

## ANALISI DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Dati, indagine sui Responsabili Unici del Procedimento e casi di studio

8 marzo 2021

# Lavori pubblici, indagine diretta ai Responsabili Unici del Procedimento e Studi di Caso

**Patrizia Lattarulo**

**I.R.P.E.T.**

Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana





# Analisi degli investimenti pubblici: Dati, indagine sui Responsabili Unici di Procedimento (RUP) e casi di studio

- I dati CPT sulla spesa per investimenti pubblici
- Lavori pubblici, indagine diretta ai Responsabili Unici del Procedimento (RUP)
- L'interrogazione di testimoni privilegiati e gli studi di caso
- Gli investimenti pubblici degli enti locali, dagli anni della crisi ai tentativi di rilancio

Lavori pubblici



GRUPPO DI LAVORO composto da 6 regioni aderenti al progetto:



Emilia-Romagna



Toscana



Lazio



Sicilia



Liguria



Puglia

➤ *Nuclei regionali dei conti pubblici territoriali*

➤ *Osservatori regionali dei contratti pubblici*

➤ *Istituti di ricerca regionali*





**Obiettivo:** esaminare i principali profili delle procedure connesse alla realizzazione delle opere pubbliche. La capacità di spesa e la qualità degli interventi destano oggi grande preoccupazione in vista dell'arrivo di risorse europee aggiuntive. Il settore è caratterizzato in Italia da note criticità strutturali ed è stato oggetto, negli ultimi anni, di ripetute ed importanti revisioni normative.



Ci siamo rivolti ai Responsabili Unici del Procedimento (RUP) per raccogliere opinioni, suggerimenti e proposte in merito alla gestione degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici o servizi connessi e all'attuazione degli interventi. I RUP sono i soggetti più direttamente coinvolti nel ciclo di vita dell'opera, quindi figure particolarmente competenti ad esprimere propri punti di vista.

- **Target dell'indagine:** Universo dei R.U.P. di lavori pubblici e servizi connessi delle sei regioni Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Toscana, Puglia, Sicilia
- **Metodo di rilevazione indagine diretta:** CAWI (Computer Assisted Web Interview), auto-compilazione questionario web a seguito di invito mail e abilitazione ad accesso riservato
- **Questionario:** oltre 40 quesiti su diversi aspetti dei lavori pubblici parte generale, fase di progettazione, fase di aggiudicazione, fase di esecuzione e collaudo
- **Periodo:** ottobre 2021
- **Metodo di rilevazione Interviste testimoni privilegiati e studio di caso:** 9 studio di caso e 6 interviste a testimoni privilegiati



## Rispondenti indagine diretta

	Validi	Totali Arrivati
Emilia-Romagna	329	373
Lazio	565	648
Liguria	473	671
Puglia	349	398
Sicilia	454	1072
Toscana	508	629
<b>Totale</b>	<b>2.678</b>	<b>3.791</b>

## Casi studio e testimoni privilegiati

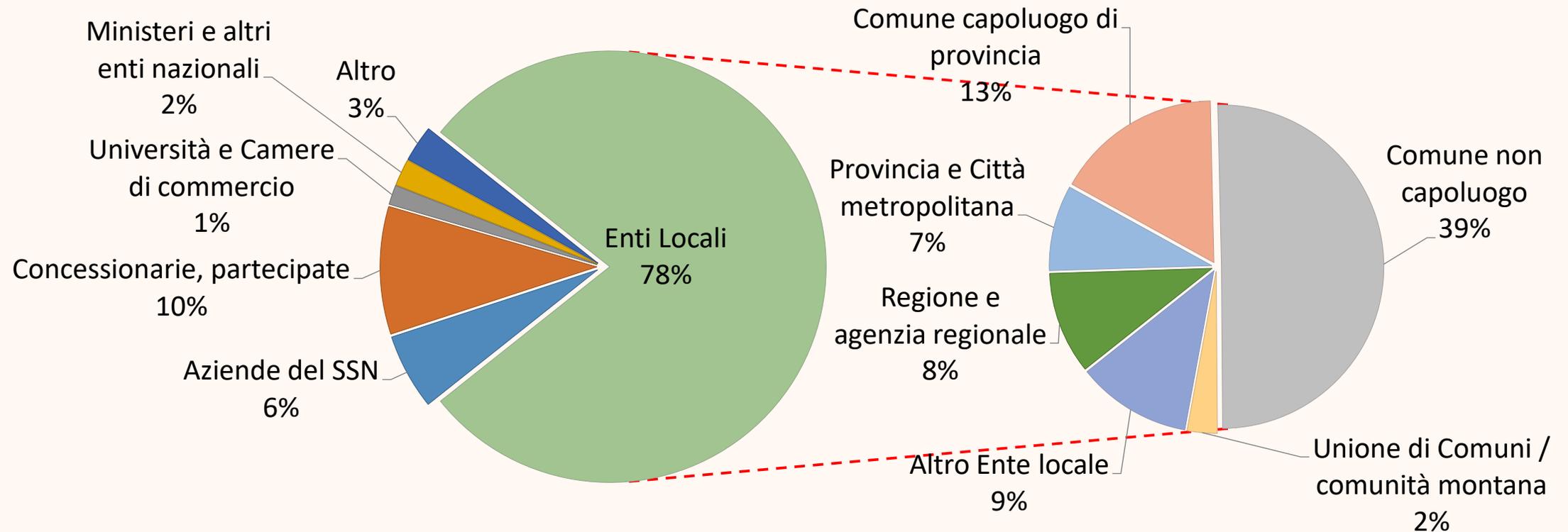
	Casi studio	Testimoni privilegiati
Emilia-Romagna	2	
Lazio		2
Liguria	1	
Puglia	1	2
Sicilia		2
Toscana	5	
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>6</b>



Tasso di copertura:  
Su attivati 27%  
Su raggiunti 33%



## Indagine diretta Ente di appartenenza



Base: totale campione, 2.678 casi

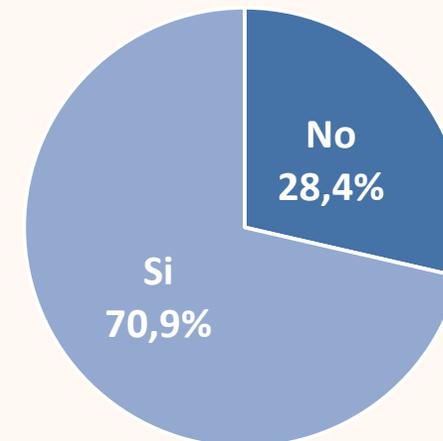
La distribuzione del campione per ente è sufficientemente rappresentativa delle stazioni appaltanti



## Competenze professionali



## Abilitazione all'esercizio della professione



## Settori di attività prevalente (risposta multipla)



Base: totale campione, 2.678 casi



## CASO DI STUDIO

- Tecnopolo di Bologna - Ex Manifattura Tabacchi: Il Cuore della Data Valley
- Nuovi Insedimenti Universitari di Chimica ed Astronomia e dell'Osservatorio Astronomico in Bologna
- Realizzazione della Galleria Scolmatrice Del Torrente Bisagno, a servizio Dei Torrenti Fereggiano, Noce E Rovare
- Realizzazione della nuova Sede del Consiglio Regionale Di Bari
- Interventi di adeguamento e messa in sicurezza Lotto 2a della S.G.C. della Fi-pi-li
- Lavori di Riqualificazione Plesso Scolastico Empoli
- Lavori di Realizzazione della Tranvia Linea 2 A Firenze
- Centro per L'arte Contemporanea L. Pecci Prato
- Masterplan Idrico Del Chianti

## INTERVISTE A INTERLOCUTORI PRIVILEGIATI

- Regione Lazio - Genio Civile Roma Città Metropolitana (Intervista N.1 E N.2)
- Interviste A Interlocutori Privilegiati Regione Puglia - Demanio e Patrimonio Regionale (Intervista N. 1 E N.2)
- Interviste A Interlocutori Privilegiati Regione Sicilia - Dipartimento Regionale Tecnico - Genio Civile Di Catania



