



Approfondimenti e Analisi

Febbraio 2007

1	Introduzione	3
2	Oggetto della valutazione di efficacia.....	4
3	Analisi integrata d'efficacia.....	8
3.1	L'Analisi d'efficacia.....	9
3.2	Analisi dei tempi di attuazione degli interventi	12
3.3	Analisi di governance	17
3.4	Analisi delle criticità	22
4	Casi di eccellenza (o particolarmente positivi).....	24
5	Casi negativi.....	27
	Conclusioni	29

1 Introduzione

In questo allegato si propone un'analisi 'integrata' dell'efficacia dei progetti 'Completamenti' esaminati. Il giudizio d'efficacia 'positivo/negativo', sostanzialmente soggettivo e di tipo binario, viene rivisto alla luce dell'analisi quantitativa d'efficacia, della tempistica, delle criticità presentate e dalla qualità della governance. Alla visione d'insieme proposta, contribuiscono anche le 'narrazioni' di cui è corredata ciascuna scheda, riportata nell'allegato finale, in cui viene data dettagliata descrizione dell'opera a seguito della visita e il corredo fotografico, laddove disponibile.

La sostanziale carenza e scarsa affidabilità delle informazioni di tipo quantitativo, ha reso per ora difficoltosa una corretta valutazione d'efficacia sulla base della triade di indicatori di realizzazione, risultato e impatto, affidando per ora al giudizio d'efficacia di tipo qualitativo un ruolo centrale e discriminante ai fini della valutazione finale. L'analisi integrata proposta consente di razionalizzare la complessa varietà di informazioni che ad esso hanno contribuito.

Nei primi due paragrafi introduttivi, si ripercorre brevemente la storia dei progetti "Completamenti", la decisione di sottoporli a valutazione ex post, inaugurando così ufficialmente l'attività di valutazione d'efficacia dell'UVER, e si dà una breve descrizione dei progetti dal punto di vista della tipologia, della distribuzione territoriale e delle risorse impiegate.

Nel paragrafo 3 si propone l'analisi integrata dei progetti dal punto di vista dell'efficacia delle realizzazioni e dei risultati, della tempistica, della governance e delle criticità. L'analisi viene proposta sia a livello aggregato che per regione di competenza. Seguono alcune riflessioni sulla correlazione fra i diversi indicatori utilizzati e la coerenza dei diversi giudizi di valutazione fra di loro e con il giudizio d'efficienza finale.

Infine, nel paragrafo 4, si segnalano alcuni pochi casi d'eccellenza, dal punto di vista dell'efficacia, della governance e del metodo di analisi.

2 Oggetto della valutazione di efficacia

2.1 Il progetto “Completamenti”

Nel 1998 il CIPE ha destinato la somma di 1.807,6 milioni di euro (3.500 miliardi di lire), derivanti dalle risorse per le aree depresse stanziare con la legge 208/98, a investimenti per il completamento di opere pubbliche non terminate. Il progetto "completamenti" ha la duplice finalità di rendere fruibili infrastrutture non completate, realizzando così un ottimale impiego delle risorse pubbliche, e di sperimentare un metodo di lavoro per progetti, in sinergia con le Amministrazioni responsabili e gli enti attuatori, supportato da un efficace sistema di monitoraggio.

Le risorse sono state assegnate ai singoli interventi sulla base della delibera CIPE n. 52/99 del 21 aprile 1999, per le regioni del Mezzogiorno, e della delibera CIPE n. 135/99 del 6 agosto 1999, per il Centro-Nord. Nel complesso sono stati ammessi a finanziamento 302 interventi di completamento, a cui è stato aggiunto un altro insieme di 18 opere commissariate, individuate ex art. 13 della legge n. 135/97 - la cosiddetta norma "sbloccacantieri" - per un totale di 320 interventi, successivamente ridotti a 310 in seguito a dieci revoche.

Le delibere CIPE di assegnazione delle risorse agli interventi hanno stabilito che: "l'Unità di verifica degli investimenti pubblici (...) svolgerà le attività di competenza, riferendo sulle eventuali situazioni di criticità realizzativa al fine di consentire l'immediata rimozione degli ostacoli e di fornire un quadro di conoscenze da utilizzare per future assegnazioni o riallocazioni finanziarie".

Oltre a svolgere attività di monitoraggio e di verifica dei completamenti, l'Uver ha intrapreso tra la fine del 2005 e l'inizio del 2006 un'attività di valutazione di efficacia, tesa a riscontrare se gli interventi realizzati producono effettivamente i servizi per cui erano stati originariamente finanziati.

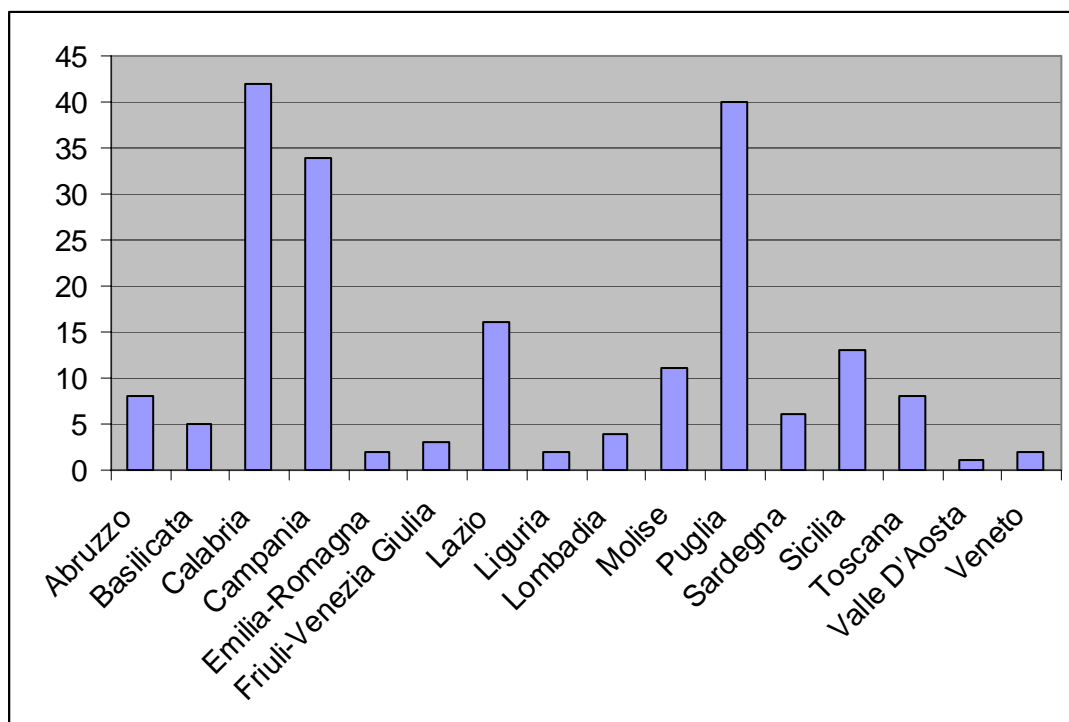
Le ragioni alla base della scelta dei “Completamenti” come primo campo d'indagine per la valutazione di efficacia, sono così riassumibili:

- i. rappresentano uno dei primi risultati importanti della “nuova programmazione”;
- ii. il processo che ha portato al loro finanziamento fa sì che per essi sia disponibile un livello apprezzabile di quantificazione *ex ante* degli obiettivi che si intendevano raggiungere;
- iii. l'UVER fin dalle sue prime fasi ne ha costantemente monitorato l'avanzamento in base al mandato specifico delle delibere CIPE 52 e 135 del 1999.

2.2 Descrizione dell'insieme dei progetti esaminati

I progetti di completamento esaminati, per ora 197 dei 231¹ di questo primo insieme, sono prevalentemente localizzati nelle regioni del Mezzogiorno e in particolare in Calabria, Puglia e Campania che da sole hanno ospitato oltre la metà dei progetti in questione. Solo 11 progetti dei 197 invece riguardano le regioni del Nord, in particolare 1 in Valle d'Aosta, 2 in Liguria, 2 in Veneto, 2 in Friuli Venezia Giulia, 4 in Lombardia.

Fig. 1. Distribuzione territoriale dei progetti



Quasi la metà delle opere visionate, 84 progetti, fanno riferimento all'Asse 1 'Risorse Naturali' (43 percento delle opere). Scendendo nel dettaglio della tipologia, oltre un terzo delle opere sono impianti di trattamento e depurazione e rete fognaria. Questo dato appare in linea con le priorità di programmazione degli anni passati. Un'altra quota consistente è data da interventi di 'recupero, restauro e rifacimento', 'edilizia scolastica e universitaria' e 'rete viaria e locale'.

¹ Ai fini di questo rapporto, si è scelto di limitare l'analisi conclusiva a 197 in quanto, per motivazioni oggettive, non è stato possibile procedere alle verifiche in loco dei restanti 34. Durante la stesura di questo rapporto, comunque, l'UVER sta nel frattempo procedendo alle verifiche d'efficacia sui 34 interventi inizialmente previsti e per ora esclusi da questo rapporto: la relativa relazione uscirà successivamente.

Complessivamente, la risorse effettivamente spese² per l'insieme esaminato ammonta a 841 milioni di Euro, leggermente superiore all'ammontare totale di risorse stanziato dal CIPE per questo insieme, pari a 769 milioni di Euro, e di poco inferiore alle risorse complessivamente previste, ossia 1019 milioni di Euro (Tabella 1). Considerando solo gli interventi in esercizio, **delle risorse originariamente stanziato dal CIPE, 521,86 milioni di Euro, risultano andate a buon fine circa il 98 percento**, ossia 510,87 milioni di Euro riguardano progetti che hanno ricevuto un giudizio d'efficacia positiva.

La quota maggiore di risorse risulta investita in media per opere rientranti nell'Asse "Risorse Umane" e, per quanto riguarda la tipologia degli interventi, per opere riguardanti l'edilizia scolastica e universitaria, la rete fognaria, l'edilizia demaniale.

