

INVESTIMENTI PUBBLICI E BUROCRAZIA: CAUSE, COSTI SOCIALI E PROPOSTE

Report Finale | Gennaio 2020



In collaborazione con



Promo P.A. Fondazione

Viale Luporini 37/57 - 55100 Lucca

☎ +39 0583.582783

☎ +39 0583.1900211

✉ bandi@promopa.it

🌐 www.promopa.it

INDICE

PREMESSA di Gabriele Buia	Pag.3
INTRODUZIONE di Gustavo Piga e Gaetano Scognamiglio	Pag.5
EXECUTIVE SUMMARY	Pag.7
1. OBIETTIVI DELLA RICERCA: MAPPATURA DEGLI OSTACOLI BUROCRATICI E QUANTIFICAZIONE DELL'INEFFICIENZA	Pag.10
2. LA MAPPA DEI PRINCIPALI OSTACOLI REGOLATORI E BUROCRATICI: IL QUADRO REGIONALE E SETTORIALE	Pag.11
2.1. Dall'avvio del progetto all'inizio della progettazione	Pag.11
2.2. La fase di progettazione	Pag.14
2.3. La fase di gara e l'inizio dell'esecuzione	Pag.16
2.4. La fase di esecuzione	Pag.22
2.5. I tempi del ciclo dell'opera in alcuni settori strategici per lo sviluppo del Paese	Pag.28
3. L'ANALISI DI IMPATTO DEI RITARDI SUL SISTEMA ECONOMICO E LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	Pag.33
3.1. La metodologia di analisi di impatto: contorni, limiti e caratteristiche	Pag.33
3.2. L'impatto di sistema: risparmio dei tempi e investimenti aggiuntivi	Pag.33
3.3. L'impatto per il sistema PA	Pag.44
4. L'ISTANZA DI SEMPLIFICAZIONE: LE PAROLE CHIAVE	Pag.45
4.1. Meno norme, meno interpreti	Pag.45
4.2. Il tempo come valore dell'azione amministrativa	Pag.46
4.3. Il sistema dei decisori e delle responsabilità	Pag.46

PREMESSA

Gabriele Buia, Presidente Ance

Perché questa ricerca?

In un'epoca in cui tutti gli osservatori, i decisori pubblici, i cittadini convengono sull'assoluta necessità di adeguare il territorio alle nuove sfide economiche e sociali che il Paese intende intraprendere, Ance ha deciso di offrire un contributo analitico al dibattito, svelando alcune verità che si pongono come ostacoli insormontabili per qualsiasi proposito di infrastrutturazione e di ammodernamento dell'Italia.

In questo modo intendiamo mostrare la realtà e i costi che questa impone, come un primo passo per correggere le continue e anacronistiche inefficienze, in modo che le scelte, una volta annunciate, possano essere davvero credibili.

Questo contributo, realizzato in collaborazione con Promo PA Fondazione e l'Università di Tor Vergata, può essere letto come un compendio - disperante - sullo spreco di denaro, energie, speranze, e progetti, oppure come una guida - propositiva - per evitare che gli ostacoli, ormai noti, continuino a impedire il cammino.

Un cammino verso un nuovo "decollo" economico per il nostro Paese, ormai non più procrastinabile, che deve obbligatoriamente passare, anche ad opinione dello stesso Governo, per un rilancio degli investimenti pubblici e, in particolare, delle infrastrutture, consentendo di recuperare quella competitività, rispetto ai principali partners europei, necessaria a garantire una crescita economica duratura.

In oltre un decennio, la crisi delle opere pubbliche ha prodotto un vero e proprio deficit infrastrutturale che riguarda non solo la realizzazione di nuove opere per il Paese ma anche il completamento di opere in corso e la manutenzione e l'adeguamento di quelle esistenti.

Un deficit che continua a persistere, malgrado il decisore pubblico abbia messo in campo, a partire dal 2016, risorse e misure importanti per sostenere gli investimenti pubblici.

Ance ha stimato, tra il 2016 e il 2019, 220 miliardi di euro di nuove risorse da destinare alle infrastrutture nei prossimi 15 anni. Se consideriamo anche quelli stanziati nella Legge di Bilancio 2020 arriviamo a quasi 300 miliardi!

Nonostante ciò, negli ultimi anni, gli investimenti realizzati sono stati sempre molto lontani dalle aspettative.

Cosa, dunque, non ha funzionato e continua a non funzionare?

Nei fatti, la volontà politica si è scontrata con una generale inefficacia / inefficienza di tutto il processo realizzativo dell'opera, dalla sua pianificazione alla gestione, annullando qualsiasi effetto positivo delle misure a sostegno degli investimenti. Negli ultimi 4 anni, Ance stima un gap tra "mito" e "realtà" quantificato in 12 miliardi di mancati investimenti.

Cifre che danno evidente contezza di quanto una burocrazia eccessiva e un contesto normativo troppo complesso e incerto possano "bloccare" per anni un paese e ipotecare seriamente il suo futuro.

Viceversa, l'eliminazione dei tempi "inutili" e il conseguente recupero di efficienza possono produrre effetti espansivi molto rilevanti per il Paese, stimabili, secondo quanto emerge dalla ricerca, in ben 4 miliardi di investimenti aggiuntivi all'anno.

Da qui, dunque, occorre ripartire.

Ance, a questo proposito, ha individuato una serie di proposte per dire "stop alla burocrazia" come, ad esempio, l'istituzione di una commissione specifica, la Commissione Costituente Taglia

Burocrazia formata da esperti e alti giuristi in grado di ridisegnare i confini delle competenze e del processo decisionale istituzionale. Leggi, ministeri dedicati, tavoli di lavoro infatti, non hanno, infatti, rappresentato finora una modalità di azione efficace.

Un altro elemento fondamentale è senz'altro superare il "blocco della firma" da parte della Pa, la quale, a causa di un disordine legislativo imperante, troppo spesso tenta di fuggire le proprie responsabilità. Affinché ciò avvenga è importante riconfigurare il perimetro del reato di Abuso d'ufficio, a partire dalla figura dell'omissione di atti d'ufficio, affinché il "non fare" smetta di essere più conveniente del "fare". Occorre, inoltre, ridisegnare la Responsabilità erariale, attraverso la tipizzazione delle presunzioni di assenza di colpa grave, ed escludendola in ogni caso, in presenza di sentenze riformate tra vari gradi di giudizio, e comunque ogni volta che il pubblico funzionario dia specificamente conto, nella sua decisione, di aver agito in adempimento di circolari, linee guida e bandi tipo (MIT/ANAC); ciò, fatto salvo che la Corte dei Conti dimostri la mala fede o il dolo.

Queste proposte, espressione della concretezza operativa di chi fa impresa, possono contribuire "nei fatti" a ridurre l'eccessiva burocratizzazione nel nostro Paese.

La stessa ricerca, offrendo una fotografia puntuale dell'effettivo stato delle cose e individuando i principali nodi da sciogliere nelle varie fasi del processo realizzativo dell'opera, può veramente rappresentare uno strumento valido da cui partire per dare inizio al cambiamento.

Un cambiamento doveroso per il nostro Paese, per le nostre imprese e per i cittadini tutti.

INTRODUZIONE

Gustavo Piga, Università di Roma Tor Vergata
Gaetano Scognamiglio, Promo PA Fondazione

Dove si concentrano le maggiori lungaggini nel ciclo di vita di un'opera pubblica, dal momento in cui si decide di avviare un intervento fino al suo completamento? Qual è l'impatto di sistema di tali ritardi e cosa potrebbero generare se trasformati in un recupero di efficienza? Questa ricerca prova a dare risposte a queste domande inserendosi in un dibattito ormai annoso sull'incapacità del nostro Paese di veder realizzati gli investimenti programmati e di portare a termine le opere pubbliche nei tempi previsti. E lo fa analizzando per la prima volta la notevole mole di dati della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) del MEF, che fotografa l'universo di tutti i progetti di investimento di opere pubbliche (CUP) attivi in Italia dal 2012, integrati con i dati di dettaglio sugli appalti pubblici derivanti dal Sistema Informativo Monitoraggio Gare (SIMOG) dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione.

I risultati non ci sorprendono: per ogni progetto /CUP sono richiesti in media 1.328 giorni, 240 in più (18% del totale) dei 1.088 impiegati nelle regioni italiane più virtuose. Quanti investimenti in più potrebbero essere attivati e gestiti (ipotizzando la piena disponibilità delle risorse finanziarie), se tutte le regioni si allineassero alle *best practice* nazionali? Oltre **10.200 ulteriori progetti di investimento (CUP) e quasi 15.000 nuovi appalti di lavori (CIG) in media all'anno per un ammontare, in termini di ricadute economiche complessive, di circa 9 miliardi di euro.**

Una riduzione dei tempi medi libererebbe anche parte delle risorse umane della pubblica amministrazione impegnate nelle varie fasi del processo, che potrebbero essere utilizzate in altre funzioni vitali del processo, troppo spesso trascurate, quali ad esempio, nel controllo ex post dell'opera, nella fase di monitoraggio o nella fase di programmazione. Se le regioni italiane si allineassero alle *best practice*, si stima che potrebbero essere impiegati a tale scopo più di 7.600 dipendenti. Lo stesso vale per le imprese private, fornitrici della P.A., che di questi oneri soffrono in termini di maggiori costi di finanziamento e di minore produttività.

Al di là delle stime, riportate nel dettaglio all'interno del rapporto, ci preme qui sottolineare la situazione paradossale in cui si trova oggi il nostro Paese.

L'illusione che tutti i problemi si possano risolvere in fase di prevenzione ha portato ad inserire in tutti i passi del processo limiti, norme, oneri, condizionalità che rallentano inevitabilmente i processi decisionali. Solo in sede di esecuzione dell'appalto, risultano in capo al RUP circa **14 tipologie di oneri informativi diversi** che assorbono il tempo dei funzionari su aspetti procedurali e non su quello che dovrebbe essere l'obiettivo dell'azione amministrativa, cioè la realizzazione dell'opera per il conseguimento del beneficio dei cittadini.

La gestione di tali oneri, insieme ad un sistema farraginoso di decisori e di responsabilità, ha fatto prevalere una **cultura giuridico-amministrativa degli Uffici**, con una ridotta capacità di investire in profili innovativi, in grado di saper meglio leggere le dinamiche del mercato. Tale cultura, che ha comportato una fuga dalle responsabilità, è stata, peraltro, indotta dalla tempesta perfetta prodotta dalla esponenziale crescita delle norme di settore e dal concomitante ampliarsi del perimetro dell'abuso d'ufficio.

D'altro canto, solo investendo nella diversificazione delle competenze all'interno degli Enti, nella valorizzazione del merito e nella qualificazione della professionalità del buyer pubblico, sarebbe possibile rendere i processi più snelli e più adeguati alle sfide che ci attendono e che sono richieste al nostro Paese per accrescere i nostri livelli di competitività.

Ecco perché le proposte di intervento presentate in questo volume si indirizzano su tre fattori culturali: 1) rendere il tempo un criterio di valutazione dell'efficienza dell'azione amministrativa, attribuendo al RUP la responsabilità di indicare per ogni step del ciclo dell'opera i tempi da rispettare: 2) dare vita ad una costituente amministrativa che trasformi radicalmente l'azione amministrativa in un'ottica di efficacia, cioè guardando alla concretezza delle scelte piuttosto che alla gestione dei processi e 3) rafforzare il principio del controllo ex post, anche a campione, liberando così i processi a monte, che sono stati aumentati enormemente sull'altare di una prevenzione che appesantisce di adempimenti ma che sembra avere poca efficacia per contrastare le reali patologie del sistema.

Al di là della necessità sempre più improrogabile di accrescere il volume di progetti finanziati per investimenti pubblici, non sappiamo ancora se lo Sblocca Cantieri e il ritorno al Regolamento Unico siano la strada giusta per realizzare alcuni di questi obiettivi, o se, anche in questo caso, si rimarrà bloccati nei tempi infiniti della scrittura del Regolamento e degli atti attuativi. Allo stesso modo crediamo che si siano perse occasioni preziose nel non essere riusciti a portare avanti i processi di qualificazione delle stazioni appaltanti e a rafforzare il momento della programmazione, la cui inadeguatezza, oggi, è alla base delle distorsioni che avvengono nelle fasi successive della procedura. Quel che è certo è che il nostro Paese non è riuscito a produrre un sistema di soft law, che nella pratica di "soft" ha avuto solo l'apparenza, il che ha determinato un aumento esponenziale dei vincoli e delle conseguenti contraddittorie interpretazioni o, invece, di una loro riduzione, inducendo i funzionari a un atteggiamento difensivo nell'applicazione delle norme.

L'auspicio è che questo volume possa contribuire a far crescere una più matura consapevolezza della necessità di cambiare rotta, anche attraverso interventi dirimpenti e innovativi, che solo una politica coraggiosa può essere in grado di portare avanti.

EXECUTIVE SUMMARY

Un settore pubblico che funziona può rappresentare, come noto, una leva fondamentale di sviluppo delle potenzialità di un Paese; viceversa, in caso di inefficienza, può trasformarsi in una pesante zavorra, o ancor peggio, in un vero e proprio ostacolo alla crescita economica.

Lo studio si inserisce in un ampio filone di analisi **sul tema degli investimenti pubblici e la burocrazia**¹ e si concentra sul ciclo di realizzazione di un'opera pubblica, indagando per ciascuna fase i tempi, gli oneri burocratici e i margini di recupero di efficienza.

Lo sforzo notevole in sede di elaborazione dei dati è stato quello di integrare tra loro le informazioni contenute, separatamente, nelle principali banche dati sulle opere pubbliche ad oggi esistenti (BDAP, Simog, Itaca...), che appaiono talvolta lacunose, se prese singolarmente, ma che sono risultate preziose in un'ottica integrata.

Si riportano di seguito i principali risultati della ricerca.

- 1. "Avvio" faticoso delle opere e incertezze nel processo di programmazione:** il tempo che passa tra la decisione di avviare un progetto di intervento (che coincide con la richiesta del CUP) e l'avvio della progettazione richiede in Italia, in media, 254 giorni. Ciò significa che una volta che si è deciso di attivare un nuovo progetto e se ne è individuata la copertura finanziaria (elemento necessario per il rilascio del codice CUP), il progetto resta in standby per 8-9 mesi.
- 2. Lentezza e farraginosità della fase di progettazione delle opere.** Una volta partiti con la progettazione degli interventi, occorre attendere più di 1 anno (372 giorni secondo le nostre elaborazioni dei dati della banca dati delle Amministrazioni Pubbliche - BDAP del MEF) per avere il progetto definitivo, con alcune Regioni che registrano tempi del tutto insostenibili, come il Molise (quasi 1.000 giorni!), la Basilicata (641 giorni), la Sicilia (596 giorni). Gli interventi di semplificazione dovrebbero essere finalizzati a contingentare i tempi di risposta dei numerosi Enti coinvolti nelle fasi autorizzatorie (stabilendo tempi massimi a seconda del valore e della dimensione del progetto) e a focalizzare l'utilizzo delle risorse incrociando l'interesse nazionale degli interventi (e l'impatto sociale) e la cantierabilità immediata o pressoché immediata delle opere.
- 3. Iter di affidamento "bloccato" in fase di preparazione della gara e aggiudicazione.** Sia secondo le elaborazioni sui dati MEF, che assumono come unità di analisi il progetto di investimento pubblico (CUP), che secondo le elaborazioni ITACA su dati ANAC, che assumono invece ad unità di analisi il contratto (CIG), la durata media di questa fase è di 276 giorni, con una forte divaricazione Nord-Sud. La perfetta coincidenza delle due

¹ Cfr. le pubblicazioni di **Promo PA Fondazione** sul tema: *"Imprese e Burocrazia- Come le Micro e Piccole imprese giudicano la Pubblica Amministrazione"*, Franco Angeli, ed. 2010-2011-2012-2013; *"La semplificazione burocratico-amministrativa in Toscana: il punto di vista delle imprese"*, 2013; *"Come appalta la PA"*, Promo PA Fondazione, Collana "Ricerche e Sviluppo", ed. 2013-2014; *"La PA vista da chi la dirige"*, Formez, ed. 2010-2011.

Cfr. anche: **Deloitte e LUISS**: *"Gli investimenti in infrastrutture di trasporto: Ritorni e ritardi"*, 2015; **Agenzia per la Coesione Territoriale**, *"Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche"*, TEMI CPT, N. 6, 2018; **European House AMBROSETTI**: 1) *"La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese"*, 2019 e *"Progetto 11,7: questo il rapporto tra investimenti strategici stanziati e opere in costruzione. Ne siamo consapevoli?"*, 2019.

diverse stime dello stesso intervallo temporale è certamente in qualche modo fortuita ma altrettanto significativa. Esaminando il secondo, che consente di disarticolare ulteriormente per sub-fasi, a pesare di più (110 gg) è il tempo dedicato alla preparazione e pubblicazione della gara, seguito da quello necessario per passare dall'aggiudicazione alla stipula del contratto ed all'avvio dei lavori (89 gg). Gli ostacoli maggiori riguardano: a) la preparazione della documentazione amministrativa da parte delle imprese, b) le criticità legate alla compilazione del DGUE, c) le verifiche dei requisiti ex art.80 del Codice (che vedono coinvolti 10 tipologie di soggetti diversi a cui chiedere la conferma dei requisiti dichiarati), d) le 7 diverse tipologie di oneri informativi in capo al RUP in fase di gara. In questa fase semplificare è possibile solo attuando alcune modifiche sostanziali al Codice, come richiesto da Ance e prevedendo un'unica piattaforma all'interno della quale inserire i dati richiesti dal DGUE, modificando di volta in volta solo quelli legati alle specificità della singola gara.

