

4. INTESA E ACCORDI: L'ESPERIENZA PIEMONTESE

4.1 IL CONTENUTO DELL'INTESA

L'Intesa Istituzionale di Programma tra il Governo nazionale e la Regione Piemonte è stata sottoscritta il 22 marzo 2000. Essa è composta di un articolato normativo (testo dell'Intesa) e di un corposo allegato tecnico. L'allegato tecnico, esito del lavoro di ricognizione svolto da un comitato tecnico bilaterale (Stato-Regione), illustra le condizioni socioeconomiche regionali, le strategie e gli strumenti di programmazione regionale, i punti di forza e di debolezza del modello di sviluppo e si conclude con l'indicazione di una serie di possibili Accordi di Programma Quadro (in materia di beni culturali, ricerca scientifica, formazione avanzata, edilizia sanitaria, trasporti e viabilità, gestione dei rifiuti, bonifica di siti inquinati, difesa del suolo e risorse idriche). Nell'articolato normativo, oltre a definire gli obiettivi generali dell'Intesa (tra i quali, l'“accelerazione e qualificazione del processo di sviluppo territoriale”), vengono indicati tre “assi prioritari” di intervento: risorse naturali (risorse idriche, difesa del suolo, rifiuti ed inquinamento, energia), risorse culturali (beni culturali e turismo culturale), le reti e i nodi di servizi (viabilità, trasporti ferroviari e sanità). A questi si sono successivamente aggiunti (sulla base degli indirizzi contenuti nella delibera CIPE 36/2002), i seguenti assi: società dell'informazione, sviluppo locale, riqualificazione urbana e rete ecologica.

L'Intesa riporta inoltre un quadro finanziario di massima (relativo ai primi finanziamenti per aree depresse attribuiti dal CIPE), indica una serie di possibili Accordi di Programma Quadro, provvede ad istituire il comitato istituzionale di gestione ed il comitato paritetico di attuazione (nominandone, talora puntualmente, i componenti) e definisce le procedure di verifica e aggiornamento dell'Intesa e degli Accordi.

Contestualmente alla stipula dell'Intesa viene inoltre sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro relativo alla “Ristrutturazione e valorizzazione della Reggia di Venaria e realizzazione delle connesse infrastrutture” (vedi riquadro sul periodo “pre-intesa”).

Riquadro 1. La fase precedente alla stipula dell'Intesa

Le prime risorse CIPE destinate al meccanismo Intese e Accordi (3.500 miliardi di lire) sono ripartite e attribuite mentre sono ancora in corso (per alcune Regioni, tra cui il Piemonte) le attività di formulazione e stipulazione delle Intese Istituzionali di Programma. Alla Regione Piemonte, in questa fase di “pre-intesa”, sono attribuite risorse per circa 67 miliardi di lire, di cui 65 per completamento di opere e 2 da destinare a studi di fattibilità*. Per quanto riguarda i “completamenti”, sono finanziati otto interventi (in prevalenza nei campi delle risorse idriche e dei beni culturali), tra cui i primi lotti della Reggia di Venaria. Quest'ultimo intervento è stato oggetto (settembre 1999) di successivo e specifico Accordo di Programma Quadro (per “dar corso ad un progetto di restauro, di recupero e di valorizzazione della Reggia della Venaria Reale e del Borgo Castello della Mandria”), sottoscritto da Ministero dei Beni Culturali, Regione Piemonte, Provincia di Torino, Comune di Torino, Comune di Venaria Reale, Comune di Druento. Il contenuto di tale Accordo, citato nell'Intesa, è stato infine assorbito nel successivo e definitivo Accordo di Programma Quadro in materia di beni culturali (del maggio 2001).

* Deliberazione CIPE, 6 agosto 1999.

4.2 GLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO PIEMONTESI: CARATTERISTICHE GENERALI

La fase di attuazione dell'Intesa, con la relativa stipula degli Accordi di Programma Quadro, prende avvio nei mesi successivi (il primo Accordo risale al dicembre 2000) ed è tuttora in corso. Nel periodo marzo 2000-dicembre 2004, sono stati sottoscritti 14 Accordi di Programma Quadro (tab. 4.1).

Tab. 4.1 Accordi di Programma Quadro Governo-Regione Piemonte: risorse e interventi alla stipula (marzo 2000-dicembre 2004)

Accordo di Programma Quadro	Data di stipula	Numero interventi stipula	Risorse finanziarie alla stipula (€)					Investimento totale	
			Stato	Delibere CIPE (aree depresse o sottoutilizzate)	Regione Piemonte	DOCUP	Enti locali (Province e Comuni)		Altri enti (privati)
Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane	4-dic.-00	15	27.010.695,82	23.240.560,45	-	-	14.770.667,32	-	65.021.923,60
Beni Culturali	18-mag.-01	52	53.855.608,98	62.956.096,00	28.301.838,07	77.468.534,86	22.724.103,55	67.397.625,33	312.703.806,80
Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque consumo umano	26-lug.-01	24	516.457,00*	44.157.064,87	-	--	16.819.451,73	-	61.492.973,60
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche	18-dic.-02	44	38.953.731,23*	11.159.385,00	-	-	23.120.773,01	10.274.787,00	83.508.676,24
Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali	10-gen.-03	4	-	9.534.478,38	-	-	2.383.619,60	-	11.918.097,98
Mobilità sostenibile: I nodi di interscambio persone - Progetto Movicentro	19-feb.-03	28	-	24.290.000,00	37.245.377,00	-	27.975.000,00	-	89.510.377,00
Difesa del suolo	9-mag.-03	254	6.448.695,84*	41.720.000,00	-	-	69.079,16	-	48.237.775,00
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (atto integrativo)	17-dic.-03	5	-	5.618.500,00	-	-	4.989.190,00	-	10.607.690,00
Bonifiche	30-gen.-04	-	1.392.610,58	15.710.000,00	9.282.730,71	-	-	-	26.385.341,29
Potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in vista dei XX Giochi Olimpici invernali "Torino 2006"	2-mar.-04	6	15.450.000,00	-	10.845.000,00	-	14.550.000,00	29.850.000,00	70.695.000,00
E-Government e Società dell'informazione nella Regione Piemonte	30-apr.-04	2	-	7.242.300,00	362.115,00	-	-	-	7.604.415,00
Difesa del Suolo (Atto integrativo)	21-giu.-04	76	-	54.985.000,00	3.969.840,89	-	35.456,00	40.000,00	59.030.296,89
Potenziamento della ricerca scientifica	28-ott.-04	5	-	14.484.600,00	6.000.000,00	-	-	-	20.484.600,00
Programmi integrati per lo sviluppo locale	28-ott.-04	2	-	2.356.500,00	2.000.000,00	-	-	-	4.356.500,00
Totale			143.627.799,45	317.454.484,70	98.006.901,67	77.468.534,86	127.437.340,37	107.562.412,33	871.557.473,40

* Risorse - in parte o totalmente -- trasferite alla Regione prima della sottoscrizione dell'APQ. Fonte: Regione Piemonte - Direzione Programmazione

Tab. 4.2. Accordi di Programma Quadro: risorse finanziarie alla stipula articolate per fonte (val. %)

Accordo di programma quadro	Risorse per fonte di finanziamento							Investimento totale	Risorse CIPE per Accordo
	Stato (ordinarie)	CIPE (aree sottoutilizzate)	Regione Piemonte	DOCUP (UE)	Enti locali (Province e comuni)	Privati			
Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane	41,54	35,74			22,72		100,0	7,32	
Beni Culturali	17,22	20,13	9,05	24,77	7,27	21,55	100,0	19,83	
Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano	0,84	71,81			27,35		100,0	13,91	
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche	46,65	13,36			27,69	12,30	100,0	3,52	
Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali		80,00			20,00		100,0	3,00	
Mobilità sostenibile: nodi di interscambio persone – Progetto Movicentro		27,14	41,61		31,25		100,0	7,65	
Difesa del suolo		86,49			13,51		100,0	13,14	
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (atto integrativo)	46,14	52,97			0,90		100,0	1,77	
Bonifiche	5,28	59,54	35,18				100,0	4,95	
Potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in vista dei XX Giochi Olimpici invernali "Torino 2006"	21,85		15,34		20,58	42,22	100,0	0,00	
E-Government e Società dell'informazione nella Regione Piemonte		95,24	4,76				100,0	2,28	
Difesa del Suolo (Atto integrativo)		93,15	6,73		0,06	0,07	100,0	17,32	
Potenziamento della ricerca scientifica		70,71	29,29				100,0	4,56	
Programmi integrati per lo sviluppo locale		54,09	45,91				100,0	0,74	
Totale	16,48	36,42	11,25	8,89	14,62	12,34	100,0	100,00	

La tabella 4.1 restituisce, con riferimento alla stipula, l'articolazione dei diversi Accordi di Programma Quadro per campo di intervento, data, importi finanziari e numero di interventi. Come si può notare:

- 1) il numero degli Accordi Quadro tende ad aumentare nel corso degli anni – un solo Accordo nel 2000, due nel 2001, uno nel 2002, quattro nel 2003, sei nel 2004;
- 2) i settori di policy coinvolti nell'esperienza sono numerosi e assai eterogenei (risorse idriche, beni culturali, turismo, trasporti, difesa del suolo, bonifiche di siti inquinati, infrastrutture aeroportuali, società dell'informazione, ricerca scientifica, sviluppo locale).

L'ammontare complessivo delle risorse finanziarie previste alla stipula, come già indicato, è di circa 870 milioni di euro; di queste più della metà (53%) provengono dallo Stato (tra stanziamenti ordinari e finanziamenti CIPE per aree sottoutilizzate), il 14% dagli enti locali (soprattutto amministrazioni comunali), il 12% da soggetti privati (Fondazioni ex bancarie, consorzi, società per azioni) e poco più del 11% da fondi regionali (tab. 4.2). A fronte di questo quadro generale, si registrano sostanziali variazioni nei diversi Accordi Quadro.

L'Accordo in materia di beni culturali è quello di proporzioni maggiori (312 milioni di euro), seguito da quelli relativi alla mobilità (89 milioni di euro) e alla gestione integrata delle risorse idriche (83,5 milioni di euro), mentre l'Accordo di minor importo è quello relativo allo sviluppo locale (4,3 milioni di euro). Anche le fonti di finanziamento variano significativamente, sia nel numero che nell'apporto finanziario, tra i 14 Accordi; quelli relativi alla società dell'informazione, al turismo termale, alla ricerca scientifica e allo sviluppo locale presentano due sole fonti di finanziamento (le risorse del CIPE e quelle della Regione o degli enti locali), mentre l'Accordo in materia di beni culturali registra sei diverse fonti di finanziamento (Stato – ordinario e aree depresse – Regione, Unione Europea, enti locali e soggetti privati).

L'apporto finanziario della Regione assume rilevanza (sia in valori assoluti che in termini percentuali) in sei Accordi – beni culturali, mobilità sostenibile, bonifiche siti inquinati, infrastrutture aeroportuali, sviluppo locale e ricerca scientifica – mentre è assente in sei Accordi, quelli relativi al settore idrico, alla difesa del suolo e alle risorse termali. Anche la quota di risorse di provenienza CIPE (aree sottoutilizzate) assume proporzioni diverse negli Accordi Quadro; essa costituisce infatti il 95% dei finanziamenti previsti nell'Accordo relativo alla società dell'informazione, si riduce al 13% e al 20% nei casi, rispettivamente, della gestione integrata delle risorse idriche e dei beni culturali e non è presente nell'Accordo sulle infrastrutture aeroportuali. Il settore risorse idriche, infine è il maggior beneficiario delle risorse CIPE (circa 84 milioni di euro), in ragione dei quattro Accordi Quadro finora stipulati.

Anche il numero e le caratteristiche degli interventi inclusi negli Accordi presentano sostanziali variazioni tra gli Accordi (sempre con riferimento al momento della stipula). Nei settori società dell'informazione, turismo termale, bonifiche e infrastrutture aeroportuali, il numero degli interventi è di qualche unità, mentre nel caso della difesa del suolo gli interventi sono ben 254; tra questi estremi si collocano tutti gli altri Accordi Quadro con un numero di interventi dell'ordine di qualche decina¹.

Un'analisi più approfondita delle caratteristiche dei singoli interventi presenti negli Accordi consente di far emergere ulteriori elementi conoscitivi. Nelle tabelle 4.3 e 4.4 gli interventi sono stati classificati in ragione dello stato di progettazione e della dimensione finanziaria (ovvero il costo complessivo previsto), al momento della stipula dell'Accordo. Per quanto concerne il primo aspetto è significativa la differenza che si registra tra le diverse generazioni di Accordi Quadro. Nei primi Accordi, una quota notevole di interventi si trova alle primissime fasi progettuali (talora senza alcuna progettazio-

¹ In questa elaborazione sono stati esclusi, per la loro peculiarità, gli Accordi sulla ricerca scientifica e sullo sviluppo. Entrambi indicano, in sede di Accordo gli ambiti di azione e non il quadro puntuale degli interventi.

ne) mentre negli Accordi successivi tale quota tende a ridursi notevolmente ed aumenta il numero degli interventi con uno stadio di progettazione relativamente più avanzato, preliminare o definitivo (tab. 4.3).

