



**I QUADERNI
DELL'EDILIZIA**

n.2 | 2015

ANCE | CAMPANIA

**OPERE
PUBBLICHE**
CONFRONTO
SUI TEMPI
DI ATTUAZIONE

TRA REGIONE CAMPANIA E I COMUNI CAPOLUOGO

sommario

Indagine sui tempi di attuazione delle opere pubbliche in Campania	p. 3
I tempi di attraversamento	p. 4
I tempi di attuazione	p. 5
Le fasi di attuazione	p. 6
Quadro riepilogativo degli interventi in Italia	p. 7
I tempi per settore, fasi e macroarea	p. 8
I benchmark di riferimento	p. 9
Settore viabilità - nuova costruzione, fase progettuale importi a partire da 2 mln di euro	p. 10
Settore viabilità - nuova costruzione, durata delle singole fasi	p. 11
Settore viabilità - nuova costruzione, comuni capoluogo a confronto importo da 2 a 5 mln di euro	p. 12
Settore viabilità - nuova costruzione, comuni capoluogo a confronto importo da 5 a 10 mln di euro	p. 13
Settore restauro, recupero, ristrutturazione e manutenzione ord. e straord. comuni capoluogo a confronto importo da 2 a 5 mln di euro	p. 14
Settore restauro, recupero, ristrutturazione e manutenzione ord. e straord. comuni capoluogo a confronto importo da 5 a 10 mln di euro	p. 15
Altri settori - nuova costruzione, comuni capoluogo a confronto importo da 2 a 5 mln di euro	p. 16
Altri settori - nuova costruzione, comuni capoluogo a confronto importo da 5 a 10 mln di euro	p. 17
Tempi di realizzazione in Campania	p. 18
Tempi netti per regione	p. 19
La classifica finale	p. 20

Indagine sui tempi di attuazione delle opere pubbliche in Campania



Al fine di condurre le analisi sui tempi di attuazione delle opere pubbliche nella regione Campania, **sono stati impiegati i dati messi a disposizione dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica** che è stato istituito dal Ministero per lo Sviluppo Economico con l'obiettivo istituzionale di realizzare, in attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione, gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale e allo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate del Paese.

Il lavoro svolto analizza i tempi di attuazione delle opere pubbliche in Campania ed in particolare l'arco temporale che intercorre tra l'avvio della progettazione e la conclusione dei lavori; esamina inoltre

l'andamento della spesa collegata all'attuazione delle opere a partire dalla fase di esecuzione lavori.

IL DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA È STATO ISTITUITO DAL MISE PER REALIZZARE INTERVENTI DI RIEQUILIBRIO SOCIO-ECONOMICO DELLE AREE SOTTOUTILIZZATE

Sono così osservate le date di inizio e di fine disponibili per ciascuna fase procedurale. Queste date sono poi distinte a seconda che si tratti di una previsione o di un dato a consuntivo, indicativo del reale avvio o conclusione della singola fase.

Nella **Figura 1** (pag. 6) in particolare è rappresentata la sequenza logico-temporale delle principali fasi di un'opera pubblica, separate da spazi evidenziati con una linea

tratteggiata che rappresentano i cosiddetti tempi di attraversamento, in larga parte riconducibili ad un insieme di attività amministrative che sono propedeutiche all'inizio della fase successiva. Si considera la durata di ciascuna fase come l'intervallo di tempo intercorrente tra l'inizio e la data di inizio della fase successiva, comprensiva quindi anche dei tempi di attraversamento.

I tempi della fase di progettazione sommati a quelli dell'affidamento risultano pari o superiori a quelli della sola realizzazione. Ciò è dovuto sicuramente ai tempi assorbiti dalla burocrazia per effettuare verifiche e rilasciare i conseguenti pareri/autorizzazioni.

I tempi di attraversamento



La scelta di considerare all'interno della durata delle fasi i relativi tempi di attraversamento deriva dal fatto che essi, pur non essendo assimilabili alle fasi in senso stretto, contribuiscono alla determinazione del tempo complessivo di attuazione delle opere.

Considerando le fasi inframmezzate dai tempi di attraversamento e cioè progettazione e affidamento, **emerge che il peso dei tempi è complessivamente pari al 61%**. Ciò significa che la durata lorda è quindi pari a circa 2,6 volte la durata netta del ciclo di realizzazione dell'opera.