# Sezione 1

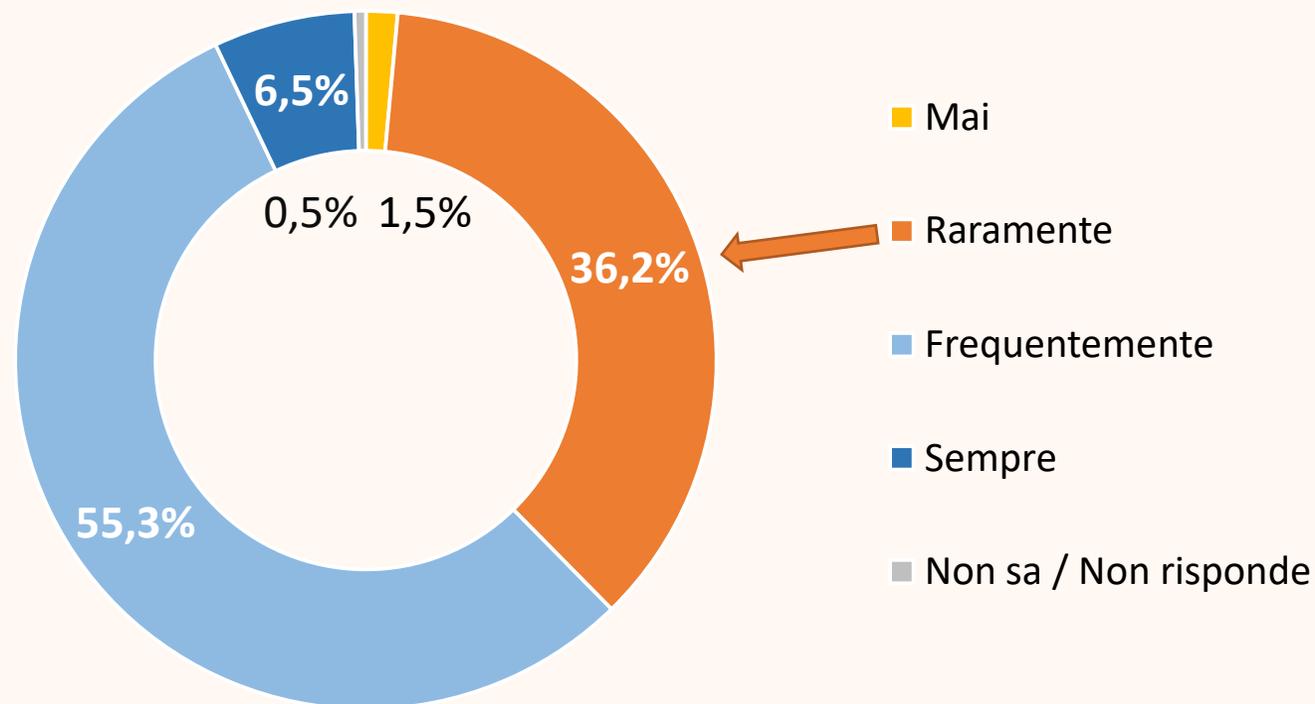
## Elementi di carattere generale.

### Risorse, normativa -generale e di settore-, programmazione

# Tempi delle opere



In quale misura si riescono a rispettare i tempi di avvio delle procedure previste in programmazione? (D.15)



Base: totale campione, 2.678 casi

Il 38% dei rispondenti afferma di non riuscire **mai** o **raramente** a rispettare i tempi delle opere

## Casi studio

I cronoprogrammi raccolti nei casi di studio e la descrizione degli interventi collocano l'avvio del processo decisionale anche molti anni prima dei lavori o della conclusione dell'opera.

Questi tempi non vengono monitorati dai sistemi informativi (Bdap Anac Simog) ed escono dalle statistiche ufficiali.

Si tratta dei tempi della decisione politica (spesso mutevole) e della programmazione economica e finanziaria



## Ostacoli alla piena capacità di spesa delle risorse finanziarie (D.14)

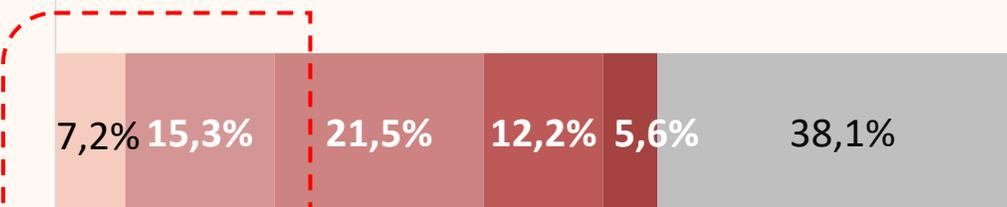
■ Per niente  
 ■ Poco  
 ■ Abbastanza  
 ■ Molto  
 ■ Moltissimo  
 ■ Non sa / Non risponde

Tempistica stretta dettata dagli obblighi di rendicontazione



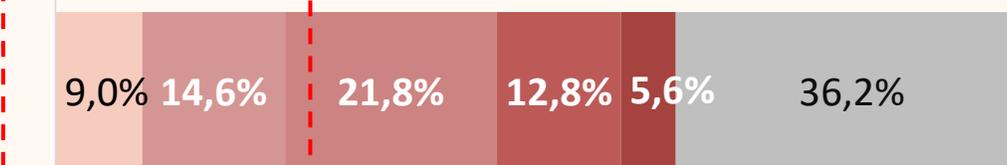
5,7\*

Legge su armonizzazione contabile e difficoltà legate al Fondo Pluriennale Vincolato (FPV)



4,7\*

Vincoli di spesa legati al Patto di Stabilità Interno



4,7\*

### Casi Studio

Rapporti tra uffici tecnici e uffici contabili è oggi più difficile, ma solo per le grandi strutture dove le procedure sono più burocratiche

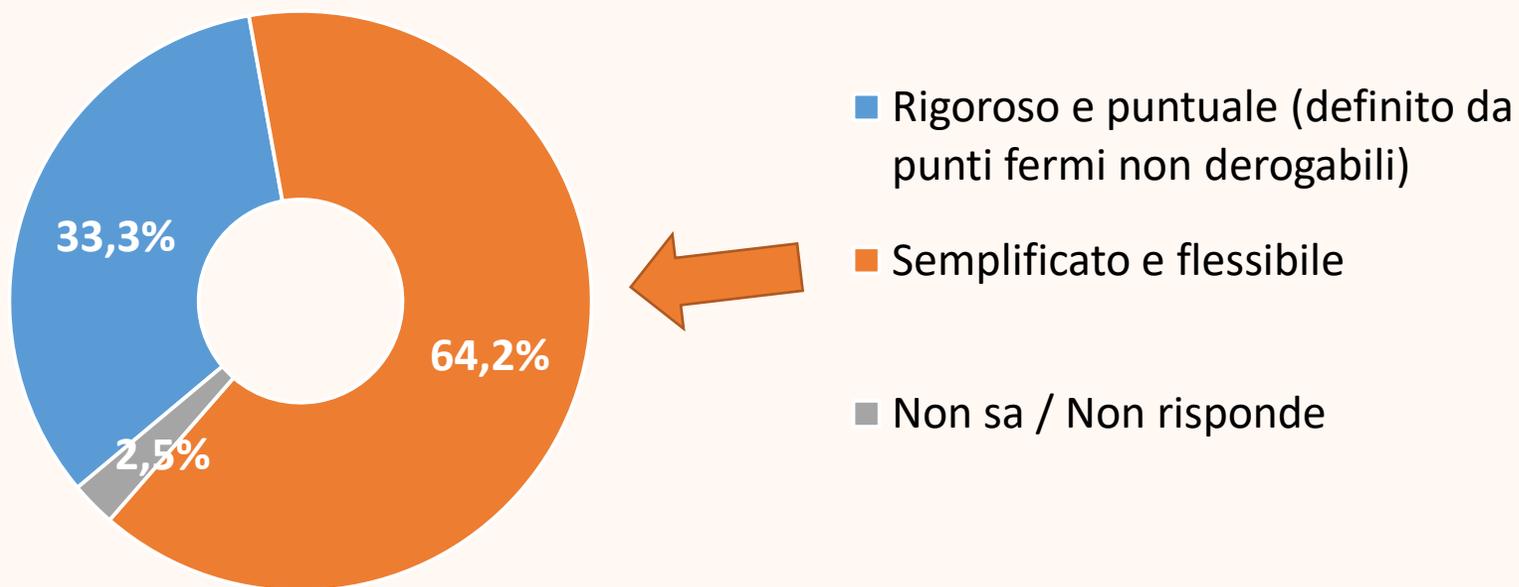
\*Scala punteggi: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 2.678 casi