Anche per la dimensione finanziaria, sebbene in misura meno marcata, si osservano variazioni nel corso degli anni (tab. 4.4). Nei primi Accordi si registra un numero significativo di interventi con importo superiore ai 2,5 milioni di euro, mentre sono quasi del tutto assenti interventi di ridotta dimensione (inferiore al milione). Negli Accordi degli ultimi anni, pur non mancando interventi di importo elevato, aumenta la quota degli interventi di piccolo o medio importo. È opportuno tuttavia rilevare che gran parte di questa differenza è determinata dai due Accordi quadri in materia di difesa del suolo.

In sintesi, le informazioni disponibili sulle caratteristiche degli interventi (alla stipula) consentono di formulare, pur con qualche forzatura, una classificazione degli Accordi Quadro piemontesi. Una prima categoria è costituita dagli Accordi in materia beni culturali, infrastrutture idriche e mobilità sostenibile. In essi sono presenti un numero di interventi relativamente elevato (da 15 a 52) ed opere di notevoli dimensioni finanziarie (preponderante la quota di quelle superiore ai 2,4 milioni di euro) che si trovano ad uno stadio di progettazione poco o per nulla avanzato (nessuna progettazione o studio di fattibilità). La seconda categoria include gli Accordi relativi a turismo termale, bonifiche, infrastrutture aeroportuali e l'Accordo integrativo del settore idrico per i quali si rileva un ridotto numero di interventi (da 4 a 6) composto da opere di minor importo finanziario (significativa la quota di quelle comprese tra i 200.000 e 1 milione di euro) ad uno stadio di progettazione relativamente più avanzato (preliminare e definitivo). I due Accordi Quadro in materia di difesa del suolo presentano caratteristiche peculiari, non riconducibili alle precedenti categorie; un numero di intervento molto elevato (da 76 a 254), di importo ridotto (più del 50% sono inferiori a 150.000 euro) con uno stadio di progettazione già avviato (circa il 66% al preliminare).

Le ragioni di queste differenze possono essere attribuibili a tre variabili: a) le diverse caratteristiche dei settori di policy (quadri normativi, natura degli interventi, agende di priorità) assoggettati al regime degli Accordi Quadro; b) una maggior chiarezza sulle concrete modalità di funzionamento del meccanismo Intese e Accordi maturata nel corso delle prime esperienze attuative; c) l'introduzione di sistemi incentivanti ed il conseguente privilegio accordato dalla normativa (soprattutto quella più recente) agli interventi che si trovano ad uno stadio più avanzato (vedi capitolo 3).

La ricostruzione delle caratteristiche generali dei diversi Accordi Quadro piemontesi, così come la proposta di comparazione volta a individuarne somiglianze e differenze, ha preso come punto di riferimento le informazioni disponibili al momento della stipula degli Accordi Quadro. Ma che cosa succede dopo l'approvazione e la stipula degli Accordi Quadro? Nel corso della fase di messa in opera, gli Accordi registrano variazioni sostanziali nelle loro caratteristiche generali? A queste domande si cercherà di rispondere nelle successive parti del lavoro con un'analisi della fase attuativa dei singoli Accordi Quadro, e degli interventi in essi inclusi, attraverso le informazioni rese disponibili dal sistema di monitoraggio (e dall'applicativo Intese).

4.3 L'ATTUAZIONE DEGLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO E IL MONITORAGGIO DEGLI INTERVENTI

Il sistema di monitoraggio degli Accordi Quadro rappresenta uno degli elementi qualificanti del meccanismo Intese e Accordi. Attraverso tale strumento ci si ripropone di esaminare (e tenere sotto controllo) il processo di attuazione dei diversi Accordi di Programma Quadro².

² Il sistema dei monitoraggi degli APQ è stato rafforzato ulteriormente dalla delibera CIPE n. 17/2003, attraverso il "Progetto monitoraggio", promosso dal MEF e dalle Regioni.

Tab. 4.3 Stadio di progettazione degli interventi alla stipula per Accordo Quadro

Accordo di Programma Quadro	Stato di progettazione degli interventi alla stipula dell'APQ													
	Non dichiarato		Nessuna progettazione		Studio di fattibilità		Progetto preliminare		Progetto definitivo		Progetto esecutivo		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane	6	40,0	1	6,7	3	20,0	5	33,3					15	100
Beni Culturali in Piemonte	16	30,8	30	57,7	2	3,8	2	3,8	1	1,9	1	1,9	52	100
Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano	3	12,5	2	8,3	8	33,3	9	37,5	2	8,3			24	100
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche			2	4,5	13	29,5	21	47,7	8	18,2			44	100
Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali									4	100,0			4	100
Mobilità sostenibile: nodi di interscambio persone														
Progetto Movicentro					7	25,0	14	50,0	4	14,3	3	10,7	28	100
Difesa suolo			52	20,5	27	10,6	168	66,1	2	0,8	5	2,0	254	100
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (Atto integrativo)					2	40,0	2	40,0	1	20,0			5	100
Bonifiche			1	20,0			0,0	0,0	4	80,0			5	100
Potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in vista dei XX Giochi Olimpici invernali "Torino 2006"			4	66,7			2	33,3					6	100
E-Government e Società dell'informazione nella Regione Piemonte					6	7,9	51	67,1	19	25,0			76	100
Difesa del suolo (atto integrativo)					68	13,2	276	53,6	45	8,7	9	1,7	515	
Totale	25	4,9	92	17,9	68	13,2	276	53,6	45	8,7	9	1,7	515	

Tab. 4.4 Importo singoli interventi alla stipula per accordo

Accordo di Programma Quadro	Importo interventi alla stipula dell'accordo (euro)																		
	fino a 150.000		da 150.001 a 200.000		da 200.001 a 500.000		da 500.001 a 1.000.000		da 1.000.001 a 2.500.000		da 2.500.001 a 5.000.000		da 5.000.001 a 10.000.000		oltre i 10.000.000		Totale		
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane																			
Beni Culturali in Piemonte			3	5,8	7	13,5	16	30,8	11	21,2	9	60,0	5	33,3	6	11,5	15	100	100
Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano					3	12,5	14	58,3	4	16,7	3	12,5	3	12,5	24	100			
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche	1	2,3	3	6,8	13	29,5	16	36,4	8	18,2	3	6,8	3	6,8	44	100			
Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali															4	100,0	4	100	
Mobilità sostenibile: nodi di interscambio persone – Progetto Movicentro			1	3,6	2	7,1	8	28,6	13	46,4	3	10,7	1	3,6	28	100			
Difesa suolo	161	63,4	29	11,4	49	19,3	9	3,5	6	2,4					254	100			
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche (Atto integrativo)			2	40,0	1	20,0	1	20,0			1	20,0	1	20,0	5	100			
Bonifiche			1	20,0	1	20,0			1	20,0	1	20,0	1	20,0	5	100			
Potenziamento delle infrastrutture aeroportuali in vista dei XX Giochi Olimpici invernali "Torino 2006"			1	16,7	2	33,3	1	16,7					2	33,3	6	100			
E-Government e Società dell'informazione nella Regione Piemonte												2	100,0						
Difesa del Suolo (Atto integrativo)	42	55,3	2	2,6	11	14,5	8	10,5	8	10,5	3	3,9	1	1,3	76	100			
Totale	204	39,6	31	6,0	71	13,8	46	8,9	71	13,8	51	9,9	30	5,8	11	2,1	515	100	

Dal punto di vista operativo l'attività di monitoraggio consiste, in estrema sintesi, nella predisposizione di una scheda intervento per ogni singola iniziativa, progetto o opera inclusa nell'Accordo Quadro. Attraverso la scheda vengono raccolte e registrate informazioni relative alle diverse dimensioni dell'intervento (progettuale, amministrativa, finanziaria, ecc.). Una prima versione della scheda è allegata all'Accordo Quadro e riporta le caratteristiche dell'intervento al momento della stipula nonché una serie di previsioni sull'andamento dell'interventi (costi e tempistica attuativa). Il contenuto della scheda viene successivamente aggiornato, con cadenza semestrale (31 dicembre e 30 giugno), al fine di registrare (e tenere sotto controllo) le modificazioni subite dai progetti e dagli interventi nel processo di attuazione.

Il compito di predisporre e aggiornare le singole schede è affidato al soggetto attuatore dell'intervento (solitamente il responsabile unico del procedimento), il cui nominativo viene riportato nella scheda. Alle Direzioni regionali è invece assegnato il compito di organizzare e gestire il processo di acquisizione e caricamento dei dati raccolti con le schede intervento. Il sistema di monitoraggio degli Accordi Quadro è stato istituito formalmente nel 2000, ma ha assunto notevole rilevanza soprattutto a partire dal 2002, ovvero dopo l'introduzione del regime premiale nel meccanismo Intese e Accordi³. L'erogazione delle quote premiali avviene infatti (anche) sulla base di variabili (ad esempio il rispetto del cronoprogramma) il cui valore e andamento viene acquisito attraverso il sistema di monitoraggio. In altre parole, per gli Accordi stipulati dopo il 2002 le attività di monitoraggio tendono a diventare un elemento costitutivo del meccanismo Intese e Accordi, rappresentandone punto di riferimento per il calcolo delle risorse premiali.

Ai fini della stesura di questo rapporto abbiamo condotto un'indagine apposita utilizzando le informazioni acquisite attraverso il sistema di monitoraggio degli Accordi Quadro. In particolare abbiamo proceduto ad un'elaborazione dei dati contenuti nell'applicativo informatico e nelle relazioni di monitoraggio al fine di: a) individuare le caratteristiche dei diversi Accordi (e loro eventuali variazioni); b) ricostruire, in forma aggregata, l'andamento dei processi di attuazione relativi agli interventi inclusi nei singoli Accordi. L'analisi è stata circoscritta a sette Accordi Quadro (i primi in ordine di tempo), per i quali è disponibile una serie storica di informazioni. Gli Accordi più recenti, in materia di risorse idriche (atto integrativo), bonifiche, infrastrutture aeroportuali, società dell'informazione, ricerca scientifica e sviluppo locale, sottoscritti nel periodo dicembre 2003-dicembre 2004, hanno infatti un ridotto periodo di attività ed il monitoraggio non fornisce molti elementi conoscitivi aggiuntivi rispetto a quelli già illustrati nelle pagine precedenti.

L'analisi dei singoli Accordi Quadro piemontesi seguirà uno schema standard; verranno prima illustrate le caratteristiche generali dell'Accordo (data di approvazione, sottoscrittori, natura degli interventi, soggetti attuatori), a cui seguirà una comparazione degli elementi principali dell'Accordo (ammontare e fonti di finanziamento, numero e stato di avanzamento degli interventi, ecc.) utilizzando come riferimento quanto indicato in sede di stipula e i dati acquisiti nei più recenti monitoraggi. Questa parte del lavoro è stata svolta prendendo come base i dati disponibili sull'applicativo informatico ministeriale al dicembre 2004.

Un'attenzione particolare è stata dedicata ai tempi effettivi di attuazione, sia dell'APQ nel suo insieme che dei singoli interventi. Per questi ultimi si è scelto di disarticolare il processo di formulazione e realizzazione seguendo la tradizionale ripartizione delle fasi previste dalla procedura in materia di lavori pubblici (studio di fattibilità, progetto preliminare, definitivo, esecutivo, aggiudicazione e inizio lavori⁴). Per ogni scheda intervento è stato calcolato il tempo effettivamente impiegato per le diverse

³ Nell'ottobre 2003 è stata inoltre predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese) una circolare sulle procedure di monitoraggio degli Accordi di Programma Quadro volta a chiarire alcune modalità operative del sistema.

⁴ Considerato l'esiguo numero di lavori conclusi, in questa prima sperimentazione del metodo, si è deciso di trascurare quest'ultima fase attuativa. Per l'iter procedurale in materia di progettazione e realizzazione di opere pubbliche vedi più avanti il capitolo 5.

fasi (naturalmente laddove le informazioni erano disponibili). A questo proposito è opportuno segnalare che il sistema di monitoraggio consente di ricostruire, per ogni singolo intervento, sia il tempo che intercorre tra le diverse fasi (ad esempio tra approvazione del preliminare e approvazione dell'esecutivo), sia il tempo impiegato per lo svolgimento delle singole fasi (ad esempio tra l'inizio e l'approvazione del progetto preliminare); considerata la natura sperimentale del lavoro svolto, abbiamo scelto di riportare le informazioni che risultano da entrambe le metodologie di calcolo.

4.3.1 Infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane

Il primo Accordo di Programma Quadro stipulato (dicembre 2000) è relativo alle infrastrutture idriche di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane. Si tratta di un Accordo che mira sia al potenziamento e alla razionalizzazione delle suddette infrastrutture (realizzazione di nuovi depuratori, estensione rete), sia al loro adeguamento ai più recenti standard posti dalla normativa di settore (d.lgs. 152/99). L'Accordo è sottoscritto dal Ministero dell'Ambiente (Servizio Tutela Acque Interne), il Ministero del Tesoro (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale) e dalla Regione Piemonte (Pianificazione delle Risorse Idriche). Il soggetto responsabile dell'accordo è individuato nella persona del dirigente regionale del Settore Pianificazione delle Risorse Idriche. L'attuazione dei singoli interventi è invece affidata ai soggetti istituzionali competenti in materia (in metà dei casi amministrazioni comunali e comunità montane, nell'altra metà aziende idriche e consorzi). L'accordo ha durata triennale ma può essere prorogato fino alla conclusione degli interventi in esso previsti.

