

I QUADERNI DI APPROFONDIMENTO

L'ITALIA IN-COMPIUTA

UN'ANALISI ECONOMICA DELLE OPERE PUBBLICHE



fondazione**ergo**

ISSN 2784-8930

I Quaderni di approfondimento

[Online]

Collana "I Quaderni di Approfondimento"
pubblicata dal Centro Studi di Fondazione Ergo

Responsabili del progetto

Sandro Trento, Direttore Generale

Stefania Spaziani, collaboratrice Centro Studi

Grafica e impaginazione

Giulia Nicora, Comunicazione & Marketing

DATA DI PUBBLICAZIONE: OTTOBRE 2019

www.fondazionergo.it

Indice

EXECUTIVE SUMMARY	4
-------------------	---

CAPITOLO 1: IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	5
--	---

CAPITOLO 2: ANALISI QUANTITATIVA DELLE OPERE INCOMPIUTE	6
---	---

Distribuzione territoriale: un'Italia divisa a metà	6
---	---

Un confronto nel tempo	7
------------------------	---

CAPITOLO 3: ANALISI DI DETTAGLIO: LE OPERE INCOMPIUTE 2017	9
--	---

Distribuzione provinciale	9
---------------------------	---

Le stazioni appaltanti	9
------------------------	---

Ambito di intervento, natura, tipologia e settore delle opere	10
---	----

Le cause dell'incompiutezza	11
-----------------------------	----

Stato di avanzamento dei lavori	12
---------------------------------	----

Anzianità delle opere	12
-----------------------	----

CAPITOLO 4: ANALISI ECONOMICA	13
-------------------------------	----

Stima economica dei progetti	13
------------------------------	----

I progetti più costosi	15
------------------------	----

Il caso della Sicilia	16
-----------------------	----

CAPITOLO 5: COME INTERVENIRE? INDICAZIONI DI POLICY	19
---	----

Interventi ex ante: monitoraggio delle opere	19
--	----

Interventi ex post: usi alternativi o ridimensionati delle opere	20
--	----

Il Decreto Sblocca Cantieri: adeguamenti normativi necessari per snellire e semplificare i processi di erogazione delle opere pubbliche	20
---	----

Riduzione tempi di attuazione	22
-------------------------------	----

Riduzione tempi di pagamento della PA	22
---------------------------------------	----

Giustizia amministrativa più efficiente	23
---	----

Uso più efficiente di Fondi Europei	27
-------------------------------------	----

CONCLUSIONI: PERCHÈ INTERVENIRE. UNA PA PIÙ EFFICIENTE	28
--	----

Note e bibliografia	29
---------------------	----

EXECUTIVE SUMMARY

Un'analisi quantitativa ed economica delle opere incompiute in Italia permette di rispondere ad una serie di domande: **come evolve la situazione nel tempo? Dove si concentra la maggior parte di opere incompiute? Quante risorse economiche sono state impegnate? Quale politica si sta adottando per arginare il problema? Perché è importante che una Pubblica Amministrazione sia efficiente?**

Dal lato della distribuzione geografica, **la maggiore concentrazione di opere incompiute si riscontra nel Mezzogiorno**, con Sicilia (154 opere), Sardegna (80) e Puglia (41) in cima alla graduatoria; al Nord, invece, **al primo posto c'è la Lombardia** (26). L'80% delle opere incompiute ha un ambito d'intervento regionale, 8% comunale e 7% nazionale, soltanto il 2% provinciale; il 95,8% riguarda la **realizzazione di lavori pubblici**, mentre in via residuale sono quelle relative alla realizzazione e l'acquisto di servizi o beni. Circa la metà, inoltre, ovvero 308 (48%), è relativa alla nuova realizzazione, l'11% attiene al completamento (74), il 49,9% a opere di ristrutturazione, l'8% a manutenzione straordinaria (49), il 7% al recupero (45), il 3% all'ampliamento (19) e il 2% al restauro (11). Il 60% delle opere riguarda il settore sociale, il 17% infrastrutture di trasporto e un 12% infrastrutture ambientali. In base alla categoria, **le principali opere** riguardano strade (68) e impianti sportivi (61), seguite da opere di edilizia scolastica (43), residenziale urbana (40) e sociale (19).

Dal punto di vista economico complessivamente le opere incompiute valgono circa 4 miliardi e ne occorrono 2 per il loro completamento. Il Centro Studi di Fondazione Ergo ha elaborato **7 direttrici di policy** relative agli **interventi necessari**:

- 1) **Intervenire ex ante** per prevenire che le opere rimangano incompiute. Al fine di monitorare le opere, il MIT ha costituito una banca dati (AINOP – Archivio Informativo Nazionale delle Opere Pubbliche) sulle opere che tutte le PA devono sforzarsi di alimentare. Il popolamento dei dati non è tuttavia sufficiente; sono necessari esperti che possano analizzare i dati e intervenire tempestivamente;
- 2) **Intervenire ex post**; in tal senso, l'accordo tra MIT-MIBAC ha proprio l'obiettivo di recuperare le opere incompiute destinandole ad usi alternativi o ridimensionati;
- 3) **Adeguare le normative**. Il Decreto Sblocca Cantieri ne è un esempio;
- 4) **Agire sui tempi di attuazione**, indispensabile una loro compressione. Basti pensare che per i progetti più costosi dal valore di oltre 100 milioni di euro occorrono quasi 16 anni;
- 5) Agire sui **ritardi nei pagamenti della PA**. In media, le imprese che realizzano lavori pubblici vengono pagate 5 mesi dopo l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori, contro i 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria, incidendo negativamente sulla competitività delle imprese;
- 6) **Giustizia amministrativa**. In particolare, i grandi appalti Consip, ovvero quelli di valore elevato, hanno un tasso di impugnazione del 30%, ben al di sopra della media nazionale (2,7%) e un ricorso su tre ha effetto sospensivo. Ridurre il numero delle impugnazioni, nonché il fenomeno dell'"autosospensione" (per cui la stazione appaltante decide autonomamente, e non in forza di una ordinanza cautelare, di sospendere comunque la gara bandita) è possibile attraverso bandi di gare di dimensioni più ridotte. Ridurre il contenzioso sulle gare Consip permette di ridurre i costi per lo Stato, ritardi e diseconomie di sistema;
- 7) **Fondi strutturali europei**. L'Italia è uno tra i primi paesi per consistenza di fondi attribuiti e tra gli ultimi per percentuale di fondi utilizzati. Saper usufruire nel miglior modo possibile delle risorse comunitarie costituisce una grande opportunità per il paese.

Ma perché è importante intervenire? **La presenza di 546 opere incompiute in Italia, per un valore complessivo nel 2018 di oltre 4 miliardi, è il sintomo di poca efficienza della PA** – indispensabile, invece, per la competitività delle imprese, per il benessere dei cittadini e per la crescita economica. Numerosi indicatori, infatti, dimostrano come **una minore efficienza della PA si traduca in maggiori costi e minore competitività delle imprese e quindi in una minore crescita del Paese.** [n](#)

IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

A partire dal 2001, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti eroga servizi e assistenza alle amministrazioni in ambito nazionale e regionale. Attraverso il portale SCP (Servizi Contratti Pubblici)¹ – in collaborazione con ITACA (Istituto per la Trasparenza, l'Aggiornamento e la Certificazione degli Appalti)², Regioni e Province Autonome – vengono rilevate le opere pubbliche incompiute.

Un'opera pubblica, ai sensi dell'art. 1 del Decreto 13 marzo 2013 e dell'articolo 44-bis, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, **si definisce incompiuta se non fruibile dalla collettività e se non completata** per una o più delle seguenti cause:

- a. mancanza di fondi;
- b. cause tecniche;
- c. sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge;
- d. fallimento, liquidazione coatta e concordato preventivo dell'impresa appaltatrice, risoluzione del contratto ai sensi degli articoli 135 e 136 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, o di recesso dal contratto ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di antimafia;
- e. mancato interesse al completamento da parte della

stazione appaltante, dell'ente aggiudicatore o di altro soggetto aggiudicatore, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163.

Si considera non completata se:

- a) i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti oltre il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione;
- b) i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti entro il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione, non sussistendo, allo stato, le condizioni di riavvio degli stessi;
- c) i lavori di realizzazione, ultimati, non sono stati collaudati nel termine previsto in quanto l'opera non risulta rispondente a tutti i requisiti previsti dal capitolato e dal relativo progetto esecutivo, come accertato nel corso delle operazioni di collaudo.

Un'analisi quantitativa ed economica delle opere incompiute in Italia consente di rispondere ad una serie di domande: come evolve la situazione? Le opere incompiute stanno diminuendo o aumentando? Dove si concentra la maggior parte di opere incompiute? Quante risorse economiche sono state impegnate? Quale politica si sta adottando per marginare il problema? Perché è importante che una PA sia efficiente? ⁿ

ANALISI QUANTITATIVA DELLE OPERE INCOMPIUTE

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE: UN'ITALIA DIVISA A METÀ

Nel 2018, le opere incompiute in Italia ammontano a **546**. Come mostra la *Tabella 1*, la maggiore concentrazione di opere incompiute si riscontra nel Mezzogiorno. La Regione con la maggiore concentrazione di opere incompiute è la **Sicilia** (154), seguita da **Sardegna** (80), e **Puglia** (41). Seguono per numerosità Abruzzo (29), Calabria (28), e Campania (26).

La Regione del Nord con un maggiore numero di opere incompiute è la **Lombardia** (26). Seguono Lazio (20), Basilicata (18) e Marche (17). Al di sotto di 15 opere, troviamo Emilia Romagna e Molise (entrambe 14), seguite da Piemonte e Toscana (13), e Veneto (10).

Chiudono la classifica **Umbria** (9), **Liguria** (4) e **Friuli-Venezia Giulia** (3). Le due Province Autonome di Trento e di Bolzano sono le uniche due pubbliche amministrazioni, in cui non ci sono opere incompiute.

Tabella 1 - Distribuzione opere incompiute 2018 in Italia

Ambito rilevazione	Totale opere incompiute 2018
Sicilia	154
Sardegna	80
Puglia	41
Abruzzo	29
Calabria	28
Campania	26
Lombardia	26
Lazio	20
Basilicata	18
Marche	17
Emilia-Romagna	14
Molise	14
Piemonte	13
Toscana	13
Veneto	10
Umbria	9
Liguria	4
Friuli-Venezia Giulia	3
Valle d'Aosta	2
Provincia aut. Bolzano	0
Provincia aut. Trento	0
Ambito Nazionale	25
TOTALE	546

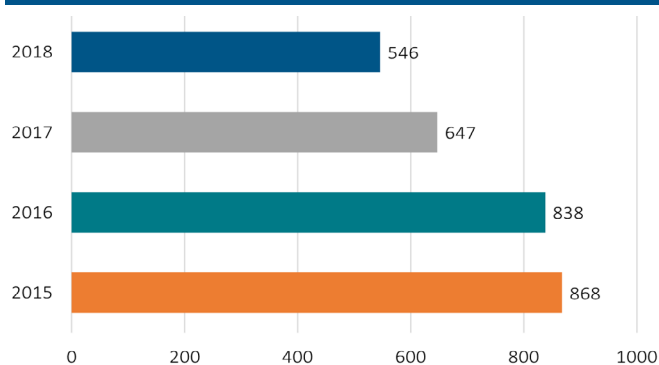
Fonte Figure e Tabelle Cap. 2: Elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture

UN CONFRONTO NEL TEMPO

Come mostrano la *Figura 1* e la *Tabella 2*, c'è stata una **progressiva riduzione delle opere incompiute nel tempo**, da 869 nel 2015 a 838 nel 2016. La prima significativa riduzione si ha nel 2017, quando le opere incompiute scendono a 647. **Nel 2018**, le opere diminuiscono ancora fino a 546, segnando una **riduzione complessiva dell'arco temporale 2015-2018 di ben 322 opere, mediamente pari al 37%**.

