



# TUTTI ALL'OPERA

*dalla* programmazione all'esecuzione:  
la corsa a ostacoli per realizzare  
le opere pubbliche



italiadecide

ITALIADECIDE

## **TUTTI ALL'OPERA**

*dalla* programmazione all'esecuzione:  
la corsa a ostacoli per realizzare  
le opere pubbliche



## INDICE

|   |    |
|---|----|
| I. EXECUTIVE SUMMARY .....  | 9  |
| <b>ANALISI ECONOMICA</b> .....  | 13 |
| I. INTRODUZIONE .....   | 15 |
| II. ANDAMENTO DELL'OCCUPAZIONE E DEL VALORE AGGIUNTO NEL SETTORE DELLE<br>COSTRUZIONI E CONFRONTO CON ALCUNI PAESI EUROPEI..... | 19 |
| III. ANDAMENTO DEL NUMERO DELLE IMPRESE ATTIVE E CONFRONTO EUROPEO .....  | 25 |
| IV. IL MERCATO DELLE OPERE PUBBLICHE IN ITALIA NEL PERIODO 2014-2020.....   | 27 |
| IV.1. Investimenti in infrastrutture nel PNRR.....  | 30 |
| V. L'IMPATTO SOCIO-ECONOMICO GENERATO DAL RILANCIO DEL SETTORE DEGLI APPALTI<br>PUBBLICI.....                                   | 31 |
| V.1. La metodologia di stima utilizzata: l'analisi delle interdipendenze<br>settoriali.....                                     | 31 |
| V.2. Il Perimetro di riferimento dell'analisi .....   | 37 |
| V.3. Risultati di impatto socio - economico.....  | 38 |
| <b>ANALISI GIURIDICA</b> .....  | 45 |
| I. QUESTIONI GENERALI E TRASVERSALI .....   | 47 |
| I.1 Il sistema di regolazione dei contratti pubblici e l'ipertrofia<br>legislativa.....   | 49 |
| I.2 La spesa pubblica per investimenti.....   | 51 |
| I.3 La questione "giustizia" .....  | 53 |
| I.4 Problematiche relative alle stazioni appaltanti.....  | 56 |
| <i>I.4.1 Aggregazione e centralizzazione della domanda</i> .....  | 56 |
| <i>I.4.2 Qualificazione delle stazioni appaltanti</i> .....   | 59 |
| I.5 L'avversione al rischio dei pubblici funzionari e la paura della firma  | 60 |
| I.6 Il ruolo dell'ANAC .....  | 62 |
| II. PROGRAMMAZIONE.....   | 65 |

|   |     |
|---|-----|
| II.1 Limitata coerenza programmatica e assenza di valutazione economica e finanziaria degli investimenti..... | 66  |
| II.2 VAS e rallentamenti.....   | 67  |
| II.3 Procedure decisionali che prevedono il coinvolgimento del CIPESS   | 69  |
| <b>III. PROGETTAZIONE</b> .....   | 71  |
| III.1 Profili autorizzatori .....   | 72  |
| <i>III.1.1 Conferenza di servizi</i> .....  | 72  |
| <i>III.1.2 Silenzio assenso inter-amministrativo</i> .....  | 74  |
| <i>III.1.3 Valutazione d'impatto ambientale (VIA)</i> .....   | 76  |
| <i>III.1.4 Altri procedimenti autorizzatori</i> .....   | 80  |
| <i>III.1.5 Procedure decisionali che prevedono il coinvolgimento del CSLP</i> .....                           | 81  |
| <i>III.1.6 Difficoltà di acquisizione del consenso</i> .....  | 83  |
| III.2 Carenze progettuali .....   | 85  |
| <b>IV. AFFIDAMENTO</b> .....  | 87  |
| IV.1 Problemi relativi all'avvio .....  | 88  |
| <i>IV.1.1 Corretta definizione dell'oggetto della gara</i> .....  | 88  |
| <i>IV.1.2 La partecipazione delle PMI alle gare d'appalto</i> .....   | 89  |
| <i>IV.1.3 Il cd. frazionamento artificioso</i> .....  | 91  |
| <i>IV.1.4 Problematiche relative al subappalto</i> .....  | 92  |
| IV.2 Problemi relativi alle procedure di gara.....  | 95  |
| <i>IV.2.1 Il partenariato per l'innovazione</i> .....   | 95  |
| <i>IV.2.2 Criticità relative agli affidamenti diretti</i> .....   | 97  |
| IV.3 Selezione dei partecipanti e presentazione delle offerte.....  | 100 |
| <i>IV.3.1 I motivi di esclusione</i> .....  | 100 |
| <i>IV.3.2 Il soccorso istruttorio</i> .....   | 103 |
| <i>IV.3.3 Il rating d'impresa</i> .....   | 104 |
| IV.4 Valutazione delle offerte e aggiudicazione.....  | 106 |
| <i>IV.4.1 Nomina della commissione di gara</i> .....  | 106 |
| <i>IV.4.2 Esternalizzazione della valutazione delle offerte</i> .....   | 108 |
| <i>IV.4.3 Recesso dell'aggiudicatario</i> .....   | 109 |
| IV.5 Responsabilità erariale del pubblico funzionario e cd. "paura della firma".....                          | 110 |
| IV.6 Contenzioso .....  | 112 |