**IL 61% DEL TEMPO
DI REALIZZAZIONE
È RAPPRESENTATO
DALLA PROGETTAZIONE E
DALL'AFFIDAMENTO**

La progettazione preliminare, in particolare, è la fase caratterizzata dal maggior peso dei tempi di attraversamento, poiché **il 75% della relativa durata è impiegato in attività collaterali diverse da quelle strettamente connesse con la progettazione**; la durata complessiva della fase comprensiva dei tempi di attraversamento è pari quasi a quattro volte quella della fase in senso stretto.

I tempi di attuazione



I comuni monitorati per definire il dato campano sono stati **4.068**, considerando, peraltro, solo gli interventi con data effettiva di avvio dei lavori.

5 ANNI È IL TEMPO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE INFRASTRUTTURALI IN CAMPANIA

Emerge allora che **in Campania, il tempo di attuazione delle opere infrastrutturali si attesta mediamente sui 5 anni**, ma cresce progressivamente al crescere del valore economico dei progetti. Tale crescita riguarda indifferentemente le tre fasi procedurali considerate: si va da meno di **3 anni** per i progetti di valore inferiore ai **100 mila euro** ad oltre **14 anni** per i grandi progetti dal valore superiore ai **100 milioni di euro**.

Tale lungaggine nei tempi di attuazione è sicuramente collegata a molteplici fattori, individuabili nella carenza di progettazione degli interventi, nella complessità degli iter autorizzativi e nell'incertezza nei circuiti finanziari, aggravata inoltre dalla necessità di rispettare il patto di stabilità interno ed anche dalla debolezza della governance del progetto da parte del soggetto attuatore. Questi fattori si ritiene abbiano assunto ormai un carattere sistemico, dal momento che influenzano molte opere pubbliche del nostro paese e della nostra regione.

Si rammenta la complessità della fase che intercorre tra l'aggiudicazione provvisoria e l'inizio dell'esecuzione del contratto. Iter che può essere, esemplificativamente, così illustrato: 1) Aggiudicazione provvisoria; 2) Verifica in capo all'aggiudicatario provvisorio e al secondo graduato dei requisiti tecnico-economici; 3) Approvazione dell'aggiudicazione provvisoria; 4) Aggiudicazione definitiva; 5) Verifica del possesso di tutti i requisiti generali dichiarati in gara (prima richiesta del DURC); 6) Efficacia dell'aggiudicazione definitiva; 7) Decorrenza del c.d. termine di stand still (trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva); 8) Stipula del contratto (ulteriore richiesta di DURC); 9) Approvazione del contratto (eventuale); 10) Controlli sul contratto (eventuali); 11) Esiti positivi dell'approvazione e dei controlli (eventuali); 12) Efficacia del contratto; 13) Inizio esecuzione del contratto.

Le fasi di attuazione

fig. 1 Fasi di attuazione di un'opera pubblica



Quadro riepilogativo degli interventi in Italia

L'insieme considerato monitora gli interventi attivi alla data del 31 dicembre 2013. Esso consta di 767.621 interventi per un finanziamento totale netto di poco superiore a 150 miliardi di euro e si suddivide tra quelli inseriti nella programmazione comunitaria 2007-2013, ovvero 739.528 interventi per 57,7 miliardi di euro, e quelli presenti nella programmazione nazionale, inseriti nelle Intese Istituzionali di Programma pari a 28.093 interventi per 92,8 miliardi di euro. Invece, le stime sui tempi e sulla spesa sono state effettuate con riferimento ai soli interventi appartenenti alla categoria "opere pubbliche", con esclusione quindi degli appalti di forniture e servizi e degli aiuti. Si tratta di un insieme di 35.651 interventi per un valore complessivo superiore a 100 miliardi di euro, così suddivisi tra programmazione comunitaria e nazionale: 16.427 interventi per circa 21 miliardi di euro di programmazione comunitaria e 19.224 interventi per circa 79 miliardi di euro di programmazione nazionale. **Fonte DPS**

