



Ministero dello Sviluppo Economico

Dipartimento per le Politiche di  
Sviluppo e di Coesione

UVER - Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici

ATTIVITA' DI VERIFICA SUGLI INTERVENTI  
PRIORITARI INSERITI IN APQ

**RELAZIONE FINALE**

Luglio 2007

## Relazione sull'attività di verifica dei 377 interventi inseriti in APQ

Nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, l'UVER ed il SPSTI hanno stabilito una collaborazione avente ad oggetto la verifica degli interventi, inseriti negli Accordi di Programma Quadro, che presentano particolari ritardi attuativi. In particolare, l'UVER, nel corso degli ultimi due anni, ha svolto quasi 800 verifiche sugli interventi inseriti in APQ di cui 414 nel 2005/06 e 377 nel 2006/07.

**La presente relazione costituisce la sintesi dei risultati di verifica condotti sui 377 interventi le cui informazioni di dettaglio sono riportate in allegato.** Tuttavia, al fine di meglio rappresentare le dovute conclusioni finali e le opportune raccomandazioni, è bene precisare quanto segue:

- (i) a conclusione delle attività di verifica, eseguite sui 414 interventi, l'Unità ha inteso elaborare una sintesi dei risultati dalla quale conseguisse una visione comparata **del ciclo del progetto** e delle sue singole fasi, evidenziando i significativi scostamenti esistenti, corroborati dall'analisi dei fatti, tra le previsioni eseguite in sede di programmazione degli interventi e le reali tempistiche scaturenti dalle realizzazioni operate dai diversi enti attuatori. A tal fine, è stato raccomandato sia alle Regioni, che al SPSTI, di operare una maggiore selezione e riflessione *a priori* su alcune categorie di progetti che, per appartenenza a settori strategici e dimensioni di costo, sono risultati in maggior misura affetti da limiti operativi con conseguenti estensioni delle tempistiche non sempre conciliabili con gli adempimenti richiesti dalla normativa comunitaria e con le scadenze introdotte dalla ultime delibere CIPE in materia di riparto del FAS;
- (ii) a conclusione delle attività di verifica, eseguite sui 377 interventi, l'Unità ha inteso elaborare una sintesi dei risultati dalla quale conseguisse una visione comparata **dei diversi circuiti finanziari**. In particolare, si è stabilito di offrire un confronto tra gli interventi finanziati da:

- (a) FAS (Delibere CIPE: 36/02; 17/03; 20/04 e 35/05);
- (b) Altre delibere CIPE (antecedenti al FAS);
- (c) No FAS (risorse proprie, nazionali, comunitarie e settoriali).

In relazione a:

⇒ **tempistiche di realizzazione;**

- ⇒ **costi;**
- ⇒ **criticità attuative;**
- ⇒ **capacità di governance.**

Ciò, al fine di evidenziare, partendo dai risultati dei singoli interventi - i cui esiti in ogni caso sono riportati, con apposite schede di verifica, all'attenzione degli enti attuatori, dei soggetti proponenti e del SPSTI - i reali impatti indotti in particolar modo dal FAS sulle capacità realizzative, sull'andamento dei costi, sulle criticità attuative e le conseguenti reali capacità organizzative, di dominio e controllo da parte degli enti coinvolti nella realizzazione degli interventi.

Di seguito, si riportano i risultati di verifica i cui dettagli sono contenuti nella presente relazione.

## TEMPISTICHE DI REALIZZAZIONE<sup>1</sup>

I tempi di realizzazione degli interventi, appartenenti ad alcuni settori, continuano ad essere eccessivamente elevati, come confermato dallo slittamento dei cronoprogrammi alla data della verifica. I dati raccolti hanno evidenziato che circa il 50% degli interventi possiede una data di fine lavori ritenuta non attendibile dall'Unità, con ritardi anche superiori ai dodici mesi. **Detta percentuale per gli interventi finanziati dal FAS scende al 38%** di cui solo nel 5% dei casi gli interventi presentano un ritardo preoccupante, vale a dire, inattendibilità delle tempistiche, seppure aggiornate, superiori ai dodici mesi.