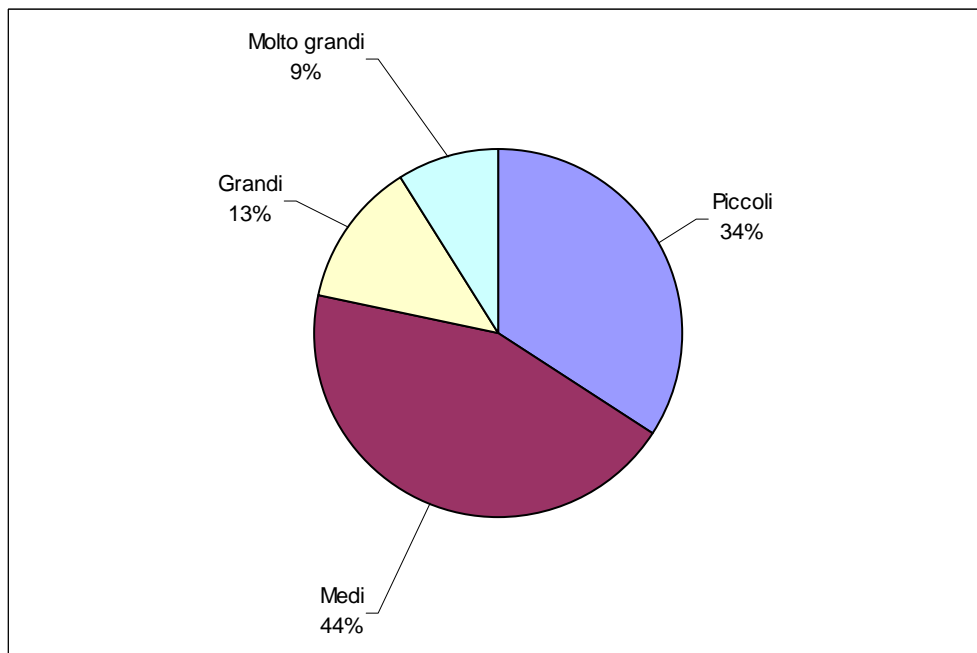
Tab. 1. Risorse stanziato per tipologia di progetto (in milioni di Euro)

	Risorse effettive	Risorse CIPE	Risorse Previste
Non in esercizio giustificati	194,02	103,9	208,3
Non in esercizio non giustificati	30,19	31,49	31,84
In esercizio negativi	16,38	10,99	17,45
In esercizio positivi	600,07	510,87	631,5
Non avviati	0,52	112,66	130,79
<i>Totale</i>	841,18	769,91	1019,88
<i>Totale (Interventi in esercizio)</i>	616,45	521,86	648,95

Guardando alla distribuzione dei progetti per classe di costo, **oltre un terzo degli interventi sono opere di piccole dimensioni, ossia il costo effettivo unitario è inferiore al milione di Euro**, mentre non oltre il 9 percento presenta dimensioni superiori ai 10 milioni di Euro. Le quote più importanti degli interventi molto piccoli sono localizzate in Calabria, che annovera il 40 percento dei progetti di importo inferiore al milione di Euro. Guardando a come si ridistribuiscono gli interventi per classe di costo in ciascuna regione (Figura 2), le seguenti regioni presentano una prevalenza di progetti piccoli con quote significativamente superiori alla media: il Molise (63 percento degli interventi complessivi), Calabria (61 percento), Toscana e Lombardia (50 percento), Lazio e Abruzzo (37 percento). Al contrario, in Valle d'Aosta ed Emilia Romagna rispettivamente troviamo un intervento superiore ai 10 milioni di Euro e 2 interventi superiori ai 5 milioni di Euro.

² Le risorse sono state ripartite alle regioni del Mezzogiorno, per 1.549,4 milioni di euro (3.000 miliardi di lire), alle regioni Umbria e Marche colpite dai noti eventi sismici, per 77,5 milioni di euro (150 miliardi di lire), alle restanti regioni del Centro-Nord, per 180,8 milioni di euro (350 miliardi di lire).

Fig. 2. Distribuzione dei progetti per classe di costo*



* Si sono definiti 'piccoli' i progetti di opere con una assegnazione di risorse finanziarie effettivamente spese inferiore ad 1 milione, 'medi' fra 1 e 5 milioni di Euro, 'grandi' fra 5 e 10 milioni di Euro, 'molto grandi' superiore a 10 milioni di Euro.

Dal punto di vista dell'utilizzo delle risorse, in media per le 163 opere visionate in esercizio si riscontra in media un utilizzo pieno delle risorse previste. Infatti, l'indice di costo, ossia il rapporto percentuale fra risorse effettivamente spese rispetto a quelle previste, va da un minimo del 71 per cento di impiego effettivo delle risorse previste ad un massimo del 106 per cento, con il 93 per cento delle risorse previste mediamente impiegate.

Tab. 2. Quadro riassuntivo dei progetti per risorse stanziare, effettivamente spese e dimensione per regione

Regioni	Numero Progetti	Risorse CIPE (milioni di €)	Risorse effettive (milioni di €)	Quota piccole opere *	Quota opere >10 milioni €*	Indicatore costo**
Abruzzo	8	10.00	10.48	37.00	0.00	106.54
Basilicata	5	24.99	12.51	20.00	40.00	71.07
Calabria	42	76.98	126.57	61.90	7.14	90.73
Campania	34	186.86	237.08	20.59	23.50	90.96
Emilia-Romagna	2	5.32	19.29	0.00	50.00	106.56
Friuli-Venezia Giulia	3	10.33	13.76	0.00	0.00	101.35
Lazio	16	18.21	32.70	37.50	0.00	97.49
Liguria	2	16.72	42.51	0.00	50.00	85.66
Lombardia	4	9.15	11.05	50.00	0.00	96.52
Molise	11	20.29	15.28	63.64	0.00	87.61
Puglia	40	152.71	141.48	22.50	7.50	94.16
Sardegna	6	39.28	38.47	0.00	16.70	94.21
Sicilia	13	179.08	110.44	0.00	23.10	95.26
Toscana	8	10.90	10.73	50.00	0.00	100.13
Valle D'Aosta	1	2.12	11.53	0.00	100.00	83.00
Veneto	2	6.97	7.18	0.00	0.00	98.40
TOTALE	197	769.91	841.06	32.90	11.68	93.90

* % su totale progetti per regione. Il totale è dato dal valore percentuale complessivo dei progetti per la specifica classe di costo.

** Calcolato come rapporto percentuale fra costo effettivo e previsto per i progetti in esercizio. Il totale è il valore medio per i progetti in esercizio dell'indicatore di costo.

3 Analisi integrata d'efficacia

Come annunciato, per ragioni sia di opportunità che di tipo metodologico³, la valutazione ex post è sintetizzata nel giudizio binario d'efficacia "Positiva/Negativa". Tuttavia, a fondamento del giudizio sintetico d'efficacia, si propone **un sistema integrato di valutazione ex post delle opere costituito dall'analisi quantitativa d'efficacia e dall'analisi dei progetti dal punto di vista dei tempi e della governance**. L'obiettivo è di valutare l'efficacia della singola opera non solo in base alla capacità di conseguimento degli output fisici prefissati, ma anche in base alla capacità di realizzazione dei benefici preliminarmente identificati, ossia di soddisfare i bisogni dei cittadini-utenti destinatari dell'intervento. Per far ciò, si è

³ Il giudizio binario, come ricordato altrove, a questo stadio di sviluppo della metodologia della valutazione d'efficacia, è sia il criterio obbligato di valutazione, data la scarsa presenza di informazioni quantitative sia sui valori previsti ed ex post degli indicatori di realizzazione, risultato e impatto che dei valori di contesto e soglia, cosa che ha reso difficile fondare la valutazione finale sull'analisi quantitativa d'efficacia, sia una scelta di merito in quanto più congeniale alla necessità da parte dell'UVER, per la sua specifica missione, di segnalare successi e insuccessi al fine di eventuali sanzioni o riconoscimenti d'eccellenza.

ritenuto di integrare l'analisi quantitativa d'efficacia⁴ con l'analisi della tempistica e *governance* delle opere stesse. La bontà della *governance*, con cui si intende sia la capacità organizzativa e gestionale sia la qualità di automonitoraggio e coinvolgimento nel processo di *decision-making* degli *stakeholders*, è un requisito essenziale non solo per la erogazione di servizi efficaci, ma anche perché sussistano le condizioni per un valido monitoraggio e valutazione di tali effetti. La tempistica dei progetti, ossia il rispetto dei tempi previsti di attuazione ed entrata in esercizio, costituisce un indicatore cruciale della capacità delle opere di erogare servizi efficaci, ossia adeguati al bacino di utenza e alla tipologia di bisogni preliminarmente identificati in fase di progettazione. Inoltre, una buona tempistica rappresenta un indicatore importante del grado di affidabilità degli enti responsabili dell'opera in questione, completando così il quadro della *governance*, in particolare della dimensione cosiddetta di *accountability*. Infine, la tipologia delle criticità incontrate, spesso indicate come causa principale di ritardi nell'attuazione ed entrata in esercizio delle opere, sono un indicatore importante della qualità della progettazione dell'opera stessa e della capacità degli enti attuatori di affrontare le problematiche di volta in volta subentrate.

3.1 L'Analisi d'efficacia⁵

L'analisi quantitativa d'efficacia delle opere è stata possibile solo per una parte dell'insieme visionato⁶. Infatti, malgrado questi progetti derivino da un insieme sottoposto ad un istruttoria ex ante, **in molti casi gli indicatori per i risultati di servizio ed il relativo valore obiettivo non erano stati preliminarmente identificati**. Per una parte di questi interventi i valori-obiettivo sono stati ricostruiti grazie all'accurato esame delle informazioni disponibili e dell'opera finita svolta dai valutatori UVER.