Alla stipula, l'accordo prevedeva 15 interventi per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 65 milioni di euro. All'ultimo monitoraggio (dicembre 2004) gli interventi sono passati a 22 e gli investimenti a circa 74 milioni, con un incremento, per quest'ultimi, pari al 14% (vedi tab. 4.5). L'incremento nel numero degli interventi non è dovuto all'inserimento nell'Accordo Quadro di nuovi progetti o opere, bensì a ragioni tecniche e gestionali; in particolare il 40% delle originarie schede intervento (6 su 15) sono state disarticolate nel corso della fase progettuale (ad esempio un intervento, in origine destinato a realizzare l'estensione della rete consortile e l'adeguamento dell'impianto di depurazione, si è successivamente sdoppiato in due diverse schede intervento). Le risorse finanziarie aggiuntive sono quasi interamente (80%) a carico dei soggetti attuatori.

Per quanto concerne l'andamento dell'accordo sotto il profilo finanziario, sempre con riferimento al monitoraggio di dicembre 2004, le risorse impegnate e i pagamenti ammontano rispettivamente al 70% e al 30% del costo totale (in valori assoluti l'impegnato è di circa 50 milioni di euro e i pagamenti ammontano a 21,2 milioni di euro), mentre si registrano economie per 2,7 milioni di euro (tab. 4.6).

La durata effettiva dell'Accordo dovrebbe aggirarsi attorno ai sette anni (dicembre 2000-2007), con un sostanziale allungamento dei tempi originariamente previsti. In sede di stipula, infatti, la programmazione operativa degli interventi conduceva ad ipotizzare la conclusione dell'Accordo per il 2003 con un articolazione della spesa che individuava nel 2002 l'anno di maggior spesa; le previsioni che emergono dal più recente monitoraggio evidenziano una distribuzione di spesa articolata su sette anni e la sua maggior concentrazione (prevista) nel 2005, anno in cui dovrebbero concludersi i lavori per la maggior parte degli interventi (tab. 4.8 e fig. 4.2).

Tab. 4.5 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

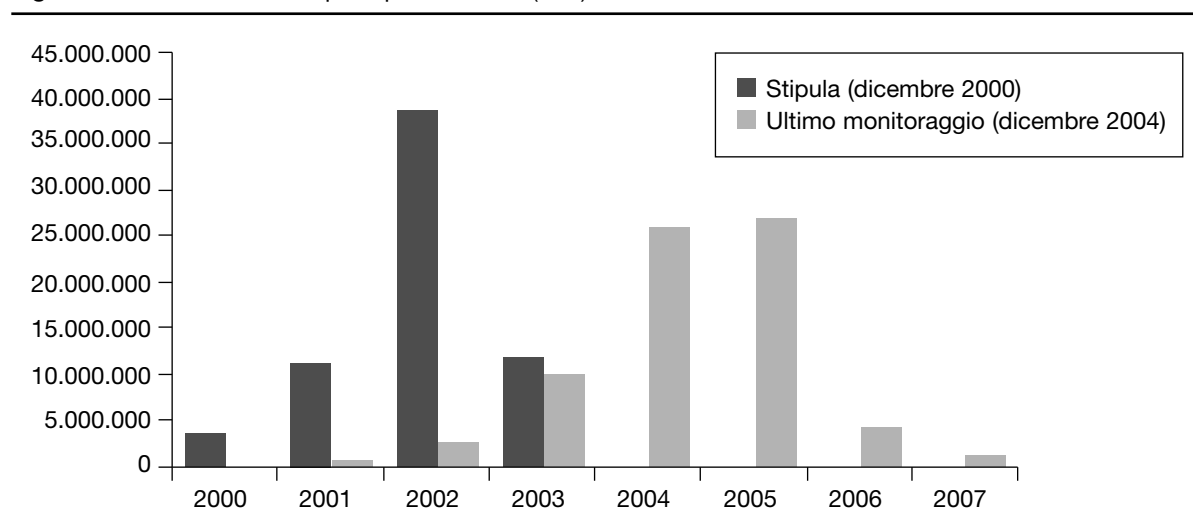
	N. interventi	Risorse stanziare (€)	Risorse per fonte (€)		
			Stato	Altri enti pubblici	Privati
Stipula (dic. 2000)	15	65.021.924	50.251.256	14.770.667	0
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)	22	74.330.005	52.179.190	21.637.457	513.358

Fonte: Applicativo Intese

Tab. 4.6 Distribuzione della spesa per annualità (in €)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stipula (dic. 2000)	3.529.983	11.041.849	38.605.153	11.844.939	0	0	0	
Attuale (dic. 2004)	0	520.463	2.719.628	10.060.149	25.914.258	26.867.074	4.140.643	1.349.371

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.2 Distribuzione della spesa per annualità (in €)**Tab. 4.7** Stato interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio (val. ass. e val. %)

	Non dichiarato		Nessuna progettaz		Studio di fattibilità		Progetto prelim.		Progetto definitivo		Progetto esecutivo		Esecuzione lavori		Lavori conclusi		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Stipula (dic. 2000)	6	40	1	7	3	20	5	33									15	100
ultimo monitoraggio (dic. 2004)									4	18	1	4	13	60	4	18	22	100

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Per quanto concerne lo stato di attuazione degli interventi, i dati dell'ultimo monitoraggio (a tre anni dalla stipula dell'Accordo) segnalano che il 78% degli interventi ha i lavori in corso o già conclusi, mentre il restante 22% è in fase di progettazione o di aggiudicazione dei lavori (tab. 4.7).

I sensibili scostamenti registrati nei tempi di attuazione previsti (la variazione della distribuzione della spesa per annualità ne è un evidente sintomo) sono imputabili a diversi fattori, che talora si sovrappongono. Innanzitutto, il settore delle risorse idriche è stato oggetto di riforme sostanziali nel corso degli ultimi anni e tra queste la recente trasformazione della natura giuridica di molti soggetti attuatori ha inciso negativamente sul decorso di alcuni interventi. Il ritardo delle fasi attuative rispetto alle previsioni viene inoltre ricondotto, nelle relazioni di monitoraggio predisposte dal responsabile dell'Accordo, alla "rigidità e complessità della legislazione vigente in tema di lavori pubblici" e in particolare alla necessità di acquisire le necessarie autorizzazioni di natura ambientale, idrogeologica e urbanistica. In particolare, tra queste, si segnalano i tempi di approvazione del CROP (che variano da 49 a 333 giorni), dell'ATO (297 giorni) e quelli necessari per la VIA (527 giorni) e lo svolgimento delle

conferenze dei servizi (da 28 a 127 giorni). Per questi ed altri aspetti procedurali (autorizzazioni RFI, ANAS, procedure espropriative), le schede intervento tuttavia non riportano informazioni sistematiche (il campo non è obbligatorio).

Il monitoraggio permette invece di ricostruire puntualmente i tempi effettivamente impiegati per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (studio di fattibilità, progettazione preliminare, progettazione definitiva, progettazione esecutiva, aggiudicazione dei lavori, ecc.). Le informazioni acquisite con la scheda intervento (aggiornata semestralmente) permettono di calcolare sia il tempo registrato per lo svolgimento di una singola fase (ovvero tra inizio fase e approvazione del progetto preliminare), sia il tempo che intercorre tra le diverse fasi (ad esempio tra l'approvazione del preliminare e l'approvazione del definitivo). Nelle tabelle 4.8 e 4.9 sono riportati i dati che emergono da questa doppia modalità di calcolo.

L'eterogeneità degli interventi, il numero ridotto di casi e l'ampiezza del campo di variazione suggeriscono una certa cautela nell'analisi di questi dati (la cui attendibilità andrà verificata in eventuali proseguimenti di indagine). Gli alti valori massimi che si registrano per alcune fasi sono, almeno in parte, riconducibili al fatto che alcuni interventi avevano probabilmente superato i primi stadi progettuali prima dell'approvazione dell'Accordo (e hanno probabilmente ricevuto da quest'ultimo l'impulso a proseguire l'iter progettuale). Ciò premesso, le informazioni consentono di evidenziare nelle fasi iniziali della procedura (studio di fattibilità, progettazione preliminare e definitiva) i passaggi più impegnativi sotto il profilo temporale.

Tab. 4.8 Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

	<i>Da inizio ad approvazione studio fattibilità</i>	<i>Da inizio ad approvazione preliminare</i>	<i>Da inizio ad approvazione definitivo</i>	<i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i>	<i>Da inizio a fine aggiudicazione lavori</i>
Media (gg.)	159	247	336	236	140
Mediana (gg.)	159	226	305	217	124
Val. Min (gg.)	159	47	62	32	59
Val. Max. (gg.)	159	416	669	558	257
N. casi	1	8	20	18	17

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.9 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

	<i>Da approv. sdf ad approv. prel.</i>	<i>Da approv. prel. ad approv. def.</i>	<i>Da approv. def. ad approv. esec.</i>	<i>Da approv. esec. ad aggiud. lavori</i>	<i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i>
Media (gg.)	411	408	319	158	112
Mediana (gg.)	335	393	279	136	84
Val. Min (gg.)	47	63	32	70	0
Val. Max. (gg.)	992	922	1.082	379	412
N. casi	8	19	18	16	17

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

4.3.2 Beni e sistemi culturali

L'Accordo Quadro in materia di beni e sistemi culturali (maggio 2001) ha una genealogia piuttosto articolata. Una prima versione dell'Accordo venne infatti approvata nel settembre 1999, quando non era stata ancora stipulata l'Intesa Istituzionale, e prevedeva una serie di interventi riguardanti esclusiva-

mente il recupero e la valorizzazione delle Reggia di Venaria Reale. A questo primo Accordo ne è subentrato un secondo, esplicitamente previsto dall'Intesa, sottoscritto nel maggio del 2001, che assorbe gli interventi previsti nel precedente ma, nel contempo, amplia il suo raggio di azione. L'Accordo del maggio 2001 (oggetto della nostra indagine) è sottoscritto dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, dal Ministero del Tesoro e dalla Regione Piemonte, mentre le funzioni di responsabile dell'Accordo sono affidate congiuntamente alla Direzione Regionale Beni Culturali e al Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Il nuovo Accordo prevede infatti 52 interventi di genere assai diverso. Una parte di questi (la componente più cospicua in termini di risorse finanziarie dedicate) prevede progetti e opere relative alle Residenze e Collezioni Sabaude, al sistema museale piemontese e al sistema delle Fortificazioni e dei Castelli ed include anche iniziative tese a recuperare e valorizzare anche "l'intorno" (ovvero il territorio circostante) dei singoli beni culturali. I principali soggetti attuatori di questi progetti sono, oltre alla Regione, l'Ordine Mauriziano, la Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici, la Soprintendenza per i Beni Artistici e Storici, il Politecnico di Torino nonché le singole amministrazioni comunali nel cui territorio vi sono i beni culturali oggetto di intervento. Gli altri interventi prevedono iniziative e progetti per lo sviluppo dei servizi multimediali nelle biblioteche ed il potenziamento dei sistemi di valorizzazione, gestione e messa in rete dei beni archivistici di cui risultano soggetti attuatori la Biblioteca Nazionale Universitaria, la Biblioteca Reale, l'Ufficio Centrale Beni Archivistici e i vari enti titolari di biblioteche ecclesiastiche.

L'Accordo Quadro, alla stipula, prevedeva 52 interventi e un ammontare complessivo di investimenti superiore a 312 milioni di euro. All'ultimo monitoraggio il numero di interventi è salito a 183 e le risorse finanziarie sono passate a 412 milioni di euro (un incremento del 32%). Il forte aumento nel numero degli interventi (più che triplicati rispetto alla stipula dell'Accordo) è la conseguenza della disarticolazione delle schede interventi avvenuta in fase di attuazione; in particolare 22 schede intervento originarie (pari al 42% del totale) sono state successivamente scomposte e hanno dato luogo a 153 nuove schede⁵. Le risorse finanziarie aggiuntive provengono in gran parte (quasi il 70%) da fondi europei; si registrano, inoltre, criticità finanziarie (opere non coperte da finanziamenti) per circa due milioni di euro.

Per quanto riguarda l'andamento dell'Accordo sotto il profilo economico-finanziario e con riferimento ai dati disponibili, si registrano pagamenti (sempre al dicembre 2004) per circa 130 milioni di euro ed impegni per circa 207 milioni di euro (rispettivamente il 31% ed il 50% circa degli stanziamenti). La durata complessiva dell'Accordo dovrebbe essere di circa otto anni (maggio 2001-2009) La distribuzione della spesa per singola annualità ha subito sostanziali variazioni rispetto a quanto previsto in sede di stipula dell'Accordo (tab. 4.11, fig. 4.3).