Si è osservato, altresì, comparando i dati di monitoraggio al 31/12/2005, che lo slittamento dei tempi prodottosi, per gli interventi in ritardo, nell'arco del periodo che va dalla predetta data, alla verifica dell'UVER, intervenuta mediamente un anno dopo, ammonta a: 511 giorni per gli interventi finanziati dalle risorse delle Altre delibere CIPE; 484 giorni per gli interventi finanziati con risorse "No FAS" e 381 giorni per gli interventi finanziati dal FAS.

**In ogni caso le estensioni delle tempistiche relative agli interventi finanziati dal FAS appaiono significativamente più contenute rispetto alla media del campione.**

## COSTI

L'analisi dei costi evidenzia in generale che il 52% degli interventi possiede costi invariati, il 12% aumentati ed il 36% diminuiti. Mentre **gli interventi FAS presentano una percentuale di diminuzione dei costi pari al 12% sul totale complessivo**, gli altri interventi finanziati con delibere CIPE *ante* 36/2002 presentano un aumento del 9% sul totale complessivo, gli altri interventi recano una percentuale di aumento dell'8% sul totale complessivo. Tale fenomeno è da imputare ai probabili più solidi profili progettuali degli interventi FAS, normalmente finanziati attraverso disciplinari o convenzioni all'interno delle quali sono definite, tra l'altro, le regole di gestione delle economie legate ai ribassi d'asta in sede di aggiudicazione dei lavori.

<sup>1</sup> Per tempistiche di realizzazione si intende l'analisi ed il conseguente giudizio fornito dall'UVER in ordine all'attendibilità e la congruenza del cronoprogramma aggiornato in occasione della verifica.

## VARIAZIONE COPERTURE FINANZIARIE

L'UVER ha, inoltre, condotto un approfondimento, ai fini della verifica sulla corrispondenza dei dati presenti nell'applicativo intese con la situazione reale in ordine alla **variazione delle coperture finanziarie degli interventi verificati**; utilizzando i dati presenti nell'applicativo intese attraverso appositi confronti con le informazioni e i documenti rilevati in loco e con i dati presenti nel MONIT Web. Va precisato che non sempre gli interlocutori coinvolti nella realizzazione degli interventi APQ erano in possesso di informazioni precise sulle eventuali intervenute modifiche alle coperture finanziarie, in special modo dal FAS ai Fondi strutturali. Soltanto con approfondimenti in sede e rivolgendosi ai rispettivi responsabili di misura, è stato possibile avere un quadro più chiaro, sebbene non esaustivo, sull'andamento del fenomeno.

Constatato che su 256 interventi oggetto della presente relazione soltanto 100 possedevano una percentuale significativa di realizzazione e, di conseguenza, spese rendicontabili, su detto aggregato è stata condotta l'indagine. È risultato, ad aprile 2007 mese al quale si riferisce lo scarico dati MONIT Web, che **20 interventi i quali alla data del 31/12/2005 recavano coperture non comunitarie sono stati rendicontati sui Fondi strutturali con conseguente effetto spiazzamento riguardante mediamente il 55% dei costi realizzati**. Percentuale che riguarda indistintamente la diversa tipologia della copertura finanziaria dei 20 interventi. In ogni caso, tra i restanti 80 interventi alla stessa data vi erano un numero di 8 interventi che, invece, presentavano parziali coperture con Fondi strutturali per i quali l'Unità si riserva i necessari approfondimenti in ordine ad eventuali incrementi di rendicontazione.

## CRITICITÀ ATTUATIVE

L'UVER ha verificato sui singoli interventi sia i limiti operativi in corso alla data della verifica, sia i limiti operativi che risultavano già superati e che comunque avevano prodotto uno slittamento dei tempi di realizzazione.