Nel caso degli indicatori di realizzazione, è stato possibile disporre dei valori previsti ed effettivi per circa 146 progetti, mentre, per 44 interventi, circa un quarto dell'insieme in esame, l'indicatore di realizzazione non è stato calcolato. Nel caso dei risultati, si è riscontrata una disponibilità di informazioni ancora più insoddisfacente. **Solo per circa metà delle opere esaminate è stato possibile misurare gli effetti diretti degli interventi**. In particolare, dei 163 progetti visionati in esercizio, gli indicatori di risultato sono stati calcolati per 100 interventi: 44 progetti, in cui le autorità competenti hanno messo a disposizione dei valutatori UVER valori per tutti e tre i tipi di dati - ex ante, ex post e target - rendendo possibile quantificare

⁴ Si veda l'Allegato 2 'Il Metodo di Valutazione' per una definizione dell'analisi d'efficacia come analisi di performance, ossia misurata rispetto ai valori obiettivo preliminarmente identificati, e valutazione d'impatto, ossia misurazione degli effetti netti degli interventi. L'analisi quantitativa d'efficacia possibile in questa sede è l'analisi di performance. Laddove è stato possibile disporre dei valori ex ante, si è tenuto conto anche della variazione del risultato conseguito rispetto al valore di contesto. Nell'Allegato 2 si discutono alcune possibili soluzioni *ad hoc* per una approssimazione dello scenario controfattuale.

⁵ *Ibidem*.

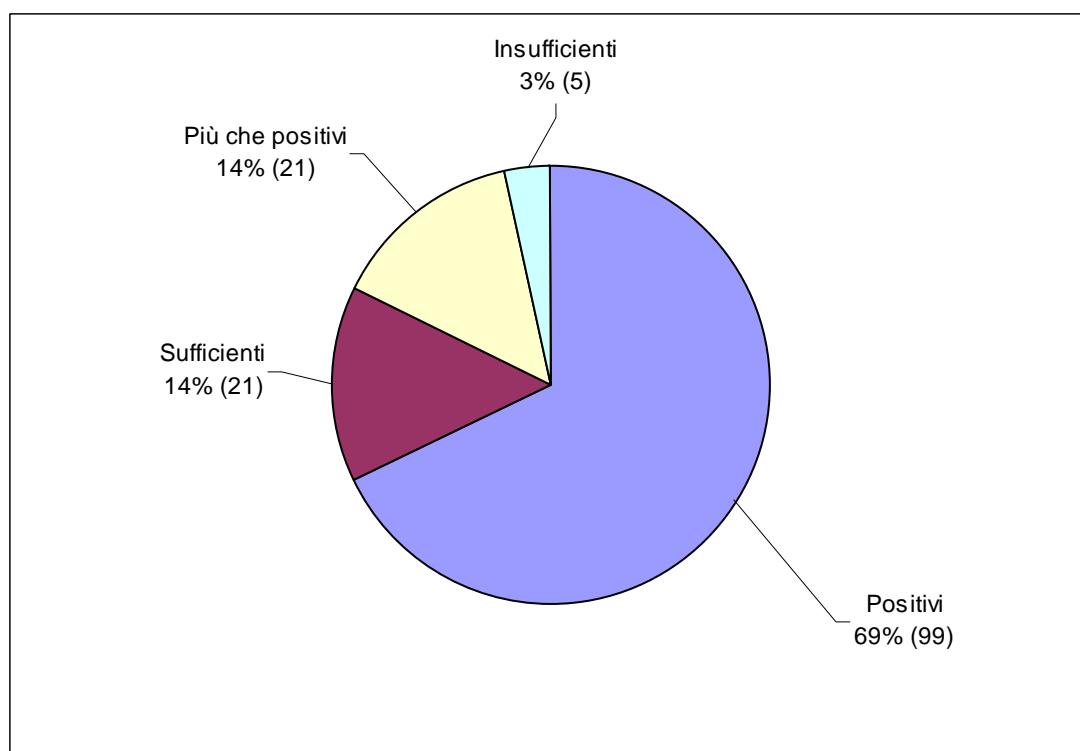
⁶ L'insieme oggetto di valutazione d'efficacia è quello delle opere avviate, ossia 190 escludendo i 7 interventi non avviati, nel caso della performance rispetto agli indicatori di realizzazione. Per l'analisi d'efficacia rispetto ai risultati l'insieme considerato è quello degli interventi in esercizio, ossia 163.

il cambiamento ottenuto in relazione agli obiettivi dichiarati e ai valori preesistenti e 56 progetti, in cui i dati disponibili erano relativi ai soli valori previsti e realizzati.

Tuttavia, è utile rilevare, ai fini di una strategia di potenziamento della capacità di programmazione e monitoraggio dei risultati dei progetti di prossima attuazione, che solo nel 20 per cento dei casi (37 progetti), si è riscontrata una totale assenza di dati. Infatti, in circa l'80 per cento delle opere visionate le autorità responsabili dei progetti hanno messo a disposizione almeno uno dei tre dati. Questa parziale copertura nella fornitura dei dati suggerisce la possibilità che una più rigorosa ed esaustiva opera di monitoraggio e autovalutazione possa rappresentare un traguardo non irrealistico a cui puntare.

Il conseguimento degli obiettivi delle opere analizzate, alla luce dei dati disponibili, è soddisfacente e in linea con il giudizio finale d'efficacia. Gli obiettivi previsti relativi alle realizzazioni sono stati infatti conseguiti in oltre tre quarti delle opere analizzate. In particolare, in circa l'80 per cento dei progetti – ossia 110 - per i quali è stata possibile la quantificazione delle realizzazioni c'è stato un conseguimento degli output previsti pieno o superiore al 70 per cento e in circa il 14 per cento un conseguimento superiore al previsto. Solo 5 progetti mostrano un conseguimento insufficiente degli obiettivi con meno del 70 per cento degli obiettivi previsti realizzati.

Fig. 3. Incidenza dei progetti per grado di realizzo degli obiettivi fisici previsti*

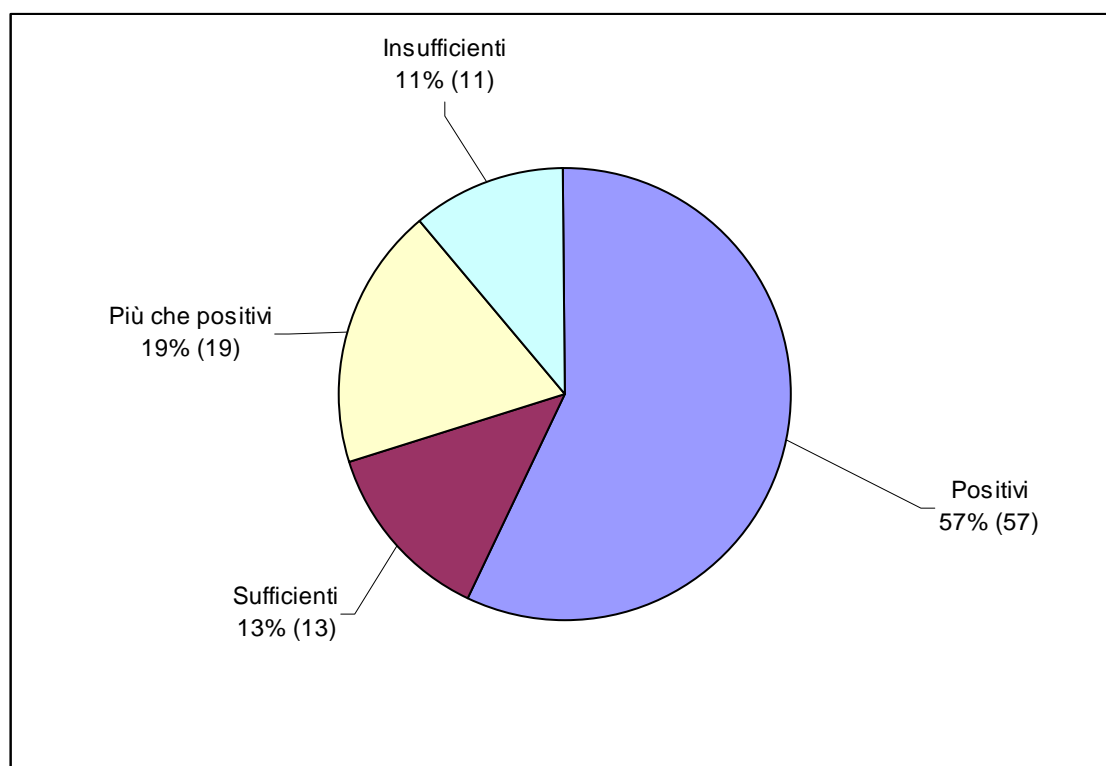


*L'analisi è stata effettuata sul 77 per cento delle opere visionate (146 delle 190 oggetto di valutazione). Le percentuali sono dunque riferite a questo sottoinsieme. Tra parentesi è indicato il numero degli interventi corrispondenti. L'indicatore di realizzo degli obiettivi fisici previsti è stato calcolato come rapporto percentuale fra valore ex post e valore previsto.

Anche dall'analisi dei risultati emerge un conseguimento in media soddisfacente degli obiettivi di servizio previsti. **Il giudizio di valutazione d'efficacia positiva può essere confortato dall'effettiva constatazione di un incremento della situazione di partenza, dati gli obiettivi previsti in oltre tre quarti delle opere analizzate provviste di dati, corrispondente ad un terzo degli interventi in esame.** In particolare, per 89 opere i risultati sono stati soddisfacenti con diverse gradazioni. Nella gran parte dei casi, 57 progetti, si è trattato di un pieno conseguimento degli obiettivi previsti, per 19 progetti, si è avuto un conseguimento superiore agli obiettivi indicati, per 13 casi un conseguimento sufficiente, ossia fra il 70 e il 100 percento degli obiettivi previsti. Infine, nel caso di 11 opere, il 10 percento del sottoinsieme fornito di dati, i risultati sono insoddisfacenti, ossia con meno del 70 percento degli obiettivi previsti realizzati.

Non essendo il sottoinsieme fornito di dati un campione rappresentativo, nulla si può inferire sull'andamento dei risultati per le opere sguarnite di dati. Tuttavia, l'analisi parziale d'efficacia condotta permette di apprezzare la presenza di una gradazione di risultati che vanno dall'insufficienza conclamata al realizzo superiore al 100 percento del previsto, passando per diversi gradi di raggiungimento degli obiettivi che abbiamo definito sufficiente, individuando come soglia minima di realizzo arbitrariamente il 70 percento degli obiettivi attesi.

