

5. ITER PROCEDURALE, TEMPI E COSTI DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI: CONFRONTO TRA LE RISULTANZE DELL' OSSERVATORIO REGIONALE DEI LAVORI PUBBLICI E DEL MONITORAGGIO DEGLI APQ

5.1 INTRODUZIONE

Nei capitoli precedenti si è più volte sottolineato come il compito fondamentale del monitoraggio previsto per gli interventi inseriti negli APQ sia quello di “tenere insieme” le due fasi principali del percorso realizzativo di un’opera pubblica, la *programmazione/progettazione* e la *realizzazione*. A partire dal 2000 (delibera CIPE n. 44 del 25/5/2000), con l’introduzione del monitoraggio per gli interventi contenuti negli Accordi di Programma Quadro (APQ), la programmazione e la realizzazione vengono infatti considerati come fasi di un unico percorso attuativo. Come si è visto, ciò dovrebbe consentire di esaminare più in dettaglio l’evoluzione dei tempi e dei costi, dall’intenzione iniziale formalizzata relativa ad un investimento pubblico sino al suo collaudo e quindi al successivo utilizzo.

Questa esigenza non è nuova. Infatti, dopo l’approvazione della legge 109/94 e s.m.i. e la successiva costituzione dell’Osservatorio Nazionale e degli Osservatori Regionali dei Lavori Pubblici degli enti locali, si è iniziato a raccogliere informazioni sia dal lato della programmazione, con i programmi triennali redatti dalle stazioni appaltanti, sia da quello dell’attuazione degli interventi con la raccolta sistematica delle varie schede informative. In particolare, l’articolo 14, comma 1 di tale legge prevede che l’attività di realizzazione dei lavori pubblici degli enti locali, di singolo importo superiore a 100.000 euro, deve essere basata su di un programma triennale da presentare entro il 30 settembre di ogni anno e da pubblicare al fine di ricevere osservazioni dalle parti interessate nei successivi 60 giorni. Nel programma vengono specificate le finalità degli interventi rispetto alla domanda di infrastrutture e all’interno delle più generali problematiche di tipo territoriale urbanistico e paesistico-ambientale, le previsioni dei costi e dei tempi di realizzazione, le risorse disponibili. Il programma definisce un ordine di priorità tra le varie tipologie di lavori e all’interno di ciascuna di esse. Vengono, in genere, ritenuti prioritari i lavori di completamento delle opere già iniziate, quelli di manutenzione e recupero del patrimonio esistente e quelli per i quali risulta disponibile un finanziamento privato prevalente. Il programma è soggetto ad aggiornamenti annuali che vengono predisposti e approvati sulla base della normativa urbanistica vigente insieme all’elenco annuale delle opere da realizzare nell’anno stesso. Per essere inclusa nel piano annuale un’opera deve avere avuto l’approvazione del progetto preliminare, con l’eccezione dei lavori di manutenzione. Il regolamento di attuazione della legge 109/94 e s.m.i. (d.P.R. 554/99) specifica ulteriormente tale procedura, richiamando la necessità di un’analisi puntuale di costi previsti, delle risorse disponibili e dei tempi di attuazione. La legge ha poi specificato le procedure di finanziamento legate al project financing, le dismissioni patrimoniali e le sponsorizzazioni che devono essere specificate nei programmi in questione nel caso di loro utilizzo. Inoltre, i programmi pluriennali e annuali di opere pubbliche degli enti locali devono essere presentati in allegato al bilancio preventivo al fine di verificare la coerenza tra l’analisi dei fabbisogni infrastrutturali all’interno del territorio dell’ente locale e le iniziative dell’ente per la loro copertura in coerenza con gli indirizzi della relazione previsionale e programmatica¹. Sinora, però, la programmazione e la realizzazione delle opere pubbliche sono rimaste due fasi di uno stesso processo che dialogano con difficoltà. Da questo punto di vista, invece, il processo di monitoraggio degli interventi contenuti negli Accordi di Programma Quadro, descritto nel capitolo precedente, consente di verificare l’intero iter procedurale per la realizzazione di un intervento pubblico e di far emergere al suo interno le difficoltà che maggiormente incidono sulla realizzazione, sui costi e sui tempi complessivi,

¹ Le disposizioni della legge 109/94 e s.m.i. e regolamenti attuativi sono state recepite negli articoli 172, 200 e 201 del d.lg. 18/8/2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”.

consentendo interventi migliorativi/correttivi da parte dell'ente programmatore. È bene quindi analizzare congiuntamente quanto emerge dall'attività dell'Osservatorio Regionale sui Lavori Pubblici e da quella di monitoraggio degli APQ.