PROGRAMMAZIONE	PROGRAMMA	OPERE PUBBLICHE		TOTALE	
		Numero Progetti	Finanziamento Totale Netto (milioni di euro)	Numero Progetti	Finanziamento Totale Netto (milioni di euro)
UE	POIN - FESR 2007-2013 (Attrattori culturali naturali e turismo, energie rinnovabili e risparmio energetico)	330	550,6	1.384	1.488,30
	PON - FESR 2007-2013 (G.A.T., Istruzione, reti e mobilità, ricerca e competitività, sicurezza)	4.446	2.748,60	22.827	11.581,60
	PON - FSE 2007-2013 (Competenze per lo sviluppo, azioni di sistema, governance e azioni di sistema)	ND	ND	53.663	1.884,40
	POR - FESR 2007-2013 (19 PO regionali, POR P.A. Trento, Por P.A. Bolzano)	11.651	17.691,30	60.187	31.337,70
	POR - FSE 2007-2013 (19 PO regionali, POR P.A. Trento, Por P.A. Bolzano)	ND	ND	601.467	11.423,70
	TOTALE UE	16.427	20.990,60	739.528	57.715,80
NAZIONALE	PA - PROGRAMMA ATTUATIVO SPECIALE 2007-2013 (Direttrici ferroviarie, giustizia celere, Comune di Palermo, Ri-Med)	35	3.823,00	48	4.249,80
	PNA - PROGRAMMA NAZIONALE ATTUAZIONE 2007-2013 (Basilicata, Calabria, Molise, Sardegna)	246	133,8	247	138
	PRA - PROGRAMMA REGIONALE ATTUAZIONE 2007-2013 (Interventi di risanamento ambientale)	246	1.507,40	370	1.559,00
	PAR - PROGRAMMA ATTUATIVO REGIONALE 2007-2013 (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, P.A. Bolzano)	1.021	2.158,90	3.664	3.014,20
	INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA (19 intese regionali, P.A. Trento, P.A. Bolzano, Intesa multiregionale)	17.676	71.855,30	23.764	83.863
	TOTALE NAZIONALE	19.224	79,478	28.093	92.824
TOTALE	35.651	100,469	767.621	150,540	

I tempi per settore, fasi e macroarea

La Tabella mette in evidenza la variabilità delle durate per singola fase e per area geografica, in funzione del settore considerato.

In particolare il settore delle "Opere di viabilità stradale" può subire un allungamento del 50% dei tempi di realizzazione se la localizzazione dell'opera passa dal Nord al Centro.

In controtendenza, il settore dell'edilizia al Sud riesce a contrarre i tempi sia di progettazione che di realizzazione rispetto al Centro-Nord (ad esempio, nei settori "Altri trasporti", "Edilizia", "Viabilità-Strade").

Fonte DPS

SETTORE	PROGETTAZIONE			AFFIDAMENTO LAVORI			REALIZZAZIONE LAVORI		
	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud
Ambiente - Difesa del suolo	2,21	2,54	2,24	0,40	0,43	0,53	1,07	1,48	1,38
Ambiente - Altre opere	2,71	2,32	2,49	0,45	0,44	0,57	1,61	1,45	1,38
Ciclo Integrato Acqua - Risorse idriche	2,84	2,44	3,13	0,40	0,45	0,65	1,62	2,05	1,80
Ciclo Integrato Acqua Opere di smaltimento reflui e rifiuti	2,66	2,97	2,46	0,45	0,54	0,65	1,56	2,26	1,86
Viabilità - Strade	2,77	3,13	2,77	0,50	0,63	0,72	1,66	2,49	1,58
Viabilità - Altre opere	2,71	2,51	2,34	0,46	0,54	0,54	1,18	1,32	1,09
Altri trasporti	2,97	3,08	3,72	0,59	0,66	0,92	2,03	2,63	2,60
Cultura e servizi ricreativi	2,76	2,70	2,61	0,45	0,45	0,54	1,83	1,84	1,81
Edilizia	2,68	2,54	2,38	0,47	0,46	0,48	1,41	1,25	0,70
Varie	2,68	2,25	2,58	0,47	0,46	0,57	1,71	1,40	1,42

