

TEMPISTICHE DELLE OPERE PUBBLICHE: IL CASO DEGLI INTERVENTI DI
DIFESA DEL SUOLO IN PIEMONTE – *prima versione*

Davide BARELLA¹, Alessandro SCIULLO²

SOMMARIO

La ricerca si è proposta di verificare empiricamente la consistenza delle ipotesi avanzate in letteratura circa le cause della dilatazione dei tempi e della ridotta efficacia dei processi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia. L'effetto combinato delle difficoltà di reperimento in tempi certi dei finanziamenti necessari all'esecuzione delle opere e delle complesse ed articolate procedure politico-amministrative che presiedono alla loro approvazione sembra essere determinante nella produzione di tali insoddisfacenti esiti. La ricerca ha preso in esame le opere realizzate in Piemonte nel campo della difesa del suolo attraverso lo strumento dell'Accordo di Programma Quadro. Questo criterio di scelta isola parzialmente le questioni più direttamente legate al finanziamento e consente di concentrarsi sulle criticità connesse ai processi di progettazione e attuazione delle opere che si sviluppano in un contesto d'azione determinato dalla declinazione del complesso quadro normativo (all'incrocio di diverse normative settoriali) su strutture e prassi organizzative e interorganizzative (interistituzionali) più o meno consolidate. Il paper presenta oltre alle principali evidenze risultanti dall'indagine, alcune ulteriori ipotesi di interpretazione delle criticità utili all'individuazione di possibili pratiche che ne supportino la risoluzione.

¹ IRES Piemonte, Istituto di Ricerche Economico Sociali, Via Nizza 18, 10125, Torino, barella@ires.piemonte.it

² idem, sciullo@ires.piemonte.it

1. Introduzione

Nel corso dell'ultimo decennio il tema dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia è stato oggetto di ampia riflessione. Nel complesso, le indagini finora svolte a livello nazionale concordano nel sottolineare tempi e costi di realizzazione delle opere significativamente elevati (Balassone, 2012; Banca d'Italia, 2011; Italiadecide 2012; Uver 2011, Visco 2012) le cui cause sono ricondotte a numerose ragioni. In particolare, i fattori in grado di condizionare il decorso di un'opera pubblica possono essere ricondotti a tre distinti profili:

a) istituzionale e procedurale

- la presenza di un quadro istituzionale frammentato in cui non sono sempre chiare le competenze dei diversi soggetti pubblici (con conseguente sovrapposizione di ruoli e funzioni e difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo);
- lunghi tempi amministrativi che intercorrono nelle fasi procedurali;

b) gestionale e finanziario

- la sostanziale assenza programmi di investimento di carattere pluriennale in grado di garantire continuità e certezza nei finanziamenti;
- 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 di realizzazione (Bentivogli et al 2011; Carlucci et al 2010; Casadio e Paccagnella, 2011).

c) tecnico

- la diffusa presenza di carenze progettuali che conducono a significative variazioni delle caratteristiche dell'opera nel corso delle diverse fasi;
- l'indisponibilità delle aree dei lavori.

Tenendo presente questo quadro riferibile alla generalità dei processi di realizzazione delle opere, la ricerca ha indagato i processi decisionali ed autorizzativi nel campo degli interventi di difesa del suolo avviati in Piemonte nell'ultimo decennio, attraverso lo strumento degli Accordi di Programma Quadro (APQ) in attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma stipulata tra la Regione e il Ministero per lo Sviluppo Economico nel 2000. A tal fine, l'indagine si è avvalsa dei dati acquisiti attraverso il sistema di monitoraggio successivamente integrati con una serie di informazioni raccolte con lo studio approfondito di alcuni casi ed un questionario rivolto ai soggetti attuatori. La ricerca è stata svolta dall'Ires Piemonte su incarico della Regione Piemonte (Direzione Programmazione strategica) nell'ambito delle attività di assistenza tecnica del "Progetto Monitoraggio" (un'iniziativa avviata dalla Delibera CIPE 17/2003 e condotta in partenariato con il Ministero dello Sviluppo Economico e le Regioni al fine di migliorare la qualità degli investimenti pubblici).

Il documento è articolato in tre parti. Il prossimo paragrafo si sofferma sulle questioni metodologiche, un focus necessario in ragione dall'eterogeneità delle fonti informative e dei metodi di acquisizione utilizzati (dati secondari, interviste e questionari). Il paragrafo successivo propone una sintesi dei principali risultati dell'indagine, con attenzione particolare alle percezioni delle criticità da parte dei principali attori dei processi di realizzazione, i Responsabili Unici di Procedimento (RUP). L'ultima parte tenta di tematizzare la criticità dei processi individuando gli elementi che sembrano più rilevanti nel determinare tempi e efficacia degli interventi.

2. Metodologia: dati utilizzati e strumenti di indagine

2.1 I dati del Progetto Monitoraggio (SGP)

Uno degli elementi caratterizzanti l'esperienza degli Accordi di Programma Quadro finanziati dal Fondo Aree Sottoutilizzate consiste nell'aver approntato un opportuno sistema di monitoraggio in grado di acquisire informazioni sulle diverse fasi in cui si articola il processo progettuale e realizzativo delle opere pubbliche. Per rafforzare tale sistema, il Dipartimento per le politiche di Sviluppo ha promosso un'apposita iniziativa (Progetto Monitoraggio) che si è evoluta nel corso degli anni ed oggi contribuisce, in attuazione di quanto previsto dal QSN 2007-2013, a realizzare il monitoraggio unitario e integrato dell'andamento complessivo della politica regionale, nelle sue due componenti: nazionale (Fondo Aree Sottoutilizzate – FAS ora Fondo Sviluppo e Coesione) e comunitaria (Fondi Strutturali comunitari). In questo ambito è stato sviluppato il "Sistema Gestione Progetti" (SGP), che integra i precedenti strumenti utilizzati per monitorare l'andamento degli interventi, al fine di semplificare ed unificare i flussi di trasmissione dati per le amministrazioni locali e centrali.

SGP rende così disponibile la restituzione di un quadro regolarmente aggiornato sulla programmazione e sullo stato di avanzamento delle Intese, degli APQ e dei singoli interventi e il tempestivo rilevamento delle criticità presenti nella fase di attuazione degli interventi. Rappresenta quindi una risorsa informativa preziosa sia per i decision-maker (in termini di intervento nei processi e supporto alle operazioni di eventuale riallocazione delle risorse) sia per lo studio dei processi realizzativi degli interventi. Nell'indagine sono stati utilizzati i dati (aggiornati al 31 dicembre 2011) riferiti alle seguenti caratteristiche delle opere: stato di attuazione, soggetti attuatori, dimensione e tipologia dell'intervento, tempi di svolgimento delle diverse fasi di realizzazione e localizzazione delle opere.

Il sistema di monitoraggio vigente, pur rappresentando una rilevante fonte di informazione, non consente di ricostruire l'intera storia dei progetti realizzati per due principali ragioni. Innanzi tutto il sistema registra le vicende degli interventi a partire dal momento in cui

entrano a far parte di un APQ, laddove è noto che alcune opere hanno una significativa storia pregressa. In secondo luogo, alcuni dettagli operativi e talune fasi procedimentali non sono registrate nel sistema di monitoraggio; le modalità di affidamento degli incarichi, le durate e gli sviluppi delle conferenze dei servizi, le eventuali attività di espropriazioni di aree, le sospensioni dei lavori e perizie di varianti, per fare alcune esempi, quasi mai lasciano traccia esplicita nel sistema di monitoraggio. Al fine di raccogliere informazioni su questi aspetti, in accordo con le strutture regionali sono state avviate due distinte attività: la ricostruzione puntuale di alcuni casi studio (par 2.2); la somministrazione di un questionario, predisposto anche sulla base degli elementi emersi dalla ricostruzione dei casi, ad un insieme significativo di soggetti attuatori (ovvero ai Responsabili Unici di Procedimento che hanno presidiato le procedure relative all'attuazione delle opere , par.2.3).

2.2 I casi studio e la definizione di uno schema di processo

I casi studio, finalizzati a fornire elementi per osservare e ripercorrere da vicino l'effettivo e concreto dispiegarsi dei processi e delle procedure sottese alla realizzazione degli interventi, sono stati individuati con le Direzioni regionali in modo tale che fossero rappresentate le principali tipologie di opere (idrauliche e di versante, di piccole e grandi dimensioni) ed i diversi soggetti attuatori (Comuni, Comunità montane e A.I.Po).

La realizzazione di un'opera pubblica, riprendendo i profili richiamati nell'introduzione, è l'esito di un processo composto da tre principali dimensioni: gestionale e finanziaria, tecnico-progettuale, giuridico-istituzionale-procedurale. La dimensione gestionale e finanziaria concerne sia il reperimento delle risorse finanziarie necessarie sia le modalità del loro trasferimento al soggetto attuatore e poi all'impresa. La dimensione tecnico-progettuale interessa la definizione del problema all'origine dell'intervento e si concretizza dapprima nell'individuazione della soluzione (attraverso i diversi stadi di progettuali) e poi nella successiva esecuzione dei lavori. La dimensione giuridico-istituzionale riguarda invece i diversi passaggi procedurali di carattere politico-amministrativo che legittimano le diverse attività (attraverso approvazioni, autorizzazioni, ecc.). Sulla base di tali considerazioni, per orientare l'analisi dei casi è stato elaborato uno schema di processo che in massima parte riproduce il percorso procedurale disciplinato dalla normativa in materia di opere pubbliche ed individua tre fasi, temporalmente successive (fig.1):

A) fase progettuale-amministrativa: che si compone dell'insieme di attività che dalla rilevazione del problema portano, attraverso i diversi gradi di progettazione e l'acquisizione di autorizzazioni e pareri, all'affidamento provvisorio dell'incarico di esecuzione delle opere³;

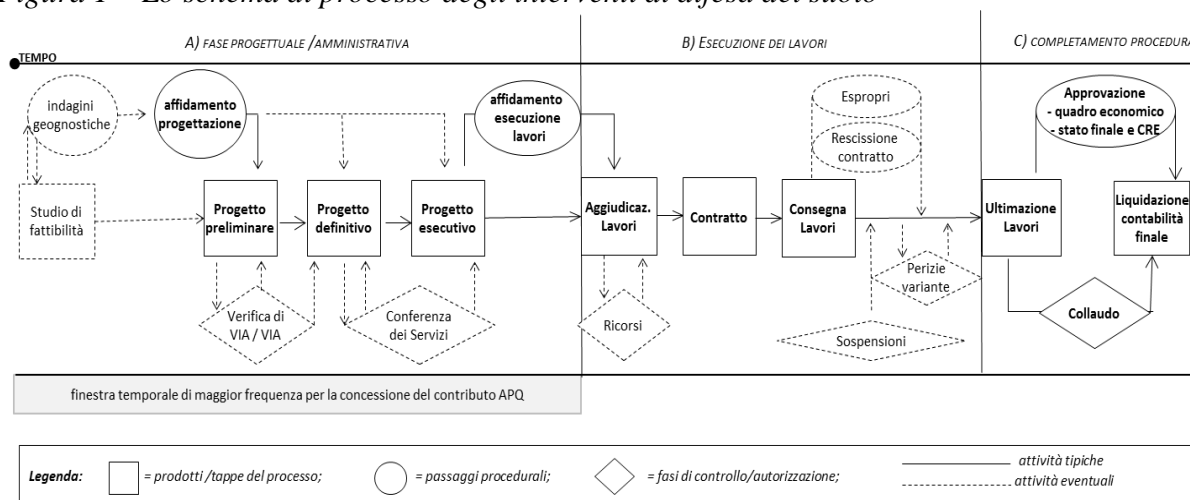
³ La durata di questa fase riportata negli schemi di processo che corredano i casi (V.oltre) è ottenuta considerando la data di comunicazione della disponibilità del contributo APQ da parte della Regione e la data di affidamento provvisorio dell'incarico di esecuzione.

