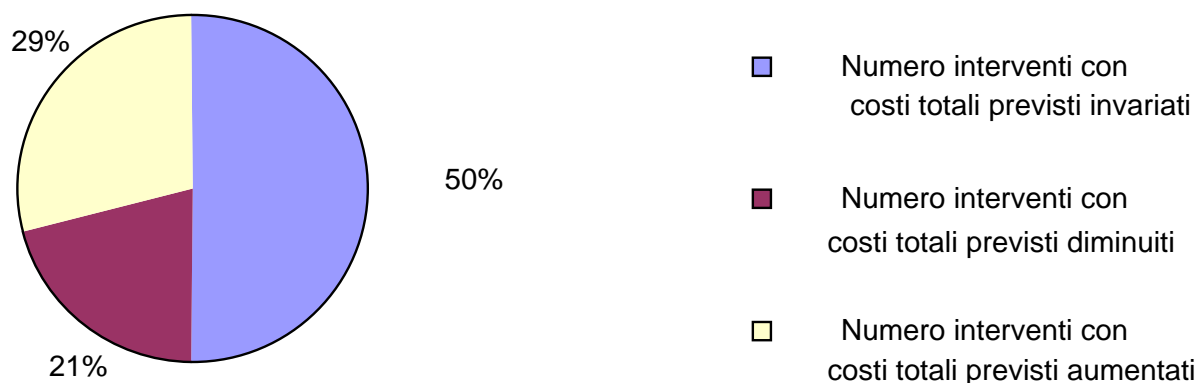
Evoluzione costi

Depurando i dati dal progetto anomalo e considerando soltanto i restanti 74 interventi il costo complessivo originariamente previsto risulta pari a 4,7 miliardi mentre l'attuale previsione è di 4,9 miliardi, con un incremento medio del 4% rispetto alle previsioni originarie.



Evoluzione costi

Valutando la variazione dei costi con riferimento agli interventi si evidenzia come il 50% dei progetti presenta costi invariati, il 21% costi complessivi diminuiti ed il restante 29% costi incrementati.



Tali dati devono essere naturalmente confrontati con il fatto che, come detto, circa il 53% degli interventi si trova ancora nella fase di progettazione e pertanto è prevedibile un ulteriore incremento della quota di interventi con costi totali previsti aumentati

Evoluzione costi

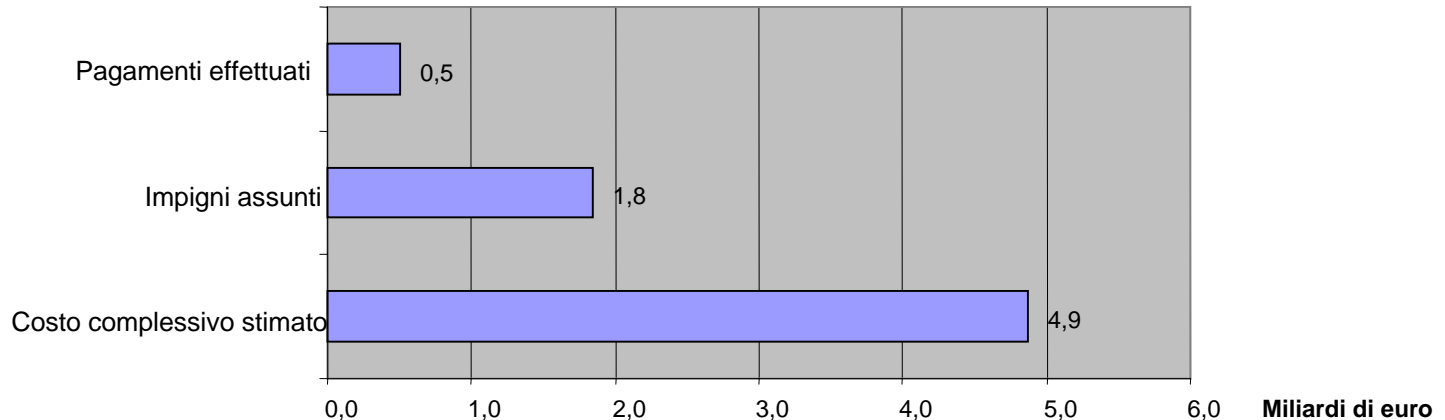
Parametrando l'incremento dei costi non sull'intero insieme ma soltanto sugli interventi che hanno subito un incremento si evidenzia come detto incremento sia stato pari al 27% del costo originariamente previsto.