Questo risultato va considerato un punto di partenza, non di arrivo. **Le opere incompiute devono essere destinate a scomparire** in quanto **comportano lo spreco di ingenti risorse economiche che potrebbero essere destinate ad altri usi a vantaggio della collettività**.

Figura 1 - Le opere incompiute dal 2015 al 2018



Tra le **Regioni che hanno ridotto maggiormente il numero di opere incompiute in valore assoluto**, vanno citate la Calabria, che ha ridotto nel periodo 2015-2018 le opere incompiute da 93 a 28 (-65), la Sicilia, da 215 a 154 (-61), e la Puglia, da 81 a 41 (-40).

In termini di variazione, **la migliore performance spetta alla Provincia autonoma di Bolzano**, che nel 2018 elimina completamente le 8 delle opere incompiute rilevate nel 2015. Trento, invece, ne aveva 4 nel 2016. **Ad oggi, Bolzano e Trento sono le uniche Pubbliche Amministrazioni a non avere in bilancio delle opere incompiute**.

Le Regioni che nel 2018 hanno ridotto, rispetto al 2015, le opere incompiute di oltre il 70% sono Friuli-Venezia Giulia (da 12 a 3), Veneto (da 34 a 10) e Calabria (da 93 a 28). Seguono Liguria, con una riduzione del 64%, passando da 11 a 4, Lazio e Toscana, con un abbattimento di opere incompiute del 63% (rispettivamente da 54 a 20 e da 35 a 13).

Le Regioni che riducono il numero di opere incompiute di circa la metà sono Puglia, da 81 a 41 (-49%), Emilia Romagna, da 27 a 14 (-48%), Basilicata, da 34 a 18 (-47%) e Piemonte, da 23 a 13 (-43%).

Tra le Regioni che hanno ridotto le opere incompiute in misura inferiore si possono citare Umbria (-18% da 11 a 9), Molise (-22% da 18 a 14), Lombardia -26% (da 35 a 26), Abruzzo e Sicilia (-28%, rispettivamente da 40 a 29 e da 215 a 154). Invariata la situazione nelle Marche, dove le 17 opere incompiute nel 2015 sono rimaste tali anche nel 2018.

Maglietta nera per le **Regioni in cui il numero delle opere incompiute aumenta**: la Campania è passata da 12 a 26 (+117%), la Sardegna da 67 a 80 (+19%) e infine la Valle d'Aosta, che, sebbene vanti il minor numero di opere incompiute, è passata da 1 a 2 nell'arco del quadriennio. ⁿ

Tabella 2 - Distribuzione opere incompiute 2015- 2018 in Italia

Ambito rilevazione / totale opere incompiute	2015	2016	2017	2018	Var. % 2018/2015	Δ 2018/2015
Abruzzo	40	41	31	29	-28%	-11
Basilicata	34	36	33	18	-47%	-16
Calabria	93	57	15	28	-70%	-65
Campania	12	90	41	26	117%	14
Emilia-Romagna	27	26	16	14	-48%	-13
Friuli-Venezia Giulia	12	8	5	3	-75%	-9
Lazio	54	53	45	20	-63%	-34
Liguria	11	8	4	4	-64%	-7
Lombardia	35	30	27	26	-26%	-9
Marche	17	16	16	17	0%	0
Molise	18	16	14	14	-22%	-4
Piemonte	23	27	9	13	-43%	-10
Puglia	81	91	54	41	-49%	-40
Sardegna	67	80	86	80	19%	13
Sicilia	215	113	162	154	-28%	-61
Toscana	35	34	16	13	-63%	-22
Umbria	11	14	15	9	-18%	-2
Valle d'Aosta	1	4	2	2	100%	1
Veneto	34	34	14	10	-71%	-24
Provincia Aut. di Bolzano	8	2	4	0	-100%	-8
Provincia Aut. di Trento	0	4	1	0	--	0
Min. delle Infrastrutture e dei Trasporti - Dip. per i Trasporti, la Navigazione, gli Affari Generali e del Personale	40	54	37	25	-38%	-15
TOTALE	868	838	647	546	-37%	-322

CAPITOLO 3

ANALISI DI DETTAGLIO: LE OPERE INCOMPIUTE 2017

L'analisi prosegue con un **focus su alcuni aspetti delle opere incompiute**, utilizzando gli ultimi dati disponibili del 2017.

DISTRIBUZIONE PROVINCIALE

Su 647 opere incompiute nel 2017, **la provincia con il maggior numero risulta Messina**, con 38, seguita da Palermo (36), Roma e Cagliari (29), Agrigento (28), Potenza e Foggia (24), Oristano e Sassari (21).

Una sola opera incompiuta a Vicenza, Verbanò-Cusio-Ossola, Latina, Prato, Verona, Grosseto, Imperia, Arezzo, Padova, Ferrara, Gorizia, Como, Savona, Rimini, Viterbo, Trento, Parma, Piacenza (Figura 2).

Figura 2 - Le opere incompiute dal 2015 al 2018



Fonte Figure e Tabelle Cap. 3: Elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture

LE STAZIONI APPALTANTI

A fronte di 647 opere incompiute in Italia nel 2017, si registrano 387 stazioni appaltanti.

La stazione appaltante con il più alto numero di opere incompiute è il comune di Cammarata, in Sicilia, con 9 opere, seguito dal Provveditorato interregionale alle opere pubbliche di Campania e Molise (8), quello per Toscana, Marche e Umbria (7), i comuni di Oristano e Terni e l'azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica del comune di Roma (6). **Tra i primi 10**, infine, figurano, con 5 opere, l'Anas, l'azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica della regione Calabria, il comune di Bari e di Ozieri (Tabella 3).

Tabella 3 - Distribuzione opere incompiute 2017 per stazione appaltante, le prime 10

Denominazione Stazione appaltante	Numero di opere incompiute
Comune di Cammarata	9
Ministero provveditorato interregionale alle oo.pp. Campania-Molise	8
Provveditorato interregionale alle oo.pp. per Toscana-Marche-Umbria-Firenze	7
Comune di Oristano	6
Comune di Terni	6
Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica comune di Roma	6
Anas s.p.a.	5
Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica Calabria	5
Comune di Bari- ripartizione infrastrutture, viabilità e oo.pp.	5
Comune di Ozieri	5

AMBITO DI INTERVENTO, NATURA, TIPOLOGIA E SETTORE DELLE OPERE

L'80% delle opere incompiute ha un ambito d'intervento regionale, 8% comunale e 7% nazionale. Soltanto un 2% ha un ambito provinciale (Figura 3).

Inoltre, la maggior parte riguarda la realizzazione di lavori pubblici (95,8%), mentre sono in via residuale quelle relative a realizzazione e acquisto di servizi o beni (Figura 4); circa la metà, ovvero 308, è relativa alla nuova realizzazione (48%), mentre l'11% attiene al

Figura 3 - Distribuzione delle opere incompiute 2017 per ambito di intervento

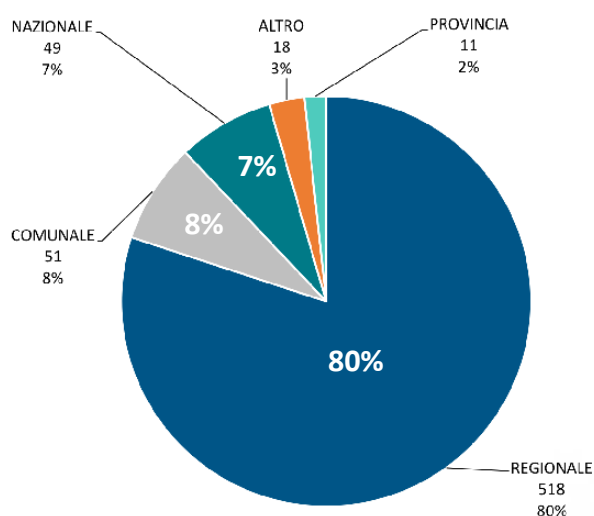


Figura 4 - Distribuzione opere incompiute 2017 per natura

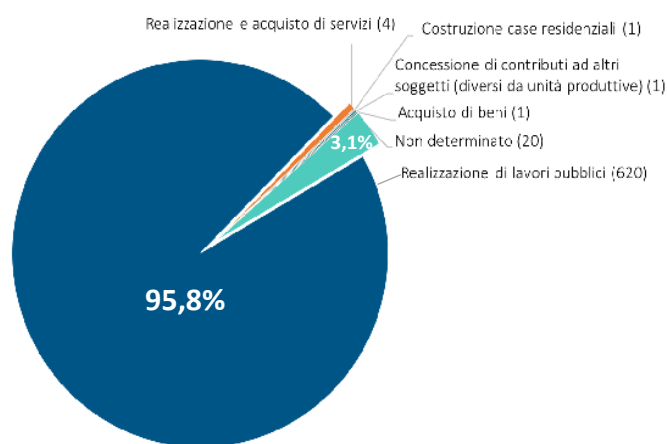
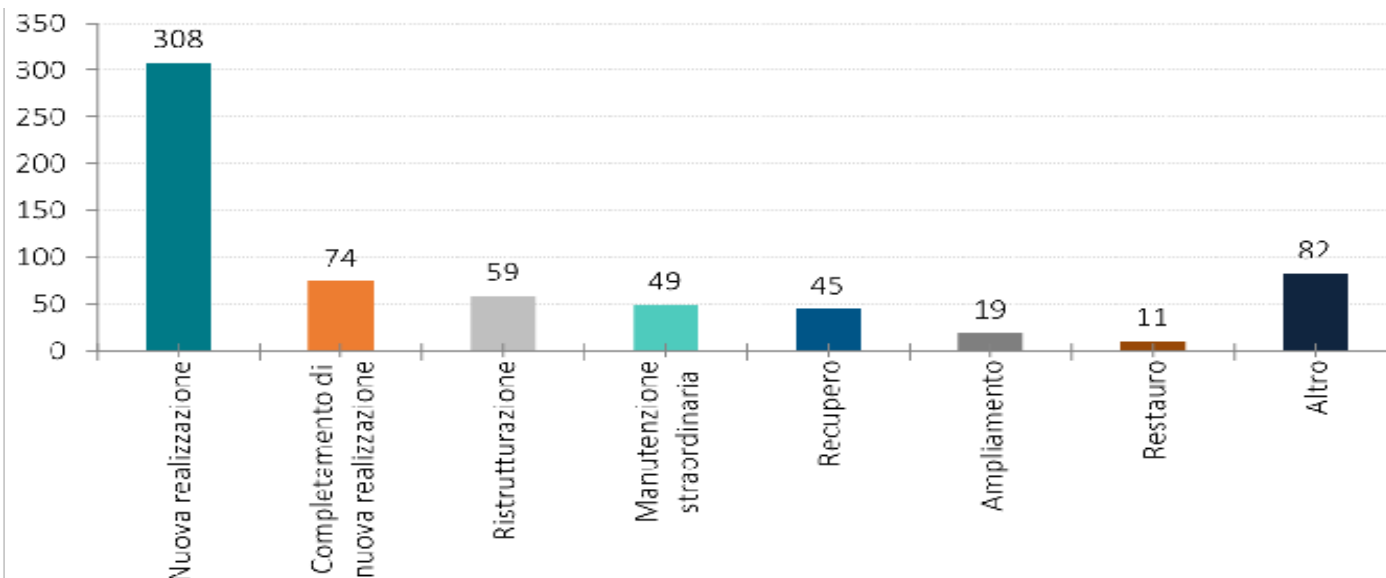