Tab. 4.10 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

	N° interventi	Risorse stanziare (€)	Risorse per fonte (€)				
			UE	Stato	Regione	Altri enti pubblici Privati	
Stipula (maggio 2001)	52	312.703.807	77.468.535	116.811.705	28.301.838	22.724.104	67.397.625
Ultimo monitoraggio (dicembre 2004)	183	412.121.895	143.320.730	121.335.411	37.372.946	35.145.046	72.881.936

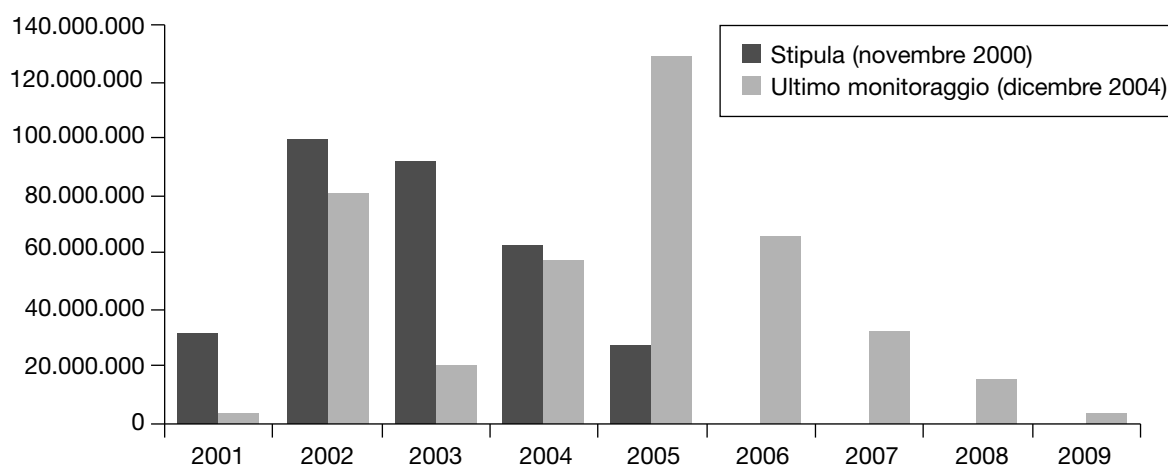
Fonte: Applicativo Intese

⁵ Ad esempio, l'originariamente unica scheda intervento "Recupero del Complesso della Mandria" si articola ora in 13 diverse schede, una per ogni appalto.

Tab. 4.11 Distribuzione della spesa per annualità (in €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stipula (mag. 2001)	31.822.525	99.686.511	91.537.854	62.542.931	27.113.987				
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)	4.698.081	82.523.451	21.197.953	57.393.633	128.568.572	65.902.581	32.525.640	15.164.125	3.346.063

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.3 Distribuzione della spesa per annualità (in €)**Tab. 4.12** Stato degli interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

	Non dichiarato		In corso di progettaz.		Studio di fattibilità		Progetto prelim.		Progetto definitivo		Progetto esecutivo		Esecuzione lavori		Lavori conclusi		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Stipula (mag. 2001)	16	30,8	30	57,7	2	3,8	2	3,8	1	1,9	1	1,9					52	100
ultimo monitoraggio (dic. 2004)			26	14,2	10	5,5	18	9,8	12	6,6	22	12,0	54	29,6	41	22,3	183	100

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

In merito allo stato di attuazione dei singoli interventi, i lavori sono conclusi o in corso di realizzazione per il 52% dei casi. Per quanto concerne la progettazione, il 64% degli interventi ha il progetto esecutivo approvato (con lavori conclusi, in corso o in fase di aggiudicazione), nel 70% dei casi risulta approvato il progetto definitivo, mentre il 29% degli interventi è in fase di progettazione iniziale (preliminare, fattibilità o in corso di progettazione). La conclusione dei lavori era prevista rispettivamente entro il 2004 per il 40% degli interventi, nel 2005 per il 35% dei casi e tra il 2006 e per i primi mesi del 2009 nel restante 25% degli interventi. Alcuni interventi risultano tuttavia attualmente sospesi; tra questi, alcuni riguardano il recupero di Stupinigi, di Palazzo Reale (Torino) e la Certosa di Collegno.

Il sostanziale slittamento in avanti delle previsioni di spesa (e di conseguenza nella realizzazione degli interventi) è riconducibile a diverse ragioni. Innanzitutto, l'Accordo include un numero elevato di interventi che, in fase di stipula, presentavano un livello di progettazione assai poco avanzato e per i

quali non era ancora compiutamente definito il quadro politico amministrativo preliminare all'avvio delle stesse fasi progettuali. Tale situazione ha determinato la necessità di procedere, nel primo anno di attuazione dell'Accordo, all'elaborazione e approvazione di 11 Accordi di Programma semplici (e successiva scomposizione di numerose schede intervento in sede di monitoraggio). Tutto ciò ha compromesso, fin dall'inizio, la possibilità di formulare previsioni (su tempi e costi) dotate di un elevato grado di attendibilità. A queste difficoltà si sono aggiunti gli ostacoli incontrati in sede di concreta progettazione e realizzazione degli interventi (acquisizione pareri tecnici, autorizzazioni amministrative, varianti in corso d'opera) legate alla particolare natura degli interventi (restauro del patrimonio culturale) che hanno determinato sia un allungamento dei tempi che una crescita nei costi. Inoltre, e qui risiede un'ulteriore peculiarità dell'Accordo, una serie di interventi sono sequenziali, ovvero alcune opere sono propedeutiche alla realizzazione di altri interventi, ed i ritardi eventualmente registrati nelle prime si ripercuotono inevitabilmente sui secondi. Infine, nel corso della fase di attuazione si sono verificati eventi imprevedibili (ad esempio il dissesto dell'Ordine Mauriziano) che hanno ulteriormente pregiudicato la fattibilità di alcuni interventi.

I tempi effettivamente impiegati per lo svolgimento delle singole fasi procedurali, così come restituiti dal sistema di monitoraggio e secondo la doppia modalità di calcolo (per singola fase o tra le diverse fasi) sono riportati nelle tabelle 4.13 e 4.14.

Tali dati vanno presi con molta cautela per almeno due ragioni: da un lato, l'estrema eterogeneità nella natura degli interventi promossi con l'Accordo beni culturali che, seppur presente anche negli altri Accordi, assume notevole rilevanza in questo caso (si passa dal recupero della Reggia di Venaria alla digitalizzazione dei sistemi bibliotecari, dalla realizzazione di opere alla fornitura di servizi e beni); dall'altro lato, le difficoltà connesse alla gestione ed organizzazione dei dati raccolti attraverso il monitoraggio causata dalla notevole moltiplicazione delle schede intervento⁶ determina un effetto distor-

Tab. 4.13 Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

	<i>Da inizio ad approvazione studio fattibilità</i>	<i>Da inizio ad approvazione preliminare</i>	<i>Da inizio ad approvazione definitivo</i>	<i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i>	<i>Da inizio a fine aggiudicazione lavori</i>
Media (gg.)	228	239	238	222	122
Mediana (gg.)	151	102	124	152	71
Val. Min (gg.)	20	10	16	9	4
Val. Max. (gg.)	838	1.583	1.239	1.080	854
N° casi	26	83	68	85	76

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.14 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

	<i>Da approv. sdf ad approv. prel.</i>	<i>Da approv. prel. ad approv. def.</i>	<i>Da approv. def. ad approv. esec.</i>	<i>Da approv. esec. ad aggiud. lavori</i>	<i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i>
Media (gg.)	522	301	177	185	52
Mediana (gg.)	319	169	130	132	28
Val. Min (gg.)	5	16	26	5	1
Val. Max. (gg.)	1.673	1.210	667	1.870	337
N. casi	23	19	58	74	76

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

⁶ Per l'elaborazione dei dati, una notevole proliferazione di schede intervento comporta due tipi di problemi.

sivo poiché un progetto singolo ed unitario si frammenta in tante schede intervento quanti sono gli appalti necessari per realizzare l'opera. Ciò premesso, anche per questo Accordo si rileva che, sotto il profilo temporale, le fasi procedurali più onerose si collocano (qualunque sia il sistema di calcolo adottato) a monte della procedura: studio di fattibilità, progettazione preliminare e definitiva. I valori molto elevati che si registrano in alcuni interventi si riferiscono spesso ad interventi già avviati prima della stipula dell'Accordo e che da questo hanno ricevuto impulso nell'iter procedurale.

4.3.3 Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano

L'Accordo Quadro relativo alle “infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano”, il secondo in materia di risorse idriche, è stato stipulato nel luglio 2001 ed è sottoscritto dalla Regione Piemonte (Assessorato all'Ambiente – Direzione Pianificazione delle Risorse Idriche) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale). Gli interventi previsti sono riconducibili a tre categorie: interconnessione delle reti; completamento delle infrastrutture di distribuzione delle acque destinate al consumo umano e loro adeguamento a standard nazionali e comunitari (d.lgs. 31/2001); potenziamento delle infrastrutture dei servizi idrici integrati. Il responsabile dell'Accordo è il dirigente regionale del Settore Pianificazione delle Risorse Idriche. L'attuazione dei singoli interventi è affidata ai soggetti istituzionali competenti in materia (comunità montane, amministrazioni comunali, aziende consortili, consorzi). Per quanto concerne i tempi generali di attuazione, non viene indicato nessun orizzonte temporale definito (“l'Accordo dura fino al completamento delle opere”).

Alla stipula, l'Accordo prevedeva 24 interventi per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 61,5 milioni di euro. All'ultimo monitoraggio, gli interventi sono passati a 29 e gli investimenti sono saliti a 63,3 milioni di euro. Le risorse finanziarie aggiuntive sono interamente a carico dei soggetti attuatori (tab. 4.15).

Per quanto riguarda l'andamento dell'Accordo sotto il profilo economico finanziario, con riferimento all'ultimo monitoraggio, le risorse impegnate e i pagamenti ammontano rispettivamente al 53% e al 19,7% (in valori assoluti, circa 33,7 e 12,5 milioni di euro) degli stanziamenti, mentre si registrano economie per circa 3,8 milioni di euro.

Tab. 4.15 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

	N° interventi	Risorse stanziare (€)	Risorse per fonte (€)		
			Stato	Altri enti pubblici	Privati
Stipula (lug. 2001)	24	61.492.974	44.673.522	16.819.452	-
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)	29	63.302.758	45.430.923	14.470.693	3.401.142

Fonte: Applicativo Intese

In taluni casi una scheda intervento può rimanere valida per alcune fasi procedurali (ad esempio fino all'approvazione dell'esecutivo) per poi essere scomposta in più schede (ad esempio in sede di aggiudicazione): se i dati della prima scheda vengono riportati nelle schede successive il rischio è di contare due volte lo stesso caso; per converso, se nelle schede successive non vengono riportati i dati della scheda originaria il rischio è di non avere dati sulle fasi precedenti, con conseguente perdita di informazioni. La soluzione di questi problemi passa attraverso un'opportuna standardizzazione delle regole relative al caricamento dei dati e allo “scarico” dei dati dall'applicativo informatico ministeriale.

L'aumento nel numero degli interventi è dovuto alla disarticolazione delle schede originarie; in particolare sei di queste (il 25%) sono state ridefinite dando origine a due o (a volte) tre nuove schede. A distanza di circa tre anni e mezzo dalla stipula dell'Accordo, lo stato di attuazione degli interventi registrato dal sistema di monitoraggio offre il seguente quadro: per il 76% circa degli interventi i lavori sono in corso o già conclusi, la quota restante (24%) è in fase avanzata di progettazione (tab. 4.16).

Se le previsioni risulteranno confermate nel prosieguo della fase di attuazione, l'Accordo Quadro avrà una durata di circa sei anni (luglio 2001-aprile 2007) registrando uno spostamento in avanti di circa due anni rispetto alla tempistica programmata in sede di stipula (tab. 4.17). La rimodulazione della spesa per annualità ha registrato significative variazioni; se in sede di stipula, si prevedeva di concentrare la spesa nei primi anni di operatività dell'Accordo (2002-2003), allo stato attuale le quote di spesa di maggior rilevanza si concentrano nel biennio 2004-2005.

Infine, i tempi impiegati per lo svolgimento delle diverse fasi procedurali restituiti dal sistema di monitoraggio consentono, con il doppio metodo di calcolo, di registrare il tempo medio per l'intero iter procedurale. Il passaggio dal preliminare al definitivo costituisce la fase di gran lunga più impegnativa, sotto il profilo temporale (tabb. 4.18 e 4.19).