Tale considerazione suggerisce che al momento dell'inserimento in APQ questi progetti, che come detto nel nostro insieme rappresentano il 29% del totale, non avessero una maturità progettuale sufficiente al fine di una corretta definizione dei costi.



Avanzamento

Rispetto al costo totale attualmente previsto per l'insieme degli interventi verificati (*) si riporta di seguito l'importo che risulta essere impegnato nonché l'importo che risulta essere stato pagato e che, approssimando per difetto, rappresenta l'avanzamento degli interventi stessi



L'avanzamento dunque, a distanza di circa 4,5 anni (in media) dall'inserimento degli interventi nei rispettivi APQ, è pari a circa il 10% mentre l'impegnato è pari circa il 38%.

(*) con l'esclusione dell'intervento giudicato anomalo

Focus sui progetti finanziati dalla Legge 208/1998-FAS

Nell'ambito dei 75 progetti considerati 22 sono finanziati dalla legge 208/1998 e di questi 5 sono finanziati dalle delibere di riparto Fas 36/2002 e 17/2003 che hanno individuato l'attuale approccio di assegnazione delle risorse.

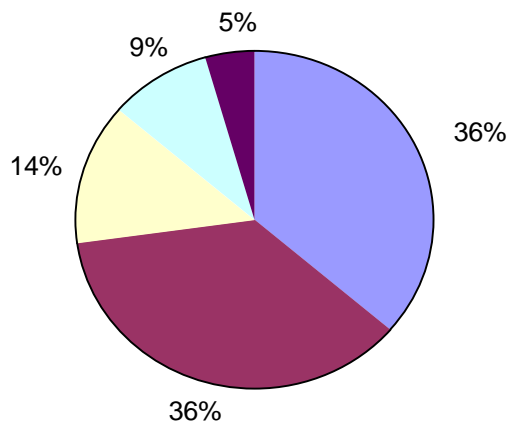
Sebbene il numero dei progetti sia assai ridotto e quindi non tale da assumere valenza statistica si riportano alcune analisi comparative dei dati con riferimento ai predetti sottoinsiemi



Focus sui progetti finanziati dal FAS

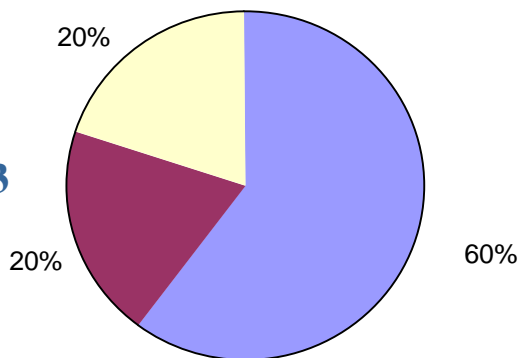
Si riporta prima di tutto la distribuzione degli interventi per dimensione economica

**Insieme 22 interventi
Legge 208/1998**



- interventi minori di 5 milioni di euro
- Interventi compresi tra 5 e 20 milioni di euro
- Interventi compresi tra 20 e 50 milioni di euro
- Interventi compresi tra 50 e 100 milioni di euro
- Maggiori di 100 milioni di euro

**Insieme 5 interventi
Delibere 36/02 e 17/03**



- interventi minori di 5 milioni di euro
- Interventi compresi tra 5 e 20 milioni di euro
- Interventi compresi tra 20 e 50 milioni di euro

Focus sui progetti finanziati dal FAS

Dalla precedente distribuzione degli interventi appare un progressivo incremento della percentuale di progetti di ridotte dimensioni nel caso di finanziamento con i fondi della Legge 208/1998 rispetto all'intero insieme di interventi.