- 4.L' "Odissea" dell'esecuzione.** Una volta avviato il cantiere, la fase di esecuzione dura in media 210 giorni, ma si tratta di una media di valori che, come fisiologico, variano molto in funzione della dimensione economica del progetto: si arrivano infatti a toccare gli 837 giorni per la fascia di importo dai 15 ai 50 milioni di euro. L'analisi dei dati ITACA/ANAC relativi ai CIG sopra i 40.000 euro consente di costruire altri indicatori di efficienza di questa fase del processo: uno scostamento medio dei costi effettivi finali delle opere dell'8,5% rispetto all'importo offerto in sede di gara (che dunque compensa solo in parte i ribassi in sede di gara, che sono sull'ordine del 23,5%) e uno scostamento medio dei tempi effettivi del 53% rispetto al previsto. Anche in questo caso gli ostacoli regolatori sono innumerevoli, dalla durata dei contenziosi (oggi in fase di miglioramento), alle 14 tipologie di oneri informativi richiesti da Anac, MIT e MEF, che assorbono il tempo dei RUP su aspetti procedurali, determinando un carico di adempimenti prevalentemente amministrativi e un aggravio delle responsabilità connesse sui funzionari. L'unica strada per uscire dall'impasse è quella di ri-orientare l'azione del RUP sul monitoraggio dell'opera e di investire nella formazione di profili "misti", nei quali le conoscenze giuridico-amministrative siano accompagnate da conoscenze economico-gestionali e manageriali.
- 5.** Dal punto di **vista settoriale** sono le **infrastrutture di trasporto, l'edilizia abitativa e l'ambiente** i comparti più penalizzati dai tempi complessivi di finalizzazione degli interventi. L'indagine conferma, oltre ad una difficoltà cronica "a partire" (particolarmente grave per le infrastrutture di trasporto, con 497 giorni in media), tempi lunghissimi sia in fase di progettazione, dove si registrano 797 giorni per l'edilizia abitativa, 750 per i trasporti e 631 per l'ambiente, sia in fase di gara, dove non si riesce a stare sotto i 300 giorni per espletare tutte le procedure di affidamento.
- 6.** In questo contesto di ipertrofia normativa e regolatoria, **a quanto ammontano i tempi "inutili"**, misurati in base al confronto con le performance delle migliori cinque regioni che qui assumiamo come best practice a livello nazionale? L'analisi di tutto il ciclo dell'opera pubblica che va dalla richiesta del codice CUP, che avviene una volta individuata la copertura finanziaria, alla conclusione del progetto (collaudo e messa in esercizio), evidenzia che **per ogni progetto /CUP sono richiesti in media 1.328 giorni, 240 in più (18% del totale) dei 1.088 impiegati nelle cinque regioni più virtuose.**
- 7.** Se potessimo utilizzare questo tempo attualmente sprecato per recuperare efficienza di sistema, si potrebbe agire in due direzioni diverse, che corrispondono a due diverse analisi di impatto: 1) capacità del sistema PA di gestire un numero ed un importo maggiore di progetti di investimento in opere pubbliche e di relative procedure di

appalto, che potrebbe tradursi in un incremento di PIL potenziale (**IMPATTO DI SISTEMA**);
 2) un migliore utilizzo delle risorse interne (personale) della pubblica amministrazione (**IMPATTO PER LA PA**);

a.Impatto di sistema. Quanti investimenti *in più* potrebbero essere attivati e gestiti utilizzando in modo più efficace i tempi che ad oggi risultano “sprecati”? Ipotizzando una piena disponibilità di risorse finanziarie e considerando dunque la spesa pubblica come una variabile non fissa, si potrebbero arrivare a gestire oltre 10.000 ulteriori progetti di investimento (CUP) e attivare quasi 15.000 nuovi appalti di lavori (CIG) in media all’anno per un ammontare complessivo pari a € 3,980 miliardi. **Per stimare il cosiddetto effetto “volano” sull’intera economia, applicando un moltiplicatore diretto e indiretto pari a 2,292, le ricadute economiche sarebbero pari a 9,123 miliardi di euro, corrispondenti a poco più di mezzo punto percentuale (0,53%) di PIL (in euro 2017). Ciò si traduce in 46.650 unità di lavoro in più (in parte nel settore delle costruzioni, in parte negli altri settori collegati);**

b.Impatto per il sistema PA. Una riduzione dei tempi medi libererebbe anche parte delle risorse umane impegnate all’interno degli uffici pubblici nelle varie fasi del processo, che potrebbero essere utilizzate in altre funzioni vitali, troppo spesso trascurate, quali ad esempio, il **controllo ex post dell’opera, la fase di monitoraggio o di programmazione. Se le regioni italiane si allineassero alle best practices, si stima che potrebbero essere impiegati a tale scopo più di 7.600 dipendenti.**

8. Pensare che gli ostacoli regolatori, burocratici e culturali che rallentano oggi l’esecuzione delle opere, determinando un sostanziale “non investimento” in alcuni comparti strategici per lo sviluppo del Paese, possano essere risolti soltanto in fase preventiva, oppure ricorrendo ad interventi estemporanei di semplificazione, appare essere un’illusione. Quello che è invece auspicabile, in un orizzonte di medio termine, è intervenire su almeno 3 fattori culturali: **rendere il tempo un criterio di valutazione dell’efficienza dell’azione amministrativa, dare vita ad una costituente amministrativa che trasformi radicalmente l’azione amministrativa in un’ottica di efficacia, rafforzare il principio del controllo ex post, anche a campione, liberando così i processi a monte.**

1. OBIETTIVI DELLA RICERCA: MAPPATURA DEGLI OSTACOLI BUROCRATICI E QUANTIFICAZIONE DELL'INEFFICIENZA

La ricerca mira a quantificare e identificare le cause del ritardo del nostro Paese in materia di investimenti infrastrutturali determinandone l'impatto in termini quantitativi e qualitativi. In particolare, gli obiettivi del progetto sono:

- mappare i principali ostacoli regolatori, burocratici e culturali che rallentano oggi l'esecuzione delle opere e determinano un sostanziale "non investimento" in alcuni comparti strategici per lo sviluppo del Paese. **Per quanto riguarda gli ostacoli culturali vanno indicati da subito due fattori sui quali sarebbe opportuno riflettere a livello legislativo:**
 - l'illusione che tutti i problemi si possano risolvere in fase di prevenzione, inserendo nei procedimenti a tutti i livelli condizionalità che rallentano oggettivamente e inevitabilmente i processi decisionali. Per incidere in modo determinante sui tempi sarebbe importante rafforzare invece le attività di controllo successivo, anche a campione, liberando i processi a monte da una crescente pluralità di adempimenti;
 - il fattore tempo non fa parte del DNA del nostro sistema come risulta evidente dall'illuminante recente sentenza che si riporta nel paragrafo 4.2;
- quantificare l'impatto dell'inefficienza, in termini di:
 - **tempi medi "persi" o "sprecati"** a livello nazionale rispetto agli esempi delle regioni virtuose;
 - **investimenti pubblici persi**, che in linea teorica potrebbero essere attivati focalizzando su nuovi interventi il tempo derivante da un recupero di efficienza;
 - **inefficienze organizzative della PA** dal punto di vista della corretta allocazione delle risorse umane;
- identificare alcune linee guida e aree di intervento che potrebbero consentire di arrivare ad una semplificazione effettiva del settore.

2. LA MAPPA DEI PRINCIPALI OSTACOLI REGOLATORI E BUROCRATICI: IL QUADRO REGIONALE E SETTORIALE

Si riportano di seguito i risultati di sintesi del lavoro svolto per ciascun segmento della filiera dell'opera pubblica, dall'avvio del progetto, con l'apertura del CUP, fino al termine dell'esecuzione e alla chiusura del cantiere. Per ciascun segmento sono descritte: la fotografia della situazione attuale, la mappatura delle principali criticità burocratico-regolatorie e alcune ipotesi di intervento. I dati fanno riferimento ai CUP richiesti nel periodo 2012-2017.

2.1. Dall'avvio del progetto all'inizio della progettazione

La situazione attuale

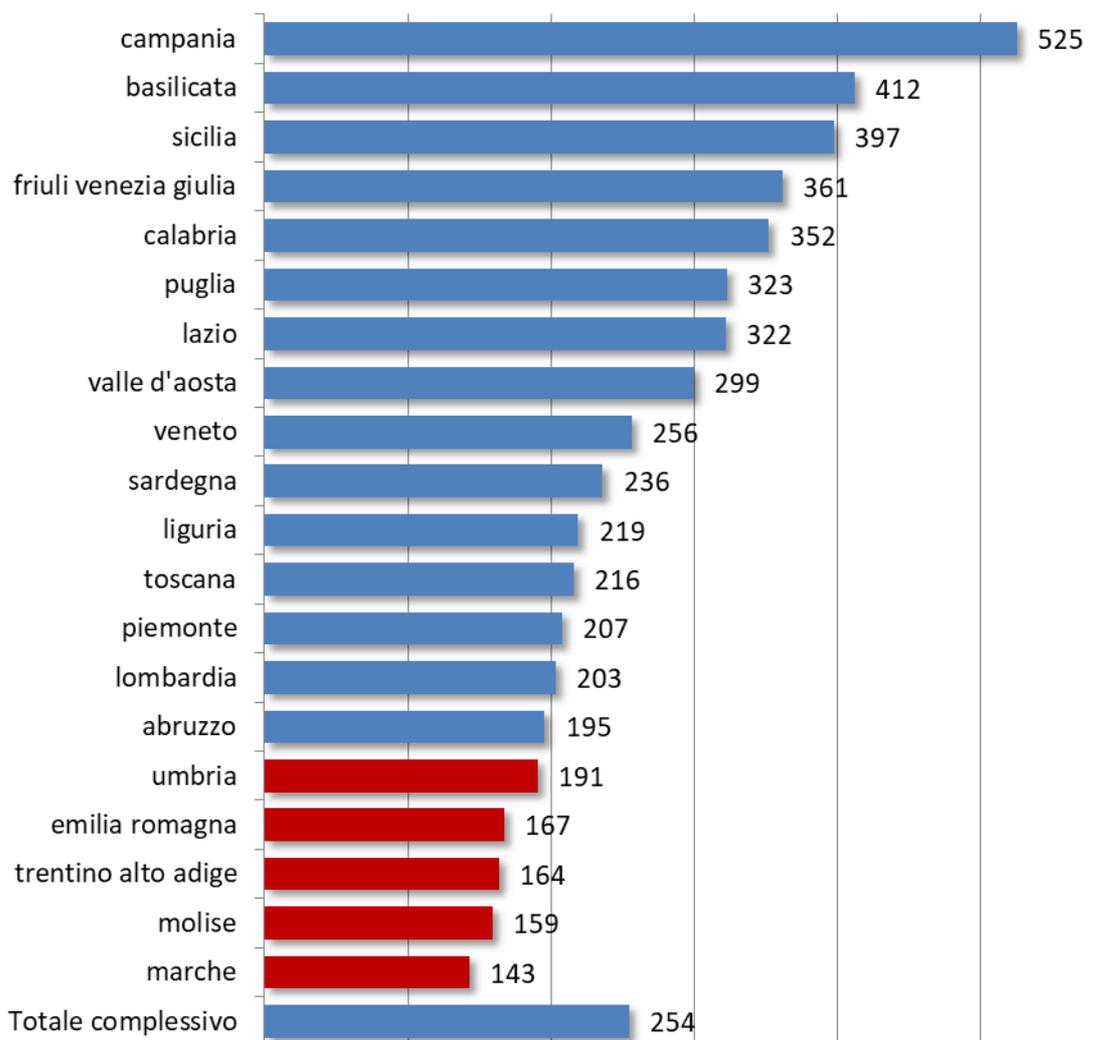
Le problematiche burocratico-amministrative legate alla realizzazione delle opere pubbliche iniziano già nella fase antecedente all'effettivo inizio del progetto che può essere ricompresa fra la data di richiesta del CUP e la data di avvio della progettazione, sia essa interna oppure affidata all'esterno, tramite una specifica procedura di affidamento.

Nella nostra analisi condotta sull'elaborazione dei dati BDAP, la durata di questa fase prodromica si può dunque misurare partendo dalla richiesta del CUP - che solitamente avviene successivamente all'individuazione della copertura per il finanziamento del progetto e l'inserimento dello stesso nella prima annualità del programma triennale dei lavori pubblici - per arrivare, alternativamente, alla richiesta del primo codice identificativo di gara (CIG) o alla data di avvio della progettazione. Nel primo caso si ha una durata media di 267 giorni e nel secondo di 254 giorni, valori dunque abbastanza prossimi fra di loro e che circoscrivono un periodo durante il quale devono accadere molte cose:

- occorre impostare un **processo di programmazione efficace**, che porti ad identificare quell'opera come da realizzare in quell'anno (e dunque da inserire nel cosiddetto elenco annuale del programma triennale);
- occorre **definire un cronoprogramma** e dunque sapere quando si può iniziare ad utilizzare le risorse individuate, decisione che dipende a sua volta da innumerevoli fattori, in parte *contabili* (il bilancio è stato approvato?), in parte *politici* (l'ente è in fase "chiusura di mandato" o di "avvio"?);
- occorre **"organizzare" il processo successivo di gara** e dunque assumere delle decisioni (ci si affida alla centrale di committenza? Che tipo di procedura si adotta? Chi sono gli uffici coinvolti?) e predisporre gli atti amministrativi e gli elaborato tecnici necessari.

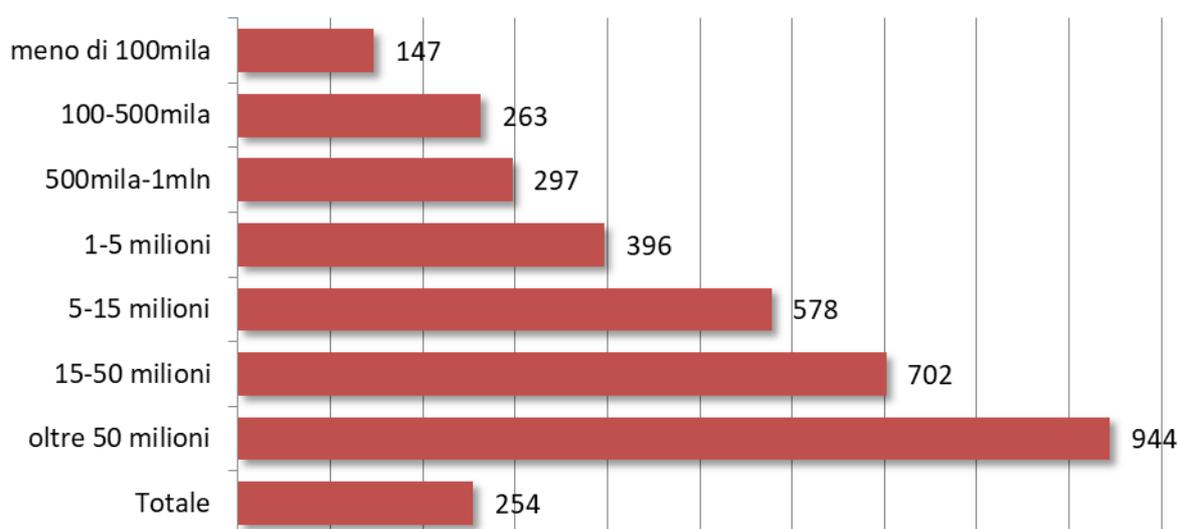
Entrando nel dettaglio dei tempi per regione e classe di importo, si vede come, rispetto ai 254 giorni di durata media, si tocchino punte massime in Campania (525), Basilicata (412), Sicilia (397) e Friuli Venezia Giulia (361). I tempi aumentano fisiologicamente con l'aumentare della fascia di importo e oltre i 50 milioni di euro, per questa fase, in cui ancora non si è neppure dato avvio alle gare, possono arrivare a sfiorare i tre anni.

Fig. 1 - Tempo medio (gg) fra la data di richiesta CUP e l'avvio della progettazione, per regione
(Fonte: Bdap, 2012-2017) *



**in rosso sono evidenziate le 5 regioni che hanno i tempi migliori e che saranno poi prese a riferimento per l'analisi di impatto di cui al cap. 3.*

Fig. 2 - Tempo medio (gg) fra la data di richiesta CUP e l'avvio della progettazione, per fascia di importo (Fonte: Bdap, 2012-2017)



Gli ostacoli

Il processo di programmazione delle opere pubbliche è ad oggi affidato non solo a procedure di carattere burocratico-amministrativo ma anche ad elementi esterni al ciclo dell'opera, che hanno una dimensione prevalentemente politico-strategica. Come dimostrano gli studi di Promo PA Fondazione, quello che viene inserito nel programma triennale delle opere pubbliche è spesso poco più di un "libro dei sogni" e non è il risultato di un processo di analisi della spesa e di ricostruzione del fabbisogno². Le difficoltà nella fase di programmazione sono soprattutto dovute, per la redazione dell'elenco della seconda e terza annualità del programma, alla **mancanza di certezze sulla situazione finanziaria degli Enti. Una volta che si è aperto il CUP e si è "accertata" la volontà dell'Ente di realizzare un progetto, prima di poter partire con la procedura, occorre verificare le disponibilità effettive di bilancio.** Le problematiche di tipo finanziario e contabile ad oggi rallentano la partenza delle opere e possono bloccare anche per un anno l'utilizzo effettivo dei fondi (ad esempio nel caso in cui si debba attendere l'approvazione del consuntivo, possono passare anche diversi mesi e, in alcuni casi, se l'amministrazione è in scadenza, si preferisce rinunciare all'opera).

Le proposte

Le difficoltà che si riscontrano in questa fase preliminare del ciclo dell'opera sono difficilmente risolvibili sul piano tecnico, ma necessitano di interventi di carattere politico-strategico volti a assicurare il reperimento delle necessarie risorse finanziarie, consentendo loro di avere un ragionevole orizzonte di certezza e dunque rafforzare il processo di programmazione correlandolo in modo più evidente alle decisioni di bilancio.

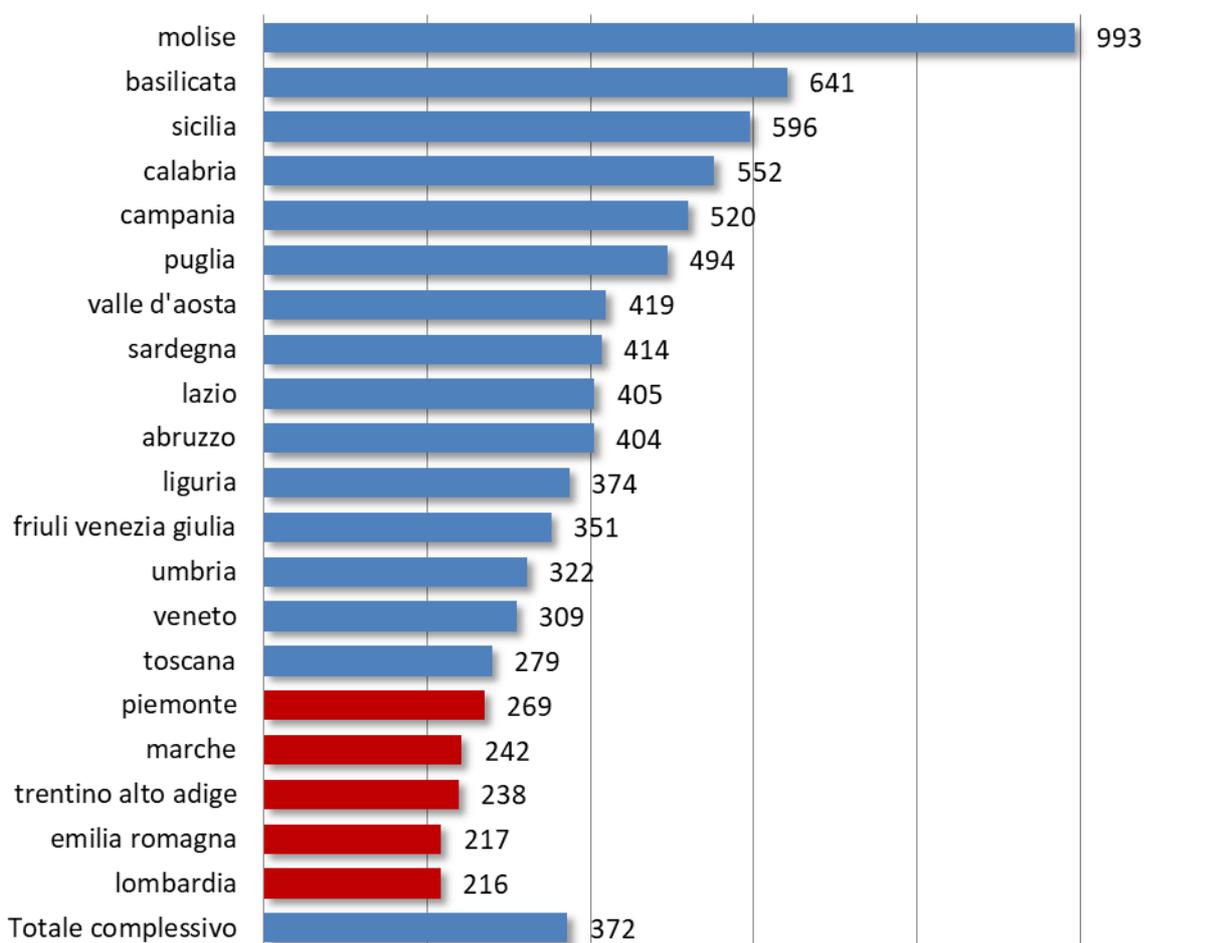
² Cfr. Promo PA Fondazione: "Programmare per acquistare meglio", 2018

2.2. La fase di progettazione

La situazione attuale

E' noto che la progettazione delle opere pubbliche nel nostro Paese sia un processo complesso, lento e spesso inefficace. I dati elaborati dalla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) del MEF confermano questa situazione, soprattutto dal punto di vista dei tempi: se il dato medio di durata della fase di redazione del progetto è di oltre 1 anno (372 giorni), alcune Regioni hanno tempi elevatissimi, come il Molise (quasi 1.000 giorni!) e la Basilicata (641 giorni)³, la Sicilia (596) e la Calabria (552 giorni). Nessuna Regione, tranne forse l'Emilia Romagna, la Lombardia e le Marche ha una performance "accettabile". Se guardiamo alla ripartizione delle opere per classe di importo, notiamo che per progetti sopra i 15 mln. di euro i tempi medi salgono a 1.327 giorni, con un picco di 1.677 giorni sopra i 50 milioni di euro.