Il reperimento delle risorse e la gestione contabile sembrano aspetti attinenti a fasi a monte del lavoro dei RUP. Il vincolo sulle **risorse** non è generalmente particolarmente percepito



Quale tipologia di quadro normativo (primario e secondario) ritiene preferibile? (D. 23)



Base: totale campione, 2.678 casi

## CASI STUDIO

Esprimono posizioni piuttosto critiche sulla **normativa di settore** (Codice, ma anche successivi Decreti) ma soprattutto **sull'instabilità del quadro politico e regolatorio**:

↓  
Sottolineano la prioritaria necessità di continuità normativa

**Negli ultimi anni si sono susseguiti più interventi normativi di settore, rivolti a regolamentare, prima, e a sostenere la ripresa dei lavori, successivamente: Riforma Codice dei contratti e poi Sblocca cantieri e Decreto semplificazioni.**

Rispetto all'alternativa tra un quadro di regole più stringente ma anche più vincolante e un sistema più flessibile e interpretabile, ma anche implicitamente più "rischioso" perché largamente affidato alla discrezionalità del RUP, questi esprimono una chiara preferenza per questo secondo approccio (65%), che **si traduce nel bilanciamento del controllo del ciclo di vita del contratto pubblico a favore delle stazioni appaltanti** (D.23).

# La normativa di settore: le norme da cambiare



Su quali norme/istituti del Codice dei Contratti ritiene che sia prioritario intervenire?  
(D.24, risposta multipla)



Base: totale campione, 2.678 casi

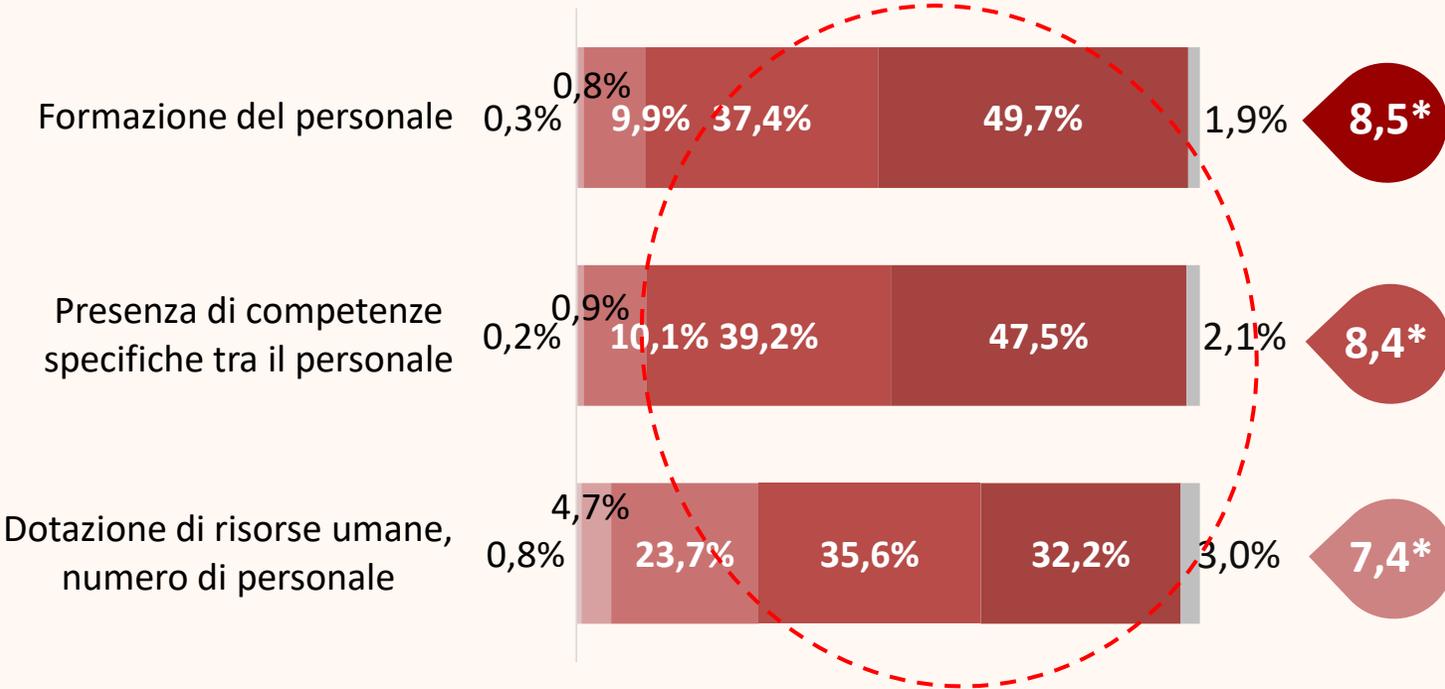


# L'importanza delle competenze e delle risorse umane per l'efficienza

Sulla base della sua esperienza diretta, in quale misura ritiene i seguenti fattori determinanti ai fini di un guadagno di efficienza del processo di affidamento ed esecuzione delle opere? (D. 20)

In relazione all'attuale carico di lavoro, quali competenze ritiene che siano carenti all'interno del suo ente/ufficio e non colmabili mediante il ricorso a professionisti esterni? (D.21, risposta multipla)

■ Per niente ■ Poco ■ Abbastanza ■ Molto ■ Moltissimo ■ Non sa / Non risponde



\*Scala punteggio: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 2.678 casi

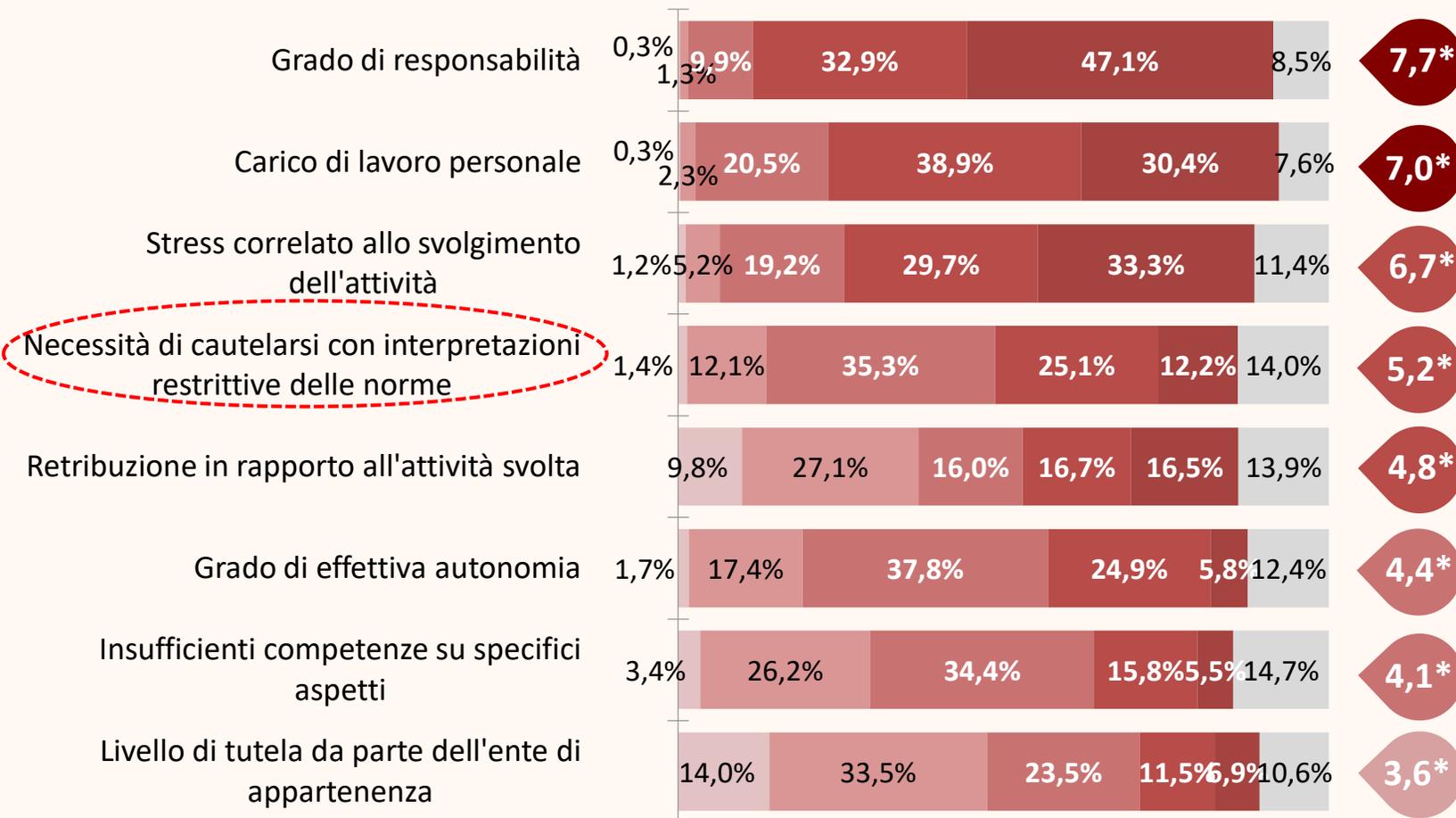
La rivendicazione di **centralità per la stazione appaltante è coerente** con la richiesta più forte da parte dei RUP per migliorare l'efficienza del sistema, che non riguarda le risorse finanziarie, ma riguarda **il rafforzamento del capitale umano**, nelle competenze e formazione prima che nel numero.

