



Programmazione regionale e strumenti operativi

Martedì 26 marzo 2013

Sintesi della ricerca

TEMPI E PROCESSI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

**L'esperienza degli Accordi di Programma
Quadro di Difesa del Suolo in Piemonte**

Lo studio, affidato all'IRES-Piemonte dalla Regione Piemonte, Direzione regionale Programmazione strategica, politiche territoriali ed edilizia, nell'ambito delle attività del Progetto Monitoraggio, in linea generale prosegue nel percorso di indagine sviluppato negli anni sull'attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) e degli Accordi di Programma Quadro (APQ). L'approfondimento in questo caso è rivolto ai tempi delle opere pubbliche nel campo della difesa del suolo come caso esemplare per affrontare le difficoltà che si incontrano nel prevedere i tempi di progettazione e realizzazione delle opere infrastrutturali. Lo sviluppo dell'indagine sui casi studio ha inoltre coinvolto sia la Direzione regionale OO.PP. Difesa del Suolo, Economia montana e foreste sia le numerose Amministrazioni locali coinvolte nella realizzazione degli interventi in materia di Difesa del suolo. Particolare attenzione è stata dedicata agli strumenti messi a punto dalla struttura dell'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER - DPS del Ministero dello Sviluppo Economico) a supporto delle amministrazioni pubbliche per pianificare la realizzazione di progetti di investimento (VISTO).

L'INTESA 2000 -2006

L'Intesa Istituzionale di Programma è stata finanziata in modo rilevante con risorse aggiuntive provenienti dal Fondo Aree Sottoutilizzate (oggi Fondo Sviluppo e Coesione), e finalizzate allo sviluppo di numerosi settori di policy (beni culturali, acque, difesa del suolo, trasporti, ricerca, sviluppo locale...), che unite alle risorse della Regione, a quelle di altre Amministrazioni Centrali, Locali e dei privati hanno permesso di attivare un rilevante programma di interventi infrastrutturali e di "sistema".

Più in dettaglio, nel ciclo di programmazione FSC 2000 – 2006, sono stati stipulati complessivamente 40 APQ per promuovere progetti per lo sviluppo del Piemonte, nei seguenti ambiti di intervento: le risorse idriche, la società dell'informazione, i trasporti e movicentro, la ricerca scientifica applicata, la difesa del suolo, lo sviluppo locale e le aree urbane, i beni culturali, la bonifica di siti inquinati, la valorizzazione turistica, le infrastrutture olimpiche, i giovani, la sanità, i Balcani e uno specifico accordo finalizzato alle "Azioni di sistema di carattere innovativo a supporto della governance delle attività di programmazione, di verifica e di valutazione dell'Intesa Istituzionale di programma Stato – Regione Piemonte. Attraverso gli accordi sono stati programmati circa 1800¹ interventi per un ammontare di risorse pari a circa 2 miliardi di € (molte delle quali dedicate alla realizzazione di opere pubbliche). La maggior parte degli interventi sono ad un elevato stato di avanzamento; al monitoraggio del dicembre 2012 si registrava un costo realizzato di circa 1,6 miliardi di € (pari a circa 82 % degli investimenti previsti).

GLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO DI DIFESA DEL SUOLO

Per quanto concerne il settore della Difesa del suolo, nel periodo 2004-2007, sono stati sottoscritti 4 APQ ed avviati investimenti per circa 170 milioni di euro (il 70% derivanti dal Fondo Aree Sottoutilizzate ed il 24% provenienti dal bilancio regionale). Tali risorse hanno finanziato un elevato numero di interventi (circa 500) nel territorio regionale, concentrati soprattutto nelle aree di maggior rischio idrogeologico e nei territori "obiettivo 2 e phasing out" del periodo di programmazione 2000-2006 (come disposto dal quadro normativo), e destinati alla realizzazione

¹ Dati di monitoraggio al 31.12. 2012

di opere per la difesa di abitati, insediamenti produttivi e commerciali, per prevenire dissesti idrogeologici o ripristinare ambienti colpiti di eventi alluvionali.