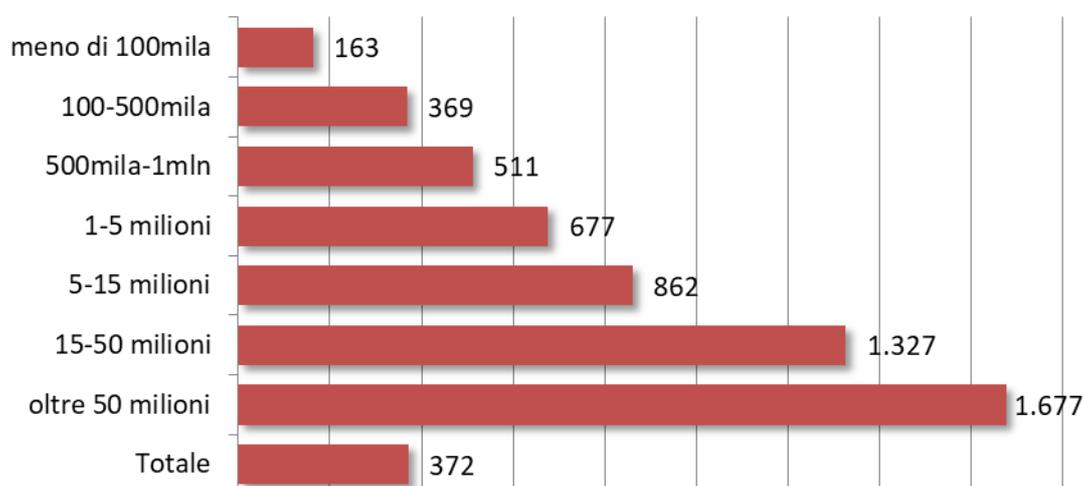
Fig. 3 - Durata media della progettazione in giorni (gg), per regione (Fonte: Bdap, 2012-2017)*



*in rosso sono evidenziate le 5 regioni che hanno i tempi migliori e che saranno poi prese a riferimento per l'analisi di impatto di cui al cap.3.

³ Per Regioni piccole, quali Molise e Basilicata, il dato potrebbe essere invero stato determinato dalla presenza di alcuni grandi progetti e pertanto dà loro particolare peso rispetto ad un numero complessivo non elevato di casi osservati.

Fig. 4 - Durata media della progettazione in giorni, per classe di importo (Fonte: Bdap, 2012-2017)



Gli ostacoli

Nelle 3 fasi di progettazione previste dal Codice Appalti (progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo) sono molti i soggetti e gli enti che possono essere coinvolti nel processo autorizzativo (MIT, ANAC, Consiglio superiore dei Lavori Pubblici, ecc.). A seconda della dimensione di opera, Anas stima circa **36 passaggi autorizzativi e 7-8 soggetti da coinvolgere**⁴. A ciò si aggiungono altre criticità dovute:

- alla pervasività del lavoro amministrativo, che, secondo gli addetti ai lavori, assorbe il 50% del tempo dei progettisti interni all'Ente;
- all'impossibilità di avviare le gare di lavori prima di aver concluso il progetto esecutivo, che se da un lato, consente di avere una progettazione più accurata e completa, dall'altro allunga inevitabilmente i tempi complessivi. Si sta da tempo aspettando l'emanazione del decreto sulla progettazione che dovrebbe semplificare tutte le procedure. Sarà molto probabilmente incluso nel nuovo Regolamento unico.

Le proposte

1. **Contingentare i tempi di risposta degli Enti coinvolti** nelle fasi autorizzatorie e stabilire tempi massimi a seconda del valore della dimensione del progetto.
2. Reintrodurre la **progettazione integrata** per alcune categorie di opere.
3. **Focalizzare l'utilizzo delle risorse** a disposizione incrociando due criteri essenziali: l'interesse nazionale degli interventi e l'impatto sociale e la cantierabilità immediata o pressoché immediata (ad es. se le province avessero un parco progetti pronto in materia di edilizia scolastica si potrebbe partire da quelli).

⁴ Cfr. Sole 24 Ore, 10 marzo 2019

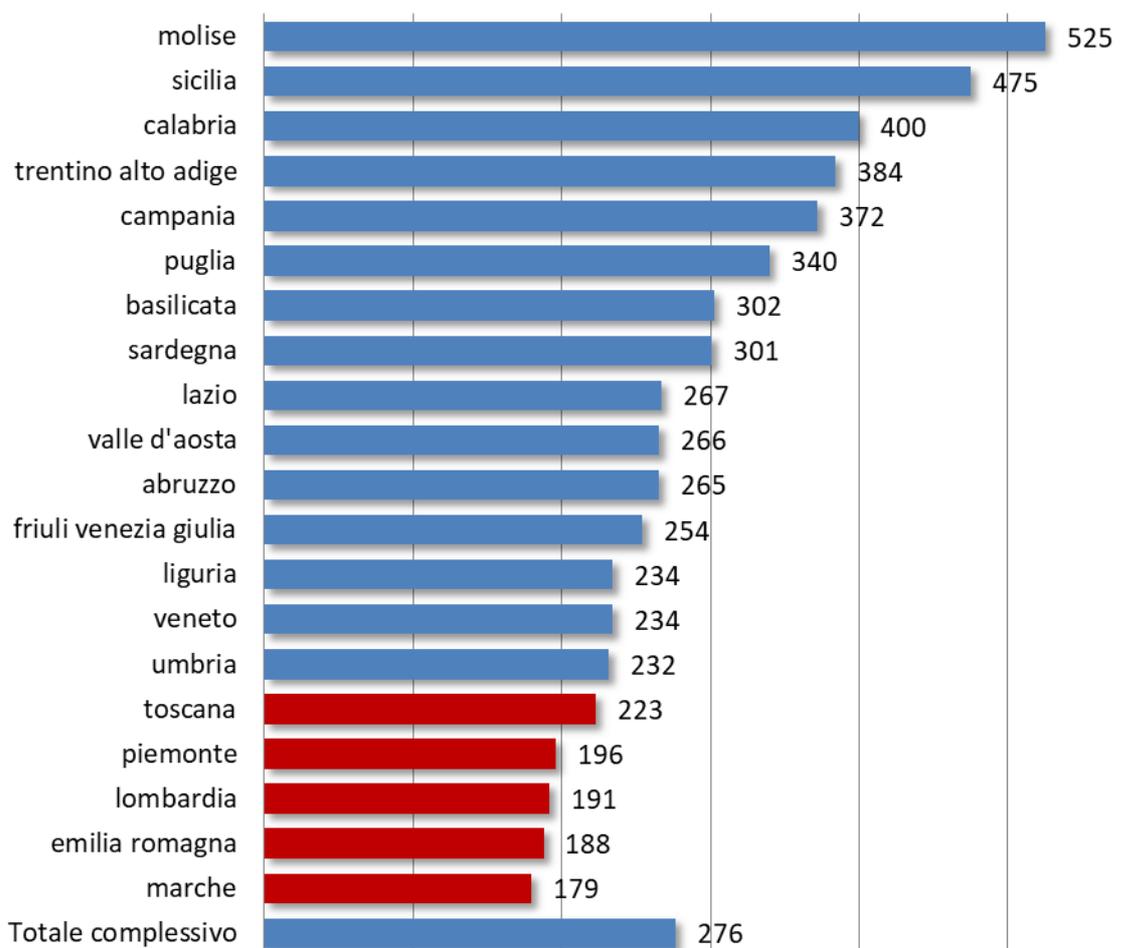
2.3. La fase di gara e l'inizio dell'esecuzione

La situazione attuale

A. Tempi di attraversamento per arrivare all'avvio del cantiere

Con la fase di gara, che comprende tutte le operazioni che vanno dalla pubblicazione del bando all'aggiudicazione, alla stipula del contratto ed all'inizio dei lavori, si entra nel vivo delle criticità legate alla normativa e alle attuali "disfunzioni" del Codice Appalti. Secondo le elaborazioni realizzate sulla banca dati BDAP, che calcola i tempi medi che vanno dalla fine della progettazione all'inizio dell'esecuzione, la durata media di questa fase è di 276 giorni, con una forte divaricazione Nord-Sud.

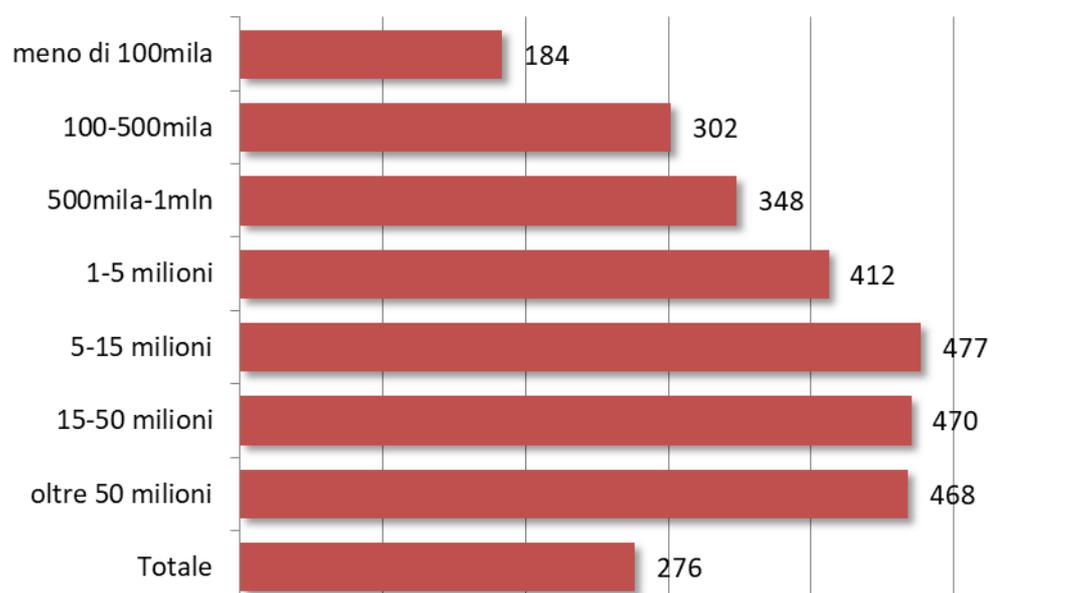
Fig. 5 - Tempo medio (gg) fra la fine della progettazione effettiva e l'inizio dell'esecuzione effettiva, per regione (Fonte: Bdap, 2012-2017)*



*in rosso sono evidenziate le 5 regioni che hanno i tempi migliori e che saranno poi prese a riferimento per l'analisi di impatto di cui al cap.3.

Anche in questo caso i tempi tendono ad allungarsi enormemente man mano che crescono gli importi (sopra i 5 milioni di euro siamo intorno all'anno e mezzo per arrivare all'avvio del cantiere).

Fig. 6 - Tempo medio (gg) fra la fine della progettazione effettiva e l'inizio dell'esecuzione effettiva, per classi di importo (Fonte: Bdap, 2012-2017)



Il confronto con i dati SIMOG

Utilizzando un'altra fonte di dati per scomporre l'ampia fase di cui sopra, ovvero quella dell'intero iter di affidamento (o di "evidenza pubblica"), è interessante notare il dettaglio dei tempi, così come deriva dai dati sui CIG (che riguardano le procedure di gara di importo pari o superiore a 40mila € avviate dalle stazioni appaltanti per le quali è obbligatoria la richiesta ad ANAC del Codice Identificativo di Gara) derivanti dalla banca dati SIMOG.

Secondo i risultati delle elaborazioni fornite dall'Associazione ITACA assemblando i dati resi disponibili da tutti gli Osservatori regionali, che svolgono funzione di sezione dell'Osservatorio ANAC, in media, il periodo che va dalla consegna e approvazione del progetto alla data di inizio lavori risulta avere ancora esattamente la durata di 276 giorni, che salgono a 455 per la classe da 1 a 5 milioni di € ed a ben 671 giorni per la classe che va sopra i 5 milioni di €.

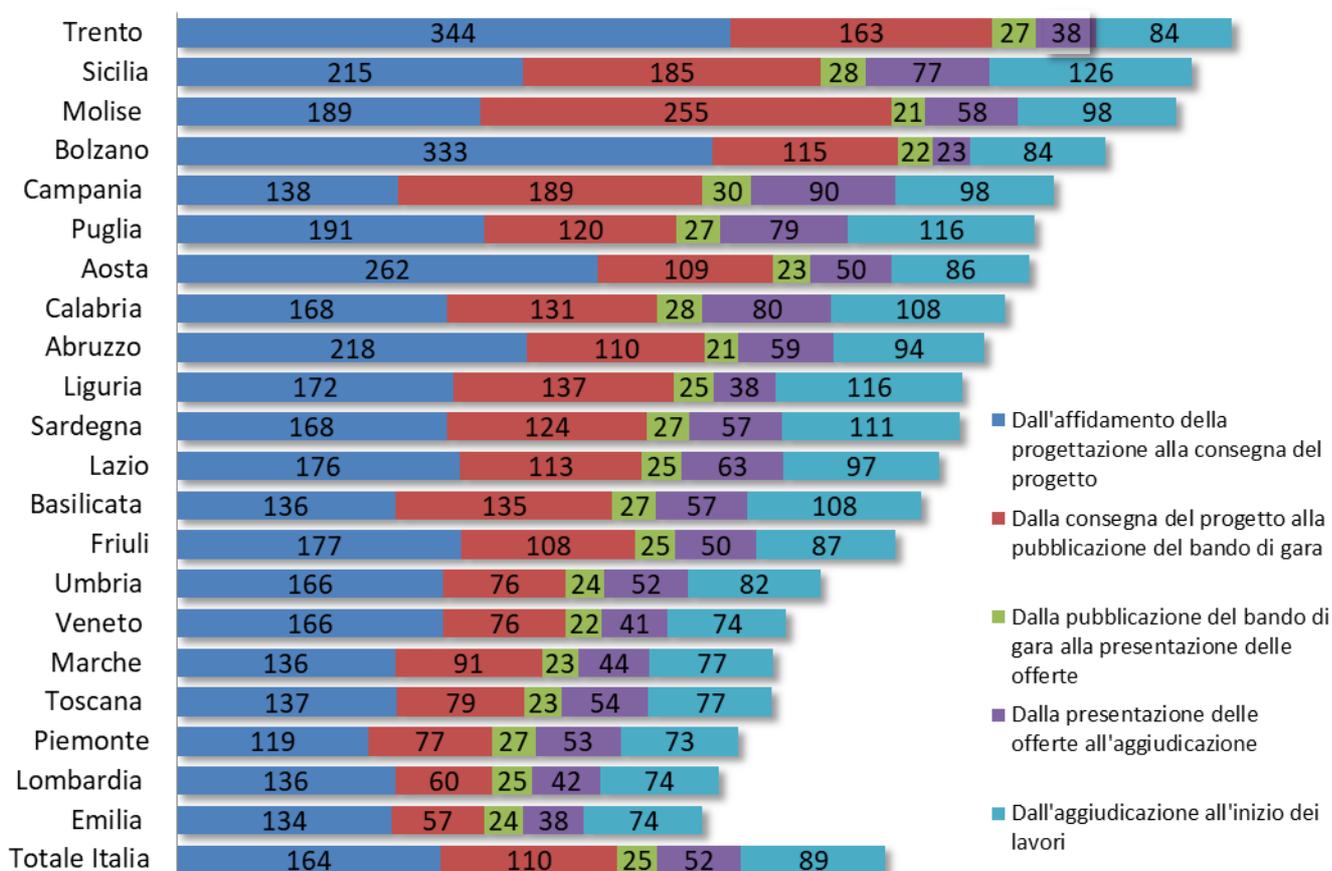
Tab. 2 - Tempo medio (gg) delle diverse fasi di gara, per classi di importo, CIG > 40.000 €, Italia, media 2012-2017

Italia -	Dalla consegna del progetto alla pubblicazione del bando di gara	Dalla pubblicazione del bando di gara alla presentazione delle offerte	Dalla presentazione delle offerte all'aggiudicazione	Dall'aggiudicazione all'inizio dei lavori	Totale
40mila-150mila	98	21	40	76	235
150mila-1mln	115	26	56	93	290
1mln-5.225mln	165	38	107	145	455
>5.225mln	187	69	192	223	671
Totale	110	25	52	89	276

Fonte: Elaborazioni Itaca da dati SIMOG-sezioni regionali ANAC

Non sfuggirà come la durata complessiva di tale fase, stimata attraverso una diversa fonte e che assume ad unità di analisi il contratto (CIG), anziché l'investimento pubblico (Cup) che può essere realizzato tramite più appalti, riproponga lo stesso identico risultato di 276. Si tratta di una "coincidenza" in qualche modo fortuita ma che tuttavia testimonia una buona coerenza fra le indicazioni desumibili dai due diversi archivi di origine delle elaborazioni (SIMOG e BDAP). Anche se i valori differiscono in misura più sensibile per le classi di importo elevate per i quali la fonte ITACA-ANAC sui contratti stima tempi più lunghi, la comunque stretta coerenza dei risultati ci consente di ritenere affidabile la scansione temporale dei quattro step esaminati all'interno della fase di affidamento. **A pesare di più (110 gg) è il tempo dedicato alla preparazione e pubblicazione della gara** (dalla conclusione della progettazione alla pubblicazione del bando), seguito da quello necessario per passare dall'aggiudicazione alla stipula del contratto ed all'avvio dei lavori (89 gg) e sul quale ultimo incidono spesso ricorsi e contenziosi. Sono queste due fasi, quella iniziale e quella finale dell'iter di affidamento, a maggior rischio di inerzia dell'attività amministrativa. L'analisi di dettaglio regionale evidenzia una certa eterogeneità tra territori ed è interessante perché mette in evidenza i punti di forza e di debolezza delle diverse regioni rispetto alle singole fasi della procedura di affidamento. Al di là dei dati anomali di Trento e Bolzano che possono essere condizionati dall'avvio di qualche grande opera, si conferma il gap Nord Sud e la presenza di buone pratiche nel Nord Italia, analogamente a quanto emerso dai dati sui CUP.