5.2. L'ESPERIENZA DELL'OSSERVATORIO REGIONALE SUI LAVORI PUBBLICI

La banca dati dell'Osservatorio Regionale sui Lavori Pubblici del Piemonte (istituito con d.g.r. n. 53-27383 del 17/5/99) è ad oggi costituita², come quella degli altri Osservatori Regionali, da due sottoinsiemi distinti: il primo comprendente i dati contenuti nelle schede A, B e C (per appalti superiori a 150.000 euro) che riguardano la fase di realizzazione degli interventi (dall'appalto al collaudo); il secondo costituito dalle informazioni relative ai Programmi Triennali, redatti dalle diverse stazioni appaltanti (enti pubblici ai sensi dell'art. 2, c. 2, lett. a), ai sensi del D.M. 21/6/2000 e del successivo D.M. 22/6/2004. Si tratta di un insieme di informazioni di dettaglio sulle opere pubbliche disponibile per la prima volta in Italia, che consente numerose elaborazioni sugli interventi infrastrutturali in Piemonte³.

Purtroppo, però, è difficile far dialogare i due sottoinsiemi statistici, cioè le fasi della programmazione e della realizzazione, per cui risulta, ad oggi, pressoché impossibile seguire l'evoluzione di un investimento durante tutto il suo iter.

D'altra parte, il fatto che la fase di programmazione, con le previsioni di costo e soprattutto di tempi, venga ancora oggi considerata come "secondaria" o "teorica", viene confermato dalla minor risposta delle stazioni appaltanti sui programmi triennali (molti enti infatti non inviano all'Osservatorio il loro programma), mentre l'archivio delle schede relative ai lavori risulta relativamente più completo.

Da questo punto di vista, dunque il monitoraggio degli interventi contenuti negli APQ appare più completo, consentendo di verificare e controllare l'intero iter procedurale per la realizzazione di un intervento pubblico, dalla fattibilità alla consegna dei lavori.