# Il peso delle responsabilità sui RUP e la cd “paura della firma”



Si richiede di indicare la sua valutazione dei seguenti aspetti relativi all'attività di RUP (D.48)

■ Per niente ■ Poco ■ Abbastanza ■ Molto ■ Moltissimo ■ Non risponde



I RUP lamentano una forte pressione nell'esplicare le proprie funzioni tanto da arrivare a dichiarare espressamente la **“necessità di cautelarsi con interpretazioni restrittive della norma”** aspetti questi che sostanziano il concetto molto diffuso, negli ultimi tempi, della cosiddetta **“paura della firma”** (D. 48).

\*Scala punteggi: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

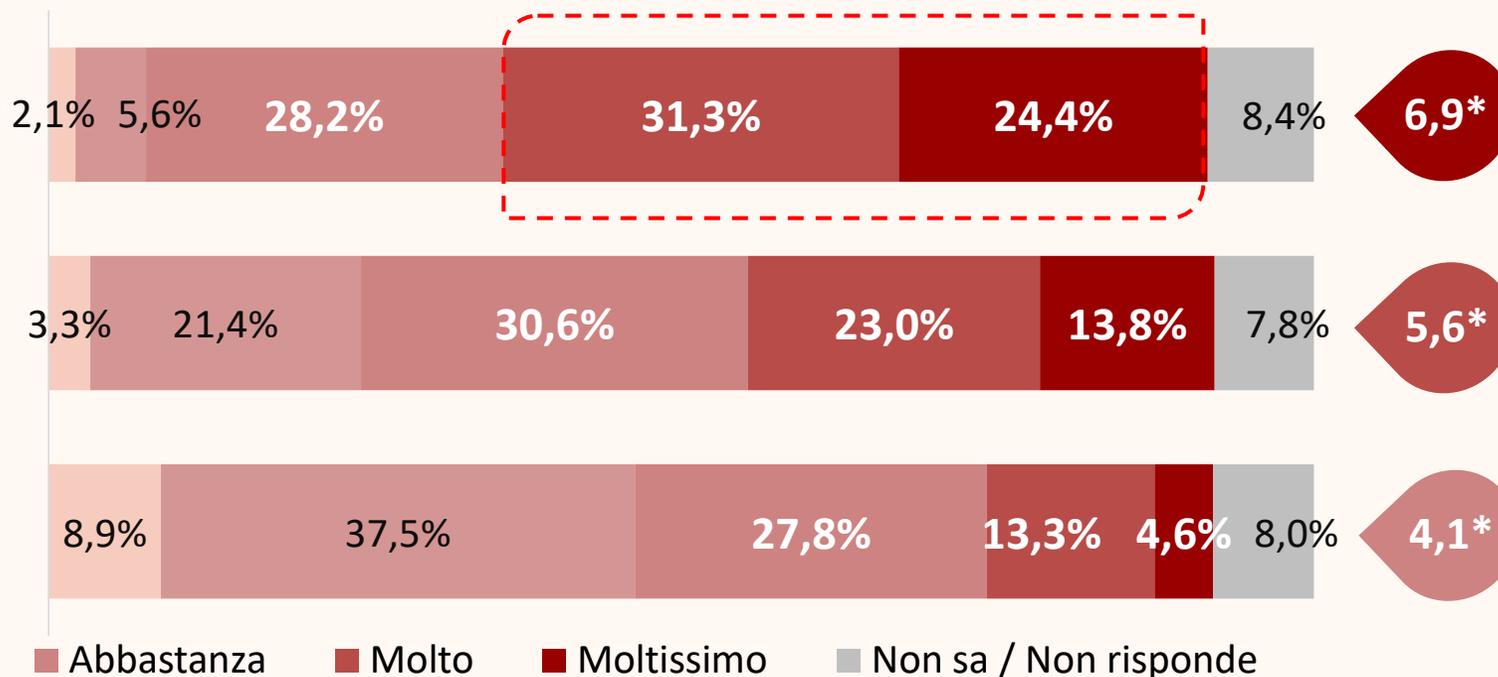
Base: totale campione, 2.678 casi

# Burocrazia e complessità dell'iter autorizzativo



In quale misura i seguenti fattori frenano/rallentano l'iter di affidamento o di realizzazione delle opere pubbliche? (D. 17)

Iter amministrativo/autorizzativo, in relazione ai soggetti coinvolti e ai passaggi necessari



\*Scala punteggi: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 2.678 casi

Dai **casi di studio** emerge con ancora più evidenza **la complessità del processo autorizzativo** lungo tutto l'iter dei lavori, legato alla numerosità dei soggetti coinvolti e ai tempi completamente imprevedibili. Si tratta di autorizzazioni ambientali, storico paesaggistiche e legate alle utilities.



## Sezione 2 e 3

# Fase della progettazione, dell'affidamento e qualificazione degli operatori



La riforma del Codice dei Contratti aveva operato attraverso due strategie principali:

- richiedendo un più diffuso ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al massimo ribasso, imponendo un'applicazione più estensiva delle procedure aperte;
- aveva inoltre avviato un processo di qualificazione degli operatori del mercato delle opere pubbliche, sia attraverso la spinta alla delega a soggetti specializzati (centrali di committenza) e all'aggregazione delle stazioni appaltanti, che al rafforzamento e alla maggior diffusione dei sistemi di valutazione reputazionali e di performance delle imprese.