Figura 5 - Distribuzione delle opere incompiute 2017 per tipologia



completamento (74). Come si evince dalla *Figura 5*, seguono opere di ristrutturazione (49,9%), manutenzione straordinaria (49; 8%), recupero (45; 7%), ampliamento (19; 3%) e, infine, restauro (11; 2%).

Il 60% delle opere riguarda il settore sociale, il 17%

infrastrutture di trasporto e il 12% infrastrutture ambientali (*Figura 6*). In base alla categoria, **le principali opere riguardano strade (68) e impianti sportivi (61)**. Seguono opere di edilizia scolastica (43), residenziale urbana (40) e sociale (19) (*Tabella 4*).

LE CAUSE DELL'INCOMPIUTEZZA

L'analisi prosegue indagando sul motivo per cui le opere rimangono incompiute – nella maggior parte dei casi, come mostra la *Figura 7*, per **mancanza dei fondi**, come accade per 338 opere sulle 647 incompiute (52%).

Seguono **motivazioni tecniche** per 168 opere incompiute, pari al 26%; **procedure fallimentari** per 112 casi (17%), **vincoli normativi** per 18 (3%) e **mancato interesse** per 7 (1%).

Figura 6 - Distribuzione delle opere incompiute 2017 per settore

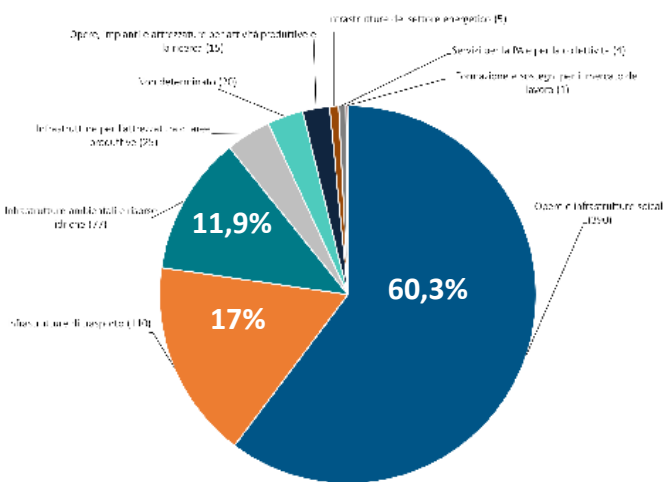


Figura 7 - Distribuzione delle opere incompiute 2017 per causa di incompiutezza

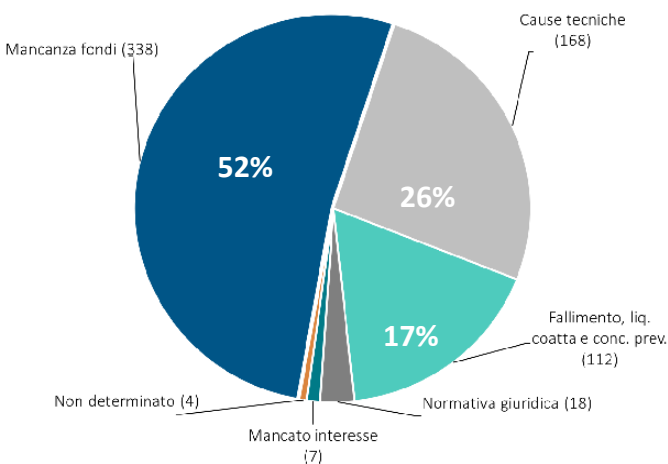


Tabella 4 - Distribuzione opere incompiute 2017 per categoria

Categoria	Totale opere incompiute
Strade regionali, provinciali e comunali	68
Impianti sportivi	61
Altre opere di edilizia pubblica	52
Edilizia scolastica	43
Fabbricati residenziali urbani	40
Edilizia sociale, culturale e assistenziale	19
Altre infrastrutture per attrezzature di aree produttive	17
Altre strutture ricreative	15
Altre opere di edilizia abitativa	15
Altro	317
Totale	647

Tabella 5 - Distribuzione opere incomplete 2017 per stato avanzamento

Fascia % avanzamento	Totale opere incomplete	%
<20%	237	37%
Da 21 a 50%	226	35%
Da 51 a 80%	119	18%
Da 81 a 90%	21	3%
Oltre 90%	44	7%
Totale complessivo	647	100%

Figura 8 - Distribuzione delle opere incomplete 2017 per fruibilità dalla collettività e usi

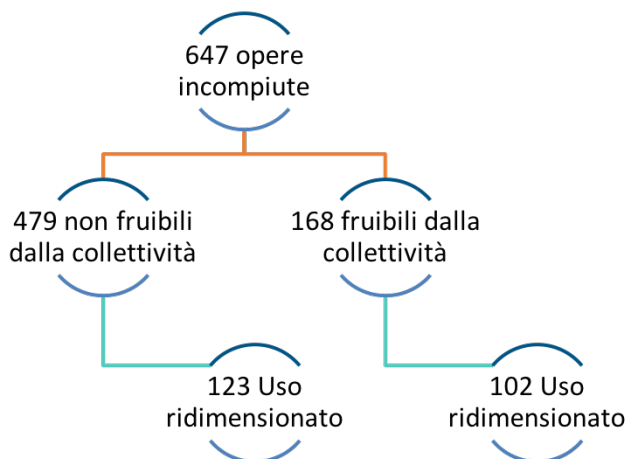
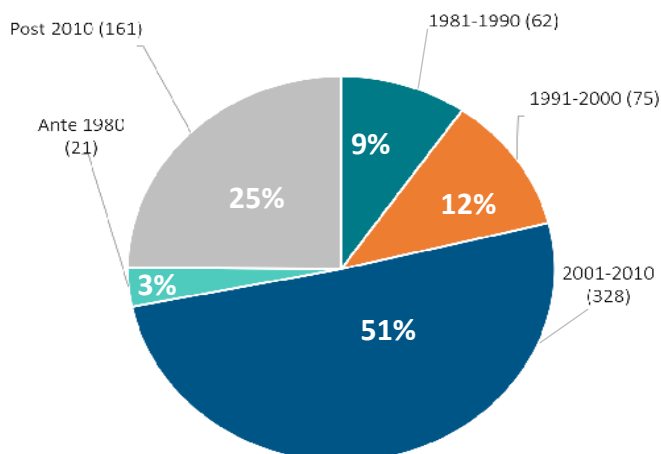


Figura 9 - Distribuzione delle opere incomplete 2017 per anzianità



STATO DI AVANZAMENTO DEI LAVORI

Nella *Tabella 5* è rappresentata la distribuzione delle opere incomplete per fascia di avanzamento.

Se colpisce il fatto che **la maggior parte delle opere risulti solo appena iniziata** (stato di avanzamento inferiore al 20% in 237 opere, pari al 37% dei casi), è rilevante anche che **una parte sia rimasta incompiuta quando lo stato di avanzamento era superiore all'80%** (65 opere, pari al 10%). **Sono rimaste a metà** (stato di avanzamento compreso tra il 21 e il 50%) **226 opere** (35%), mentre il 18% è stato completato tra il 51% e l'80%.

Ma, sebbene incomplete, tali opere sono fruibili dalla collettività? La risposta è affermativa per 168 opere pari al 26% dei casi e, in ogni caso, il 35% delle opere potrebbe essere destinata ad un uso ridimensionato (*Figura 8*).

ANZIANITÀ DELLE OPERE

Le opere incomplete sono opere recenti o i lavori dormienti risalgono a tanti anni fa? L'analisi dell'anzianità delle opere è riportata in *Figura 9*.

Come si evince dai dati, la maggior parte delle opere rimaste incomplete, 328 per l'esattezza, sono iniziate nella prima decade degli anni 2000 mentre 161 successivamente. Non mancano, tuttavia, **opere molto datate**: 75 tra il 1991 e il 2000; 62 tra il 1981 e il 1990. Infine, ce ne sono 21 iniziate addirittura prima del 1980. n

STIMA ECONOMICA DEI PROGETTI

Il valore complessivo delle 647 opere incompiute nel 2017 è pari 3,981 miliardi di euro e si stima un valore di 2,572 miliardi per il loro completamento. Nel 2018, il valore economico delle opere incompiute è aumentato complessivamente del 2% rispetto al 2017, attestandosi a 4,068 miliardi di euro, nonostante il numero delle opere sia diminuito da 647 a 546.

Come mostra la *Tabella 6*, la **distribuzione regionale vede una notevole diminuzione del valore in molte regioni**, come Umbria (-97%, da circa 161 milioni di euro a circa 5), Lazio (che passa da 157 a 20 milioni di euro, -87%), Campania (-81%, da 207 a 39 milioni di euro), Friuli Venezia Giulia (da 11 a 2,8 milioni di euro, -75%), Basilicata (da 93 a 39 milioni di euro, -58%).

