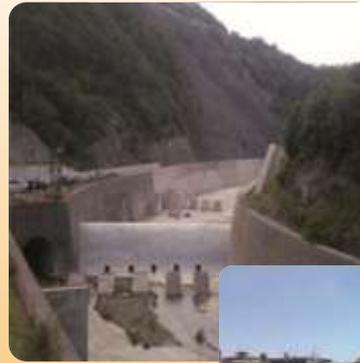


# I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche

## Rapporto 2014



- **Analizzare i tempi impiegati per l'attuazione delle singole fasi** (progettazione, affidamento, lavori) di un'opera pubblica ed approfondire la rilevanza di alcuni fattori, quali il territorio, la tipologia di stazione appaltante, i tempi che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio della successiva (cd tempi di attraversamento).
- **Analizzare l'andamento della spesa** (a partire dalla fase dei lavori) delle opere pubbliche in Italia.

Questo Rapporto irrobustisce le analisi pubblicate dall'Uver nel 2010 e nel 2011 in quanto:

- **amplia la numerosità di interventi** (da 17.000 ad oltre 35.000 interventi ) e le fonti finanziarie rappresentate;
- **migliora i modelli statistici** impiegati.

Viene pertanto **migliorata la rappresentatività dei risultati** rispetto al panorama complessivo delle politiche sulle opere pubbliche in Italia.

## Il rapporto è composto da cinque sezioni:

1. Contesto dell'analisi e metodologia
2. Analisi dei tempi complessivi e per fase procedurale di realizzazione degli interventi (distinti per classe di costo e settore) e dei cosiddetti *tempi di attraversamento*
3. Esame del contributo del territorio regionale e del tipo di ente attuatore sui tempi di esecuzione delle opere
4. Stima dei tempi di completamento della spesa (a partire dall'avvio dei lavori) e delle capacità previsionali degli enti
5. Considerazioni conclusive e prossime linee di analisi.

**4** GRUPPI DI FINANZIAMENTI

**8** TIPOLOGIE DI ENTI ATTUATORI

**5** FASI PROCEDURALI

**100.469** MILIONI DI EURO

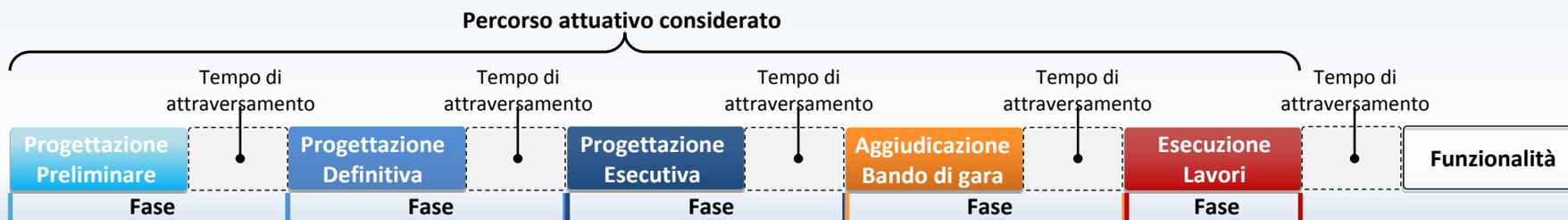
**31/12/2013** DATA DI MONITORAGGIO

**21** REGIONI/P.A.

**10** SETTORI

**35.651** OPERE ESAMINATE

- Il percorso attuativo che va dalla **Progettazione preliminare** alla **Esecuzione dei lavori**;
- Ciascuna fase considerata può essere analizzata al netto o al lordo dei **tempi di attraversamento**, ossia i tempi burocratici necessari al passaggio alla fase successiva;
- Tener conto dei tempi di attraversamento è importante in quanto essi possono essere un indicatore delle inefficienze amministrative.

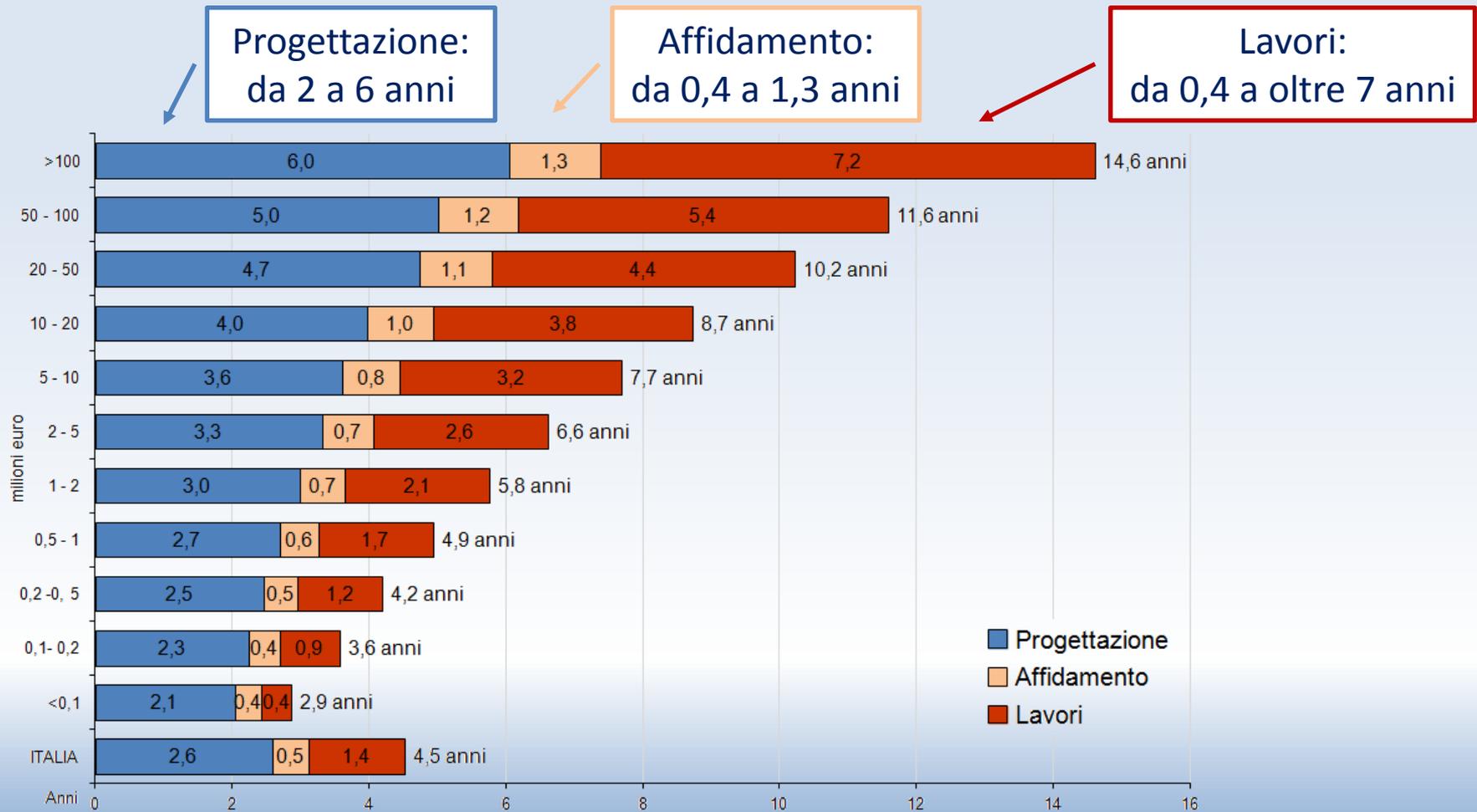


## **Stessi tempi per progetto e cantiere**

I tempi della fase di progettazione sommati a quelli dell'affidamento risultano pari o superiori a quelli della sola realizzazione.