I singoli APQ presentano alcune specificità. Il primo Accordo ha promosso un alto numero di interventi (circa 250), in gran parte di ridotte dimensioni (costo medio di circa 163 mila €), con le comunità montane quale principale soggetto attuatore. I tre Accordi successivi hanno finanziato un numero inferiore di interventi (circa 70/90 per ciascuno APQ), tendenzialmente di importo più elevato e tra i soggetti attuatori prevalgono le amministrazioni comunali. L'Accordo approvato nel 2006 presenta una peculiarità che lo rende solo parzialmente comparabile agli altri; esso è infatti composto in gran parte da iniziative volte a finanziare la sola progettazione (la cui fase realizzativa è stata promossa con il successivo Accordo del 2007).

I quattro Accordi, stipulati in anni distinti, si trovano ad un diverso stato di avanzamento; il primo ha un costo realizzato pari al 100% dell'investimento ed è sostanzialmente concluso (residuano alcune attività di chiusura amministrativa per due interventi), in via di conclusione il secondo ed il terzo (costo realizzato superiore al 70%) mentre l'ultimo registra un basso numero di interventi conclusi ma ha un costo realizzato superiore al 50%.

Caratteristiche principali APQ Difesa del suolo (dati aggiornati al dicembre 2012)									
APQ	Anno stipula	Risorse finanziarie (migliaia €)	Quota costo realizzato	Caratteristiche interventi			Quota interventi per APQ e principale soggette attuatore		
				n° interventi	n° interventi conclusi	Dimensione media interventi	Comuni	Comunità montane	AIP O
DS Difesa Suolo	2003	41.467	100%	257	255	161.352	28%	52%	20%
DT Difesa Suolo I AI	2004	48.587	72%	76	65	639.300	87%	5%	7%
DU Difesa suolo II AI	2006	13.288	88%	92	57	144.431	67%	17%	12%
DV Difesa suolo III AI	2007	69.452	54%	81	2	857.440	75%	8%	12%

Fonte: nostra elaborazione su dati Progetto monitoraggio

I TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

Oltre ad esaminare le caratteristiche e lo stato di attuazione degli APQ di Difesa del suolo, la ricerca ha ricostruito le procedure ed i tempi necessari alla progettazione e realizzazione delle opere finanziate attraverso gli APQ. Nel corso dell'ultimo decennio, quest'ultimo tema, i tempi delle opere pubbliche è stato oggetto di ampia riflessione. Nel complesso, le indagini finora svolte a livello nazionale concordano nel sottolineare, per il caso italiano, tempi e costi particolarmente elevati nella realizzazione delle infrastrutture. Le ragioni individuate per spiegare tale situazione sono numerose:

- la sostanziale assenza di programmi di investimento di carattere pluriennale in grado di garantire continuità e certezza nei finanziamenti;
- la presenza di un quadro istituzionale articolato in cui non sono sempre chiare le competenze dei diversi soggetti pubblici (con conseguente sovrapposizione di ruoli e funzioni e difficoltà di coordinamento);
- la diffusa presenza di carenze progettuali che conducono a significative variazioni delle caratteristiche dell'opera nel corso delle diverse fasi;
- lunghi tempi amministrativi che intercorrono nelle fasi procedurali;
- l'indisponibilità delle aree dei lavori;

- il ritardo nei pagamenti da parte dei soggetti pubblici committenti;
- un'attività di valutazione e monitoraggio ancora poco diffusa che impedisce da un lato l'individuazione delle opere prioritarie e dall'altro il controllo dei tempi e dei costi delle opere.

Le cause appena richiamate sono sufficienti per comprendere che i fattori in grado di condizionare il decorso di un'opera pubblica sono assai diversificati e afferiscono a distinti aspetti (finanziari, giuridici, procedurali etc.). Il peso e la rilevanza di tali fattori può inoltre mutare sia in ragione del settore di riferimento (trasporti, ambiente, beni culturali etc.), sia per le specifiche configurazioni istituzionali vigenti nelle diverse Regioni italiane (in cui sono presenti distinti quadri normativi oltre che peculiari prassi ed articolazioni organizzative).