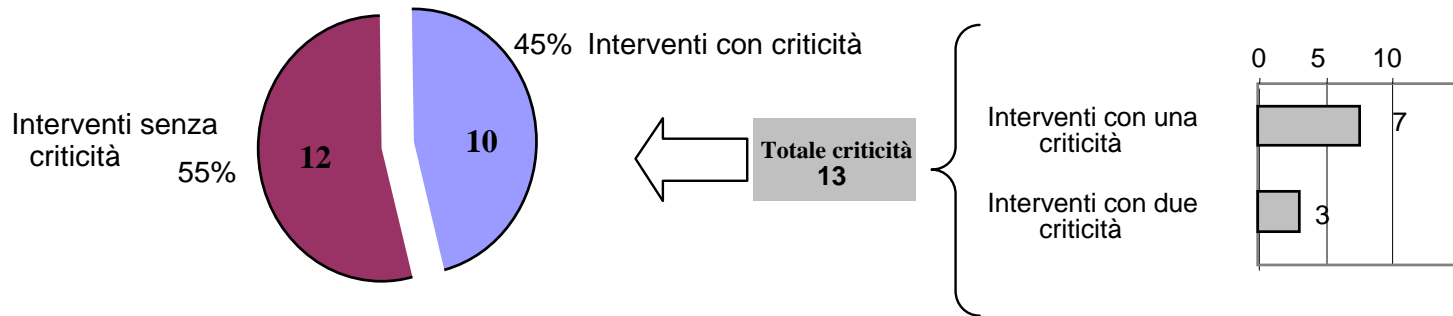
Tale fenomeno risulta ancora più marcato se si considerano gli interventi finanziati con le delibere 36/2002 e 17/2003.

Tale considerazione risulta determinante nel valutare l'evoluzione delle criticità, delle tempistiche e dei costi come di seguito rappresentate.

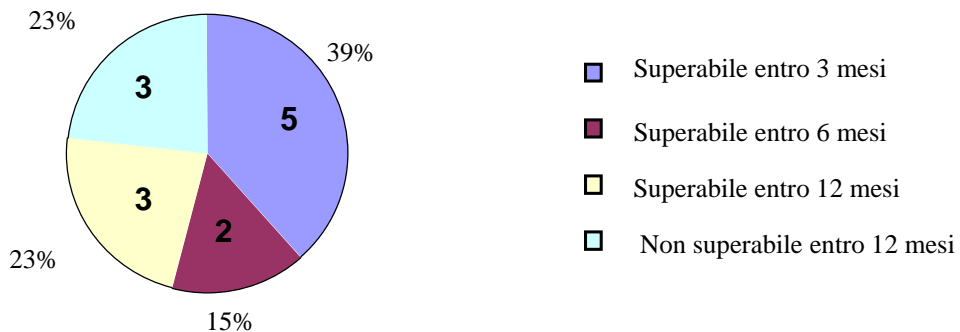


Focus sui progetti finanziati dal FAS (criticità)

Dei 22 interventi selezionati finanziati dalla Legge 208/1998 12 non risultano più critici mentre sui restanti 10 si concentrano 13 criticità distribuite come indicato in figura



I tempi di superabilità delle criticità sono i seguenti:



Focus sui progetti finanziati dal FAS (criticità)

Dei 5 interventi selezionati finanziati dalla delibere 36/2002 e 17/2003 4 non risultano più critici mentre sul progetto restante si concentra una unica criticità con tempo di superabilità inferiore ai 6 mesi.

Sotto l'aspetto delle criticità riscontrate si nota dunque come nel passaggio dall'intero gruppo di interventi, al sottogruppo di interventi finanziati con la legge 208/1998 e all'ulteriore sottoinsieme degli interventi finanziati dalle delibere 36/2002 e 17/2003, vi sia una progressiva riduzione del numero di criticità nonché del relativo impatto in termini di tempi per la superabilità della criticità stessa.