Fig. 7 - Tempo medio (gg) delle diverse fasi di gara, per regione, CIG > 40.000 € , Italia, media 2012-2017



Fonte: Elaborazioni Itaca da dati SIMOG-sezioni regionali ANAC

Gli ostacoli

A) Preparazione della documentazione amministrativa da parte delle imprese e criticità legate alla compilazione del DGUE

La documentazione amministrativa a carico degli operatori economici consiste in autocertificazioni relative ai requisiti di idoneità morale, ai requisiti tecnico-professionali e a quelli economico-finanziari. Tale documentazione è contenuta nel **Documento di gara unico europeo - DGUE**. Il DGUE elettronico consiste in un modello autodichiarativo, sviluppato sulla base di uno standard europeo, con cui l'operatore economico autocertifica il possesso dei requisiti per la partecipazione alle gare d'appalto. L'adozione del DGUE elettronico avrebbe dovuto ridurre gli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle procedure di gara e a semplificare le procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti.

In realtà non è stato così: spesso infatti il DGUE da solo non è sufficiente e sono richieste integrazioni all'art.80 e altre dichiarazioni di corredo, con ulteriori aggravii per l'operatore economico.

Da ottobre 2018 – in attuazione all'art.40 del codice degli appalti – vi è l'obbligo di fornire il **DGUE in formato elettronico**. Quindi nelle procedure tradizionali cartacee, vi è l'aggravio di dover allegare alla documentazione amministrativa un CDrom con il DGUE firmato digitalmente.

La compilazione on line del DGUE messo a disposizione dalla UE è un processo lungo e macchinoso (progetto CEF ESPD) e quindi molto spesso non utilizzato. Quasi mai la stazione appaltante fornisce il file XML per la compilazione on line del DGUE. E certamente l'operatore economico di sua sponte non utilizza la compilazione attraverso il portale. Il formato word scelto per il DGUE è scomodo e inadeguato. Molto spesso per la dichiarazione dei requisiti di carattere tecnico professionale è necessario generare un'appendice perché il formato non consente l'inserimento dei dati richiesti. Il rischio di errore nella compilazione è altissimo .

B) Verifiche dei requisiti sull'aggiudicatario ex art.80 del dlgs 50/2016

E' uno degli aspetti più lunghi e complessi nel processo di gara perché l'Ente, una volta identificato l'aggiudicatario, deve attivare **10 soggetti diversi a cui chiedere la conferma dei requisiti dichiarati**. Tali soggetti sono:

- 1.Procura: Casellario Giudiziario e carichi pendenti
- 2.Prefettura: certificazioni Antimafia
- 3.Agenzia Entrate: regolarità fiscale
- 4.INPS-INAIL: regolarità contributiva
- 5.Tribunale-Sezione fallimentare: accertamenti relativi a fallimenti, liquidazioni, concordati, ecc.
- 6.ANAC: accertamenti sul casellario informatico (es. Reati urbanistici, false dichiarazioni, problematiche con SOA)
- 7.AGCM: dichiarazioni su Antitrust
- 8.Sistema AVCPASS + Tribunale: certificati Anagrafe delle sanzioni amministrative per reato
- 9.Centri per l'impiego: rispetto normativa lavoro disabili
- 10.CCIAA: verifica dati aziendali

A tali adempimenti vanno aggiunte le richieste relative alle **certificazioni di buon esito** dei lavori precedentemente svolti da parte degli operatori economici, il cui numero varia da gara a gara e rispetto alle quali non è possibile prevedere i tempi di risposta delle stazioni appaltanti interessate.

C) Elenco degli oneri informativi in capo al RUP in fase di gara per lavori pubblici

Per lo svolgimento della gara sono in capo al RUP o alla stazione appaltante diversi obblighi informativi a fini di vigilanza o monitoraggio facenti capo a soggetti diversi (ANAC, MIT, MEF) nonché ulteriori obblighi di pubblicità on line. I principali disposti ai sensi del Dlgs 50/2016 e da altre norme in materia di trasparenza o investimenti pubblici, sono riepilogati nella tabella che segue. Alcuni di essi prevedono procedure di assolvimento complesse o richiedono la compilazione di più comunicazioni.

Tab. 3 - Oneri informativi in fase di gara in capo al RUP (Fonte: ITACA)

N.	Obbligo informativo o di pubblicità	Ente che richiede il dato e sistema di riferimento)	Caratteristiche
1	Richiesta e successivo perfezionamento CIG	ANAC (Simog)	Richiesta in due fasi, necessario il CUP
2	Pubblicazione avvisi, bandi ed ulteriori atti delle procedure di affidamento ex art. 29 comma 1e 2 d.lgs.50/2016	Regioni (Sistemi regionali) e MIT (Servizio Contratti Pubblici)	Pubblicazione o estremi URL luogo di pubblicazione degli atti ex art.29
3	BDNOE: Banca dati Operatori Economici per la verifica dei requisiti degli offerenti	MIT (BDNOE)	
4	Richiesta lista candidati commissari	ANAC	Attivare richiesta ed altre comunicazioni connesse
5	Monitoraggio Contratti Pubblici: fabbisogno informativo Anac art. 213 comma 9 D.Lgs.50/2016	ANAC (Simog) e regioni (Sistemi regionali)	Comunicazioni relative all'anagrafica del contratto, all'aggiudicazione ed alla stipula del contratto (inizio lavori)
6	Monitoraggio Opere Pubbliche ex D.Lgs.229/2011	MEF (MOP-BDAP)	Quota parte del monitoraggio relativa alle comunicazioni sull'affidamento e l'inizio lavori
7	Elenco contratti affidati nell'anno antecedente ex L.190/2012 (trasparenza)	Sistemi propri dell'Ente per pubblicazione e trasmissione ad ANAC	Elenco completo procedure avviate e procedure affidate dall'amministrazione

Le proposte

A. Rivedere il sistema di verifica dei requisiti ex art.80

L'articolo 81 commi 1 e 2 del Codice dei Contratti prevede che la documentazione attestante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico professionale ed economico finanziario per la partecipazione alle gare sia acquisita esclusivamente dal Ministero delle Infrastrutture attraverso la **Banca dati nazionale degli operatori economici (BDOE)**. Dal 18 ottobre 2018 il sistema AVCPass è sostituito dalla nuova Banca Dati Nazionale degli Operatori Economici (BDOE), pur rimanendo attivo nell'attuale periodo transitorio. Si auspica dunque che in futuro la documentazione comprovante il possesso dei requisiti possa essere acquisita esclusivamente attraverso la banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Attualmente AVCPass delega alla singola stazione appaltante i controlli sui requisiti e lo stesso fa il MEPA di CONSIP e le altre piattaforme regionali. Appare dunque opportuno prevedere una piattaforma all'interno della quale inserire una volta soltanto i dati richiesti dal DGUE, andando poi a modificare solo le informazioni - ad esempio i requisiti tecnico professionali ed economico finanziari - che possono essere diversi da gara a gara.

B. Introdurre alcune modifiche urgenti al Codice Appalti

Oltre alla modifica del sistema di verifica dei requisiti ex art. 80, restano da risolvere alcune note criticità dell'attuale Codice rispetto al sistema delle imprese, in parte già affrontate con il recente Decreto Sblocca Cantieri (Legge 55/2019):

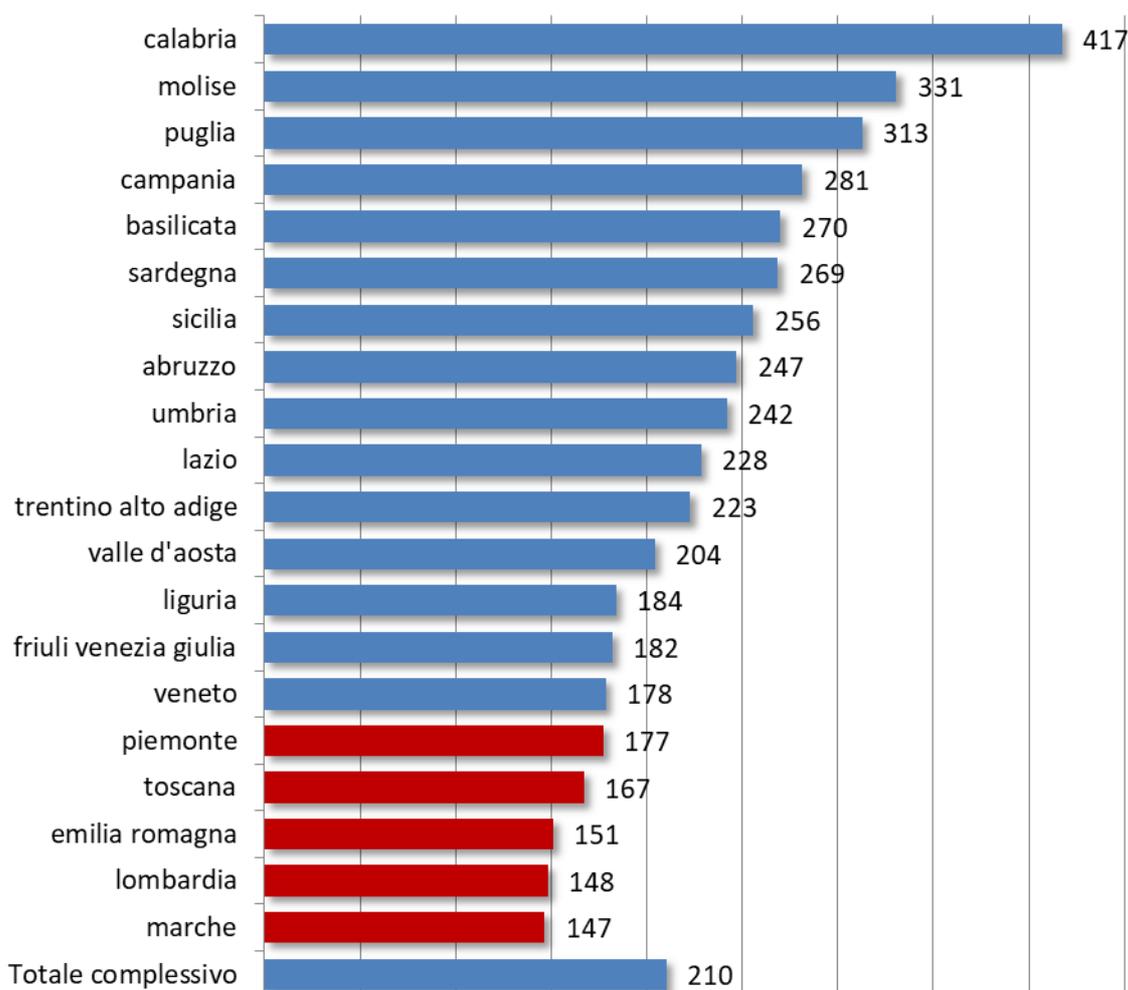
- Applicazione più corretta del **criterio** dell'OEPV, che dovrebbe restare il criterio prevalente al di sopra di certi importi e comunque in caso di appalti caratterizzati da particolare complessità tecnica, per valutare la qualità delle offerte, ma che si traduce in allungamento dei tempi per alcune tipologie di gara nelle quali sarebbe opportuno reintrodurre il massimo ribasso;
- Modifica del sistema del **sorteggio**, che penalizza gli operatori economici virtuosi;
- Revisione delle regole sul **subappalto**, che hanno aggravato la mole di lavoro per le imprese in fase di preparazione della gara.

2.4. La fase di esecuzione

La situazione attuale

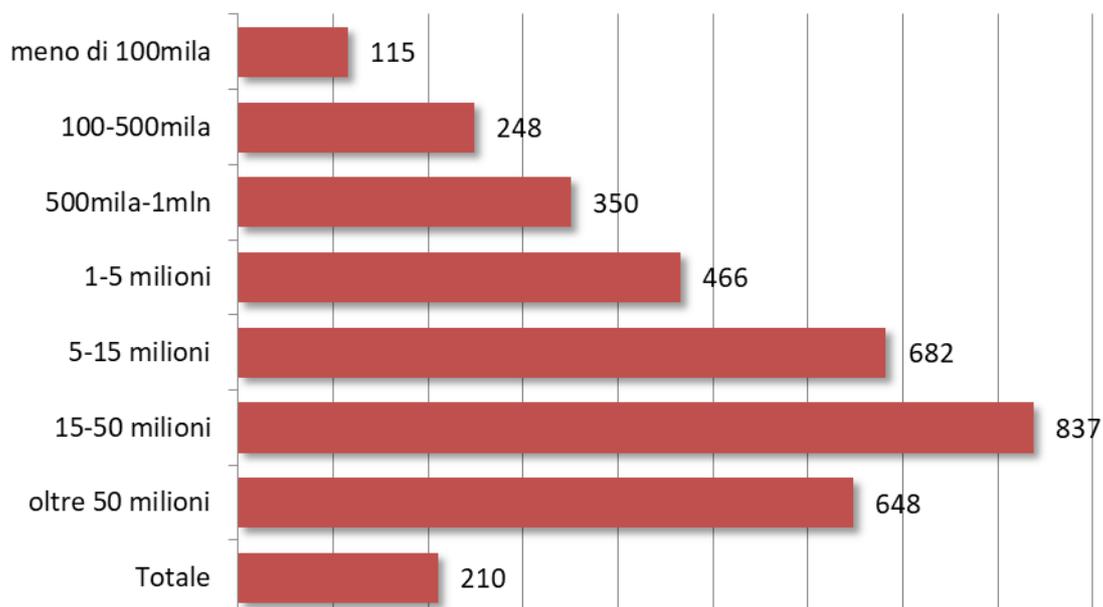
Una volta avviato il cantiere, inizia l' "Odissea" dell'esecuzione, fase che, secondo i dati del MEF, dura in media 210 giorni (sono qui incluse tutte le opere, anche quelle di importo molto piccolo), ma che presenta un'estrema eterogeneità sia a livello regionale che per classe di importo. A livello regionale, sono la Calabria, il Molise e la Puglia ad avere la performance peggiore, mentre le regioni del Centro-Nord si mantengono su tempi più accettabili. Ovvio e fisiologico che il tempo medio cresca salendo nelle classi di importo: la fascia che ne richiede di più è quella dai 15 ai 50 milioni di euro, dove si arriva a 837 giorni, ma il fatto che quella superiore si attesti su un dato più contenuto può essere ritenuto mero effetto di una casualità statistica determinata dall'esiguo numero di casi considerati per il calcolo di tale indice.

Fig. 8 - Durata media dell'esecuzione in giorni, per regione (Fonte: Bdap, 2012-2017)*



* in rosso sono evidenziate le 5 regioni che hanno i tempi migliori e che saranno poi prese a riferimento per l'analisi di impatto di cui al cap.3.

Fig. 9 - Durata media dell'esecuzione in giorni, per classe di importo (Fonte: Bdap, 2012-2017)



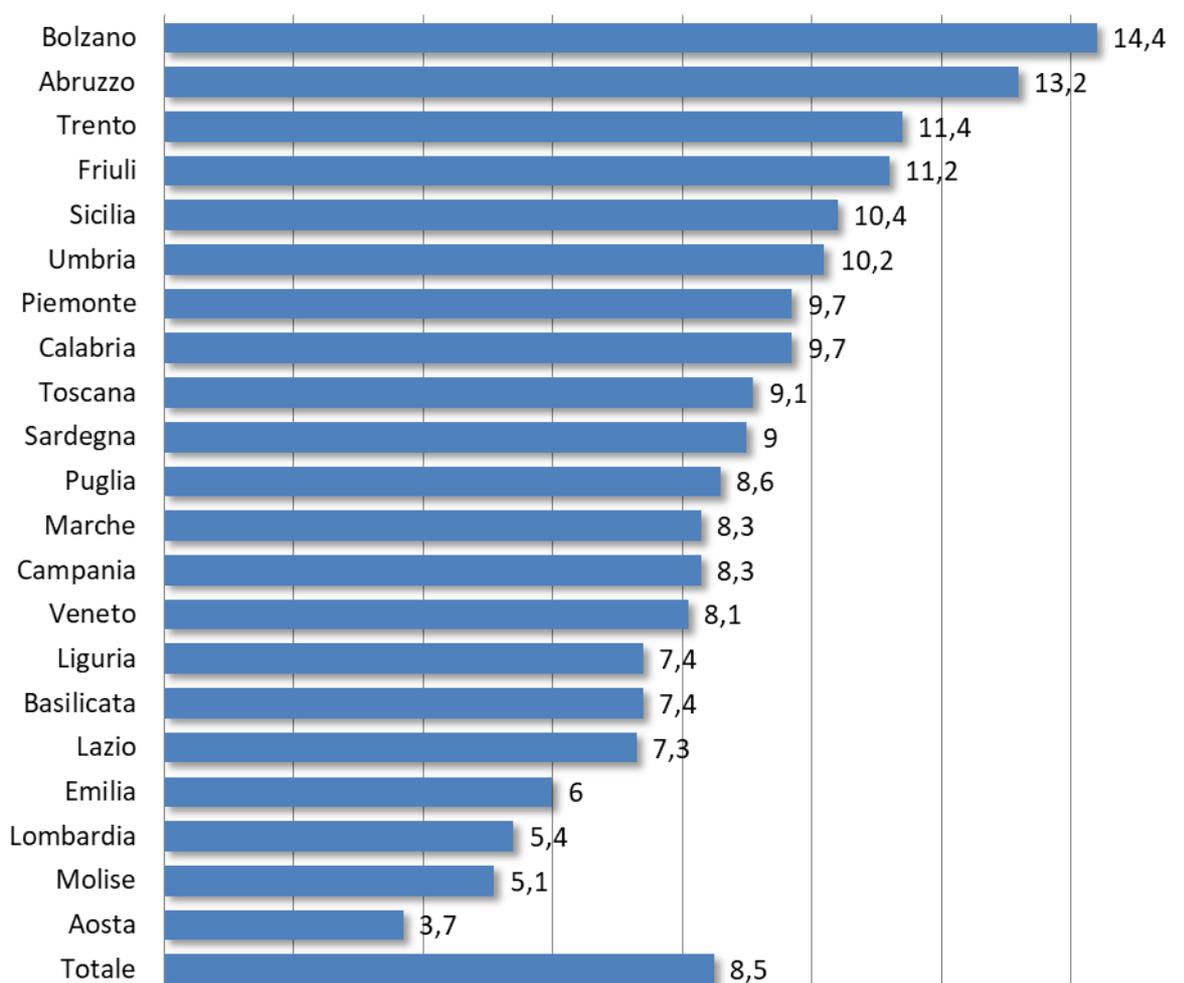
Il confronto con i dati SIMOG

Sulla fase di esecuzione, sono molto interessanti i dati SIMOG relativi agli scostamenti di tempi e di costo, calcolati sui CIG sopra i 40.000 euro relativi ad opere concluse (si tratta dunque di un archivio diverso rispetto a quello BDAP sui CUP). Si tratta ancora di dati elaborati dall'Associazione ITACA ed in particolare dal coordinamento degli Osservatori Regionali – sezioni osservatorio ANAC.