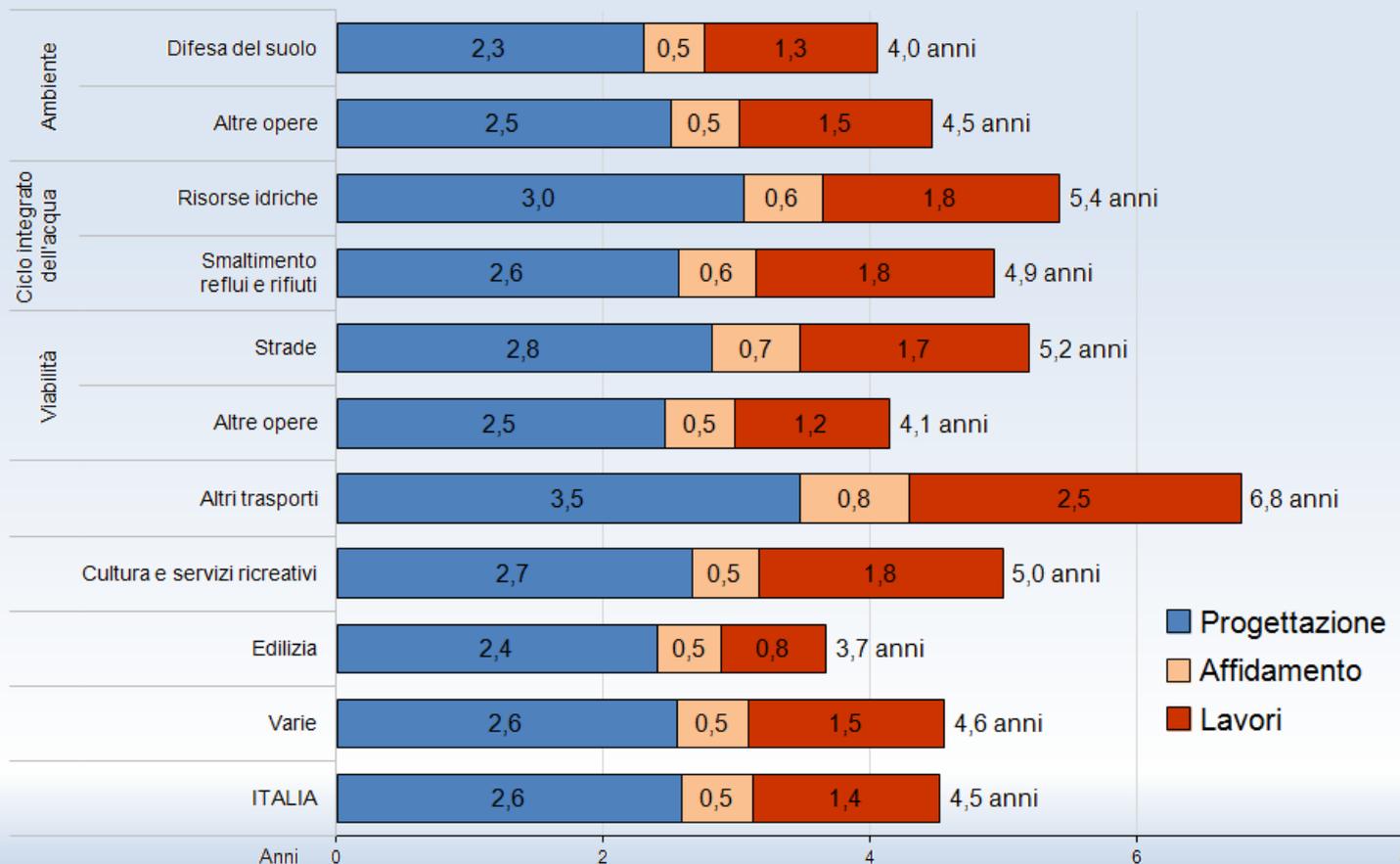
## **Le performance sono peggiorate**

Rispetto al Rapporto 2011, i tempi medi di attuazione registrano un aumento di piccola entità (da 4,4 a 4,5 anni), ma in alcune classi di costo gli incrementi delle durate sono più marcati, in particolare nelle opere di maggiore dimensione economica, dove l'incremento dei tempi è superiore al 30%.



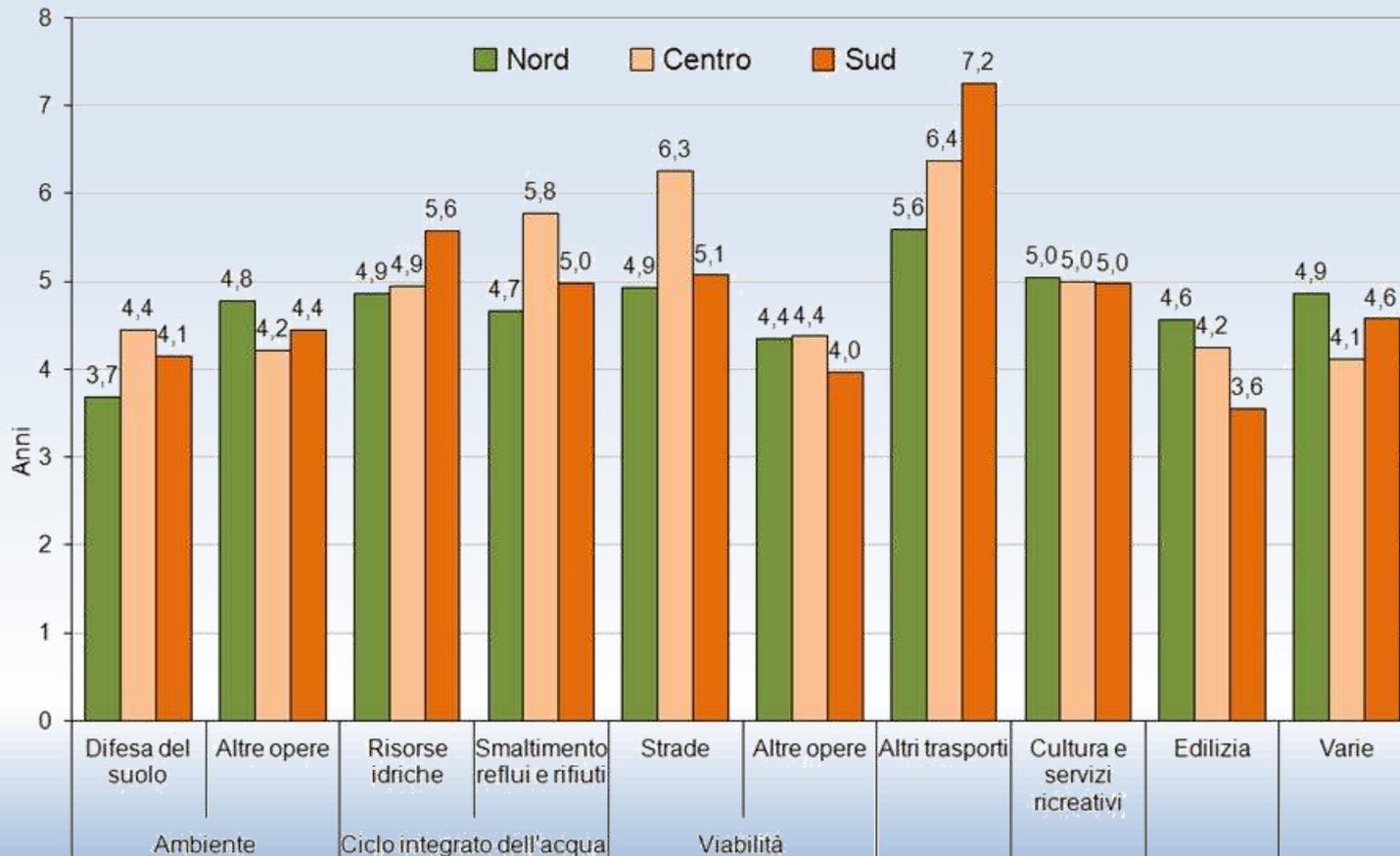
Il tempo medio di attuazione va da meno di **3** anni per i progetti che valgono 100.000 euro ad oltre **14** anni per quelli superiori a 100 milioni di euro.