Focus sui progetti finanziati dal FAS (tempistiche)

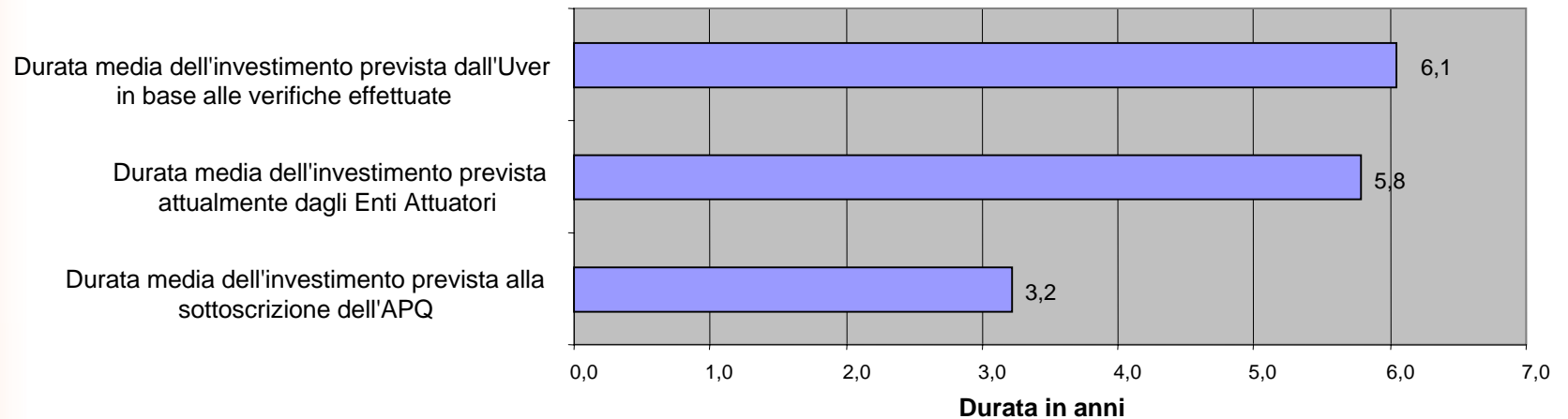
Dall'osservazione riferita ai tempi di realizzazione dei progetti, confrontando il tempo previsto di realizzazione al momento dell'inserimento del progetto nel singolo APQ, il tempo di realizzazione previsto attualmente dagli enti attuatori e la valutazione Uver sulla congruenza di queste ultime previsioni con la situazione effettiva, si sono evidenziate durate complessive decrescenti per il sottogruppo degli interventi finanziati dalla Legge 208/1998 rispetto all'intero gruppo di interventi.

Tale fenomeno è risultato ancora più marcato nel caso degli interventi finanziati dalle delibere di riparto Fas 36/2002 e 17/2003 come di seguito riportato

