



CONFINDUSTRIA

Area Politiche Industriali
Infrastrutture, Logistica, Trasporti e Servizi Pubblici Locali

NOTA SUL RAPPORTO NUVEC-AGENZIA COESIONE 2018^(*)

Tempi di Realizzazione delle Opere Pubbliche

Dopo circa 4 anni dal precedente, il Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) dell’Agenzia per la Coesione Territoriale ha pubblicato un nuovo *Rapporto 2018¹ sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*, un tema particolarmente critico nell’ambito della realizzazione delle infrastrutture, anche per le sue ripercussioni sulla più ampia questione riguardante il sostegno alla crescita attraverso la leva degli investimenti pubblici. Il Rapporto 2018, curato dalla struttura di “Analisi e Monitoraggio degli Investimenti Pubblici” del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), analizza i tempi di attuazione delle opere pubbliche, dall’avvio della progettazione fino alla conclusione dei lavori.

Il campo di indagine del Rapporto 2018 comprende circa 56 mila interventi, per un valore economico complessivo di circa 120 miliardi di Euro, circa 21 mila interventi del precedente Rapporto 2014, riguardante 35 mila opere infrastrutturali per un valore di circa 100 miliardi di Euro. La programmazione delle opere pubbliche oggetto dell’indagine² ricomprende la pianificazione finanziata dai Fondi Strutturali e dalla Politica di Coesione Nazionale 2007-2013, sintetizzata nella *Tabella 1*.

Tabella 1 – Quadro riepilogativo degli interventi per opere pubbliche

Programmi	Progetti (n.)	Milioni di euro
Fondi UE	25.961	26.665
Nazionali	29.971	92.867
TOTALE	55.932	119.532

FONTE: Elaborazioni ACT – NUVEC su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2017 da banche dati BDU e SGP.

L’analisi dei tempi di attuazione delle opere pubbliche permette di conoscere numerosi dati relativi a fattori legati alla realizzazione sia di infrastrutture già concluse che di quelle in corso d’opera, quali: la durata stimata per ogni fase di attuazione dell’opera pubblica, la velocità impiegata dai diversi Enti attuatori per la costruzione dell’infrastruttura, nonché quella utilizzata per le differenti tipologie di opere, distinte principalmente per dimensioni, costi e settori. Vanno inoltre tenuti in considerazione: la localizzazione dell’opera pubblica, le normative regionali che

(*) Il presente approfondimento è stato elaborato da Giuseppe Mele e Marianna Salemi, Area Politiche Industriali (API-Confindustria), settore Infrastrutture, Logistica, Trasporti e Servizi Pubblici Locali.

¹ I dati di monitoraggio sono quelli rilevati a fine 2017.

² L’analisi è stata elaborata da ACT – NUVEC su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2017 provenienti dalle seguenti banche dati: Banca Dati Unitaria (BDU) e Sistema Gestione Progetti (SGP), gestite dall’Ispettorato Generale per i Rapporti con l’Unione Europea del Ministero dell’Economia e delle Finanze e dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

regolano la materia legata alle norme tecniche per le costruzioni e la provenienza dei finanziamenti.

Il Rapporto analizza la realizzazione di ogni opera infrastrutturale nelle diverse fasi di esecuzione. I singoli *step*, divisi tra loro dal “tempo di attraversamento”³, sono caratterizzati da una durata che sommata a quelle delle altre fasi va a identificarsi con il tempo impiegato complessivamente per la realizzazione dell’opera. La suddivisione per fasi è importante in quanto non soltanto permette di stimare il tempo medio di realizzazione delle opere già concluse e di quelle non ancora terminate, ma anche la durata di ogni singola fase.

A differenza del precedente Rapporto 2014⁴, il Rapporto 2018 identifica distintamente ogni singola fase e i relativi tempi di attraversamento riguardanti il complesso dei seguenti cinque momenti di attuazione di un’opera:

- progettazione preliminare;
- progettazione definitiva;
- progettazione esecutiva;
- aggiudicazione bando di gara;
- esecuzione lavori.