Fig. 4. Incidenza dei progetti per grado di realizzo dei risultati previsti*



*L'analisi è stata effettuata sul 61 percento delle opere visionate (100 delle 163 oggetto di valutazione). Le percentuali sono dunque riferite a questo sottoinsieme. Tra parentesi è indicato il numero degli interventi corrispondenti. L'indicatore di realizzo dei risultati previsti è stato calcolato nel 22 percento dei casi come rapporto fra lo scarto percentuale valore ex post-valore ex ante e lo scarto percentuale fra valore previsto-valore ex ante, ossia fra la variazione effettivamente realizzata e quella auspicata. Laddove il valore di contesto, ossia il valore ex ante, non era disponibile, si è ipotizzato uguale a zero ottenendo un indicatore pari al rapporto percentuale fra valore ex post e previsto.

Infine la performance dei progetti in base ai risultati ed impatti è stata esaminata mediante un giudizio qualitativo d'efficacia. Un questionario sull'efficacia delle opere rispetto agli obiettivi diretti e indiretti prefissati e potenziali è stato somministrato ai verificatori i quali sono stati invitati a rispondere sulla qualità dei risultati ed impatti con risposte chiuse graduate, come descritto nell'Allegato Metodologico. In base all'analisi qualitativa i progetti sono stati valutati efficaci con giudizio "buono" nel 70 per cento dei casi. Circa il 20 per cento delle opere sono state valutate "sufficientemente" efficaci e il 10 per cento circa "non efficaci".

Questo conferma la necessità di declinare meglio e graduare maggiormente il giudizio di efficacia dato che, sebbene nel complesso i progetti siano stati valutati positivamente, il giudizio di positività sottende situazioni alquanto differenti che è bene portare alla luce. A questo proposito, l'UVER si è riproposta di aggiornare la metodologia in occasione delle prossime valutazioni d'efficacia.

3.2 Analisi dei tempi di attuazione degli interventi

I progetti, in linea con lo schema metodologico adottato, sono stati esaminati dal punto di vista dei tempi di attuazione. Una buona programmazione temporale e l'effettiva capacità di conseguire i risultati previsti nei tempi programmati sono una condizione imprescindibile per l'erogazione di servizi efficaci, ossia non obsoleti rispetto ai bisogni a cui sono destinati, e quindi un importante indicatore del grado di affidabilità e responsabilità degli enti attuatori.

Come già discusso nella relazione, i progetti sono risultati carenti in misura diversa dal punto di vista della programmazione dei tempi. In media, i dati sono disponibili fra l'80 e 100 per cento dei casi. Tuttavia, il valore previsto della data di inizio lavori è disponibile solo al 50 per cento. Disaggregando la disponibilità dei dati per categoria di valutazione finale (tabella 3), si può notare come la data di inizio lavori prevista è stata fornita per oltre la metà delle opere entrate in esercizio e valutate positivamente (92 su 152) e per il quasi intero insieme di opere valutate negativamente (9 su 10). L'insieme delle opere non in esercizio e non avviate risulta totalmente sprovvisto di questa informazione.

Tab. 3. Disponibilità dei dati relativa alla programmazione temporale (numero di progetti con dati disponibili per categoria di giudizio)

	Non in esercizio*	In esercizio negativi**	In esercizio positivi***
Data inizio lavori prevista	0	9	92
Data inizio lavori effettiva	0	10	152
Data fine lavori prevista	27	11	133
Data fine lavori effettiva	27	11	152
Data entrata in esercizio prevista	25	10	144
Data entrata in esercizio effettiva		10	151

* In totale 27

** In totale 11

*** In totale 152

Per l'analisi dei tempi di attuazione sono stati utilizzati due indicatori sintetici che misurano il grado di conseguimento dei tempi programmati, rispettivamente per la realizzazione del progetto e per la sua entrata in esercizio, e indicatori di 'ritardo' fra tempi previsti ed effettivi disaggregati per le diverse fasi progettuali. L'indicatore 'tempistica nella realizzazione' è calcolato come rapporto fra il tempo di attuazione effettivo (dato dalla differenza fra la data di entrata in esercizio effettiva meno data di inizio lavori effettivo) e il tempo di attuazione prevista (scarto fra data di entrata in esercizio prevista e data di inizio lavori prevista) ed è misurato solo per gli interventi entrati in esercizio. L'indicatore 'tempistica per l'entrata in esercizio' è calcolato come rapporto fra il tempo di realizzazione effettivo (dato dalla differenza fra la data di ultimazione lavori effettiva meno data di inizio lavori effettivo) e il tempo di realizzazione previsto (scarto fra data di ultimazione lavori prevista e data di inizio lavori effettiva) ed è misurato per tutto l'insieme degli interventi esclusi i 7 non avviati. L'analisi ha potuto riguardare poco più della metà dei progetti, data la scarsa disponibilità dei dati riguardanti la data inizio lavori.

L'indicatore 'tempistica nella realizzazione' segnala in media uno sfioramento dei tempi previsti di oltre 2 volte. In particolare, solo il 10 per cento mostra una buona performance con una ultimazione dei lavori entro i tempi previsti e il 90 per cento ha sfiorato i tempi impiegando più del tempo programmato. In particolare, per il 10 per cento di progetti è occorso da 4 volte a 11 volte il tempo programmato. Risultati analoghi si ottengono analizzando i tempi impiegati per l'entrata in esercizio, per l'insieme delle 162 opere entrate in esercizio, con la differenza che l'indicatore in

questo caso risulta maggiormente affidabile dato che per questi progetti la data di inizio lavori prevista è disponibile nel 62 per cento dei casi.

Tab. 4. Progetti per classe di tempistica “inizio lavori – ultimazione lavori”*

Tempistica attuazione**	Frequenza	Percentuali
Buona	10	5.26
Insufficiente	47	24.74
Più che insufficiente	43	22.63
Non disponibile	90	47.37
TOTALE	190	100

* L'indicatore ‘tempistica nella realizzazione’ è calcolato come rapporto fra tempo di realizzazione effettivo (dato dalla differenza fra la data di ultimazione lavori effettiva meno data di inizio lavori effettivo) e tempo di realizzazione prevista (scarto fra data di ultimazione lavori prevista e data di inizio lavori effettiva) ed è misurato per tutto l'insieme degli interventi esclusi i 7 non avviati.

** ‘Buona’: Tempo di attuazione effettivo pari o minore a quello previsto; ‘Insufficiente’: Tempo di attuazione una o due volte superiore al previsto; ‘Più che sufficiente’: Tempo di attuazione effettivo oltre due volte il previsto; ‘Non disponibile’: Almeno uno dei dati riguardanti le date di entrata in esercizio e inizio lavori sono non disponibili.

Tab. 5. Progetti per classe di tempistica “inizio lavori - entrata in esercizio”*

Tempistica entrata in esercizio**	Frequenza	Percentuali
Buona	12	7.4
Insufficiente	48	29.6
Più che insufficiente	39	24
Non disponibile	63	38.9
TOTALE	163	100

*L'indicatore “tempistica per l'entrata in esercizio” è calcolato come rapporto fra tempo di attuazione effettivo (dato dalla differenza fra la data di entrata in esercizio effettiva meno data di inizio lavori effettivo) e tempo di attuazione prevista (scarto fra data di entrata in esercizio prevista e data di inizio lavori prevista) ed è misurato solo per gli interventi entrati in esercizio.

** ‘Buona’: Tempo di attuazione effettivo pari o minore a quello previsto; ‘Insufficiente’: Tempo di attuazione una o due volte superiore al previsto; ‘Più che sufficiente’: Tempo di attuazione effettivo oltre due volte il previsto; ‘Non disponibile’: Almeno uno dei dati riguardanti le date di entrata in esercizio e inizio lavori sono non disponibili. Tempo di attuazione effettivo pari o minore a quello previsto

Considerando la perdita di informazioni che si ha nel calcolo dei due indicatori sintetici, si è proceduto anche ad una analisi dei giorni di ritardo rispetto alle date previste disaggregata per l'inizio lavori, l'ultimazione lavori e l'entrata in esercizio, sempre relativamente all'insieme pertinente dei progetti. Essendo la disponibilità dei dati per le date di ultimazione lavori ed entrata in esercizio meno incompleta, gli indicatori ‘giorni di ritardo’ per l'ultimazione dei lavori ed entrata in esercizio consentono di misurare la performance

nel rispetto dei tempi previsti per queste due fasi del ciclo progettuale per circa il 90 per cento dei progetti. **L'analisi degli interventi in base ai giorni di ritardo mostra un cumularsi di difficoltà ed inefficienze con l'avanzare del processo di realizzazione del progetto, segnalando una non soddisfacente programmazione ex ante.** Infatti, il grado di ottemperamento dei tempi previsti peggiora nelle fasi di ultimazione lavori ed entrata in esercizio. Nel caso dei tempi di ultimazione, solo nel 5 per cento dei casi i lavori risultano ultimati in accordo con i tempi previsti - solo nell'un per cento dei casi si registra un anticipo nei tempi - e in media lo sfioramento è pari a circa 500 giorni, con picchi superiori a 1000 giorni nel 10 per cento dei casi. Simili conclusioni si possono trarre a proposito della tempistica dell'entrata in esercizio. Nel caso invece dell'avvio dei lavori, limitatamente alla metà dei casi per i quali esiste questa informazione, nel 25 per cento si è avuto un inizio puntuale rispetto alle previsioni e in media uno sfioramento di circa 145 giorni, con un picco di ritardo in non più del 25 per cento dei progetti con oltre 200 giorni di ritardo.

Tab. 6. Tempistica dei progetti per 'Giorni di ritardo' per le diverse fasi del ciclo progettuale

	Numero osservazioni	Giorni in media	Primo percentile****	Ultimo percentile****
Ritardo 1 *	101	145	0	409
Ritardo 2 **	171	505	64	1024
Ritardo3 ***	152	512	0	1141

* Differenza in giorni fra inizio lavori effettiva e prevista (tutti i progetti meno i 7 non avviati). Tuttavia questa statistica è valida solo per la metà dei progetti per i quali queste due date sono disponibili.