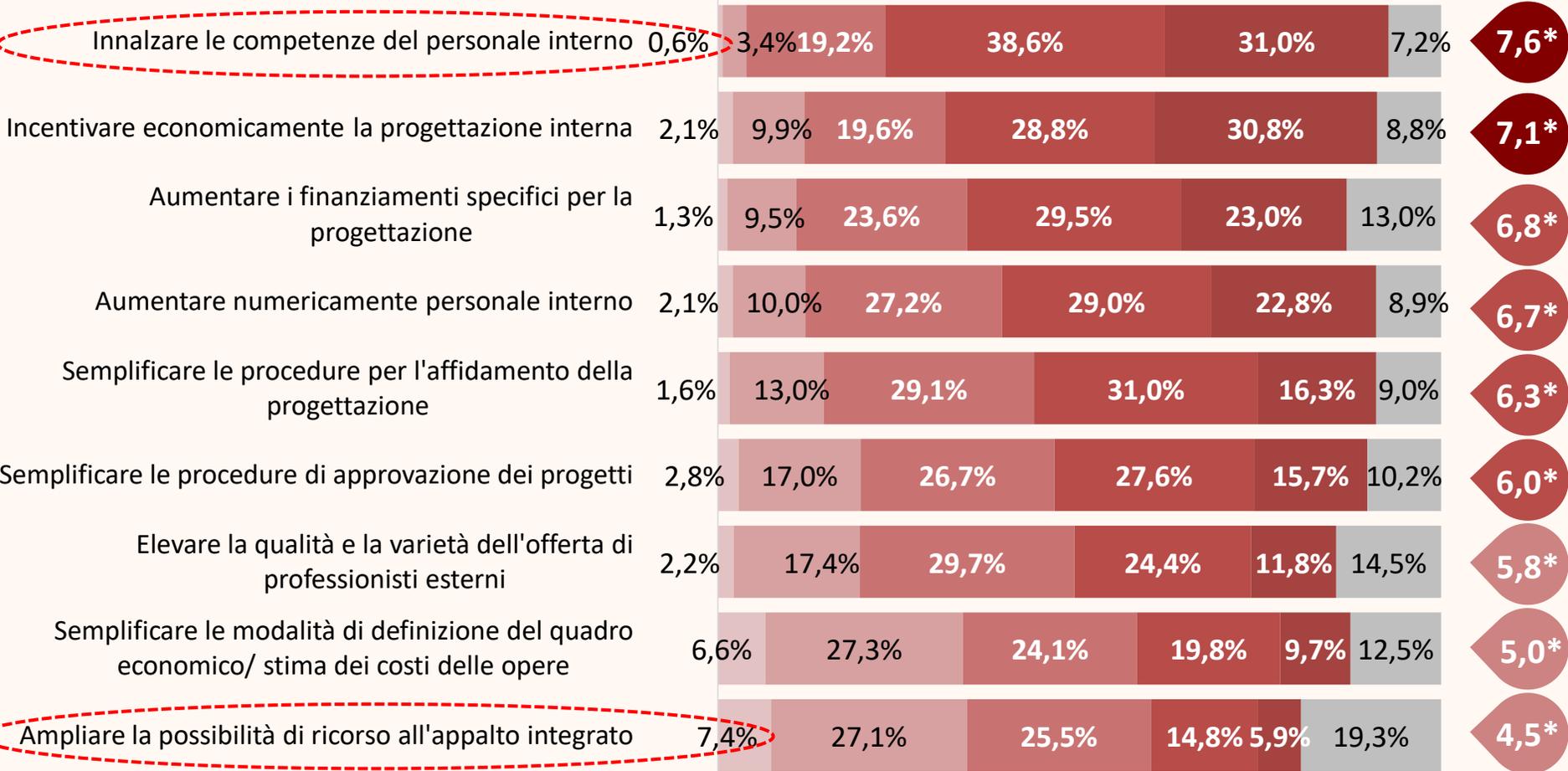
Il Decreto Sblocca cantieri prima e il Decreto Semplificazioni poi, riportano nelle mani dell'amministrazione una ampia discrezionalità sulle scelte procedurali.



# Rafforzare la progettazione per un controllo più efficiente del ciclo di vita dei lavori

Per migliorare la qualità della progettazione, quanto sarebbe importante (D.31)

■ Per niente ■ Poco ■ Abbastanza ■ Molto ■ Moltissimo ■ Non sa / Non risponde



La difficoltà /mancanza di progettazione è stata indicata nel dibattito tra le principali cause del mancato avvio dei lavori, una volta rese disponibili le risorse.

I RUP esprimono la richiesta di una maggiore capacità di controllo dei lavori, a partire dalla fase di progettazione, attraverso il **rafforzamento delle risorse umane**.

\*Scala punteggio: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

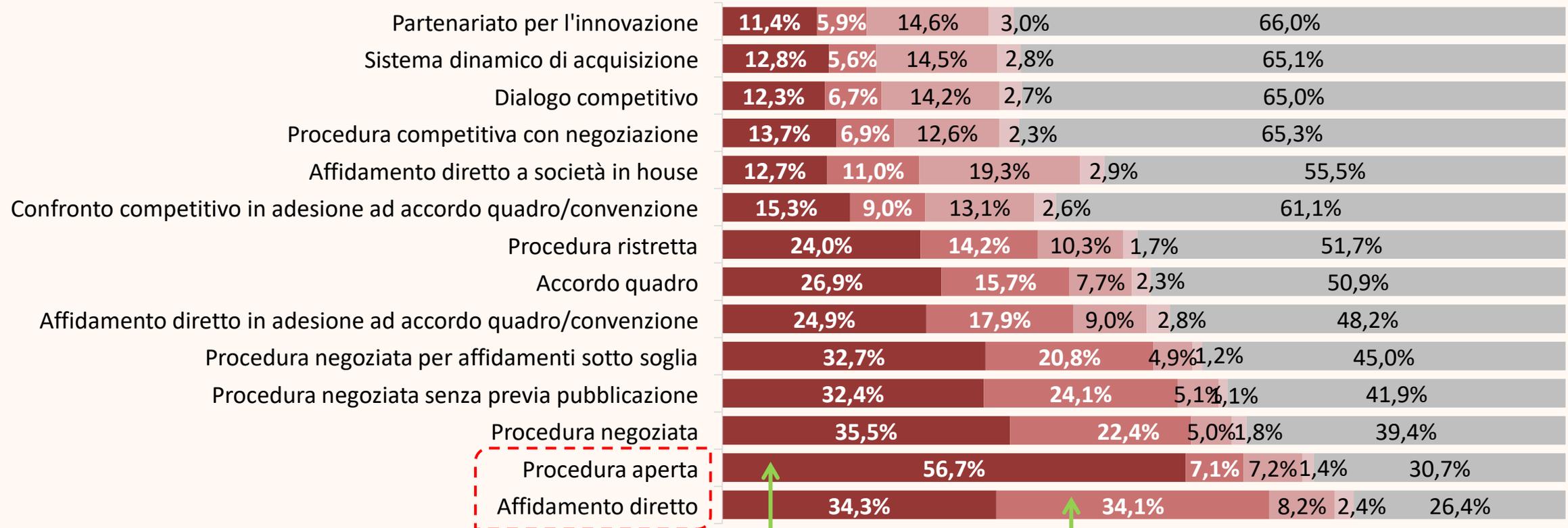
Base: totale campione, 2.678 casi

# Fase dell'affidamento, quali procedure?



A quale delle seguenti procedure di scelta del contraente si dovrebbe dare maggiore diffusione (D. 35)?

■ Snellendo la procedura ■ Estendendo le possibilità di ricorso ■ No ■ Altro ■ Non sa / Non risponde



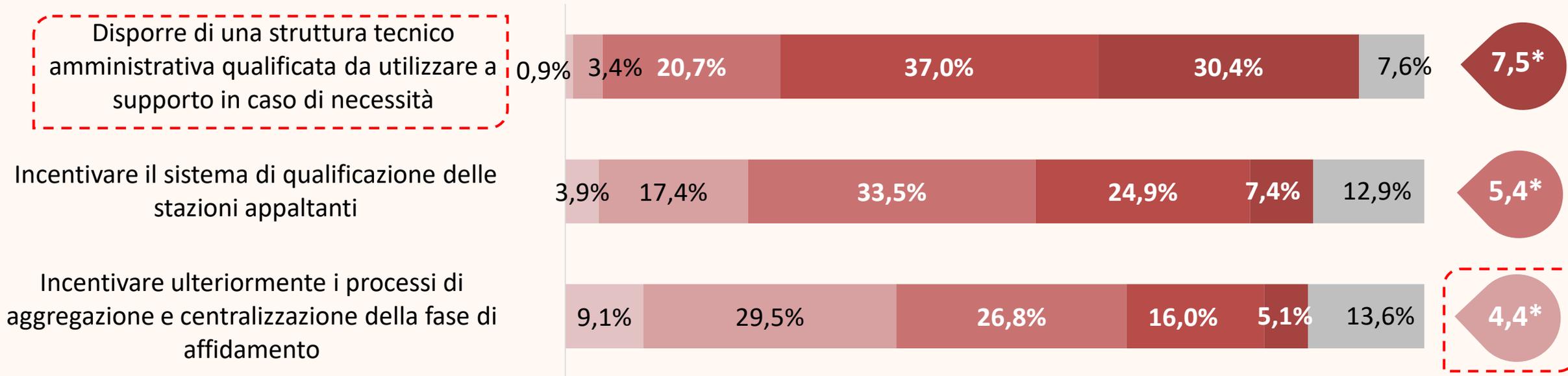
Attraverso l'indagine i RUP confermano la chiara preferenza per l'affidamento diretto, mentre si dichiarano disponibili ad optare per le procedure aperte solo se fortemente semplificate, e sembrano prestare scarsa attenzione a proposte più innovative, quali il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione (D.35).