B) fase di esecuzione dei lavori, ovvero il periodo che dall'aggiudicazione dell'incarico di esecuzione lavori arriva all'ultimazione dei lavori

C) fase di completamento della procedura: fase prettamente amministrativa che prevede la produzione di atti che certificano la corretta ed efficace esecuzione delle opere (stato finale dei lavori, collaudo, ecc.).

Le diverse fasi sono composte da una pluralità di attività, alcune di queste sono sempre presenti e comuni a tutti i casi mentre altre sono solo eventuali ovvero possono manifestarsi o meno in ragione delle caratteristiche dell'opera (ad es. la procedura di “verifica di VIA”, l'espropriazione di aree, ecc.) o del processo (sospensioni, perizie di variante, ecc.).

Figura 1 – Lo schema di processo degli interventi di difesa del suolo ^a



[a] in grassetto sono evidenziate le fasi previste dalla normativa sulle oo.pp.

2.3 La survey rivolta ai Responsabili Unici di Procedimento

La ricostruzione dei casi studio è stata finalizzata ad individuare temi e passaggi rilevanti del processo di realizzazione; alcuni sono propri di tutti i processi relativi alle opere pubbliche (l'iter progettuale, i procedimenti di autorizzazione, le Conferenze dei servizi, i rapporti con le imprese); altri sono strettamente connessi all'ambito di intervento della difesa del suolo (il contesto di pianificazione, l'essere o meno collegati ad eventi alluvionali, il carattere di emergenza, i condizionamenti di luogo e di tempo nell'esecuzione delle opere, ecc).

Si è quindi deciso, a integrazione e sulla base delle indicazioni rilevate attraverso i casi studio, di allargare il campo di indagine ad un numero più ampio di casi predisponendo e somministrando un questionario ai RUP degli interventi inseriti nei diversi APQ di difesa del suolo stipulati dalla Regione Piemonte con il Ministero per lo Sviluppo Economico e con il Ministero dell'Ambiente e Tutela del territorio. Il questionario è stato strutturato in modo tale da non rappresentare un impegno eccessivamente gravoso per i RUP. Da una parte si è deciso di acquisire informazioni che fossero “facilmente accessibili” individuando interventi non troppo lontani nel tempo. Dall'altra ci si è orientati verso la somministrazione on-line. Ai

RUP è stata inviata una mail con le ‘istruzioni per l’uso’ ed una password per l’accesso alla compilazione⁴ che corrispondeva al codice con cui l’intervento è registrato in SGP. In questo modo è stato possibile incrociare le informazioni ricavate con il questionario con i dati presenti nel database del monitoraggio consentendo da un lato di verificare la congruenza delle risposte e dall’altro di arricchire la base dati già esistente sugli interventi.

Il questionario è stato strutturato in quattro sezioni: a) informazioni di carattere generale sull’intervento e sul soggetto attuatore; b) caratteristiche delle fasi progettuale e di affidamento lavori (la c.d. *fase amministrativa*); c) esecuzione lavori e chiusura intervento; d) valutazioni complessive sul processo di realizzazione.

In ultimo è bene segnalare che, in ragione di un non trascurabile turn-over negli uffici tecnici comunali, la selezione dei RUP cui inviare il questionario è stata operata sulla base della disponibilità di affidabili riferimenti (indirizzo email); pertanto il campione risultante è da considerarsi statisticamente non significativo.

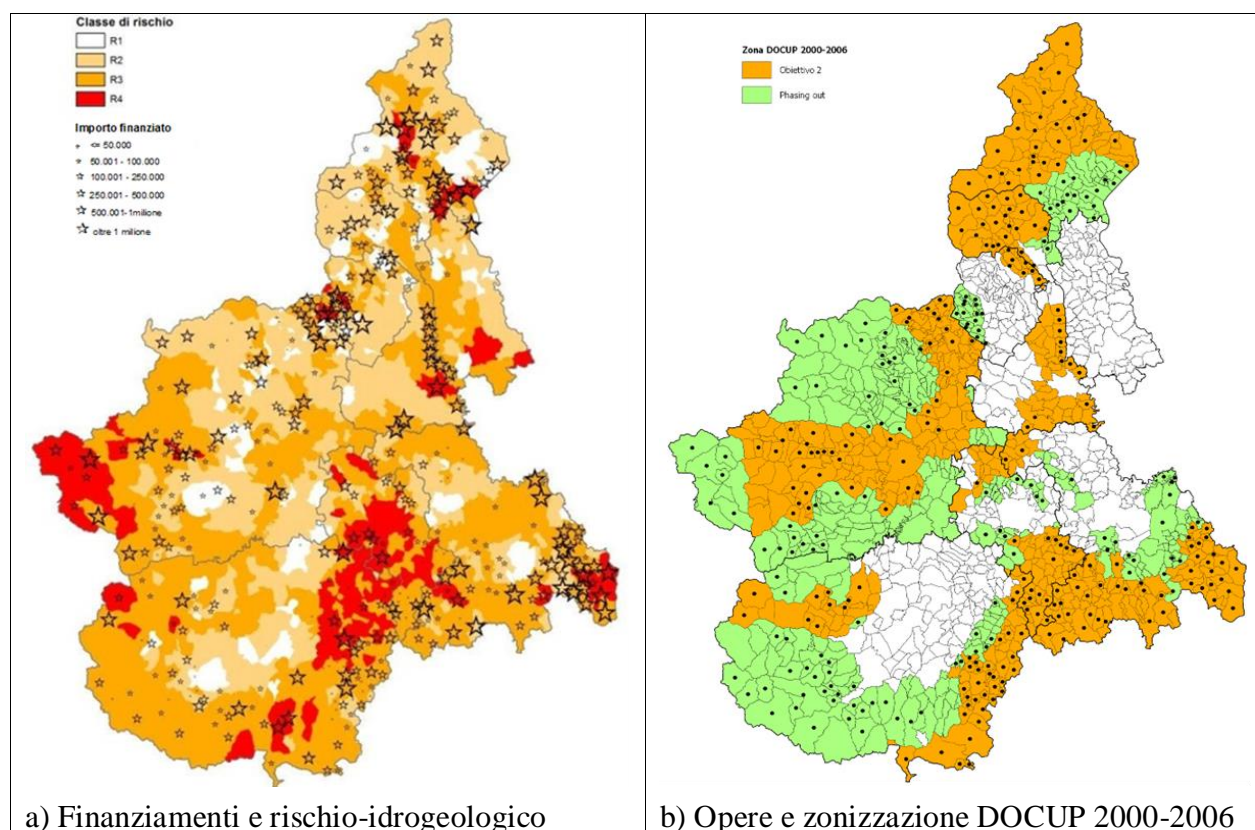
3. I principali risultati dell’indagine

3.1 Profilo generale degli interventi di Difesa del Suolo finanziati con gli APQ

Nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006, attraverso il meccanismo Intesa-APQ è stato promosso in Piemonte un significativo programma di investimenti con il quale sono stati sottoscritti 40 Accordi di Programma Quadro (APQ) e avviati oltre 1500 interventi per un ammontare di risorse pari a circa 2 miliardi di €, la maggior parte delle quali dedicate alla realizzazione di opere pubbliche. 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 di opere per la difesa di abitati, insediamenti produttivi e commerciali, per prevenire dissesti idrogeologici o ripristinare ambienti colpiti da eventi alluvionali.

Figura 2 – La distribuzione territoriale degli interventi di Difesa del Suolo

⁴ Il questionario è stato realizzato con il software open source Limesurvey (<http://www.limesurvey.org/>) ed è stato ospitato su un server messo a disposizione (e fisicamente localizzato) presso IresPiemonte.



Fonte: SGP, ARPA, Regione Piemonte

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 161 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 i comuni (tab.2).

Tabella 1 - Caratteristiche principali APQ Difesa del suolo (dicembre 2012)^a

APQ	Anno	Risorse (x1000 €)	Costo realizzato	Interventi per APQ			Interventi per soggette attuatore		
				totale	conclusi	importo medio	Comuni	Comunità montane	AIPO
DS Difesa Suolo	2003	41.467	100%	257	255	161.352	28%	52%	20%
DT I Atto Integrativo	2004	48.587	72%	76	65	639.300	87%	5%	7%
DU II Atto Integrativo	2006	13.288	88%	92	57	144.431	67%	17%	12%
DV III Atto Integrativo	2007	69.452	54%	81	2	857.440	75%	8%	12%

[a] L'APQ DU non è in tutto paragonabile agli altri perché ha finanziato per molti interventi la sola fase di progettazione

Se si osservano i dati relativi alle tempistiche effettive degli interventi (tab. 2) il primo aspetto che balza agli occhi è la lunghezza della durata delle fasi progettuali (in cui sono ricomprese le procedure per l'acquisizione di pareri e autorizzazioni) rispetto ai tempi di esecuzione dei

lavori. Nei diversi Accordi, il tempo medio della fase di esecuzione dei lavori è circa la metà quando non addirittura pari a un terzo della somma dei tempi medi richiesti per elaborare ed approvare i progetti. Un'ulteriore peculiarità sembra risiedere nella presenza di tempi elevati nella fase di progettazione preliminare, il cui valore medio è quasi sempre superiore a quelli registrati nelle altre fasi progettuali (unica eccezione è l'ultimo APQ). I valori medi nascondono tuttavia un'alta variabilità, come si può rilevare osservando i valori della mediana e quelli relativi al I e al III quartile.