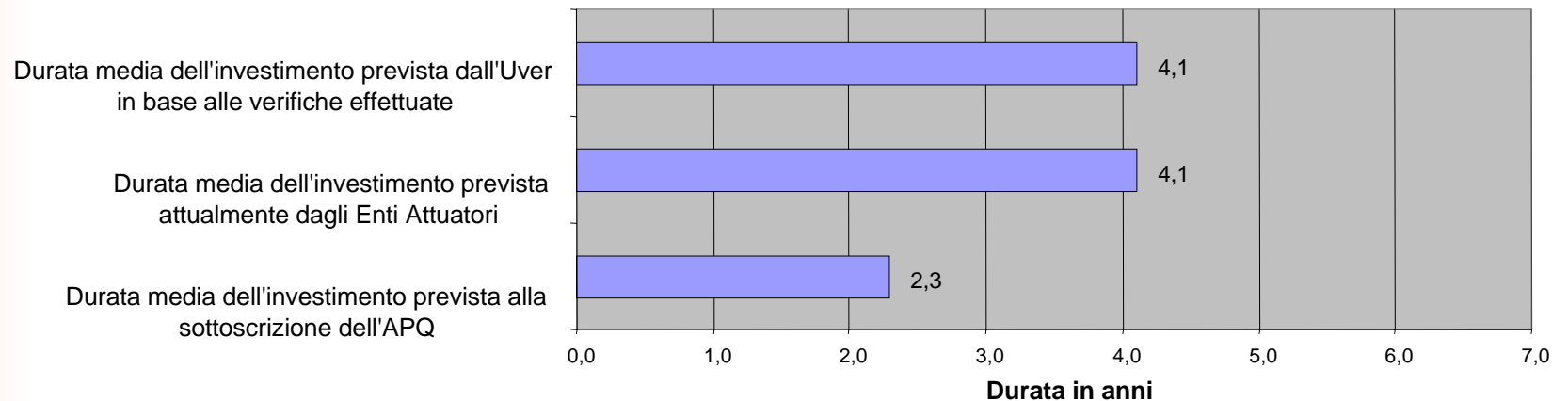


Focus sui progetti finanziati dal FAS (tempistiche)

Interventi Legge 208/1998



Interventi Delibere Cipe 36/02 e 17/03



Focus sui progetti finanziati dal FAS (tempistiche)

E' interessante considerare come, pur riscontrando una riduzione delle tempistiche nei diversi gruppi di interventi considerati, si manifesti costantemente un disallineamento tra le tempistiche previste all'atto dell'inserimento degli interventi in APQ e le tempistiche previste attualmente.

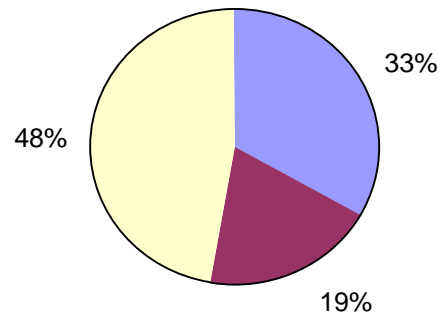
Tale fenomeno, presente in misura analoga nei diversi gruppi, comporta che a distanza di qualche anno dall'inserimento nell'APQ le tempistiche di completamento degli interventi vengano quasi raddoppiate con le conseguenti, evidenti ripercussioni sull'avanzamento della spesa e sulla pianificazione finanziaria.



Focus sui progetti finanziati dal FAS (costi)

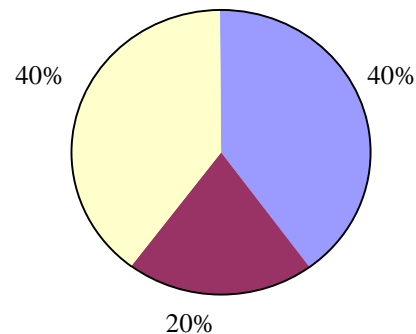
Si riporta di seguito la variazione dei costi con riferimento al numero di interventi per il sottogruppo di interventi finanziati con la legge 208/1998 e per l'ulteriore sottoinsieme degli interventi finanziati dalle delibere 36/2002 e 17/2003

**Insieme 22 interventi
Legge 208/1998**



- Numero interventi con costi totali previsti invariati
- Numero interventi con costi totali previsti diminuiti
- Numero interventi con costi totali previsti aumentati

**Insieme 5 interventi
Delibere 36/02 e 17/03**



- Numero interventi con costi totali previsti invariati
- Numero interventi con costi totali previsti diminuiti
- Numero interventi con costi totali previsti aumentati

Focus sui progetti finanziati dal FAS (costi)

Parametrando l'incremento dei costi non sull'intero insieme ma soltanto sugli interventi che hanno subito un incremento si evidenzia come detto incremento sia stato pari al 36% del costo originariamente previsto per gli interventi appartenenti al sottogruppo di interventi finanziati con la legge 208/1998 e pari al 90% per l'ulteriore sottoinsieme degli interventi finanziati dalle delibere 36/2002 e 17/2003.

Tale ultimo dato, ancorchè poco significativo per l'esiguità del numero di interventi afferenti alle delibere 36/2002 e 17/2003, può rispecchiare il fatto che trattandosi di interventi mediamente più piccoli, aumenti di pochi milioni di euro possono rappresentare in percentuale incrementi significativi, nonché uno stato di avanzamento in media maggiore.