Utilizzando come punti di riferimenti gli elementi appena citati, nella ricerca si sono ricostruiti, per il caso piemontese, tempi e caratteristiche procedurali degli interventi di difesa del suolo avvalendosi di tre fonti: (i) i dati disponibili presso il sistema di monitoraggio degli APQ, (ii) le informazioni acquisite attraverso la realizzazioni di cinque casi studio, (iii) i dati raccolti attraverso una *survey* rivolta ai Responsabili Unici del Procedimento (RUP) di un gruppo di soggetti attuatori. Per quanto concerne le tempistiche, utilizzando i dati relativi ai soli interventi conclusi per i quali si disponeva dell'intero set informativo (ovvero i tempi per tutte le fasi), si rileva che i tempi variano in ragione dell'importo finanziario delle opere.

Più precisamente, come peraltro già emerso in altri studi, i tempi tendono a crescere all'aumento della dimensione finanziaria delle opere. Tuttavia, la crescita non sembra avvenire in modo eguale per tutte le fasi (progettazione, affidamento, esecuzione lavori). La fase di progettazione (in cui sono inclusi i tempi necessari ai vari passaggi autorizzativi) tende ad aumentare in ragione dell'importo dell'opera ma presenta valori relativamente elevati anche per gli interventi di modesta dimensione (quasi vi fosse una componente fissa) mentre i tempi della fase di affidamento dei lavori crescono in modo assai modesto e irregolare.

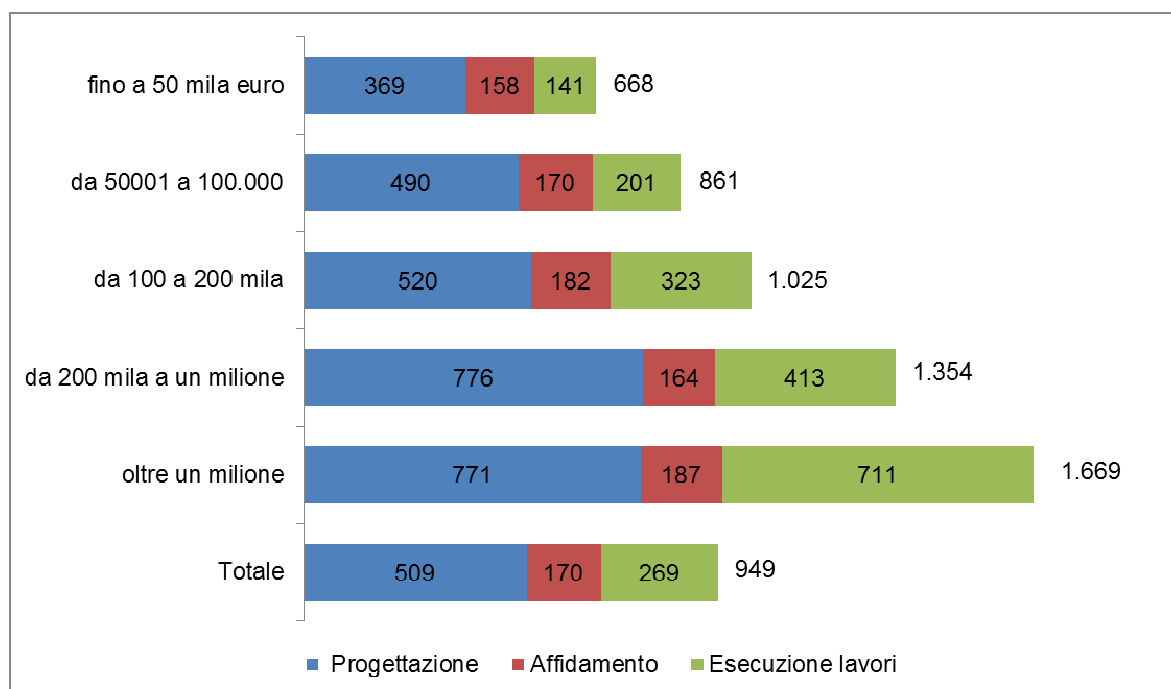


Fig 1 - Durata delle fasi di attuazione e durata totale degli interventi (esprese in giorni) per dimensione finanziaria delle opere