I tempi di attraversamento hanno una forte incidenza sulla durata delle singole fasi, la quale dipende da diversi fattori, come pianificazione economica dell’infrastruttura, la grandezza di quest’ultima, ecc. Considerando complessivamente i cinque momenti di attuazione di un’opera pubblica, la stima dei tempi di attraversamento utilizzati lungo l’intero iter di attuazione dell’infrastruttura rappresentano il 54,3% dei tempi dell’intero processo di realizzazione. La fase con i tempi di attraversamento più lunghi è quella relativa alla progettazione preliminare, che complessivamente (fase + tempo di attraversamento) copre più di due terzi (circa il 69%) del tempo impiegato per la realizzazione dell’intera opera; la fase di affidamento dei lavori è invece quella caratterizzata da tempi di attraversamento meno rilevanti (32,1% sull’arco di tempo totale).

Con riferimento al precedente rapporto 2014, i tempi di attraversamento si sono ridotti in media dal 61,3% al 54,3% dei tempi totali; nello specifico, le fasi di progettazione preliminare, di progettazione esecutiva e di affidamento ai lavori sono quelle che hanno registrato una più evidente contrazione. Mettendo a confronto la durata dei tempi di attraversamento con l’importo delle opere, è rilevante sottolineare che i primi diminuiscono al crescere della spesa utilizzata nella realizzazione dei lavori.

Analizzando la divisione dei lavori in fasi di realizzazione, si possono ricavare diverse informazioni; un esempio è la possibilità di stabilire quella che richiede tempistiche più lunghe.

Con riferimento alla realizzazione di lavori già conclusi, i dati temporali ed economici vengono analizzati a consuntivo; per quelle opere infrastrutturali non ancora concluse o non ancora avviate, invece, si utilizzano modelli statistici di stime. Questa tipologia di analisi è particolarmente rilevante al fine di capire in che modo i tempi di attuazione delle opere pubbliche si siano modificati negli ultimi anni, anche per i lavori di grandi dimensioni, mediamente più lenti.

³ I tempi di attraversamento si identificano generalmente con le attività amministrativo-burocratiche che sono solite precedere la nuova fase.

⁴ Che identificava le “fasi” e le “superfasi”, cioè comprendenti i tempi tra la singola fase e i seguenti tempi di attraversamento alla successiva.

La prospettiva che permette di stimare meglio i tempi di attuazione dei lavori è infatti quella delle “classi di costo”. Maggiore è il valore economico dell’infrastruttura, maggiore è il tempo impiegato per la sua realizzazione. I tempi medi di attuazione hanno subito una limitata contrazione tra i dati osservati nel Rapporto 2014 e quelli analizzati nell’ultimo Rapporto 2018, complessivamente pari a 0,1 anni (da 4 anni e 5 mesi e 4 anni e 4 mesi circa). Questa diminuzione è dovuta principalmente alla contrazione verificatasi nell’ambito delle piccole opere, caratterizzate da un importo inferiore ai 100 mila Euro⁵, mentre per le opere maggiori (quelle comprese tra i 50 e i 100 milioni di Euro) si è verificato un incremento che va da 11,6 a 12,2 anni e all’impiego di un anno in più per il completamento di quelle che superano i 100 milioni di Euro.

In generale, l’aumento dei tempi di attuazione delle opere pubbliche risulta proporzionale alla dimensione delle classi di costo. La distinzione su tre macro-fasi (progettazione, affidamento e esecuzione), nell’ultima si concentra la maggior parte del tempo di realizzazione in tutte le classi di costo.

All’interno del Rapporto vengono anche evidenziati differenti tempi di attuazione di un’opera pubblica su base settoriale. Le infrastrutture che richiedono maggiori tempi realizzativi sono quelle comprese negli “altri trasporti” (cioè porti, aeroporti, stazioni e interporti), con un tempo di realizzazione medio di circa 6,8 anni, seguite dalle “risorse idriche”, con un tempo medio di 5,2 anni, come nei settori “smaltimento reflui e rifiuti” e “cultura e servizi ricreativi”. Le opere pubbliche che richiedono in media un tempo di realizzazione inferiore sono quelle appartenenti al settore “edilizia”⁶.

Al fine di procedere con un’analisi puntuale della durata impiegata in media per la realizzazione delle opere pubbliche, è rilevante esaminare anche l’influenza che l’Ente attuatore esercita nella realizzazione. In questo contesto è quindi opportuno tener presente il livello territoriale e la relativa delimitazione regionale, nonché le condizioni socio-economiche, le capacità amministrative, le condizioni orografiche e climatiche.