Tab. 4.16 Stato interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

	Non dichiarato		Nessuna progettaz		Studio di fattibilità		Progetto prelim.		Progetto definitivo		Progetto esecutivo		Esecuzione lavori		Lavori conclusi		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Stipula (mag. 2001)	3	12,5	2	8,3	8	33,3	9	37,5	2	8,3							24	100%
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)									4	13,8	3	10,3	17	58,6	5	17,3	29	100%

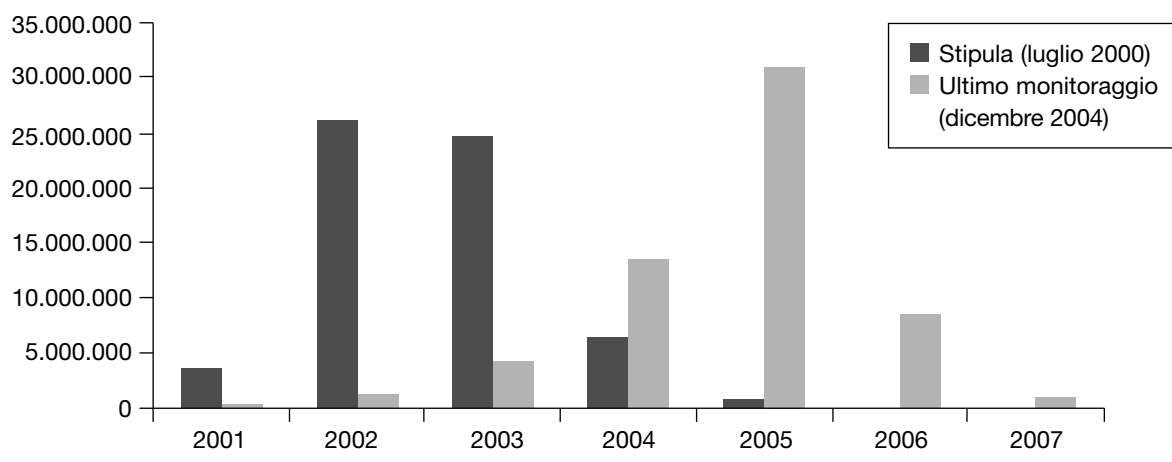
Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.17 Distribuzione della spesa per annualità (in €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stipula (lug. 2001)	3.558.388	26.118.258	24.689.222	6.352.420	774.685	0	0
Attuale (dic. 2004)	140.420	1.093.037	4.187.759	14.886.220	31.050.775	8.480.739	832.640

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.4 Distribuzione della spesa per annualità (in €)



Tab. 4.18 Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

	<i>Da inizio ad approvazione preliminare</i>	<i>Da inizio ad approvazione definitivo</i>	<i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i>	<i>Da inizio a fine aggiudicazione lavori</i>
Media (gg.)	154	272	212	75
Mediana (gg.)	135	193	146	71
Val. Min (gg.)	13	18	16	35
Val. Max. (gg.)	307	755	878	197
N. casi	11	16	20	20

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.19 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

	<i>Da approv. prel. ad approv. def.</i>	<i>Da approv. def. ad approv. esec.</i>	<i>Da approv. esec. ad aggiud. lavori</i>	<i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i>
Media (gg.)	400	270	169	90
Mediana (gg.)	275	213	133	91
Val. Min (gg.)	21	16	49	8
Val. Max. (gg.)	1.255	898	515	197
N. casi	24	18	20	19

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

I valori molto elevati che si registrano in alcune fasi e interventi riguardano soprattutto progetti avviati prima della stipula dell'Accordo e che da questo hanno ricevuto impulso al prosieguo dell'iter procedurale.

Gli evidenti ritardi registrati per le fasi di attuazione degli interventi sono riconducibili, come per il precedente Accordo relativo alle risorse idriche, alla rigidità e complessità della normativa in materia di lavori pubblici. L'acquisizione di pareri e autorizzazioni in materia ambientale, idrogeologica ed urbanistica insieme alla situazione *in progress* del processo di riforma del settore (che prevede tra l'altro sostanziali modificazioni nella natura giuridica dei soggetti attuatori) sono tra i fattori che hanno negativamente influenzato l'andamento degli interventi. Per gli aspetti procedurali, il monitoraggio evidenzia i tempi relativi alla VIA (da 77 a 242 giorni). Infine, i ritardi e le variazioni di costi sono attribuibili, per alcuni interventi, a una sostanziale carenza dei primi elaborati progettuali.

4.3.4 Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche

Il quarto Accordo Quadro piemontese (tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche) è stato stipulato nel dicembre 2002 da Regione (Direzione per la Pianificazione delle Risorse Idriche), Ministero delle Politiche Agricole e Forestali (Direzione Generale per le Politiche Strutturali e lo Sviluppo Rurale), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Direzione generale per le Reti), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (Servizio Tutela Acque Interne) e Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale). Tale Accordo, il terzo nel campo delle risorse idriche, è il primo (in ordine di tempo) ad essere sottoposto al regime premiale definito dalla delibera CIPE 36/2002. Gli interventi promossi sono rivolti al potenziamento e alla razionalizzazione delle infrastrutture (reti e depuratori) e loro relativo adeguamento agli standard normativi (d.lgs. 152/99, d.lgs. 31/2001).

Il soggetto responsabile dell'Accordo è il dirigente regionale della Direzione Pianificazione delle risorse idriche, mentre i soggetti attuatori degli interventi sono amministrazioni comunali e comunità mon-

tane (in circa la metà dei casi) e consorzi e aziende (nell'altra metà dei casi); fanno eccezione due interventi gestiti rispettivamente dalla SMAT (studi di fattibilità per le infrastrutture del servizio idrico integrato) e dalla stessa Regione (completamento studi e indagini per il piano di tutela delle acque). La durata dell'Accordo non viene puntualmente definita ("fino alla conclusione degli interventi"). Alla stipula (dicembre 2002), l'Accordo prevedeva 44 interventi per un ammontare complessivo di investimenti pari a 83,5 milioni di euro; all'ultimo monitoraggio (dicembre 2004), gli interventi sono 49 mentre le risorse stanziare sono salite a circa 89,7 milioni di euro (+3,4%). La crescita nel numero delle schede intervento è marginale (da 44 a 49) ed è principalmente dovuta alla scomposizione di precedenti schede intervento in più lotti; i finanziamenti aggiuntivi sono stati apportati dai soggetti attuatori.

A due anni dalla stipula, lo stato di avanzamento dell'Accordo, sotto il profilo economico finanziario, registra pagamenti per circa 12,7 milioni di euro, ed impegni per circa 36,7 milioni di euro (rispettivamente il 14 % e il 41% circa delle risorse stanziare) ed economie per circa 3 milioni di euro. Per quanto riguarda lo stato di attuazione degli interventi, all'ultimo monitoraggio, si registrano lavori conclusi o in corso per il 65,4% degli interventi, la quota restante (34,6%) è in fase di progettazione avanzata.

La durata dell'Accordo è passata di quattro a cinque anni. A due anni dalla stipula si è registrato infatti uno slittamento in avanti nelle previsioni di spesa (vedi tabella e grafico seguenti). La conclusione degli interventi ha registrato uno spostamento di un anno (da cinque a sei anni).

Valgono, per questo Accordo, i rilievi riportati nei due precedenti Accordi relativi al settore delle risorse idriche. Trasformazioni nella natura giuridica dei soggetti attuatori, sostanziali modifiche apportate ai progetti a seguito delle prime verifiche, acquisizione pareri e autorizzazioni hanno contribuito a spostare in avanti i tempi previsti per la realizzazione degli interventi in sede di stipula dell'Accordo. Il regime premiale e sanzionatorio a cui questo Accordo è sottoposto (fruisce infatti di risorse assegnate con la deliberazione CIPE 36/2002) sembra tuttavia aver determinato azioni volte ad individuare in tempi celeri il superamento di ostacoli presenti in alcuni interventi.

Per quanto concerne la tempistica registrata dai singoli interventi, calcolata con il doppio metodo, il monitoraggio restituisce i dati riportati nelle tabelle 4.23 e 4.24.

Tab. 4.20 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

	N° interventi	Risorse stanziare (€)	Risorse per fonte (€)		
			Stato	Altri enti pubblici	Privati
Stipula (dic. 2002)	44	83.508.676	50.113.116	23.120.773	10.274.787
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)	49	89.717.998	50.691.080	26.578.412	12.448.505

Fonte: Applicativo Intese

Tab. 4.21 Stato interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

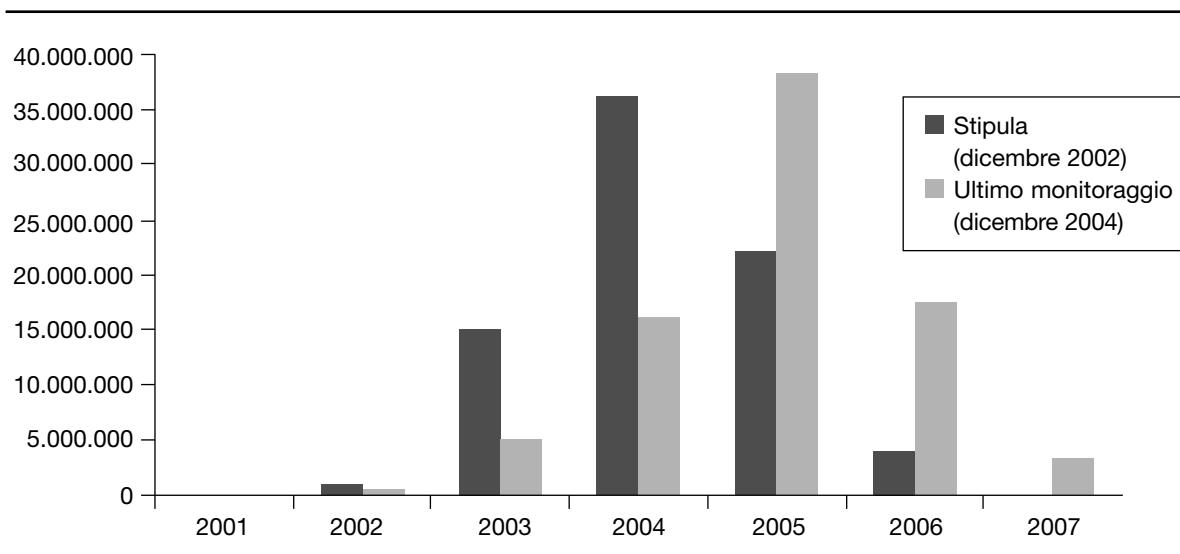
	Non dichiarato		Nessuna progettaz		Studio di fattibilità		Progetto prelim.		Progetto definitivo		Progetto esecutivo		Esecuzione lavori		Lavori conclusi		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Stipula (dic. 2004)			2	4,5	13	29,5	21	47,7	8	18,2							44	100
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)							3	6,1	6	12,2	8	16,3	22	44,9	10	20,5	49	100

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.22 Distribuzione della spesa per annualità (in €)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stipula (dic. 2002)	0	854.154	15.720.513	37.937.413	24.019.424	4.977.172	-
Attuale (dic. 2004)	23.336	490.082	6.385.798	17.309.706	39.751.274	18.407.346	4.305.290

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.5 Distribuzione della spesa per annualità (in €)**Tab. 4.23** Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

	<i>Da inizio ad approvazione studio</i>	<i>Da inizio ad approvazione preliminare</i>	<i>Da inizio ad approvazione definitivo</i>	<i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i>	<i>Da inizio a fine aggiudicazione lavori</i>
Media (gg.)	299	163	184	139	96
Mediana (gg.)	-	106	137	121	69
Val. min (gg.)	186	28	27	16	18
Val. max. (gg.)	412	445	522	487	266
N. casi	2	19	42	40	36

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.24 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

	<i>Da approv. sdf ad approv. prel.</i>	<i>Da approv. prel. ad approv. def.</i>	<i>Da approv. def. ad approv. exec.</i>	<i>Da approv. exec. ad aggiud. lavori</i>	<i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i>
Media (gg.)	445	307	222	160	76
Mediana (gg.)	278	214	190	119	72
Val. Min (gg.)	28	59	21	45	4
Val. Max. (gg.)	1.473	2.074	609	715	268
N. casi	16	41	37	36	29

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Anche per questo Accordo è possibile rilevare nel passaggio dal preliminare al definitivo la fase procedurale di maggior impegno in termini di tempo impiegato (la predisposizione dello studio di fattibilità non è sempre richiesta). I valori massimi registrati in alcune fasi e per alcuni interventi sembrano segnalare la presenza di progetti avviati prima della stipula dell'Accordo e che, da quest'ultimo, hanno ricevuto un sostanziale impulso nell'iter procedurale.

4.3.5 Mobilità sostenibile

L'Accordo Quadro in materia di mobilità sostenibile è stato stipulato nel febbraio 2003 ed è sottoscritto dalla Regione (Assessorato ai Trasporti) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale). Il soggetto responsabile dell'Accordo è individuato nella persona del responsabile regionale del Settore Pianificazione dei Trasporti. I soggetti attuatori sono amministrazioni comunali (ad eccezione di un solo intervento affidato all'amministrazione provinciale). L'obiettivo dell'Accordo risiede nel potenziamento del sistema regionale dei nodi di interscambio tra le modalità di trasporto pubblico e privato. Il contenuto dei singoli interventi è abbastanza eterogeneo (adeguamento viabilità, realizzazione terminal, sovrappassi, parcheggi). In sede di Accordo non è puntualmente indicato il periodo temporale di validità (l'Accordo ha durata fino al completamento delle opere previste).

Alla stipula (febbraio 2003) l'Accordo prevedeva 28 interventi per investimenti complessivi pari 89,5 milioni di euro. All'ultimo monitoraggio (dicembre 2004) il numero degli interventi è passato a 49 e gli investimenti a circa 98,6 milioni di euro (+10%). L'incremento nel numero degli interventi (passati da 28 a 49) è determinato dalla disaggregazione delle originarie schede intervento avvenuta in sede di progettazione successiva alla stipula (o di aggiudicazione dei lavori). I finanziamenti aggiuntivi provengono dalle amministrazioni comunali (soggetti attuatori) nonché da fonte europea, regionale e privata.