** Differenza in giorni fra ultimazione lavori effettiva e prevista (tutti i progetti meno i 7 non avviati)

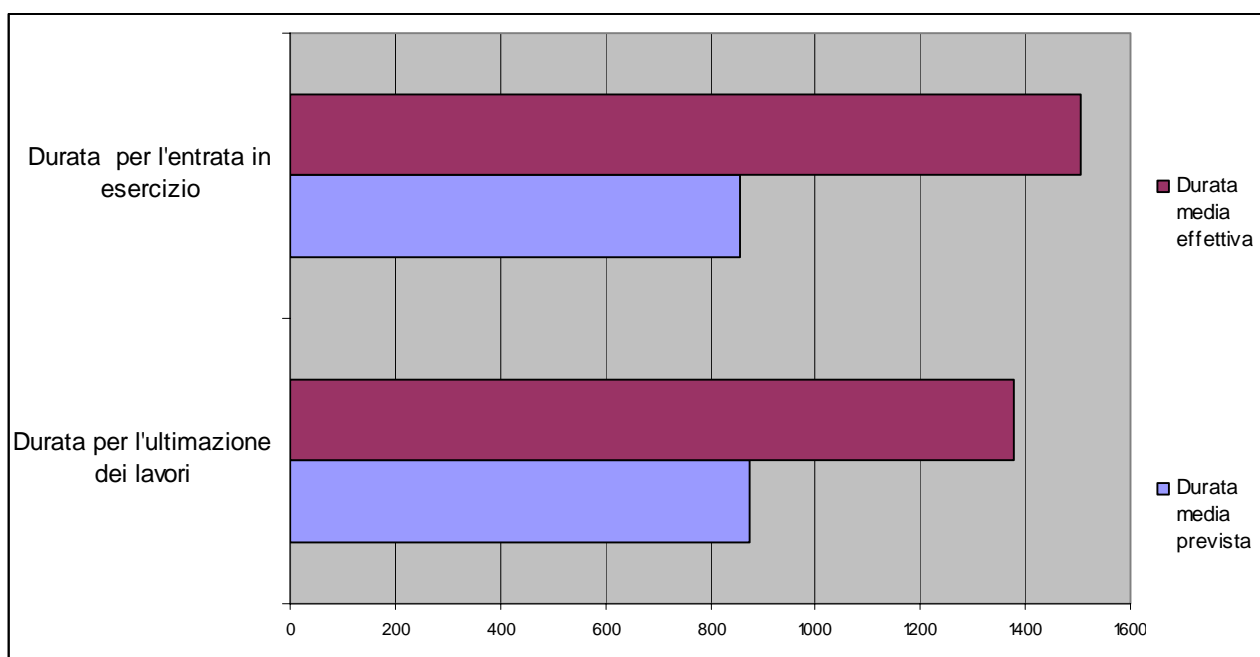
*** Differenza in giorni fra entrata in esercizio effettiva e prevista (solo per i 163 progetti in esercizio)

**** Il primo percentile rappresenta il 10 per cento dell'insieme dei progetti, ordinati in base ai giorni di ritardo fra tempi previsti ed effettivi, che hanno avuto ritardi minimi o nulli. L'ultimo percentile rappresenta il 10 per cento dei progetti che hanno avuto ritardi massimi.

Infine, i progetti sono rappresentati, nel grafico sottostante, in base alla durata media in giorni, prevista ed effettiva, per l'ultimazione dei lavori e per l'entrata in esercizio a partire dalla data della delibera che ha disposto i finanziamenti per ciascuna opera (vedi paragrafo 2). La scelta di questa data per calcolare la durata dei progetti consente di rappresentare praticamente l'intero insieme degli interventi, a differenza dei primi due indicatori sul tempo di durata limitati dalla disponibilità della data di inizio prevista. Il grafico sottostante conferma l'analisi fin qui condotta. Infatti, la durata media effettiva, come segnalato dagli indicatori sintetici per la tempistica, risulta quasi doppia di quella prevista dagli Enti Attuatori. Lo scarto diventa ancora più significativo per la durata media per l'entrata in esercizio, segnalando un ulteriore cumularsi di ritardi nella fase successiva all'ultimazione dei lavori. Tale rappresentazione è inoltre emblematica dell'utilizzo che si è fatto delle risorse stanziare. I finanziamenti delle opere infatti hanno comportato un vincolo su risorse del bilancio statale fin dalla data della delibera e avrebbero dovuto essere spese efficacemente entro una certa data. Al contrario, a causa della cattiva programmazione, sono state impiegate in ritardo, comportando una **inefficiente programmazione finanziaria con l'accantonamento di**

risorse che non sono state utilizzate nei tempi previsti. Inefficienza che diventa tanto più grave, guardando allo scarto per l'entrata in esercizio, in quanto lo sfioramento dei tempi si traduce in una non erogazione dei risultati di servizio secondo i tempi programmati.

Fig. 5. Durata media prevista ed effettiva dei progetti (in giorni)*



* Durata media in giorni per l'ultimazione dei lavori e per l'entrata in esercizio a partire dalla delibera che ha disposto i finanziamenti. La data finale del tempo di durata è data rispettivamente dalle date di ultimazione ed entrata in esercizio, previste dagli Enti Attuatori ed effettive in base alle verifiche condotte dall'UVER.

L'analisi della tempistica dei progetti per regione segnala pochi casi d'eccellenza. In particolare, un'ottima performance temporale si riscontra per la Valle d'Aosta con tempi di realizzo effettivi inferiori al previsto, e per la Basilicata, con valori medi inferiori e di poco superiori ai previsti e, nel caso degli indicatori 'giorni di ritardo', valori non troppo superiori alla media per l'ultimazione e l'entrata in esercizio.

Tab. 7. Tempistica dei progetti per regione

	Tempistica nella realizzazione*	Tempistica per l'entrata in esercizio*	Ritardo1**	Ritardo2**	Ritardo3**
Abruzzo	2.70	2.11	371	345	467
Basilicata	0.82	1.02	442	575	390
Calabria	2.51	2.45	191	596	663
Campania	2.36	2.31	72	504	534
Emilia - Romagna	-	-	-	-	31
Friuli - Venezia Giulia	-	-	-	291	732
Lazio	3.08	2.83	3	658	643
Liguria	1.36	1.15	0	252	10
Lombardia	1.79	2.25	352	400	413
Molise	1.53	1.25	27	205	266
Puglia	2.25	2.15	251	453	455
Sardegna	2.43	2.25	368	1156	795
Sicilia	1.99	1.90	55	429	466
Toscana					290
Valle D'Aosta	0.87	0.81	97	-41	0
Veneto				456	79
<i>Valori medi</i>	<i>2.4</i>	<i>2.3</i>	<i>145</i>	<i>505</i>	<i>512</i>

* Valori medi dell'indicatore di tempistica, ossia numero di volte in cui il tempo effettivo è stato superiore al tempo previsto, per regione. L'indicatore 'tempistica nella realizzazione' è calcolato come rapporto fra tempo di realizzazione effettivo (dato dalla differenza fra la data di ultimazione lavori effettiva meno data di inizio lavori effettivo) e tempo di realizzazione prevista (scarto fra data di ultimazione lavori prevista e data di inizio lavori effettiva) ed è misurato per tutto l'insieme degli interventi esclusi i 7 non avviati. L'indicatore "tempistica per l'entrata in esercizio" è calcolato come rapporto fra tempo di attuazione effettivo (dato dalla differenza fra la data di entrata in esercizio effettiva meno data di inizio lavori effettivo) e tempo di attuazione prevista (scarto fra data di entrata in esercizio prevista e data di inizio lavori prevista) ed è misurato solo per gli interventi entrati in esercizio. L'analisi ha potuto riguardare poco più della metà dei progetti, data la scarsa disponibilità dei dati riguardanti la data inizio lavori.

** Valore medio dei giorni di ritardo rispetto ai tempi programmati per regione.

Ritardo1: Differenza in giorni fra inizio lavori effettiva e prevista (tutti i progetti meno i 7 non avviati). Tuttavia questa statistica è valida solo per la metà dei progetti per i quali queste due date sono disponibili.

Ritardo2: Differenza in giorni fra ultimazione lavori effettiva e prevista (tutti i progetti meno i 7 non avviati)

Ritardo3: Differenza in giorni fra entrata in esercizio effettiva e prevista (solo per i 162 progetti in esercizio)

3.3 Analisi di governance

In linea con quanto proposto dal recente dibattito in seno alle organizzazioni internazionali e secondo la definizione riportata più estesamente nell'Allegato Metodologico e Appendice 2, la *governance* è intesa come sistema complesso dei soggetti, dei meccanismi, e degli strumenti decisionali che entrano in azione nel processo di attuazione e gestione di un intervento pubblico. In questo approccio, 'stakeholders', oltre alle autorità pubbliche e ai soggetti responsabili dei progetti, sono anche i cittadini-utenti fruitori del servizio erogato, e tutti coloro, cittadini e associazioni, che sono portatori di interessi rilevanti durante tutte le fasi attuative del progetto. In un sistema del genere i cittadini-utenti sono non solo puntualmente informati e

messi a conoscenza dello stato di attuazione dell'opera, ma anche attivamente coinvolti a farsi 'stakeholders', sia dal punto di vista dei requisiti di tipo legale che degli strumenti necessari ad interagire con le autorità responsabili a tutela dei propri interessi.

L'analisi di *governance*, così intesa, ha dunque teso a verificare la presenza di rigorose valutazioni ex ante e studi di fattibilità, il funzionamento della macchina organizzativa, la predisposizione di sistemi di automonitoraggio e di rilevamento della qualità dei servizi resi, la capacità di rendicontazione, l'adeguato coinvolgimento degli *stakeholders*, la programmazione dei tempi di attuazione dell'opera e dei passaggi gestionali, l'effettivo l'ottemperamento dei tempi previsti, la capacità di risolvere eventuali criticità dovute a cambiamenti di contesto. Sono, queste dimensioni tipiche della *governance*, fortemente correlate alla qualità dei servizi creati, oltre ad essere pregiudiziali ad una adeguata valutazione delle opere stesse e alla possibilità di ricostruire la relazione logica fra finanziamenti erogati, servizi creati e benefici soddisfatti.