|   |     |
|---|-----|
| V. ESECUZIONE.....                              | 115 |
| V.1 Quinto d'obbligo .....                      | 116 |
| V.2 Sospensione .....                           | 118 |
| V.3 Recesso ad nutum .....                      | 119 |
| V.4 Varianti in corso d'opera .....             | 120 |
| V.5 Ritardi nei pagamenti e split payment ..... | 121 |
| V.6 Contenzioso e rimedi alternativi .....      | 123 |
| <br>  |     |
| PROPOSTE .....                                  | 127 |
| <br>  |     |
| NOTA BIBLIOGRAFICA.....                         | 143 |



La ricerca *Tutti all'Opera* ha approfondito la crisi del settore opere pubbliche che ha investito in particolare la crescita socio-economica del paese durante la fase della pandemia, è stata diretta da Anna Finocchiaro, presidente di italiadecide, coordinata dall'avv. Mariangela Di Giandomenico, Head of Administrative and Public Law, Eversheds Sutherland, responsabile Osservatorio contratti pubblici di italiadecide, e vi hanno partecipato: la dott.ssa Enrica Cortelli - Trainee Lawyer, Eversheds Sutherland; Anna Giurickovic Dato - Avvocato, Phd in Diritto Amministrativo, Sapienza Università di Roma; Fortunato Picerno - Avvocato, Esperto legale presso la Struttura Tecnica di Missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile - Sogesid S.p.A.; Massimiliano Sartori - Docente di Economia e Finanza, Università Carlo Cattaneo (LIUC) - Consulente di Strategia e Ristrutturazione industriale. Ai fini della elaborazione della ricerca sono stati auditi soggetti pubblici e privati.

Il coordinamento e l'attività di revisione editoriale dei singoli contributi è stato effettuato da Danila Aprea, Segretario Generale di italiadecide





## **I. EXECUTIVE SUMMARY**

La ricerca analizza le principali criticità che hanno condotto al blocco del mercato delle opere pubbliche e che hanno causato la crisi del settore delle costruzioni con ripercussioni gravi sul tessuto produttivo, sull'occupazione, sul gettito fiscale, sull'indice di crescita del Paese.

La prima parte della ricerca è dedicata alla valutazione dei trend relativi agli impatti socio-economici analizzati con riferimento al periodo 2008-2019, ed a quelli che deriverebbero dal rilancio del settore delle costruzioni e degli appalti pubblici.

Preliminarmente l'indagine ha riguardato l'andamento dell'occupazione, del valore aggiunto e del numero di imprese attive nel settore delle costruzioni, anche attraverso un confronto dei dati relativi al sistema italiano con quello di alcuni Paesi europei.

I dati mostrano un continuo deterioramento dei dati nazionali (-31,4% di occupati; -23,72% di valore aggiunto) e il confronto con altri Paesi europei non è confortante.

Successivamente la ricerca affronta l'analisi del mercato delle opere pubbliche confrontando i dati relativi agli anni 2014-2020 con quelli registrati nel periodo antecedente la crisi economico-finanziaria del 2011, e dando evidenza a quelli successivi alla entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Infine, viene valutato l'impatto diretto, indiretto e indotto sul sistema socio-economico italiano generato da un aumento dell'attività economica nel settore delle costruzioni, con particolare riferimento alla realizzazione di opere infrastrutturali e di pubblica utilità, andando ad individuare i moltiplicatori economici della spesa, del valore aggiunto e l'impatto sull'occupazione e sul gettito fiscale per l'Erario. I risultati evidenziano come 100 milioni di euro (scelta indicativa) di investimenti in opere infrastrutturali e di pubblica utilità generino 289 milioni di euro di spesa complessiva nel sistema economico (moltiplicatore 2,89, che si suddivide in 1,42 di impatto diretto e 1,47 di impatto indiretto e indotto), 110 milioni di valore aggiunto, 1940 occupati in più e circa 41,1 milioni di euro di gettito per l'Erario, al netto di fenomeni distorsivi prodotti da fenomeni di irregolarità, evasione ed elusione fiscale.