Per ciò che riguarda l'andamento dell'Accordo sotto il profilo economico-finanziario, i dati dell'ultimo monitoraggio registrano, a poco meno di due anni dalla stipula, pagamenti per 8,7 milioni di euro ed impegni per 27,5 milioni di euro (rispettivamente pari al 8,8% e al 28% delle risorse stanziare)

Tab. 4.25 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

	N. interventi	Risorse stanziare (€)	Risorse per fonte (€)				
			UE	Stato	Regione	Altri enti pubblici Privati	
Stipula (feb 2003)	28	89.510.377		24.290.000	37.245.377	27.975.000	0
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)	49	98.611.9000	447.000	24.290.000	38.254.813	31.522.837	4.097.249

Fonte: Applicativo Intese

Tab. 4.26 Stato degli interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

	Non dichiarato		Nessuna progettaz.		Studio di fattibilità		Progetto prelim.		Progetto definitivo		Progetto esecutivo		Esecuzione lavori		Lavori conclusi		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Stipula (feb. 2003)					7	25,0	14	50,0	4	14,0	3	11,0					28	100
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)					3	6,1	4	8,2	5	10,2	13	26,5	14	28,6	10	20,4	49	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

mentre le economie ammontano a 8,1 milioni di euro. Per quanto riguarda lo stato di attuazione degli interventi, sempre all'ultimo monitoraggio, i lavori sono conclusi nel 20% dei casi ed in fase di esecuzione nel 29% dei casi; il 36,% degli interventi si trova in una fase progettuale avanzata (esecutiva o definitiva) e la restante quota (14%) è nelle prime fasi progettuali.

L'Accordo Quadro, sulla base delle attuali previsioni, dovrebbe avere la durata di circa sei anni (2002-2008). A distanza di due anni dalla stipula si è registrato un allungamento nei tempi previsti, come si può notare dai dati relativi alla distribuzione della spesa per annualità (tab. 4.27, fig. 4.6).

I dati relativi ai tempi effettivamente impiegati nel processo attuativo evidenziano, per entrambi i metodi di calcolo (per singola fase o tra le diverse fasi procedurali), nel passaggio dal progetto preliminare al progetto definitivo la fase di maggior impegno (tabb. 4.28 e 4.29). Anche in questo Accordo, come già nei precedenti, si registrano per alcuni interventi valori estremamente elevati, assai superiori alla stessa durata dell'Accordo. In alcuni casi ciò potrebbe essere dovuto ad un semplice errore nel caricamento dei dati, ma non è da scartare l'ipotesi che alcuni di questi interventi fossero in una situazione di stallo dalla quale sono usciti grazie alle risorse finanziarie messe a disposizione (e più in generale all'avvio) dell'Accordo Quadro.

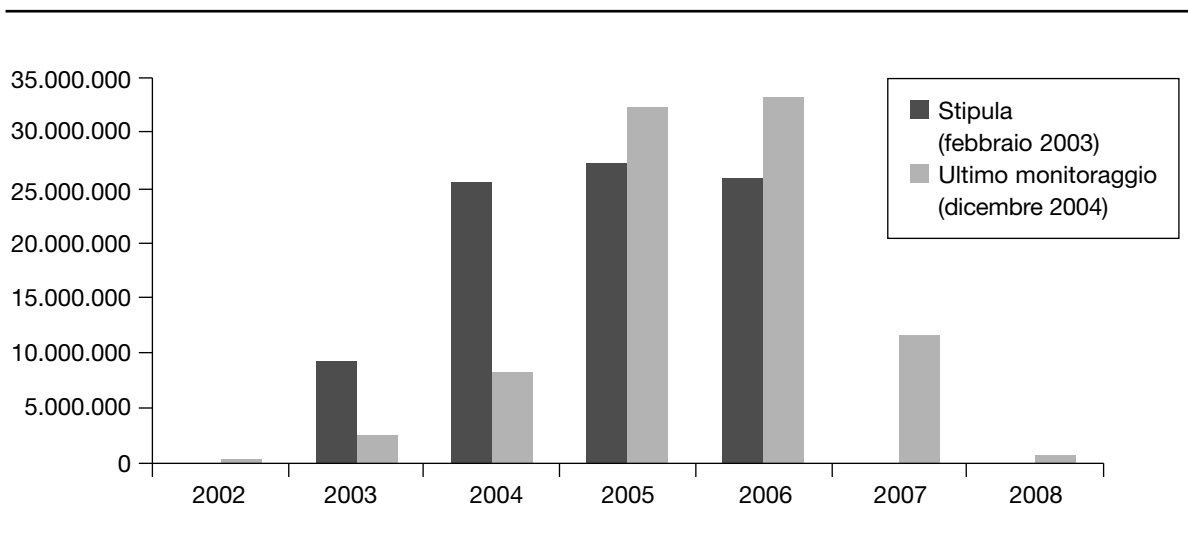
I ritardi registrati in fase di attuazione, con conseguente slittamento in avanti nella tempistica di spesa, sono legati a diversi fattori. Al momento della stipula molti interventi erano ai primi stadi di progettazione (fattibilità e preliminare) e ciò ha impedito la formulazione di stime attendibili (sul versante costi e ancor di più sotto il profilo della tempistica). Le caratteristiche degli interventi (nodi interscambio) colloca le opere a ridosso di strutture appartenenti ad altro soggetto istituzionale con conseguente necessità di ottenere pareri e autorizzazioni; in particolare, sono frequenti i ritardi addebitati al-

Tab. 4.27 Distribuzione della spesa per annualità alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stipula (feb. 2003)	0	9.842.596	25.771.830	27.605.529	26.290.422	-	-
Attuale (dic. 2004)	308.960	4.279.816	8.057.496	32.396.328	33.279.882	11.781.682	325.000

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.6 Distribuzione della spesa per annualità (in €)



Tab. 4.28 Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

	<i>Da inizio ad approvazione studio</i>	<i>Da inizio ad approvazione preliminare</i>	<i>Da inizio ad approvazione definitivo</i>	<i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i>	<i>Da inizio ad aggiudicazione lavori</i>
Media (gg.)	115	217	299	216	55
Mediana (gg.)	105	175	199	123	51
Val. min (gg.)	31	36	6	7	11
Val. max. (gg.)	230	658	1.211	1.127	137
N. casi	9	23	34	33	24

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.29 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

	<i>Da approv. sdf ad approv. prel.</i>	<i>Da approv. prel. ad approv. def.</i>	<i>Da approv. def. ad approv. esec.</i>	<i>Da approv. esec. ad aggiud. lavori</i>	<i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i>
Media (gg.)	306	612	204	139	66
Mediana (gg.)	196	412	84	79	69
Val. min (gg.)	35	6	8	36	1
Val. max. (gg.)	842	1.629	1.374	615	199
N. casi	25	30	25	24	20

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

le difficoltà di dialogo con RFI (Rete Ferroviaria Italiana). Il procedimento per realizzare le opere previste richiede inoltre numerosi adempimenti amministrativi (adeguamento strumenti urbanistici, pareri del CROP e, in almeno un caso, Soprintendenza Beni Culturali) di cui non è sempre possibile prevedere i tempi necessari. A ciò, infine, si unisce una certa cautela, da parte delle amministrazioni comunali, a procedere negli interventi (anche nella fase progettuale) senza aver prima avuto formale garanzia della disponibilità delle risorse finanziaria.

4.3.6 Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali

L'Accordo Quadro per la valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali è stato stipulato nel gennaio 2003 ed è sottoscritto da Regione (Direzione Turismo, Sport e Parchi) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese). Il soggetto responsabile dell'Accordo è il responsabile della Direzione Turismo, Sport e Parchi della Regione, mentre i soggetti attuatori (responsabili dei singoli interventi) sono le amministrazioni comunali. Gli interventi promossi prevedono la realizzazione di opere volte al potenziamento e all'adeguamento delle infrastrutture termali (opere di captazione, adduzione e uso delle acque termali, impianti per la depurazione dei reflui, miglioramento dell'accessibilità, opere di arredo urbano, ecc.). In sede di Accordo non sono riportati puntuali limiti temporali relativi alla sua durata (l'Accordo ha durata fino al completamento delle opere).

Alla stipula l'Accordo prevedeva quattro interventi per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 12 milioni di euro. All'ultimo monitoraggio (dicembre 2004), il numero degli interventi è rimasto invariato, mentre gli investimenti sono passati a circa 12,8 milioni di euro (+7,7%). Le risorse finanziarie aggiuntive sono state apportate dalle amministrazioni comunali titolari degli interventi.

Per quanto riguarda il profilo economico-finanziario, i dati del monitoraggio registrano, a poco meno di due anni dalla stipula dell'Accordo, pagamenti per circa 907.000 euro, impegni per 10,9 milioni di euro (pari rispettivamente al 7% e al 85% delle risorse stanziato) ed economie per circa 1,3 milioni di

euro. In merito allo stato di attuazione, all'ultimo monitoraggio tutti gli interventi risultano essere in fase di esecuzione lavori. La conclusione dei lavori è prevista entro il 2006 per due interventi e nel 2007 per i restanti. Allo stato attuale, la durata (prevista) dell'Accordo è di circa quattro anni (gennaio 2003-maggio 2007)

Pur non registrandosi variazioni nelle tempistiche relative alla conclusione dei lavori (le previsioni formulate alla stipula coincidono con quelle indicate nell'ultimo monitoraggio), si osserva comunque uno spostamento in avanti nelle previsioni di spesa (tab. 4.32 e fig. 4.7).

Per quanto concerne la durata effettiva delle singole fasi procedurali non si osservano valori di particolare interesse. E ciò per due ragioni: gli interventi sono numericamente ridotti e le opere previste sono entrate nell'Accordo Quadro ad uno stadio di progettazione già avanzato (progettazione definitiva). Il tempo medio per passare dal definitivo all'esecutivo è di circa 480 giorni, mentre dall'esecutivo all'inizio lavori trascorrono in media altri 170 giorni. I tempi necessari per la concreta realizzazione delle opere variano tra 822 e 934 giorni (previsioni all'ultimo monitoraggio). Nonostante la necessità di apportare varianti ad un singolo progetto, non si registrano finora ritardi significativi nei tempi di attuazione. I ritardi registrati nella velocità di spesa (rispetto alle previsioni indicate in sede di stipula) sono dovuti sia allo spostamento in avanti (cinque mesi) delle fasi di aggiudicazione lavori per l'intervento di maggiori dimensioni finanziarie, sia al contenzioso relativo ad un intervento.

Tab. 4.30 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

	N. interventi	Risorse stanziare (€)	Risorse per fonte (€)	
			Stato	Altri enti pubblici i
Stipula (gen. 2003)	4	11.918.098	9.534.478	2.383.620
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)	4	12.838.687	9.534.478	3.304.208

Fonte: Applicativo Intese

Tab. 4.31 Stato degli interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

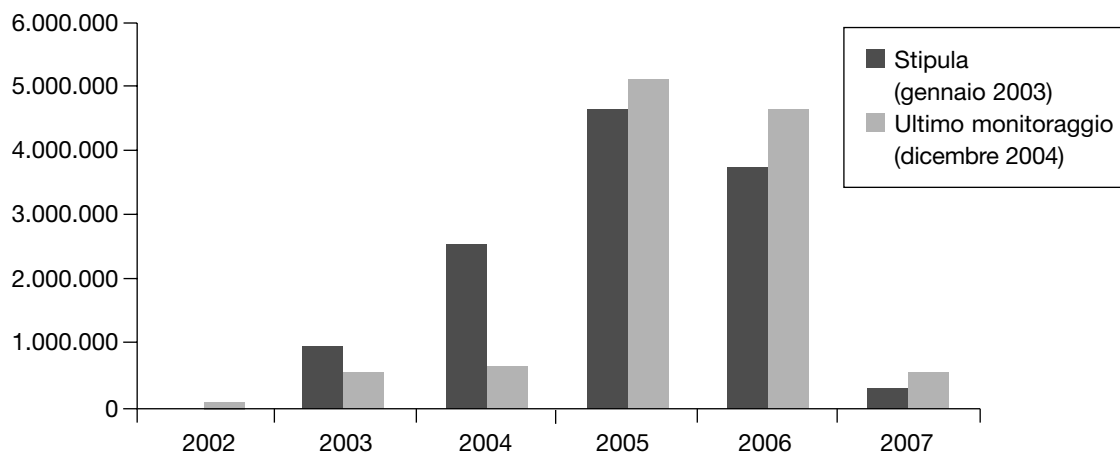
	Progetto prelim.		Progetto definitivo		Progetto esecutivo		Esecuzione lavori		Lavori conclusi		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
	Stipula (gen. 2003)			4	100							4
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)							4	100			4	100

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.32 Distribuzione della spesa per annualità alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stipula (gen. 2003)	0	892.000	2.442.887	4.565.777	3.641.959	375.475
Attuale (dic. 2004)	90.631	502.850	609.180	5.172.919	4.500.210	642.318

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.7 Distribuzione della spesa per annualità (in €)

4.3.7 Difesa del suolo

L'Accordo Quadro per il settore della difesa del suolo è stato stipulato nel maggio 2003 ed è sottoscritto da Regione (Direzione Difesa del Suolo), Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (Direzione per la Difesa del Suolo) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale). Gli interventi previsti riguardano in prevalenza opere di manutenzione ed adeguamento corsi d'acqua (sponde e alvei) e stabilizzazione dei dissesti da frana. Il responsabile dell'Accordo è il dirigente regionale delle Opere Pubbliche, mentre i soggetti attuatori dei singoli interventi sono amministrazioni comunali, comunità montane e l'Agenzia Interregionale per il Po. La durata dell'Accordo coincide con il completamento delle opere previste.