Le categorie di Enti comprendono sia Enti locali (Regioni, Province e Comuni), sia Enti di gestione delle reti infrastrutturali (ANAS, RFI, ecc.), cioè non legate a specifici contesti amministrativo-territoriali, ma che, al contempo, realizzano opere pubbliche di più elevata complessità e maggiori dimensioni strutturali ed economiche: cioè tutti aspetti che richiedono tempi complessivi di realizzazione maggiori rispetto alle opere finanziate dagli enti locali.

Tra le Regioni, quelle meridionali hanno bisogno di un arco temporale maggiore per la realizzazione di opere; in particolare Molise e Basilicata sono le Regioni che utilizzano più tempo (5,7 anni) seguite dalla Sicilia (5,3 anni), al quarto posto, dalla Liguria (5,2 anni) e poi, ancora nel Sud, dalla Campania (5 anni). Tutte le altre Regioni hanno bisogno di meno di 5 anni. Le Regioni che impiegano il minor tempo sono Lombardia ed Emilia Romagna (4,1 anni), seguite da Piemonte, Valle d’Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Lazio e Calabria⁷.

La fase di attuazione che in genere richiede il maggior periodo di tempo è quella della “progettazione”; in nessun caso invece la fase di “affidamento” supera un anno di tempo, mentre quella relativa alla “esecuzione dei lavori” rimane circoscritta in un lasso di tempo inferiore ai due anni per tutte le Regioni. La Regione che impiega il maggior tempo nella progettazione è il Molise

⁵ La loro realizzazione è infatti passata da un tempo di realizzazione di 2,9 a 2,6 anni.

⁶ Questo settore comprende in senso più ampio anche quello dell’ “edilizia pubblica abitativa”, includendo edilizia economica popolare, edilizia scolastica, ecc.

⁷ Quest’ultima risulta la Regione meridionale che impiega il minor tempo.

(3,7 anni), seguita dalla Sicilia (3,3 anni), mentre la Regione che utilizza il minor tempo è la Calabria (2,2 anni). Con riferimento alla fase di “affidamento dei lavori”, la Regione con i tempi maggiori è la Campania (9 Mesi), mentre quella con i tempi minori è il Trentino Alto Adige (3 mesi). Infine, la fase di “Realizzazione dei lavori” risulta più breve per le opere realizzate nella Regione Friuli Venezia Giulia e più lunga in Basilicata.

Nel confronto col precedente Rapporto, tra le quattro Regioni coi tempi complessivi maggiori, Molise e Basilicata registrano un incremento del 28% superiore a quello medio nazionale, la Sicilia +19% e la Liguria +17%. Nelle altre Regioni settentrionali, salvo alcune eccezioni, la variazione dei tempi medi di realizzazione delle opere pubbliche tende a ridursi rispetto alla media nazionale.

Rispetto alla media nazionale, i Gestori di Reti impiegano il 14% di tempo in più nella fase di progettazione, mentre le Regioni il 32% in meno. Nella fase “affidamento”, al contrario, i Gestori di Reti impiegano il 15,4% di tempo in meno, mentre i Comuni di media dimensione⁸ il 34,3% in più. Nella fase di “Esecuzione” le Regioni, ancora una volta, riescono ad impiegare un tempo minore rispetto a quello emerso dalla media nazionale (-15,4%) a differenza dei Ministeri che utilizzano un 10,1% di tempo in più.

Complessivamente le Regioni si evidenziano come gli Enti che impiegano il minor tempo nella realizzazione delle opere pubbliche, mentre i piccoli Comuni e quelli di media dimensione tendono ad avere maggiori difficoltà. Come già esposto in precedenza, anche i Gestori di Reti, occupandosi di costruzioni più impegnative, utilizzano in media un lasso di tempo maggiore rispetto ai dati nazionali.

La riduzione dei tempi impiegati nella realizzazione delle opere pubbliche rappresenta, quindi, un obiettivo rilevante per ridurre gli squilibri della dotazione infrastrutturale del nostro Paese nel confronto con altri Paesi europei mediamente più veloci⁹, ma anche rallentare per sostenere la crescita, essendo il comparto delle infrastrutture uno dei più significativi a livello di investimenti complessivi, pubblici e privati.