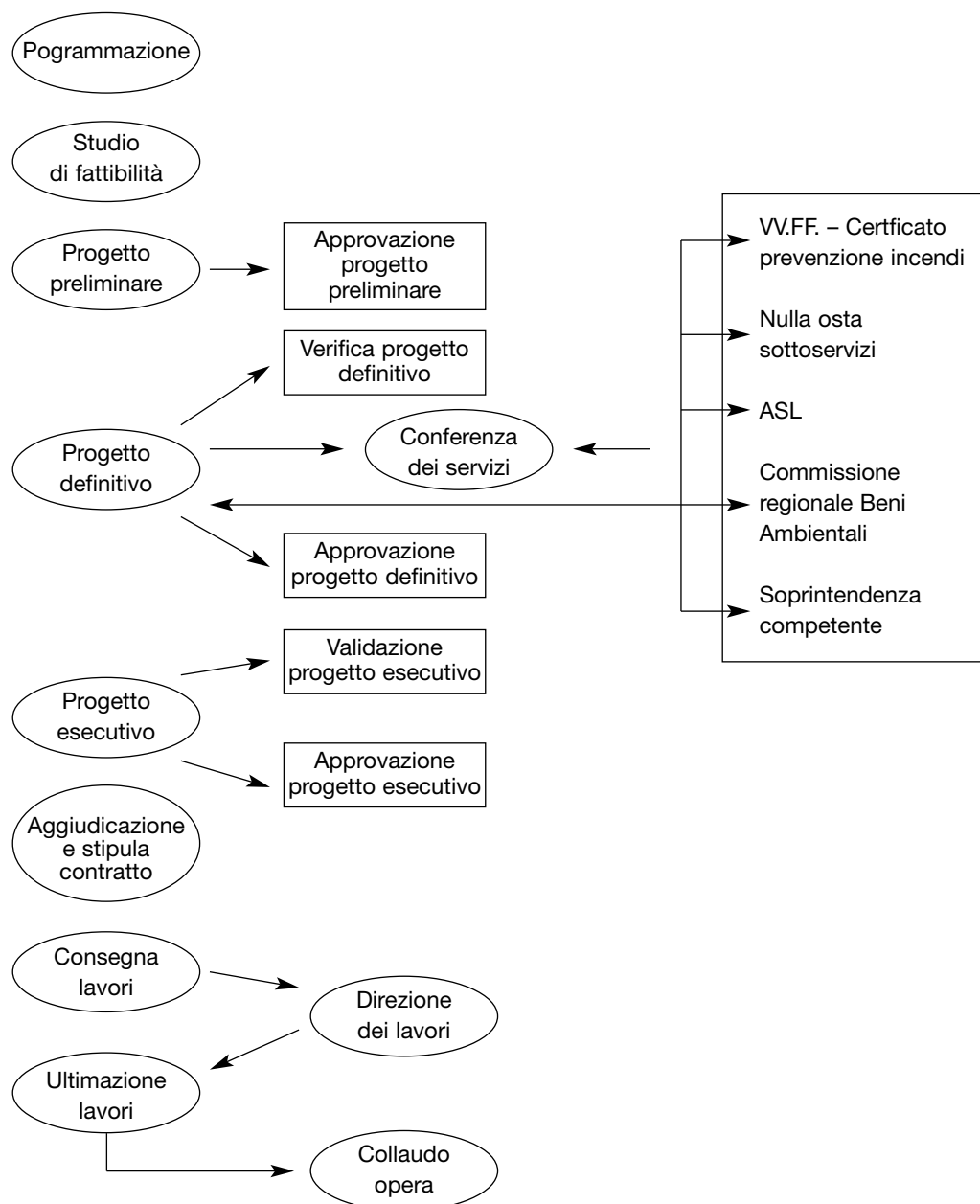
L'intero percorso per arrivare alla realizzazione di un'opera pubblica è di una certa complessità ed è riassunto nello schema contenuto nella figura 5.1.

Le informazioni disponibili nel database dell'Osservatorio Regionale dei lavori pubblici insieme a quelle tratte dai monitoraggi degli APQ, consentono, da un lato, di evidenziare come alcune "convinzioni" radicate sulle fasi dove si concentrano i ritardi presenti nei processi attuativi delle opere pubbliche siano oggi da rivedere e, dall'altro, di mettere a fuoco dove emergano le reali difficoltà nell'iter di programmazione e realizzazione.

Per quanto attiene le fasi realizzative, si consideri il problema – giustamente al centro del dibattito politico e tecnico prima della legge 109/94 – delle varianti in corso d'opera, che costituivano una modalità "normale" di realizzazione di un'opera pubblica negli anni settanta e ottanta.

² Una descrizione completa delle procedure e degli adempimenti sottostanti il sistema dell'Osservatorio Regionale dei Lavori Pubblici piemontese in base alla legge 109/94 e s.m.i. e disposizioni attuative è contenuta nel sito della Regione Piemonte: www.regione.piemonte.it/oopp/osservatorio/index.htm. Vengono messi a disposizione degli utenti la componente SOOP (Sistema Integrato Osservatorio Opere Pubbliche), relativa alla programmazione triennale, e l'elenco annuale delle opere pubbliche e quelle relative al monitoraggio delle aggiudicazioni dei LL.PP. sopra e sotto la soglia dei 150.000 euro. In particolare, le schede informative che le stazioni appaltanti devono compilare per il monitoraggio delle aggiudicazioni sono: scheda A – identificazione lavoro + aggiudicazione; scheda B1 – inizio lavori; scheda B2 – stati avanzamento lavori; B3 – varianti in corso d'opera; B4 – ultimazione lavori; B5 – collaudo tecnico-amministrativo; B6 – importo finale; C1 – anagrafica stazioni appaltanti; C2 – anagrafica aggiudicatari e/o affidatari; C3 – anagrafica professionisti.