Sono scostamenti dovuti a sospensioni, varianti ed altri fattori di efficienza del sistema, non particolarmente riconducibili all'efficienza dell'azione degli attori coinvolti (siano PA o imprese). Per quanto riguarda gli scostamenti di costo, abbiamo un incremento medio di costi dell'8,5% rispetto all'importo offerto in sede di gara, che compensa solo in parte i ribassi in sede di gara, che sono sull'ordine del 23,5%.

In termini netti, si ha un **risparmio potenziale per la PA del 13,9%**. I settori in cui il risparmio potenziale è maggiore poiché i ribassi sono molto elevati e non compensati dalle varianti sono il settore delle opere elettriche, stradali e fluviali.

Fig. 10 – Lavori conclusi: scostamento percentuale medio tra importo effettivo e importo previsto, per regione, valori percentuali, totale 2012-2017 (elaborazioni ITACA su dati SIMOG)⁵



Tab.4 – Lavori Pubblici - Calcolo risparmio totale su media dei ribassi per settore, totale 2012-2017, valori percentuali (elaborazioni ITACA su dati SIMOG)

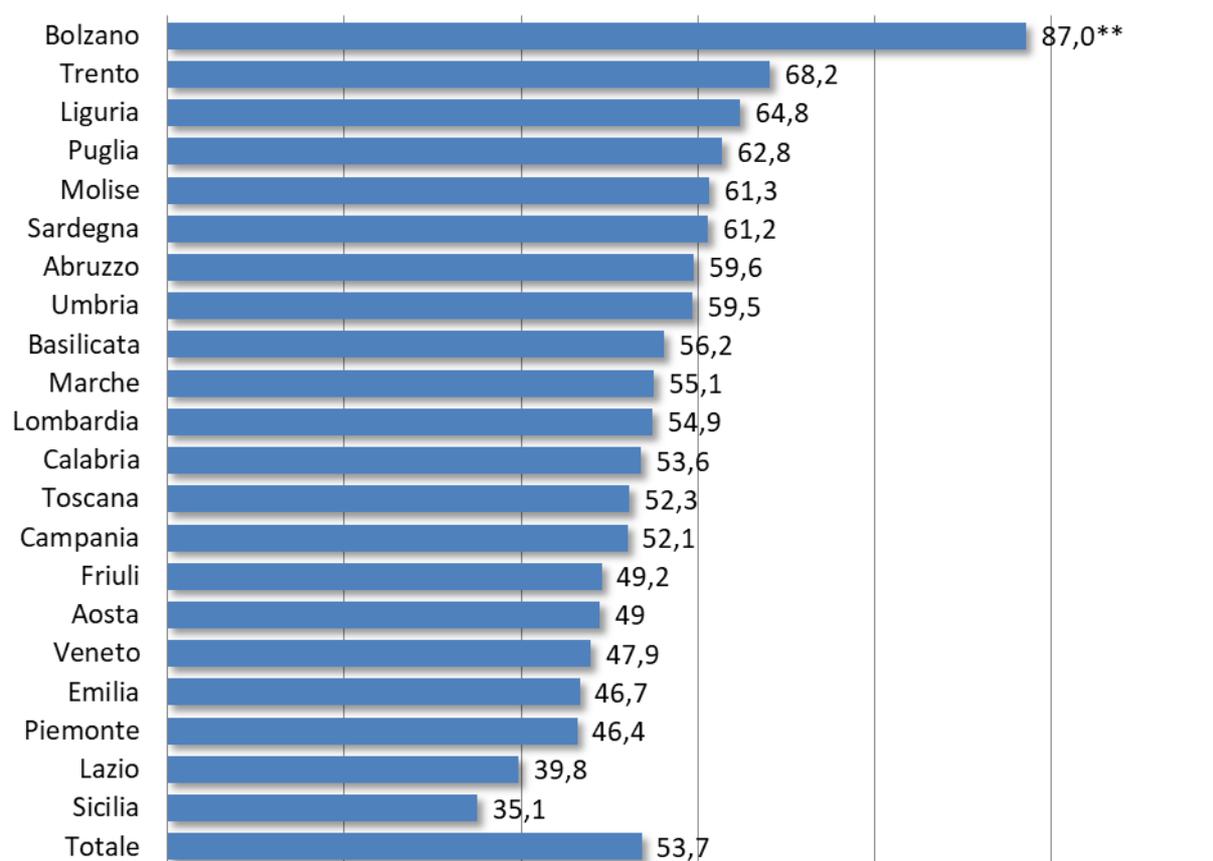
	Scostamento	Ribasso	Risparmio
Elettrici	8	25,2	17,2
Stradali	9	24,1	15,1
Fluviali	8,8	23,4	14,6
Parchi e Aree protette	8	22,2	14,2
Rifiuti	7,6	21,7	14,1
Portuali	11,1	25,1	14
Altre e non classificate	9,2	23,2	14
Totale	8,5	23,5	13,9

⁵ Lo scostamento è stato calcolato tra il tempo effettivo e quello previsto secondo i termini contrattuali. Lo scostamento nullo è stato considerato nel calcolo della media.

Sportivi	9,5	22,6	13,1
Idrici	10,8	23,6	12,8
Altri Civili	10,8	23,5	12,7
Scolastici	10,1	22,4	12,3
Gas	11,5	23,6	12,1
Culturali	11,3	21,2	9,9
Difesa del territorio	13,3	23,2	9,8
Ferroviani	13,4	21,3	8,0
Totale	8,5	23,5	13,9

Molto più significativi risultano invece gli **scostamenti dei tempi**, calcolati sempre sulle aggiudicazioni di lavori conclusi. In media, nei lavori oltre i 40.000 euro, si osservano scostamenti del 53% sui tempi previsti, con picchi anche molto più elevati in alcune regioni, dove però può essere significativo l'impatto di qualche singola gara di particolare entità e dimensione rispetto ad un numero limitato di osservazioni.

Fig. 11 – Lavori conclusi: scostamento percentuale medio tra tempo effettivo e tempo previsto, per regione, totale 2012-2017 (elaborazioni ITACA su dati SIMOG)⁶



** Il dato di Bolzano è anomalo e va preso con cautela. Uno scostamento così alto è probabilmente dovuto o ad un errore di data entry o all'effetto distortivo di una gara di grandi dimensioni che pesa molto a fronte di un numero piccolo di appalti in quella classe di importo.

⁶ Lo scostamento nullo è stato considerato nel calcolo della media.

Gli ostacoli

Mancanza di meccanismi snelli per la gestione dei contenziosi e la soluzione delle controversie

Le problematiche legate ai contenziosi si sono fortemente ridotte con l'introduzione del rito speciale per gli appalti, che ha consentito di dimezzare i tempi per arrivare alle sentenze. Rimangono però difficoltà legate al contrasto tra le interpretazioni del Codice rilasciate da Enti diversi (es. Anac, Ministeri, Corte dei Conti, TAR, Consiglio di Stato).

Formazione prevalentemente giuridica dei funzionari e scarsa cultura economica e di project management

Numerose ricerche realizzate da Promo PA Fondazione e dall'Università di Tor Vergata evidenziano la prevalenza di una **cultura giuridico-amministrativa degli Uffici** che si occupano di appalti, con una ridotta capacità di investire in profili innovativi, in grado di saper meglio leggere le dinamiche del mercato⁷. Mancano profili manageriali e gestionali, e ancora poco diffuse sono le competenze economiche e statistiche. La scarsa conoscenza dei mercati di riferimento (ad esempio sui temi dell'edilizia scolastica, dell'efficientamento energetico, ecc) si riflette talvolta sulla qualità dei capitolati di gara e determina difficoltà e ritardi in fase di esecuzione. A ciò si aggiunge un **sotto dimensionamento degli uffici preposti** (conseguente anche alla riduzione di turn-over dell'ultimo decennio), a fronte di **un carico degli adempimenti prevalentemente amministrativi e di un aggravio delle responsabilità connesse, che inevitabilmente determinano una ipertrofia dell'apporto giuridico formale nel ciclo di gara.**

Elenco degli oneri informativi in capo al RUP in fase di esecuzione del contratto

Anche in sede di esecuzione dell'appalto, sono in capo al RUP più obblighi informativi, anche a prosecuzione e completamento di circa **14 tipologie di oneri informativi** diversi, richiesti soprattutto da Anac e Mit, che assorbono il tempo dei RUP su aspetti procedurali.

Tab.5 - Oneri informativi in fase di esecuzione del contratto in capo al RUP (Fonte: ITACA)

N.	Obbligo informativo o di pubblicità	Ente che richiede il dato e sistema di riferimento)	Caratteristiche
1	Monitoraggio Contratti Pubblici: fabbisogno informativo Anac art. 213 comma 9 D.Lgs.50/2016	ANAC (Simog) e regioni (Sistemi regionali)	Comunicazioni relative agli stati di avanzamento, collaudo, conclusione, varianti, sospensioni, subappalti
2	Trasmissione delle varianti in corso d'opera eccedenti il 10% per appalti oltre soglia comunitaria	ANAC	Adempimenti ex art.106 D-Lgs.106/2016
3	Monitoraggio Opere Pubbliche ex D.Lgs.229/2011	MEF (MOP-BDAP)	Completamento monitoraggio relativamente all'esecuzione e conclusione del progetto

⁷ Cfr. Promo PA Fondazione e Università di Roma Tor Vergata, "Come Appalta la PA"

4	Elenco contratti affidati nell'anno antecedente ex L.190/2012 (trasparenza)	Sistemi propri degli Enti per pubblicazione e trasmissione ad ANAC	Quota parte elenco relativa ai pagamenti effettuati l'anno antecedente sui contratti attivi
	Monitoraggio Opere Pubbliche ex D.Lgs.229/2011	MEF (MOP-BDAP)	Quota parte del monitoraggio relativa alle comunicazioni sull'affidamento e l'inizio lavori
5	Notifica preliminare da inoltrare a Comune, Asl, Ispettorato del lavoro	Diverse modalità e sistemi	Notifica da apporre in cantiere
6	Monitoraggio, tramite le Autorità di Gestione, dei dati contabili di ciascuna operazione attuata nell'ambito del Programma, QSN 2007-2013 (BDU IGRUE)	Sistema Nazionale di Monitoraggio dell' IGRUE	
7	Monitoraggio investimenti pubblici (MIP); in esercizio per i lavori per Anas, Rfi, Concessionarie e Autorità portuali e altri soggetti titolari di progetti riferiti specifiche delibere del CIPE.	Sistema MIP PCM-Dipe	
8	Elenco anagrafe opere incompiute	MIT (SIMOI) e Regioni (sistemi propri)	Adempimento ex DM 42/2013 in prospettiva ricompreso nel programma triennale dei lavori pubblici
9	Chiusura o revoca CUP	CIP (Sistema Cup)	
10	Monitoraggio interventi di edilizia scolastica ai fini dello stanziamento di risorse ai sensi dell'articolo 48 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66	Sistema informativo MIUR	
11	Monitoraggio dello stato di attuazione dei finanziamenti dei PRUSST	MIT	
12	Monitoraggio Opere pubbliche e di pubblica utilità di interesse statale	MIT	
13	Monitoraggio sulla stato delle opere di sbarramento dighe	MIT	
14	Monitoraggio Grandi Opere (MGO)	DIPE	

Le proposte

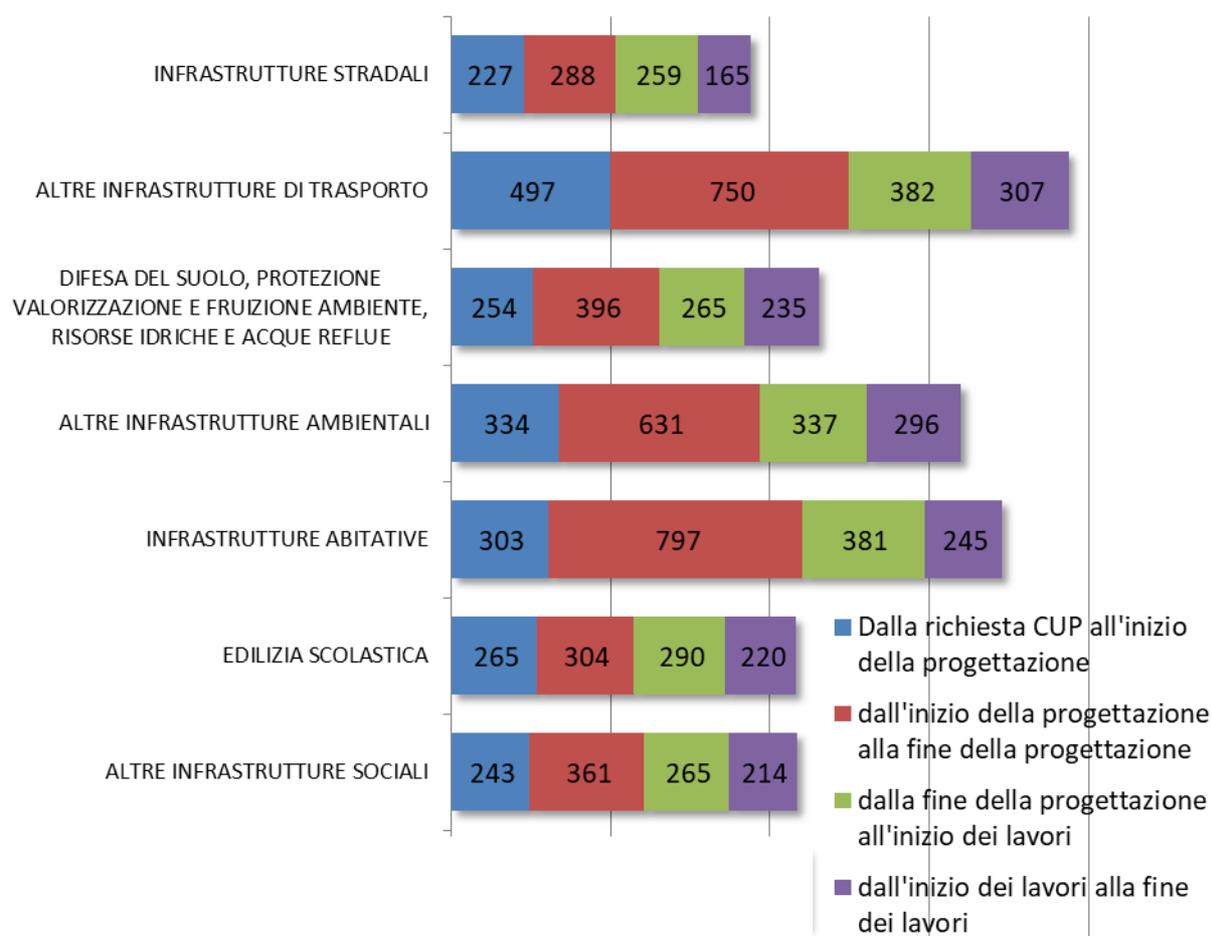
1. **Ridurre il carico adempimentale a carico del RUP**, focalizzandolo sul monitoraggio dell'opera.
2. **Investire nella formazione e qualificazione del RUP**, formando profili "misti", nei quali le conoscenze giuridico-amministrative siano accompagnate da conoscenze economico-gestionali e manageriali.
3. **Dotare gli uffici di personale di competenze tecniche ed economiche**, al fine di gestire i contratti secondo approcci più manageriali e di sostenibilità economica e tecnica.

2.5. I tempi del ciclo dell'opera in alcuni settori strategici per lo sviluppo del Paese

La ricerca ha analizzato nel dettaglio alcuni settori strategici per la competitività del nostro Paese: le infrastrutture stradali e di trasporto, le infrastrutture ambientali, l'edilizia abitativa e scolastica, le infrastrutture sociali. Come si vede dalla figura sotto riportata, sono le infrastrutture di trasporto, l'edilizia abitativa e l'ambiente i settori più penalizzati dai tempi complessivi di finalizzazione degli interventi. Tenendo presente che in parte i risultati possono essere condizionati dal valore medio più elevato degli interventi che, come visto, scontano tempi tendenzialmente e fisiologicamente maggiori, i dati confermano:

- l'avvio lentissimo degli interventi e la difficoltà "a partire", particolarmente grave per le infrastrutture di trasporto (497 giorni in media);
- le difficoltà croniche in 3 settori: edilizia abitativa, trasporti e ambiente:
 - sia in fase pre-gara, dove si arriva rispettivamente a 797, 750 e 631 giorni per la sola fase di progettazione;
 - sia in fase di gara, dove non si riesce a stare sotto i 300 giorni per espletare le procedure di affidamento.

Fig. 12 - Stima dei tempi effettivi (gg) nelle diverse fasi di realizzazione del progetto (Fonte: BDAP, 2012-2017)



Concentrando l'analisi sulla sola **edilizia scolastica**, i dati rilevati dal MEF sono coerenti con quelli relativi ai **fondi gestiti dal MIUR** (Mutui BEI, Scuole Sicure, Decreto del "Fare", Scuole Antisismiche, Fondo comma 140) dal 2014 ad oggi per l'edilizia scolastica, fondi che coprono circa il 50% del finanziamento complessivo per l'edilizia scolastica. Si può osservare la seguente distribuzione dei tempi medi di durata dei lavori (periodo tra l'inizio dei lavori e la loro conclusione) a livello regionale:

Tab.6 - Edilizia scolastica: durata media dei lavori in giorni

regione	durata media (gg)	% procedure aperte	% procedure ristrette
Campania	445	46	18
Molise	405	7	78
Lazio	377	10	63
Puglia	362	29	45
Abruzzo	342	4	76
Sicilia	309	26	51
Toscana	305	10	50
Calabria	299	28	52
Piemonte	288	7	71
Basilicata	283	9	69
Marche	238	3	67
Umbria	232	6	69
Liguria	214	5	60
Lombardia	210	11	70
Veneto	207	9	67
Friuli	191	1	69
Sardegna	189	14	60
Emilia	156	7	50

Fonte: Indire

Le regioni del Nord risultano più efficienti rispetto a quelle del Sud. Nella seconda colonna è riportata la % di progetti che hanno almeno un intervento con tipo di gara aperta. La correlazione tra durata media e % di procedure aperte denota una discreta correlazione positiva.

