

# UVER – Unità di Verifica degli investimenti pubblici

## **ATTIVITA' DI VERIFICA SUGLI INTERVENTI PRIORITARI INSERITI IN APQ**

### ATTIVITA' DESK

Aggiornamento sulla realizzazione degli interventi  
(Verificati nell'attività dell'anno 2005)

Luglio 2006



## Attività desk 2006 (Dati al 31.12.2005)

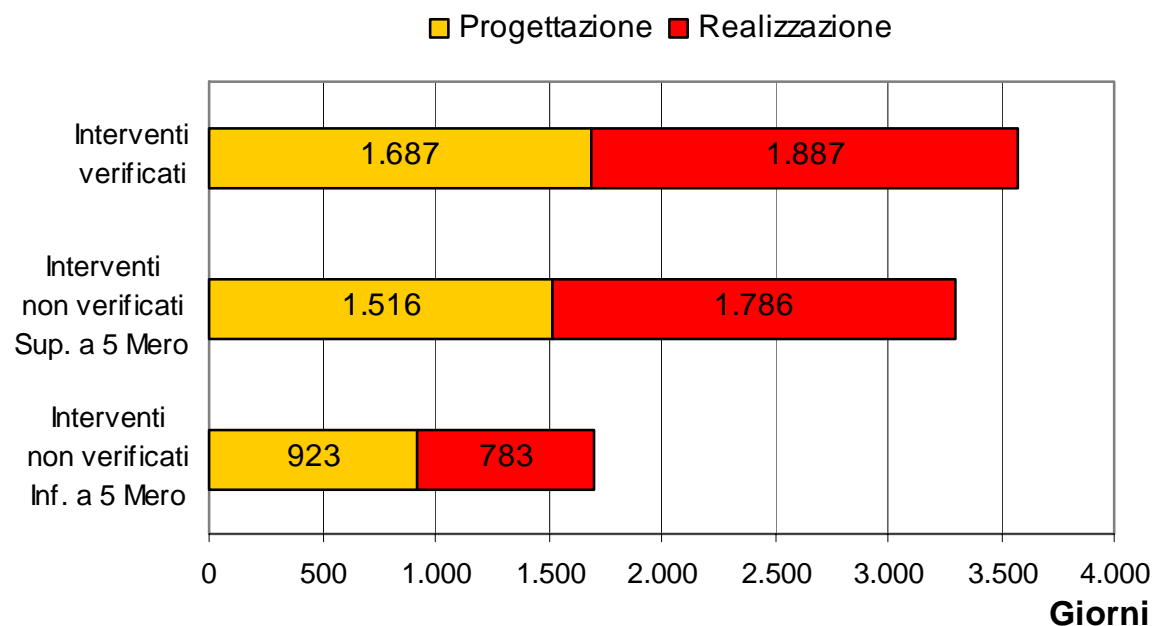
Sulla base dei dati disponibili al 31.12.2005 è stato effettuato un aggiornamento della:

- tempistica media occorrente per la realizzazione degli interventi verificati;
- tempistica media occorrente per la realizzazione degli interventi non verificati di importo superiore ai 5 Meuro;
- tempistica media occorrente per la realizzazione degli interventi non verificati di importo inferiore ai 5 Meuro.

Di seguito si riporta una rappresentazione di sintesi, in modalità comparata, delle diverse tempistiche riferite ai tre gruppi di interventi basata sulla rilevazione delle date effettive.



## Rappresentazione dei tempi effettivi degli interventi verificati e di quelli non verificati superiore a 5 Meuro ed inferiori a 5 Meuro (dati al 31.12.2005)



Dal confronto emerge che:

La tempistica degli interventi oggetto di verifica in loco, in considerazione della presenza di numerosi limiti operativi, registra una situazione pressochè analoga per la fase di progettazione ed una leggera diminuzione per la fase di realizzazione rispetto alla situazione dell'anno precedente

La tempistica degli altri interventi superiori ai 5 mln di € registra una percettibile diminuzione sia per la fase di progettazione, sia per la fase di realizzazione rispetto alla situazione dell'anno precedente. Ciò in considerazione anche delle regole introdotte dalle ultime delibere Cipe di riparto del FAS in materia di disimpegno automatico

La tempistica degli interventi inferiori ai 5 mln di € registra invece un certo incremento sia per la fase di progettazione sia per la fase di realizzazione rispetto alla situazione dell'anno precedente.