Tabella 2 - Tempistiche per fase e APQ (valori in gg.)^a

APQ	Statistiche	Progetto preliminare	Progetto definitivo	Progetto esecutivo	Affidamento	Esecuzione lavori	Durata totale
DS Difesa Suolo 257 interventi	Media	356	209	77	185	238	895
	I quartile	90	117	14	109	99	598
	mediana	241	173	35	144	169	806
	III quartile	613	273	91	240	332	1075
	n. casi	108	141	246	252	249	106
DT I Atto Integrativo 76 interventi	Media	442	286	71	216	376	1.262
	I quartile	97	153	28	122	111	806
	mediana	216	254	36	194	301	1.181
	III quartile	339	392	86	292	552	1.588
	n. casi	10	48	60	68	72	10
DU II Atto Integrativo 92 interventi	Media	467	372	167	215	368	1.142
	I quartile	100	178	32	104	141	679
	mediana	272	346	87	187	339	850
	III quartile	429	541	214	248	523	1.239
	n. casi	20	38	52	35	34	14
DV III Atto Integrativo 74 interventi	Media	275	309	122	250	413	904
	I quartile	62	139	30	156	328	881
	mediana	147	194	65	241	399	947
	III quartile	249	414	146	328	481	970
	n. casi	13	21	61	58	28	4
Totale 499 interventi	Media	369	257	94	202	288	949
	I quartile	88	120	19	112	115	622
	mediana	241	192	46	171	227	809
	III quartile	536	344	102	266	426	1.348
	n. casi	151	248	419	413	383	134

Fonte: SGP (dicembre 2011)

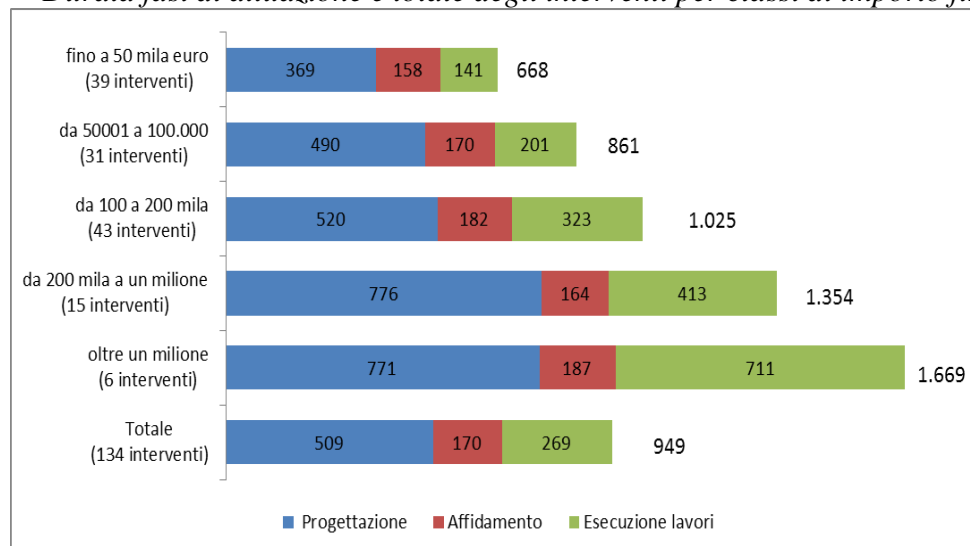
[a] Le durate delle singole fasi sono state calcolate come segue: Progettazione preliminare = (Inizio progettazione definitiva – Inizio Progettazione preliminare); Progettazione definitiva = (Inizio progettazione esecutiva – Inizio Progettazione definitiva); Progettazione esecutiva = (Fine progettazione esecutiva – Inizio Progettazione esecutiva); Affidamento = (Inizio Lavori – Fine progettazione esecutiva); Esecuzione lavori = (Fine lavori – Inizio lavori).

Per le singole fasi e per il totale sono stati considerati solo gli interventi che presentavano date delle fasi coerenti (successive e non sovrapposte) nel database SGP.

Per quanto concerne infine la dinamica delle durate nei diversi Accordi si segnala un tendenziale incremento, probabilmente dovuto alla diversa dimensione finanziaria degli interventi che è andata aumentando nel tempo. Tale caratteristica si rivela infatti una variabile

che sembra incidere in maniera determinante sulle tempistiche di realizzazione (fig.3) in particolar modo per la parte di progettazione (che però mostra valori elevati anche per importi modesti) e per quella di esecuzione, rispetto alla quale invece la proporzionalità è più marcata.

Figura 3 – Durata fasi di attuazione e totale degli interventi per classi di importo finanziato.



3.2 Processi realizzativi a confronto: i 5 studi di caso

La ricostruzione di singoli casi studio ha consentito di raccogliere utili informazioni integrative sulle dinamiche procedurali. La tabella 3 propone una lettura delle principali dimensioni delle opere e delle vicende che hanno caratterizzato i processi di realizzazione dei 5 interventi puntualmente ricostruiti. Pur nella forzatura analitica all'interno delle tre fasi già richiamate in precedenza (par 2.2) la varietà dei percorsi è evidente (cfr. appendice per informazioni di maggior dettaglio) così come la diversità delle caratteristiche tipologiche e dimensionali delle opere .

Tabella 3 – Caratteristiche degli interventi oggetto di ricostruzione

Intervento		CIPE0510	CIPE0316	CIPE0328	CIPE0535	CIPE0323
Soggetto attuatore		Comune Mollia	Comune Noasca	AIPO	Comune Ormea	CM Valle Ossola
APQ		II AI	I AI	I AI	II e III AI	I AI
Tipologia lavori		opere di versante	opere di versante	opera idraulica	opera idraulica	versante-idraulica
Costo (x1000€)	finanziato	200	495	5000	400	3047
	economie	14,3	80	0,003	46,5	794
periodo	inizio	07/2006	03/2004	06/2004	08/2006	08/2006
	fine	11/2010	12/2007	11/2010	04/2011	04/2011
Durata (gg e	fase progettuale amministrativa	854 (54%)	413(30%)	570(24%)	1212(70%)	638(32%)

valori % sul totale)	esecuzione lavori	521 (33%)	749(55%)	894(38%)	391(23%)	953(48%)
	completamento procedura	197(13%)	196(15%)	878(37%)	126(7%)	390(20%)
	Totale	1572	1358	2342	1729	1981

Pur nella loro eterogeneità, l'analisi dei casi ricostruiti consente di evidenziare alcuni elementi caratterizzanti le fasi principali (progettazione, affidamento ed esecuzione lavori) della realizzazione degli interventi di difesa del suolo come riportate nello schema di processo, con attenzione anche alla storia precedente all'inserimento in APQ.

a) Storia pregressa degli interventi

Ad eccezione dell'intervento in capo all'AIPO, autorità che non insiste permanentemente su un territorio ma interviene solo in presenza di disponibilità di risorse, tutti i casi esaminati presentano una più o meno lunga e articolata storia pregressa con tentativi di gestione del problema in capo a diversi soggetti e con varia efficacia. L'esigenza di intervenire nel comune di Mollia si può datare agli anni '60 quando vennero segnalate le prime instabilità del versante. Da allora si susseguirono un certo numero di interventi frammentari e gestiti da diversi soggetti che non risolsero il problema in modo organico. Solo i danni seguiti all'alluvione del 2002 fecero emergere l'esigenza di considerare la complessità del fenomeno erosivo redigendo una relazione preparatoria per il progetto definitivo che sarà poi finanziato con l'APQ. Nel comune di Noasca, invece, i problemi di instabilità del versante erano già stati ricompresi in un documento dell'autorità di bacino nel 1999 a seguito del quale si avviarono degli interventi di monitoraggio del versante. In corso di esecuzione di tali interventi si riscontrò l'urgenza di operare direttamente sul versante veicolando quindi i finanziamenti su opere di stabilizzazione e difesa passiva che entreranno poi in APQ. Nel comune di Ormea si assiste invece ad un decennale percorso di riformulazione dei contenuti progettuali che a partire dal 1998, e passando attraverso l'inserimento nel Piano Assetto Idrogeologico (PAI) nel 2001 (interventi su aree ad elevato rischio idrogeologico), produce successive formulazioni di proposte rimaste inattuato per mancanza di risorse fino al 2006, anno in cui attraverso l'APQ vengono canalizzate le risorse per un intervento nuovo nella definizione ma fondato sui precedenti progettuali. L'intervento gestito dalla Comunità Montana Valle Ossola, infine, si inserisce in diversi contesti di programmazione. La CM aveva infatti promosso un'indagine di area vasta nel 2001 per individuare un complesso di interventi integrati di cui una parte, i più urgenti, sono stati realizzati immediatamente mentre quelli ad un livello di media emergenza sono rientrati prima nel PAIP (il PAI Provinciale) e quindi nell'APQ. Gli interventi definiti meno urgenti nel documento del 2001 sono invece ancor in attesa di realizzazione.

b) Fase progettuale e amministrativa

Anche per quanto attiene l'iter progettuale l'AIPO fa eccezione dal momento che nella generalità degli interventi gestiti dall'Agenzia la progettazione è redatta da tecnici interni all'amministrazione. In tutti gli altri casi qui ricostruiti si è, in parte o del tutto, fatto ricorso ad affidamenti a tecnici esterni. Il comune di Mollia ha provveduto ad affidare direttamente, con valutazione del curriculum, incarichi di progettazione e direzione lavori ai tecnici che avevano provveduto alla stesura dei precedenti documenti tecnici. Il percorso di definizione dei contenuti del progetto è stato poi caratterizzato dal coinvolgimento di altre istituzioni competenti per materia e territorio (ARPA, Provincia, Regione direzione decentrata oo.pp.) e per l'ottenimento delle autorizzazioni, che non ha incontrato ostacoli rilevanti, si è fatto ricorso alla Conferenza dei Servizi e infine i lavori sono stati aggiudicati con procedura ristretta. Anche nel comune di Noasca si è proceduto ad affidamento diretto degli incarichi di progettazione e direzione lavori al professionista in precedenza già estensore del progetto preliminare. In questo caso i contenuti progettuali sono stati però radicalmente rivisti durante l'iter di definizione dell'esecutivo. Dapprima si è infatti proceduto ad uno scorporo di parte delle opere e alla conseguente redazione di due progetti definitivi distinti da finanziare con l'APQ; a questa fase ha poi fatto seguito, su indicazione della Regione, l'esigenza di canalizzare su un solo progetto tutte le risorse disponibili e quindi l'esigenza di procedere a nuove approvazioni dei documenti; al termine quindi solo una parte dell'iniziale progetto preliminare potrà essere realizzato attraverso lo strumento APQ rimanendo 'in sospeso' una parte complementare delle opere, cosa che ha minato parzialmente l'efficacia complessiva dell'intervento. La CdS, indetta con il determinante supporto della Regione (Sezione provinciale oo.pp.) e che ha rilasciato le richieste autorizzazioni, ha poi ribadito l'esigenza di procedere all'esecuzione delle opere complementari. L'affidamento dei lavori è quindi avvenuto con gara ad evidenza pubblica che ha rappresentato un certo aggravio di lavoro per gli uffici dell'amministrazione. L'AIPO che, come si è detto, progetta internamente ha comunque affidato all'esterno alcuni incarichi di indagini geognostiche di supporto all'attività progettuale. Il documento preliminare è stato sottoposto alla verifica di VIA (risultandone escluso) e il definitivo alla CdS che non ha indicato prescrizioni rilevanti. L'incarico di esecuzioni lavori è stato quindi affidato con gara ad evidenza pubblica che prevedeva una duplice offerta, al ribasso sui lavori, al rialzo per l'acquisizione del materiale di risulta con valore commerciale. Di particolare interesse l'iter progettuale dell'intervento in capo al comune di Ormea, finanziato con due APQ. La progettazione, affidata agli stessi professionisti che avevano elaborato i precedenti documenti, si è avviata sin dal suo grado preliminare (pur in presenza di preesistenti elaborazioni) al momento dell'inserimento delle opere in APQ (II AI). L'elaborato è stato sottoposto alla verifica di VIA (da cui è risultato escluso) e quindi, in versione definitiva, alla CdS che non ha rilevato particolari correzioni da apportare. Ciò nonostante si è andati incontro ad una sostanziale ridefinizione quando, dopo l'inserimento nell'APQ III AI per il finanziamento della successiva progettazione esecutiva e

della realizzazione delle opere, la Regione ha rilevato una difformità nei contenuti e quindi richiesto al comune di procedere ad avanzare un'istanza di adeguamento al Ministero per variare quanto inserito nell'APQ. Accettata la richiesta, il progetto ha dovuto comunque essere sottoposto ad una seconda verifica di VIA (che si è conclusa con una seconda esclusione) e ad una nuova CdS da cui è risultata l'autorizzazione all'esecuzione delle opere. L'incarico per l'esecuzione è stato quindi affidato con procedura negoziata. La progettazione dell'intervento gestito dalla Comunità Montana Valle Ossola, infine, si è sviluppato in maniera lineare nonostante la dimensione delle opere, in ragione della quale sia gli incarichi di progettazione, direzione lavori e di indagini geognostiche, sia l'esecuzione dei lavori sono stati affidati con procedura ad evidenza pubblica. La verifica di VIA e la CdS non hanno rilevato elementi di ostacolo all'avanzamento del processo e si sono rilevati utili strumenti per il suo supporto.