# Tempi di attuazione per settore



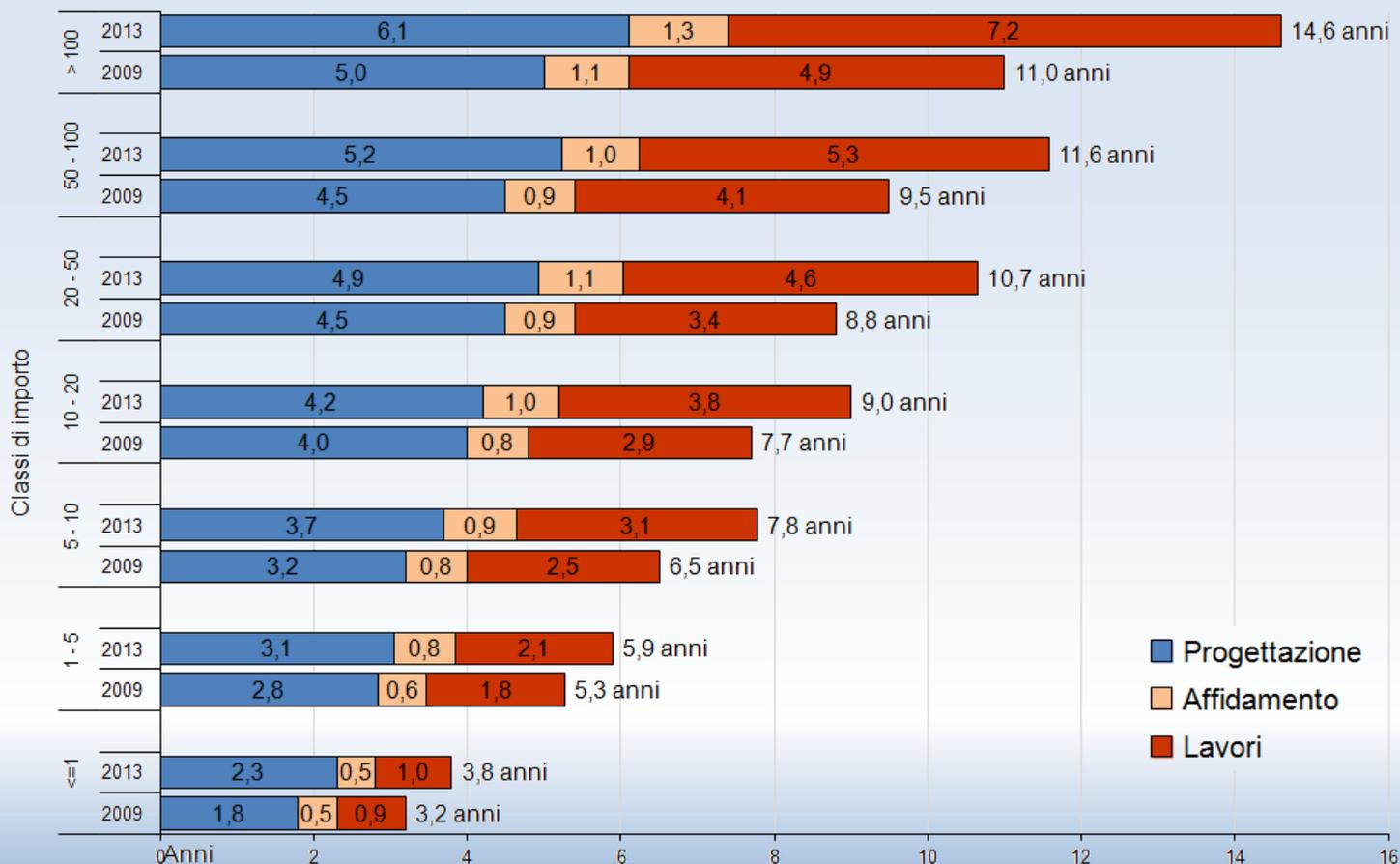
Le durate più lunghe sono rilevate negli **Altri trasporti** (ferroviari, marittimi, aerei, lacuali e fluviali), quelle più brevi nell'Edilizia, nelle **Altre opere** del settore **Viabilità** ed **Ambiente - Difesa del suolo**.

# Tempi di attuazione per settore e area geografica



Sono presenti differenze territoriali nei tempi di completamento degli interventi nei singoli settori e in particolare nella **Viabilità-Strade**, in **Altri Trasporti** e nel **Ciclo integrato dell'Acqua**

# Focus viabilità: Tempi di attuazione per classe di costo e macrofase



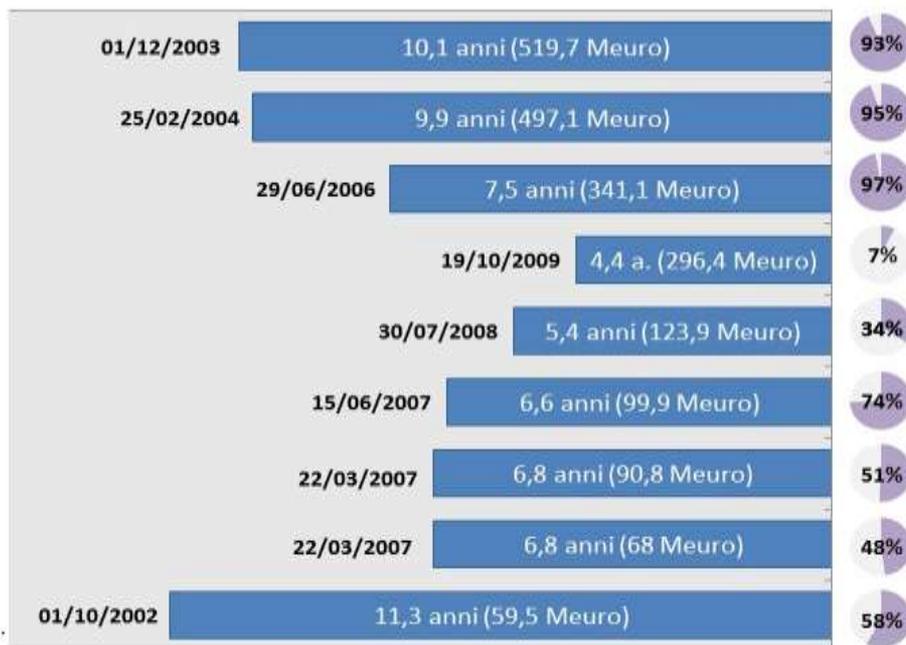
Nel periodo 2009-2013 il tempo medio di esecuzione dei grandi progetti stradali è aumentato di 3,6 anni (+33%); quello delle opere sotto un milione di euro di circa 6 mesi (+19%).

# Alcune opere in corso al 31/12/2013

## Settore trasporti (viabilità e altri trasporti)

### Avanzamento economico al 31/12/2013

Linea Milano-Brescia - Tratta Pioltello-Treviglio. Quadruplicamento e sistemazione piano del ferro stazione di Porta
A1 Milano-Napoli - Variante di Valico - Sasso Marconi-Barberino di Mugello. Galleria di Base (ex Lotti 9, 10 e 11).
A1 Milano-Napoli - Variante di Valico - Sasso Marconi-Barberino di Mugello - Lotto Mugello 2 stralcio (ex lotto 13).
(*)Palermo - Agrigento SS189-SS121; I lotto funzionale: stralcio funzionale tratto Bolognetta - Bivio manganaro
Strada Statale del Vesuvio (SS. 268). Raddoppio da due a quattro corsie della variante dal km 0+000 al km 19+554 - I e II stralcio (dal km 0+000 al km 11+607),...
Strada Statale di Val d'Elsa. Realizzazione nuovo percorso stradale nel tratto Empoli - Castelfiorentino.
Bretella di collegamento da Soccavo a Mostra tra le ferrovie Cumana e Circumflegrea: Tratta Monte S. Angelo - Parco S. Paolo (II lotto funzionale), con Adeguamento della...
Bretella di collegamento da Soccavo a Mostra tra le ferrovie Cumana e Circumflegrea: Tratta Soccavo - Monte S. Angelo (I lotto - I e II stralcio funzionale)
Via Sartania. Programma di Adeguamento del trasporto intermodale nelle zone interessate dal fenomeno bradisismico (art.11 della Legge 887/84) Piano Viario ...



Data inizio lavori

Durata in anni (Costo in Milioni euro)

Durata al 31/12/2013

(\*) Per la Palermo-Agrigento il monitoraggio si riferisce alla data del 28/02/2014

## **Alcuni fattori che incidono su queste performance**

L'esperienza UVER nell'accompagnamento e nel controllo delle opere pubbliche porta ad individuare alcuni fattori che impattano in modo significativo sui tempi: le carenze nella progettazioni, la complessità degli iter autorizzativi, le incertezze finanziarie per effetto principalmente del Patto di Stabilità, la debolezza della governance del progetto da parte del soggetto attuatore.

Questi fattori si ritiene abbiano assunto un carattere ormai sistemico, dal momento che influenzano l'attuazione della maggioranza delle opere pubbliche del nostro paese, e manifestano una elevata capacità di correlazione tra di loro.