# Qualificazione delle stazioni appaltanti, aggregazioni e qualificazione



Per migliorare/accelerare il processo di affidamento e realizzazione dei lavori pubblici, quanto sarebbe importante (D.33)

■ Per niente   ■ Poco   ■ Abbastanza   ■ Molto   ■ Moltissimo   ■ Non sa / Non risponde



\*Scala punteggi: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

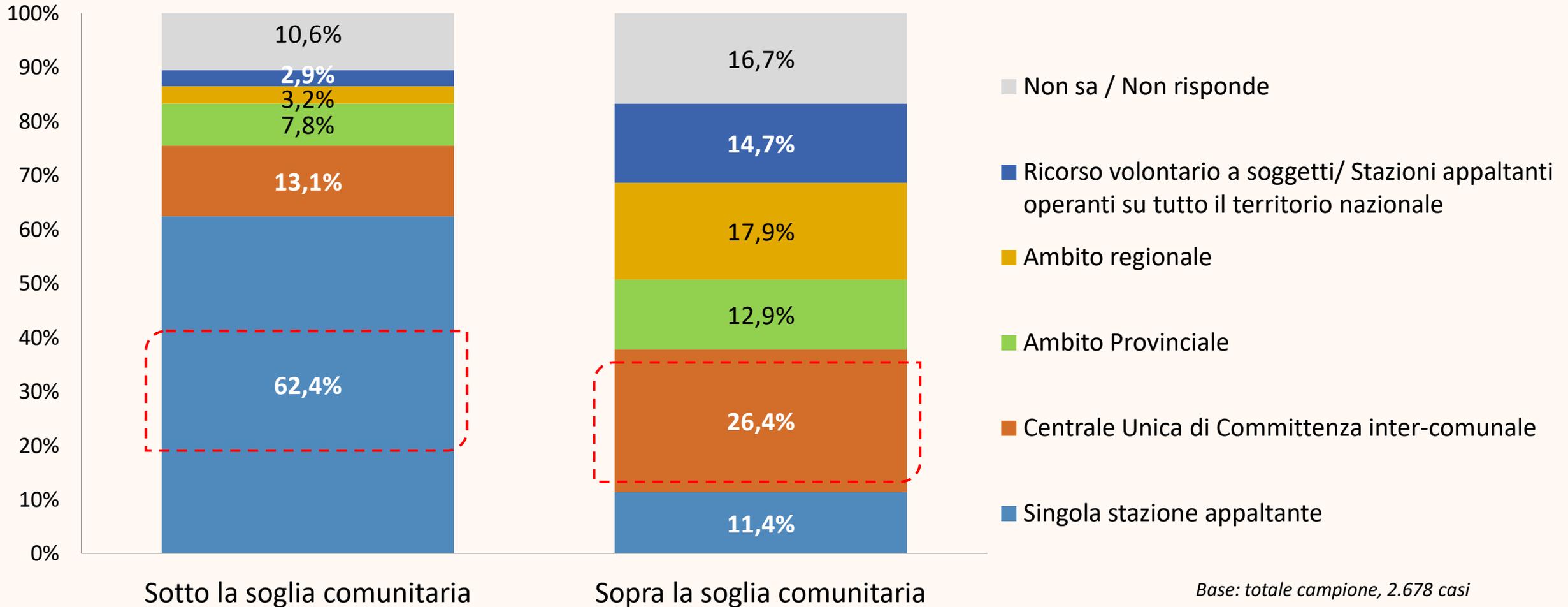
Base: totale campione, 2.678 casi

Rispetto al tema della qualificazione delle stazioni appaltanti, nonostante il 30% dei rispondenti dichiara che l'ente di appartenenza ha attivato deleghe per l'affidamento dei lavori (D.3), i RUP non esprimono un forte interesse per le possibilità di aggregazione e delega proposte, preferendo piuttosto mantenere in proprio le funzioni, appoggiandosi a una struttura tecnica esterna specializzata e di supporto, quando necessario.

# Fase dell'affidamento, riorganizzazione delle stazioni appaltanti



In relazione all'efficienza del processo di affidamento e realizzazione dei lavori pubblici, quale ritiene sia l'ambito territoriale/funzionale ottimale (D.34)?

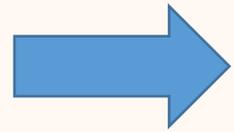


Base: totale campione, 2.678 casi

# Fase dell'affidamento, quali supporti, servizi o tecnologie?



Quali strumenti vorrebbe che venissero introdotti per migliorare gli affidamenti? (D.37, risposta multipla)



Servizi di consulenza tecnico/giuridica

72,7%

Disponibilità di bandi tipo

67,7%

Maggiori strumenti informatici di supporto

45,6%

Affiancamento da parte di altre stazioni appaltanti anche di livello istituzionale/territoriale superiore

35,3%

Non sa / Non risponde

4,5%

Altro

3,1%

Base: totale campione, 2.678 casi

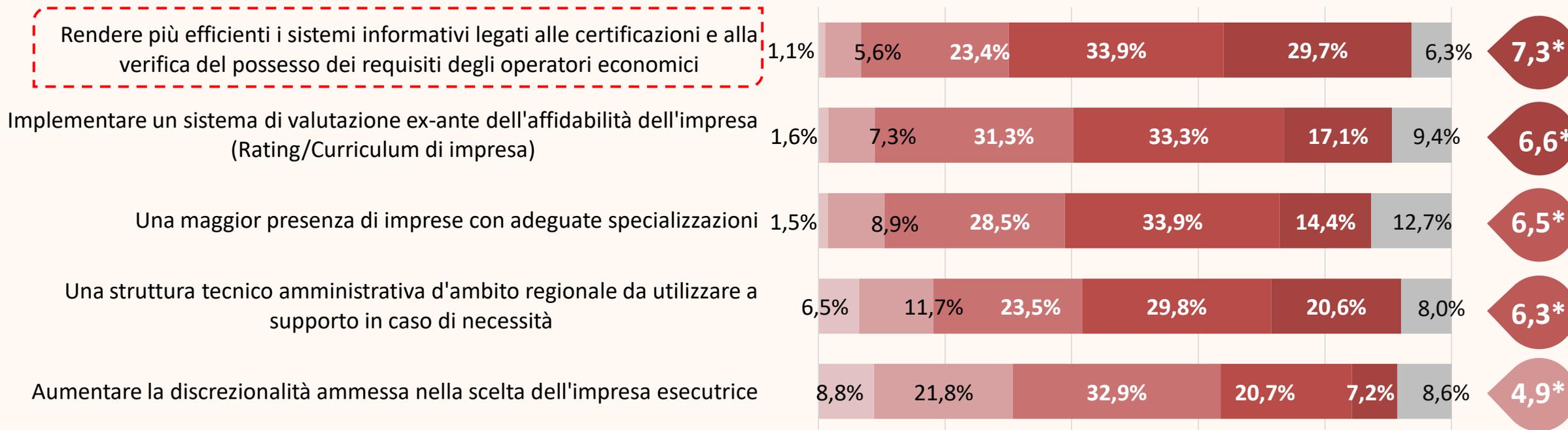
**Casi studio** sollecitano una funzione di supporto da parte di **Anac** con attività di consulenza invece che di controllo