c) Esecuzione dei lavori

L'esecuzione dei lavori non ha incontrato in nessuno dei casi studiati ostacoli tali da impedire il raggiungimento di un esito efficace, anche se in tutti gli interventi si sono registrate sospensioni che causano consistenti ritardi. Nel caso del comune di Mollia le due sospensioni, per motivi climatici e di flussi turistici, hanno dilatato di 230 giorni la durata dei lavori fissata in 120. A Noasca, dopo un breve ritardo nella consegna dei lavori dovuto al flusso turistico estivo nella valle, si sono registrate 5 interruzioni per totali 309 giorni a fronte dei 270 giorni previsti a progetto ed ulteriori 55 giorni per il completamento di alcune opere accessorie. L'intervento gestito dall'AIPO è andato incontro a minori ritardi, 99 giorni (per due sospensioni) a fronte dei 700 giorni stimati nonostante la necessità di due perizie di variante che, seppure importanti in termini della definizione delle opere, non hanno causato dilazioni. Ritardi nella formale chiusura del procedimento sono però dovuti alla necessità di regolarizzazione del DURC di una delle ditte subappaltatrici. Sono stati necessari alcuni espropri che non hanno sollevato opposizioni rilevanti da parte dei soggetti coinvolti. Ad Ormea i lavori sono stati eseguiti con regolarità e rispettando i tempi di consegna, prorogati in considerazione della sospensione dovuta ai flussi della stagione estiva (91 giorni contro i 150 previsti per l'esecuzione). La Comunità Montana Valle Ossola, infine, ha dovuto procedere innanzi tutto a successive parziali consegne dei lavori per le avverse condizioni climatiche (febbraio, marzo, e aprile 2006) e per le stesse ragioni ha dovuto sospenderli per 191 giorni consecutivi, un tempo comunque ragionevole rispetto ai 730 giorni complessivi. Nessun problema è insorto nei rapporti di subappalto pur interessando una quota consistente delle opere (320 mila euro).

d) Note conclusive: elementi generali e criticità dei processi

Procedendo con l'ordine con cui si è dato conto delle fasi salienti dei processi ricostruiti si propongono qui alcune note derivate dall'intervista ai RUP utili per una riflessione generale sulla realizzazione degli interventi di difesa del suolo. Il RUP dell'intervento del comune di

Mollia ha tenuto a segnalare l'importanza, in considerazione dei limiti d'organico dell'amministrazione (e in ordine alla gestione di un intervento comunque di straordinaria complessità), della Direzione Difesa del Suolo (Settore decentrato OO.PP.) e la funzione di fondamentale supporto, ben oltre i limiti contrattuali, giocata dai tecnici incaricati. Nella sua opinione l'APQ è stato utile strumento e ha rappresentato una rilevante accelerazione nei trasferimenti di risorse tra Regione e Comune. Analoghi i rilievi mossi dal RUP del comune di Noasca che sottolinea le difficoltà delle piccole stazioni appaltanti nella gestione di procedimenti complessi per l'inadeguata dotazione di risorse umane e l'importante funzione sussidiaria svolta dagli altri soggetti istituzionali e primariamente dagli uffici regionali rimarcando la difficile sostenibilità finanziaria, per le piccole amministrazioni, di situazioni in cui si verificano ritardi nei trasferimenti delle risorse non sempre sostituibili con risorse proprie. Per quanto riguarda il RUP dell'intervento in capo all'AIPO, le segnalazioni più rilevanti riguardano la farraginosità della normativa e i rapporti tra le istituzioni che, fondandosi non sempre sulla reciproca fiducia e riconoscimento di ruoli, rischiano di allungare i processi e minarne l'efficacia. Il RUP del comune di Ormea tiene a rimarcare l'apporto determinante, in positivo, del settore decentrato della Direzione Regionale oo.pp ma sottolinea come l'efficacia complessiva dell'intervento, indiscutibile, risulterebbe potenziata dall'esecuzione di una serie di opere complementari già individuate in fase di progettazione. Il RUP dell'intervento realizzato presso la Comunità Montana Valle Ossola, infine, rileva come la gestione del processo abbia rappresentato una situazione di natura eccezionale rispetto agli interventi tradizionalmente gestiti dalla Comunità Montana (per importo, complessità del progetto e delle procedure di gara, vastità del territorio interessato). Tiene altresì a sottolineare la strategicità dello studio di fattibilità iniziale che, oltre ad aver consentito di inserire l'intervento in un più ampio contesto programmatico, si è rivelato un veicolo fondamentale per l'accesso ai finanziamenti e un utile strumento in grado di facilitare i lavori in sede di Conferenza dei Servizi. In secondo luogo, l'importante funzione svolta dalla procedura di "verifica VIA" sia quale sede per acquisire utili indicazioni sul contenuto del progetto, sia come elemento facilitatore dei successivi processi autorizzativi.

3.3 Gli elementi emersi dal questionario rivolto ai soggetti attuatori

Sulla base degli elementi emersi dall'analisi dei dati contenuti nel sistema di monitoraggio e dalla ricostruzione di singoli casi si è predisposto un questionario da rivolgere ai soggetti attuatori. In tal modo sono state acquisite una serie di informazioni relative a 207 interventi. Per i criteri di selezione utilizzati (par2.3) si è registrata una certa sovra rappresentazione degli interventi inseriti negli APQ più recenti (v.tab3).

Tabella 3 – L'universo degli interventi oggetto della survey suddivisi per APQ

APQ		Data stipula	Numero interventi
DS	Difesa Suolo	09/06/2003	13
DT	Difesa Suolo. I Atto Integrativo	21/06/2004	29
DU	Difesa suolo. II Atto Integrativo	27/07/2006	91
DV	Difesa suolo. III Atto Integrativo	07/11/2007	74
		Totale	207

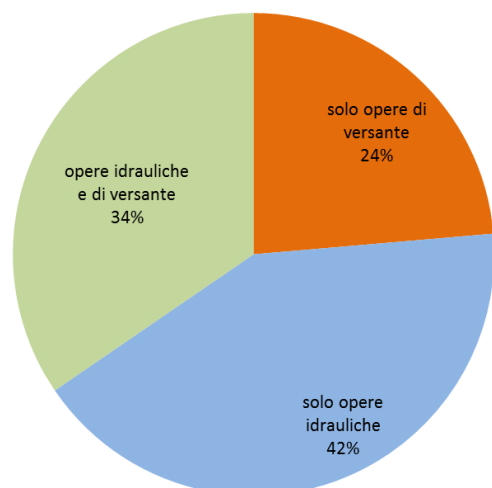
Nel seguito si propongono in sintesi i risultati più rilevanti riferiti alle diverse sezioni del questionario.

A) Informazioni generali

Il tasso di risposta da parte dei soggetti attuatori è stato pari a circa un terzo del totale. In particolare, 122 i RUP ai quali è stato inviato il questionario, 47 quelli che hanno risposto (fornendo informazioni relative a 55 interventi).

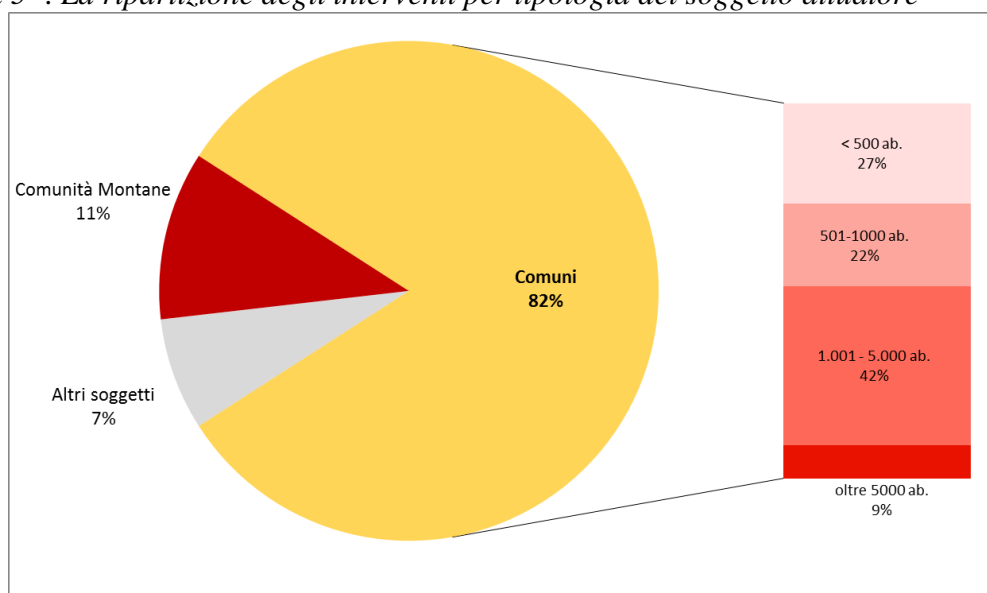
Figura 4 - La ripartizione degli interventi per tipologia di opera prevalente

Gli interventi più diffusi all'interno del campione osservato (fig.3) sono di natura idraulica (42%), seguiti dagli interventi di natura mista (versante-idraulica) e di quelli composti unicamente di opere di versante (23,6%).



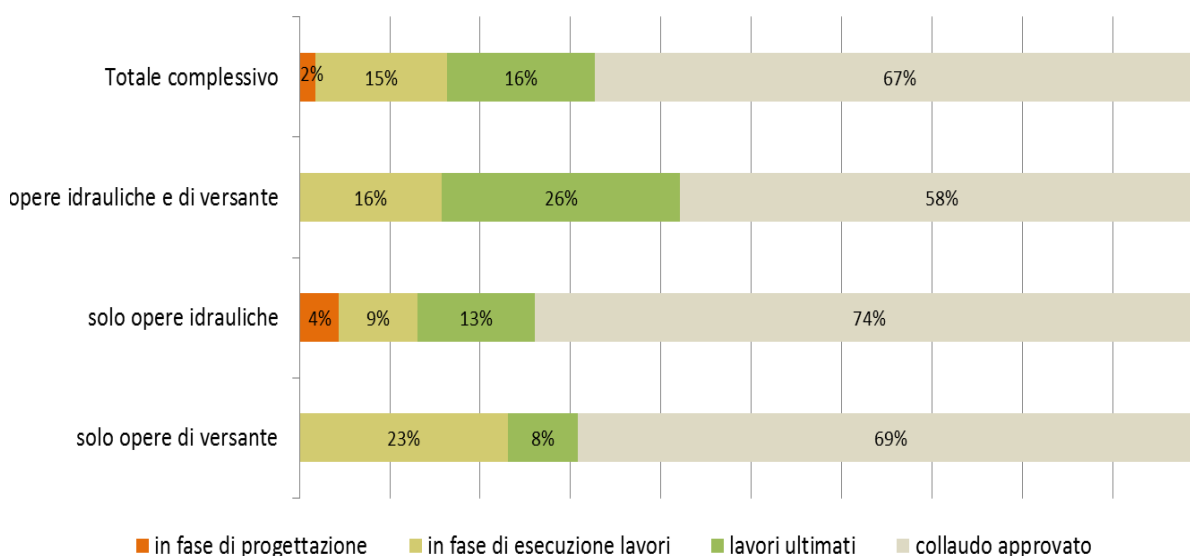
Nel complesso, il soggetto attuatore di gran lunga più diffuso è il Comune (82% dei casi) e nella maggioranza dei casi (91%) si tratta di un amministrazione comunale di popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Rispetto all'universo degli interventi di Difesa del Suolo tra le amministrazioni comunali che fanno parte del campione si evidenzia una, seppur lieve, sovra-rappresentazione dei comuni al di sopra dei 1000 abitanti (51% contro il 44% dell'universo).