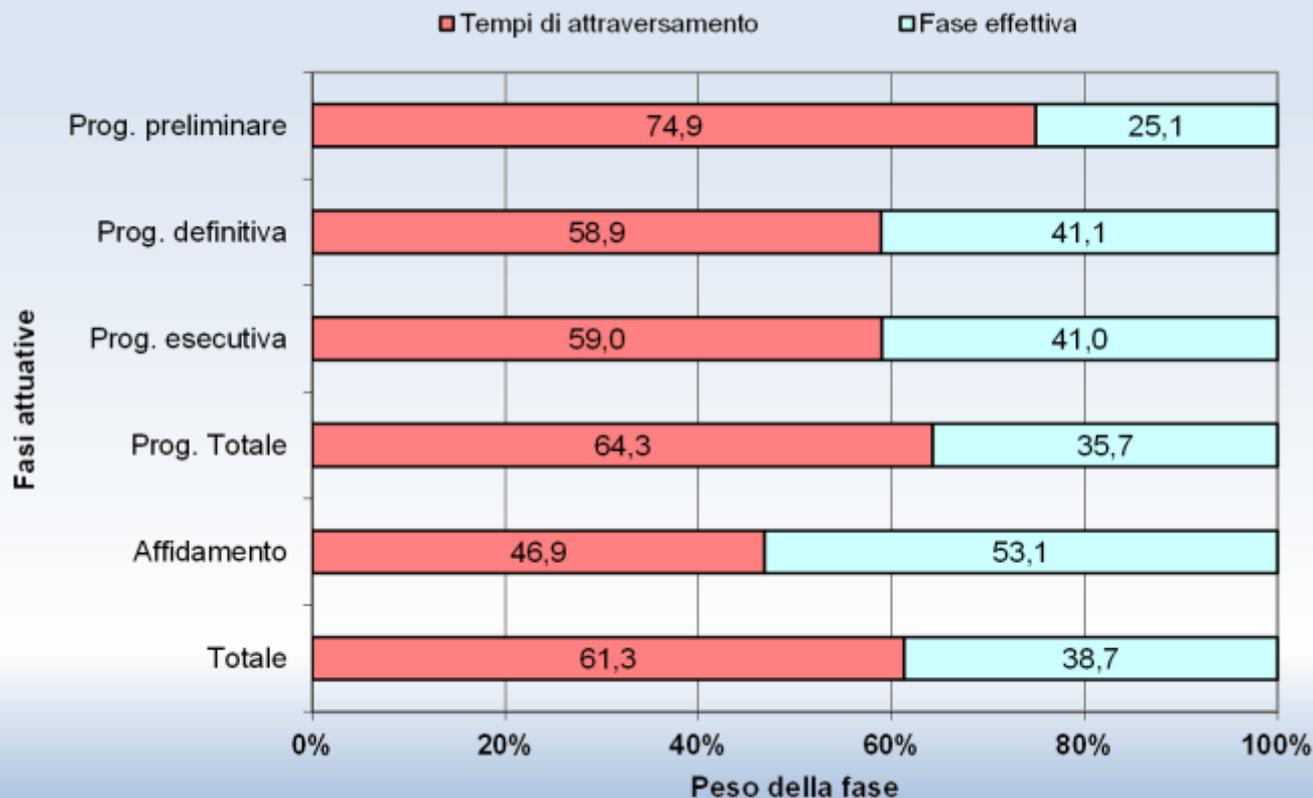
## **Inefficienze nei momenti di passaggio tra fasi procedurali**

I tempi di attraversamento rappresentano il 42% della durata complessiva di un'opera pubblica; il loro peso risulta, anche se di poco, superiore rispetto al passato.

Sono quindi presenti importanti margini per la riduzione dei tempi di attuazione.

# I tempi di attraversamento (TA) per fase procedurale

Rapporto tra tempi di attraversamento e fase effettiva per fase procedurale (esclusa la fase dei lavori)



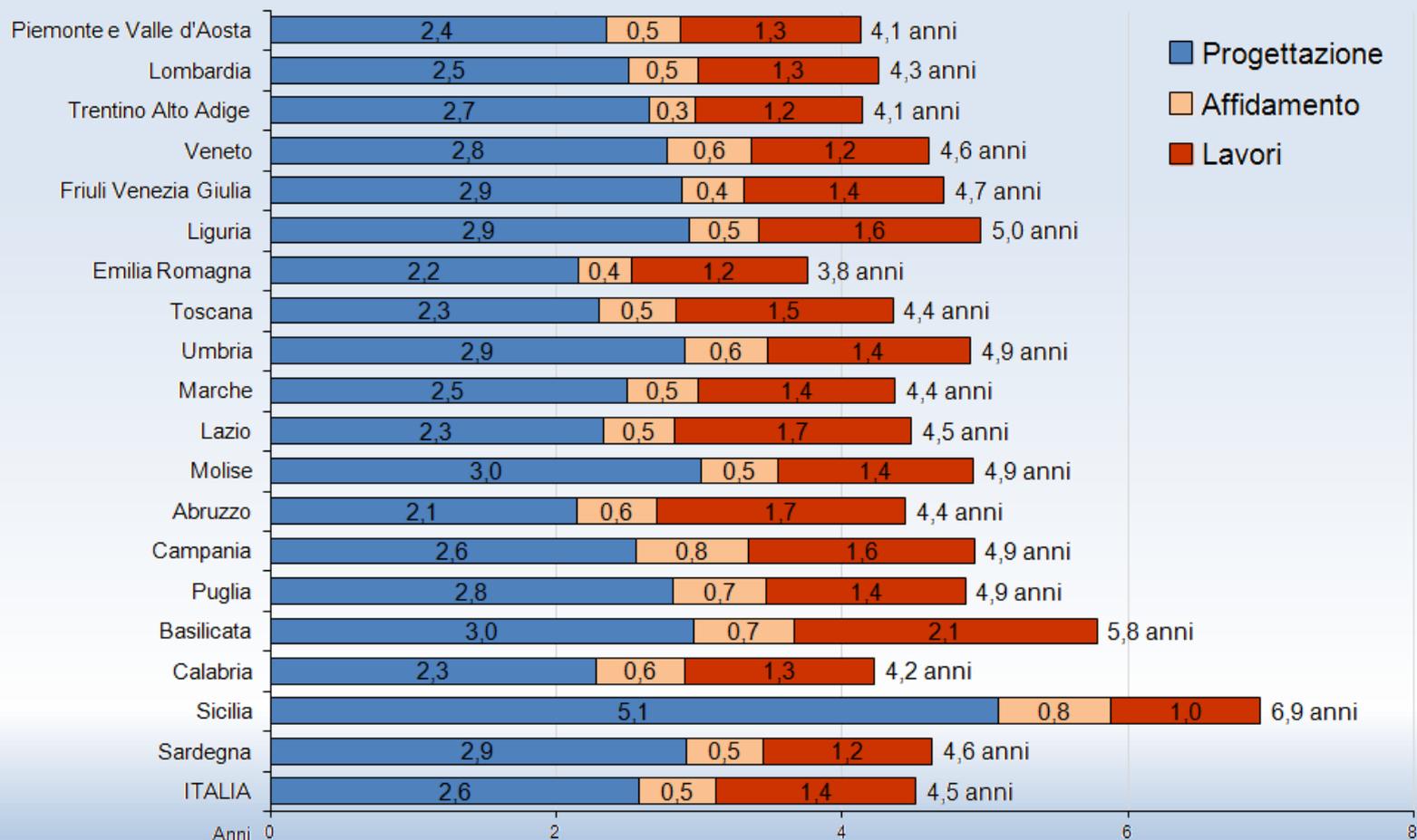
Nella progettazione preliminare la durata complessiva della fase (comprensiva dei TA) è pari quasi a quattro volte la durata della fase in senso stretto (esclusi i TA).

## **Emergono differenze tra i territori...**

Le regioni settentrionali mostrano i tempi di attuazione delle opere (e di completamento della spesa) mediamente più brevi; sensibili ritardi si rilevano in alcune regioni del Centro e del Mezzogiorno, riscontrati non solo nella progettazione e aggiudicazione delle opere, ma anche nella fase di realizzazione lavori.

Questa situazione non è nella sostanza diversa da quella riscontrata nel Rapporto 2011; l'unica eccezione è data dal peggioramento della situazione della Sicilia (la durata netta passa da 5,6 anni del 2011 a 6,9 anni).