³ Per una descrizione completa delle analisi e delle informazioni contenute nell'osservatorio, cfr. Regione Piemonte, *I lavori pubblici in Piemonte – rapporto informativo*, ed. AGAT, Torino, 2004.



<i>Interventi</i>			<i>Varianti</i>		
<i>N.</i>	<i>Importo (m€)</i>	<i>Importo medio (m€)</i>	<i>N.</i>	<i>Importo (m€)</i>	<i>Importo medio (m€)</i>
3.924	5.199	1,325	837	138	0,165
<i>% media in più su totale interventi</i>			<i>% media in più su interventi con variante</i>		
+2,7%			+12,5%		

Fonte: elaborazioni su dati dell' Osservatorio Regionale OO.PP.

Nel triennio 2000-2002 (tab. 5.1) le varianti in corso d'opera sono presenti nel 21% del totale interventi, con un'incidenza di maggiori costi sull'importo complessivo pari a circa il 3% e con un'incidenza dell'importo di variante sull'importo medio (solo per gli interventi in variante) pari al 12,5%. Si tratta di valori, forse non ancora fisiologici rispetto ad altri paesi, ma relativamente contenuti.

È interessante anche soffermarsi sul motivo per cui vengono effettuate le varianti in corso d'opera: l'articolo 25 della legge 109/94 prevede, infatti, che queste possano essere ammesse “[...] qualora ricorra uno dei seguenti motivi:

- 1.a per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- 1.b per cause imprevedute ed imprevedibili;
- 1.b bis per la presenza di eventi inerenti la natura e la specificità dei beni sui quali si interviene;
- 1.c nei casi previsti dall'ex articolo 1664 del codice civile;
- 1.d per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo;
- 3 per il miglioramento dell'opera e della sua funzionalità, varianti non varianti. [...]”

Il 34% dei casi analizzati rientra nella classe delle cosiddette “varianti non varianti” (tab. 5.2), cioè quelle modifiche che la legge non considera varianti, che possono essere disposte dal Direttore dei Lavori per un importo fino al 5% nelle nuove costruzioni e fino al 10% nei recuperi, nelle manutenzioni e ristrutturazioni. Le varianti legate a errori o omissioni del progetto esecutivo rappresentano, invece, solamente l'1% del totale.

Tab. 5.2 Quadro delle causali delle varianti in corso d'opera (scheda B3 pervenuta nel triennio 2000-2002)

Causali (art. 25 legge 109/94)	2000	2001	2002	Totale	
	n.	n.	n.	n.	%
1.a	6	7	3	16	1,9
1.b	35	98	43	176	21,1
1.b bis	58	51	36	145	17,4
1.c	3	8	2	13	1,6
1.d	6	4		10	1,2
3	14	167	96	277	33,3
Altro	88	72	27	187	22,4
Non precisata	2	7		9	1,1
Totale	212	414	207	833	100,0

Fonte: elaborazioni su dati dell'Osservatorio Regionale OO.PP.

Per quanto attiene invece alla durata dei lavori di costruzione, la situazione che emerge dai dati dell'Osservatorio Regionale è riportata nella tab. 5.3⁴.

Considerando gli interventi aggiudicati nel biennio 2000-2001 e realizzati nel quadriennio 2000-2003, più del 90% di questi vengono portati a termine entro tre anni dalla data di inizio lavori. In particolare, l'analisi della distribuzione degli interventi suddivisi per anno di fine lavori (2000-2004) evidenzia che non più dell'8% degli interventi aggiudicati viene realizzato entro il primo anno dalla data di inizio dei lavori; quasi la metà (cioè circa il 43% dei lavori appaltati nel 2000 e il 50% di quelli aggiudicati nel 2001) termina entro due anni; circa il 40%, invece, viene concluso entro tre anni (il 37% dei lavori appaltati nel 2000 e il 41% di quelli aggiudicati nel 2001).