tutti i numeri rappresentano gli anni solari

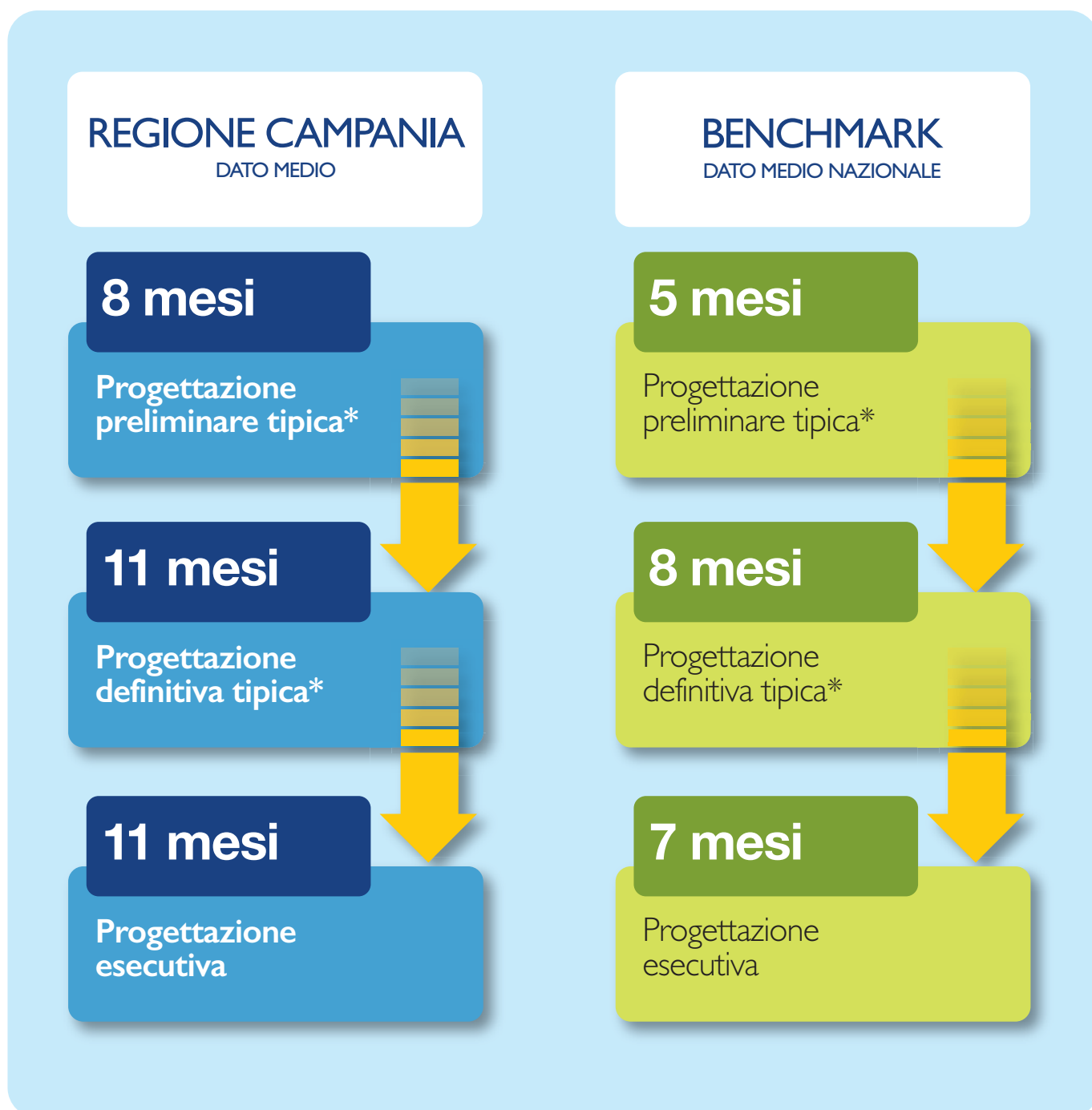
I benchmark di riferimento



Per comprendere e correttamente dimensionare e mettere a confronto i tempi di realizzazione di un'opera pubblica in Campania, li si è anche raffrontati con i benchmark di riferimento nazionali. Essi afferiscono le migliori performance in assoluto raggiunti da singoli interventi così come resi noti dal DPS che ha valutato i risultati di un ipotetico insieme di opere tutte con le stesse caratteristiche.