In conclusione si osserva una situazione di miglioramento delle tempistiche complessive degli interventi superiori a 5 mln di €, sebbene ancora troppo elevate, ed un lieve peggioramento delle tempistiche riferite agli interventi inferiori ai 5 mln di €, per la realizzazione dei quali occorre tuttavia circa la metà del tempo rispetto agli interventi superiori ai 5 mln di €



## Analisi di dettaglio dei tempi effettivi

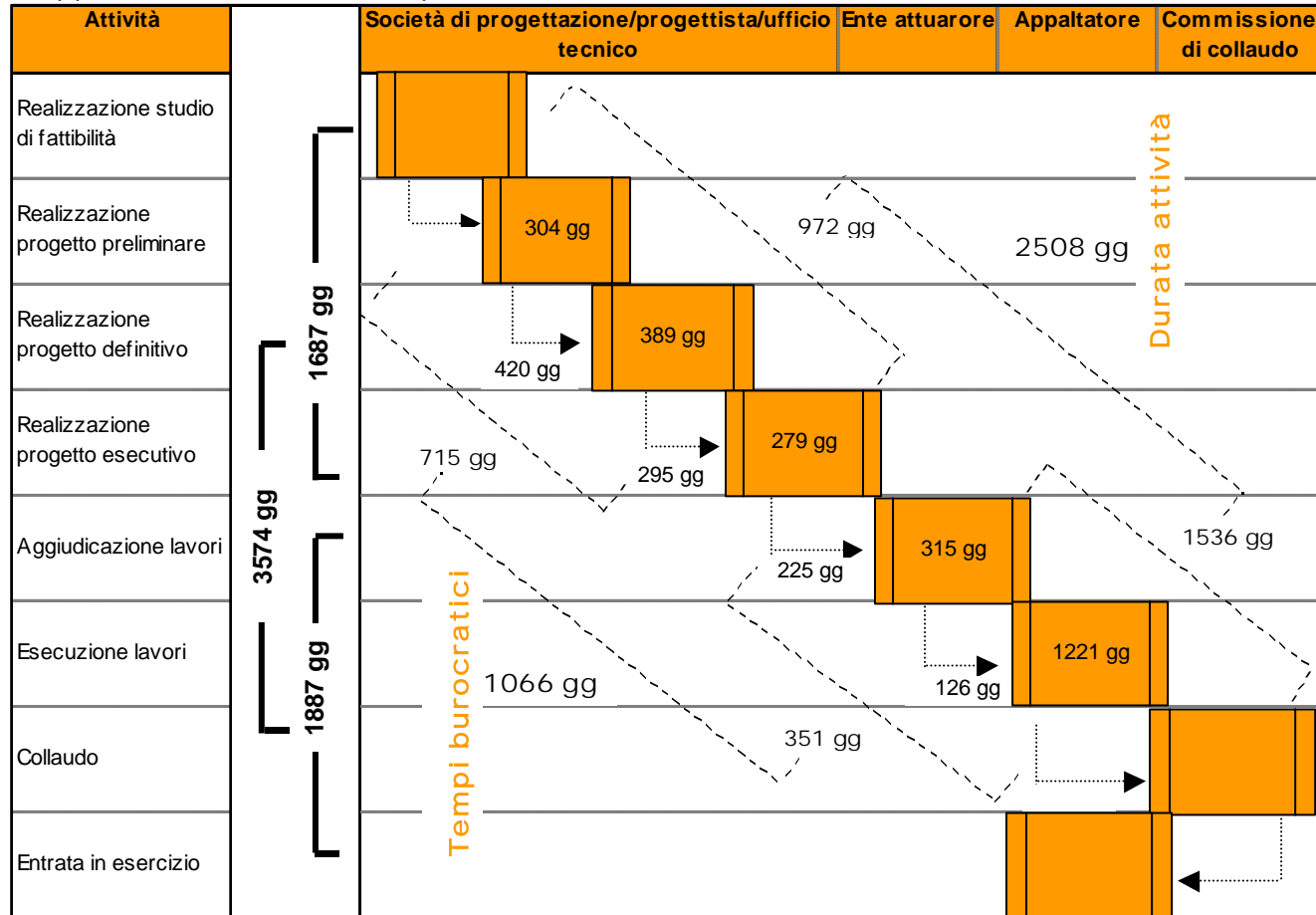
### a) interventi verificati

L'analisi della tempistica media **effettiva** effettuata sulla base delle date effettive disponibili nella banca dati APQ evidenzia che:

- la realizzazione degli interventi richiede un periodo complessivo di 3.574 giorni, corrispondenti a circa 10 anni;
- la progettazione richiede 1.687 giorni corrispondenti a 4,6 anni;
- la realizzazione dei lavori richiede 1.887 giorni, pari a 5,2 anni;
- i tempi “burocratici” ammontano complessivamente a 1.066 giorni;
- la durata complessiva delle attività subisce un sensibile aumento che porta a 2.508 giorni la durata del processo.

*L'incidenza dei tempi cosiddetti burocratici corrisponde al 30% (pari a 1.066 giorni) del tempo totale occorrente per la realizzazione dei progetti.*

Rappresentazione della tempistica media effettiva - interventi verificati



## b) interventi non verificati di importo superiore ai 5 Meuro

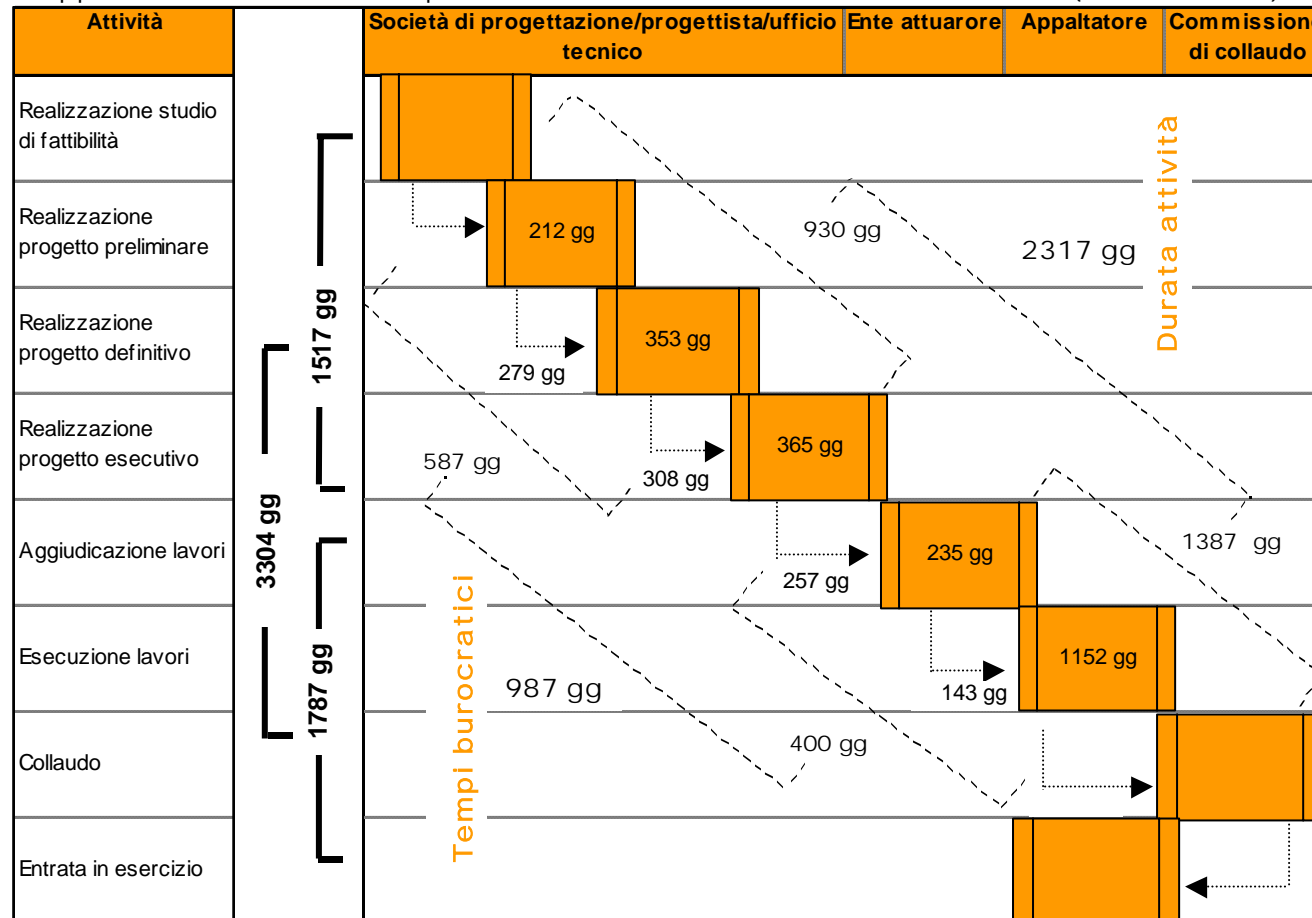
L'analisi della tempistica media **effettiva** effettuata sulla base delle date effettive disponibili nella banca dati APQ evidenzia che:

- la realizzazione effettiva degli interventi richiede un periodo complessivo di circa 3.304 giorni, corrispondenti a circa 9 anni;
- la progettazione richiede, in questo caso, 1.517 giorni corrispondenti a 4,1 anni, mentre quello relativo alla realizzazione dei lavori richiede 1.787 giorni, pari a 4,9 anni;
- i tempi “burocratici” ammontano complessivamente a 987 giorni (2,7 anni);
- la durata complessiva delle attività corrisponde a 2.317 giorni (6,3 anni).

*Anche in questo caso l'incidenza dei tempi cosiddetti burocratici corrisponde al 30% (pari a 987 giorni) del tempo totale occorrente per la realizzazione dei progetti.*



Rappresentazione della tempistica media effettiva - interventi > 5 Meuro (non verificati)



### c) interventi non verificati di importo inferiore ai 5 Meuro

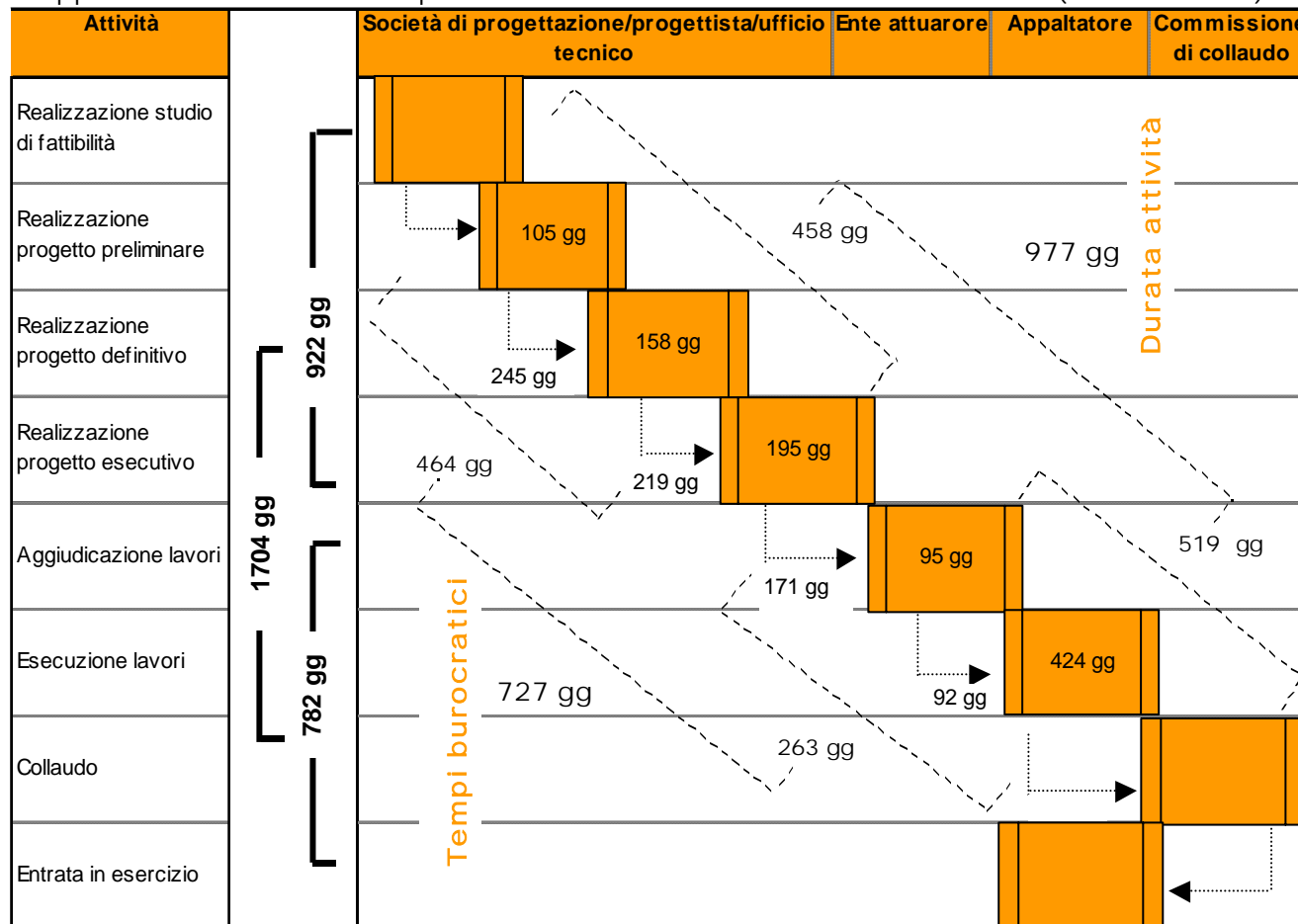
L'analisi della tempistica media **effettiva** effettuata sulla base delle date effettive disponibili nella banca dati APQ evidenzia che:

- la realizzazione effettiva degli interventi richiede un periodo complessivo di 1.704 giorni, corrispondenti a circa 4,7 anni;
- la progettazione richiede, in questo caso, 922 giorni corrispondenti a 2,5 anni;
- la realizzazione dei lavori richiede 782 giorni pari a 2,1 anni;
- i tempi “burocratici” ammontano complessivamente a 727 giorni (2 anni circa);
- la durata complessiva delle attività corrisponde a 977 giorni (pari a 2,7 anni).

*L'incidenza dei tempi cosiddetti burocratici corrisponde al 42% (pari a 727 giorni) del tempo totale occorrente per la realizzazione dei progetti.*



Rappresentazione della tempistica media effettiva - interventi < 5 Meuro (non verificati)



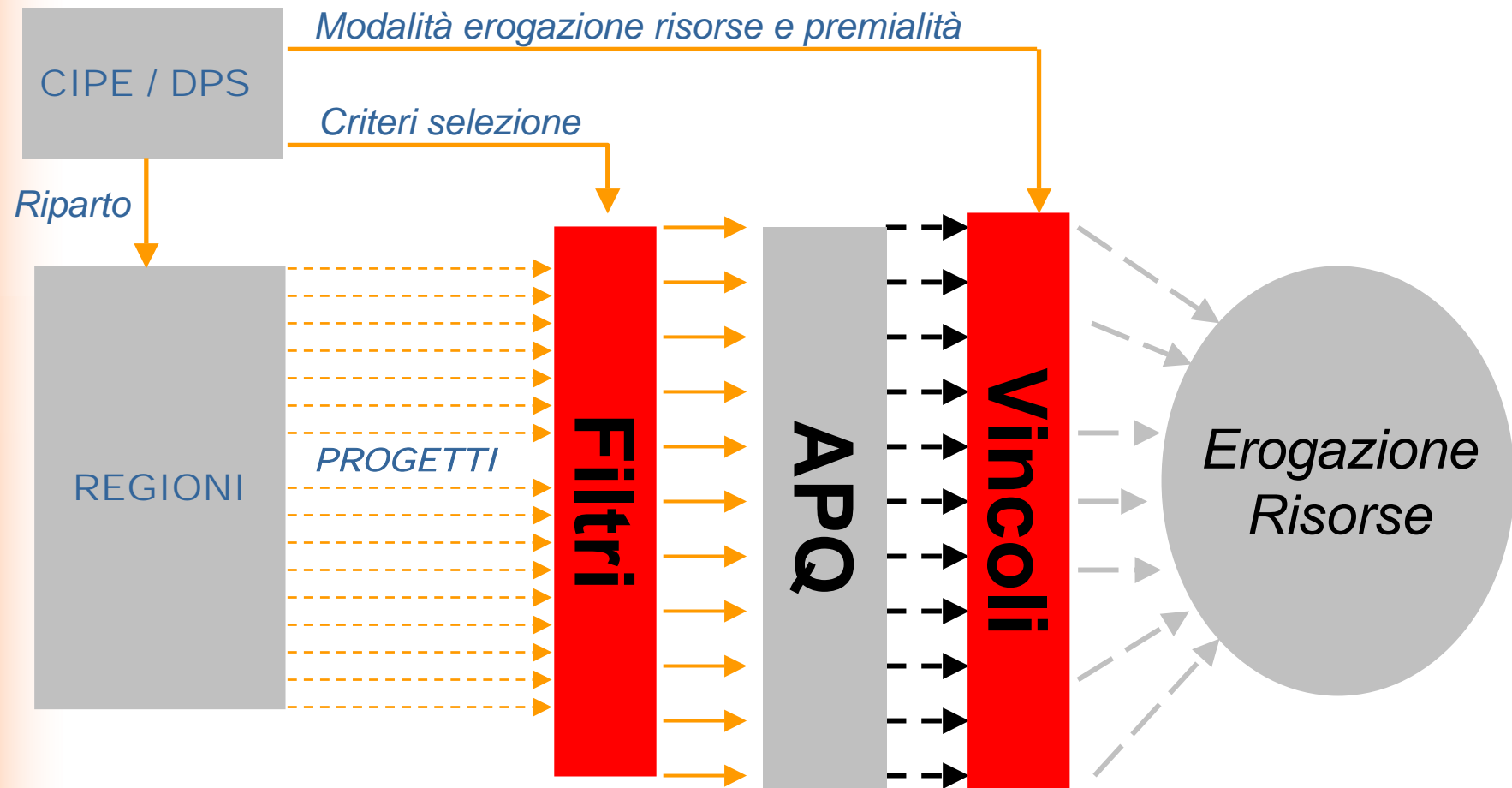
# Conclusioni e Raccomandazioni



# Quadro sinottico dei risultati di analisi con riferimento allo strumento “APQ”

Punti di forza	Punti di debolezza
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approccio integrato degli investimenti pubblici</li> <li>- Presenza di soggetti responsabili dell'attuazione delle singole attività ed interventi</li> <li>- Modalità concertata di programmazione degli investimenti</li> <li>- Possibilità di concordare i termini ridotti per gli adempimenti procedurali</li> <li>- Possibilità di modificare e/o integrare gli accordi coinvolgendo altri soggetti pubblici e privati rilevanti per la compiuta realizzazione degli interventi</li> <li>- Disponibilità di una banca dati in continuo aggiornamento per la totalità degli interventi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disomogeneità e/o inadeguatezza dei livelli di progettazione dei progetti inseriti in APQ</li> <li>- Elevato