Per l'analisi sono stati utilizzati degli indicatori sintetici per dimensione di *governance*, costruiti come medie semplici di 13 indicatori di *governance* elementari elaborati in base ad un questionario rivolto agli autori delle verifiche, in quanto 'testimoni privilegiati'⁷. Gli indicatori per dimensione misurano i seguenti aspetti della *governance*: qualità della progettazione, grado di partecipazione e trasparenza, capacità organizzativa e gestionale. Nel questionario sono state anche inserite due domande riguardanti i risultati e gli impatti, vista la difficoltà di reperimento di informazioni quantitative su queste variabili: si è chiesto un giudizio sul grado di adeguatezza dei servizi prodotti dall'opera rispetto agli obiettivi previsti – quindi un giudizio sui risultati – e sul grado di adeguatezza dell'opera rispetto ai beneficiari diretti e indiretti – quindi un giudizio sugli impatti.

L'indagine proposta è di tipo esplorativo: ha infatti per ora riguardato solamente l'insieme dei progetti visitati nel secondo ciclo di verifiche ex post. L'obiettivo dell'UVER è proprio quello di rafforzare la metodologia per le prossime verifiche d'efficacia al fine di standardizzare una batteria di domande-tipo, che possano essere declinate a seconda della tipologia dei progetti di volta in volta esaminati.

Analizzando l'insieme dei progetti in base agli indicatori di *governance* proposti, si ottiene una classificazione più graduata del giudizio di valutazione d'efficacia.

⁷ Si rinvia all'Allegato Metodologico e Appendice 2 per una descrizione della metodologia utilizzata e del questionario.

Tab. 8. Incidenza dei progetti per dimensione di governance ed efficacia* (in percentuale del totale dei progetti esaminati)

	Governance*	Organizzazione**	Progettazione**	Partecipazione**	Trasparenza**	Gestione**	Risultati***	Impatti***
Buona	24.8	31.97	44.1	38.54	39.8	68.67	72.1	70.5
Sufficiente	52.7	37.7	44.1	32.29	32.4	20.48	21.6	25
Del tutto insufficiente	22.5	30.33	11.8	29.17	27.8	10.8	6.31	4.46
<i>Totale (n° dei progetti)</i>	<i>129</i>	<i>122</i>	<i>127</i>	<i>107</i>	<i>118</i>	<i>129</i>	<i>123</i>	<i>122</i>

* Circa il 90 per cento dei progetti esaminati è stato analizzato per la capacità organizzativa e la progettazione, circa il 70 per cento per la partecipazione, la trasparenza e la capacità gestionale, circa il 95 per cento per il giudizio qualitativo sui risultati e gli impatti. Per l'analisi di governance l'insieme dei progetti è quello relativo alla seconda tornata di verifiche.

** Il giudizio sintetico di governance è una media dei 5 indicatori per dimensione.

*** L'insieme dei progetti esaminato è quello degli interventi del secondo ciclo e in esercizio

La gran parte dei progetti riceve un giudizio di qualità della *governance* ‘sufficiente’. Solo un terzo dei progetti presentano un giudizio di *governance* ‘buono’ o ‘insufficiente’. Guardando alle singole dimensioni, i punti di debolezza sembrano concentrarsi negli aspetti preliminari della progettazione. Anche sotto il profilo della partecipazione e trasparenza si riscontra un’incidenza significativa dei progetti nella classe intermedia.

Questo risultato conferma, secondo quanto già visto nella relazione, lo sbilanciamento in positivo del giudizio binario d’efficacia. Infatti, circa il 60 per cento dei progetti, giudicati positivi, alla luce della *governance*, si collocano nella classe intermedia (tab. 9) e, una piccola parte, anche nella classe bassa. Questo segnala delle problematiche nella *governance* anche per quei progetti che sono stati valutati positivamente. C’è invece coerenza fra il giudizio d’efficacia e l’analisi di *governance* nel caso degli interventi valutati negativamente che ricadono infatti interamente nella classe bassa di *governance*.

Le dimensioni della partecipazione e trasparenza mostrano in media i risultati più insoddisfacenti. In particolare, il 70 per cento dei progetti mostra una trasparenza e apertura alla partecipazione dell’utenza insoddisfacente o appena sufficiente. La scarsa trasparenza dell’opera, sia nella sua fase progettuale che di esercizio, si riscontra in una insufficiente valorizzazione dei sistemi di automonitoraggio e autovalutazione interni. La mancanza di partecipazione si riflette in un scarso o inesistente spazio dato ai meccanismi di partecipazione degli *stakeholders* al processo di *decision-making*. L’estraneità dei cittadini-utenti e dei diversi *stakeholders*, nella gran parte dei casi, alle finalità e modalità di attuazione dell’opera impedisce agli stessi di giocare un proficuo ruolo dialettico.

Relativamente migliore è la performance delle opere dal punto di vista della programmazione. Tuttavia, se si esamina l’indicatore sintetico di programmazione nelle sue componenti, i progetti mostrano in media un grado di individuazione degli obiettivi e dei beneficiari dei servizi soddisfacente - circa un terzo segnala una *governance* appena sufficiente o negativa - mentre è **meno buono l’indicatore che rileva la presenza e qualità della progettazione**. Oltre metà dei progetti mostra da questo punto di vista una programmazione appena sufficiente o negativa, una lacunosa individuazione e quantificazione dei target e dei valori di contesto e una inadeguata predisposizione dei requisiti essenziali per un passaggio gestionale efficace.

Si può, inoltre, osservare una correlazione positiva fra grado di *governance* e tempestività nel rispetto delle date previste, ossia un ritardo crescente in media per i progetti con una peggiore qualità della *governance*.

Tab. 9. Distribuzione dei progetti per classe di governance in base al giudizio d'efficacia (in percentuale del totale di categoria di valutazione e numero di progetti) e la tempistica

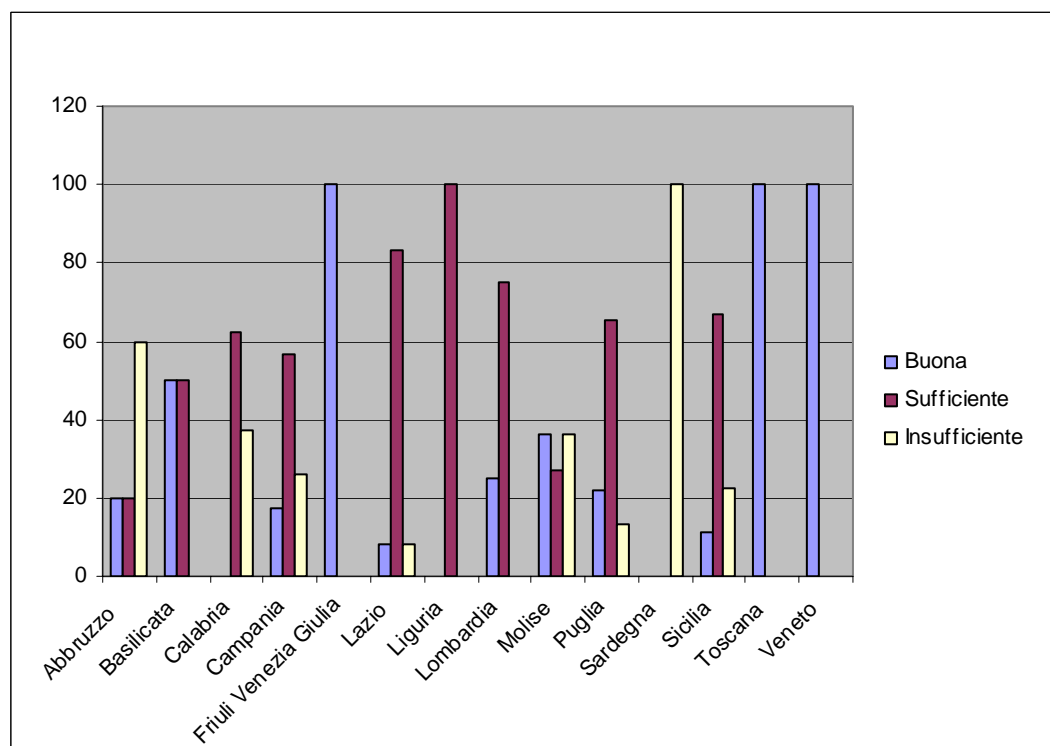
	Valutazione Negativa	Valutazione Positiva	Ritardo 2*	Ritardo 3**
Governance buona	0	28.3 (30)	364	304
Governance sufficiente	0	60.4 (64)	473	464
Governance insufficiente	100 (7)	11.3 (12)	584	658
Totale progetti in esercizio esaminati	100 (7)	100 (106)		

* Giorni medi di ritardo nell'ultimazione dei lavori rispetto alla data prevista.

** Giorni medi di ritardo nell'entrata in esercizio rispetto alla data prevista. Calcolato solo per gli interventi in esercizio.

Infine, l'analisi della distribuzione geografica dei progetti in base al giudizio di *governance* segnala una forte disparità della qualità della *governance* fra le regioni, con una prevalenza, in media, dell'incidenza dei progetti con *governance* sufficiente o insufficiente nelle regioni del centro sud e una prevalenza dei progetti ben gestiti nelle regioni settentrionali.