settore viabilità - nuova costruzione

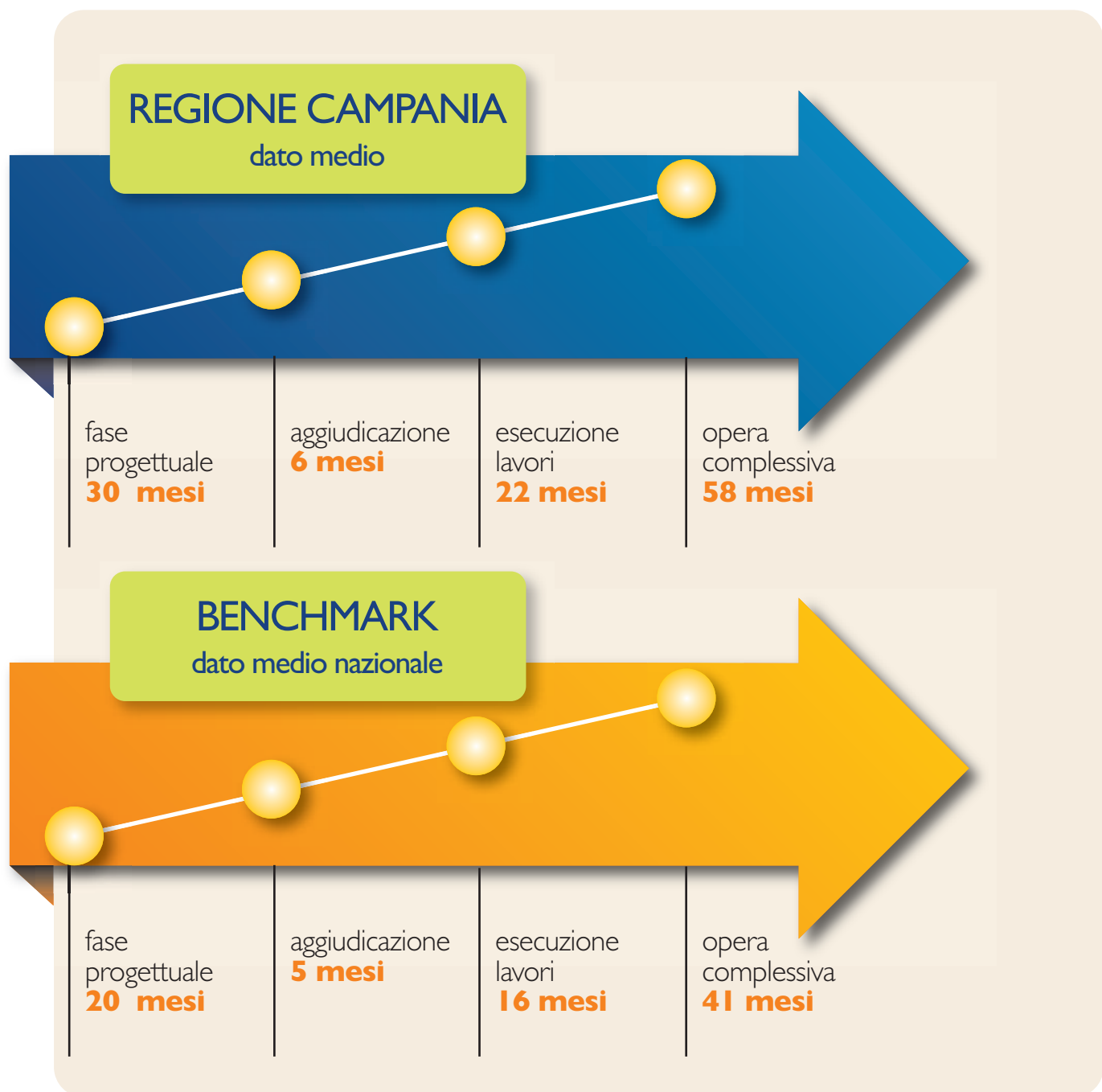
Fase progettuale importi a partire da 2 mln di euro



* Per fase tipica si intende quella determinata a seguito dello scarto delle procedure anomale (eccessivamente lunghe o particolarmente rapide)

settore viabilità - nuova costruzione

Durata delle singole fasi



settore viabilità - nuova costruzione

Comuni capoluogo a confronto

IMPORTO DA 2 A 5 MLN DI EURO



settore viabilità - nuova costruzione

Comuni capoluogo a confronto

IMPORTO DA 5 A 10 MLN DI EURO



settore restauro, recupero, ristrutturazione e manutenzione ordinaria e straordinaria

