

Proposta di un metodo di analisi statistica dei costi delle opere idriche

Rossella Ametrano, Collaboratrice D.G. Reti – Ministero delle Infrastrutture
Augusto Merletti, Coordinatore Tecnico Divisione V, D.G. Reti – Ministero delle Infrastrutture

Le riforme degli ultimi anni nel settore idrico in Italia hanno dato vita ad una riorganizzazione territoriale, funzionale ed economica dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione, tendendo a separare le funzioni di indirizzo, pianificazione e controllo da quelle più propriamente gestionali.

In tale contesto, la Direzione Generale per le Reti del Ministero delle Infrastrutture si è proposta di affrontare, con il Quaderno Tecnico n.7, nell'ambito delle attività previste dal Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica ed Azioni di Sistema (PONATAS) del QCS 2000/2006 - P.O. Risorse Idriche II stralcio, il tema della valutazione dei costi medi delle infrastrutture idriche, basandolo essenzialmente sulle analisi delle opere realizzate con il PON Risorse Idriche nel periodo 1994-1999.

Il Ministero dei Lavori Pubblici, oggi Ministero delle Infrastrutture, ha coordinato la realizzazione del Programma Operativo Risorse Idriche (PORI), finanziato nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 1994/1999 (QCS 94/99) e cofinanziato dall'Unione Europea. La realizzazione di tale Programma ha comportato la selezione ed il finanziamento di circa 400 opere, composte principalmente da reti idriche, acquedotti ad uso potabile e sistemi fognari e depurativi.

Le opere sono state appaltate negli anni 1996-1999 e per la maggior parte realizzate entro il 2001 e rendicontate nel periodo immediatamente suc-

cessivo. Solo il 10% degli interventi ha incontrato ostacoli e ritardi nella fase attuativa, tanto da farne slittare il completamento oltre il 2001, a cavallo di due successivi periodi comunitari (1994/1999 – 2000/2006).

Al termine di questa intensa attività di coordinamento, mirata sia alla realizzazione delle opere, che alla verifica della relativa spesa, il Ministero delle Infrastrutture si è trovato in possesso di una banca dati, tecnici ed economici, relativi ad opere con aspetti simili e realizzate nello stesso arco di tempo, su una porzione di territorio con caratteristiche socio-economiche e geomorfologiche abbastanza omogenee. Nel periodo comunitario 2000/2006 il Ministero è stato incaricato di coordinare le azioni del Programma Assistenza Tecnica alle Regioni dell'Obiettivo 1 per l'infrastrutturazione nel settore idrico. Nell'ambito del suddetto programma è stata prevista la redazione di pubblicazioni finalizzate ad incrementare le conoscenze e le competenze degli operatori del settore.

Nel selezionare gli argomenti oggetto delle pubblicazioni attese si è pensato di utilizzare il patrimonio di dati disponibili per fornire uno strumento di valutazione dei progetti e degli interventi futuri a chi è stato incaricato di proseguire nell'azione. L'obiettivo di questo lavoro è, quindi, quello di esaminare il complesso delle opere realizzate e delle lavorazioni eseguite per l'individuazione di indicatori sintetici di costo, tanto per le singole lavorazioni, che per le intere opere.

La pubblicazione si propone di mettere a punto un metodo che, partendo dalla valutazione di una statistica dei costi delle opere realizzate con il PORI, fornisca un indicatore sintetico dell'efficienza della spesa stimata per realizzare le opere similari.

Va sottolineato, però, come il Quaderno Tecnico n. 7 non abbia la pretesa, nè tanto meno la presunzione, di costituire un punto di riferimento assoluto, bensì si prefigge l'intento di prospettare un punto di partenza per la messa in atto di un esame delle opportunità e dell'efficacia, ponderate su ogni singolo intervento.

La stesura del volume, che si focalizza sull'affrontare il tema del costo delle opere pubbliche in Italia, ha richiesto una prima fase di raccolta e selezione dei dati ed un fase di analisi ed elaborazione statistica dei risultati, partendo dal presupposto, evidenziato dalla normativa nazionale e comunitaria degli ultimi anni, che nel settore idrico delle opere pubbliche si avverte l'esigenza, da un lato, che le opere pubbliche rispondano a criteri di efficienza ed efficacia per ciò che attiene la loro progettazione e costruzione e, dall'altro, che i costi necessari per realizzarle siano proporzionati al beneficio che il singolo intervento restituisce alla collettività.