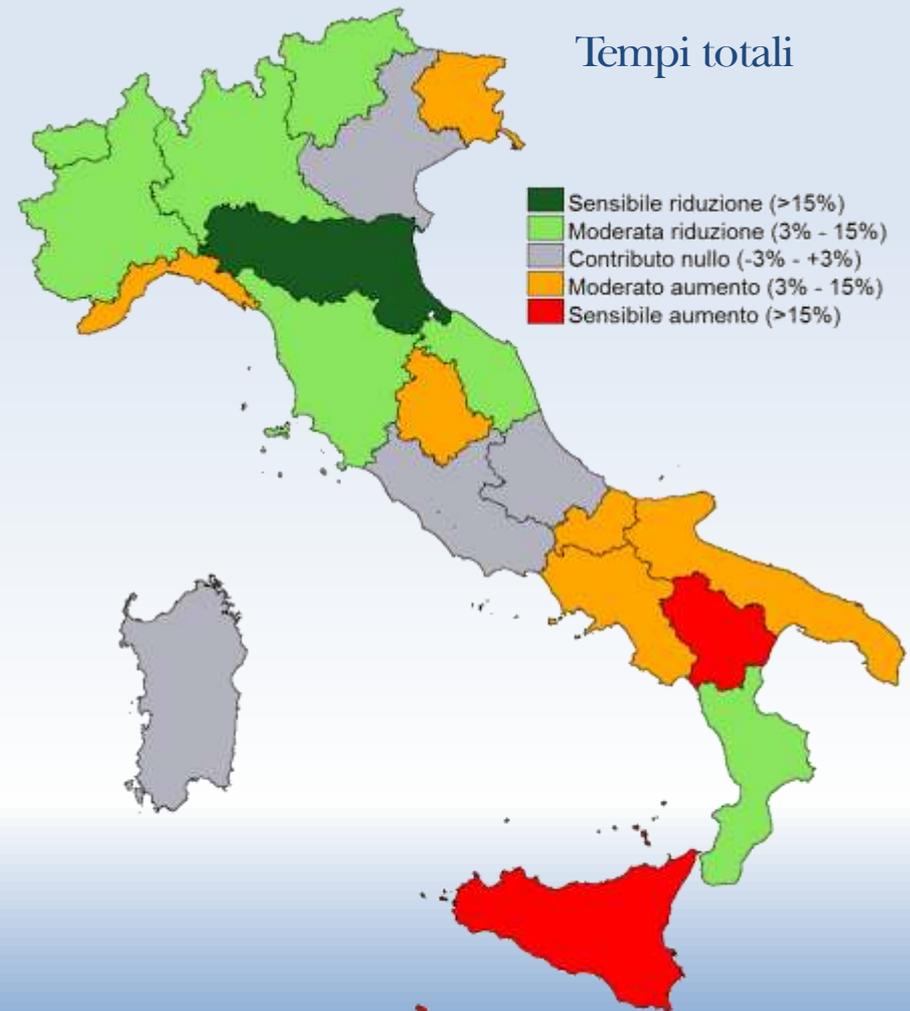
# I tempi netti (contributi) per regione e fase



La Sicilia registra lunghi tempi nella progettazione, la Basilicata nei lavori, l'Emilia Romagna durate nette più brevi in ogni fase.

# Tempi di attuazione totali Scostamenti territoriali rispetto alla media nazionale

Nel complesso **Basilicata** e **Sicilia** mostrano tempi che superano rispettivamente del **28%** e del **50%** la media nazionale. L'allungamento dei tempi riguarda in generale gli interventi localizzati nelle regioni meridionali (fanno eccezione la Calabria, l'Abruzzo e la Sardegna), mentre nelle regioni centro-settentrionali sono spesso localizzate le opere attuate con tempi medi inferiori al dato nazionale.



### **Durate nette, durate medie e media nazionale**

Alcune regioni risultano mediamente più lente o più veloci della media nazionale solo a causa del mix di interventi attuati o in corso di attuazione su quel territorio. Depurando infatti per questo fattore (durate nette), esse possono risultare più o meno virtuose riducendo in tal modo il gap rispetto al valore nazionale.

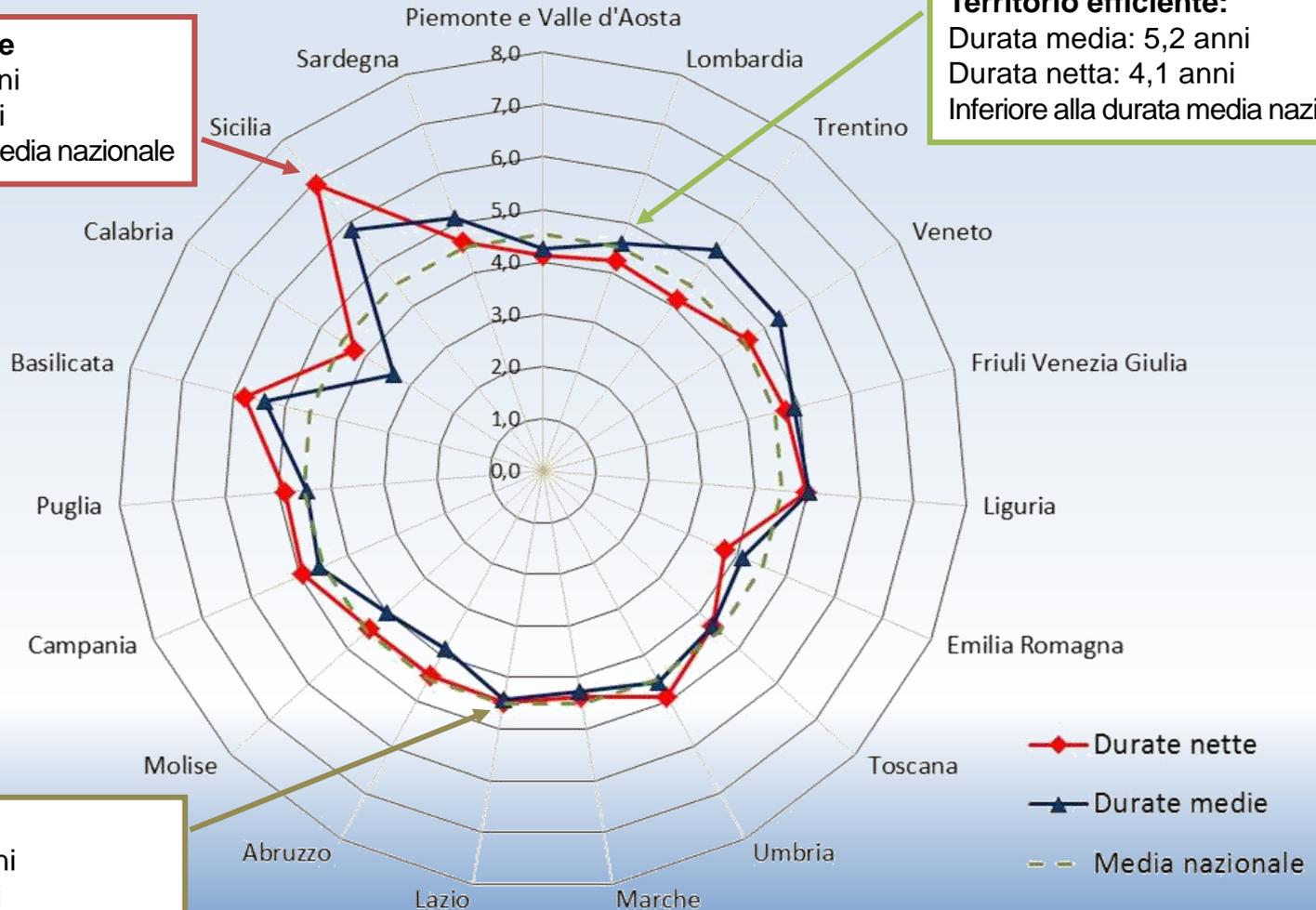
Non è il caso di Sicilia e Basilicata che partendo da durate medie sensibilmente più lunghe rispetto alla media nazionale ottengono durate nette che peggiorano la loro posizione.