Figura 5 -. La ripartizione degli interventi per tipologia del soggetto attuatore



Per quanto concerne la dimensione finanziaria quasi la metà degli interventi (47%) registra un valore superiore ai 500 mila euro (di cui il 60% sono opere idrauliche), il 38% sono di importo compreso tra 100 e 500 mila € (e tra queste prevalgono le opere di natura mista (idraulica e di versante). Come per l'importo generale dell'intervento, anche la ripartizione per classe di dimensione finanziaria delle attività di progettazione fa registrare una tendenza alla concentrazione nelle classi medio-alte, seppure attenuata rispetto al dato finanziario complessivo (il 29% ha spese di progettazione sopra i 50 mila euro).

Figura 6 - Lo stato di avanzamento degli interventi per tipologia di opera prevalente



In generale gli interventi sono localizzati sul territori di un singolo comune (85,2% dei casi) e in esso ricadono gli effetti della realizzazione delle opere

Per quanto riguarda lo stato di attuazione degli interventi, nel 67% dei casi si tratta di opere concluse (collaudo approvato). Tra le tipologie di interventi, quelli di natura idraulica risultano i più avanzati (con il 74% delle opere collaudate) mentre le opere miste versante/idrauliche sono quelle relativamente più arretrate (16% ancora in fase di esecuzione lavori e 58% collaudate).

In termini di percezione da parte dei RUP, infine, poco più della metà degli interventi (56,4%) sono ritenuti di media complessità ovvero assimilabili ai quelli tradizionalmente svolti dalle strutture tecniche in cui opera il RUP. La restante quota ha invece percepito in questi interventi un maggior grado di complessità (e nel 9% dei casi l'intervento è stato ritenuto di eccezionale complessità). Se incrociamo tale dato con le caratteristiche del soggetto attuatore si rileva che gli interventi percepiti di maggior complessità tendono a concentrarsi nelle amministrazioni comunali di piccole dimensioni.

Tabella 4 – La percezione della complessità degli interventi da parte dei RUP

	Totale		Ripartizione per soggetto attuatore (valori %)						
	v.a.	%	dimensione comune (abitanti)				comunita montana	altri	
			Totale	< 500	501-1000	1001 - 5000			> 5000
nella media	31	56,4	53,3	58,3	40,0	47,4	100,0	66,7	75,0
più complessa	19	34,5	35,6	41,7	40,0	36,8	0,0	33,3	25,0
eccezionale complessità	5	9,1	11,1	0,0	20,0	15,8	0,0	0,0	0,0
Totale	55	100	100						

B) La fase amministrativa: progettazione, autorizzazioni e affidamento lavori

Nella maggior parte dei casi (71%) le attività di progettazione sono state accompagnate o precedute dall'esecuzione di studi e approfondimenti (idrogeologici e/o geognostici). Tali attività di analisi si sono svolte in parallelo alla fase progettuale (nel 57% dei casi), ma in una non trascurabile percentuale anche molto prima del suo avvio (12%).

La attività di progettazione è generalmente affidata all'esterno (85%) e solo in modesta misura svolta dagli uffici tecnici del soggetto attuatore (15%). Analoghe osservazioni valgono anche per le attività di direzione dei lavori, spesso affidata agli stessi progettisti (85%).

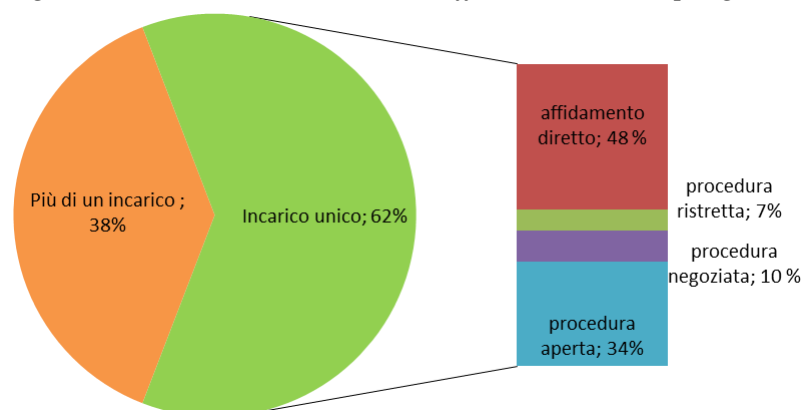
Tabella 5 – Soggetti incaricati delle attività di progettazione e direzione lavori

Progettazione			Direzione lavori		
	v.a.	%		v.a.	%
affidata a prof. esterno	47	85%	affidata ai progettisti	47	85%
realizzata internamente	8	15%	altro professionista	3	5%
Totale	55	100%	condotta internamente	4	7%

[a] una risposta mancante

Totale	54 ^a	100%
--------	-----------------	------

Figura 7 - Numero di incarichi di affidamento della progettazione



In oltre il 60% dei casi, infine, ci si orienta per affidare l'intera progettazione con un unico incarico principalmente con affidamento diretto (48% dei casi) o con procedura aperta (34%). Anche nel caso di incarichi multipli (fig.5), si

tende ad avvalersi dello stesso professionista per l'intero iter progettuale.

Passando a considerare le procedure autorizzative, per quanto attiene alla VIA, dei 55 interventi presi in considerazione solo 6 ricadevano nella fattispecie prevista dalla norma per lo svolgimento della fase di Verifica di VIA sulla documentazione progettuale preliminare; e solo in un caso l'esito della fase di verifica ha portato alla necessità di assoggettamento alla VIA. La fase di verifica è durata nella maggior parte dei casi (5 su 6) oltre 2 mesi ed è stata giudicata dai RUP in maniera differente come utile strumento di miglioramento del progetto o come procedura ridondante e superflua.

Più diffuso il ricorso alla Conferenza dei Servizi anche se è molto elevata (51%) la quota dei RUP che dichiarano di orientarsi per la richiesta delle singole autorizzazioni agli organi competenti, senza quindi avvalersi di questo modulo procedimentale. Soffermando l'attenzione sui soli casi in cui si è dichiarato di avvalersi della Conferenza si rileva che essa, nella maggior parte dei casi (48%), si è risolta in una sola seduta. La durata complessiva del processo di Conferenza (dal momento dell'indizione alla conclusione dei lavori) è solitamente inferiore ai due mesi (46% dei casi); solo nel 14% dei casi risulta superiore ai 6 mesi. L'esito è in genere favorevole con prescrizioni che non modificano radicalmente i contenuti progettuali (59,3%); tra i soggetti ritenuti di maggior rilevanza, sia nell'organizzazione dei lavori che nel loro svolgimento, prevalgono i progettisti incaricati e i Settori decentrati dell'amministrazione regionale.

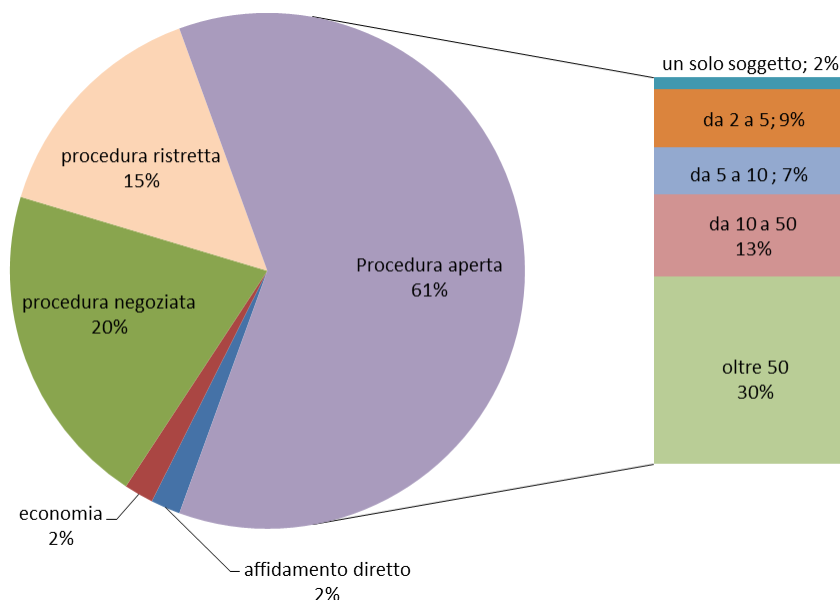
Nello svolgimento della CdS i RUP hanno individuato alcune criticità. La prima, segnalata dal 24% dei RUP si pone a monte del procedimento e riguarda l'individuazione dei soggetti da coinvolgere; la seconda (18% dei RUP) concerne invece l'acquisizione dei pareri di competenza. Infine, sebbene si riconducano alle procedure della CdS alcuni effetti negativi (dilatazione dei tempi, aggravio lavoro), le si riconosce un'importante funzione di miglioramento della qualità progettuale (48%) e dei rapporti inter-istituzionali (19%).

Tabella 6 – Le difficoltà e gli effetti della Conferenza dei servizi nell'opinione dei RUP

Difficoltà nell'organizzazione della CdS		Effetti complessivi della CdS	
acquisizione pareri di competenza	24%	miglioramento del progetto	48%
individuazione dei partecipanti	18%	miglioramento rapporti interistituzionali	19%
assenza soggetti invitati	12%	dilatazione dei tempi	19%
acquisizione dei pareri ambientali	6%	aggravio di lavoro	13%
organizzazione delle sedute	3%		
nessuna difficoltà	38%		

Per quanto concerne, infine, l'affidamento dei lavori, la modalità più utilizzata è stata la procedura aperta (61% dei casi), seguita dalla procedura negoziata (20%) e dalla procedura ristretta (15%), fig.8.

Figura 8 - Modalità di affidamento dell'incarico di esecuzione dei lavori



Nel caso della procedura aperta, il numero dei soggetti che hanno partecipato alla gara è stato abbastanza elevato (oltre 50 nel 30% dei casi e 10 o meno nel 16%). Il criterio più utilizzato per la selezione è stato il massimo ribasso: 76% dei casi contro il 24% del criterio di offerta

economicamente più vantaggiosa. Il soggetto aggiudicatario è risultato essere l'impresa singola (87% contro il 13% di ATI). Nel 75% dei casi si tratta di insediati nel territorio (il 10% nelle aree immediatamente interessate dalle opere, il 53% nella Provincia di appartenenza).

Preliminarmente all'affidamento dei lavori si è reso necessario, solo in 13 casi (24%) , il ricorso a pratiche espropriative. In nessuno di questi casi si è registrata opposizione al procedimento e in 8 casi su 13 (62%) tali pratiche non hanno comportato alcun aggravio dei tempi del processo.

