



*Agenzia per la  
Coesione Territoriale*

SISTEMA  
**CPT**  
CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

OSSERVATORI REGIONALI CONTRATTI PUBBLICI

GESTIONE DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI DI LAVORI PUBBLICI  
ED ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

**INDAGINE DIRETTA  
AI RESPONSABILI UNICI DI PROCEDIMENTO  
- RAPPORTO DI SINTESI PER IL LAZIO -  
DICEMBRE 2020**

COORDINAMENTO IRPET



IRPET

LAZIO  
crea

Liguria  
Ricerche  
della FISE

ART-ER  
ATTIRATIVITÀ  
EUCENTRO  
TERRITORIO



# Il progetto d'indagine



# Metodologia e strumenti d'indagine



Indagine volta ad esaminare i principali profili delle procedure connesse alla realizzazione delle opere pubbliche, parte rilevante di quegli investimenti pubblici che sono oggi al centro della politica economica europea e nazionale ed oggetto, negli ultimi anni, di ripetute ed importanti revisioni normative, non ultimo il Decreto Semplificazione appena approvato dal Governo.



Vuole raccogliere suggerimenti e proposte da parte dei Responsabili Unici del Procedimento (RUP) in merito alla gestione degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici o servizi connessi (incarichi di progettazione, direzione lavori, etc.) e all'attuazione degli interventi.

- **Universo di riferimento:** R.U.P. delle sei regioni Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Toscana, Puglia, Sicilia
- **Metodo di rilevazione:** CAWI (Computer Assisted Web Interview), auto-compilazione questionario web a seguito di invito mail e abilitazione ad accesso riservato
- **Questionario:** parte generale, fase di progettazione, fase di aggiudicazione, fase di esecuzione e collaudo

# Comunicazione e rilevazione



OSSERVATORI REGIONALI CONTRATTI PUBBLICI



## Scheda di Presentazione del Progetto

**"Indagine in merito alla gestione degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici e all'attuazione degli interventi".**

Gli investimenti vengono riconosciuti come un fondamentale fattore di crescita e competitività. Per questi motivi oggi gli investimenti pubblici sono al centro della politica economica europea e nazionale. Negli ultimi anni, la normativa di settore è stata oggetto di diverse importanti revisioni che si sono succedute nel tempo a brevissima distanza l'una dall'altra: il varo del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs 50/2016), il correttivo al Codice (D.Lgs 56/2017), il c.d. intervento "sblocca cantieri" (DL 32/2019 e Legge 55/2019) e, in questi giorni, il Decreto Semplificazione.

Il Sistema dei CPT dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e i Nuclei Regionali, in collaborazione con gli Osservatori regionali contratti pubblici e gli Istituti di ricerca delle regioni aderenti, ha promosso un progetto di ricerca volto ad esaminare i principali profili delle procedure connesse alla realizzazione delle opere pubbliche, attraverso il metodo dell'indagine diretta. I responsabili di progetto sono, infatti, i soggetti più capaci di fornire un contributo conoscitivo efficace sul tema in oggetto, la cui opinione è essenziale nel processo informativo e decisionale. I risultati dell'indagine verranno resi disponibili e diffusi in occasioni pubbliche.

L'indagine si pone in continuità con quella di carattere più generale promossa nello scorso mese di luglio dalla Conferenza delle regioni et al. sulle "cause di rallentamento degli appalti pubblici in Italia" e approfondisce l'ambito dei lavori pubblici e servizi connessi. Si guarderà alle diverse fasi delle opere pubbliche: programmazione, affidamento ed esecuzione analizzando diversi aspetti che possono incidere sull'attività del RUP: dalla fase politica delle decisioni, al quadro normativo regolamentare, alle risorse, all'organizzazione delle amministrazioni, ai rapporti con le imprese.

Gli Osservatori regionali contratti pubblici di Sicilia, Liguria e Emilia seguiranno l'indagine direttamente. I RUP verranno contattati attraverso apposita mail dagli Osservatori che si occuperanno anche della raccolta dei questionari. Questlab srl è la società specializzata incaricata della gestione tecnica della rilevazione diretta rivolta agli operatori del settore, che curerà l'indagine nelle regioni Toscana, Lazio e Puglia.

Tutti i questionari confluiranno in un unico data set e verranno analizzati in modo integrato. In ogni caso verrà garantita la riservatezza delle informazioni personali secondo le normative sulla privacy, i dati raccolti saranno elaborati e presentati solo in forma aggregata e anonima.

Certi dei benefici di questa iniziativa, ci auguriamo di poter contare anche sul Vostro prezioso contributo.