Per quanto concerne **i limiti in corso**, questi interessano il 45% degli interventi, **senza particolari distinzioni tra le singole categorie oggetto di indagine**. Le criticità più ricorrenti continuano ad essere quelle alla base di una piena condivisione del progetto (mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni, incompletezza della progettazione, criticità finanziarie, interferenze e varianti) e inerzie o addirittura inadeguatezza tecnica dell'ente attuatore, che richiedono mediamente ai fini della superabilità un periodo superiore ai sei mesi.

Per quanto riguarda **i limiti operativi superati**, a riprova della ricorrenza delle medesime problematiche, le criticità che si sono manifestate con maggiore frequenza sono in linea di massima le stesse con l'aggiunta di casi riguardanti i contenziosi in fase esecutiva. I ritardi, riscontrati sulle criticità più frequenti, sono mediamente superiori ai dodici mesi.

**Le tipologie di criticità riscontrate sia in corso, sia superate, evidenziano una scarsa condivisione sul territorio o "dal basso" del progetto che inevitabilmente condiziona anche la condivisione istituzionale o "dall'alto" alla base dello strumento degli APQ.**

## GOVERNANCE

Partendo da precedenti esperienze dell'UVER che avevano evidenziato una marcata inadeguatezza tecnica di alcuni enti attuatori, accompagnata dalla presenza di inerzie e limiti operativi, e dalla mancanza di un definito sistema di gestione e controllo, l'Unità ha effettuato un'indagine, attraverso appositi indicatori, sulla reale capacità di governance in ordine agli interventi verificati. I risultati mostrano in generale una capacità di governance medio-bassa ed una **performance mediamente più apprezzabile del FAS, rispetto agli interventi finanziati con altre delibere CIPE.**

### CUP

Il codice unico di progetto è stato uno degli indicatori utilizzati ai fini dell'indagine sulla governance, tenuto conto della rilevanza ai fini della ineludibile e persistente rintracciabilità degli interventi, in particolare, ma non soltanto, nell'ambito della programmazione unitaria. I dati evidenziano che sui 256 interventi alla data del 31 dicembre 2005 **soltanto un intervento recava il CUP** nell'applicativo intese. Successivamente alle verifiche dell'UVER il numero degli interventi con il CUP inserito è passato a 106, di cui il 53% concernente progetti FAS. **Rimane in ogni caso attuale il deficit di conoscenza da parte dei soggetti coinvolti sull'effettiva responsabilità degli adempimenti necessari all'attivazione del CUP.**

## RACCOMANDAZIONI

1. L'APQ deve necessariamente costituire lo strumento per l'attuazione dei settori, dei programmi o progetti per i quali sia necessaria e più efficace la modalità attuativa basata sulla cooperazione Stato-Regione. Ciò, impone la circostanza di limitare l'APQ agli interventi aventi una manifesta rilevanza strategica e che soltanto attraverso l'accordo potrebbero avere effettiva o, comunque, più efficace realizzazione. A tal fine, sarebbe conveniente addivenire ad una piena evoluzione dell'accordo di programma quadro verso uno strumento contrattuale dal quale scaturiscono vere e proprie obbligazioni giuridicamente vincolanti a carico delle parti e corrispondenti inadempienze. In ogni caso, andrebbe ristretto rispetto alla situazione attuale il numero degli interventi inseriti in APQ.
2. L'estensione delle tempistiche attuative, in alcuni casi inconciliabili con gli adempimenti richiesti dall'Unione europea, in materia di Fondi strutturali e da ultimo anche dal FAS, è legata manifestamente al sopraggiungere di limiti operativi che nella maggior parte dei casi corrispondono ad insufficienti livelli di condivisione territoriale/istituzionale dei progetti. A tal fine, si rende non più rimandabile - per gli interventi di rilevanza strategica - la necessità di introdurre meccanismi di verifica a priori sull'effettivo possesso dei requisiti minimi di progettazione, almeno preliminare per le opere pubbliche, previsti dalla normativa di riferimento e accompagnati da verifiche puntuali ai diversi livelli interessati. In altre parole, gli interventi che beneficiano di cofinanziamento del FAS, dovrebbero essere obbligatoriamente dotati di progettazione preliminare di cui agli artt. 18 e 24 del DPR 554 del 21 dicembre 1999 e ss. mm. ii approvata dagli organi competenti dell'ente attuatore e corredata dal verbale di verifica, redatto ai sensi degli articoli 46 e 48 del medesimo DPR. Il verbale andrebbe allegato per ogni singolo intervento alla proposta formulata dall'Amministrazione responsabile per l'inserimento in APQ. Qualora gli interventi rilevanti