Gli studi di caso e la *survey* hanno evidenziato alcuni aspetti del processo di realizzazione delle opere di difesa del suolo che è opportuno richiamare. Il primo aspetto riguarda la constatazione che nella maggior parte dei casi per l'elaborazione del progetto ci si avvale di professionisti esterni (ai quali viene spesso affidato anche il compito di svolgere la successiva funzione di direzione lavori), e ciò si verifica anche nei casi di opere di modesta dimensione (unica eccezione sono gli interventi di competenza dell'A.I.Po che talora sono svolti da strutture interne all'Agenzia). Nella maggior parte dei casi tale scelta è dovuta al fatto che i soggetti attuatori delle opere sono amministrazioni comunali di modesta grandezza (spesso Comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti) con uffici tecnici di ridotte dimensioni che incontrano non poche difficoltà nel gestire le attività necessarie alla realizzazione degli interventi (quasi il 50% dei RUP che hanno risposto al questionario ha inoltre dichiarato che l'intervento presentava gradi di complessità superiore alla media di quelli solitamente affrontati dalla sua struttura). Per questi aspetti, l'indagine ha registrato che nel corso del processo di progettazione e realizzazione delle opere giocano un ruolo fondamentale oltre ai progettisti anche le strutture decentrate dell'amministrazione regionale che spesso assistono e coadiuvano gli uffici tecnici comunali in diverse attività (ad es. nella definizione generale del contenuto del progetto, nell'organizzazione delle eventuali conferenze di servizio etc.). *In questo quadro, sembra necessario avviare misure in grado di rafforzare capacità e strutture delle amministrazioni comunali affinché siano poste nella condizione di svolgere al meglio le funzioni di soggetti attuatore. La questione è particolarmente rilevante nella realtà piemontese caratterizzata dalla presenza di un'elevata quota di amministrazione di piccole dimensioni (quasi la metà dei 1206 Comuni piemontesi ha meno di mille abitanti). A tal fine, il panorama degli strumenti a disposizione è assai vasto: percorsi di formazione e assistenza continua rivolti ai piccoli Comuni (già avviati in anni recenti); predisposizione di linee guida aggiornate, in grado di indirizzare l'azione degli amministratori locali; creazione di una rete sovra comunale di uffici tecnici in coerenza con i recenti provvedimenti che impongono ai piccoli comuni l'esercizio associato delle funzioni fondamentali (art. 19, l. 135/2012); maggior ricorso agli strumenti di monitoraggio (VISTO).*

Un elemento che si è solito richiamare per spiegare difficoltà e tempi lunghi nella fase progettuale risiede nelle necessarie procedure da mettere in campo per acquisire autorizzazioni, pareri, nulla osta sui progetti. Nel giudizio dei RUP questo aspetto viene diffusamente percepito come particolarmente rilevante e in grado di condizionare negativamente la tempistica. Premesso che il nostro campione di interventi esaminati non è statisticamente rappresentativo, lo studio dei casi e le informazioni raccolte con la *survey* sembrano ridimensionare l'impatto di tali aspetti. Le conferenze dei servizi, il principale modulo introdotto per semplificare l'azione amministrativa, quando vengono utilizzate non sembrano assorbire quote elevate di tempo; nei casi esaminati sono state sufficienti una o due sedute di conferenza con tempi di svolgimento che nella metà dei casi non superavano i due mesi (un tempo che non pare eccessivo se si considerano le tempistiche dell'intera fase di progettazione). In materia di conferenza dei servizi sono tuttavia emersi alcuni aspetti che è bene richiamare. Innanzitutto, tra i RUP che hanno risposto al questionario solo la metà ha dichiarato di aver fatto ricorso alla conferenza dei servizi; tra coloro che se ne sono avvalsi una quota significativa di RUP ha individuato la corretta individuazione dei soggetti da invitare come questione particolarmente problematica (segnalando così l'incertezza relativa al quadro normativo vigente). Peraltro, molti RUP hanno dichiarato che i lavori della conferenza, principalmente orientati all'acquisizione di pareri e autorizzazioni, hanno anche contribuito a migliorare il contenuto e la qualità del progetto. *Un maggior ricorso alla conferenza dei servizi potrebbe ridurre i tempi delle fasi procedurali e promuovere anche una migliore qualità progettuale. In passato la Regione aveva avviato un'iniziativa volta a rilevare problemi e soluzioni*