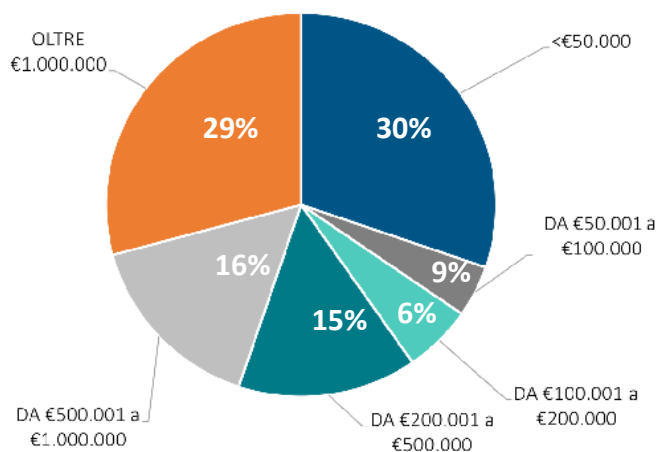
Più contenuta è la riduzione in Abruzzo (da 47 a 30 milioni di euro, -36%), Molise (da 144 a 97 milioni con una variazione percentuale del -33%), Marche (-26%, da 73 a 54 milioni) ed Emilia Romagna (-10%, da 86 a 78 milioni di euro). **Riduzione ad una sola cifra percentuale nelle due isole:** la Sardegna riduce del 6% il valore economico complessivo, passando da 246 a 230 milioni di euro, e la Sicilia riduce dell'1% da 488 a 485 milioni di euro.

Le regioni che, invece, aumentano il valore economico delle opere incompiute sono Piemonte, che con soli 9,8 milioni nel 2017 passa a 75 milioni di euro nel 2018 (+664%), **Lombardia**, con +54% (da 137 a 210 milioni di euro) e **Calabria**, con +44% (da 57 a 82 milioni di euro). Aumenti più contenuti sono registrati per Puglia (+17%, da 83 a 97 milioni di euro), Toscana (+13%, da

20 a 23 milioni di euro), Valle d'Aosta e Veneto (+8%, rispettivamente da 16 a 17 milioni di euro e da 19,7 a 21,3 milioni di euro). **Stabile la Liguria**, che si attesta intorno ai 25 milioni di euro, con +1%.

L'importo stimato per il completamento delle opere incompiute 2018 è pari a €1.971.240.982. Il 30% delle opere ha un importo inferiore ai 50 mila euro e il 29% oltre 1 milione di euro. Come mostra la *Figura 10*, il 16% delle opere necessita, per il suo completamento, di risorse finanziarie tra i 500 mila e un milione di euro e il 15% tra 200 e 500 mila euro. Residualmente, **il 4% delle opere avrebbe bisogno di finanziamenti tra i 50 e i 100 mila euro**³.

Figura 10 – Distribuzione delle opere incompiute 2017 per importo di completamento



Fonte: Elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture

Tabella 6 – Valore economico opere incompiute 2017 e 2018

Ambito rilevazione	2017			2018			Var. 2018/2017 Importo (ultimo quadro economico)
	TOT.	IMPORTO (ultimo quadro economico)	IMPORTO oneri ultimazione dei lavori	TOT.	IMPORTO (ultimo quadro economico)	IMPORTO oneri ultimazione dei lavori	
Abruzzo	31	47.119.785 €	36.614.399 €	29	30.337.545 €	26.975.870 €	-36%
Basilicata	33	93.764.441 €	38.156.303 €	18	38.944.263 €	27.770.776 €	-58%
Calabria	15	57.543.878 €	11.896.174 €	28	82.615.161 €	16.486.440 €	44%
Campania	41	207.804.291 €	128.972.271 €	26	39.332.460 €	6.017.041 €	-81%
Emilia-Romagna	16	86.448.486 €	8.385.456 €	14	78.098.471 €	56.994.142 €	-10%
Friuli-Venezia Giulia	5	11.196.444 €	2.506.550 €	3	2.853.673 €	2.239.826 €	-75%
Lazio	45	157.630.882 €	73.200.299 €	20	20.301.324 €	14.595.788 €	-87%
Liguria	4	25.573.492 €	11.086.172 €	4	25.763.492 €	9.767.412 €	1%
Lombardia	27	137.106.167 €	44.535.575 €	26	210.696.505 €	96.711.549 €	54%
Marche	16	73.522.895 €	35.104.181 €	17	54.370.378 €	41.556.253 €	-26%
Molise	14	144.522.944 €	87.972.663 €	14	97.420.609 €	76.099.594 €	-33%
Piemonte	9	9.819.749 €	2.749.800 €	13	75.009.876 €	7.927.563 €	664%
Puglia	54	82.939.948 €	58.351.742 €	41	97.324.742 € (*)	72.850.168 €	17%
Sardegna	86	246.503.994 €	39.643.847 €	80	230.743.748 €	81.194.088 €	-6%
Sicilia	162	488.305.910 €	272.816.091 €	154	485.276.366 €	274.285.267 €	-1%
Toscana	16	20.861.051 €	4.868.251 €	13	23.634.124 €	7.544.185 €	13%
Umbria	15	161.496.583 €	59.807.445 €	9	5.232.541 €	2.454.269 €	-97%
Valle d'Aosta	2	16.292.381 €	10.150.000 €	2	17.638.418 €	13.253.116 €	8%
Veneto	14	19.787.394 €	4.710.179 €	10	21.336.581 €	14.816.001 €	8%
Prov. Autonoma di Bolzano	4	9.173.791 €	8.307.201 €	0	- €	- €	-100%
Prov. Autonoma di Trento	1	18.677.000 €	2.300.000 €	0	- €	- €	-100%
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Dip. per i Trasporti, la Navigazione, gli Affari Generali e del Personale	37	1.865.574.445 €	1.630.662.510 €	25	1.471.513.827 €	1.121.701.635 €	-21%
TOTALE	647	3.981.665.952 €	2.572.797.109 €	546	4.068.090.161,43 € (*)	1.971.240.982 €	2%

Fonte: Elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture

I PROGETTI PIÙ COSTOSI

Le tre opere più costose sono la **Città dello Sport** di Tor Vergata a Roma, la **Diga di Gimigliano** sul fiume Melito in Calabria e la **Nuova linea Ferrandina-Matera L.M.-Venusio** in Basilicata (Tabella 7).



La **Città dello Sport**, nota anche come la Vela, nasce per ospitare i Mondiali di nuoto del 2009 sul progetto dell'architetto Santiago Calatrava. Dai dati, emerge che si tratta di **un'opera dal valore di circa 608 milioni di euro**. Lo stato di avanzamento dei lavori è fermo al 16,25% e per terminare l'opera occorrerebbero altri 406 milioni. **L'opera potrebbe essere fruibile dalla collettività se destinata ad un uso ridimensionato.**

La seconda opera incompiuta più costosa è la **Diga di Gimigliano sul fiume Melito in Calabria**, risalente al 1983, il cui valore economico ammonta ad oltre 259 milioni di euro, con uno stato di avanzamento dei lavori pari al 13,08%. **Per terminare l'opera occorrerebbero altri 198 milioni di euro**. Il motivo della incompletezza non solo risiede nella **mancanza di fondi** ma sussistono anche **cause tecniche e sopravvenute nuove normative**. Attualmente, l'opera non è fruibile dalla collettività, ma potrebbe essere destinata ad uso ridimensionato.



Sul podio anche la **Nuova linea Ferrandina-Matera L.M.-Venusio in Basilicata**, i cui lavori sono iniziati nel 1990 e fermi ad uno stato di avanzamento pari al 15,66%. **È un'opera del valore di 255 milioni di euro, non fruibile allo stato attuale dalla collettività** e non destinabile ad uso ridimensionato. **La causa della sua incompletezza risiede nella mancanza di fondi.**

Tabella 7 – Le tre opere incompiute più costose 2018

Anno di rif.	Titolo opera incompiuta	Categoria	Importo complessivo intervento aggiornato all'ultimo quadro economico	Importo oneri	% Avanz.	Man-canza di fondi?	Cause tecniche?	Soprav. nuove norme tec./disp. legge?	L'opera è fruibile dalla collettività?	Pos-sibile uso ri-dim.?	Anno dec. at-tuaz.
2017	Citta' dello Sport Tor Vergata	Impianti sportivi	€ 607.983.772	€ 406.434.056	16,25	Si	No	No	Si	Si	2007
2017	Diga di Gimigliano sul fiume Melito	Dighe	€ 259.735.540	€ 189.000.000	13,08	Si	Si	Si	No	Si	1983
2017	Nuova linea Ferrandina-Matera L.M.-Venusio	Linee ferroviarie	€ 255.000.000		15,66	Si	No	Si	No	No	1992

Fonte: Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture

IL CASO DELLA SICILIA

Il caso della Sicilia è particolare. È la regione con il più alto numero di opere incompiute: 154 nel 2018 per un valore economico complessivo pari a circa 485 milioni di euro. Nella *Tabella 8*, sono rappresentate le opere incompiute in Sicilia distribuite per categoria. **La categoria più costosa è quelle che riguarda le dighe**, di cui esistono due opere incompiute, per un valore complessivo di 135 milioni di euro. Segue la categoria delle **strade**, con 18 opere per un valore di 75 milioni.

Tra i primi dieci progetti più costosi si ricorda l'**invaso di Pietrarossa sul fiume Margherito tra Enna e Catania**, per un valore economico di € 75.147.869, i cui lavori si sono fermati al 94,61% del completamento per cause tecniche (e non per mancanza di fondi). **L'opera risulta non fruibile e non destinata ad un uso ridimensionato.**

Segue un'altra opera che riguarda la **costruzione del Serbatoio Piano del Campo sul Fiume Belice per un valore economico di €59.960.645,98**. Lo stato di avanzamento di questa opera è fermo al 14,10% per procedura fallimentare. **Non risulta fruibile né tantomeno utilizzabile con un uso ridimensionato.** Per le altre opere si rimanda alla *Tabella 9.n*

Tabella 8 – Le opere incompiute in Regione Sicilia, 2018. Distribuzione per categoria

Categoria	Totale opere incompiute	Importo complessivo intervento aggiornato all'ultimo quadro economico
Dighe	2	135.108.515 €
Strade regionali, provinciali e comunali	18	64.984.349 €
Altre opere di edilizia pubblica	16	47.611.529 €
Fabbricati residenziali urbani	10	31.980.826 €
Impianti sportivi	28	27.233.955 €
Strada	6	23.082.302 €
Piste ciclabili	1	22.724.104 €
Altre opere stradali	1	20.679.120 €
Edilizia scolastica	8	17.446.197 €
Edilizia sociale, culturale e assistenziale	11	11.471.258 €
Strutture ospedaliere	1	9.334.461 €
Altre opere di edilizia abitativa	3	7.542.142 €
Nd	7	6.947.151 €
Reti idriche urbane	2	5.996.572 €
Altre infrastrutture per attrezzature di aree produttive	2	5.713.127 €
Teatri ed altre strutture per lo spettacolo	3	5.449.516 €
Reti fognarie	3	5.006.537 €
Opere e infrastrutture per sedi della pubblica amministrazione	3	4.727.211 €
Preture e tribunali	2	3.522.237 €
Verde pubblico	2	3.150.387 €
Musei archivi e biblioteche	2	2.985.003 €
Altri servizi per la collettività	1	2.914.837 €
Altre strutture ricreative	2	2.549.280 €
Altre infrastrutture	2	2.000.000 €
Strade rurali	3	1.904.694 €
Discarica	2	1.707.855 €
Altre opere di protezione, valorizzazione e fruizione ambientale	1	1.704.308 €
Reti idriche rurali	1	1.546.670 €
Opere per il recupero, valorizzazione e fruizione del patrimonio rurale	1	1.533.223 €
Chiese ed altri luoghi di culto	1	1.500.000 €
Residenze sanitarie assistenziali	2	1.435.750 €
Strutture per la fruizione del patrimonio ambientale	1	1.226.585 €
Altre opere di edilizia sociale	2	1.024.839 €
Altri impianti produzione energie rinnovabili e alternative	1	530.058 €
Altre opere di difesa del suolo	1	515.116 €
Altre opere per la fruizione di beni culturali	1	435.008 €
Asili nido	1	51.645 €
Totale complessivo	154	485.276.366 €