Tra le maggiori cause di questa situazione vanno senza dubbio annoverate: carenze di visione sull’assetto infrastrutturale nazionale, l’assenza di pianificazione basata sulla sostenibilità gestionale della PA, nonché una sottovalutazione dei rischi realizzativi. In questo contesto è rilevante aggiungere che il quadro normativo alla base della programmazione infrastrutturale impone vincoli piuttosto rigidi alla progettazione delle opere, che contribuiscono ulteriormente al rallentamento della loro realizzazione.

Fondamentale è realizzare opere basate su una domanda attendibile, ancor prima di procedere alla progettazione, identificare idee progettuali alternative a quella iniziale, individuare e coinvolgere gli stakeholders interessati al progetto.

In tale contesto sarebbe inoltre fondamentale confrontare i vari progetti che si vogliono realizzare, al fine di evitare “infrastrutture parallele” e quindi in competizione tra esse, oppure di creare

⁸ Quelli caratterizzati da un numero di abitanti che va da 50.000 a 100.000 mila individui.

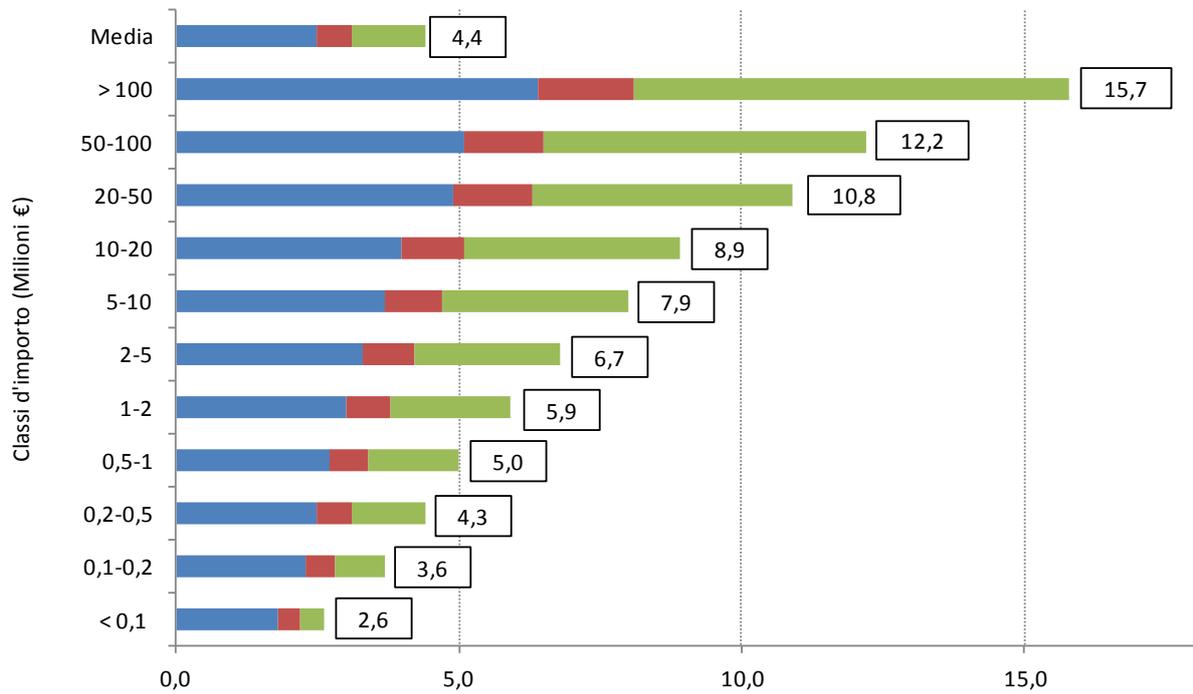
⁹ A tal proposito basti pensare che, in riferimento allo sviluppo della rete autostradale, dal 1990 al 2016 l’Italia ha registrato un incremento del solo 7% in più rispetto al resto dei Paesi europei, dato irrilevante in confronto a quelli del Regno Unito (+7%), della Germania (+17%), della Francia (+62%) e addirittura della Spagna, che ha registrato nello stesso lasso di tempo un aumento del 172%. Esempi simili possono essere riscontrati per la Linea ferroviaria ad Alta Velocità.

sinergie tra opere simili, sfruttando in questo caso i benefici che ne deriverebbero, tra i quali una sicura riduzione di tempo nella loro realizzazione.