# Tempi di attuazione totali per regione

## Durate nette, durate medie e media nazionale

**Territorio inefficiente**  
 Durata media: 5,9 anni  
 Durata netta: 6,9 anni  
 Superiore alla durata media nazionale

**Territorio efficiente:**  
 Durata media: 5,2 anni  
 Durata netta: 4,1 anni  
 Inferiore alla durata media nazionale

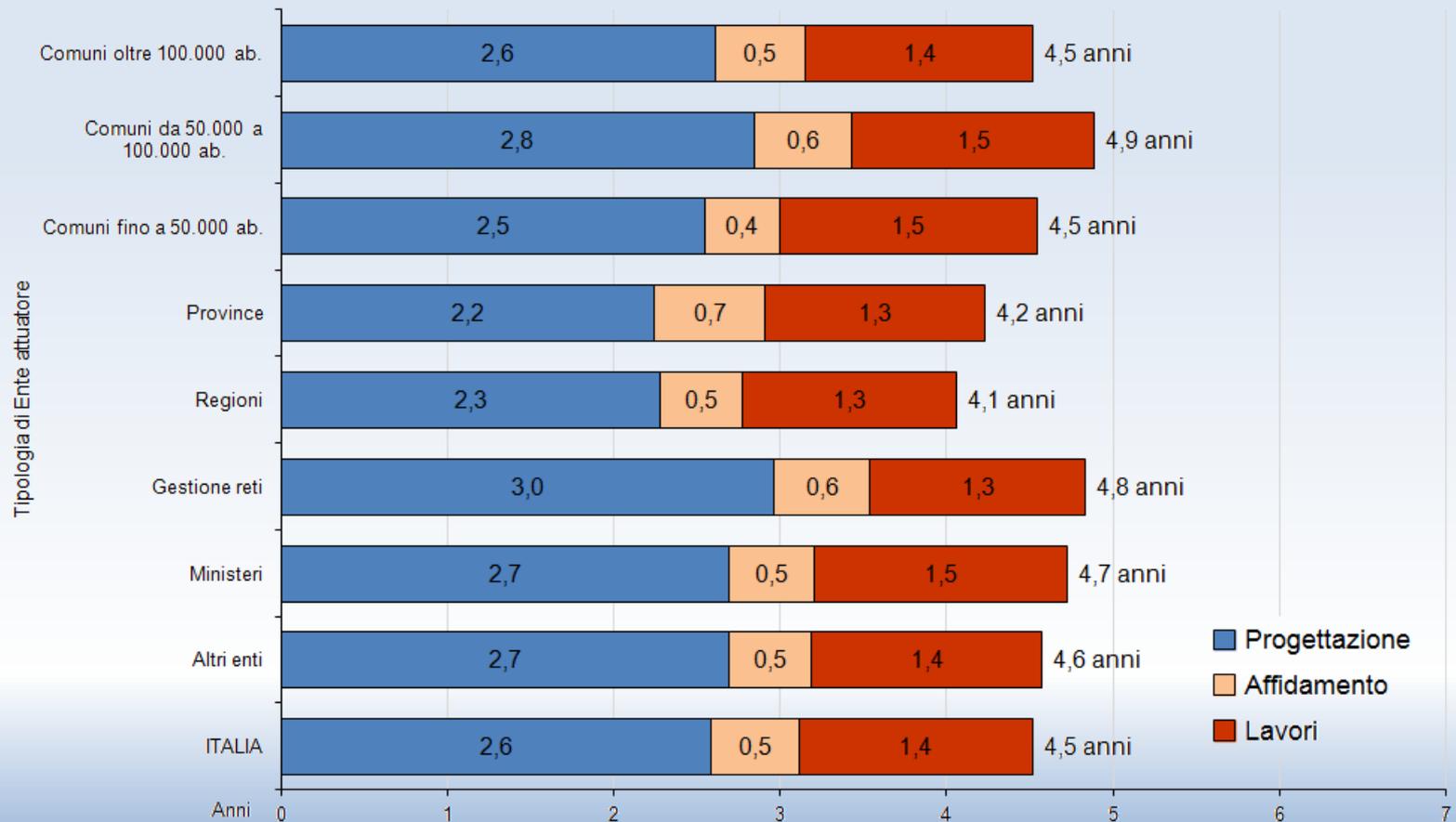


**Territorio neutro:**  
 Durata media: 4,5 anni  
 Durata netta: 4,5 anni  
 Uguale alla durata media nazionale

## **Emergono differenze tra i territori... ma non tra gli enti attuatori**

I tempi di attuazione degli ente attuatori sono pressoché analoghi.  
Non sono quindi le caratteristiche del soggetto attuatore (centrale o regionale, ente locale o grande concessionario) che fanno la differenza, piuttosto il sistema territoriale nel quale viene programmato, finanziato e realizzato l'investimento.

# Tempi di attuazione per tipo di Ente attuatore



Gli Enti attuatori hanno tempi medi molto simili; le Regioni sono più efficienti nella progettazione ed esecuzione dei lavori, i Gestori di rete meno efficienti nella progettazione.

# Tempi di attuazione totali per Ente Attuatore

## Durate nette, durate medie e media nazionale

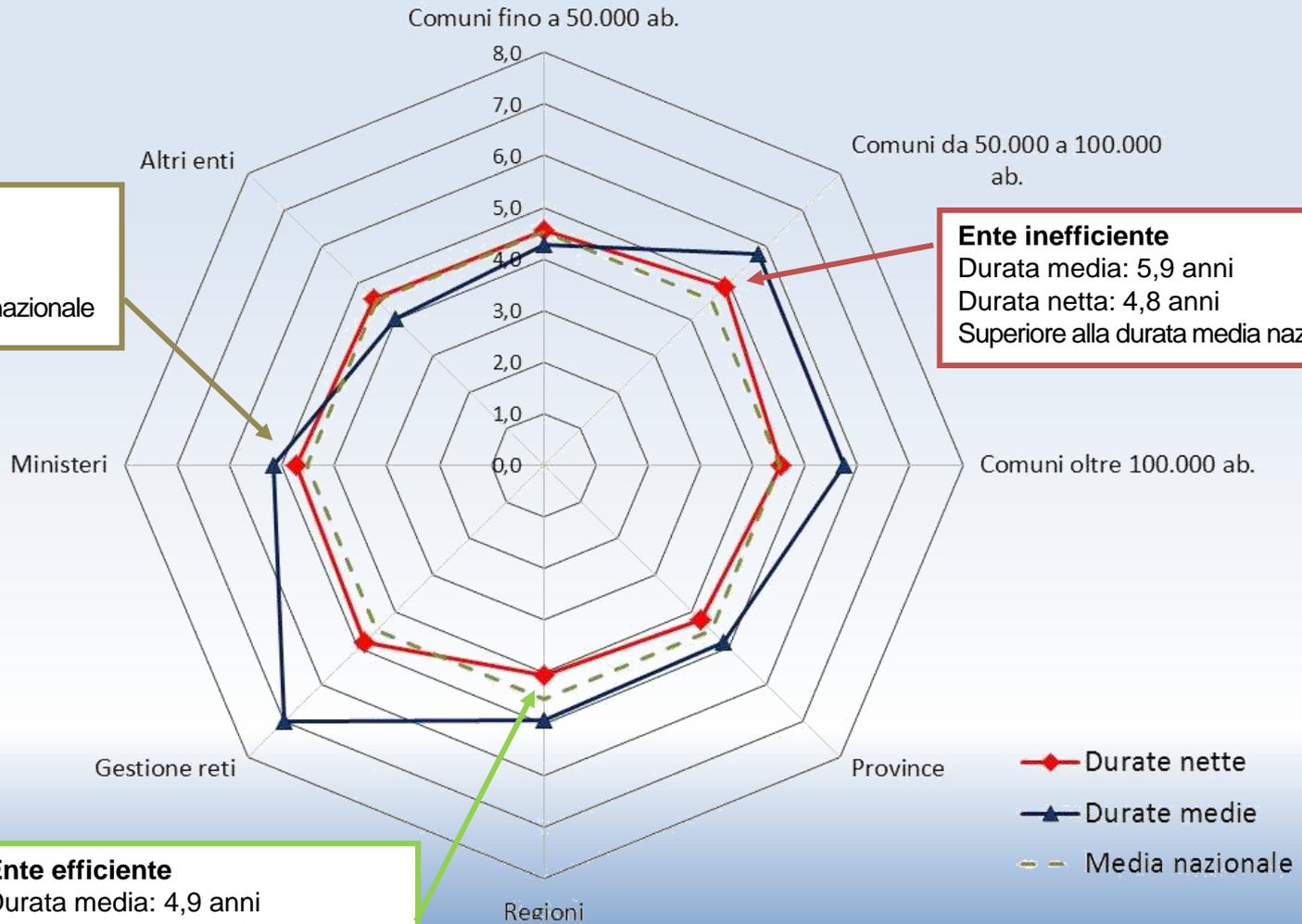
---

### **Durate nette, durate medie e media nazionale**

Nel caso degli Enti attuatori la simulazione mediante un insieme di interventi analogo a quello medio nazionale produce delle performance molto simili alla media, segno che non vi sono particolari “lungaggini” imputabili all’uno o all’altro Ente.

# Tempi di attuazione totali per Ente Attuatore

## Durate nette, durate medie e media nazionale



**Ente neutro**

Durata media: 4,6 anni  
 Durata netta: 4,4 anni  
 Uguale alla durata media nazionale

**Ente inefficiente**

Durata media: 5,9 anni  
 Durata netta: 4,8 anni  
 Superiore alla durata media nazionale

**Ente efficiente**

Durata media: 4,9 anni  
 Durata netta: 4,1 anni  
 Minore della durata media nazionale