Conclusioni e Raccomandazioni



Conclusioni (1)

L'andamento dei 75 progetti indicati come critici nell'ambito delle verifiche condotte nel corso del 2005 ha sostanzialmente rispettato, al termine del 2006, le previsioni effettuate dall'Uver:

- le criticità indicate come superabili in 3 e 6 mesi sono in gran parte state superate;
- le criticità indicate come non superabili in 12 mesi sono effettivamente ancora presenti

Per queste ultime criticità è tuttavia preoccupante che nell'ambito della nuova verifica condotta nel corso del 2006 le stesse siano state in gran parte ridefinite come “non superabili in 12 mesi”.

Tale occorrenza suggerisce una fase di stallo dei progetti per i quali appare utile l'individuazione di strategie specifiche (definanziamento, rimodulazione, ecc...)



Conclusioni (2)

In generale l'entità delle criticità ed il fatto che sostanzialmente tutti i progetti non abbiamo rispettato le tempistiche originariamente previste all'atto dell'inserimento in APQ e che attualmente le previsioni delle tempistiche di completamento siano quasi raddoppiate rispetto a quelle originali trovano fondamento in un eccessivo ottimismo nelle previsioni originali ed in uno scarso livello di affinamento progettuale.

La conseguenza è evidentemente un blocco delle risorse su progetti che non generano spesa e che per oltre il 50% si trovano ancora nella fase di progettazione.



Conclusioni (3)

L'analisi dei sottogruppi finanziati dalla Legge 208/1998 ed in particolare dalle delibere Cipe 36/2002 e 17/2003 (*) evidenzia un minore livello di criticità progettuali e tempistiche di completamento più contenute.

Tuttavia la presenza anche in questi casi di una dinamica delle tempistiche che vede raddoppiare le previsioni iniziali, suggerisce che le tempistiche di esecuzione più contenute siano in parte dovute alle inferiori dimensioni economiche degli interventi piuttosto che esclusivamente ad una più attenta programmazione.

Quanto sopra è inoltre avvalorato dalle analisi condotte dall'Uver sul ciclo del progetto degli interventi rispettivamente superiori ed inferiori ai 5 milioni di euro, ove questi ultimi presentano tempistiche di realizzazione quasi dimezzate.

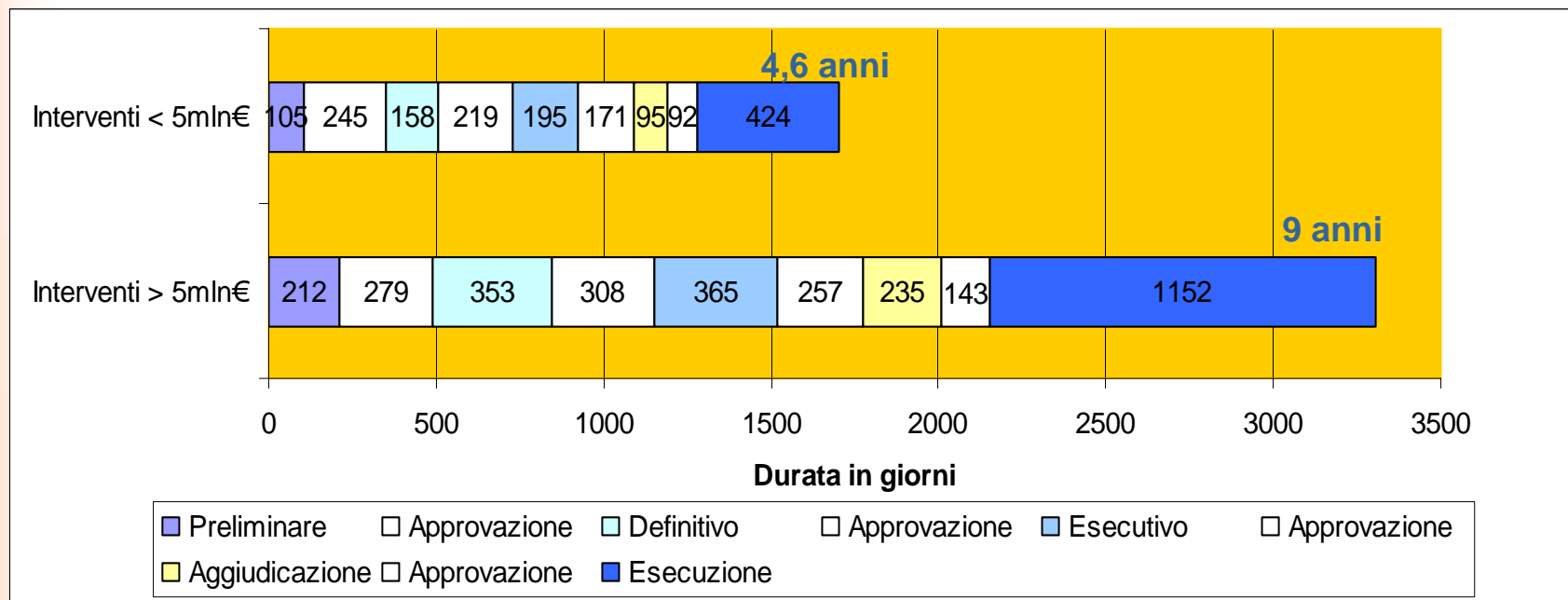
(*) Il numero esiguo di tali interventi non consente una generalizzazione statistica