C) L'esecuzione delle opere

Indipendentemente dalla tipologia di opere che caratterizza l'intervento e dalla sua dimensione finanziaria, in quasi la metà dei casi (46%) trascorre un periodo compreso tra uno e tre mesi tra l'affidamento dell'incarico di esecuzione dei lavori e l'effettivo avvio delle opere.

Per quanto riguarda la sospensione dei lavori essa si è resa necessaria nell'83,6% dei casi, quota che cala lievemente nel caso di opera idraulica (82,1%) ed è invece maggiore per le opere di versante (92,3%). Le sospensioni sono dovute in massima parte a condizioni climatiche (70,4%) e in misura minore per perizia di variante (23,5%). Le durate di queste sospensioni, per circa il 50% comprese tra 1 e 6 mesi, sono piuttosto lunghe superando per un consistente 40% dei casi i 6 mesi.

Per oltre la metà degli interventi (56%) è stato necessario svolgere una (e una sola nell'80% dei casi) perizia di variante in genere dovuta a interventi migliorativi o di dettaglio (47% dei casi) oppure ad altre cause impreviste (42%). Nel 60% dei casi le varianti non hanno comportato costi aggiuntivi.

Tabella 7– Perizie di variante^a

Numero di interventi per i quali è stata necessaria perizia di variante		31(56%)
Motivazione della perizia	per sopravvenute disposizioni legislative	3%
	per cause impreviste e imprevedibili o per intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione	42%
	per la presenza di eventi inerenti la natura e la specificità dei beni sui quali si interviene	8%
	per il manifestarsi di errori o omissioni del progetto esecutivo	0%
	per risolvere aspetti di dettaglio, per interventi migliorativi e/o di funzionalità (varianti non varianti)	47%

[a] Ex art. 132, D.Lgs 163/2006

Le risposte fornite alle domande circa la presenza di eventuali criticità nei rapporti tra i soggetti coinvolti nella fase di esecuzione dei lavori (RUP, Direttore Lavori, imprese) hanno poi evidenziato come nella quasi totalità dei casi (87%) il RUP non ha rilevato alcuna criticità nei rapporti con le imprese. In un solo caso si è dovuto ricorrere alla rescissione del contratto per fallimento dell'impresa e, per quanto riguarda i rapporti con la Direzione, in soli 2 casi si sono riscontrati alcuni problemi, non influenti su tempi e ed efficacia delle opere.

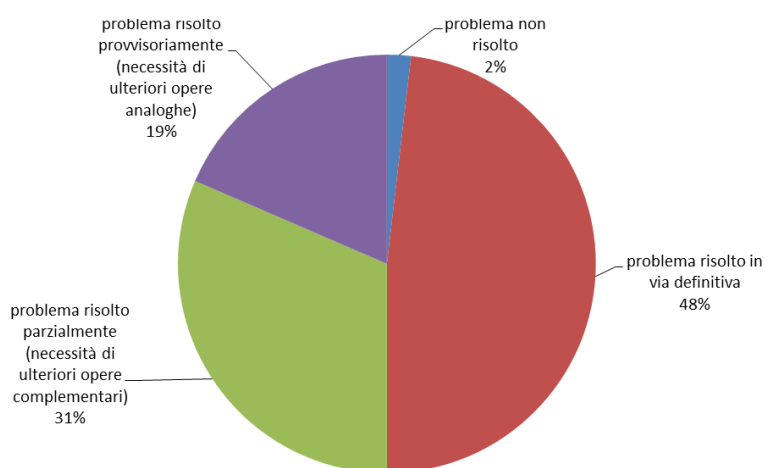
Ben più sentito il problema del trasferimento dei fondi dalla Regione alla stazione appaltante, criticità segnalata nel 44% dei casi.e rilevata principalmente (nel 58% dei casi) nelle fasi finali del processo (a saldo). Sebbene tali ritardi non abbiano in generale avuto alcuna conseguenza

(46% dei casi), in un non trascurabile 10% dei casi hanno invece creato ragioni di contenziosi con l'impresa, pagamento di penali o sospensioni dei lavori.

D) Valutazioni generali sul processo di realizzazione delle OO.PP. inserite nell'APQ

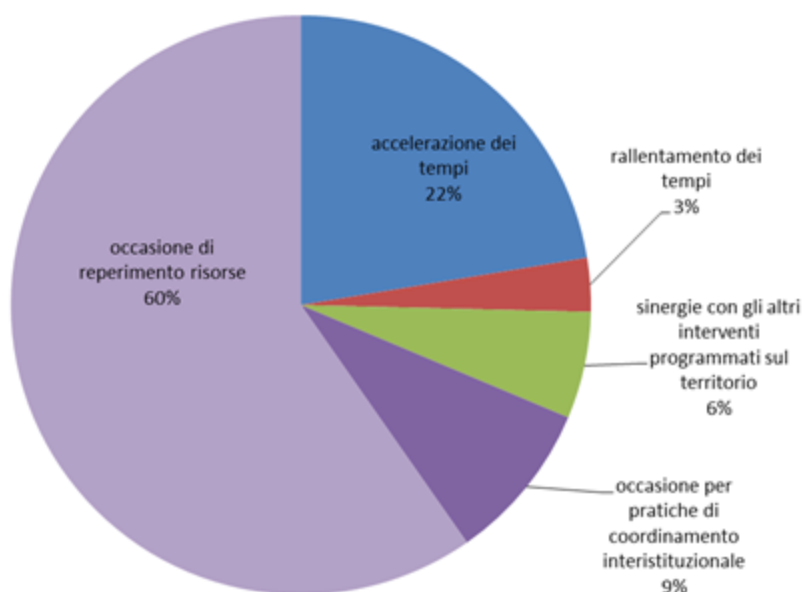
L'ultima sezione del questionario poneva alcune domande sull'esito dell'intervento, sulla rilevanza in tale esito dello strumento APQ e dei diversi soggetti coinvolti nel processo ed infine, più in generale, sulle principali cause di ritardo nei processi di realizzazione delle opere pubbliche.

Figura 9 – Efficacia dell'intervento rispetto alla soluzione del problema da cui era nato.



In relazione all'esito dei processi (fig.9) nella maggior parte dei casi i RUP hanno dichiarato che l'intervento ha risolto in via definitiva il problema che l'aveva generato ma una percentuale comunque consistente ha indicato tale soluzione come parziale e richiedente ulteriori opere

Figura 10 – Lo strumento APQ: le opinioni dei RUP



Per quanto concerne la valutazione sull'APQ (fig.10), esso viene percepito dai RUP principalmente come strumento per accedere alle risorse finanziarie necessarie alle opere (60% dei giudizi). Non mancano giudizi positivi sulle capacità dello strumento di accelerare i tempi di progettazione. Solo una quota assai marginale ha rilevato nell'APQ un strumento che ha

condizionato i processi causando un rallentamento dei tempi mentre una buona percentuale dei RUP ha lamentato come aggravio di lavoro (pur non problematico) l'aggiornamento delle schede di monitoraggio.

Elementi di riflessione si possono trarre dalla considerazione della rilevanza che i RUP attribuiscono ai soggetti coinvolti nel processo di progettazione e realizzazione. Come prevedibile, i soggetti ritenuti di maggior importanza sono i progettisti incaricati e le imprese. Altrettanto rilevanti sono le strutture regionali (sia quelle centrali che i settori opere pubbliche decentrate sul territorio), in ragione della loro funzione di supporto nei confronti del RUP.

Tabella 8 - Opinione dei RUP in merito alla rilevanza dei soggetti coinvolti negli interventi

Soggetto	Punteggio (1=poco; 5=molto)	Preferenze espressi
tecnici incaricati progettazione e / o DL	3,5	46
soggetto esecutore dei lavori	3,4	38
Regione Settori decentrati	3,4	39
Regione Direz-centrali	3,0	31
Provincia	1,4	14
Altri (Corpo forestale, Soprintendenza, ARPA...)	1,4 (media)	15 (media)

Aspetti non prevedibili si evidenziano guardando all'articolazione del giudizio dei RUP sulla rilevanza dei soggetti in riferimento a diverse attività, tab. 11. Innanzitutto, non era scontata l'importanza attribuita ai progettisti non solo nel definire caratteristiche e contenuti del progetto, ma anche nelle attività di acquisizione delle autorizzazioni e nel più generale contributo alla costruzione di un contesto favorevole allo svolgimento del processo. Nel caso delle strutture regionali, se era prevedibile la loro rilevanza nella questione dei finanziamenti, merita sottolineare la rilevanza, in particolare dei settori decentrati, anche in tutte le altre attività esaminate (definizione contenuti progettuali, rilascio autorizzazioni, costruzione contesto favorevole).

Tabella 9 – La rilevanza, per attività, dei soggetti coinvolti nel processo di realizzazione

Soggetti	Attività			
	definizione del progetto	rilascio autorizzazioni	reperire risorse finanziarie	contesto favorevole al processo
tecnici incaricati	82%	45%	18%	60%
impresa o ATI	29%	25%	25%	47%
altri comuni	2%	2%	0%	0%
provincia	0%	2%	0%	5%
Regione Direz-centrali	9%	18%	42%	25%
Regione Settori decentrati	38%	47%	58%	51%
ARPA	2%	9%	0%	2%
Corpo forestale	2%	4%	0%	0%
Soprintendenza	2%	7%	0%	0%

Concentrandosi infine sulla questione dei tempi di realizzazione, si è chiesto ai RUP di indicare la rilevanza delle singole fasi nel determinare la durata dell'intero processo (tab.10). Le procedure autorizzative, come prevedibile, registrano un punteggio elevato, confermando l'opinione diffusa secondo la quale esse condizionano notevolmente la realizzazione degli interventi. Più inaspettato, invece, il richiamo dei RUP alle ultime fasi del processo (chiusura contabile – amministrativa), che sebbene sia una fase che non incide sull'esito sostanziale degli interventi (poiché si avvia ad opera conclusa), lascia l'intervento 'aperto' in termini formali, il che sembra ricadere in maniera sostanziale sulla complessiva gestione degli uffici.

Tabella 10 – La rilevanza delle fasi nella determinazione dei tempi del processo

Fasi	Punteggio medio	Voti espressi
Chiusura contabile - amministrativa	3,58	52
Procedure autorizzative (VIA, Conferenza dei Servizi...)	3,57	44
Esecuzione delle opere	3,08	51
Progettazione (affidamento e approvazione)	2,87	52
Affidamento dei lavori (bando e gara)	2,73	51

4. Conclusione

Richiamando in conclusione alcuni elementi emersi dai risultati della ricerca, la prima considerazione di validità generale è che i tempi di realizzazione sembrano variare innanzi tutto in ragione dell'importo finanziario delle opere. Come peraltro già evidenziato in altri studi (Carlucci et al, 2010), questa 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); i tempi della fase di affidamento dei lavori crescono in modo assai modesto e irregolare; i tempi per l'esecuzione dei lavori evidenziano un più stretto legame con l'importo finanziario dell'opera.