Fig. 6. Distribuzione regionale dei progetti per classe di governance (in percentuale del totale dei progetti per regione)*

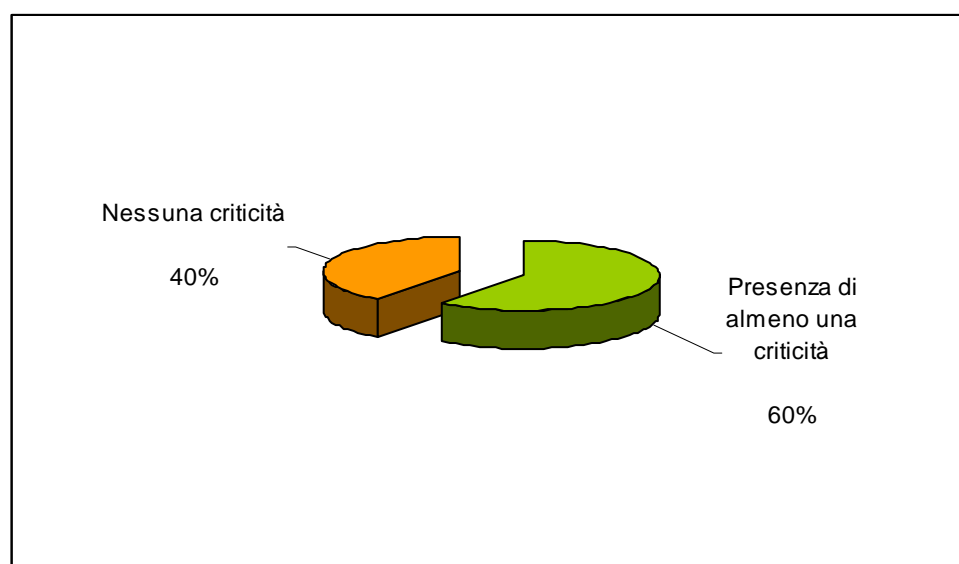


* I progetti sono esaminati per indicatore sintetico di *governance* e giudizio d'efficacia 'positivo/negativo'. L'insieme è quello dei progetti esaminati nel corso della seconda tornata, 137. Il grafico mostra come tutti i progetti ritenuti negativi o non in esercizio non giustificati si collocano coerentemente nella classe 'bassa' di *governance*. Nel caso di quelli con valutazione d'efficacia positiva o non in esercizio giustificati, oltre il 50 per cento dei progetti riceve una valutazione 'sufficiente' e solo una minima parte segnala un giudizio di *governance* coerente con il giudizio positivo d'efficacia.

3.4 Analisi delle criticità

La presenza di criticità durante la gestione del progetto può essere considerata un indicatore della “buona gestione” dell'intervento da parte dell'ente attuatore, rappresentando il più delle volte il sintomo di una cattiva qualità della programmazione e della gestione dell'attuazione dell'opera stessa, oltre a contribuire ad un prolungamento dei tempi di realizzo, spesso ben oltre quelli previsti. A questo proposito, **l'incidenza di problematiche nella gestione complessiva dei progetti, segnalate dalla presenza di criticità, nelle opere fin qui visionate, è particolarmente alta.** Infatti, come rappresentato nella Fig.7, circa il 60 per cento delle opere presenta almeno una criticità e più di un quarto delle opere visionate ne presenta più di due. In particolare, dei 197 interventi verificati, 61, poco più del 30 per cento del totale, presenta una sola criticità, mentre il 26,9 per cento 2 e più dell'11 per cento più di due.

Fig. 7. Opere che presentano almeno una criticità*



Esaminando il tipo di criticità, la problematica più frequente è la perizia di variante che incide per oltre il 40 per cento e la cui ricorrenza può essere dovuta, fra l'altro, ad una progettazione incompleta e carente.

Fra le altre criticità segnalate, in ordine di frequenza, segue quella relativa alle cause di forza maggiore⁸, per circa il 10 per cento (si veda la Tab. 10 qui di seguito). Meno frequenti, ma comunque con percentuali significative, risultano le cause attribuibili all'incompletezza e/o carenza della progettazione esecutiva (5,8 per cento) e all'inadeguatezza tecnica e/o inerzia dell'ente attuatore con il 5 per cento. Tali criticità hanno una incidenza maggiore che non ad esempio il mancato o ritardato rilascio delle necessarie autorizzazioni in

⁸ Per “causa di forza maggiore” si intende: avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi, ecc.

quanto l'insieme degli interventi in esame, essendo costituito da "complementi" risulta particolarmente maturo dal punto di vista dell'ottenimento delle autorizzazioni.

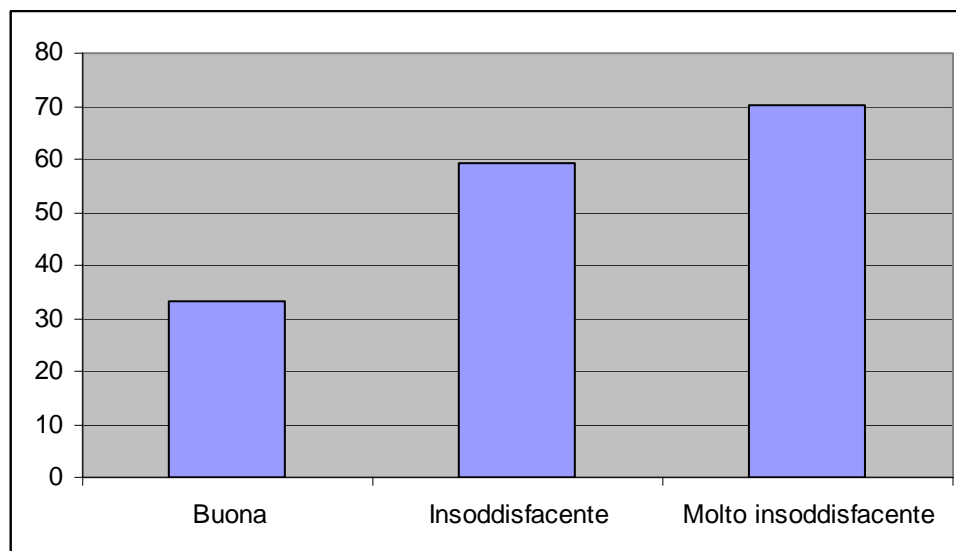
Tab. 10. Distribuzione degli interventi per tipologia di criticità*

Tipologia	Percentuale
Causa forza maggiore	10,08
Carenza coperture finanziarie	1,68
Contenzioso in fase esecutiva	3,36
Contenzioso in fase di affidamento lavori	0,84
Difficoltà inerenti i finanziamenti	3,36
Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento di ordigni bellici, ecc..)	2,52
Espropri	1,68
Inadeguatezza tecnica/inerzia ente attuatore	5,04
Incompletezza/carenza progettazione esecutiva	5,88
Indisponibilità sito/immobili	4,20
Interdipendenza con altri lotti	0,84
Interferenza con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso	6,72
Mancato esercizio dell'opera	1,68
Mancato/ritardato rilascio autorizzazioni	3,36
Redazione perizie di variante	41,18
Altro	7,56

* L'insieme degli interventi è dato da quelli che presentano almeno una criticità

L'esame delle criticità conferma i risultati ottenuti dall'analisi di *governance* e quindi l'ipotesi di lavoro adottata secondo la quale la presenza di criticità segnalerebbe un difetto di gestione del progetto. Infatti, la correlazione fra indicatore di *governance* e la presenza o meno di criticità è particolarmente significativa. **In particolare, fra le opere con una buona *governance* è più bassa in media l'incidenza di quelle che segnalano la presenza di problematiche.** Infine, la presenza di problematiche in fase di progettazione ed esecuzione, oltre ad essere strettamente correlata con la qualità della *governance*, è maggiore in media per quelle opere che hanno avuto anche una insoddisfacente tempistica, ossia per le quali i tempi di realizzo effettivi sono stati superiori a quelli previsti (Fig. 6).

Fig. 8. Incidenza dei progetti con almeno una criticità in base alla tempistica



* Tempistica buona se il progetto è stato realizzato entro o anticipatamente rispetto ai tempi previsti, insoddisfacente se si è impiegato un tempo superiore fino al doppio di quello previsto, 'molto insoddisfacente' se i tempi sono stati superiori al doppio di quelli previsti.

4 Casi di eccellenza (o particolarmente positivi)

Nonostante i limiti e le difficoltà incontrate in questa prima esperienza di valutazione d'efficacia, come ampiamente riportato nel rapporto, il metro di valutazione adottato ha consentito di **segnalare dei casi particolarmente buoni, ossia per i quali si è potuto esprimere un giudizio pieno di 'positività' secondo le diverse prospettive di valutazione proposte.**

Alla base del metodo di selezione dei cosiddetti 'casi d'eccellenza' troviamo il sostanziale rispetto dei costi e dei tempi di realizzazione previsti e la presenza di indicatori positivi di risultato e di impatto, ma si è anche cercato di andare oltre questi dati. In particolare, con riferimento agli indicatori di governance, l'attenzione è stata focalizzata sulla disponibilità delle analisi ex ante, sul grado di identificazione dei beneficiari dell'opera e dei bisogni presenti nel territorio di riferimento e sulla qualità della gestione dell'opera, prediligendo gli interventi con relativa valutazione "molto buona" o "buona".

Altro importante criterio utilizzato nella selezione dei casi di eccellenza è stata la disponibilità dell'ente attuatore e/o dell'ente gestore a fornire gli indicatori richiesti per la valutazione di efficacia dell'intervento specifico, nonché a fornirne dati ulteriori rispetto a quelli base.

I possibili casi di eccellenza (o semplicemente particolarmente positivi) tra quelli valutati fino ad oggi sono:

- 1) **Cod. Uver 18104** - Costruzione dei moduli intermedi del "Serpentone" a completamento del progetto "Area Pollein", in attuazione del piano di riorganizzazione urbanistica e riconversione economica delle aree di Pollein-Brissogne - Amministrazione competente: Regione Autonoma Valle d'Aosta; ente attuatore: Regione Autonoma Valle d'Aosta.

Il progetto generale prevedeva la realizzazione, su una superficie di circa 180.000 mq., di tre blocchi di edifici costituiti da un sistema continuo di contenitori modulari detto il "Serpentone", destinato ad ospitare attività produttive intese nel senso più ampio, da un edificio chiamato Torre di Comunicazione, ove si collocano servizi innovativi (software house, società di telematica, centri di prenotazione, ecc.), e dagli Uffici direzionali, ricettivi e di servizio. L'intervento finanziato dal CIPE riguarda il secondo stralcio di costruzione del Serpentone e, in particolare, la realizzazione di moduli, riservati a laboratori artigianali, movimentazione e stoccaggio di merci, servizi di spedizione e di confine. L'intervento ha conseguito risultati nettamente superiori alle previsioni, in quanto, sulla base delle richieste del mercato, è stata effettuata una diversa ripartizione della cubatura realizzata, che ha portato a raddoppiare i locali affittati.

- 2) **Cod. Uver 18124** - Polo tecnico scientifico nell'area ex Eridania - Nuove sedi dei dipartimenti di Ingegneria - CNR CEMOTER - Fisica - Matematica e Scienze della Terra - 4° lotto di completamento - Amministrazione competente: Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca Scientifica; ente attuatore: Università degli Studi di Ferrara.