Ci si è giovati, come metodologia di stima, dell'analisi delle interdipendenze settoriali.

La seconda parte della ricerca riguarda le criticità che rendono la realizzazione delle opere pubbliche una vera e propria corsa ad ostacoli.

L'analisi affronta preliminarmente le principali cause di inefficienza che investono trasversalmente la realizzazione delle opere pubbliche. Tra di esse si rinvengono anzitutto:

- l'ipertrofia legislativa e la inadeguata qualità della legislazione, l'instabilità del quadro normativo, il difetto di coordinamento tra norme successive e la mancata attuazione;
- ad esse si affiancano, aggravandone il peso, le oscillazioni nell'interpretazione giurisprudenziale in un sistema che non conosce lo strumento del "precedente";
- il difetto di selezione tra le troppe stazioni appaltanti e l'inadeguata qualificazione delle stesse;
- l'avversione al rischio dei pubblici funzionari;
- la lentezza della giustizia civile;
- il ruolo dell'ANAC.

Successivamente la ricerca affronta puntualmente le criticità relative a ciascuna fase del percorso relativo alla realizzazione di un'opera/infrastruttura pubblica. In questa chiave vengono dunque analizzate le singole fasi che compongono la formazione di una opera/infrastruttura pubblica che si snodano attraverso la:

- programmazione
- progettazione
- affidamento
- esecuzione

Per ciascuna fase sono individuate sia le criticità derivanti da questioni legate alla regolazione, (non solo con riguardo alle leggi nazionali, bensì con riguardo a fonti europee, fonti subprimarie e strumenti di *soft law*, peraltro in continuo riferimento alle interpretazioni della giurisprudenza), sia quelle che abbiamo definito "applicative", legate alla concreta applicazione degli istituti normativi e alle prassi conseguenti.

La complessa ricostruzione è derivata dall'esperienza di studio e di analisi pregressa di *italiadecide* e, in particolare, dai lavori dell'Osservatorio sul Codice dei contratti pubblici che opera da anni presso l'Associazione, ulteriormente arricchita dall'esito di specifiche analisi e ricerche nel settore di riferimento, e da interviste a soggetti di particolare esperienza nel settore delle opere pubbliche (grandi stazioni appaltanti pubbliche, alti funzionari di enti locali, commissari straordinari, operatori del diritto).

L'ultima parte della ricerca è dedicata alle proposte che conseguono alla attenta analisi effettuata.

Se, infatti, il quadro che emerge dalle analisi compiute con la ricerca è certamente assai problematico, è altrettanto vero che esso non è irreversibile, e che conoscere le cause del blocco del settore è il primo, importante, passo per superarlo.

Molte delle proposte avanzate sono già ampiamente condivise, e il punto di vista adottato è orientato innanzitutto a massimizzare capacità ed efficienza di un settore strategico per l'economia nazionale nel rispetto dei vincoli di legalità e legittimità. In questo senso, la ricerca costituisce un contributo di conoscenza utile a ridefinire le iniziative e le azioni di parte pubblica e di parte privata, nella convinzione che la crisi attuale obblighi entrambe ad una nuova, per alcuni versi inedita, assunzione di responsabilità nazionale.

Si tratta di un obiettivo, e di un campo d'azione, su cui saldare una alleanza tra pubblico e privato che superi il tema della diffidenza e del sospetto e definisca una linea improntata alla collaborazione e alla fiducia reciproca, per il raggiungimento di risultati di interesse comune, pubblico e privato, indispensabili per il rilancio e la crescita del Paese in una fase assai critica per il persistente incombere della pandemia, ma allo stesso tempo ricca di opportunità in ragione delle politiche europee di sostegno finanziario per la ripresa e la resilienza del nostro sistema economico e produttivo che possono costituire l'occasione e la spinta per il superamento degli ostacoli che frenano il rilancio del settore. Da ultimo si segnala che la ricerca ha tenuto in considerazione anche il recente Decreto Semplificazioni bis (D.l. 77/2021 conv. in L. 108/2021) a cui sono stati dedicati appositi box definiti: "Aggiornamenti normativi - Decreto Semplificazioni bis" e riportanti le principali modifiche introdotte sugli argomenti trattati, nonché le proroghe delle disposizioni di cui al Decreto Semplificazioni.