La metodologia di indagine

Le analisi che seguono sono il risultato di una serie di elaborazioni complesse e originali su due principali archivi di informazioni:

1. **La Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP)**, i cui dati elementari sono resi accessibili dal Ministero Economia e Finanze - Ragioneria Generale dello Stato tramite il portale OpenBDAP .
2. **Il Sistema Informativo Monitoraggio Gare (SIMOG) dell’Autorità Nazionale AntiCorruzione**, comprendente l’archivio dei Codici Identificativi di Gara (CIG) per il quale sono state utilizzate alcune elaborazioni effettuate e rese disponibili dal coordinamento ITACA degli Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici che svolgono anche funzioni di sezione regionale dell’Osservatorio ANAC.

A) La Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) della Ragioneria Generale dello Stato

Principale serbatoio informativo di riferimento della ricerca, la **Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP)** raccoglie i dati del **Monitoraggio Opere Pubbliche (MOP)** alimentato dalle stazioni appaltanti in adempimento agli obblighi informativi disposti dal D.Lgs.229/2011.

La banca dati “fotografa” l’universo di tutti progetti di investimento di opere pubbliche che risultavano in corso al 21 febbraio 2012 o che sono stati avviati successivamente a tale data. L’unità di rilevazione è rappresentata dal “progetto”, identificato da un Codice Unico (CUP), rilasciato dal CIPE a seguito di richiesta obbligatoria anche ai fini delle norme sulla tracciabilità dei flussi finanziari. Si tratta di un archivio ampio e potenzialmente in grado di fotografare la realtà effettiva delle opere pubbliche in Italia. La consistenza di quello ricomposto per l’occasione come somma degli archivi regionali resi disponibili in formato aperto, si misura in oltre **213.000 CUP**, il 90% circa dei quali (193.938) con le informazioni minime necessarie su caratteristiche del progetto, importi finanziati e tempi delle fasi del progetto, per essere utilizzati per almeno una delle elaborazioni effettuate. Più in particolare, le analisi sulla durata delle diverse fasi di realizzazione del progetto, anche ai fini del calcolo dei margini di recupero di efficienza e conseguente stima del numero di progetti aggiuntivi teoricamente gestibili dal sistema, sono state effettuate sull’insieme dei **153.725 CUP rilasciati nell’arco degli anni 2012 - 2017**.

Tab. 1 - Numero e importo CUP utili per le elaborazioni per anno rilascio CUP

classe di importo						
Anno	meno di 100mila	100-500mila	500mila-1mln	1-5 milioni	5 milioni e oltre	Totale
2012	12.213	8.561	2.123	2.092	540	25.529
2013	10.915	8.230	2.194	1.878	427	23.644
2014	14.547	9.959	2.678	2.830	674	30.688
2015	15.601	10.142	2.662	1.875	320	30.600
2016	11.657	6.566	1.656	1.457	596	21.932
2017	10.171	6.422	2.013	1.921	805	21.332
Totale numero	75.104	49.880	13.326	12.053	3.362	153.725
Importo (migl.di €)	2.807.293	11.568.147	9.240.596	24.189.896	120.100.045	167.905.977

In quale misura, ovvero con quale tasso di copertura, l'archivio ricomprenda l'universo effettivo dei progetti approvati ed avviati dalla PA italiana nel periodo di riferimento - e dunque in quale misura e con quale precisione sia dato seguito all'obbligo informativo a fini di monitoraggio disposto dal D.Lgs.229/2011 - è non semplice da dire. Una stima approssimativa, basata sul confronto con altri aggregati di spesa in lavori pubblici di fonte MEF, porta a collocare la percentuale di rispetto dell'adempimento nell'ordine del 75/80% del valore complessivo dei progetti, ma si tratta di una percentuale che molto può oscillare in relazione ad esempio alla dimensione dell'investimento (prevedibilmente più esposti all'evasione sono quelli di piccolo-medio taglio) o alla localizzazione geografica dello stesso.

L'inevitabile parziale sottostima dell'entità complessiva del fenomeno non è l'unico inconveniente che si incontra in fase elaborazione dei dati. Altrettanto rilevanti sono i problemi derivanti dall'incompletezza delle informazioni⁸, ovvero dall'adempimento solo parziale dell'obbligo da parte degli enti, nonché dagli errori di compilazione dei campi. Tali problemi hanno reso talvolta difficoltosa la precisa classificazione dei CUP per tipologia di intervento e soprattutto la precisa individuazione dello stato avanzamento dello stesso (es. in progettazione, in affidamento, in esecuzione, concluso).

I risultati che si producono, in specie quelli sulla durata delle diverse fasi del processo, devono dunque essere considerati alla stregua di quelli ricavati su un campione di dati. In particolare su un sottoinsieme di progetti assolutamente rilevante in termini numerici, ovvero come quota di campionamento (vedi stima citata nell'ordine del 75/80%) e che possiamo con qualche approssimazione considerare rappresentativo dell'universo.

⁸Per citare solo alcuni esempi, molti CUP (record) presentano una data di conclusione dell'esecuzione senza quella di inizio, o date di avvio della funzionalità senza una data di conclusione. Inoltre molti CUP che risultano chiusi non hanno alcuna data di conclusione, mentre altri non hanno una indicazione sull'importo

Il che equivale ad assumere l'ipotesi che i mancati adempimenti, ovvero l'errore di copertura totale (mancata rendicontazione del progetto-CUP) o parziale (incompletezza o errore dell'informazione) sia distribuito equamente per le diverse variabili di classificazione considerate (classe di importo, tipologia, regione etc.).

Anche al fine di elevare la numerosità di tale campione teorico, per ciascuna elaborazione o calcolo di ciascun indicatore, sono state considerate tutte le osservazioni (record) per le quali risultavano disponibili, ovvero correttamente valorizzate, anche solo le informazioni necessarie al calcolo dell'indicatore specifico purché fra loro congruenti.

B) Gli archivi SIMOG di ANAC: Caratteristiche, qualità e copertura degli archivi

Relativamente all'informazione sui singoli appalti, uno o più, attraverso i quali può essere realizzato un progetto di investimento, l'archivio SIMOG dei Contratti Pubblici, gestito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione ed alimentato dalle stazioni appaltanti, anche tramite sistemi informativi delle sezioni regionali, in adempimento agli obblighi di cui all'art.213 comma 9 del D.Lgs.50/2016 (Codice Appalti) può essere considerato il più affidabile, oltre che quello "ufficiale".

In particolare l'anagrafe dei Codici Identificativi di Gara (CIG) in esso contenuta - codice che per quanto detto sta normalmente in relazione n-1 con il CUP - può essere ritenuta completa ed esaustiva, rappresentando ormai il "CIG" elemento essenziale di ogni procedura di affidamento, quantomeno dalla data di entrata in vigore della norma sulla tracciabilità dei flussi finanziari (L.136/2010) che, al pari del CUP, lo pone come obbligatorio in ogni atto e documento del procedimento come in ogni fattura e mandato di pagamento. Non altrettante garanzie di completezza sono in grado di assicurare gli ulteriori database che compongono SIMOG e che sono riferibili alle diverse fasi ed eventi che contraddistinguono l'iter di affidamento ed esecuzione di un appalto.

Più che le comunicazioni relative all'effettivo affidamento della procedura o aggiudicazione della gara, e per quanto tutte siano dovute dal RUP ai sensi degli obblighi di monitoraggio disposti dal citato articolo del Codice dei Contratti, risentono di una percentuale di inadempimento più significativa quelle relative ai diversi step di esecuzione del contratto (inizio, stati di avanzamento e varianti, conclusione). Su queste ultime in particolare, mirate anch'esse alla stima di durata delle diverse fasi elementari ed agli scostamenti finali di tempo e costo di realizzazione rispetto ai valori contrattuali, sono state realizzate le analisi rese disponibili dall'Associazione Itaca quale coordinamento degli Osservatori regionali. Per queste valgono le stesse considerazioni di affidabilità dei risultati, da considerare alla stregua di quelli ottenuti da indagini campionarie, già espresse per le elaborazioni effettuate sui dati MOP-BDAP.

3. L'ANALISI DI IMPATTO DEI RITARDI SUL SISTEMA ECONOMICO E LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

3.1. La metodologia di analisi di impatto: contorni, limiti e caratteristiche

L'obiettivo di questo capitolo è duplice:

- 1) stimare l'entità dei tempi "inutili o sprecati", ovvero risparmiabili. La stima proposta si basa sul confronto tra la durata media delle diverse fasi del ciclo dell'opera pubblica a livello nazionale e la durata media registrata in contesti di maggiore efficienza, cioè nelle regioni più virtuose⁹;
- 2) tradurre la stima dei tempi risparmiabili così ottenuta in un'analisi di impatto che prende in considerazione due dimensioni:
 - a. **Impatto sul sistema economico complessivo:** a partire dal numero di progetti di lavori che potrebbero essere potenzialmente attivati e gestiti nel tempo "sprecato", nell'ipotesi teorica di una disponibilità stabile di risorse finanziarie, si può: a) stimare un guadagno potenziale in termini di numero e importo aggiuntivo di progetti di investimento; b) valutare un conseguente effetto moltiplicatore sul sistema economico complessivo, ovvero sul PIL;
 - b. **Impatto sulle PA** in termini di migliore allocazione ed efficienza delle risorse interne: qualora il processo, a livello di sistema paese, fosse efficiente quanto le prime 5 regioni, si possono stimare quante risorse uomo si potrebbero liberare o allocare meglio all'interno degli uffici pubblici (ad esempio sulle fasi del controllo e monitoraggio del processo).

3.2. L'impatto di sistema: risparmio dei tempi e investimenti aggiuntivi

Il primo tipo di analisi risponde alla seguente domanda: considerato che guadagnando in efficienza si può liberare tempo, qual è il numero aggiuntivo di progetti (CUP) e appalti (CIG) che potrebbero essere gestiti ed a quale valore potrebbero corrispondere?

Questo tipo di analisi si basa sull'ipotesi che **una maggiore spesa per opere sia possibile, ovvero che vi siano le disponibilità finanziarie necessarie ad attivare nuovi progetti e ad avviare le relative procedure di gara aggiuntive e che dunque la spesa sia una variabile non necessariamente fissa ma variabile**: se infatti, da un lato, tale ipotesi, nella situazione attuale, può sembrare irrealistica, non è da escludere la possibilità che ritardi eccessivi di spesa possano comportare (come per alcuni finanziamenti comunitari) la perdita dei finanziamenti stessi e che dunque un risparmio nei tempi possa garantire un maggior volume di tale spesa effettiva.

Fermo restando l'ipotesi di partenza, si è proceduto secondo i seguenti step di calcolo:

- 1) per ciascuna fase del ciclo di vita del progetto e per ciascuna classe di importo dei progetti si è calcolato il **marginale di tempo risparmiabile** in media per la gestione di un progetto, ovvero lo spazio temporale che si libererebbe se tutte le regioni con

⁹ Dal punto di vista metodologico, si è proceduto con i seguenti step: calcolo dei tempi medi di realizzazione dei progetti (CUP) a livello nazionale e regionale; Calcolo dei tempi "abbattibili" a seguito di guadagni di efficienza che si realizzerebbero se tutte le regioni (ovvero la media nazionale) si allineassero al comportamento delle regioni più virtuose.

performance peggiori alla media delle prime cinque si allineassero a tale media¹⁰¹¹. Si è quindi calcolato il tempo risparmiabile per ogni fase come media ponderata dei risultati ottenuti per le le singole classi di importo;

- 2) per ciascuna fase e classe di importo, si è prodotta la stima del **numero di progetti/CUP aggiuntivi** gestibili nel tempo risparmiabile. Per fare questo il tempo medio risparmiabile per progetto è stato prima moltiplicato per il numero dei progetti medi annui della classe e quindi diviso per il tempo medio unitario, ovvero quello impiegato in media per progetto¹². Il totale per fase è stato quindi calcolato come somma del numero di Cup aggiuntivi ottenuto per ciascuna classe di importo;
- 3) il **valore del numero dei progetti/CUP aggiuntivi** è stato calcolato moltiplicando il risultato di cui allo step precedente per l'importo mediano dei CUP appartenenti alla classe di importo¹³. Il totale per fase è stato quindi calcolato come somma del valore dei Cup aggiuntivi per classe di importo;
- 4) il risultato finale del valore ottenuto per ciascuna fase è stato in ultimo moltiplicato per un **coefficiente pari a 1,29 per tenere conto del difetto di copertura dell'archivio BDAP** dei CUP rendicontati rispetto all'intero universo dei progetti gestiti sullo stesso arco di tempo (2012-2017), determinato dal presumibile mancato assolvimento degli obblighi da parte delle stazioni appaltanti. Tale coefficiente è stato costruito come rapporto fra la stima del valore dell'universo dei progetti/CUP per lavori pubblici diffusa dal DIPE¹⁴ sul sito web della Banca dati OpenCup e il valore complessivo dei CUP rendicontati (ovvero elaborati dalla BDAP sull'identico periodo 2012-2017).
- 5) per ricostruire il **marginale di tempo risparmiabile ed il relativo numero ed importo dei Cup aggiuntivi gestibili sull'intero ciclo di vita del progetto**, si è quindi:
 - a) ottenuto il tempo medio risparmiabile complessivo per ciascuna classe di importo come somma dei tempi delle singole fasi. Si è dunque assunto ad esempio che anche le cinque regioni più virtuose sull'intero ciclo, possano presentare margini per un guadagno di efficienza in quelle fasi specifiche in cui non sono invece fra le prime cinque;
- 6) su tale tempo medio risparmiabile complessivo si sono quindi ripetuti i passaggi descritti ai punti 2,3 e 4.

10 Rientra dunque nel "tempo risparmiabile" anche la differenza fra una delle prime cinque regioni e la media delle stesse se il suo valore è superiore a tale media, e non rientra invece la regione che per una specifica classe di importo ha una performance migliore della media delle cinque anche se non è fra queste.

11 In soli due casi, avendo ravvisato risultati anomali determinati dall'esiguo numero di osservazioni utilizzate per il calcolo, il dato è stato posto pari al tempo medio risparmiabile complessivo della fase. Si è trattato in particolare della classe dei progetti di importo superiore ai 5 milioni per le fasi dalla richiesta del Cup all'avvio della progettazione e dal termine dell'esecuzione alla conclusione del progetto. Per entrambi e solo per questi casi il numero di osservazioni/Cup sui quali sono stati effettuati i calcoli è risultato inferiore a mille. Si può dunque riportare la correzione alla regola di porre il valore pari al dato complessivo per fase laddove il numero di osservazioni utilizzate per il calcolo sia inferiore a mille come soglia di riferimento per l'affidabilità del risultato.

12 Tempo medio unitario= tempo totale / numero Cup. Il rapporto è stato calcolato con riferimento all'intero universo dei Cup rendicontati in BDAP.

13 Si sottolinea come, per questo step di calcolo, si sia preferito assumere come indice di tendenza centrale per l'ultimo step di calcolo, il valore mediano anziché il valore medio essendo questo ultimo condizionato da un eccessivo peso, all'interno di ciascuna classe ed in particolare di quelle più elevate, dei progetti di importo molto elevato, con conseguente eccessiva sovrastima del fenomeno. Il progetto "tipo" è dunque stato considerato non quello che ha un importo corrispondente alla media ma quello che ha un importo corrispondente alla mediana

14 Dipartimento Interministeriale Programmazione Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che presiede al rilascio del CUP.

L'analisi di impatto è stata effettuata per la singola fase del ciclo dell'opera e per l'intero ciclo del progetto, considerando il totale dei progetti/ CUP rendicontati e il totale delle gare/CIG sopra i 40.000 euro disponibili nel periodo considerato. L'insieme delle unità (progetti-CUP o appalti-Cig) oggetto di elaborazione ai fini dell'analisi di impatto sono state le seguenti (Tab.7):

i. Progetti di investimento di lavori pubblici per i quali è stato richiesto un CUP nel periodo 2012-2017: 25.621 in media all'anno per un valore di quasi 28 mld. di euro/anno (fonte nostra elaborazione da dati MOP-BDAP).

ii. Progetti (CUP) nel periodo 2012-2017 per i quali è stata avviata la progettazione: 11.790 in media all'anno, per un valore di quasi 12 mld. di euro (fonte nostra elaborazione da dati MOP-BDAP). Per gli indicatori che riguardano la fase di progettazione si deve infatti considerare che non tutti i "CUP" la prevedono. Per alcuni, tendenzialmente i più piccoli, si fa infatti talvolta ricorso ad una progettazione interna o richiesta direttamente all'impresa esecutrice dei lavori (che non sappiamo se considerata nei dati BDAP).

iii. Appalti di lavori per i quali si è avviata la procedura di gara attraverso la richiesta di un CIG nel periodo 2012-2017: 37.000 in media all'anno per un importo di 114 miliardi di euro¹⁵.

Tab.7 - L'universo di riferimento: CUP 2012-2017 (Fonte: banca dati BDAP e banca dati SIMOG Itaca/ANAC)

DATI BDAP: CUP 2012-2017	classe di importo					
	meno di 100mila	100-500mila	500mila-1mln	1-5 mln.	5 mln. e oltre	Totale
N. medio annuo CUP 2012-2017	12.517	8.313	2.221	2.009	560	25.621
Importo medio annuo CUP 2012- 2017	467.882.225	1.928.024.495	1.540.099.412	4.031.649.307	20.016.674.104	27.984.329.542
Importo medio CUP 2012-2017	37.379	231.920	693.426	2.006.961	35.722.797	1.092.249
Importo mediano	32.940	200.000	671.888	1.652.000	11.447.653	100.000

¹⁵ Sul periodo considerato, il totale dei CIG di lavori ricavato da Simog è pressoché uguale alla somma dei CUP (considerando sia quelli con la progettazione, sia quelli senza progettazione). Si tratta quasi sicuramente della compensazione di due effetti: da un lato, i CUP considerati nell'analisi sono solo una parte dell'universo effettivo (che dovrebbe comprendere anche i CUP non rendicontati); dall'altro, il dato dei Cig considera solo quelli di importo pari o superiore a 40mila € e non quindi un numero rilevante di piccoli affidamenti di esecuzione o di progettazione.