In conclusione, nella realizzazione di un'opera pubblica, al fine di risparmiare tempi e risorse, è particolarmente necessario investire in modo appropriato sulla prima fase, il progetto di fattibilità tecnica ed economica, per il quale è rilevante acquisire il maggior numero di informazioni necessarie per una migliore esecuzione.

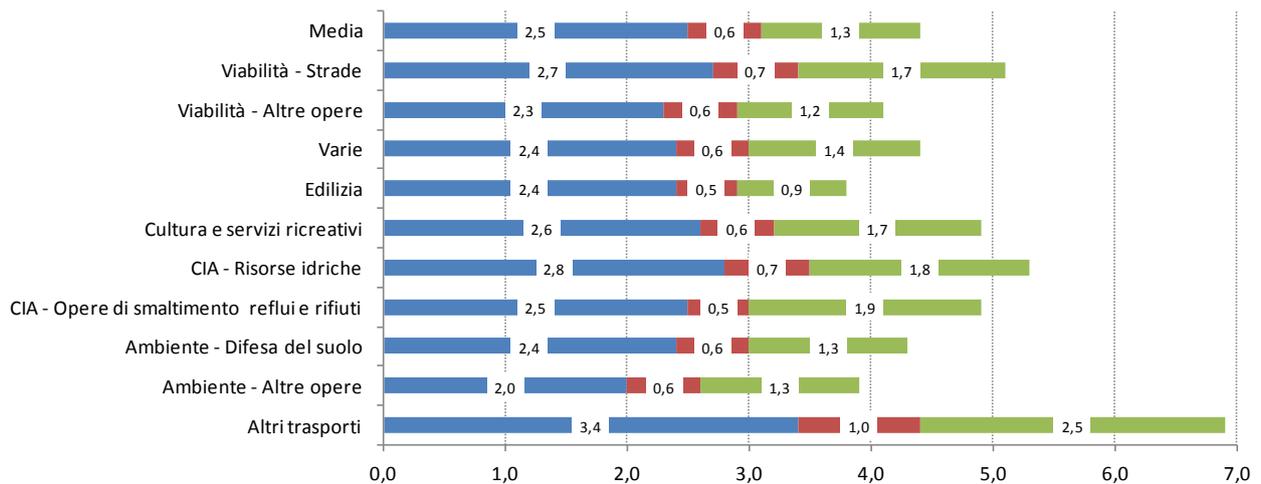
Appendice

Tempi di realizzazione per fasi delle opere pubbliche per classe d'importo (anni, mesi)

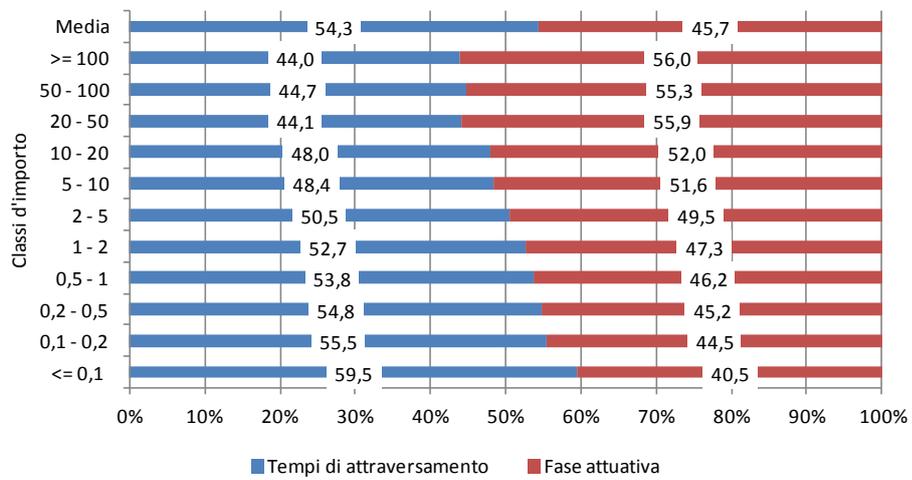


	< 0,1	0,1-0,2	0,2-0,5	0,5-1	1-2	2-5	5-10	10-20	20-50	50-100	> 100	Media
■ Progettazione	1,8	2,3	2,5	2,7	3,0	3,3	3,7	4,0	4,9	5,1	6,4	2,5
■ Affidamento	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,4	1,4	1,7	0,6
■ Esecuzione	0,4	0,9	1,3	1,6	2,1	2,6	3,3	3,8	4,6	5,7	7,7	1,3