numero di interventi aventi un impatto socio economico prettamente locale</li> <li>- Pianificazione temporale degli interventi non vincolata</li> <li>- Difficoltà nella definizione di un piano di finanziamento corrispondente al piano di attuazione</li> <li>- Ridotto coinvolgimento dall'inizio dei soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi anche al fine dell'ottenimento degli assensi necessari</li> <li>- Limitata efficacia della figura del responsabile dell'APQ in riferimento agli aspetti attuativi degli interventi</li> </ul>
Opportunità	Rischi
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maggiore propensione, da parte degli enti attuatori, ad una pianificazione degli interventi ragionata ed attendibile</li> <li>- Contesto normativo ben definito con presenza di incentivi per i soggetti responsabili dei procedimenti (art. 18 L.11/2/1994 n. 109)</li> <li>- Rafforzamento, a livello europeo e nazionale, degli obiettivi strategici di sviluppo fissati nei vertici di Lisbona e Goteborg</li> <li>- Maggiore integrazione fra le politiche regionali e nazionali prevista nei documenti preparatori del QSN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incidenza notevole dei "Tempi burocratici" sulla durata complessiva degli interventi in particolare nella fase di progettazione</li> <li>- Possibili conflitti tra i soggetti coinvolti nella realizzazione degli interventi (In particolare per le problematiche autorizzative e le interferenze)</li> <li>- Possibili inadeguatezze delle strutture organizzative di alcuni enti attuatori a causa dei cambiamenti istituzionali e della devoluzione dei poteri</li> </ul>