DATI BDAP: CUP 2012-2017 (con progettazione)						
	classe di importo					
	meno di 100mila	100-500mila	500mila-1mln	1-5 milioni	5 milioni e oltre	Totale
N. medio annuo CUP 2012-2017	4.656	4.466	1.304	1.125	240	11.790
Importo medio annuo CUP 2012- 2017	208.834.430	1.050.714.052	907.683.972	2.244.592.929	7.443.728.999	11.855.554.381
DATI SIMOG ITACA/ANAC: CIG 2012-2017						
	classe di importo					
	40.000- 150.000	150-1mln	1mln- 5.225 mln.	>5.225 mln.	Totale	
N. medio annuo CIG - 2012-2017	19.477	15.245	2.085	316	37.122	
Importo CIG >40.000 2012-2017	9.978.780.562	33.627.820.525	26.815.960.361	43.067.356.267	113.489.917.714	
importo medio CIG - 2012-2017	85.392	367.634	2.143.562	22.750.849	509.533	

Nelle tabelle riportate nei paragrafi successivi, per ogni fase dell'intero ciclo del progetto sono riportati i seguenti dati:

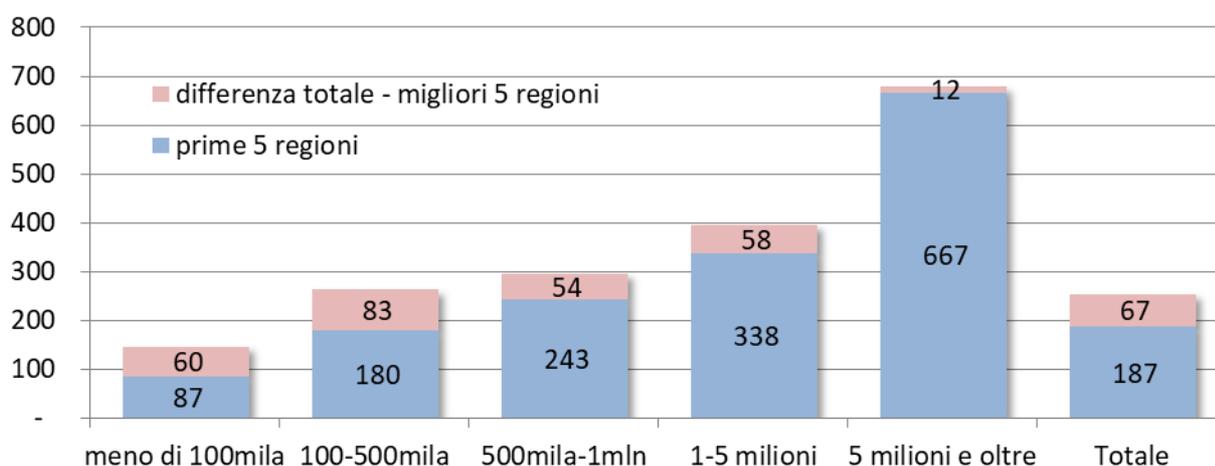
- a) il **tempo medio complessivo in giorni di tutte le regioni**, nell'esame grafico articolato per classe di importo e, all'interno di ciascuna classe/barra, nei due valori b) e c) che seguono;
- b) il **tempo medio in giorni realizzato dalle migliori cinque regioni** dell'intera fase;
- c) il "delta" ovvero la **differenza in giorni fra i due valori di cui sopra**, ovvero fra il tempo medio totale e il tempo medio delle prime cinque regioni;
- d) il **guadagno teorico di efficienza**, ovvero il tempo medio risparmiabile dall'intero sistema per gestire ciascun singolo CUP, ottenuto calcolando la differenza fra il tempo medio complessivo e quello che si otterrebbe se tutte le regioni con una performance peggiore della media delle cinque regioni più virtuose si allineassero a quella delle migliori cinque (cfr. step di calcolo 1);
- e) **numero e importo dei cup che l'intero sistema potrebbe gestire in più in media all'anno**, utilizzando il tempo risparmiabile di cui al punto precedente. Il dato è ottenuto moltiplicando il tempo medio risparmiabile per ogni Cup (d) per il numero e l'importo dei Cup gestiti in media in un anno, in modo da calcolare l'ammontare complessivo di giorni liberati, e quindi dividendo tale risultato per il tempo medio delle cinque migliori regioni (cfr. step di calcolo 2,3);
- f) **importo dei CUP che si potrebbero gestire in più, corretto applicando il coefficiente di copertura** (1,29) per tenere conto che l'insieme di Cup elaborati è inferiore a quello effettivo, così come stimato da Dipe-Opencup (cfr step di calcolo 4).

3.2.1 L'impatto in fase di "avvio" dei progetti

Come si è visto nella Fig.1, le regioni che riescono a gestire in minor tempo la fase che va dalla richiesta del codice CUP all'avvio della progettazione sono: Emilia Romagna, Marche, Molise, Umbria e Trentino Alto Adige¹⁶. Confrontando i tempi medi di queste regioni con la media italiana, riscontriamo una differenza di 67 giorni.

Il risparmio di tempo ottenuto con la tecnica di calcolo illustrata (punto d) nel precedente paragrafo, ammonta invece a 86 giorni medi per CUP, che potrebbero essere impiegati per gestire un numero aggiuntivo di quasi 11.000 CUP, per un importo complessivo di investimenti "attivabili" pari a circa 2,6 miliardi, che salgono a **3,4 miliardi di €** applicando il coefficiente di mancata copertura della banca dati.

Fig.13 - Tempo medio (gg) fra la data di richiesta CUP e l'avvio della progettazione: prime 5 regioni e gap rispetto al totale, totale e per fascia di importo (dati BDAP, osservazioni utili: 143.220)



Tempo medio (gg) fra la data di richiesta CUP e l'avvio della progettazione	valore indicatore
tempo medio totale (gg)	254
tempo medio prime 5 regioni (gg)	187
tempo medio totale - tempo medio prime 5 regioni (gg)	67
tempo medio risparmiabile (= allineamento alle prime 5 regioni)	86
n° CUP che si potrebbero gestire in più in un anno	10.944
importo (€) CUP che si potrebbero gestire in più in un anno	2.627.033.060
Con coefficiente per mancata copertura (1,29) – in euro	3.384.270.674

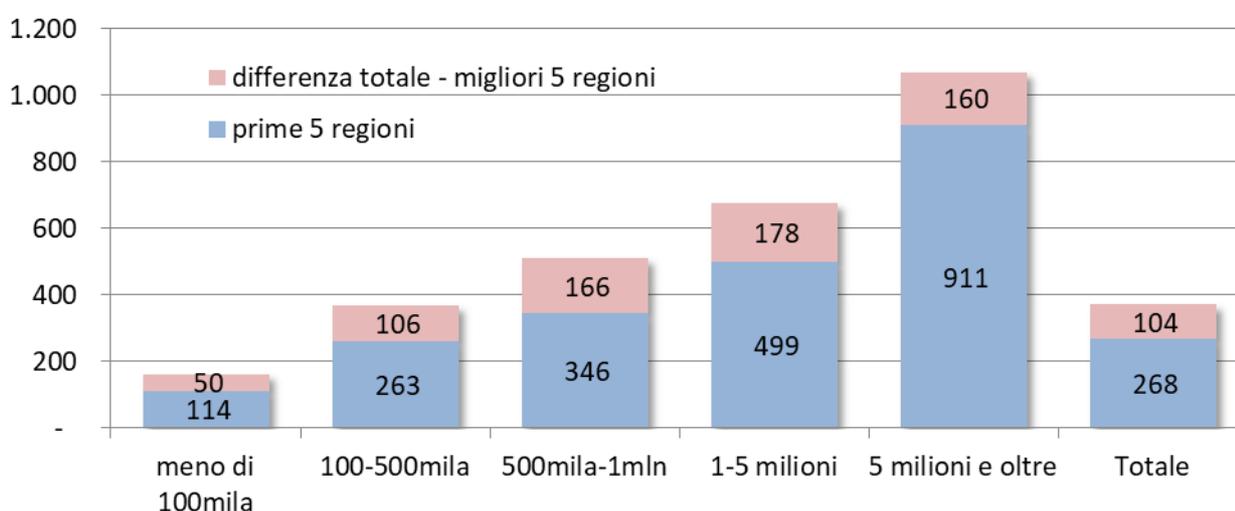
¹⁶ Le cinque regioni più virtuose sono risultate, per i diversi indicatori, racchiuse in un numero estremamente limitato: Emilia Romagna, Lombardia e Marche vi compaiono sempre, spesso Trentino Alto Adige e Toscana. Mai regioni del Sud, salvo un caso.

3.2.2. L'impatto in fase di progettazione

Spostando l'analisi ai soli progetti/CUP che prevedono la fase di progettazione e andando a confrontare, per questa specifica fase, i tempi medi relativi alle regioni virtuose con il totale nazionale, si ottiene una differenza di 104 giorni. Le regioni migliori (cfr. Fig.3) sono in questo caso Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Trentino Alto Adige e Piemonte.

Il tempo medio risparmiabile per questa specifica fase, applicando il meccanismo di allineamento alla media delle migliori cinque regioni, ammonta invece a 145 giorni. Se il tempo medio per CUP fosse inferiore di tale ammontare di giorni, se ne potrebbero gestire ulteriori 12.038 in media all'anno, per un valore complessivo di 3,9 miliardi, che salgono a **5,0 miliardi** con l'applicazione del coefficiente di copertura.

Fig. 14 - Durata media (gg) della progettazione e impatti: prime 5 regioni e gap rispetto al totale, totale e per fascia di importo (dati BDAP, osservazioni utili: 79.838)



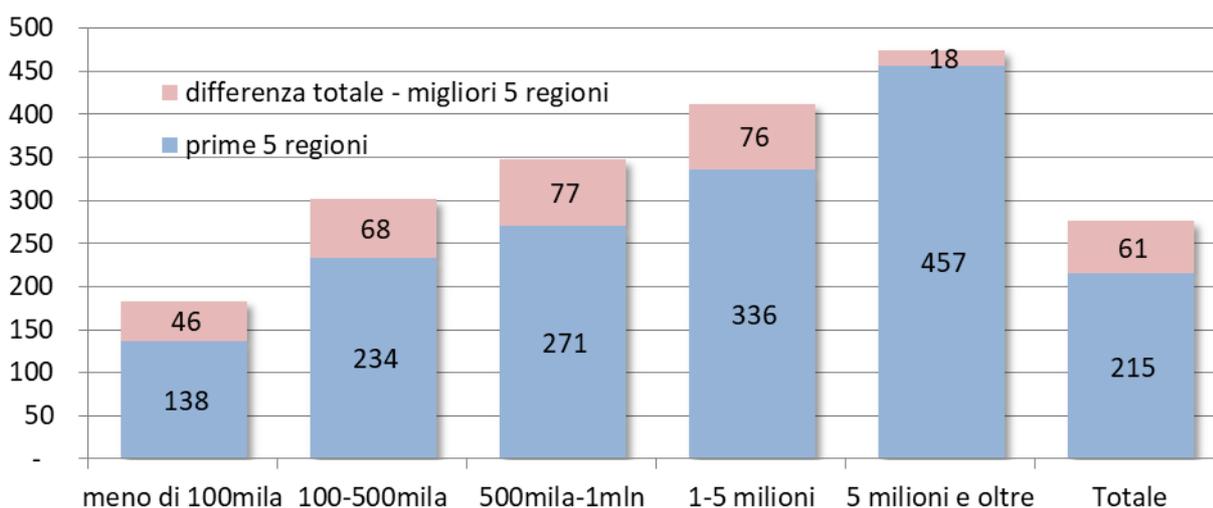
Durata media (gg) della progettazione effettiva	valore indicatore
tempo medio totale (gg)	372
tempo medio prime 5 regioni (gg)	268
tempo medio totale - tempo medio prime 5 regioni (gg)	104
tempo medio risparmiabile (= allineamento alle prime 5 regioni)	145
n° CUP che si potrebbero gestire in più in un anno	12.038
importo (€) cup che si potrebbero gestire in più in un anno	3.916.650.617
Con coefficiente per mancata copertura (1,29) – in euro	5.045.618.202

3.2.3. L'impatto della fase di affidamento

Nella Fig. 15 si considera la fase più ampia del ciclo del progetto, quella che abbraccia il tempo dalla fine della progettazione all'inizio dell'esecuzione e che comprende pertanto principalmente la preparazione e l'espletamento della procedura di affidamento nonché di definizione e sottoscrizione del contratto. In questo caso la differenza fra il dato nazionale e quello delle cinque regioni con le performance migliori (cfr. Fig. 5) ammonta a 61 giorni. Il tempo medio risparmiabile dall'intero sistema tramite il meccanismo di allineamento alla durata media delle prime cinque regioni risulta pari a 87 giorni per CUP. Tale tempo risparmiato consentirebbe la

gestione di **8.574 progetti/CUP** in più all'anno, per un importo complessivo di investimenti "attivabili" pari a circa 3,3 miliardi, che salgono a **4,2 miliardi di €** applicando il coefficiente di correzione per il difetto di copertura dell'archivio.

Fig. 15 - Tempo medio (gg) fra la fine della progettazione all'inizio dell'esecuzione effettiva: prime 5 regioni e gap rispetto al totale, totale e per fascia di importo (dati BDAP, osservazioni utili: 54.176)



Tempo medio fra la fine della progettazione effettiva e l'inizio dell'esecuzione effettiva	valore indicatore
tempo medio totale (gg)	276
tempo medio prime 5 regioni (gg)	215
tempo medio totale - tempo medio prime 5 regioni (gg)	61
tempo medio risparmiabile (= allineamento alle prime 5 regioni)	87
n° CUP che si potrebbero gestire in più in un anno	8.574
importo (migliaia di €) CUP che si potrebbero gestire in più in un anno	3.274.549.685
Con coefficiente per mancata copertura (1,29) – in euro	4.218.432.817

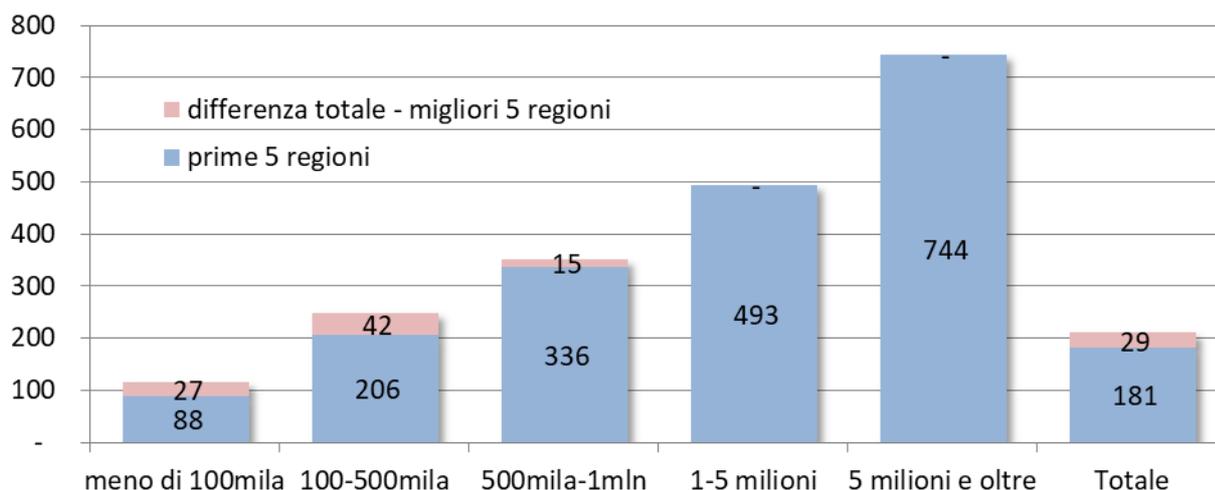
3.2.4 L'impatto in fase di esecuzione

Passando ad analizzare la fase di esecuzione, l'applicazione della metodologia basata sul confronto rispetto alle best practice regionali fornisce una differenza di 29 giorni in media all'anno. Anche in questa fase, le regioni virtuose sono sempre le stesse (cfr. Fig. 8) e questo è un dato che può essere interpretato in due modi:

- nelle regioni meno virtuose esiste, anche a parità di oneri regolatori e burocratici, una minore capacità di gestire i contratti ed i rapporti con il fornitore (es. minore efficacia dei controlli, maggiori varianti, clausole etc.);
- nelle regioni meno virtuose vi è un'aggiunta di oneri burocratici e regolatori di tipo regionale o locale, che vanno a sovrapporsi a quelli esistenti e che rallentano ulteriormente i processi (es normativa regionale sugli appalti).

Se tutte le regioni con performance peggiori si allineassero alla media delle prime cinque, si libererebbero 53 giorni per ogni CUP e dunque in complesso un ammontare di giorni tali da consentire di gestire ulteriori **7.540 progetti/CUP** in media all'anno, per un importo complessivo di investimenti "attivabili" pari a quasi 2 miliardi corrispondenti a **2,5 miliardi** applicando il coefficiente di correzione per il difetto di copertura della banca dati utilizzata per le nostre stime.

Fig. 16 - Tempo medio (gg) dell'esecuzione effettiva, prime 5 regioni e gap rispetto al totale, totale e per fascia di importo (dati BDAP, osservazioni utili: 66.024)*



* Nelle due classi di importo superiori al milione di euro la stima del tempo migliorabile è stata posta uguale a zero, ovvero come assenza di un possibile margine di guadagno di tempi, poiché in questo caso, esclusivamente per questa fascia di importo, le prime 5 regioni hanno tempi superiori rispetto alla media nazionale. La situazione complessiva in questo caso può essere considerata già corrispondente alla situazione ottimale (anzi addirittura migliore di quella desiderata) e pertanto non migliorabile.

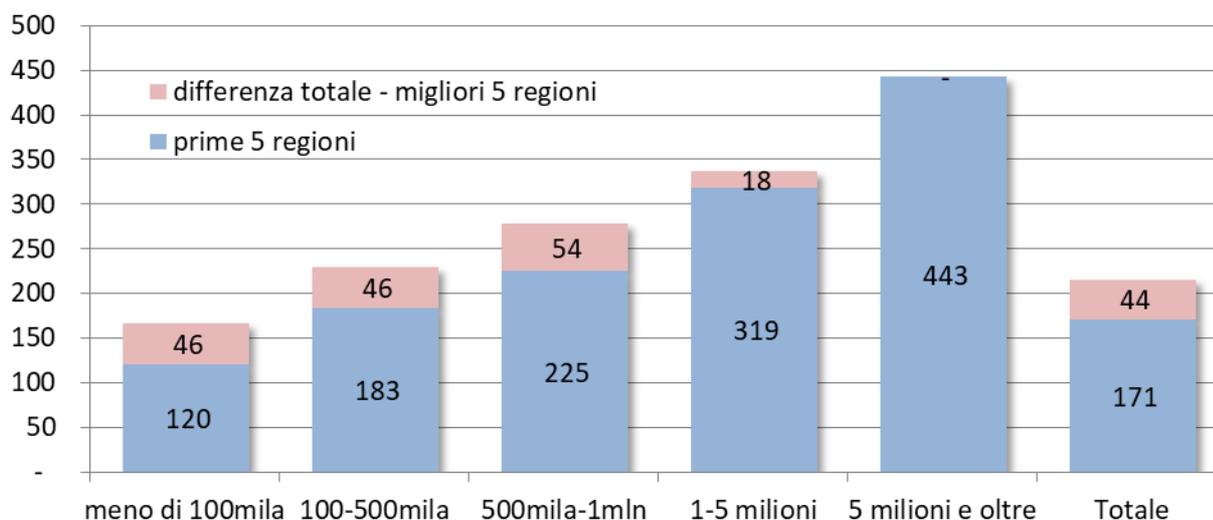
Durata media esecuzione effettiva	valore indicatore
tempo medio totale (gg)	210
tempo medio prime 5 regioni (gg)	181
tempo medio totale - tempo medio prime 5 regioni (gg)	29
tempo medio risparmiabile (= allineamento alle prime 5 regioni)	53
n° CUP che si potrebbero gestire in più in un anno	7.540
importo (€) cup che si potrebbero gestire in più in un anno	1.951.602.726
Con coefficiente per mancata copertura (1,29) – in euro	2.514.148.746

3.2.5. L'impatto nella fase di chiusura del progetto

In questa fase del ciclo dell'opera è stato calcolato il tempo fra la conclusione dell'esecuzione dei lavori e la conclusione del progetto. Si riferisce ai tempi, successivi al termine dei lavori, dedicati a collaudi e/o conclusione dei pagamenti, molto significativi come indicatore di efficienza della PA. In questo caso, il delta fra il tempo medio complessivo e quello delle regioni più virtuose è pari a 44 giorni.