⁴ Occorre precisare che le tabelle e i grafici che seguono fanno riferimento a un campione di 1.092 lavori aggiudicati nel quadriennio 2000-2003: ai fini delle elaborazioni, infatti, sono stati considerati solo quegli interventi per cui la data di inizio e quella di fine lavori era indicata “sensatamente” sulle due schede corrispondenti (schede B1 e B6).

Tab. 5.3 Distribuzione degli interventi aggiudicati per data di fine lavori

Anno di aggiudicazione lavori	Anno di fine lavori									
	2000		2001		2002		2003		2004	
	n.	%.	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
2000	23	6,3	157	42,8	137	37,3	46	12,5	4	1,1
2001			33	7,9	210	50,0	174	41,4	3	0,7

Fonte: elaborazione su dati dell' Osservatorio Regionale OO.PP.

Il maggior termine rispetto all'iter previsto per l'esecuzione dei lavori è dovuto alle varianti: circa il 61% delle varianti pervenute all'Osservatorio presenta non solo una variazione nell'ammontare complessivo, ma anche nella durata dei lavori.

In specifico (tab. 5.4), il 15% circa dei lavori subisce un allungamento dei tempi inferiore al mese, mentre per il 40% del totale, il fine lavori avviene entro sei mesi dalla data prevista; nel 5% dei casi si ha una maggiorazione della durata presunta superiore a sei mesi ma inferiore all'anno, e solo per l'1% dei lavori con variante il termine dell'esecuzione dei lavori si sposta di oltre un anno.

Tab. 5.4 Maggior termine nell'esecuzione dei lavori del quadriennio 2000-2003 (R = ritardo in giorni lavorativi)

Schede B3 pervenute	R = 0	R ≤ 20	20 < R ≤ 60	60 < R ≤ 120	120 < R ≤ 240	R > 240
	384	142	267	124	47	10

Fonte: elaborazione su dati dell'Osservatorio Regionale OO.PP.

Se consideriamo, quindi, il totale di 974 schede B3 pervenute all'Osservatorio Regionale dei Lavori Pubblici, il ritardo medio legato alle varianti risulta pari a 36 giorni. Se, invece, facciamo riferimento al sottoinsieme dei casi in cui il ritardo è diverso da zero, tale valore sale a 60 giorni circa.

In sintesi, dunque, la fase di esecuzione dei lavori, con l'applicazione della normativa della legge 109/94, appare molto più "controllata" rispetto a quanto accadeva precedentemente: sia le varianti in corso d'opera, sia la durata dei lavori non comportano più significative modifiche delle previsioni effettuate per i costi e per i tempi.

5.3. UN CONFRONTO CON I RISULTATI DEL MONITORAGGIO SUGLI APQ

Il quadro che emerge dalle informazioni disponibili sul monitoraggio degli APQ, analizzate nel precedente capitolo 4, consente di offrire significativi approfondimenti sulle fasi a monte degli appalti. I ritardi della programmazione, cioè la distanza tra le previsioni iniziali ex-ante e i tempi effettivi, si concentrano nelle prime fasi del processo, cioè quelle relative alla progettazione (cfr. fig. 5.1).

Il primo dato da sottolineare, a questo proposito, è che l'insieme dei vari livelli di progettazione richiede mediamente più tempo della realizzazione effettiva. In particolare, come media degli interventi considerati, sono necessari per giungere al progetto preliminare circa cinque mesi; al progetto definitivo circa 13 mesi; mentre per il passaggio dal definitivo al progetto esecutivo bastano, sempre in media, circa tre mesi.