# FILTRI E VINCOLI



# Possibili azioni correttive con riferimento ai “Punti di Debolezza” – *Filtri di selezione*

- 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
- Un limite minimo all'importo dell'intervento al di sotto del quale dovrà essere ulteriormente accertata l'effettiva portata strategica del progetto

Rafforzare i meccanismi di verifica della coerenza interna accanto a quelli della coerenza esterna già introdotti dalle ultime delibere CIPE




# Possibili azioni correttive con riferimento ai “Punti di Debolezza” – *Vincoli attuativi*

- **Stipulare 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**
- **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**

**Rafforzare i vincoli sugli adempimenti necessari alla realizzazione degli interventi**





**Unità di Verifica degli investimenti pubblici  
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo  
Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Via Sicilia, 162/c  
00187 Roma**

**web:** [www.dps.tesoro.it/EVER.asp](http://www.dps.tesoro.it/EVER.asp)

**mail:** [dps.uver.segreteria@tesoro.it](mailto:dps.uver.segreteria@tesoro.it)



# Appendice



## 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 inseriti negli Accordi di Programma Quadro (APQ).

Le verifiche sul campo hanno permesso di:

- individuare le principali criticità attuative che sono alla base dei ritardi nell'attuazione degli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro;
- favorire, nel limite del possibile, il superamento delle stesse attraverso la formulazione di valutazioni e proposte specifiche;
- facilitare l'accelerazione degli interventi mediante la cooperazione con il SPSTI, le Amministrazioni proponenti e gli enti attuatori.



## Criteria di selezione degli interventi

Nella delimitazione del campo, d'azione le Aree “Verifica dei Progetti” e “Monitoraggio e Statistica” hanno elaborato, d'intesa con il SPSTI, alcuni criteri che hanno portato all'individuazione degli interventi da sottoporre a verifiche:

- appartenenza agli Assi I (Risorse naturali) e VI (Reti e nodi di servizio), per la loro rilevanza sia per numero di interventi, sia per quantità di risorse assegnate;
- costo-progetto maggiore o uguale a 5 milioni di euro (per evitare di disperdere energie su interventi di valore finanziario trascurabile);
- copertura finanziaria a carico delle risorse FAS – ad eccezione di quelle ripartite con la delibera 36/2002 – ovvero a carico di risorse diverse;
- rilevazione, in base alle informazioni disponibili nell'Applicativo Intese (AI), di uno scostamento superiore alla media degli interventi dello stesso APQ tra profilo di spesa dichiarato e profilo atteso.



# Gli aspetti procedurali e la tempistica degli interventi

## Alcune elaborazioni sulla tempistica degli interventi

Sulla base dei dati rilevati nel corso delle verifiche in loco effettuate sui 414 interventi selezionati, l'Uver ha eseguito delle elaborazioni in ordine alla tempistica occorrente per la realizzazione degli interventi oggetto di verifica.

Obiettivo: richiamare l'attenzione del decisore pubblico: *a)* tempi riscontrati per la realizzazione degli interventi; *b)* sulle fasi temporali che registrano i maggiori ritardi.

Un secondo *step* ha previsto l'estensione delle stime così ottenute all'universo di riferimento composto da tutti gli interventi presenti in banca dati APQ, anche non selezionati dall'Uver per le verifiche in loco.



Le elaborazioni sviluppate hanno evidenziato i seguenti punti:

- ⇒ durata media delle singole attività (progettazione preliminare, definitiva, esecutiva, aggiudicazione lavori, esecuzione lavori);
- ⇒ durata media dei tempi occorrenti al passaggio tra un'attività e l'altra (c.d. tempi "burocratici", ad es. il tempo intercorrente tra la fine dell'attività di progettazione preliminare e l'inizio della progettazione definitiva);
- ⇒ durata dei processi complessivi di progettazione ed esecuzione lavori (ottenuti dalla somma dei tempi necessari alla realizzazione delle attività con i tempi "burocratici");
- ⇒ confronto delle tempistiche complessive riferite ai dati previsti per la realizzazione degli interventi ed ai dati effettivi riscontrati;
- ⇒ confronto delle tempistiche complessive riferite agli interventi selezionati e verificati dall'Uver con gli interventi non verificati inferiori e superiori a 5 Meuro, presenti nella banca dati APQ.