UVER - Unità di Verifica degli investimenti pubblici



Rappresentazione della tempistica media effettiva

L'analisi del ciclo del progetto per interventi rispettivamente al di sopra e al di sotto dei 5 milioni di euro, di seguito riportata, mostra la durata media in giorni delle diverse fasi progettuali.



I dati su cui ci si è basati per individuare queste tempistiche “standard” sono quelli disponibili nella banca dati APQ relativamente a tutti i progetti che presentavano le singole fasi effettivamente completate.

Raccomandazioni (1)

Si ritiene necessario mantenere uno stretto monitoraggio dei 75 interventi al fine di consolidare i miglioramenti ottenuti.

Sugli interventi che risultano tuttora critici con una valutazione di non superabilità della criticità nei 12 mesi è necessario individuare, congiuntamente con le regioni, strategie specifiche al fine di superare le situazioni di stallo, eventualmente procedendo con definanziamenti e/o rimodulazioni



Raccomandazioni (2)

La fase di selezione degli interventi da inserire nell'APQ risulta tuttora il momento chiave per la programmazione finanziaria e per il corretto utilizzo delle risorse.

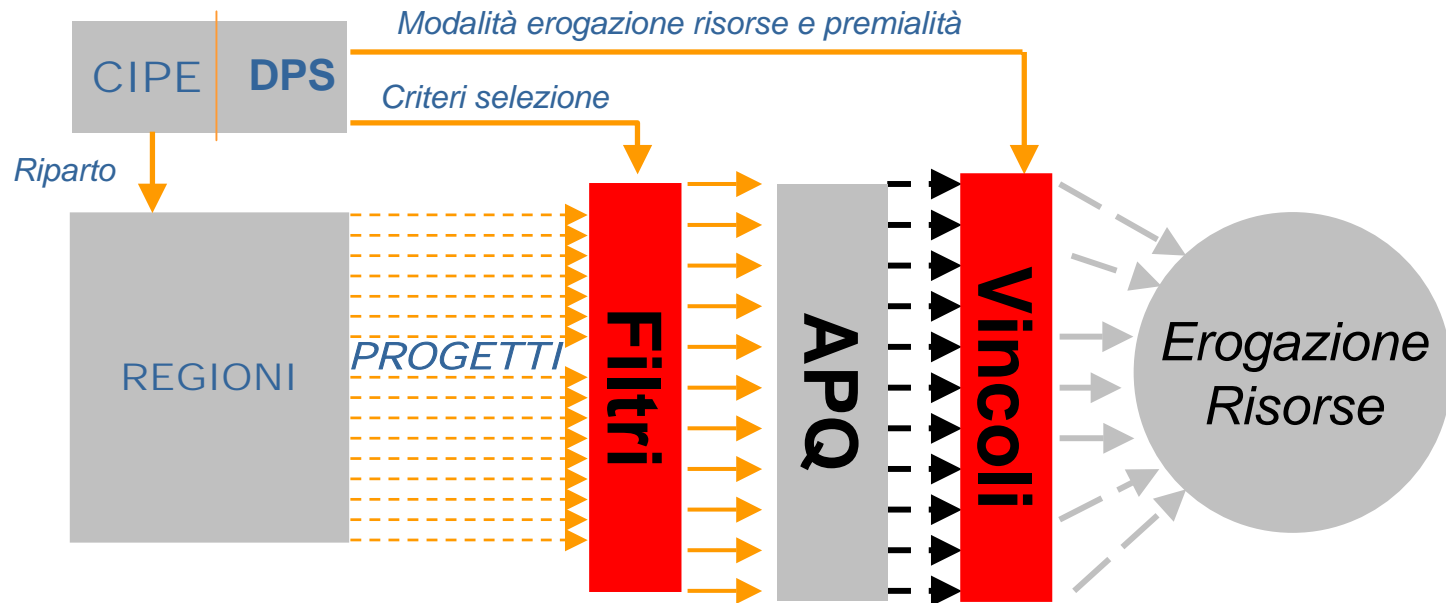
Il sistematico raddoppio delle tempistiche di attuazione degli interventi che si registra rispetto alle previsioni effettuate all'atto dell'inserimento degli interventi stessi in APQ inficia fortemente ogni tentativo di corretta programmazione finanziaria.