I dati tratti dai monitoraggi, pur con i limiti già sottolineati, confermerebbero quindi come il passaggio chiave nelle fasi di progetto sia la redazione del progetto definitivo. Si tratta, d'altra parte, del livello progettuale per il quale è richiesto l'ottenimento di tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'opera, quali, tra i principali, secondo le diverse opere: i) il parere di Vigili del Fuoco, ASL, Commissione Regionale ai Beni Ambientali, Sovrintendenza; ii) gli allacciamenti ai sottoservi-

zi di rete; iii) la Valutazione di Impatto Ambientale; iv) il parere del Comitato Regionale per le Opere Pubbliche.

Pur se molto spesso, proprio per accelerare la raccolta delle varie autorizzazioni, si ricorre nei casi esaminati alla Conferenza dei Servizi (ai sensi della legge 340/2000), il tempo per la predisposizione del progetto definitivo raramente è inferiore ai dieci mesi.

Purtroppo le informazioni contenute nelle schede di monitoraggio sui motivi dei ritardi in fase di progettazione appaiono scarse e quindi debolmente significative: le motivazioni più citate sono comunque la necessità della VIA (19 casi) e del parere del CROP (6 casi).

Diversa è la situazione per il progetto esecutivo che appare un passaggio relativamente rapido. Si tratta infatti, come previsto dalla legge quadro e dal regolamento, dell'*ingegnerizzazione* del progetto, che, pur comportando un notevole lavoro tecnico, può essere organizzato e svolto in autonomia dal professionista.

Un accorciamento dei tempi del progetto che, si badi, non significa automaticamente un restringimento dei tempi effettivi a disposizione del progettista, sembrerebbe richiedere dunque in generale un esame puntuale soprattutto della fase della progettazione definitiva, con una eventuale semplificazione dell'iter amministrativo per le autorizzazioni necessarie.

Nell'ottica della programmazione, invece, un miglioramento della capacità previsiva delle amministrazioni e, quindi, un successivo miglior esito del monitoraggio in merito ai costi e soprattutto ai tempi, richiederebbe probabilmente un'anticipata selezione dei progetti da finanziare, con conseguente avvio della fase della progettazione. Si tratterebbe, insomma, di dotarsi autonomamente, cioè prima di attendere la sottoscrizione dei diversi APQ, di un insieme di progetti considerati di interesse e di rilievo regionale, sui quali avviare le prime fasi della progettazione (preliminare e definitiva), finanziando le singole amministrazioni con un apposito fondo (utilizzando quelli già disponibili o con nuove modalità ad hoc). Ciò non significa dare avvio ad una corsa degli enti locali verso qualsiasi tipo di progettazione, in quanto le priorità settoriali regionali dovrebbero essere preventivamente stabilite, anche in maniera stringente. Ciò consentirebbe di formare un "archivio progetti" coerente con la programmazione regionale al quale, da un lato, attingere anche per ottenere finanziamenti settoriali regionali, ma dall'altro, e soprattutto, poter attivare in tempi relativamente brevi eventuali APQ sui singoli settori, rispettando poi i tempi e i costi previsti in modo da governare meglio le tempistiche relative all'iter complessivo di realizzazione delle opere.

Da questo punto di vista appare di particolare interesse un recente APQ sottoscritto dalla Regione Piemonte con i Ministeri dell'Economia e delle Infrastrutture nell'ottobre 2004 per la promozione di progetti integrati per lo sviluppo locale.

Si tratta di un APQ con caratteristiche innovative nella filosofia di intervento: le risorse sono infatti destinate a finanziare la redazione di progetti integrati e di studi di fattibilità delle OO.PP. in essi compresi, in modo da formare, selezionando le richieste pervenute, una graduatoria di progetti ritenuti "strategici" e per le quali avviare le fasi progettuali fino al progetto definitivo (attraverso un ulteriore e successivo finanziamento). L'obiettivo è quindi in questo caso proprio quello di costruire un "archivio progetti" per il successivo finanziamento delle opere.

Tra gli obiettivi dell'esperimento risulta evidente l'intenzione di affinare, attraverso una selezione trasparente delle richieste, la capacità di programmazione degli interventi infrastrutturali. Tra l'altro, proprio questa capacità di programmazione dei tempi e dei costi appare l'elemento determinante per poter accedere alle risorse, non irrilevanti, destinate alle premialità.