- ◆ Durate nette
- ▲ Durate medie
- - - Media nazionale

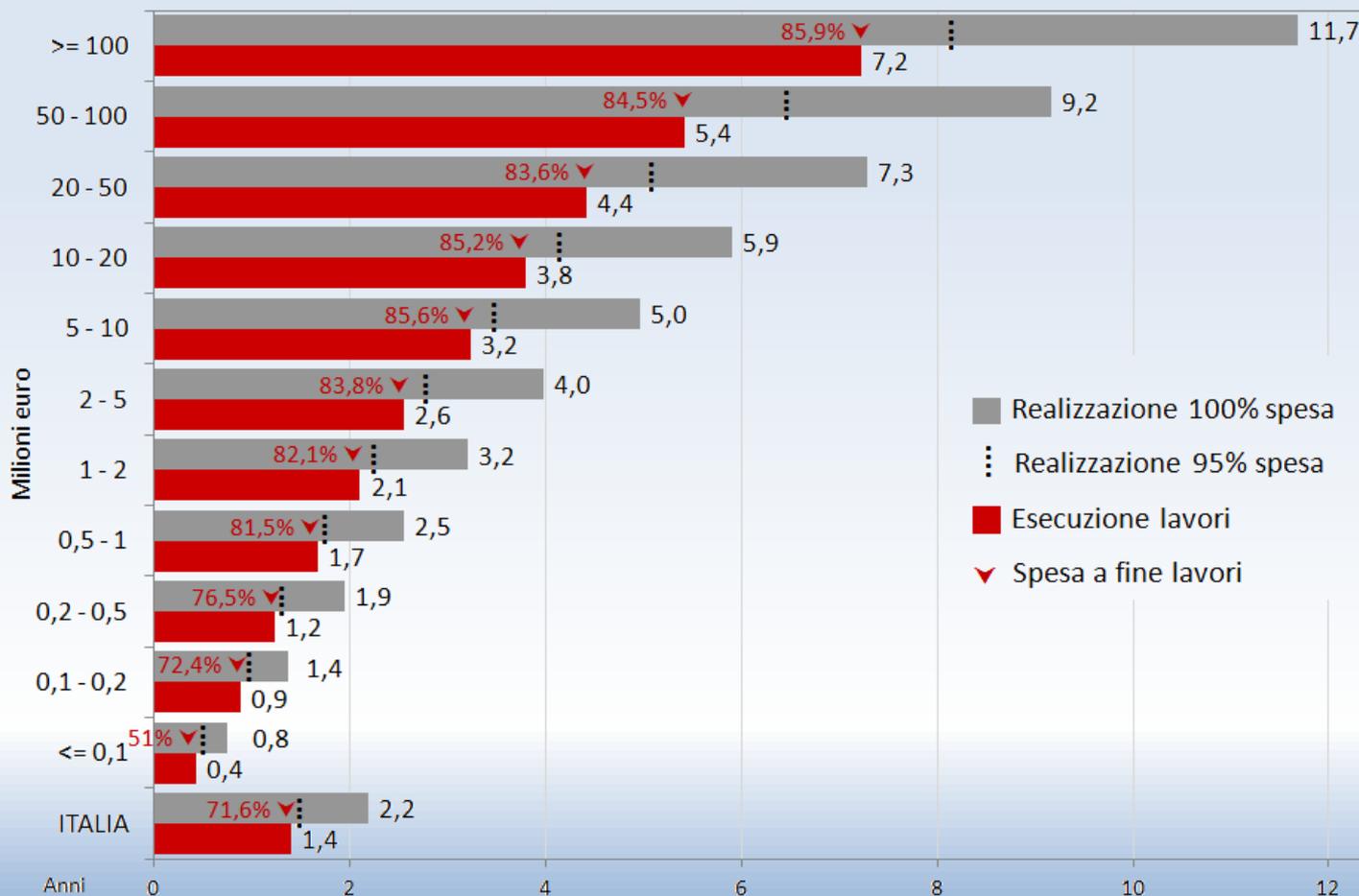
## Il cantiere chiude, ma c'è ancora da spendere

La spesa che residua alla fine dei lavori non è marginale: alla chiusura dei cantieri rimane in media ancora da spendere poco meno del **30%** del costo totale dell'opera. Il cantiere chiude, ma la vita economica, e di conseguenza quella finanziaria, di un intervento è ancora molto prolungata (forniture, collaudi, saldi finali, gestione delle economie, ecc.).

Occorre rafforzare l'azione di vigilanza e monitoraggio degli aspetti economici degli interventi, al fine di accelerare le procedure di spesa e di valorizzazione delle economie.

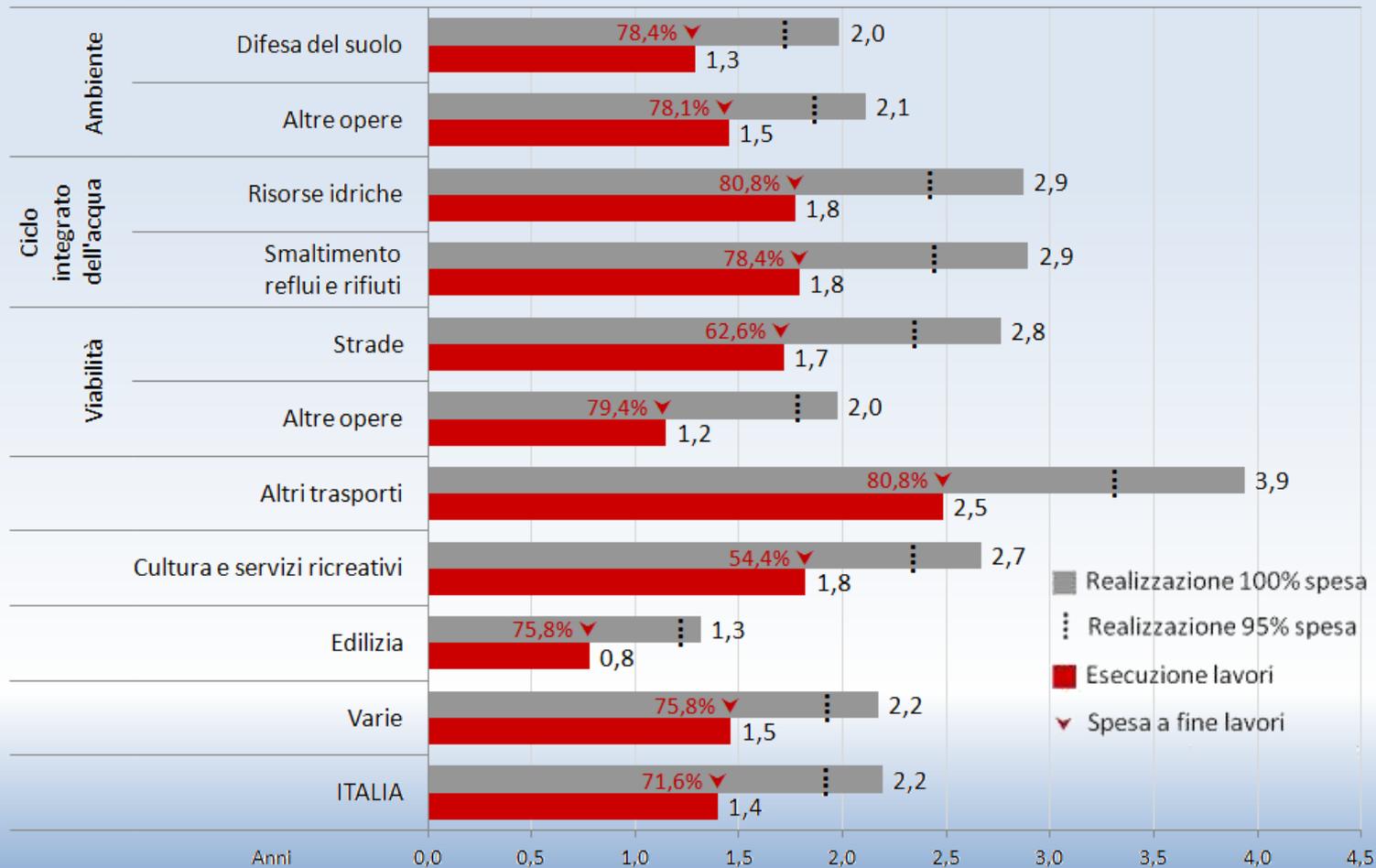
# I tempi della spesa per classe di importo

Durate medie dei tempi di esecuzione dei lavori, dei tempi di realizzazione della spesa e percentuale di spesa realizzata a fine lavori