Alla stipula (maggio 2003) l'Accordo prevedeva 254 interventi per un ammontare complessivo di investimenti pari a 48,2 milioni di euro. I dati dell'ultimo monitoraggio gli interventi sono passati a 257 e le risorse stanziare a 48,5 milioni di euro (+0,2%). Il numero degli interventi è cresciuti marginalmente rispetto alla stipula ed è riconducibile alla scomposizione di un intervento. I finanziamenti aggiuntivi provengono dalla Regione e dai bilanci dei soggetti attuatori.

Per quanto riguarda l'andamento dell'Accordo sotto il profilo finanziario, a poco più di un anno e mezzo dalla stipula, le risorse impegnate e i pagamenti ammontano rispettivamente a 37,1 milioni di euro e a 16,7 milioni di euro (pari al 76,5% e al 34,4% delle risorse stanziare), mentre si registrano economie per circa 6,6 milioni di euro. Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei singoli interventi, sulla base dei dati dell'ultimo monitoraggio, il 58,7% delle opere hanno concluso i lavori e per il 40,5% degli interventi si registrano lavori in corso.

Tab. 4.33 Interventi e risorse finanziarie alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

	N° interventi	Risorse stanziare (€)	Risorse per fonte (€)		
			Stato	Regione	Altri enti pubblici
Stipula (mag. 2003)	254	48.237.775	48.168.696	-	69.079
Ultimo monitoraggio (dic. 2004)	257	48.537.784	48.417.696	-	120.089

Fonte: Applicativo Intese

La durata complessiva dell'Accordo dovrebbe essere di circa tre anni (maggio 2003-marzo 2006). Le previsioni di spesa per annualità hanno subito uno spostamento in avanti (tab. 4.35 e fig. 4.8); in base ai dati del dicembre 2004, l'anno in cui si concentra la quota più rilevante della spesa è il 2005.

Anche per questo Accordo i ritardi registrati nella fase attuativa degli interventi sono dovuti ad una pluralità di cause. Innanzitutto, in sede di avanzamento progettuale si è talora reso necessario svolgere ulteriori approfondimenti che hanno modificato sia le caratteristiche del progetto, sia la tempistica originariamente prevista. Inoltre, sotto il profilo amministrativo, hanno influito negativamente sui tempi la necessità di acquisire pareri e autorizzazioni nel corso delle fasi progettuali. A tal proposito, le schede intervento restituiscono qualche parziale indicazione; i tempi relativi alle autorizzazioni comunali variano da 39 a 287 giorni mentre quelli per la conferenza dei servizi da 13 a 242 giorni⁷. Inol-

Tab. 4.34 Stato degli interventi alla stipula e all'ultimo monitoraggio

	<i>Non dichiarato</i>		<i>Nessuna progettaz</i>		<i>Studio di fattibilità</i>		<i>Pogetto prelim.</i>		<i>Progetto definitivo</i>		<i>Progetto esecutivo</i>		<i>Esecuzione lavori</i>		<i>Lavori conclusi</i>		<i>Totale</i>	
	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>
Stipula (mag. 2003)			52	20,5	27	10,6	168	66,1	2	0,8	5	2,0					254	100
ultimo monitoraggio (dic. 2004)							1	0,4	-	-	1	0,4	104	40,5	151	58,7	257	100

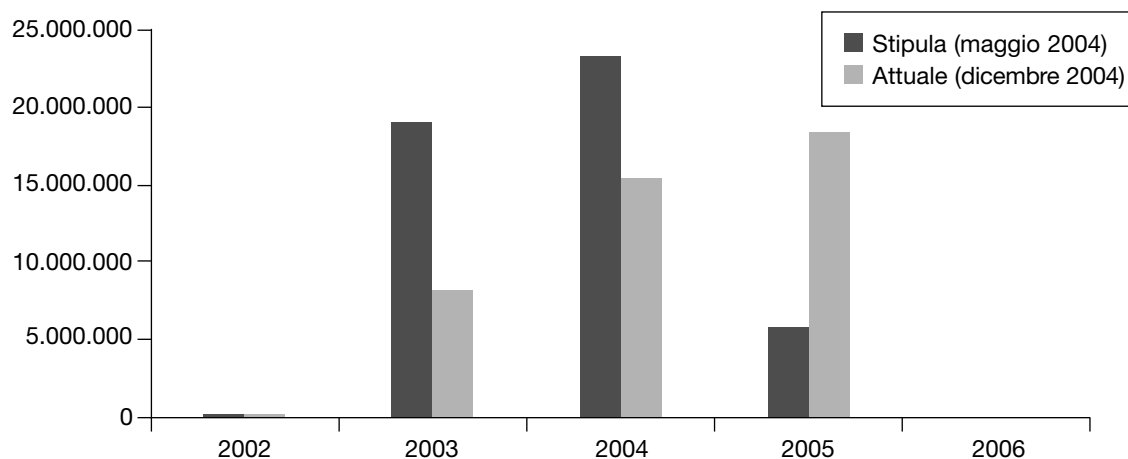
Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.35 Distribuzione della spesa per annualità alla stipula e all'ultimo monitoraggio (in €)

	2002	2003	2004	2005	2006	
Stipula (mag. 2003)		147.805	18.974.500	23.349.752	5.765.718	0
Attuale (dic. 2004)		135.674	8.106.751	15.318.094	18.291.000	60.000

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Fig. 4.8 Difesa del suolo: Distribuzione della spesa per annualità (in €)



⁷ Gli adempimenti amministrativi da svolgere sono tuttavia più numerosi rispetto a quelli appena accennati (valutazioni di impatto ambientale, pareri del CROP, ecc.), ma sulle schede intervento tali informazioni non sono sempre riportate.

Tab. 4.36 Tempo effettivo per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

	<i>Da inizio ad approvazione studio fattibilità</i>	<i>Da inizio ad approvazione preliminare</i>	<i>Da inizio ad approvazione definitivo</i>	<i>Da inizio ad approvazione esecutivo</i>	<i>Da inizio ad aggiudicazione lavori</i>	<i>Da inizio a fine lavori</i>
Media (gg.)	77	69	142	95	43	153
Mediana (gg.)	70	44	119	39	30	122
Val. min (gg.)	28	6	10	4	1	10
Val. max. (gg.)	166	373	489	876	270	622
N. casi	32	74	160	220	246	150

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Tab. 4.37 Tempo intercorso tra le diverse fasi (giorni)

	<i>Da approv. sdf ad approv. prel.</i>	<i>Da approv. prel. ad approv. def.</i>	<i>Da approv. def. ad approv. esec.</i>	<i>Da approv. esec. ad aggiud. lavori</i>	<i>Da aggiudic. lavori a inizio lavori</i>	<i>Da inizio a fine lavori</i>
Media (gg.)	279	551	164	114	51	153
Mediana (gg.)	141	483	114	101	38	122
Val. min (gg.)	24	22	14	1	1	10
Val. max. (gg.)	1.047	1.686	718	468	300	622
N. casi	29	151	141	253	212	150

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

tre, sui tempi, sembrano incidere significativamente anche le modalità scelte per procedere all'affidamento dei lavori. Infine, ma non certo per rilevanza, hanno inciso sui tempi la decisione dei soggetti attuatori di avviare concretamente le attività progettuali solo dopo aver avuto garanzia formale della disponibilità delle risorse finanziarie, nonché il notevole carico di lavori (o per converso la debolezza organizzativa) dei soggetti attuatori (in particolare alcune comunità montane e alcuni comuni di piccole dimensioni). Alcuni eventi contingenti (problemi giudiziari che hanno coinvolti le strutture tecniche e amministrative dell'AIPO, sedi di Torino e Pavia) hanno ulteriormente rallentato l'andamento di alcuni interventi.

I tempi effettivamente impiegati in fase di attuazione evidenziano, per entrambe le modalità di calcolo, nel passaggio dal preliminare al definitivo la fase più impegnativa della procedura (tabb. 4.36 e 4.37). Considerato l'elevato numero di interventi conclusi, per l'Accordo difesa del suolo, è stato calcolato anche i tempi trascorsi tra l'inizio e la fine dei lavori (periodo di tempo assai più breve rispetto a quello richiesto per lo svolgimento delle fasi progettuali).

I tempi registrati nelle diverse fasi sono talora assai superiori alla periodo trascorso dalla stipula dell'Accordo al monitoraggio (maggio 2003-dicembre 2004). In alcuni casi ciò può essere dovuto all'errata imputazione dei dati nell'applicativo, o a inconvenienti incorsi nell'elaborazione dei dati, ma, in altri casi, pare invece segnalare un fenomeno del tutto diverso; ovvero interventi che, avendo già raggiunto qualche stadio progettuale prima della stipula dell'Accordo, erano tuttavia in situazione di stallo e sostanzialmente fermi. In questi casi, giusta l'ipotesi, l'Accordo avrebbe avuto la funzione di rimuovere gli impedimenti esistenti e la capacità di riavviare le procedure attuative.

4.4 L'ESPERIENZA PIEMONTESE: ALCUNE CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Nel periodo intercorso dalla sottoscrizione dell'Intesa Istituzionale di Programma (marzo 2000) all'acquisizione dei dati utilizzati nel nostro lavoro (dicembre 2004) sono stati stipulati 14 Accordi di Programma Quadro. I singoli Accordi, come evidenziato nelle pagine precedenti, presentano caratte-

ristiche assai diverse: per data di stipula, settore di policy, natura, dimensione e stato di progettazione degli interventi in essi inclusi. Tali differenze, unite al fatto che tutti gli Accordi Quadro sono ancora in fase di attuazione, non permettono di esprimere perentorie osservazioni conclusive; tuttavia, i dati emersi nel corso dell'indagine (ed in particolare quelli acquisiti attraverso l'attività di monitoraggio) consentono di formulare ipotesi interpretative volte ad evidenziare alcuni aspetti meritevoli di attenzione e di futuro approfondimento.

Un elemento che distingue i diversi Accordi di Programma Quadro risiede nelle diverse "regole del gioco" alle quali sono assoggettati: infatti, per alcuni di essi (i primi ad essere stipulati ovvero gli Accordi in materia di beni culturali, risorse termali, mobilità sostenibile nonché i primi due relativi alle infrastrutture idriche) non sono previste sanzioni e premialità; i restanti Accordi (adottati a seguito della Deliberazione CIPE 36/2002) sono invece assoggettati al rispetto di specifiche e puntuali scadenze temporali pena la perdita di risorse premiali o lo stesso finanziamento nazionale. Quali sono le conseguenze di questa variazione delle "regole del gioco"? I dati che emergono dall'indagine conducono ad ipotizzare un cambiamento nell'azione degli apparati regionali, soprattutto nella fase di individuazione degli interventi da inserire negli Accordi in cui pare prevalere l'effettivo ricorso a criteri in grado di selezionare le iniziative che offrono maggiori garanzie. Rispetto agli altri Accordi Quadro, gli interventi relativi ai due Accordi finanziati con le risorse della deliberazione CIPE 36/2002 (tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche, difesa del suolo) registrano una variazione assai contenuta rispetto alle dimensioni complessive dell'investimento, al numero degli interventi e ai tempi previsti per la loro realizzazione (tab. 4.38). In altre parole, gli interventi inclusi negli Accordi più recenti sembrano essere caratterizzati da un grado di maturità tale da non richiedere rilevanti modificazioni e successivi aggiustamenti. È tuttavia opportuno segnalare che, come già citato, gli Accordi esaminati si trovano ad un diverso stadio di attuazione (alcuni hanno alle spalle quattro anni di vita, gli ultimi solo qualche semestre) ed è difficile, allo stato attuale, verificare se le ridotte variazioni degli Accordi ex delibera CIPE 36/2002 siano da imputare all'introduzione di nuove "regole del gioco" (sanzioni e premialità) o invece siano dovute, più semplicemente, al fatto che questi ultimi Accordi sono ancora in una fase di "decollo attuativo". Per correggere l'effetto distorsivo connesso al diverso periodo di vita dei singoli Accordi sono stati raccolti i valori di alcune variabili (relative all'andamento della spesa e allo stato procedurale degli interventi) nelle diverse versioni di monitoraggio (tabb. 4.39 e 4.40). Come si può notare gli Accordi Quadro più recenti tendono a registrare un valore più elevato, rispetto agli Accordi precedenti e a parità di versione di monitoraggio, sia nella quota degli impegni contrattualizzati, sia nella quota dei lavori in corso di realizzazione o conclusi.