Fonte: Elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture

Tabella 9 – Le opere incompiute in Regione Sicilia, 2018. I primi 10 progetti più costosi

N.	Descrizione opera incompiuta	Categoria	Importo complessivo intervento aggiornato all'ultimo quadro economico
1	Invaso Pietrarossa sul fiume Margherito – comuni Aidone (EN) e Mineo (CT)	Dighe	75.147.869 €
2	Lavori di costruzione del serbatoio Piano del Campo sul fiume Belice destro e condotta di allacciamento al torrente Corleone con funzione di adduttore irriguo	Dighe	59.960.646 €
3	Lavori di costruzione della strada comunale esterna "Costa"	Piste ciclabili	22.724.104 €
4	Strada per il potenziamento della accessibilità alla S.S. 189 dall'area interna dei comuni: Aragona, Santa Elisabetta, Santangelo Muxaro, San Biagio Platani, Raffadali	Strade regionali, provinciali e comunali	22.000.000 €
5	Comune di Petralia Soprana – lavori di completamento delle infrastrutture nell'area mista (artigianale-industriale) di Madonnuzza	Altre opere stradali	20.679.120 €
6	Strada esterna per lo snellimento del traffico	Strada	13.125.861 €
7	Lavori di completamento di n. 144 alloggi, 6 uffici e 6 negozi in Catania, località Librino	Fabbricati residenziali urbani	11.012.381 €
8	Lavori di costruzione di n. 210 alloggi e n. 8 botteghe in Messina località Santo Bordonaro	Altre opere di edilizia pubblica	10.748.031 €
9	Lavori di completamento della ristrutturazione del complesso immobiliare in via Ingegneros Palermo	Strutture ospedaliere	9.334.461 €
10	Lavori di completamento del collegamento tra la S.P. n. 25 di Pollina e la S.S. 286 in corrispondenza della località "Canne Masche"	Strade regionali, provinciali e comunali	8.344.000 €

Fonte: Elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture

COME INTERVENIRE? INDICAZIONI DI POLICY

L'analisi delle opere incompiute spinge a formulare alcune ipotesi di policy che si muovono lungo 7 direttrici.

1) INTERVENTI EX ANTE: MONITORAGGIO DELLE OPERE

L'aver costituito l'anagrafe delle opere incompiute è senz'altro un primo passo fondamentale per quantificare il fenomeno e capire dove bisogna intervenire. **È necessario un intervento ex ante per monitorare le opere pubbliche e seguirne l'intero ciclo di vita.**

A tale proposito, con legge n.130 del 16 novembre 2018, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è stato istituito l'**AINOP – Archivio Informatico Nazionale delle Opere Pubbliche**⁴ (ancora in versione beta), con l'obiettivo di **monitorare lo stato delle opere e valutarne il livello di sicurezza**, per agevolare il processo di programmazione e finanziamento degli interventi di riqualificazione o di manutenzione e stabilirne il grado di priorità. Si basa sulla **interoperabilità delle varie PA**, le quali detengono e gestiscono i dati riferiti ad un'opera pubblica e all'esecuzione dei lavori.

La piattaforma registra una serie di dati sulle opere: dati tecnici ed economico-finanziari, monitoraggio tecnico dell'opera, manutenzioni, lavori in corso, contesto territoriale, documentazione fotografica, dati di contesto e segnalazioni. In questo modo, **si può censire il patri-**

monio delle opere pubbliche di competenza degli Enti e delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle Regioni, delle autonomie locali (Province Autonome, Province, Città metropolitane, ecc.) e di tutti i Comuni presenti sull'intero territorio nazionale.

Oltre a censire le opere, grazie all'analisi dei dati sarà possibile **individuare le opere da porre in sicurezza con interventi ad hoc**, classificandole anche in base alle priorità d'urgenza. **Ad ogni singola opera viene assegnato un codice IOP– Identificativo Opera Pubblica** che contraddistingue e identifica in maniera univoca l'opera medesima riportandone le caratteristiche essenziali e distintive.

L'alimentazione di AINOP consentirà un maggiore controllo delle Opere Pubbliche durante il loro intero ciclo di vita; controllo inteso sia in termini di monitoraggio dello stato dell'infrastruttura fisica per la sicurezza dei trasporti e dei cittadini, sia in termini di definizione di un piano di azione in relazione alle priorità di intervento e sia in termini di miglioramento della semplificazione, celebrità, accuratezza delle attività e tempestività degli interventi manutentivi e, al contempo, efficientamento della spesa pubblica. **È necessario uno sforzo da parte di tutte le PA interessate ad alimentare il sistema con i dati delle loro opere pubbliche**, anche se questo non basta. **Occorrono esperti che possano analizzare i dati e intervenire tempestivamente.**

Nella *Figura 11*, è rappresentato il **monitoraggio delle opere pubbliche in Italia, aggregate secondo i seguenti settori di intervento**: 117.233 immobili (scuole, ospedali, municipi, ecc..), 61.626 trasporti, 43.793 ambiente e energia, 6.403 ricerca, ITC, aree produttive e altro. Secondo le fasi progettuali, **si riscontrano 34.621 opere in progettazione, 49.627 in esecuzione, 82.665 concluse, 25.525 disponibili alla collettività.**

2) INTERVENTI EX POST: USI ALTERNATIVI O RIDIMENSIONATI DELLE OPERE

Per valorizzare le opere pubbliche incompiute situate nelle città metropolitane e nei comuni capoluogo di provincia, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Turismo (MIBAC) hanno siglato un accordo con l'obiettivo di verificare, con le risorse a disposizione, **la possibilità di**

recuperare beni presenti nell'Anagrafe, eventualmente destinandoli a usi diversi da quelli originariamente previsti, purché compatibili e conformi alle normative vigenti⁵.

L'accordo MIT-MIBAC prevede di **attingere ai finanziamenti dal fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).**

3) IL DECRETO SBLOCCA CANTIERI: ADEGUAMENTI NORMATIVI NECESSARI PER SNELLIRE E SEMPLIFICARE I PROCESSI DI EROGAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE.

Il 14 giugno 2019 è entrato in vigore il c.d. Decreto c.d. Sblocca Cantieri (D.Lgs. 32 del 18 aprile 2019) convertito con L. n. 55 del 14 giugno 2019 recante *“Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenera-*

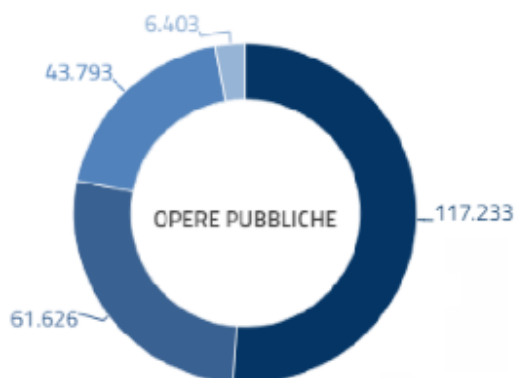
Figura 11 – Situazione opere pubbliche in Italia, anno 2018



BANCA DATI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

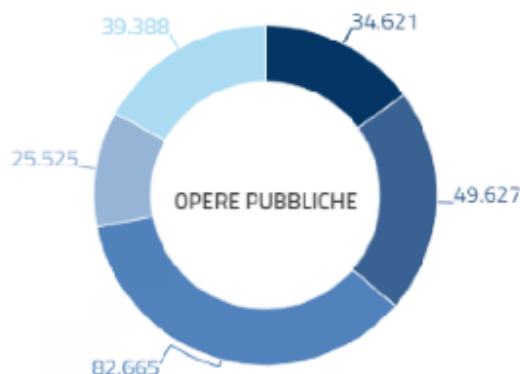
I DATI DELLA FINANZA PUBBLICA ACCESSIBILI A TUTTI

DATI AGGIORNATI A DICEMBRE 2018



● IMMOBILI ● TRASPORTI
● AMBIENTE ED ENERGIA

DATI AGGIORNATI A DICEMBRE 2018



● PROGETTAZIONE ● ESECUZIONE
● CONCLUSIONE ● FUNZIONALITA' ● ALTRO

Fonte: [BDAP - Banca Dati Amministrazioni Pubbliche](#)

zione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici". Con la conversione in legge dello **Sblocca Cantieri**, diventano operative varie **modifiche al Codice appalti e al Testo Unico sull'edilizia**.

Le novità introdotte dal decreto dovrebbero **velocizzare le nuove gare d'appalto**, cioè quelle che saranno bandite a partire da oggi, nonché eliminare alcuni impedimenti burocratici, attraverso **la semplificazione e l'accelerazione degli affidamenti pubblici**, nel rispetto dei principi di concorrenzialità e trasparenza. Come evidenziato in *Figura 7*, **il 17% delle opere risulta incompiuto a causa del fallimento o liquidazione coatta dell'impresa a cui erano stati affidati i lavori. Il De-**

creto facilita, in tal senso, **la continuazione dei lavori da parte della stessa azienda in concordato o di un'azienda sostituta**, nel caso di utilizzo dello strumento dell'**avalimento rinforzato** grazie a cui **un'impresa, nel momento in cui formula l'offerta, deve indicarne un'altra che sarà costretta a subentrare nel caso in cui la prima non possa proseguire i lavori per mancanza di fondi**.

In questo modo, **si cerca di dare continuità all'esecuzione del contratto pubblico**, anticipando i contenuti della riforma prevista dal recente D.Lgs n.14 del 2019, recante codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, in vigore da agosto 2020.

Tra le principali novità:

1) **Appalto integrato**, ovvero l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori sarà consentito fino al 31 dicembre 2020;

2) **Lavori di manutenzione ordinaria**, il cui affidamento con progettazione semplificata è previsto fino a 2,5 milioni di euro;

3) Per gli appalti di lavori sopra soglia il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve essere preceduto dal **documento delle alternative progettuali**;

4) I progettisti che redigono il progetto da porre a base di gara possono partecipare a questa per la realizzazione dell'opera progettata garantendo **l'adozione di misure per non falsare la concorrenza**;

5) **Affidamento di lavori sotto soglia** (dai 40.000 ai 150.000 euro), previa consultazione di almeno 3 operatori economici, nonché **l'innalzamento della soglia della procedura negoziata con almeno dieci operatori economici**, per importi pari o superiori a 150.000 e inferiori a 350.000 euro;

6) **Criterio di aggiudicazione**, ovvero le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei contratti sottosoglia sulla base del criterio del minor prezzo oppure sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (individuata sulla base del miglior rapporto qualità/ prezzo), senza obbligo di motivare la scelta. Il criterio tenta di risolvere il problema emerso più volte di aggiudicazioni con offerte troppo basse, a cui sono seguiti, inevitabilmente, i fallimenti delle imprese appaltanti

7) **Istituzione di un commissario straordinario** a cui vengono attribuiti poteri straordinari per rivedere ed approvare i progetti delle opere non ancora appaltate.