Pertanto al fine di rendere più realistiche le previsioni di attuazione, senza peraltro accondiscendere ad una dilatazione ingiustificata dei programmi, si ritiene essenziale la verifica dello stato dell'intervento e del relativo programma di attuazione all'atto dell'inserimento in APQ tramite opportuni filtri di selezione nonché la definizione di analoghi vincoli di attuazione cui legare l'erogazione delle risorse e le premialità.



Raccomandazioni (3)

Si riporta di seguito uno schema sintetico con l'indicazione dei principali “filtri” e “vincoli”



Filtri di selezione

- **Un limite minimo all'importo dell'intervento al di sotto del quale dovrà essere ulteriormente accertata l'effettiva portata strategica del progetto**
- **Presenza della progettazione preliminare verificata ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. 21/12/1999 n.554, con il conseguente accertamento della qualità concettuale, sociale, ecologica, ambientale ed economica della soluzione progettuale prescelta nonché della sua coerenza esterna ed interna**
- **Presenza nella progettazione preliminare di tutti gli elaborati di cui all'art. 18 del medesimo decreto**
- **Ove siano previsti livelli di progettazione diversi (definitivo e/o esecutivo) gli stessi dovranno essere conformi alle previsioni del D.P.R. 21/12/1999, n.554 con le rispettive certificazioni di verifica e validazione**
- **Ove il progetto preliminare non fosse disponibile si potrà prevedere il solo finanziamento della progettazione preliminare stessa**



Vincoli attuativi

- **Pubblicazione degli Accordi di Programma Quadro e degli elenchi dei progetti inseriti con i relativi costi e programmi temporali sui siti internet regionali e Cipe**
- **Stipula Accordi di programma ai sensi dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, necessari all'attuazione di quegli interventi per i quali è previsto il coinvolgimento di molteplici soggetti**
- **Convocazione e chiusura Conferenze di Servizi sui progetti preliminari in conformità alla L. 241/1990 e ss.mm.ii., (in particolare vedi art. 21 L. 11.2.2005, n. 15) o convenzioni necessarie per l'attuazione dell'accordo**
- **Disciplinare l'attuazione degli interventi sulla base di schemi contrattuali tra la regione e gli enti attuatori precisando gli adempimenti posti a carico dei soggetti sottoscrittori**
- **Impegno delle risorse attraverso obbligazioni giuridicamente vincolanti secondo tempistiche che tengano conto della dimensione dei progetti**
- **Prevedere, e rafforzare ove siano già presenti, meccanismi di incentivazione rivolti ai responsabili degli APQ in grado di assicurare, da parte di questi ultimi, maggiori possibilità di stimolo durante il processo di attuazione degli interventi, e in grado di influire positivamente anche sulle proposte progettuali formulate per l'inserimento degli interventi negli Accordi di Programma Quadro**

