

Criticità dei lavori pubblici, le opinioni degli enti

Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo*

In una lunga fase recessiva come quella che il nostro paese sta attraversando, la ripartenza degli investimenti pubblici, rappresenta un fattore imprescindibile per avviare la ripresa economica.

Negli ultimi 10 anni il paese ha perso circa 190 miliardi di investimenti pubblici (in Italia) rispetto al tendenziale (ovvero rispetto al trend registrato nel decennio precedente). Le risorse europee rappresentano quindi una occasione imperdibile per recuperare questo crescente ritardo infrastrutturale.

Le tempistiche molto ravvicinate imposte per l'attuazione del Recovery Plan (impegni entro il 2022 e pagamenti entro il 2025) rappresentano una sfida e una preoccupazione, dal momento che i lavori pubblici in Italia hanno tempi di avvio e di completamento molto lunghi. A titolo di esempio, si consideri che un quarto dei lavori le cui procedure sono state avviate nel 2015 si trova ancora in fase di affidamento. Il ritardo di questi interventi, che includono sia grandi che piccole opere, sarebbe ben più grande facendone risalire l'avvio alla fase di programmazione e decisionale.

Il sistema degli appalti pubblici nel nostro paese è infatti da sempre caratterizzato da molte debolezze tali da compromettere sia l'avvio dei lavori (e quindi della relativa spesa pubblica), sia l'efficacia stessa degli interventi, che spesso arrivano a compimento troppi anni dopo l'emergere del fabbisogno.

Tuttavia, nell'ultimo periodo, i vari governi in carica hanno intrapreso numerose iniziative rivolte ad incentivare la ripresa degli investimenti pubblici basate, oltre che su una più facile disponibilità delle risorse, sul progressivo allentamento della normativa sugli appalti. Si può dire, infatti, che negli ultimi anni il sistema degli appalti pubblici italiano è stato oggetto di continue rivoluzioni. Tra il 2016 e il 2019 la normativa di settore ha subito almeno tre importanti revisioni: il varo del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs 50/2016), il correttivo al Codice (D.Lgs 56/2017) e il c.d. intervento "sblocca cantieri" (DL 32/2019 e Legge 55/2019) a cui si è aggiunto più recentemente il Decreto Semplificazioni (DL 76/2020), che ha tratto motivazione dalla necessità di imprimere una sostanziale accelerazione sia nel volume complessivo delle procedure avviate che nella realizzazione dei singoli interventi nella fase successiva al *lockdown*.

Allo scopo di valutare l'effetto e l'appropriatezza di tali importanti e frequenti cambiamenti normativi, e, più in generale, di comprendere i più rilevanti elementi di criticità del sistema degli appalti italiano, abbiamo svolto un'indagine rivolta a esaminare i principali profili delle procedure connesse alla realizzazione delle opere pubbliche attraverso le opinioni di 508 Responsabili Unici del Procedimento (RUP), operanti in Toscana. I RUP sono i soggetti più direttamente coinvolti nella gestione dei lavori pubblici e la rilevazione è stata rivolta, quindi, a raccogliere suggerimenti e proposte concrete in merito alla gestione degli appalti e delle concessioni di lavori o servizi connessi (incarichi di progettazione, direzione lavori, etc.) e all'attuazione degli interventi¹. Il tasso di risposta al questionario è stato

di un quarto, quindi particolarmente elevato a testimonianza dell'interesse per il tema da parte delle stazioni appaltanti. La distribuzione del campione per ente rispecchia abbastanza fedelmente l'articolazione delle stazioni appaltanti.

La struttura del questionario è molto articolata e include sia domande sulle strategie complessive che aspetti più specifici legati alle singole fasi del ciclo di vita dei contratti di lavori pubblici: programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione e collaudo.

Tra i vari spunti di intervento segnalati dai RUP, alcuni possono essere considerati vere e proprie priorità perché ricorrenti in relazione a molti aspetti investigati dall'indagine:

- a) il rafforzamento del personale e soprattutto delle sue competenze; uffici gare più capaci assieme a uffici tecnici adeguati costituiscono risorse assolutamente imprescindibili per la costruzione di un rapporto bilanciato tra stazione appaltante e impresa;
 - b) un quadro normativo stabile, al di là dell'approccio adottato – di dettaglio o semplificato – che costituisca un riferimento certo e continuo nel tempo a cui adeguarsi;
 - c) la semplificazione burocratica e in particolare dei percorsi autorizzativi, che sono troppi e dai tempi troppo incerti, precedono spesso l'avvio delle procedure ma si verificano anche in attuazione, in caso di variante, possono ritardare anche per lunghi e imprevedibili periodi l'avvio e l'esecuzione dei lavori.
- A queste priorità si aggiungono le segnalazioni di particolari criticità che sono più specificatamente legate all'aumento dei costi. In particolare, le maggiorazioni di costo vengono ricondotte principalmente:

- a) agli eccessivi ribassi, spesso recuperati nel corso dei lavori;
- b) alla necessità di esternalizzare la progettazione per carenza di risorse umane e competenze specifiche all'interno dell'amministrazione, con conseguenze non solo in fase di affidamento ma lungo tutto l'iter dei lavori.

Inoltre, in merito alle prospettive di aumento dei lavori svolti dalle stazioni appaltanti nel prossimo futuro, i RUP hanno fornito il 60% di risposte negative, a segnalare un prevalente scetticismo o la scarsa convinzione verso l'effettiva attivazione di nuovi ingenti programmi di investimento e una futura stagione di ripresa dei lavori pubblici.

L'amministrazione sembra confidare, quindi, su un modello in cui il buon funzionamento del settore poggia sulla capacità delle stazioni appaltanti di impostare e seguire l'opera nei rapporti con l'impresa esecutrice tenendo conto prevalentemente delle proprie competenze, e superati i vincoli imposti dalla burocrazia.

In definitiva, dunque l'indagine sembra suggerire che, in attesa di future riforme (della pubblica amministrazione, del codice dei contratti e della giustizia), sia urgente produrre un grande sforzo in termini di coinvolgimento e mobilitazione di risorse umane interne ed esterne alla pubblica amministrazione per dare sostanza al programma di investimenti e modernizzazione sostenuto dall'Europa e di prossimo avvio.

* IRPET

¹ L'indagine diretta ai RUP è stata contemporaneamente svolta in 6 regioni e tra queste la Toscana. L'intero progetto è stato coordinato da IRPET e promosso dall'Agenzia per la Coesione Territoriale-Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT). Ha visto la collaborazione dei Nuclei regionali CPT, degli Osservatori regionali contratti pubblici e degli Istituti di ricerca regionali di Emilia Romagna, Toscana, Liguria, Lazio, Puglia e Sicilia. Il Rapporto completo e le slide di presentazione dei risultati della Toscana e delle altre regioni aderenti all'indagine sono di prossima pubblicazione sui siti internet dell'Agenzia per la

Coesione Territoriale, dell'IRPET e delle singole regioni. Il tasso di risposta è stato mediamente alto in tutte le regioni e sono stati raccolti 2.678 questionari validi, pari a più di un quarto dell'universo. La distribuzione delle risposte dei RUP toscani è molto vicina a quella osservata per il totale delle regioni aderenti all'indagine.