4) RIDUZIONE TEMPI DI ATTUAZIONE

Un'altra variabile su cui intervenire riguarda i **tempi per la realizzazione delle opere**; occorre, infatti, un **intervento mirato alla riduzione dei tempi di attuazione delle opere pubbliche**. Come emerge dall'analisi dell'Agenzia di Coesione Territoriale⁶ (Figura 12), **il tempo di attuazione delle opere infrastrutturali è pari a circa 4 anni e 5 mesi**, con una crescita progressiva rispetto a quella del valore economico dei progetti: si va da meno di 3 anni per i progetti di importo inferiore ai 100 mila euro a 15,7 anni per i grandi progetti dal valore di oltre 100 milioni di euro. La **fase di progettazione** presenta durate medie variabili tra 2 e 6 anni, la **fase di aggiudicazione dei lavori** oscilla tra 5 e 20 mesi circa e i **tempi medi dei lavori** variano tra 5 mesi e quasi 8 anni, invariati rispetto al 2014.

Il settore caratterizzato dalle durate più lunghe è quello degli "Altri trasporti", che comprende interventi infrastrutturali nei trasporti ferroviari, marittimi, aerei, lacuali e fluviali, compresi porti, aeroporti, stazioni e interporti: 3,4 anni per la progettazione, 1 anno per l'affidamento e 2,5 anni per l'esecuzione con una media di 6,8 anni complessivi. Il **settore dell'edilizia**, invece, che comprende anche opere di edilizia pubblica abitativa e scolastica, **si caratterizza per le durate più brevi**: 3,8 anni complessivi, di cui 2,4 per la progettazione, 0,5 anni per l'affidamento e 0,9 per l'esecuzione (Figura 13).

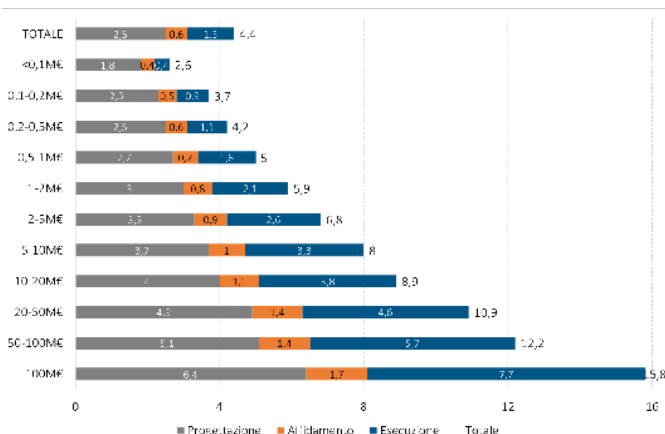
5) RIDUZIONE TEMPI DI PAGAMENTO DELLA PA

Secondo l'ANCE⁷ (Associazione Nazionale Costruttori Edili), i **pagamenti della PA continuano a rappresentare una forte criticità** per l'attività delle imprese di costruzioni in Italia.

Nel primo semestre 2017, il **70% delle imprese di costruzioni registra ritardi nei pagamenti della PA**. In media, le imprese che realizzano lavori pubblici vengono pagate 156 giorni (5 mesi) dopo l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori, contro i 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria. Nonostante si registrino forti diminuzioni di ritardi nei pagamenti (Figura 14), **la direttiva europea in materia di ritardo di pagamento rimane spesso disattesa nel settore dei lavori pubblici in Italia**.

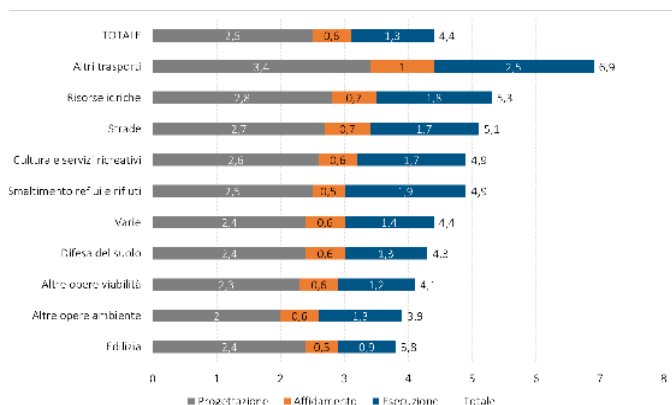
Questa esigenza è stata ribadita anche recentemente dall'Associazione dei costruttori, in occasione

Figura 12 – Tempi di attuazione delle opere pubbliche per classi di costo e fasi



Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, Riproduzione Figura 3, Temi CPT. Rapporto 2018 sui Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche, Numero 6, 2018.

Figura 13 – Tempi di attuazione delle opere pubbliche per settore e fasi

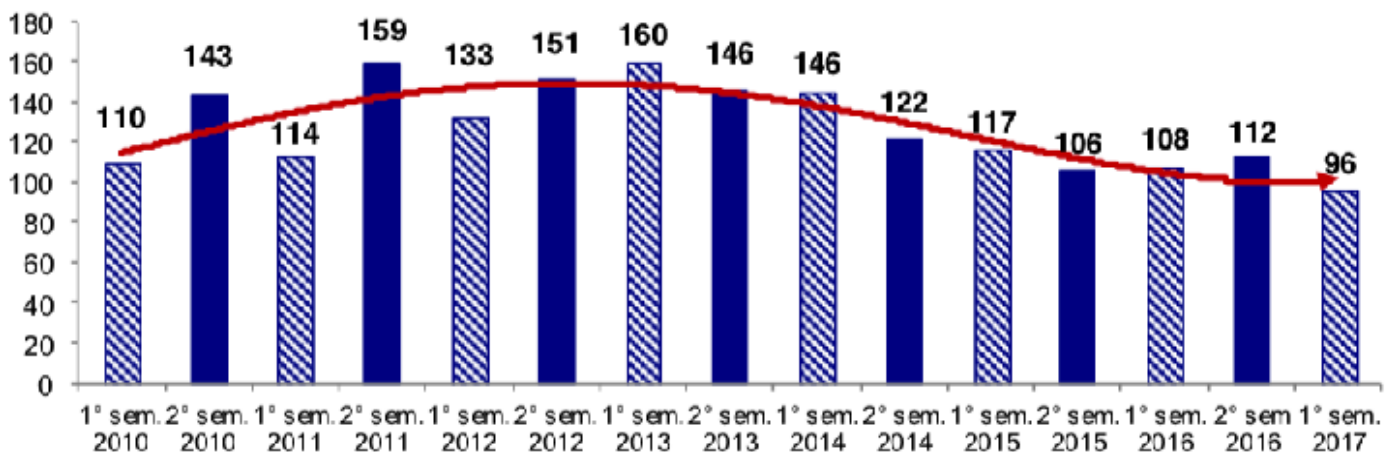


Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, Riproduzione Figura 4, Temi CPT. Rapporto 2018 sui Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche, Numero 6, 2018.

dell'incontro istituzionale al Parlamento Ue a Bruxelles, durante il quale il Presidente Buia ha affermato che "è necessario affrontare il problema della burocrazia. [...] In Italia la PA ha 8 miliardi di ritardi sui pagamenti alle imprese del mondo delle costruzioni"⁸.

Occorre semplificare e accelerare i processi burocratici per risollevarne l'operatività delle imprese, step indispensabile per crescere in competitività.

Figura 14 – Ritardo medio nei pagamenti della PA 2017 - Giorni medi di ritardo



Fonte: ANCE, Estratto dall'Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle Costruzioni – Luglio 2017

6) GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PIÙ EFFICIENTE

L'analisi prosegue focalizzandosi sul livello di efficienza della giustizia amministrativa e se sia necessario intervenire per migliorarla.

Secondo uno studio del Consiglio di Stato⁹ nel 2016, **le procedure bandite sono state 120.628, per un ammontare complessivo di 110.327.176.475 euro**. Il numero dei ricorsi in materia di appalti depositati dinanzi ai TAR è stato di 3.329 (in diminuzione rispetto al 2015 del 7%). Se il trend a livello nazionale mostra **segnali positivi di diminuzione del numero dei ricorsi**, come si evince dalla **Tabella 10 la distribuzione sul territorio mostra invece disomogeneità**. Il TAR di Roma registra il maggior numero di ricorsi (568, pari al 17% dei ricorsi nazionali), con un aumento del 3,3% rispetto al 2015. Seguono **Napoli**, con 320 ricorsi nel 2016, diminuiti di un terzo rispetto all'anno precedente – **in valore assoluto, è il TAR che ha diminuito di più il numero di ricorsi (-157)** – Milano (da 337 a 297, -12%) e Salerno (da 178 a 115, -35,4%).

Ci sono situazioni, tuttavia, in cui il numero dei ricorsi è aumentato. **Tra i TAR che registrano un aumento di ricorsi**, a parte quello di Roma, ci sono Torino (da 121 a 138, +14%), Bologna (da 89 a 115, +29%), Potenza (da 55 a 68, +23,6%), Genova (da 51 a 65, +27%), Trieste (da

41 a 56, +30%), L'Aquila (da 51 a 54, 6%), Trento (da 25 a 39, +56%), Perugia (da 38 a 39, +3%) e Parma (da 21 a 26, +24%).

Da un confronto tra il dato dei ricorsi rispetto al numero degli appalti, emerge che **gli appalti impugnati dinanzi al giudice amministrativo sono, tendenzialmente, circa il 2,7% del totale di quelli banditi (3.329 su 120.628)**. Per l'88% dei ricorsi, vale a dire 2.918 su 3.329, viene fissata udienza cautelare e risultano 849 i provvedimenti di accoglimento, che sortiscono un effetto "sospensivo" della procedura di gara con conseguente "blocco" temporaneo del processo produttivo. **Per il 2016, l'"effetto bloccante" del TAR si è verificato per 849 delle 120.628 procedure bandite, pari allo 0,7%**, e, considerando le ulteriori 123 sospensive in appello pronunciate dal Consiglio di Stato, la percentuale sale allo 0,81%, per un totale di 972 procedure bloccate. Rapportando però le 972 procedure bloccate rispetto al numero di ricorsi, si scopre che **un ricorso su tre ha un effetto sospensivo**.