Comuni capoluogo a confronto

IMPORTO DA 2 A 5 MLN DI EURO



settore restauro, recupero, ristrutturazione e manutenzione ordinaria e straordinaria

Comuni capoluogo a confronto

IMPORTO DA 5 A 10 MLN DI EURO



altri settori - nuova costruzione

Comuni capoluogo a confronto

IMPORTO DA 2 A 5 MLN DI EURO



altri settori - nuova costruzione

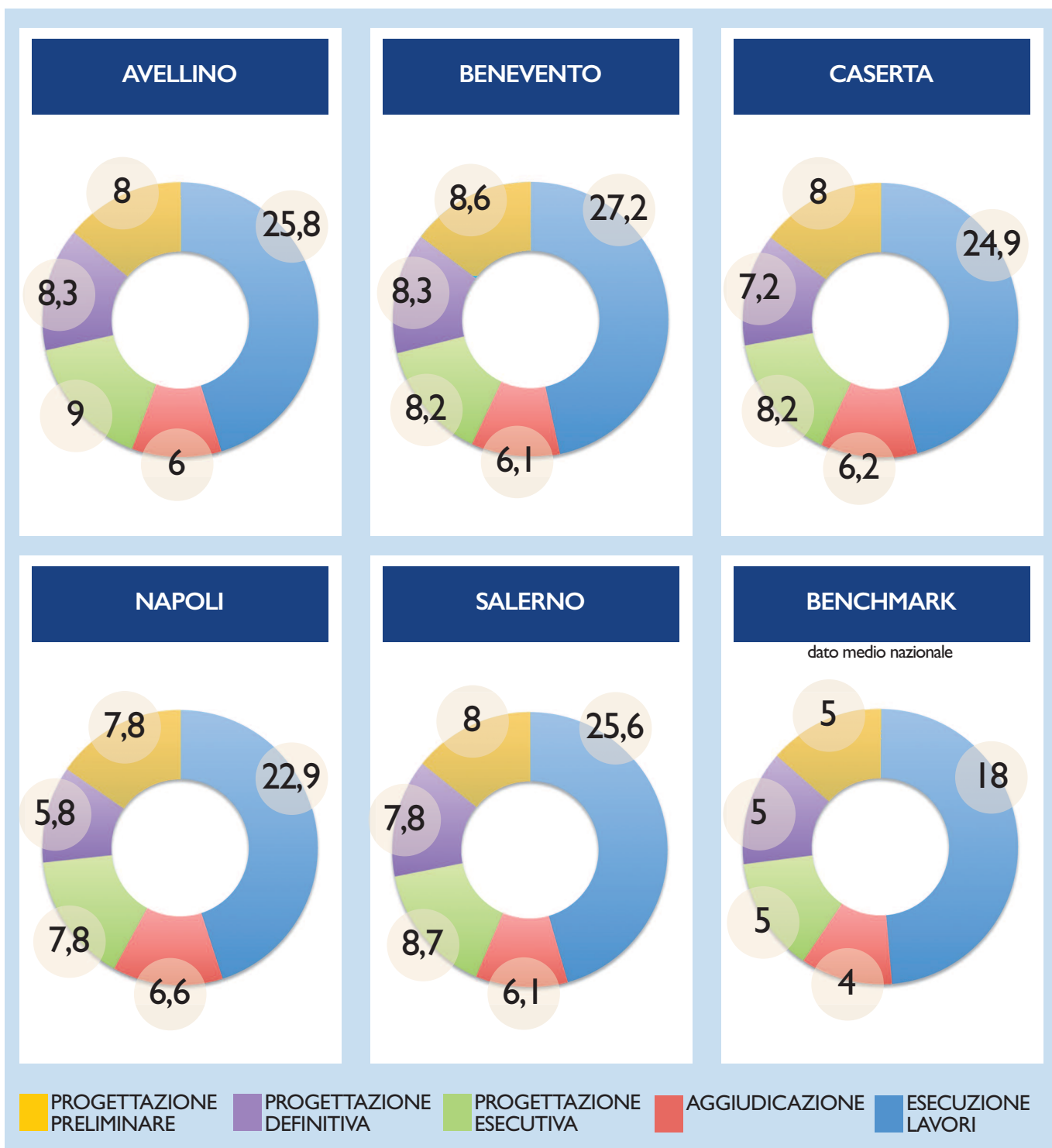
Comuni capoluogo a confronto

IMPORTO DA 5 A 10 MLN DI EURO



Tempi di realizzazione in Campania

in mesi

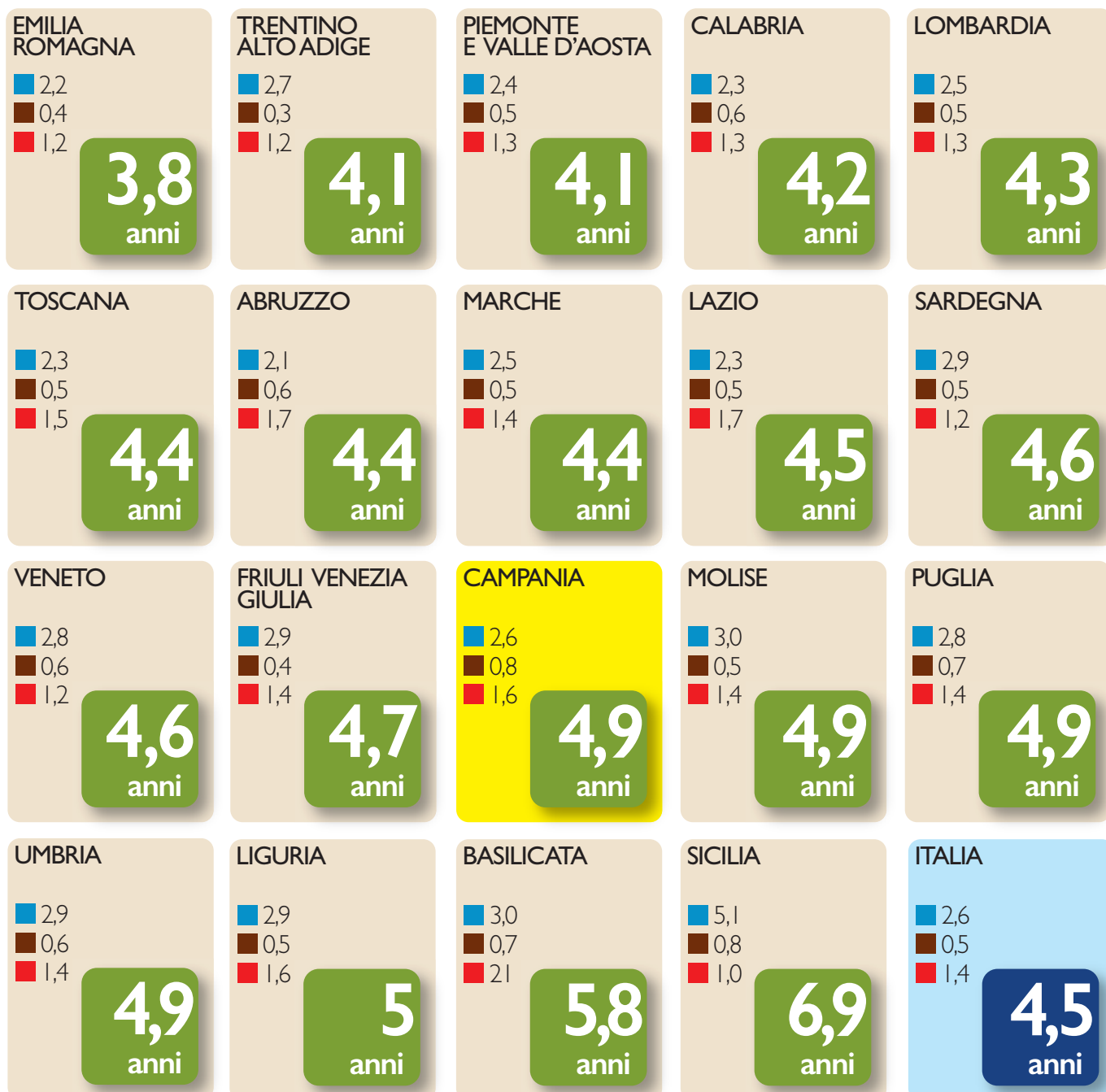


Tempi netti per regione

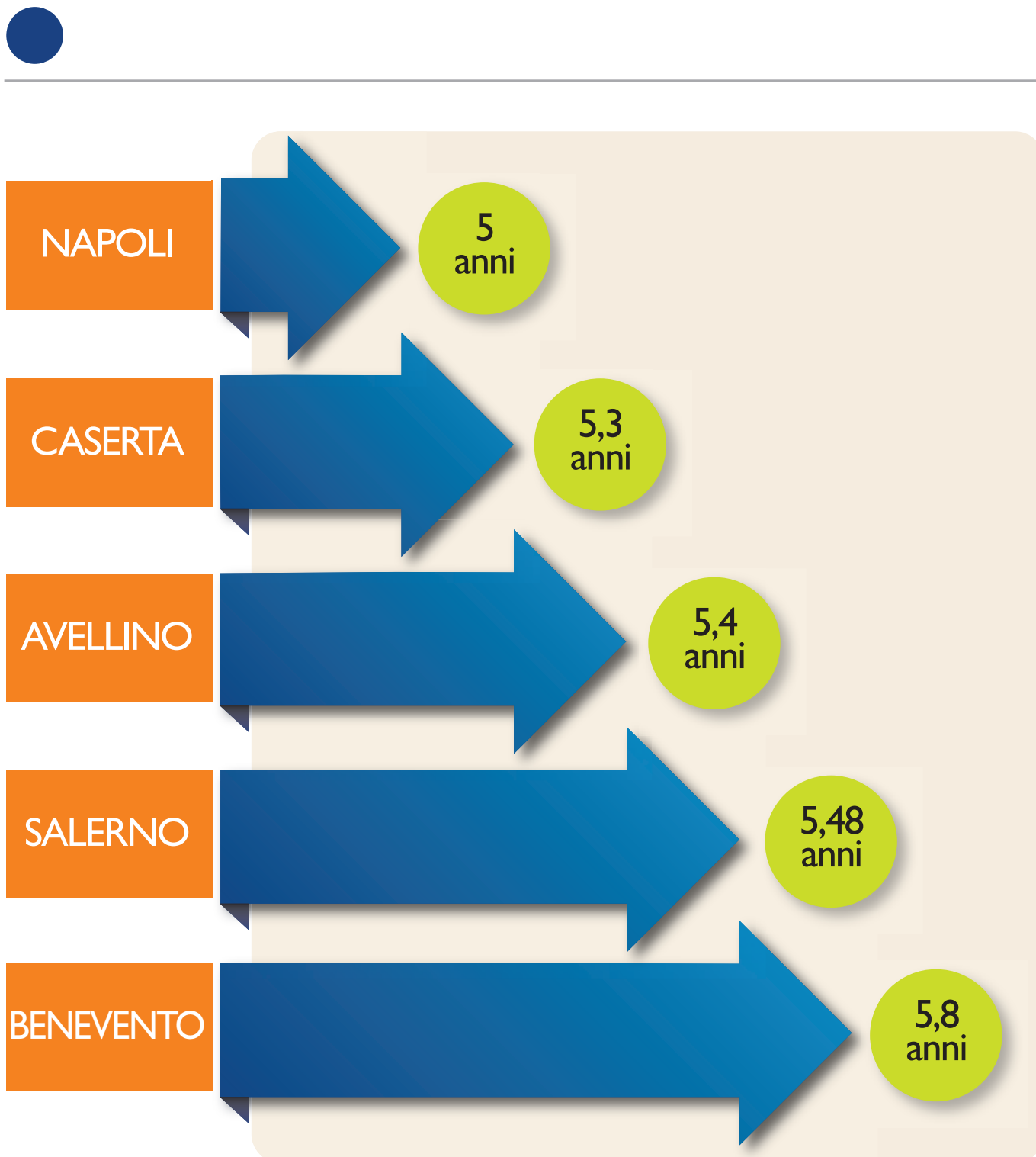


L'Emilia Romagna registra i migliori tempi di attuazione, mentre la Sicilia ha i tempi peggiori con una realizzazione che avviene in 6,9 anni **Fonte DPS**

■ PROGETTAZIONE
■ AFFIDAMENTO
■ LAVORI



La classifica finale



dati aggiornati al 31 dicembre 2014



I QUADERNI
DELL'EDILIZIA
n.2|2015

a cura di Daniela Segreti