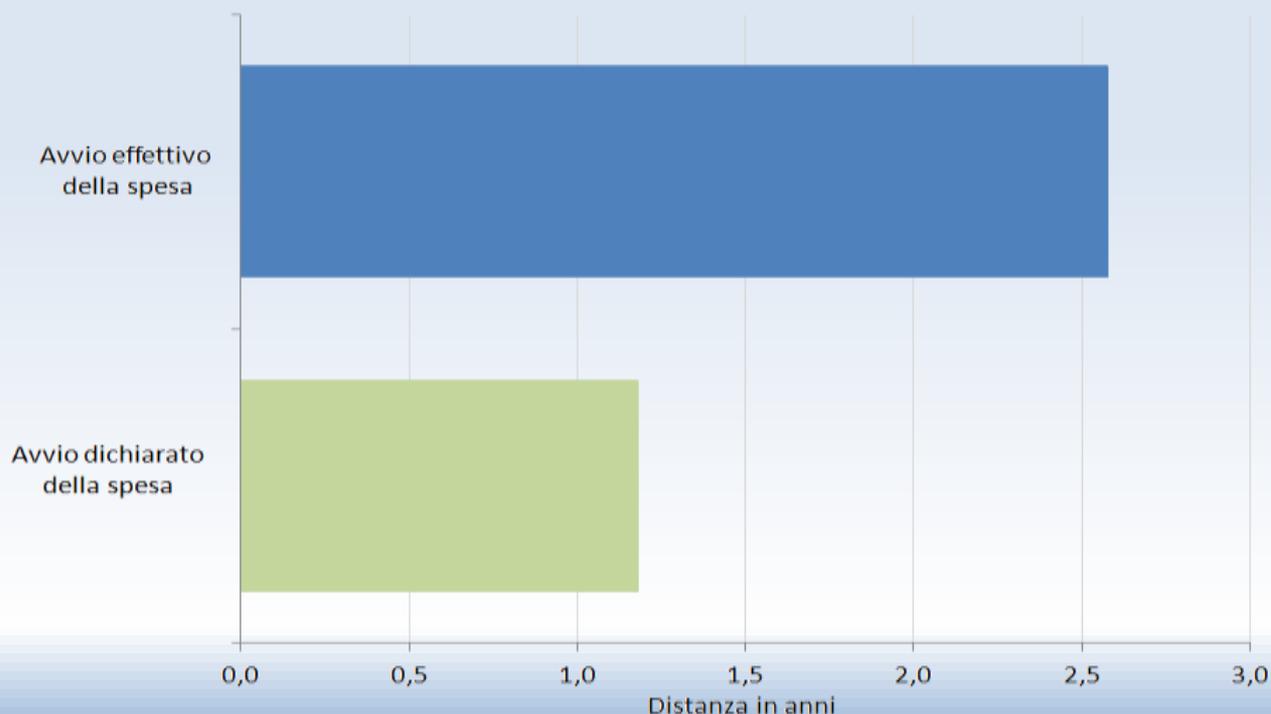
I tempi di realizzazione della spesa aumentano al crescere del valore del progetto.  
 Il rapporto tra durata dei lavori e di realizzazione della spesa rimane quasi costante (80/85%)

# I tempi della spesa per settore



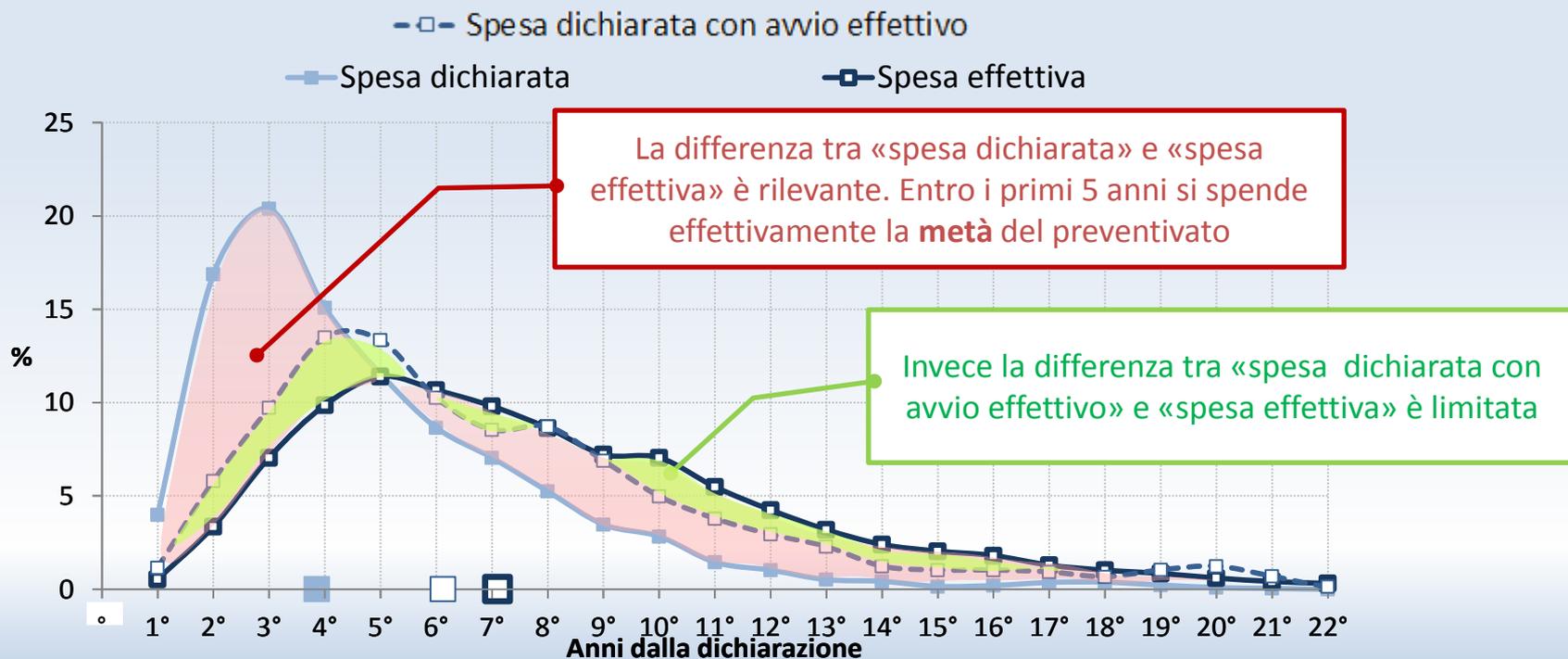
Le durate minime per completare la spesa si registrano nell'edilizia, le massime nei Trasporti. La percentuale di spesa realizzata a fine lavori oscilla tra il 50% ed 80%

Distanza in anni dalla stipula all'avvio della spesa (primo anno di spesa)



I piani economici forniti dalle amministrazioni alla stipula dell'Accordo prevedono di iniziare a spendere dopo **1,2 anni**, mentre l'avvio effettivamente avverrà dopo **2 anni e mezzo** (con un ritardo di 1,3 anni).

Sono quindi riscontrati importanti ritardi nell'avvio economico degli interventi, così come la difficoltà degli enti di stimare in modo affidabile questa fase del ciclo del progetto.



Le stazioni appaltanti presentano **stime dei tempi ottimistiche** quando gli interventi non sono ancora partiti; in realtà sono in difficoltà nel prevedere quando partirà l'intervento. Quando invece devono pianificare (stimare) interventi avviati **la qualità delle loro stime migliora sensibilmente**

# Tornare su un sentiero efficiente ed efficace (1)

I tempi di attuazione delle opere sono lunghi, ben superiori alle attese di risultato (la strada, il porto, ecc.) di amministratori e cittadini, a questo spesso si accompagna un aumento dei costi, e quindi una crescita delle risorse pubbliche da investire.

Per contrastare questa situazione si propone di procedere a:

**A**

Dare piena operatività al Fondo Progetti e al Fondo Opere previsti all'art. 10 del d.lgs. 229/2011



- Riduce i rischi collegati alla debolezza delle progettazioni;  
- accresce l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, poiché finanzia opere che hanno una elevata maturità progettuale (progetto definitivo);

**B**

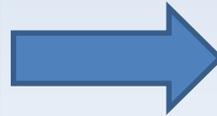
Dare operatività delle conferenze ai servizi ex art. 14-bis l.241/1990 (Conferenza di servizi preliminare) e dei poteri sostitutivi ex art. 8 della L. 131/2003



Riduzione dei tempi delle progettazioni (soprattutto quelli autorizzativi);

**C**

Ricorrere a centrali di  
Committenza o assegnare  
responsabilità attuative solo  
ad enti attuatori che già  
dispongano di adeguate  
risorse professionali



Riduce i casi di inadeguatezza tecnica e/o inerzia  
dell'ente attuatore

**D**

Rafforzare i sistemi di  
sorveglianza (monitoraggio,  
accompagnamento, controllo)



- Riduce le situazioni di inerzia amministrativa;
- Accresce l'efficiente uso delle risorse pubbliche  
(gestione delle economie)

- **Ampliamento delle fasi dell'iter procedurale** oggetto di analisi, in particolare per le attività successive alla fine lavori.
- Specifica **attenzione sull'effettiva entrata in funzione** delle opere, un passaggio particolarmente delicato nel ciclo del progetto.
- **Estensione del modello previsionale** dell'andamento della spesa, per includere le fasi precedenti la cantierizzazione dell'opera.
- Avvio di **nuove analisi** sui costi delle opere e sul mercato degli operatori.

## DPS – Unità di verifica degli investimenti pubblici

**Rapporto sui tempi di attuazione e  
di spesa delle opere pubbliche**

[www.dps.gov.it/it/documentazione/Rapporto\\_Tempi\\_OOPP.pdf](http://www.dps.gov.it/it/documentazione/Rapporto_Tempi_OOPP.pdf)



[www.dps.gov.it/it/VISTO](http://www.dps.gov.it/it/VISTO)