Occorre, a questo punto, analizzare anche il valore economico delle procedure sospese. Senza considerare i ricorsi in appello, come evince dalla **Figura 15, le procedure con importi più elevate sono anche quelle più contestate**; 1.617 (quasi il 50%) con un valore di oltre un

Tabella 10 – Ricorsi in materia di appalti 2015 e 2016

Sedi TAR	2015	2016	2016/2015 %	Δ2016-2015	% di composizione 2016
Roma	550	568	3%	18	17%
Napoli	477	320	-33%	-157	10%
Milano	337	297	-12%	-40	9%
Catania	187	185	-1%	-2	6%
Bari	193	176	-9%	-17	5%
Venezia	148	156	5%	8	5%
Firenze	152	141	-7%	-11	4%
Torino	121	138	14%	17	4%
Palermo	142	135	-5%	-7	4%
Lecce	135	129	-4%	-6	4%
Bologna	89	115	29%	26	3%
Cagliari	127	115	-9%	-12	3%
Salerno	178	115	-35%	-63	3%
Catanzaro	98	101	3%	3	3%
Potenza	55	68	24%	13	2%
Genova	51	65	27%	14	2%
Pescara	51	61	20%	10	2%
Trieste	43	56	30%	13	2%
L'aquila	51	54	6%	3	2%
Brescia	80	54	-33%	-26	2%
Ancona	52	52	0%	0	2%
Latina	48	41	-15%	-7	1%
Trento	25	39	56%	14	1%
Perugia	38	39	3%	1	1%
Reggio Calabria	46	33	-28%	-13	1%
Parma	21	26	24%	5	1%
Campobasso	23	20	-13%	-3	1%
Bolzano	35	18	-49%	-17	1%
Aosta	12	12	0%	0	0%
Ricorsi depositati	3.565	3.329	-7%	-236	100%

Fonte: Elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati Consiglio di Stato

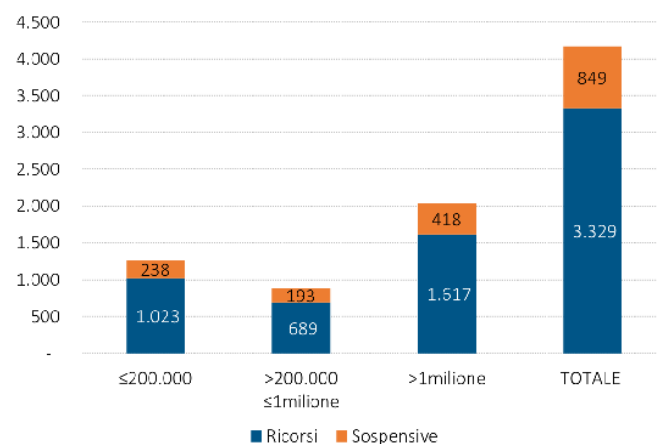
milione. Il numero di ricorsi cresce in funzione dell'importo bandito, probabilmente per l'incidenza degli oneri che l'impresa deve affrontare per sostenere il giudizio in relazione ai benefici ottenibili in caso di accoglimento del ricorso. **Su 849 procedure sospese, quasi la metà (418) ha un valore al di sopra di un milione.**

Un caso particolare riguarda gli appalti CONSIP. Come mostra la *Tabella 11*; il totale degli appalti nel biennio 2015-2016 è di 448, per un valore complessivo di circa 18 miliardi di euro. A fronte di 448 procure bandite, risultano 125 ricorsi, dunque **circa 1 una procedura su 4 si trasforma in ricorso**. Dallo studio del Consiglio di Stato, tuttavia, emerge il fenomeno della "autosospensione" "che si verifica in presenza di gare o lotti sospesi non già in forza di ordinanze cautelari, ma di autonome decisioni di opportunità della centrale di committenza che ha preferito, in molti casi, attendere l'esito del giudizio"¹⁰.

Quanto alla durata del giudizio cautelare, negli ultimi anni si è estremamente ridotta. **I tempi per ottenere una prima deliberazione dal TAR in ordine alla necessità di sospendere la procedura in ragione dell'eventuale sua contrarietà a legge**, oppure di consentire la naturale prosecuzione della stessa, **si attestano su una durata media di 42 giorni nel 2015, che scendono a 33 nel 2017**. Invece, per gli appalti CONSIP, quelli quindi a valore economico più elevato, i valori medi aumentano (*Tabella 12*). Secondo un'analisi condotta da Consip¹¹, nel periodo 2012-2019 sono stati definiti 596 ricorsi di cui 370 primi gradi di giudizio e 226 successivi gradi. Circa la metà dei ricorsi viene definito in meno di 6 mesi, ma per l'altra metà occorrono da 6 fino a oltre 24 mesi (il 37% meno di un anno, il 9% tra uno e due anni e il 6% oltre due anni).

In conclusione, dall'analisi dei dati emerge che **la percentuale di impugnazione delle procedure di appalto è pari a circa al 2,7%**. Se, invece, si considerano grandi appalti Consip di valore elevato, **il tasso di impugnazione sale a circa il 30%, ben al di sopra della media nazionale**. La percezione che la percentuale delle impugnazioni sia più elevata dipende dal fenomeno dell'"autosospensione", per cui la stazione appaltante decide autonomamente, e non in forza di una ordinanza cautelare, di sospendere la gara bandita. Secondo la Corte dei Conti¹²,

Figura 15 – Ricorsi e sospensive 2016 per valore economico



Fonte: Elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati Consiglio di Stato

Tabella 11 – Appalti CONSIP

	2015	2016	2015-2016
Appalti CONSIP	233	215	448
Valore economico in Miliardi di euro	11,501	6,416	17,917
Ricorsi			125
% Ricorsi			28%

Fonte: Elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati Consiglio di Stato

Tabella 12 – Tempi medi di definizione di ricorsi appalti CONSIP

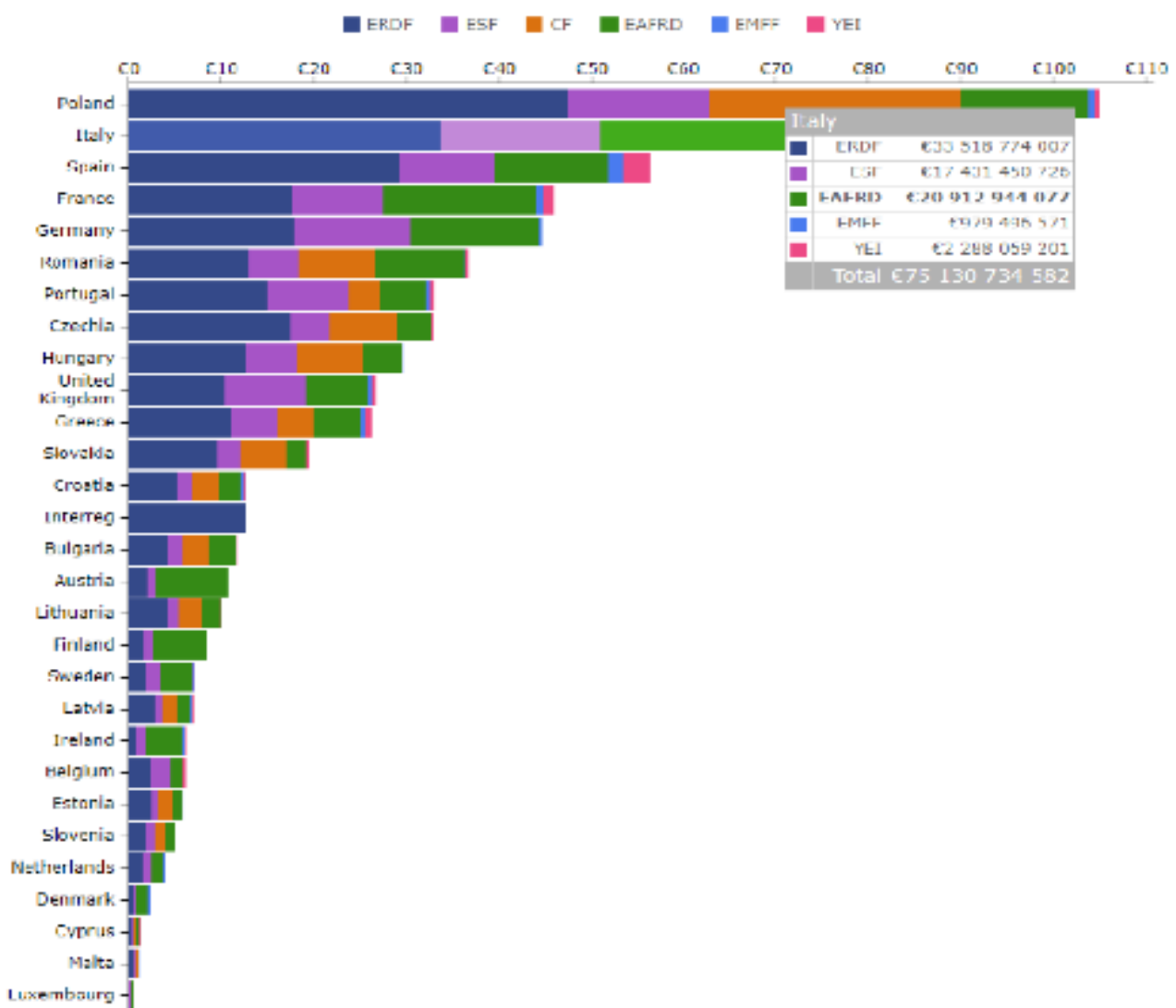
Tempi	Primo grado	Gradi successivi	Totale	%
< 6 mesi	177	112	289	48%
6 -12 mesi	142	76	218	37%
12 - 24 mesi	27	29	56	9%
> 24 mesi	24	9	33	6%
Totale	370	226	596	100%

Fonte: Elaborazione Centro Studi Fondazione Ergo su dati CONSIP

il fenomeno può essere arginato bandendo delle “gare di dimensioni più ridotte, che si indirizzino anche alle piccole e medie imprese, oggi coinvolte – in gran parte dei casi – solo in via eventuale oppure nella fase esecutiva di un appalto aggiudicato ad aziende di maggiori dimensioni”.

L'importanza di ridurre il contenzioso sulle gare Consip risiede nel fatto che l'impedimento dei contratti già assegnati “si traduce in maggiori costi per lo Stato, in ritardi e diseconomie di sistema e minore conformità alla disciplina vigente per effetto delle (conseguenti) proroghe tecniche”.