In complesso il tempo risparmiabile ammonta ad 88 giorni in media a progetto che, resi disponibili per ulteriori CUP, consentirebbero di gestirne ulteriori **11.596** in media all'anno. Il loro corrispondente in valore raggiunge i 3,5 miliardi che, corretti per il coefficiente di copertura, arrivano a toccare i **4,5 miliardi di €**.

Fig. 17 - Tempo medio (gg) dalla fine dell'esecuzione alla conclusione, prime 5 regioni e gap rispetto al totale, totale e per fascia di importo (dati BDAP, osservazioni utili: 45.444)



Tempo medio dalla fine dell'esecuzione alla conclusione	valore indicatore
tempo medio totale (gg)	216
tempo medio prime 5 regioni (gg)	171
tempo medio totale - tempo medio prime 5 regioni (gg)	44
tempo medio risparmiabile (= allineamento alle prime 5 regioni)	88
n° CUP che si potrebbero gestire in più in un anno	11.752
importo (€) CUP che si potrebbero gestire in più in un anno	3.477.025.912
Con coefficiente per mancata copertura (1,29) – in euro	4.479.272.457

3.2.6 L'impatto complessivo per il sistema Paese

Le figure 18 -22 riportano i **risultati di sintesi** dell'analisi di impatto, ovvero quelli ottenuti per l'intero ciclo di vita del progetto sommando i tempi risparmiabili per ogni fase e classe di importo per ottenere lo spazio temporale complessivo che si potrebbe occupare per gestire progetti/cup aggiuntivi il cui numero e valore è calcolato applicando su di essi la stessa metodologia di calcolo già utilizzata per ogni singola fase. Per intero ciclo del progetto si intende la raccolta della fasi analizzate, ovvero quella che va dal momento della richiesta del codice CUP del progetto, solitamente coincidente con l'individuazione della copertura finanziaria o con l'inclusione dell'intervento nell'elenco annuale del programma triennale dei lavori pubblici dell'amministrazione, alla chiusura del progetto, con la conclusione dei pagamenti e l'entrata in esercizio dell'opera.

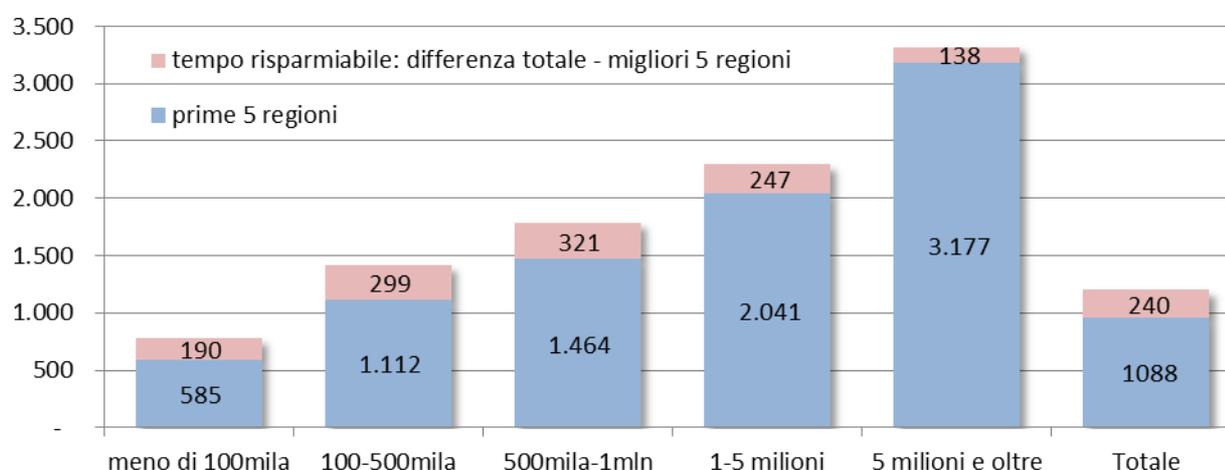
La durata complessiva del ciclo del progetto (di investimento) di realizzazione di un lavoro pubblico, è dunque stimata, attraverso l'elaborazione dei dati della banca dati MOP-BDAP, in **1.328 giorni** (Fig. 18), 240 giorni in più rispetto alla vita di un CUP nelle 5 regioni più virtuose: nell'ordine Marche, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana.

Il tempo risparmiabile in media per ogni CUP, ipotizzando che tutte le regioni con performance peggiore si allineassero al dato medio delle cinque migliori, risulta ammontare a ben 458 giorni.

Con il tempo complessivo che si libererebbe con tale risparmio, il sistema Italia potrebbe attivare e gestire 10.264 progetti di investimento (CUP) in più ogni anno, per un valore corrispondente di 3.090 milioni di € che, rivalutati applicando il coefficiente di copertura pari a 1,29 (per tenere conto del fatto che il numero di osservazioni-CUP su cui sono stati effettuati i calcoli non comprende l'intero universo di CUP), arriverebbe a 3.980 milioni di €.

Considerando inoltre il numero di procedure di gara di importo pari o superiore a 40 mila € (misurate dal numero di CIG, codici rilasciati da ANAC) generate in media da ogni progetto di investimento di lavori pubblici, il risparmio di tempo ottenibile incrementando l'efficienza del sistema, consentirebbe un numero di procedure di appalto per lavori superiore di 14.765 superiore a quello attuale.

Fig. 18 – Tempo medio (gg) complessivo del ciclo di vita del progetto di investimento per la realizzazione di un lavoro pubblico) (dalla richiesta del CUP alla conclusione), prime 5 regioni e gap rispetto al totale, totale e per fascia di importo (dati BDAP)



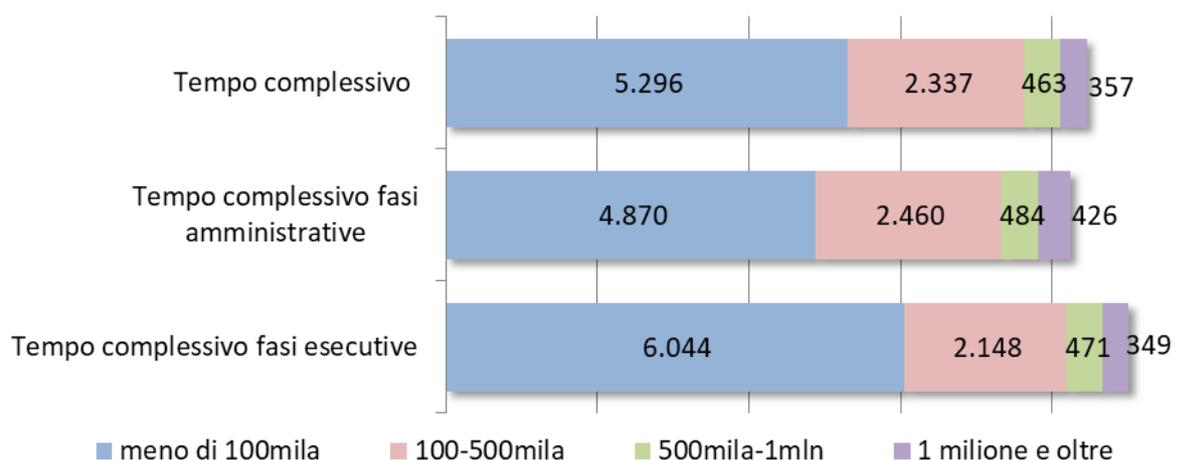
Tempo medio complessivo del ciclo dell'appalto	valore indicatore
tempo medio totale (gg)	1.328
tempo medio prime 5 regioni (gg)	1.088
tempo medio totale - tempo medio prime 5 regioni (gg)	240
tempo medio risparmiabile (= allineamento alle prime 5 regioni)	458
n° CUP che si potrebbero gestire in più in un anno	10.264
importo (€) CUP che si potrebbero gestire in più in un anno	3.089.677.813
Con coefficiente per mancata copertura (1,29) – in euro	3.980.271.956

L'importo complessivo ottenuto (poco inferiore a 3 miliardi) potrebbe generare un effetto moltiplicatore diretto e indiretto di 2,292 volte superiore, ovvero determinare, per il cosiddetto effetto volano sull'intera economia, ricadute complessive sul sistema economico per circa 9,123 miliardi di euro, ovvero lo 0,53% del PIL. Una tale produzione aggiuntiva si tradurrebbe in 46.650 unità di lavoro aggiuntive (in parte nel settore delle costruzioni, in parte negli altri settori collegati) ¹⁷.

Nelle figure 19 e 20 che seguono, i tempi totali di vita del ciclo del progetto sono stati scomposti distinguendo fra loro **le fasi prevalentemente esecutive** (progettazione ed esecuzione) da quelle **prevalentemente amministrative** (tempi per l'avvio della progettazione, per la procedura di affidamento e la stipula del contratto e per i tempi finali di pagamento e messa in esercizio successivi alla conclusione dei lavori). I risultati sono interessanti poiché consentono di porre particolare attenzione ai ritardi imputabili a cause burocratiche o regolatorie. Nel caso delle fasi prevalentemente amministrative, infatti, le inefficienze sono maggiori e i progetti potenzialmente attivabili in più sono 6.011, contro i 5.921 delle fasi esecutive.

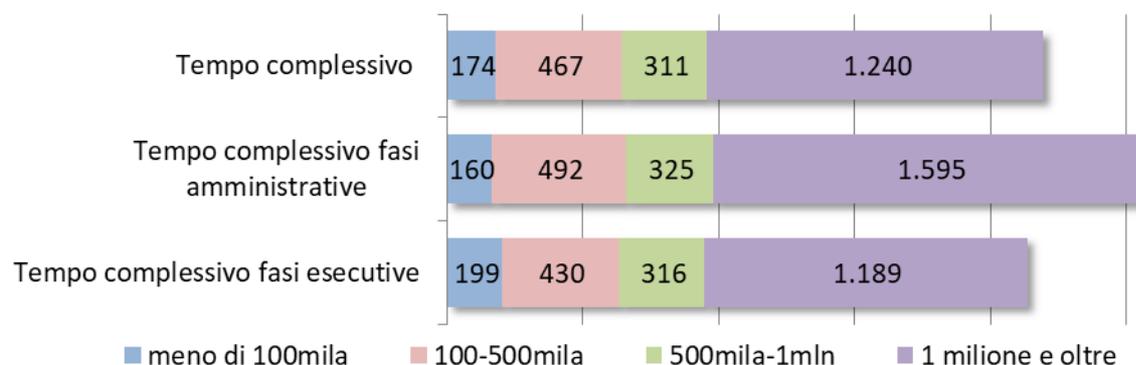
In entrambi i casi (amministrativi ed esecutivi) si ottengono valori un po' più elevati di quelli ottenuti considerando insieme le fasi amministrative ed esecutive. Il motivo è che nei due calcoli cambia una regione delle prime cinque. Oltre a Marche, Lombardia, Piemonte e Emilia, che ci sono sempre, nei tempi amministrativi la quinta è l'Umbria, in quelli esecutivi è la Toscana.

Fig. 19 – Numero CUP che si potrebbero gestire in più in un anno per classe di importo in tutto il ciclo dell'appalto (dalla richiesta del CUP alla conclusione) (elaborazione da dati BDAP)



¹⁷ Per la stima dell'impatto complessivo sul PIL e i moltiplicatori sulla produzione e l'occupazione, cfr. Ance: "L'industria delle costruzioni: struttura, interdipendenze settoriali e crescita economica", dicembre 2015, pag. 11.

Fig. 20 – Importo CUP (milioni di €) che si potrebbero gestire in più in un anno per classe di importo in tutto il ciclo dell'appalto (dalla richiesta del CUP alla conclusione) (elaborazione da dati BDAP)



3.3. L'impatto per il sistema PA

La seconda tipologia di analisi di impatto riguarda specificatamente il mondo delle pubbliche amministrazioni e si basa sull'**ipotesi che il tempo "liberato" o "risparmiabile", quello cioè che deriva dall'adeguamento del Paese alle performance delle 5 migliori regioni possa essere utilizzato non per attivare nuovi progetti ma per impiegare meglio le risorse umane esistenti nelle PA.** Trasformando questo tempo in giornate di lavoro è possibile ottenere una stima dei dipendenti "risparmiabili". Tuttavia, non tutto il tempo risparmiabile è necessariamente da attribuire al livello di efficienza degli impiegati: ci sono infatti durante l'intero processo diversi "tempi morti" dovuti, ad esempio, all'attesa della scadenza di termini di legge o della trasmissione di atti tra diversi uffici. Pertanto, nel calcolo della stima si è considerato che solo il 70% del tempo risparmiabile sia da legarsi all'attività del personale. **L'analisi è interessante perché va ad incidere sul funzionamento organizzativo della macchina pubblica e sull'ottimizzazione dell'allocazione delle funzioni.** Il personale che attualmente è bloccato negli adempimenti burocratici che rallentano i progetti e le opere potrebbe invece essere meglio utilizzato in alcune funzioni più strategiche, come ad esempio:

- 1.il monitoraggio dell'esecuzione;
- 2.il controllo della qualità delle opere;
- 3.la programmazione delle opere e la loro finanziabilità.

Questi i risultati dell'ipotesi svolta:

Tab. 8. – Numero di dipendenti "risparmiabili" in un anno e allocati in altre funzioni per classe di importo (stime su dati BDAP)

	meno di 100mila	100-500mila	500mila-1mln	1-5 mln	5 mln e oltre	Totale
delta (= tempo risparmiabile in gg)*	95	149	160	124	69	
Num. giorni risparmiati	588.686	784.594	250.327	180.069	26.407	
Num. dipendenti risparmiabili**	2.453	3.269	1.043	750	110	7.625
* tempo risparmiabile al netto dei sabati e delle domeniche e ridotto del 30%						
** stimato supponendo che un dipendente lavori per 240 gg all'anno.						

Circa 7.600 dipendenti delle regioni meno virtuose potrebbero essere impiegati per ricoprire altre funzioni più strategiche.

4. L'ISTANZA DI SEMPLIFICAZIONE: LE PAROLE CHIAVE

4.1. Meno norme, meno interpreti

La situazione attuale

La situazione antecedente all'attuale Codice appalti era, seppur complessa, relativamente gestibile, poiché, a fronte di circa **600 articoli** (tra Dlgs. 163/2006 e Regolamento di attuazione), vi era **un unico interprete**: l'autorità giudiziaria (ordinaria, amministrativa e contabile). Con il nuovo Codice la situazione appare sfuggita di mano, per tre ragioni:

A) aumento delle norme, non diminuzione: le norme sono aumentate e non ridotte: oltre ai **220 articoli** del Dlgs. 50/2016, occorre infatti aggiungere il gran numero di provvedimenti dell'ANAC che hanno valore regolamentare.

B) aumento del numero di interpreti: l'interpretazione non è più affidata ad una singola Autorità, ma a testi discorsivi (Circolari, linee guida, comunicazioni ANAC), nei quali non è semplice trovare la parte vincolante.

C) una "soft law" solo apparentemente "soft": Il ruolo di ANAC nell'interpretazione del Codice e l'enfasi sugli aspetti di anticorruzione hanno determinato alcune distorsioni:

- ✓ L'aver riconosciuto ad alcuni provvedimenti dell'ANAC il rango di norma regolamentare ne ha annullato la natura di soft law in quanto la loro violazione comporta l'abuso di ufficio per chi commette la violazione. Ciò determina un atteggiamento di estrema cautela e iper-prudenza degli operatori e una fuga dalle responsabilità generalizzata e trasversale.
- ✓ In caso di conflitto tra interpretazione ANAC e interpretazione dei Tribunali amministrativi, i funzionari prediligono sempre l'interpretazione ANAC, proprio per evitare il rischio di colpa grave precedentemente citato, ma questo atteggiamento si può riflettere negativamente sull'Ente in caso di contenzioso.

Le proposte

1. Riforma del Codice con il ritorno al **Regolamento attuativo** dedicato ai lavori pubblici e distinto da quello per regolare gli appalti di servizi e forniture.
2. **Sintesi** (nelle more della riforma del Codice) delle **linee guida interpretative ANAC**, con evidenza dei principi vincolanti redatti in forma di articolato e coerenti con le interpretazioni del Consiglio di Stato in seduta plenaria, per agevolare il lavoro delle stazioni appaltanti.

4.2. Il tempo come valore dell'azione amministrativa

La situazione attuale

Nel nostro ordinamento giuridico e giurisprudenziale il tempo non è una variabile rilevante per valutare l'efficacia dell'azione amministrativa. Nella **Sentenza del Consiglio di Stato 05.03.2918** si afferma che:

“La lunghezza delle operazioni di gara non può tradursi, con carattere di automatismo, in effetto viziante della procedura concorsuale, in tal modo implicitamente collegando alla mancata, tempestiva conclusione della procedura il pregiudizio alla imparzialità e trasparenza della gara. Pertanto, non è il dato in sé della lunga durata della procedura a poterne determinare l'annullamento quanto – piuttosto – l'eventuale concreta dimostrazione, che nella specie è mancata, di circostanze effettivamente probanti in ordine alla violazione del principio di trasparenza, par condicio ed imparzialità”.

Le proposte

1. **Rendere il tempo un criterio di valutazione dell'efficienza dell'azione amministrativa**, attribuendo al RUP la responsabilità di indicare per ogni step del ciclo dell'opera, i tempi da rispettare e obbligando tutte le Autorità coinvolte in ruoli autorizzatori o certificativi di rispondere in tempi contingentati.

4.3. Il sistema dei decisori e delle responsabilità

La situazione attuale

La situazione che stiamo vivendo è paradossale perché un numero elevato di soggetti insiste sullo stesso procedimento con funzioni autorizzatorie o certificative, non avendo alcuna responsabilità rispetto all'obiettivo finale, mentre il soggetto responsabile RUP ha una responsabilità globale nella quale non si può far rientrare quella del rispetto dei limiti temporali, perché il relativo controllo sfugge dall'ambito dei suoi poteri.

Le proposte

1. **Ridisegnare le figure dell'abuso d'ufficio e della responsabilità erariale** (ad esempio, tipizzando le ipotesi di esclusione della “colpa grave”) affinché smetta di essere più conveniente il “non fare” rispetto al “fare”.
2. Dare vita ad una **costituente amministrativa** che trasformi radicalmente l'azione amministrativa in un'ottica di efficacia, cioè guardando alla concretizzazione delle scelte piuttosto che alla gestione dei processi.