A monte di questa evidente correlazione sembra ragionevole ipotizzare la concorrenza di due fattori: l'aumento della complessità degli interventi al variare dell'importo delle opere; l'inadeguatezza, o meglio, il sottodimensionamento delle strutture organizzative preposte alla loro gestione. Dalla *survey* si ricava infatti come i soggetti attuatori delle opere siano in massima parte amministrazioni comunali di modesta grandezza con uffici tecnici di ridotte dimensioni che incontrano non poche difficoltà nel gestire le attività necessarie alla realizzazione degli interventi, ritenuti da quasi il 50% dei RUP di complessità superiore alla media di quelli solitamente affrontati dalla sua struttura.

Da questa situazione discendono molte delle criticità finanziarie, gestionali e tecniche segnalate in introduzione e in buona parte confermate dalla verifica empirica condotta, che ha

consentito altresì di individuare, nelle diverse fasi del ciclo di processo degli interventi, aspetti di dettaglio che è importante sottolineare per ipotizzare strategie in grado di aggredire tali criticità, intervenendo sui punti di forza e debolezza dei processi.

Innanzitutto, nell'approfondimento si è evidenziato che la progettazione degli interventi (e non di rado, seppure non opportunamente, la direzione dei lavori) è spesso affidata a professionisti esterni che risultano giocare un ruolo fondamentale nella complessiva gestione del processo di progettazione e realizzazione delle opere. In questo senso si distinguono 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, ecc.).

Un ulteriore elemento della fase progettuale/amministrativa, diffusamente percepito dai RUP come rilevante e in grado di condizionare negativamente la tempistica risiede poi nelle necessarie procedure da mettere in campo per acquisire autorizzazioni, pareri, nulla osta sui progetti. In realtà l'attenta considerazione dei risultati emersi dalla *survey* sembra in parte ridimensionare tale percezione. Le conferenze dei servizi, il principale strumento 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). Il problema semmai, su cui torna in gioco la concorrenza dei fattori complessità processi/dimensione soggetto attuatore si sposta sul piano della loro organizzazione e gestione. Molti RUP infatti hanno dichiarato che nel ricorso a tale strumento hanno giocato un ruolo importante di supporto sia i tecnici sia, e in particolare, gli uffici regionali che hanno consentito di superare le difficoltà relative all'individuazione e coinvolgimento dei soggetti realmente rilevanti (problematica che denuncia anche la frammentarietà e indefinitezza del quadro normativo) e della conduzione stessa dei lavori. Dietro queste difficoltà si pone, come nella quasi generalità dei casi viene ricordato dai RUP, la materiale impossibilità di aggiornamento continuo sulla generalità dei dispositivi normativi settoriali di pertinenza dell'ufficio tecnico dovuta all'assoluta inadeguatezza della dotazione di risorse umane. La Conferenza di Servizi peraltro, vale la pena sottolineare, è percepita da buona parte dei soggetti come un utile contributo al miglioramento del contenuto e della qualità del progetto.

Passando alla fase di esecuzione lavori, la causa principale della dilatazione dei tempi (indipendente da fattori di dotazione organica degli uffici o complessità progettuale) è, per opinione comune, la sospensione dei lavori. Questa si rende necessaria nella stragrande maggioranza degli interventi (oltre l'80%) o per avverse condizioni climatiche (specificità delle opere di difesa del suolo spesso localizzate in luoghi impraticabili in alcuni periodi

dell'anno), oppure per perizia di variante che, seppure meno diffusa della prima, origina spesso sospensioni più lunghe.

Considerando infine le criticità relative in generale al profilo finanziario e gestionale (critico in particolare per i piccoli comuni), è opportuno richiamare quanto si è rilevato, attraverso il questionario, in merito alla percezione che i soggetti attuatori hanno maturato nei confronti dell'Accordo di Programma Quadro. Molti RUP hanno segnalato un impatto positivo di tale strumento sui tempi (il 22%) ma nella maggior parte dei casi l'APQ è stato percepito meramente 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 è stato possibile avviare, nel settore della difesa del suolo, significativi programmi pluriennali di investimento. Tale risultato è il frutto di un effetto importante dello strumento APQ su alcuni fattori (pianificazione, gestione e finanziamento) richiamati nell'introduzione: 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.

5. Bibliografia essenziale

Balassone, F. (2012), "Programmazione di bilancio e gestione degli investimenti pubblici: un'agenda aperta", in Banca d'Italia, *L'efficienza della spesa per infrastrutture*, Roma, Banca d'Italia, Seminari e convegni, n. 10, giugno 2012

Banca d'Italia (2011), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, banca d'Italia, Seminari e convegni, n.7, aprile 2011

Bentivogli, C., Casadio, P. e Cullino, R. (2011), "I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le specificità territoriali", in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, banca d'Italia, Seminari e convegni, n.7, aprile 2011

Carlucci, C., Guerrizio A., Amati C., De Angelis F., Barbaro F. (2010), *I tempi di attuazione delle opere pubbliche*, paper presentato in occasione della XXXI Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Aosta 20-22 settembre 2010

Casadio, P e Paccagnella M. (2011), “La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia”, in Banca d’Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Banca d’Italia, Seminari e convegni, n.7, aprile 2011

Dalla Longa R. (2004) *Gestione dei processi realizzativi di opere pubbliche e infrastrutture*, Roma, Carocci

Decarolis, F., Giorgiantonio, C. e Palumbo G. (2012), “La realizzazione delle opere pubbliche”, in Banca d’Italia, *L’efficienza della spesa per infrastrutture*, Roma, Banca d’Italia, Seminari e convegni, giugno 2012

Dipartimento Sviluppo e Coesione Economica (2012), *Rapporto annuale sugli interventi nelle aree sottoutilizzate. 2011*, Roma

Ires Piemonte (2006) *Strategia e Negoziato. Studio di valutazione sull’Intesa Istituzionale di Programma Stato - Regione Piemonte*, IRES Piemonte, Torino

Italiadecide (2009), *Infrastrutture e territorio*, Rapporto 2009, Bologna, Il Mulino

Italiadecide (2012), *Infrastrutture e competitività*, Rapporto 2012
(<http://www.italiadecide.it/Documento/Detail.aspx?Id=20>)

Lo Moro V. Mancini A. (a cura di) (1995) *Le procedure amministrative: analisi e tecniche di intervento*, Bologna, Il Mulino

Mott MacDonald (2002), *Review of Large Public Procurement in the UK*, London, Mott MacDonald

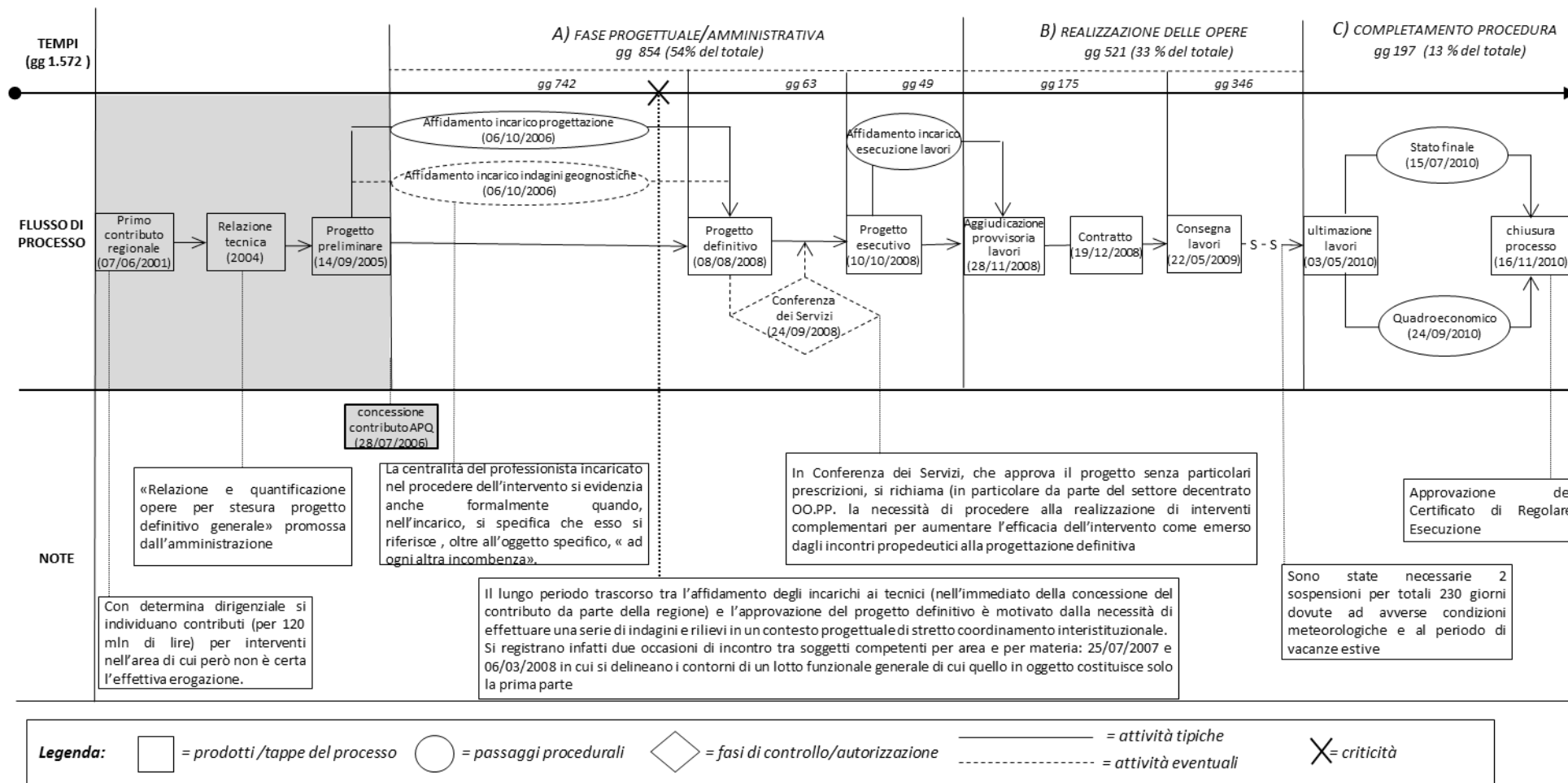
UVER (2007), *Attività di verifica sugli interventi prioritari inseriti negli APQ. Relazione finale*, Dipartimento Politiche di Sviluppo, Ministero dello sviluppo economico, luglio 2007

UVER (2010), *I tempi di attuazione delle opere pubbliche*, Roma, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Ministero dello sviluppo economico (febbraio 2010)