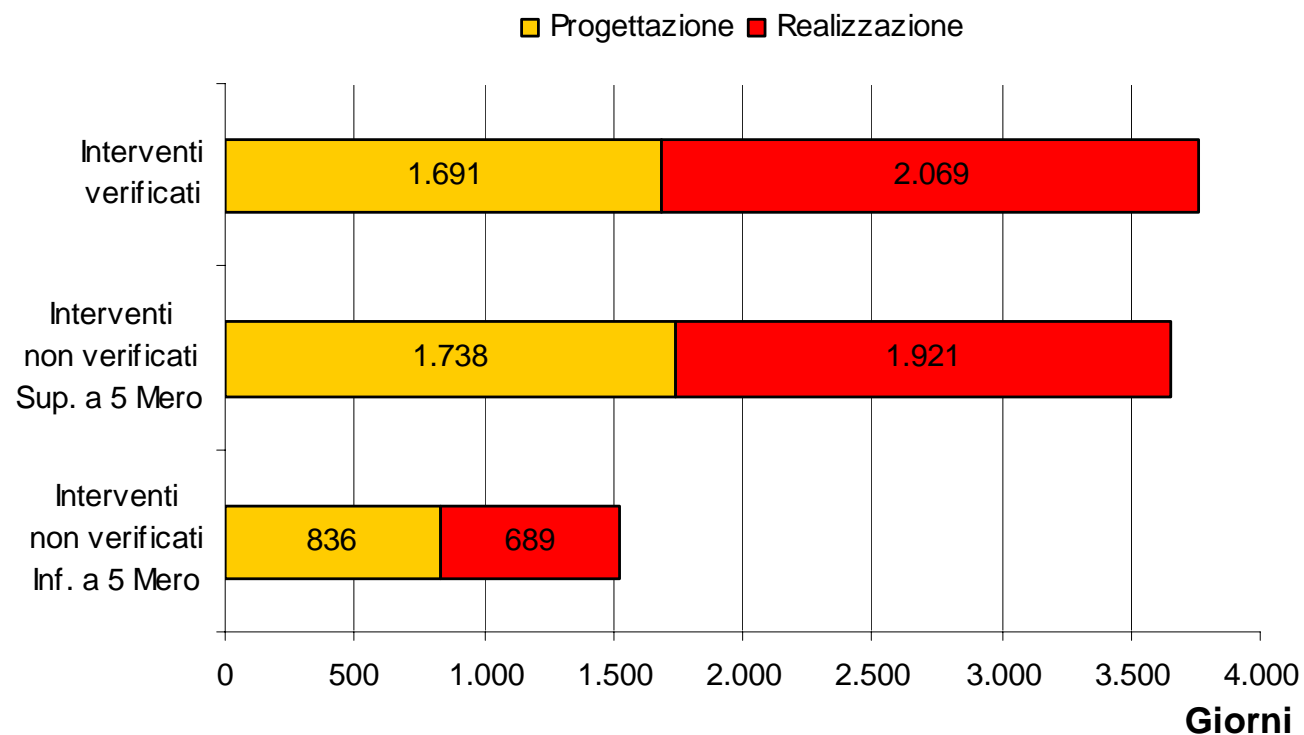
Dall'osservazione riferita ai tempi effettivi rilevati sui progetti verificati in loco, sui progetti non verificati superiori ai 5 mln di €e sui progetti inferiori ai 5 mln di €si sono evidenziate rispettivamente le seguenti durate complessive:

 10,3 anni;

 10,0 anni;

 4,2 anni

## Rappresentazione dei tempi effettivi degli interventi verificati e di quelli non verificati superiori a 5 Meuro ed inferiori a 5 Meuro (dati al 31.12.2004)



# Gli aspetti procedurali e la tempistica degli interventi

## Principali fattori alla base dei ritardi riscontrati

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

- difficoltà di carattere finanziario (flussi e coperture finanziarie)
- incompletezza e/o carenza della progettazione
- mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni
- inadeguatezza o inerzia dell'ente attuatore

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



# Rappresentazione qualitativa delle criticità riscontrate