per l'utilizzo della conferenza dei servizi al fine di diffonderne l'utilizzo e colmare alcune incertezze interpretative dello strumento (si veda il documento "Linee interpretative per un più corretto funzionamento delle conferenze dei servizi in generale e nel procedimento di VIA" pubblicato nel BUR del 10 gennaio 2008 ed elaborato nell'ambito dell'Osservatorio sulla Riforma Amministrativa della Regione Piemonte). Tuttavia tali iniziative, per poter conseguire qualche significativo risultato, richiedono sforzi continuati nel tempo e sul territorio (a maggior ragione quando riguardano istituti - come la conferenza dei servizi - che sono continuo oggetto di riforme ed interventi legislativi).

Per quanto concerne la fase di esecuzione dei lavori, la sospensione dei lavori è, per opinione comune, la causa che può determinare un allungamento dei tempi. Negli interventi per i quali si dispongono informazioni (raccolte attraverso il questionario) la sospensione dei lavori si è resa necessaria nella stragrande maggioranza dei casi (in più dell'80% dei casi). Si tratta pertanto di un fenomeno ampiamente diffuso. Due le principali ragioni alla base della sospensione dei lavori (che peraltro possono ovviamente verificarsi nel medesimo intervento): avverse condizioni climatiche e la necessità di svolgere perizie di variante. La prima causa (condizioni climatiche) appare la più diffusa e costituisce una specificità di questo campo di *policy* (la difesa del suolo). La localizzazione delle opere (luoghi montani e alvei di fiume) rende spesso tali luoghi impraticabili in alcuni periodi dell'anno e inevitabile la sospensione dei lavori. La perizia di variante è invece meno diffusa ma comunque presente in un quarto dei casi; spesso ricondotte a "cause impreviste e imprevedibile" o "per risolvere aspetti di dettaglio" (art. 132 d.lgs 163/2006) le perizie di varianti hanno tuttavia una durata relativamente superiore a quelle per condizioni climatiche.

Attraverso il questionario si è infine sondata la percezione che i soggetti attuatori (ed in particolare i RUP) hanno maturato nei confronti dell'Accordo di Programma Quadro. Se molti hanno rilevato un impatto positivo di tale strumento sui tempi (il 22% ha associato a questa esperienza un'accelerazione dei tempi), nella maggior parte dei casi l'APQ è stato percepito come un importante strumento per il reperimento di risorse finanziarie. Più in generale, l'APQ sembra aver rappresentato per i soggetti attuatori (ma l'osservazione vale anche per la Regione) il principale strumento attraverso il quale, a partire dal 2000, è stato possibile avviare, nel settore della difesa del suolo, significativi programmi pluriennali di investimento. Tale risultato è stato conseguito grazie all'effetto combinato di alcuni fattori: le aspettative, "abbastanza fondate", delle amministrazioni regionali e locali su un flusso "abbastanza regolare" di risorse finanziarie (lo stanziamento per il FAS era infatti previsto nella annuale legge finanziaria e poi ripartito tra le Regioni seguendo regole predefinite); la sottoscrizione di APQ integrativi che proseguivano programmi di investimento già avviati nelle precedenti annualità, con il primo APQ settoriale; l'adozione di modalità operative promosse attraverso la disciplina FAS (definizione esplicita dei criteri di selezione degli interventi, elaborazione di cronoprogrammi, predisposizione di un sistema di monitoraggio). In tal modo si è riusciti a garantire, per uno specifico arco di tempo, una certa continuità nei flussi finanziari, condizione fondamentale per qualsiasi azione programmatoria, anche se ciò è abbastanza complesso nelle attuali condizioni di finanza pubblica.