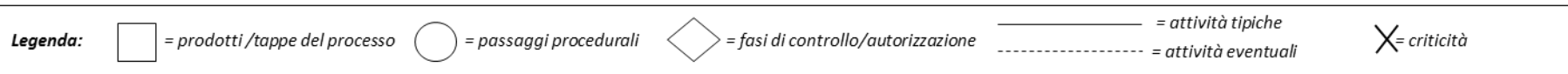
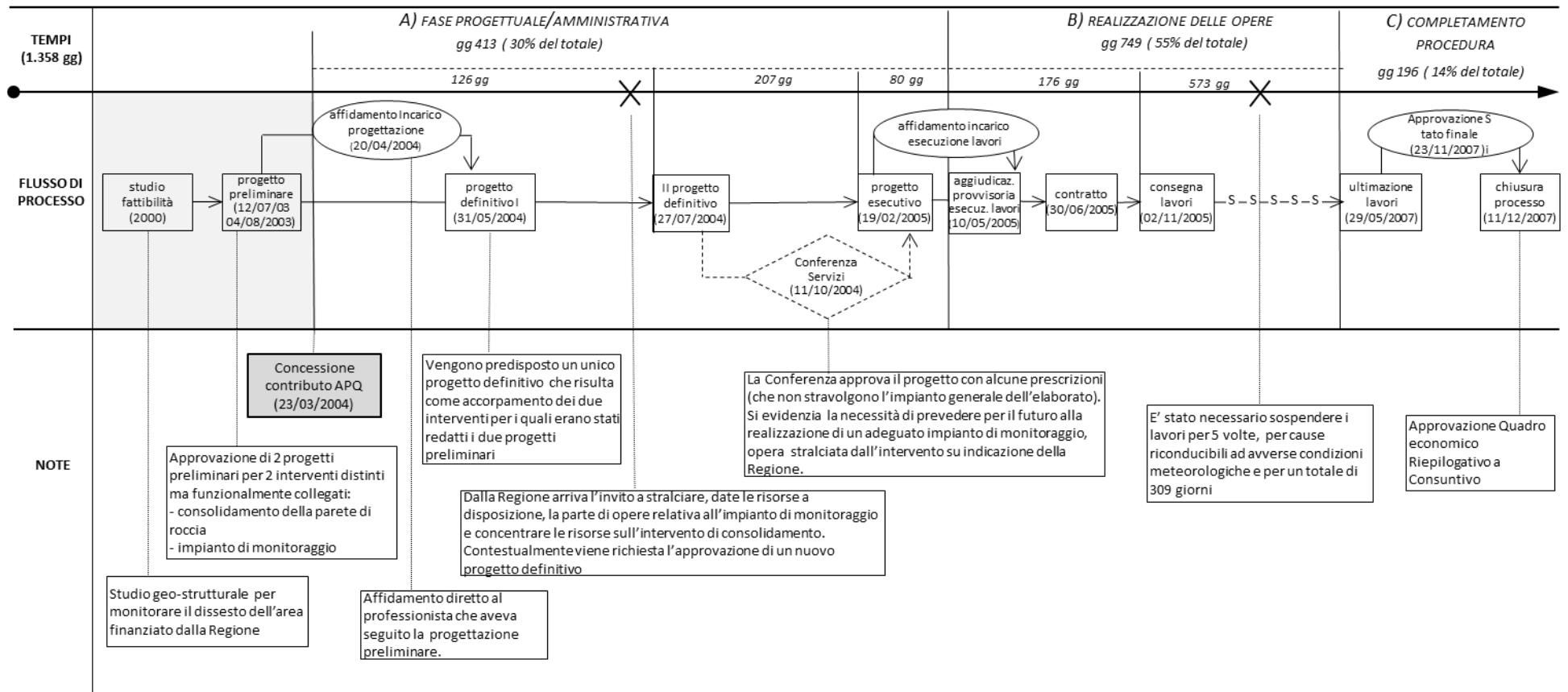
UVER (2011) *I tempi di attuazione delle opere pubbliche*, Roma, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Ministero dello sviluppo economico (giugno 2011)

Visco I.(2012) *L’efficienza della spesa per le infrastrutture*, intervento alla Camera dei Deputati, 19 giugno 2012, Roma http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2012/IV_Italiadecide_1906_1800.pdf

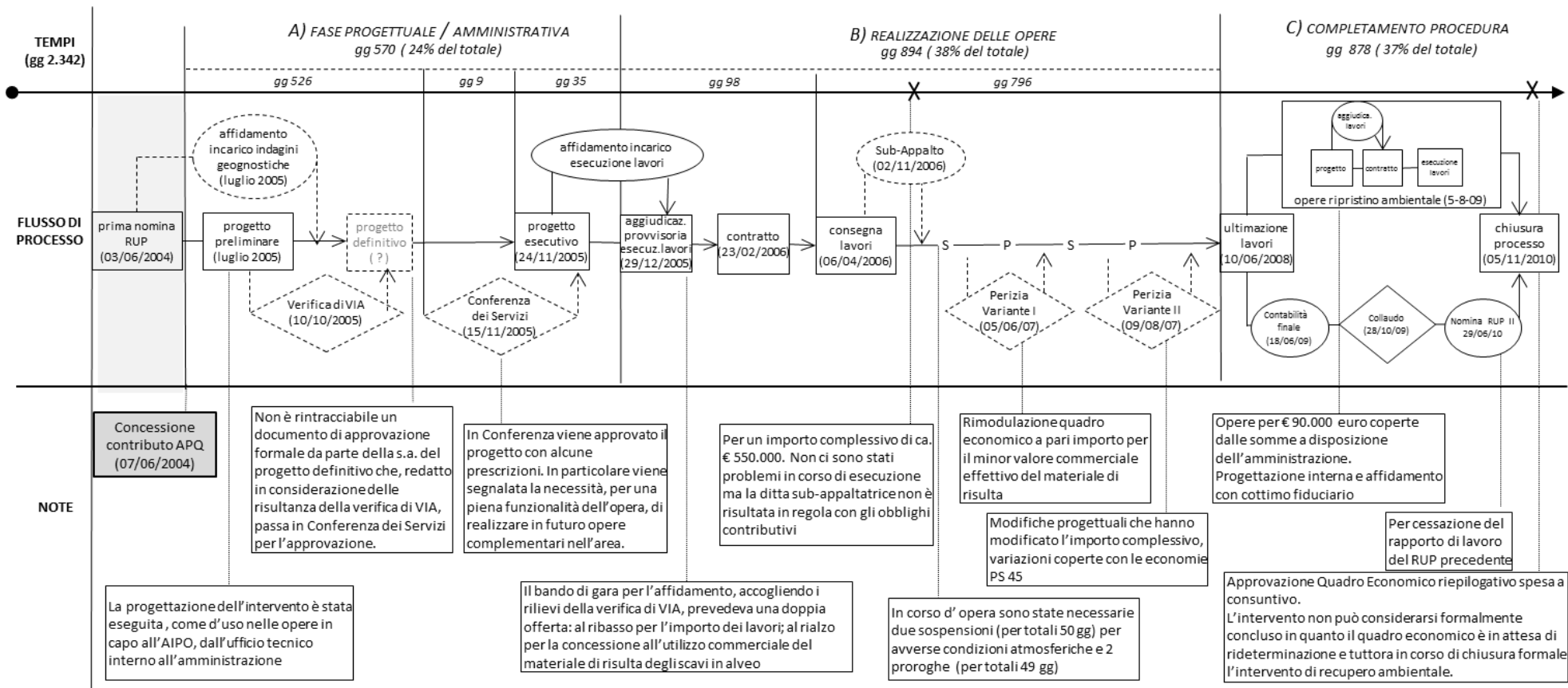
Comune di Mollia
Lavori di sistemazione versante Piana Toni- Rio Valpiana - completamento (CIPE-05-10)



Comune di Noasca
Consolidamento della parete rocciosa sovrastante l'abitato (CIPE-03-16)



AIPO – Agenzia Interregionale per il fiume Po
Lavori di sistemazione idraulica del torrente Scrivia con interventi di ricalibratura e opere di difesa (CIPE-03-28)



Legenda:



= prodotti /tappe del processo



= passaggi procedurali



= fasi di controllo/autorizzazione



= attività tipiche

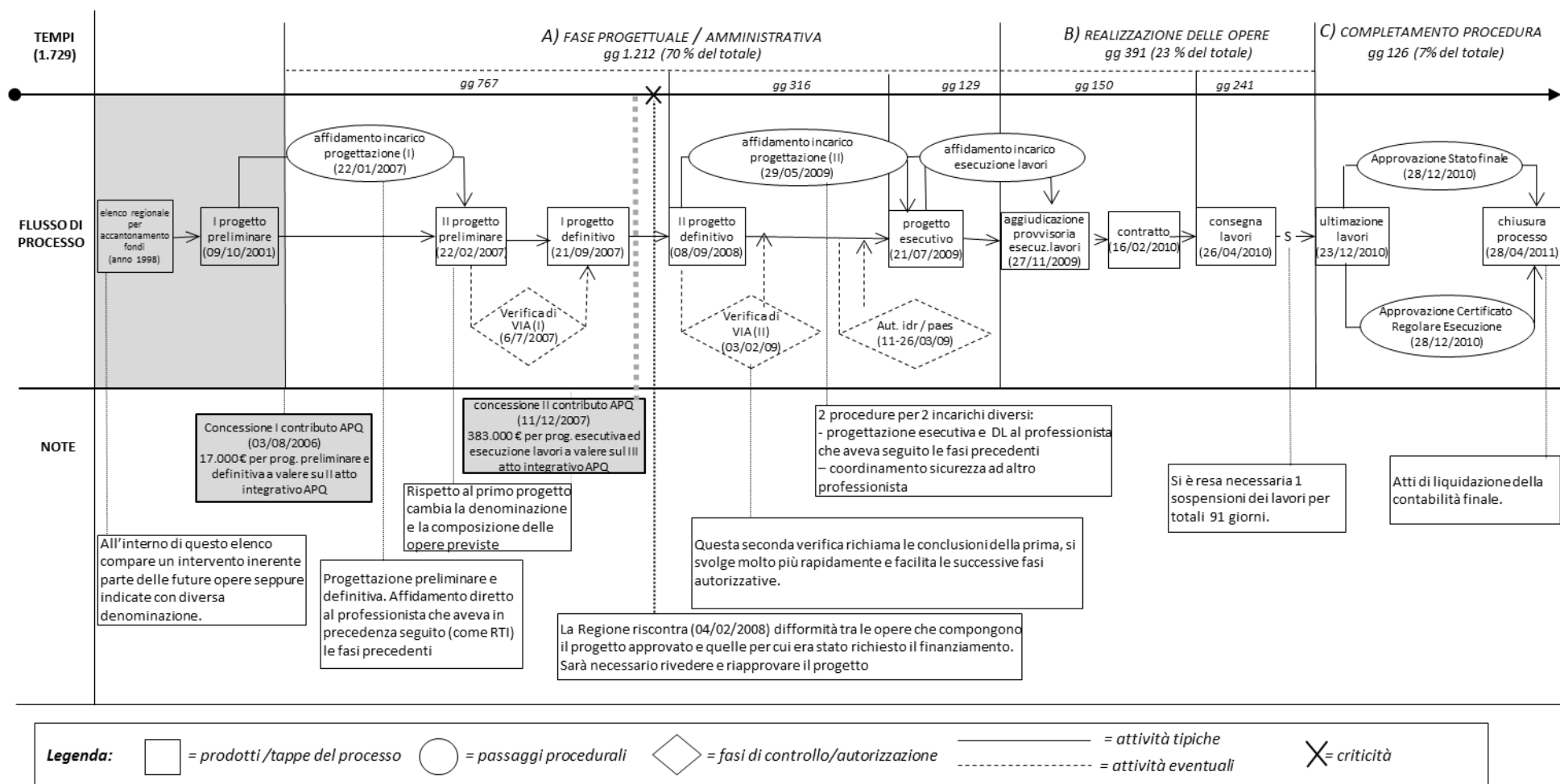


= attività eventuali



= criticità

Comune di Ormea
Lavori di sistemazione idrogeologica fiume Tanaro e torrente Armella (CIPE-05-35)



Comunità Montana Valle Ossola –
 “Lavori di sistemazione idrogeologica del torrente Bogna nei comuni di Bognanco e Domodossola – cod. CIPE-03-23