# La certificazione dei requisiti dell'impresa aggiudicataria



**Ai fini di migliorare l'efficienza del processo di affidamento e realizzazione delle opere, in quale misura sarebbe importante (D. 26)**

■ Per niente    ■ Poco    ■ Abbastanza    ■ Molto    ■ Moltissimo    ■ Non sa / Non risponde



\*Scala punteggio: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 2.678 casi

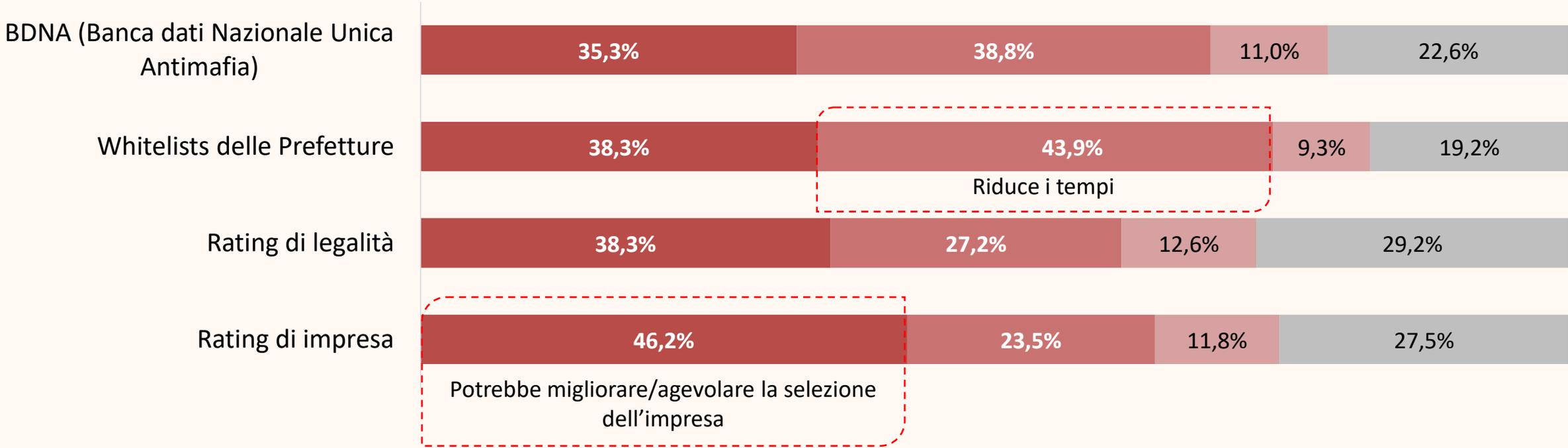
**Casi di studio Tra gli aspetti legati alla qualificazione dell'impresa, la verifica dei requisiti dell'impresa aggiudicataria è un'altra fase autorizzativa ritenuta causa di allungamento dei tempi dai RUP.**



# Qualificazione degli operatori economici: rating e whitelist per la semplificazione ex ante della selezione delle imprese

Ritiene che i seguenti strumenti informativi siano utili al fine di una migliore selezione delle imprese e/o di una riduzione dei tempi di affidamento (D.39)?

■ Migliore selezione delle imprese   ■ Riduzione dei tempi di affidamento   ■ No   ■ Non sa / Non risponde



Base: totale campione, 2.678 casi

Gli attuali sistemi informativi non appaiono ancora soddisfacenti, nonostante il recente intervento del Decreto Semplificazioni.



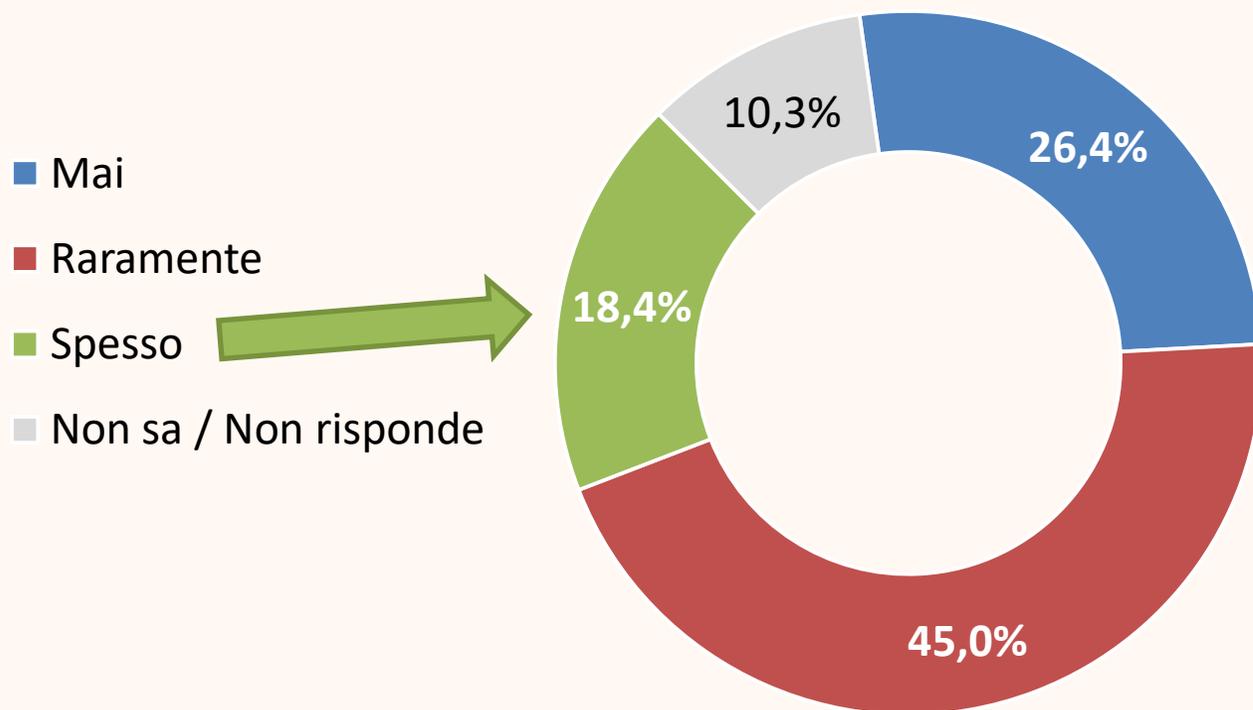
## Sezione 4

# Fase di esecuzione, rapporti con le imprese e contenzioso

# Buoni rapporti con le imprese, sono sempre possibili?



In base alla sua esperienza, l'impresa esecutrice ha presentato riserve ingiustificate (pretestuose o strategiche) ovvero rivolte ad aumentare i costi o a giustificare i ritardi (D 43)?



Base: totale campione, 2.678 casi

## CASI STUDIO

I RUP individuano nei buoni rapporti con le imprese e nella capacità di collaborazione uno dei fattori principali per il buon andamento dei lavori. **Imprese affidabili e capaci sono alla base di una postiva collaborazione.**