A tale esigenza non ha corrisposto, nel nostro Paese, alcun provvedimento volto ad affrontare la problematica della correttezza e dell'efficacia della spesa nelle opere pubbliche e non vi è dubbio che l'Italia registra, in questo campo, un ingente ritardo rispetto alle altre nazioni della Comunità Europea. Infatti, anche per i casi di opere di enorme impatto economico, come ad esempio la TAV, o il Ponte sullo Stretto di Messina, i dati e le verifiche disponibili sono limitati e di difficile interpretazione, mentre nulla si è ancora fatto sul fronte dell'analisi costi benefici per le opere finanziate a livello locale.

Nel settore delle opere idriche il legislatore, in passato, aveva immaginato di affidare, con la "legge Galli" del 1994, la progettazione e la realizza-

zione degli interventi direttamente ai soggetti gestori del Servizio Idrico Integrato, rinviandone, in tal modo, a valutazioni di tipo "finanziario" la verifica tecnico-economica, attraverso la redazione dei Piani d'Ambito e tramite il riconoscimento di incrementi tariffari, a fronte di investimenti volti al miglioramento del servizio.

Tale procedura, però, di fatto non è stata adottata, tranne che in casi molto rari, sia per i ritardi nell'attuazione della legge, sia a causa dell'impostazione dei numerosi programmi di finanziamento che ancora individuano come enti attuatori i comuni, i consorzi o enti gestori di vario genere i quali, sotto l'aspetto contabile, non hanno un controllo "finanziario" degli investimenti, soprattutto nei casi in cui le somme vengono erogate "a fondo perduto" dallo Stato o dalla Comunità Europea. Nel corso dello studio sono emerse quindi alcune delle criticità che necessiterebbero essere affrontate, in considerazione dell'emergere di un bisogno pratico di ricercare in modo costante, continuo e sempre più meticoloso, strumenti atti ad agevolare e perfezionare la valutazione dell'opportunità e dell'efficacia di un intervento pubblico.

In sintesi, lo studio propone di: fissare dei minimi e dei massimi di costo per abitante, al di fuori dei quali è necessario un approfondimento istruttorio dell'opera da realizzare per verificarne sia l'opportunità in termini di fattibilità, sia la correttezza progettuale.

Nel proporsi come primo tentativo di costruzione di indicatori che, sotto questa forma e per quanto si è potuto accertare, non ha precedenti né in Italia, né negli altri Paesi della Comunità Europea, il metodo adottato ed i criteri di selezione utilizzati potrebbero rappresentare un utile riferimento per proseguire nella raccolta e nell'esame di dati similari, al fine di pervenire ad esiti più completi ed attendibili.

L'attualità dei risultati a cui si è giunti attraverso questa prima elaborazione consiste, dunque, nella potenzialità di fornire dei dati caratterizzati da un'im-

mediata fruibilità e che sono di pronta applicazione, considerando quanto emerso dallo studio in esame:

1 Nel settore idrico emerge la necessità concreta di adottare alcuni criteri di normalizzazione dei dati, al fine di favorire una procedura di controllo e di verifica della spesa, così come avviene negli altri settori delle opere pubbliche, al fine di consentire, data la sempre minore disponibilità di finanziamenti, l'individuazione di criteri sintetici di

to ha consentito di individuare dei parametri di costo, per abitante, di una rete idrica cittadina che, nonostante siano soggetti a variazioni in funzione della densità urbanistica del contesto in cui si va ad operare, si riferiscono ad intervalli di prezzi calcolati al 2007, che vanno da un minimo di 150 euro ad un massimo di 300 euro per abitante. Dunque, i risultati a cui si è giunti grazie alla ricerca "raccontata" nel quaderno tecnico n. 7 sembrano incentrati



Serbatoio in galleria artificiale del nuovo acquedotto di Palermo

valutazione che dovrebbero rappresentare uno strumento di selezione e programmazione delle opere, soprattutto a livello di progettazione preliminare.

2 Si è verificato che il metodo, così come elaborato, se si ha a disposizione un esauriente campione di opere da analizzare, consente di ottenere indicatori di range di costi medi che risultano dotati di un'ingente validità. Questo punto è stato testato anche grazie alla stretta collaborazione degli studi tecnico-statistici eseguiti dal CENSIS (ente incaricato di fornire supporto statistico per la stesura del testo).

3 Il procedimento di analisi esegui-

non tanto sul valore dei numeri che sono soggetti a continue verifiche e aggiornamenti, ma sul valore del metodo che, se applicato e rivisto nel progress della realizzazione pratica delle opere, potrebbe rappresentare uno dei fattori utili per individuare ed eventualmente correggere le criticità dell'odierno sistema delle opere idriche pubbliche in Italia. ■

È possibile scaricare il pdf del quaderno tecnico n. 7 dal portale SIRSI della D.G. Reti, nella sezione dedicata agli "Studi di settore".

Per riceverne copia cartacea rivolgersi a: Dott.ssa Rossella Ametrano - rossella.ametrano@infrastrutturetrasporti.it