non disponessero di tale progettazione preliminare, potrebbero singolarmente beneficiare, in esito a specifica istruttoria, di un finanziamento per il conseguimento della suddetta progettazione necessaria all'inserimento in APQ.

3. Le numerose situazioni di persistenza di limiti operativi che richiedono elevati periodi di superamento o addirittura il riscontro di situazioni di inerzia o inadeguatezza degli enti attuatori, rende più che attuale l'opportunità di dare concretezza all'effettivo esercizio di poteri sostitutivi da parte dei soggetti coinvolti. È evidente che il ruolo assegnato dalla normativa al responsabile dell'APQ, non corrisponde nei fatti. Ne scaturisce il rischio da parte di questi di non contribuire in maniera sufficientemente efficace all'attuazione degli interventi, attesa la persistenza da una parte di una debolezza dei vincoli di attuazione e dall'altra della mancanza di meccanismi incentivanti legati direttamente alle responsabilità di attuazione degli APQ.
4. Gli interventi aventi sia costi aumentati sia diminuiti hanno evidenziato un'incertezza sulle procedure di riprogrammazione e rimodulazione riconducibili all'assenza di un chiaro indirizzo. Non a caso il 10% degli interventi selezionati per il campione sono poi stati annullati o sospesi. Si raccomanda, pertanto, di applicare delle regole più omogenee nelle procedure che sottendono al riutilizzo o alla rimodulazione delle risorse.
5. Il riscontro, in via incidentale, del fenomeno dello spiazzamento ha permesso di accertare la pressoché assenza di informazioni, in alcuni casi, sia a livello locale che a livello centrale (applicativo inteso), sulle intervenute modifiche delle coperture finanziarie degli interventi. La scarsa conoscenza del fenomeno, oltre a costituire un evidente fattore di rischio della programmazione, costituisce un deficit da correggere soprattutto in relazione ai conseguenti aspetti amministrativi e contabili legati alla corretta e trasparente gestione di bilancio. In ogni caso, il fenomeno associato ai ritardi attuativi degli interventi determina un effetto di ridotta o comunque dilazionata aggiuntività.
6. La governance, alla base della realizzazione degli interventi, risente del non ottimale apprestamento di un sistema di gestione e controllo dal quale consegue un'incertezza in ordine alla corretta assegnazione delle responsabilità e degli adempimenti. È oltremodo raccomandabile la definizione di apposite piste di controllo dalle quali emergano chiaramente le competenze e le responsabilità assegnate ai diversi livelli.
7. Il codice unico di progetto, tutt'oggi, costituisce un adempimento non sufficientemente implementato, sia per ragioni attinenti l'assenza di chiari indirizzi in sede regionale o addirittura l'incertezza in ordine ai soggetti deputati all'attivazione, sia per la mancanza di controlli da parte delle regioni stesse. Questa circostanza rende estremamente difficoltosa qualsiasi procedura di monitoraggio e di incrocio dei dati presenti nei vari sistemi informativi con conseguente impedimento della piena tracciabilità degli interventi. È raccomandabile dunque, al fine di una piena attivazione dei CUP, apprestare un meccanismo di deterrenza che leghi il trasferimento di ulteriori risorse alle regioni unicamente in presenza di una assegnazione generalizzata del CUP su tutti gli interventi in APQ.