L'intervento in oggetto costituisce il quarto lotto di un intervento generale finalizzato alla sistemazione dell'area di circa otto ettari, dichiarata nel maggio 1996 di declino industriale per la pesante crisi che ha interessato gli impianti saccariferi e in particolare la cessata produttività dello zuccherificio dell'Eridiana. Le opere che hanno costituito il quarto lotto sono state principalmente quelle relative all'urbanizzazione: parcheggi pubblici e privati, con particolare attenzione ai diversamente abili, il verde attrezzato, le fognature, l'illuminazione esterna, le strade e le recinzioni, gli allacciamenti dei servizi elettrici, che hanno visto la realizzazione di due cabine elettriche di trasformazione, rispettivamente da 2,5 Mw e 1,6 Mw di potenza nominale, nonché l'allacciamento alla rete di teleriscaldamento (geotermia) e impianti di raffrescamento.

Si ritiene che l'intervento abbia realizzato due obiettivi generali fra loro sinergici:

- inserirsi negli obiettivi dell'intervento dell'Ob. 2, di ridurre della metà i tassi di disoccupazione di lungo periodo, attraverso la possibilità di accedere ad esperienze relative ai sistemi di produzioni di energie rinnovabili (fotovoltaico, sistemi di creazione di nuovi posti di lavoro nelle imprese esistenti ed in nuove imprese operanti in settori ad elevato valore aggiunto tecnologico ed elevata capacità innovativa);

- rafforzare l'efficienza del sistema produttivo, innovativo e formativo del tessuto ferrarese e nazionale attraverso il rafforzamento delle relazioni di scambio fra diverse competenze tecniche e di ricerca oggi in essere nell'ateneo ferrarese ed il potenziamento di relazioni fra sistema della ricerca universitario ed il sistema delle imprese orientate all'innovazione tecnologica.

3) **Cod. Uver 18061** – Costruzione collettore terminale e impianto idrovoro Vidara Nord - Amministrazione competente: Regione Emilia-Romagna; ente attuatore: Consorzio bonifica I circondario Polesine di Ferrara.

L'intervento riguarda la completa ristrutturazione della canalizzazione di scolo e i relativi impianti idrovori al servizio di zone deltizie del Po soggette a subsidenza e soggiacenti al livello del mare. In particolare, gli interventi realizzati con il secondo lotto riguardano:

- 1) l'inversione di pendenza e adeguamento dimensionale dello scolo Vidara (trasformato da secondario in collettore principale);
- 2) l'escavo del collettore terminale dallo scolo Vidara all'impianto idrovoro sul Po di Goro;
- 3) la costruzione del nuovo impianto Vidara Nord (opere civili ed apparecchiature elettromeccaniche);
- 4) la costruzione di due ponti stradali sulla nuova canalizzazione;
- 5) la costruzione di ponte cavalcatori e opere accessorie di sistemazione dell'arginatura del Po di Goro.

L'intervento di completamento ha permesso il miglioramento della sicurezza idraulica di un bacino scolante complessivo di circa 3.000 Ha comprendente l'abitato di Mesola, alcune frazioni, un territorio agricolo a colture specializzate e significative emergenze ambientali ricomprese nel Parco del delta del Po. Risanamento della Sacca di Goro mediante deviazione di deflussi di scolo eutrofizzanti ed inquinanti.

Altri casi particolarmente positivi sono stati individuati nella prima tornata di valutazioni di efficacia.

Questi sono stati oggetto di apposita presentazione presso il "Forum P.A." nel maggio del 2006. Si riportano di seguito i titoli degli interventi:

- 1) **Cod. Uver 7507** - Nuova sede della Facoltà di Scienze Matematiche, Fisiche e Naturali e della Facoltà di Economia e Commercio - Edifici D - F - II lotto - 2° stralcio - Università di Napoli Federico II – Amministrazione competente: Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca Scientifica; ente attuatore: Università degli Studi di Napoli Federico II.
- 2) **Cod. Uver 7411** – Recupero e ristrutturazione dell'ex convento S. Domenico, Molfetta – Amministrazione competente: Regione Puglia; ente attuatore: Comune di Molfetta.

- 3) **Cod. Uver 18087** – Realizzazione nuova condotta sottomarina del depuratore di Genova Pegli – Amministrazione competente: Regione Liguria; ente attuatore: Comune di Genova.
- 4) **Cod. Uver 7528** - Ord. 2172/FPC/91 - Lavori di adeguamento sismico della scuola media superiore "Liceo Ginnasio Istituto Magistrale" di Via Vaccaro – Potenza – Amministrazione competente: Amministrazione Provinciale di Potenza; ente attuatore: Comune di Potenza.
- 5) **Cod. Uver 7351** – Opere di completamento del Porto di IV classe di Troppa – Amministrazione competente: Regione Calabria; ente attuatore: Regione Calabria.

5 Casi negativi

Rientrano tra i casi negativi gli interventi con valutazione di efficacia “negativa” e con “stato di mancato esercizio non giustificato”. In particolare, nel primo caso si tratta di interventi che non hanno raggiunto gli obiettivi fissati al momento della richiesta di finanziamento al CIPE, o che hanno raggiunto risultati molto scarsi se paragonati a quelli inizialmente previsti. Nel secondo caso, la mancanza di entrata in esercizio non è giustificata da elementi esterni e non addebitabili agli enti attuatori/gestori, ma al contrario risulta imputabile a quest’ultimi.

Con riferimento agli indicatori di *governance*, nella maggioranza dei casi è stata riscontrata correlazione tra valutazione di efficacia negativa e i seguenti elementi: mancanza di analisi ex ante/carenza di programmazione in senso più generale, sviamento dagli obiettivi inizialmente previsti, cattiva gestione dell’opera. Un’attenta analisi delle criticità riscontrate, soprattutto con riferimento agli interventi non in esercizio non giustificati, può essere utile al fine di elaborare possibili soluzioni da applicare in futuro a casi analoghi.

Gli interventi valutati negativamente all'interno del secondo gruppo di valutazioni sono:

Cod. Uver	Regione	Titolo
7307	ABRUZZO	Collettori e fognature L'Aquila e frazioni
7320	CALABRIA	Lavori di completamento dell'Impianto Sportivo in località Lenza di Gagliano
7341	CALABRIA	Opere di Completamento del Porto di Sibari
7342	CALABRIA	Mercato Coperto del Rione Sbarre, Reggio Calabria
7371	CAMPANIA	Progetto generale delle urbanizzazioni - Piano di insediamento produttivo del comune di Castelfranci (AV)
7372	CAMPANIA	Completamento P.I.P. Comune di Montaguto
7398	MOLISE	Opere di completamento delle fogne nere ed ind. del P.I.P. di Frosolone - 4° lotto di completamento
7401	MOLISE	Piana Ischia in agro di Trivento (CB) 2° lotto
7402	MOLISE	Completamento delle opere di difesa nella frazione di Villacanalè, Agnone
7474	CAMPANIA	Valorizzazione patrimonio archeologico Area Flegrea, necropoli di San Vito, Pozzuoli
7536	CAMPANIA	Recupero ed adeguamento funzionale della piscina olimpica - Napoli
18066	LAZIO	Completamento realizzazione Campo Pozzi per alimentazione reti tubate per bonifica integrale comprensorio Tufano in agro di Anagni e Ferentino.

Gli interventi con stato di mancato esercizio non giustificato sono:

Cod. Uver	Regione	Titolo
7329	PUGLIA	Parco Lama Balice-Bari: interventi, fruizione aree
7330	PUGLIA	Madonna della Grotta, Bari
7387	CAMPANIA	Completamento del mercato coperto di Via Arlotta, Portici
7389	CAMPANIA	Costruzione casa di riposo per anziani, Somma Vesuviana
7438	SICILIA	Consolidamento e restauro ex Convento e Chiesa S. Francesco d'Assisi, Palermo
7487	PUGLIA	Risorse idriche: rete idrica e fognaria di Laterza
7491	ABRUZZO	Progetto completamento impianto irriguo del Fucino - sub comprensorio di Ortucchio (C.B. Ovest)
7496	PUGLIA	Irrigazione Salento - Nodi idraulici Avetrana, Monteruga e Zanzara (C.B. Arneo)
7540	SARDEGNA	Museo Archeologico Nazionale di Olbia - Sassari

Conclusioni

Nel complesso i progetti hanno mostrato un'efficacia soddisfacente dal punto di vista della valutazione finale. Tuttavia, dall'applicazione dell'analisi 'integrata' di efficacia, emerge un quadro più incerto e multiforme, soprattutto dal punto di vista dei tempi di realizzazione e della *governance*.

Infatti, si riscontra una inadeguatezza del processo di valutazione in sede preliminare, nonché una carente capacità di autovalutazione e monitoraggio da parte degli enti proponenti.

Come argomentato altrove, tali passaggi sono condizione essenziale non solo per una appropriata valutazione, ma anche per una efficace erogazione del servizio prodotto.

L'analisi di *governance* mostra un giudizio di positività meno omogeneo dato che buona parte dei progetti valutati positivamente segnala una qualità della gestazione dell'opera appena sufficiente.

L'esame, inaugurato in questo rapporto, consente di evidenziare le fasi più critiche dell'opera di attuazione e di fare luce sulle problematiche che hanno compromesso un giudizio strettamente positivo e una più congrua opera di valutazione ex post. In particolare, risultano particolarmente deboli i passaggi legati alla fase preliminare di progettazione, all'entrata in esercizio dell'opera e le dimensioni della partecipazione e trasparenza che pure rappresentano dei passaggi essenziali nella costruzione di opere che abbiano un efficace riscontro in termini di utilità sociale.

Questo giudizio più problematico trova conferma nella descrizione dettagliata che dei progetti si fa nell'ambito delle singole schede (si veda l'Allegato 3) dove emerge una sistematica difficoltà, a parte rari casi di eccellenza, di reperimento di informazioni e dati riguardanti i valori previsti, effettivi e soglia, in particolar modo sugli effetti diretti e indiretti di medio-lungo periodo.