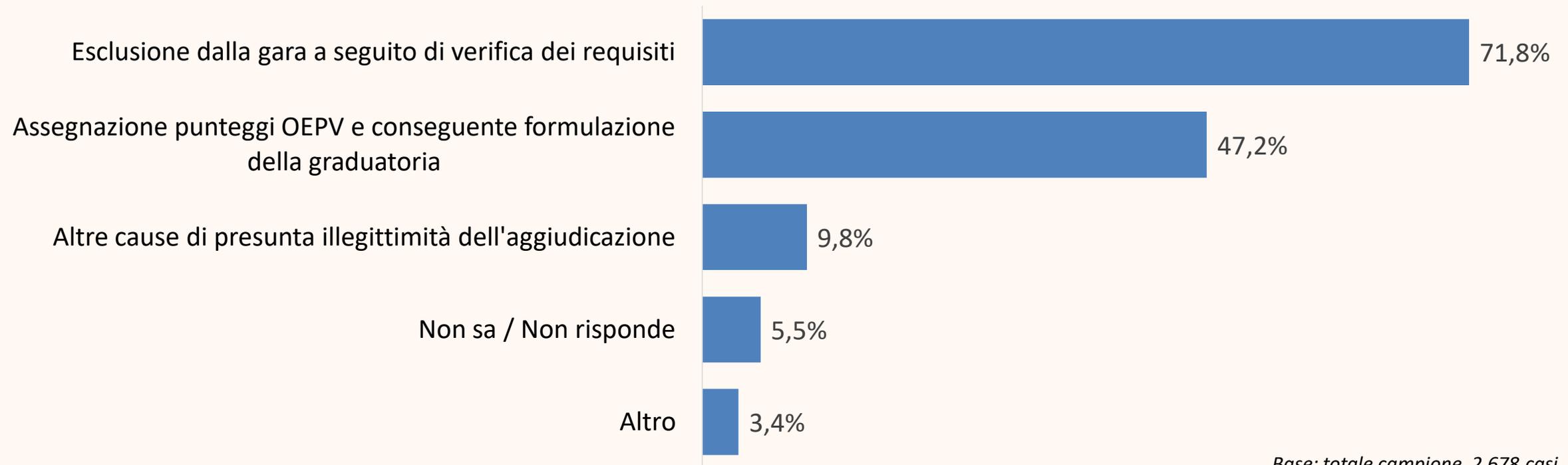
Ciononostante questa condizione non è sempre garantita, molti Rup hanno segnalato un atteggiamento da parte delle imprese spesso rivolto ad ottenere l'aggiudicazione, senza la dovuta attenzione al tipo di lavoro.

Nei rapporti con le imprese, il verificarsi di comportamenti strategici è possibile e ricorrente, visto che il 18% dei rispondenti denuncia una frequenza elevata di casi in cui l'impresa ha presentato **riserve ingiustificate** rivolte ad aumentare costi o giustificare ritardi (D.43).

# Rapporti con le imprese, cause di contenzioso



Quali fattori sono causa o sono più esposti al rischio di insorgenza del contenzioso amministrativo? (D. 28, risposta multipla)



**Il contenzioso è motivo di preoccupazione nei lavori pubblici, pur costituendo comunque una eccezione rispetto al normale svolgimento della gara** (D.42). Tra le cause principali di contenzioso viene indicata l'esclusione dalla gara per mancanza dei requisiti (indicata dal 72% dei rispondenti), e a seguire l'assegnazione dei punteggi nelle procedure con criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (48%) (D.28).



Per ridurre la frequenza o accelerare la risoluzione dei casi di contenzioso, in quale misura sarebbe importante (D.27)

■ Per niente ■ Poco ■ Abbastanza ■ Molto ■ Moltissimo ■ Non sa / Non risponde

Stabilire la durata massima dell'intero iter di giudizio civile/amministrativo

1,0% 5,3% 22,6% 36,5% 26,3% 8,3%

7,2\*

Ridurre i casi di ricorso da parte dell'impresa limitando le fattispecie pretestuose o stabilendo un limite alla possibilità di fare riserve

0,9% 5,2% 26,6% 35,9% 24,5% 6,9%

7,1\*

Ridefinire le modalità del ricorso ai rimedi stragiudiziali al fine di garantire una maggior tutela della stazione appaltante

0,8% 6,7% 25,4% 36,5% 21,7% 8,8%

7,0\*

\*Scala punteggi: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 2.678 casi

**Casi studio** Il rapporto di forza tra imprese e pubblica amministrazione è squilibrato a favore della prima, dal momento che sostenere i costi e le difficoltà di eventuali contenziosi è per l'amministrazione difficile e comunque dall'esito già annunciato. Viene, quindi, generalmente richiesto di **stabilire la durata massima dell'iter giudiziario, stabilire un limite alle riserve, riequilibrare il ricorso a metodi stragiudiziali a favore della stazione appaltante.**



# In Sintesi

# In sintesi: le cause di allungamento dei tempi



Scegliere tra i seguenti fattori quelli ritenuti più rilevanti per l'allungamento dei tempi per la realizzazione degli interventi (D.46, risposta multipla):



Base: totale campione, 2.678 casi

Capitale umano, stabilità normativa e burocrazia e processi autorizzativi



La parte conclusiva dell'indagine sintetizza in un quesito il lavoro precedente. Si chiede, infatti, di dichiarare le priorità di intervento ai fini di accelerare i tempi dei lavori (D. 46 - risposta multipla).

Le grandi priorità segnalate dai RUP nel corso dell'indagine:

- il rafforzamento del personale e soprattutto delle sue competenze; uffici gare più capaci assieme a uffici tecnici adeguati costituiscono risorse assolutamente imprescindibili per la costruzione di un rapporto bilanciato tra stazione appaltante e impresa,
- un quadro normativo stabile, al di là dell'approccio adottato - di dettaglio o semplificato - che costituisca un riferimento certo e continuo nel tempo a cui adeguarsi;
- la semplificazione burocratica e in particolare dei percorsi autorizzativi, che sono troppi e dai tempi troppo lunghi e incerti.



- L'amministrazione sembra confidare, quindi, su un modello in cui il buon funzionamento del settore poggia sulla capacità delle stazioni appaltanti di impostare e seguire l'opera nei rapporti con l'impresa esecutrice tenendo conto prevalentemente delle proprie competenze, e superati i vincoli imposti dalla burocrazia.
- In definitiva, dunque l'indagine sembra suggerire che, superata la fase della decretazione annuale e in attesa di future riforme (della pubblica amministrazione, del codice dei contratti e della giustizia) sia urgente produrre un grande sforzo in termini di coinvolgimento e mobilitazione di risorse umane interne ed esterne alla pubblica amministrazione per dare sostanza al programma di investimenti e modernizzazione sostenuto dall'Europa e di prossimo avvio.



# Gruppo di lavoro



I gruppi di lavoro delle sei regioni aderenti al progetto sono costituiti da:

## Toscana (coordinamento)

- Agnese Parrini – Regione Toscana Nucleo CPT
- Andrea Bertocchini – Regione Toscana Osservatorio Contratti Pubblici
- Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo – IRPET

## Emilia-Romagna

- Tamara Simoni – Regione Emilia-Romagna Nucleo CPT
- Giovanni Pietro Santangelo e Annalisa Giuliani – Regione Emilia-Romagna Osservatorio Contratti Pubblici
- Raffaella Agostini, Massimo Cataldi, Stefania Capelli – ART-ER S.cons.p.a.

## Lazio

- Patrizia Schifano, Paolo Iannini – Regione Lazio Nucleo CPT
- Anna Ambrosio – Regione Lazio Osservatorio Contratti Pubblici
- Massimo Bruschi, Luca Colosimo – Regione Lazio
- Marco De Falco – Laziocrea

## Puglia

- Massimo Bianco – Regione Puglia Nucleo CPT
- Alessandro Lofano – Regione Puglia Osservatorio Contratti Pubblici

## Sicilia

- Giuseppe Nobile e Pietro Ruolando – Regione Siciliana NR CPT
- Manlio Munafò – Regione Siciliana Osservatorio dei Contratti Pubblici
- Mario Parlavecchio – Regione Siciliana Responsabile Portali SITAS
- Massimo Guagnini e Livia Simongini – Prometeia S.p.A.

## Liguria

- Gian Lorenzo Boracchia, Enrico Iarossi – Regione Liguria Nucleo CPT
- Marco Devecchi, Silvia Riso – Regione Liguria Osservatorio Contratti Pubblici
- Simona Villa – Regione Liguria
- Luca Gandullia, Germana Dellepiane, Paola Dadone – Liguria Ricerche Spa

L'indagine diretta è stata eseguita dalla soc. Questlab

Rapporto di ricerca e slide: [www.agenziacoessione.it](http://www.agenziacoessione.it) [www.Irpet.it](http://www.Irpet.it) siti e istituti di ricerca delle regioni aderenti al progetto



Agenzia per la  
Coesione Territoriale

CON LA COLLABORAZIONE DEGLI OSSERVATORI REGIONALI CONTRATTI PUBBLICI ADERENTI AL PROGETTO





Per maggiori informazioni:

[www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali](http://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali)



[www.irpet.it](http://www.irpet.it)