Figura 16 – Bilancio totale per Stato membro, miliardi di euro (aggiornamento giornaliero)



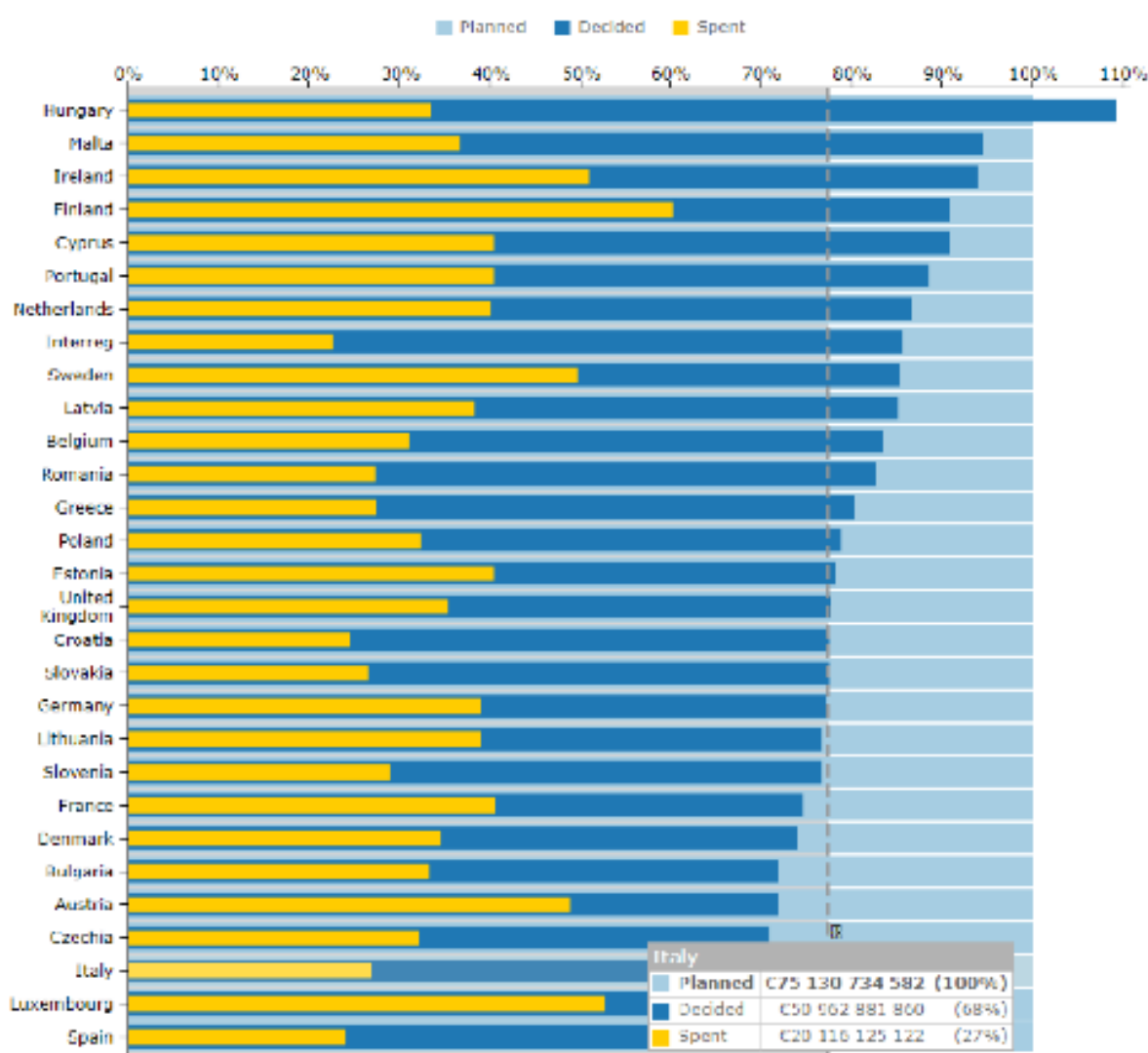
Fonte: Commissione Europea, Total Budget by Member State, EUR Billion (daily update)

7) USO PIÙ EFFICIENTE DI FONDI EUROPEI

Saper usufruire nel miglior modo possibile delle risorse comunitarie costituisce una grande opportunità per il paese. Come mostra la *Figura 16*, l'Italia è seconda in Ue per fondi strutturali ricevuti da Bruxelles, dopo la Polonia.

Risulta, tuttavia, terzultima nel loro utilizzo; inoltre, nel periodo 2014-2020, l'Italia può contare su 75,13 miliardi di euro, ma a giugno 2019 ha impegnato solo il 68% delle risorse (50,962 miliardi di euro) e speso il 27% (20,116 miliardi di euro) (*Figura 17*). n

Figura 17 – Stato di attuazione dei fondi strutturali europei per Stato membro



Fonte: Commissione Europea, [EU overview of implementation by Member State – total cost of selection and spending as % of planned](#). (Period Covered: up to 30/6/2019, Refresh Date: 27/9/2019)

PERCHÉ INTERVENIRE. UNA PA PIÙ EFFICIENTE

Il tema delle opere incompiute è certamente molto importante. **Se l'opera pubblica non viene completata o destinata ad un uso alternativo, diventa un costo che grava sulla collettività.**

La presenza di 546 opere incompiute in Italia, per un valore complessivo nel 2018 di oltre 4 miliardi, è il sintomo di poca efficienza della PA – **indispensabile, invece, per la competitività delle imprese, per il benessere dei cittadini e per la crescita economica.** Numerosi indicatori, infatti, dimostrano come **una minore efficienza della PA si traduce in maggiori costi e minore competitività delle imprese e, quindi, in una minore crescita del Paese¹³.**

Secondo un'analisi effettuata dall'Ufficio Studi della CGIA di Mestre (Associazione Artigiani e Piccole Imprese), se la nostra PA fosse efficiente, ad esempio, quanto quella tedesca, l'Italia risparmierebbe 75 miliardi di euro ogni anno, ne risparmierebbe 40 se fosse come quella austriaca e 8 se fosse come quella spagnola¹⁴.

Tempi lunghi, ritardi della PA, oneri burocratici eccessivi scoraggiano gli investimenti e incidono negativamente sulla produttività, compromettendo competitività e crescita delle imprese italiane. n

NOTE AL TESTO

1 www.servizicontrattipubblici.it

2 <http://www.itaca.org/>

3 I dati si riferiscono alle opere incompiute 2017

4 <http://ainop.mit.gov.it/>

5 <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/opere-incompiute/opere-pubbliche-incompiute-accordo-mit-e-mibac-per-il-recupero>

6 AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, Riproduzione Figura 3, Temi CPT. Rapporto 2018 sui Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche, Numero 6, 2018

7 ANCE, Estratto dall'Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle Costruzioni – Luglio 2017

8 ANCE, Comunicato stampa 9 ottobre, L'ANCE a Bruxelles: costruzioni indispensabili per un vero Green New Deal

9 CONSIGLIO DI STATO, *Analisi di impatto del contenzioso amministrativo in materia di appalti, 2017*

10 CONSIGLIO DI STATO, *Analisi di impatto del contenzioso amministrativo in materia di appalti, 2017, pag. 27*

11 CONSIP, *Analisi contenzioso iniziative Consip I Trimestre 2019*

12 CORTE DEI CONTI, *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Consip S.p.A. 2017, Determinazione n. 70, 11 giugno 2019, Roma, pag. 75*

13 F. GALLONE, S. SPAZIANI, S. TRENTO, *Una Pubblica Amministrazione più efficiente: una priorità per l'economia italiana*, Napoli: Scriptaweb, 2012

14 CGIA MESTRE, *Comunicato Stampa, Pubblica Amministrazione tedesca. In confronto alla nostra risparmia 75mld di euro, 26 febbraio 2011. L'analisi condotta dall'Ufficio Studi della CGIA di Mestre e divulgata in un comunicato stampa del 26 febbraio 2011, ha misurato il livello di efficienza delle Pubbliche Amministrazioni di alcuni paesi europei, mettendo a confronto la spesa media per il funzionamento della PA (spesa per il personale e per gli acquisti di beni e servizi) in percentuale del PIL, nel periodo 2005-2009. E' risultato che l'Italia, nel periodo esaminato, ha una spesa di funzionamento della PA pari al 16,4% del PIL, contro 15,9% della Spagna, 13,8% dell'Austria e 11,5% della Germania.*

(*) pag. 14 Il valore dell'importo risultante dall'ultimo quadro economico per Regione Puglia pubblicato nell'Open Data del MIT per il 2018 è pari 1.056.970.798,35. Il dato scaturisce dall'aver conteggiato l'importo €960.606.662,00 per l'opera IMPIANTI SPORTIVI LOCALITA' SCALORIA (CUP J32113000070005). Il dato invece presentato in tabella è ricalcolato considerando il valore del 2017 pari a €960.606,00.

BIBLIOGRAFIA

- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, Riproduzione Figura 3, Temi CPT. Rapporto 2018 sui Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche, Numero 6, 2018
- ANCE, Comunicato stampa 9 ottobre, L'ANCE a Bruxelles: costruzioni indispensabili per un vero Green New Deal
- ANCE, Estratto dall'Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle Costruzioni – Luglio 2017
- CGIA MESTRE, Comunicato Stampa, Pubblica Amministrazione tedesca. In confronto alla nostra risparmia 75mld di euro, 26 febbraio 2011
- CONSIGLIO DI STATO, *Analisi di impatto del contenzioso amministrativo in materia di appalti, 2017*
- CONSIP, *Analisi contenzioso iniziative Consip I Trimestre 2019*
- CORTE DEI CONTI, *Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Consip S.p.A. 2017, Determinazione n. 70, 11 giugno 2019, Roma*
- F. GALLONE, S. SPAZIANI, S. TRENTO, *Una Pubblica Amministrazione più efficiente: una priorità per l'economia italiana*, Napoli: Scriptaweb, 2012

FONDAZIONE ERGO

LAVORIAMO PER UN FUTURO MIGLIORE

Fondazione Ergo è l'ente che riunisce imprese, sindacati e università in un progetto di ricerca, formazione e certificazione dei sistemi di misurazione del lavoro e del controllo dei carichi biomeccanici. La Fondazione, che opera nell'assoluta neutralità nelle relazioni tra impresa e sindacato, ha l'obiettivo di armonizzare produttività e sicurezza sul lavoro. Il metodo MTM (Methods-Time Measurement), al centro dell'attività della Fondazione, è il sistema di predeterminazione dei tempi di esecuzione del lavoro con la più ampia distribuzione mondiale. MTM assegna il tempo in funzione del metodo di lavoro progettato sulla base di standard di rendimento internazionali. Il modello ERGO-MTM, da noi definito, consente la progettazione e la gestione ergonomica e produttiva delle postazioni di lavoro.

IL CENTRO STUDI

Il Centro Studi svolge, nel quadro degli obiettivi della Fondazione Ergo, un'attività scientifica autonoma e sistematica di indagine, analisi e ricerca su argomenti di carattere economico-industriale, organizzativo, ergonomico e tecnico. Il ruolo del Centro Studi è quello di delineare e sviluppare le linee dell'attività culturale della Fondazione oltre che consentire una maggior conoscenza, diffusione e interpretazione dei fenomeni generali del mondo dell'industria italiana.



FONDAZIONE ERGO

VIA PROCACCINI, 10 . 21100 VARESE . TEL. +39 0332 239 979

CENTRO STUDI

RACHELE SESSA . E-MAIL R.SESSA@FONDAZIONERGO.IT