Premesso che tale incremento di velocità (nella spesa e nei lavori) andrà verificato nel prossimo futuro con riferimento agli Accordi Quadro successivamente sottoscritti, è opportuno sottolineare che lo strumento dell'Accordo Quadro (e relative risorse finanziarie) sembra svolgere due diverse funzioni nei processi di programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi. In alcuni casi, l'Accordo Quadro interviene nel processo di programmazione sostenendo (anche) la fase di costruzione/montaggio degli interventi; è il caso dei beni culturali in cui alla sottoscrizione dell'APQ seguono ulteriori Accordi di Programma semplici e un notevole incremento di risorse finanziarie e di schede intervento. In altri casi, invece, l'Accordo Quadro opera soprattutto come sostegno alle fasi di progettazione e realizzazione delle iniziative; è il caso, ad esempio, della difesa del suolo in cui si registra un ridotto incremento sia delle risorse finanziarie che delle schede intervento.

La difficoltà nel tenere sotto controllo i tempi relativi alla progettazione e realizzazione degli interventi è, nel campo delle opere pubbliche, un fenomeno abbastanza noto. I dati che emergono dall'attività di monitoraggio confermano tali difficoltà registrando un sostanziale slittamento in avanti dei tempi necessari per la realizzazione degli interventi inclusi nei diversi Accordi Quadro. Per gli Accordi meno recenti (beni culturali e infrastrutture idriche), si evidenziano infatti ritardi dell'ordine di 2-4 anni rispetto alla tempistica prevista in sede di stipula dell'Accordo (tab. 4.38).

Tab. 4.38 Variazioni interventi, risorse finanziarie e annualità di spesa (per Accordo Quadro)

	Data di stipula	Delibera CIPE di riferimento	Valori alla stipula			Valori ultimo monitoraggio (dicembre 2004)			Variazioni stipula/ultimo monitoraggio		
			Numero interventi	Investimento Totale (€)	Annualità di spesa	Numero interventi	Investimento Totale (€)	Annualità di spesa	Numero interventi	Investimento Totale (%)	Annualità di spesa (n. anni)
Accordo di Programma Quadro											
Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane	4-dic.-00	84/00	15	65.021.924	2000-2003	22	74.330.005	2000-2007	+47%	+14%	+4
Beni Culturali	18-mag.-01	135/99; 142/99;									
		14/00	52	312.703.807	2001-2005	183	412.121.895	2001-2009	+252%	+32%	+
Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano	26-lug.-01	84/00; 138/00	24	61.492.974	2001-2005	29	63.302.758	2001-2007	+21%	+3%	+2
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche											
Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali	10-gen.-03	142/99; 84/00; 138/00	4	11.918.098	2002-2007	4	12.838.687	2002-2007	=	+8%	=
Mobilità sostenibile: nodi di interscambio persone – Progetto Movicentro	19-feb.-03	138/00	28	89.510.377	2002-2006	49	98.611.900	2002-2008	+75%	+10%	+2
Difesa del suolo	9-mag.-03	36/02	254	48.237.775	2002-2006	257	48.537.784	2002-2006	+1%	+0,6%	+1

Tab. 4.39 impegni contrattualizzati su risorse totali per versione di monitoraggio (val. %)

Versione	Accordo di Programma Quadro (delibere CIPE di finanziamento)					
	Acque reflue urbane (84/00)	Beni e sistemi culturali (135/99; 142/99; 14/00)	Acque consumo urbano (84/00; 138/00)	Acque gestione integrata (36/02)	Mobilità sostenibile (138/00)	Difesa suolo (36/02)
Stipula	0	0	0	0	0	5
1° monitoraggio	0	0	0	8	0	26
2° monitoraggio	0	19	0	22	19	56
3° monitoraggio	0	23	3	25	28	77
4° monitoraggio	33	30	6	41		
5° monitoraggio	39	38	29			
6° monitoraggio	57	43	50			
7° monitoraggio	68	50	53			
8° monitoraggio	69					

Tab. 4.40 Stato procedurale: interventi con lavori in corso o conclusi su totale interventi per versione di monitoraggio (val. %)

Versione	Acque reflue urbane	Beni e sistemi culturali	Acque consumo urbano	Acque gestione integrata	Mobilità sostenibile	Difesa suolo
Stipula	0	0	0	0	0	0
1° monitoraggio	0	4	0	16	27	36
2° monitoraggio	0	11	0	20	36	72
3° monitoraggio	9	19	7	39	49	99
4° monitoraggio	32	30	18	65		
5° monitoraggio	45	43	34			
6° monitoraggio	59	47	59			
7° monitoraggio	77	52	76			
8° monitoraggio	77					

Le attività di monitoraggio unite all'introduzione di meccanismi incentivanti si ripropongono di incidere su questo aspetto attraverso due strumenti: l'attribuzione di puntuali responsabilità a specifici soggetti (ad esempio il responsabile dell'Accordo Quadro chiamato a redigere la relazione di monitoraggio in cui devono essere motivati gli eventuali ritardi); la previsione di sanzioni e premi, collocati nel percorso procedurale/realizzativo, per le amministrazioni regionali che rispettano le tempistiche previste. Tali soluzioni presentano tuttavia un limite poiché i soggetti direttamente responsabili del processo attuativo dei singoli interventi inclusi negli Accordi Quadro sono, di solito, soggetti esterni all'amministrazione regionale (tab. 4.41). In altre parole, il controllo delle procedure relative alla progettazione e realizzazione degli interventi (e relativi tempi) ricade, ai sensi della normativa in materia di opere pubbliche, sui responsabili unici del procedimento che operano all'interno dei soggetti attuatori (Comuni, comunità montane, consorzi, soprintendenze, ecc.). La Regione si trova pertanto nella condizione di essere responsabile (e destinataria di sanzioni e premialità) per la realizzazione di attività sulle quali non è sempre in grado di esercitare un controllo diretto e per le quali non dispone di specifici strumenti di governo.

I dati raccolti attraverso il monitoraggio consentono di registrare, oltre ai ritardi rispetto alle previsioni indicate in sede di stipula dell'Accordo Quadro, i tempi effettivamente impiegati dai singoli interventi per lo svolgimento delle diverse fasi procedurali. Le modalità di raccolta delle informazioni attraverso la scheda intervento consente di ricostruire sia i tempi che intercorrono tra le diverse fasi (ad esempio, tra l'approvazione dello studio di fattibilità e l'approvazione del preliminare, tab. 4.42), sia il tempo impiegato per lo svolgimento di ogni singola fase procedurale (ad esempio tra l'inizio delle attività di progett-

Tab. 4.41 Soggetti sottoscrittori e attuatori per Accordo Quadro

<i>Accordo di Programma Quadro</i>	<i>Data di stipula</i>	<i>N. interventi ultimo monitoraggio</i>	<i>Soggetti sottoscrittori dell'Accordo</i>	<i>Soggetti attuatori interventi</i>
Infrastrutture idriche e di collettamento e depurazione delle acque reflue urbane	4-dic.-00	22	Ministero Ambiente; Ministero del Tesoro; Regione Piemonte	Comuni, Comunità montane, Aziende e Consorzi
Beni Culturali	18-mag.-01	183	Ministero per i Beni e le Attività Culturali; Ministero del Tesoro; Regione Piemonte	Regione, Ordine Mauriziano, Soprintendenza per i Beni Ambientali e Architettonici, Soprintendenza per i Beni Artistici e Storici, Politecnico di Torino, Comuni, Istituti ed enti bibliotecari, Ufficio Beni Archivistici
Infrastrutture idriche di approvvigionamento e distribuzione delle acque destinate al consumo umano	26-lug.-01	29	Ministero del Tesoro; Regione Piemonte	Comuni, Comunità montane, Aziende e Consorzi
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche	18-dic.-02	49	Ministero delle Politiche Agricole e Forestali; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Regione Piemonte	Comuni, Comunità montane, Aziende e Consorzi, Regione
Valorizzazione turistica delle risorse e delle località termali	10-gen.-03	4	Ministero dell'Economia e delle Finanze; Regione Piemonte	Comuni
Mobilità sostenibile: I nodi di interscambio persone – Progetto Movicentro	19-feb.-03	49	Ministero dell'Economia e delle Finanze; Regione Piemonte	Comuni, Provincia
Difesa del suolo	9-mag.-03	257	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Regione	Comuni, Comunità montane, A.I.PO

tazione preliminare e l'approvazione del progetto preliminare, tab. 4.43). Come già precisato, si tratta di dati che vanno presi con molta cautela per le seguenti ragioni: il numero di casi/interventi non è molto ampio; la frammentazione di singoli progetti in più schede intervento (una per ogni appalto) genera un effetto distorsivo; gli alti valori che si registrano in alcuni interventi e per alcune fasi riguardano progetti avviati prima della stipula dell'Accordo e che da quest'ultimo hanno ricevuto un impulso nell'iter procedurale (in buona sostanza erano progetti fermi in attesa di risorse). Infine, ma non per importanza, gli Accordi di Programma Quadro includono progetti di opere assai diverse per cui, allo stato attuale, una comparazione tra i tempi dei diversi Accordi ha scarsa significatività.

Tab. 4.42 Tempi effettivi per APQ e per fase procedurale (giorni)

	Fase procedurale				
	Da sdf a prelim.	Da prelim. a defin.	Da defin. a esec.	Da esec. ad agg. lav	Da agg. lav a in. lav.
<i>APQ Acque Reflue Urbane</i>					
Media (gg.)	411	408	319	158	112
Mediana (gg.)	335	393	279	136	84
N. casi	8	19	18	16	17
<i>APQ Beni Culturali</i>					
Media (gg.)	522	301	177	185	52
Mediana (gg.)	319	169	130	132	28
N. casi	23	61	58	74	76
<i>APQ Acque Consumo Umano</i>					
Media (gg.)	382	400	270	169	90
Mediana (gg.)	351	275	213	133	91
N. casi	13	24	18	20	19
<i>APQ Acque Gestione Integrata</i>					
Media (gg.)	445	307	222	160	76
Mediana (gg.)	278	214	190	119	72
N. casi	16	41	37	36	29
<i>APQ Mobilità Movicentro</i>					
Media (gg.)	306	612	204	139	66
Mediana (gg.)	196	412	84	79	69
N. casi	25	30	25	24	20
<i>APQ Difesa del Suolo</i>					
Media (gg.)	279	551	164	114	51
Mediana (gg.)	141	483	114	101	38
N. casi	29	151	141	253	212

Fonte: nostra elaborazione su dati monitoraggio

Ciò premesso, le tabelle 4.42 e 4.43 offrono un tratto comune a tutti gli Accordi di Programma Quadro: sotto il profilo temporale, le fasi procedurali più impegnative si collocano soprattutto all'inizio del percorso procedurale e l'approvazione del progetto definitivo (in cui si procede ad acquisire pareri, nullaosta, autorizzazioni, ecc., e a svolgere l'eventuale valutazione di impatto ambientale) costituisce il passaggio più delicato dell'intera procedura. Le informazioni riportate nei monitoraggi non permettono tuttavia di ricostruire puntualmente i percorsi procedurali dei singoli interventi poiché non sempre (anzi, assai di rado) vengono riportate informazioni relative ai tempi necessari per l'acquisizione di pareri, autorizzazioni, ecc.

L'acquisizione ed elaborazione di informazioni sui tempi effettivamente impiegati pare un profilo di analisi meritevole di maggiori approfondimenti. È infatti arduo verificare la presenza di un'accelerazione dei tempi procedurali senza aver alcun standard di riferimento costruito a partire dai tempi effettivi. Inoltre, tali analisi permetterebbero di esaminare se le recenti riforme amministrative volte alla semplificazione procedurale (si pensi alle conferenze dei servizi) stanno sortendo i risultati attesi. Infine, quando la base dati sui tempi sarà sufficientemente ampia (attualmente il numero di casi per singola fase procedurale è assai ridotto) si potranno svolgere indagini al fine di far emergere le variabili (settore di policy, dimensioni intervento, soggetto attuatore, ecc.) in grado di spiegare il diverso andamento temporale degli interventi.

Tab. 4.43 Tempi effettivi per APQ e per lo svolgimento delle singole fasi procedurali (giorni)

	<i>Fase procedurale</i>				
	<i>Approvazione studio di fattibilità</i>	<i>Approvazione progetto preliminare</i>	<i>Approvazione progetto definitivo</i>	<i>Approvazione progetto esecutivo</i>	<i>Aggiudicazione</i>
<i>APQ Acque Reflue Urbane</i>					
Media (gg.)	159	247	336	236	140
Mediana (gg.)	159	226	305	217	124
N. casi	1	8	20	18	17
<i>APQ Beni Culturali</i>					
Media (gg.)	228	239	238	222	122
Mediana (gg.)	151	102	124	152	71
N. casi	26	83	65	85	76
<i>APQ Acque Consumo Umano</i>					
Media (gg.)	730	154	272	212	75
Mediana (gg.)	730	135	193	146	71
N. casi	1	11	16	20	20
<i>APQ Acque Gestione Integrata</i>					
Media (gg.)	299	163	184	139	96
Mediana (gg.)	-	106	137	121	69
N. casi	2	19	42	40	36
<i>APQ Mobilità sostenibile</i>					
Media (gg.)	115	217	299	216	55
Mediana (gg.)	105	175	199	123	51
N. casi	9	23	34	33	24
<i>APQ Difesa del Suolo</i>					
Media (gg.)	77	69	142	95	43
Mediana (gg.)	70	44	119	39	30
N. casi	32	74	160	220	246