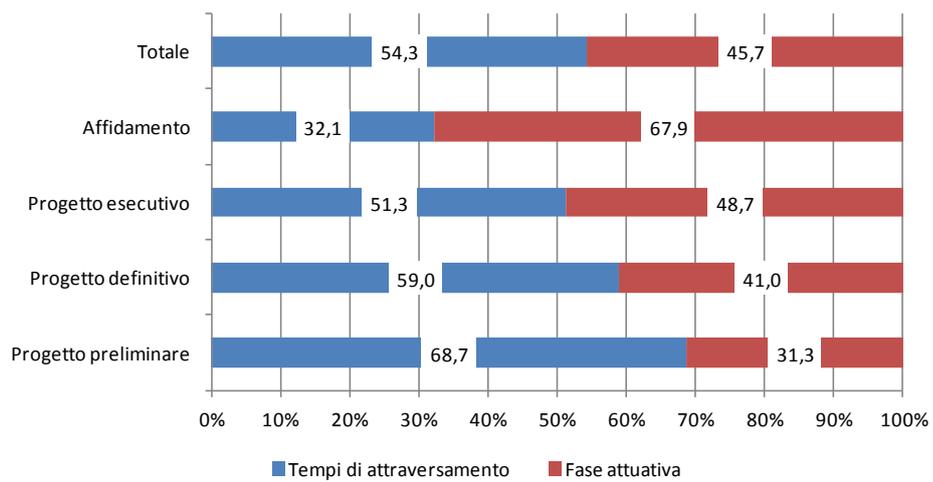
Tempi di realizzazione per fasi delle opere pubbliche per settore (anni, mesi)



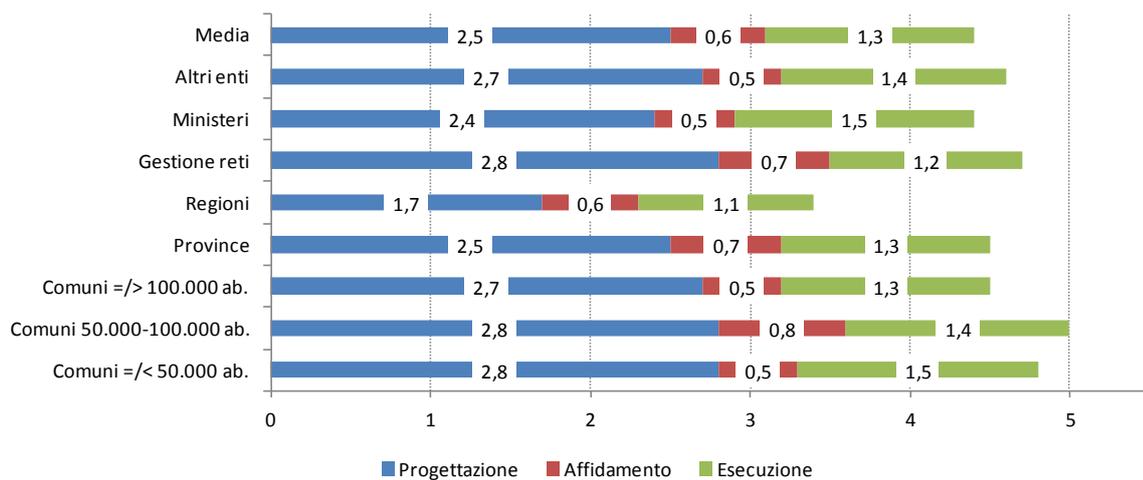
Incidenza dei tempi di attraversamento per classe d'importo



Incidenza dei tempi di attraversamento per fase



Tempi di realizzazione per fasi delle opere pubbliche ente attuatore (anni, mesi)



Tempi di realizzazione per fasi delle opere pubbliche ente attuatore (anni, mesi)