Cordiali saluti.

Agenzia per la Coesione Territoriale

Il Direttore Generale

Massimo Sabbatini

Il conferimento delle risposte al questionario è facoltativo. I dati forniti dalle imprese saranno tutelati dalle disposizioni in materia di segreto statistico e dai principi di protezione dei dati personali stabiliti dal Regolamento UE 2016/679. In particolare i dati personali sono trattati per finalità statistiche (Art. 89 GDPR) e diffusi solo in forma anonima ed aggregata a fini statistici. L'informativa completa è disponibile nel sito dell'indagine.

- **Lettera di presentazione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale**
- **preavviso degli Osservatori regionali ai RUP**  
- 6 ottobre
- **invito con credenziali per la compilazione**  
- 7 ottobre
- **tre solleciti per i non rispondenti**
- **chiusura rilevazione**  
- 30 ottobre



Questo lavoro approfondisce, con specifica attenzione all'ambito dei lavori pubblici, la recente indagine "Sulle cause di rallentamento degli appalti pubblici in Italia" promossa dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in collaborazione con Confindustria, Ance e università LUISS.



Agenzia per la  
Coesione Territoriale

OSSERVATORI REGIONALI CONTRATTI PUBBLICI

SISTEMA  
CPT  
CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

# Risultati della rilevazione

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

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

Validazione sulla base del  
completamento del questionario

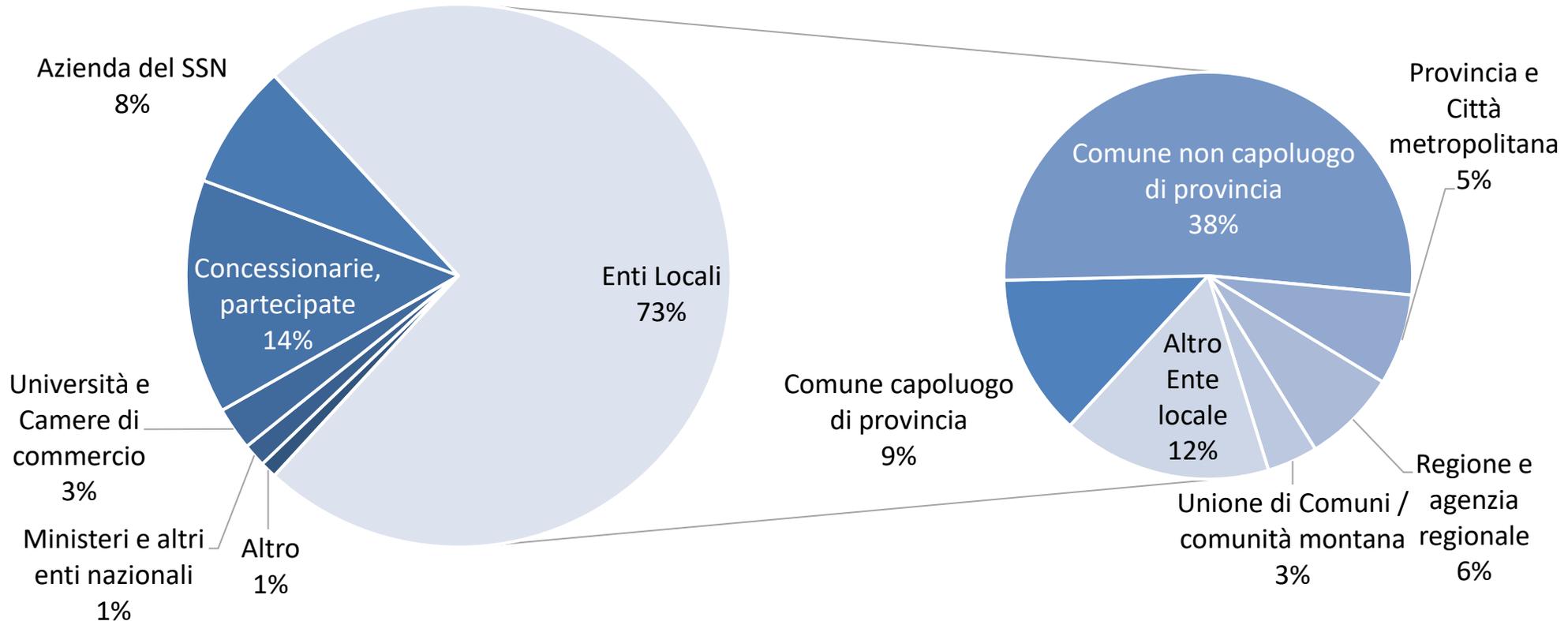




# Caratteristiche intervistati

# Caratteristiche intervistati, campione nazionale

## Ente di appartenenza



Base: totale campione, 2.678 casi



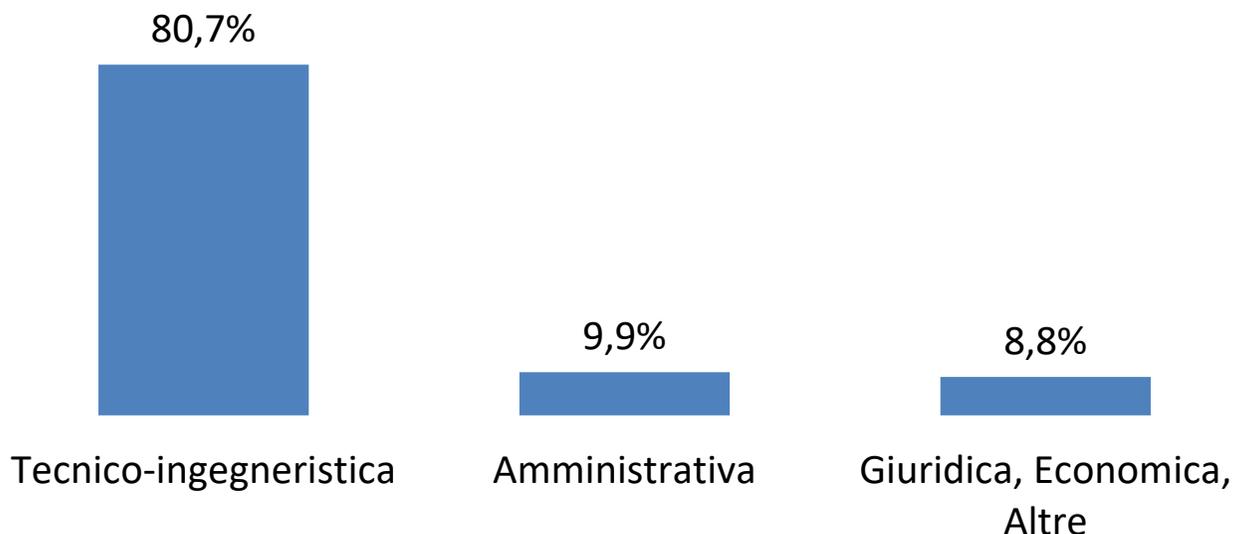
# Caratteristiche intervistati, enti per regione

	Regione e agenzia regionale	Enti locali	Unione di Comuni / comunità montana	Azienda del sistema sanitario nazionale	Concessiona rie, partecipate	Ministero, università altro ente nazionale	Altro	Totale
<b>Emilia-Romagna</b>	2,7%	72%	8,5%	4,6%	8,5%	2,4%	1,2%	<b>100%</b>
<b>Lazio</b>	8%	70,1%	1,6%	4,4%	12,4%	2,7%	0,9%	<b>100%</b>
<b>Liguria</b>	4,9%	72,1%	0,2%	5,5%	9,1%	6,6%	1,7%	<b>100%</b>
<b>Puglia</b>	7,2%	77,9%	0,9%	5,4%	4,9%	2,3%	1,4%	<b>100%</b>
<b>Sicilia</b>	18,7%	54,8%	1,5%	6,4%	5,9%	2,4%	10,1%	<b>100%</b>
<b>Toscana</b>	5,5%	65,2%	3%	7,5%	14%	3,9%	1%	<b>100%</b>
<b>Totale</b>	8%	68,2%	2,4%	5,7%	9,6%	3,5%	2,7%	<b>100%</b>

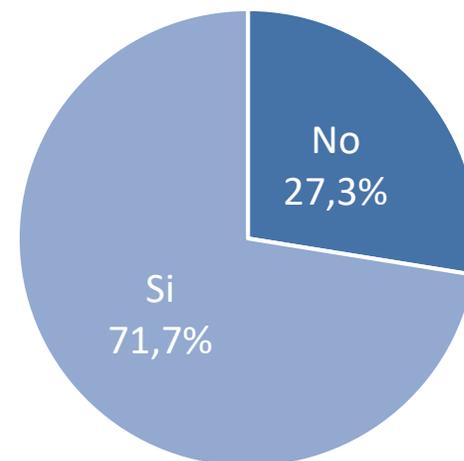
Base: totale campione, 2.678 casi

# Caratteristiche intervistati

## Competenze professionali



## Abilitazione all'esercizio della professione



## Categorie (risposta multipla)

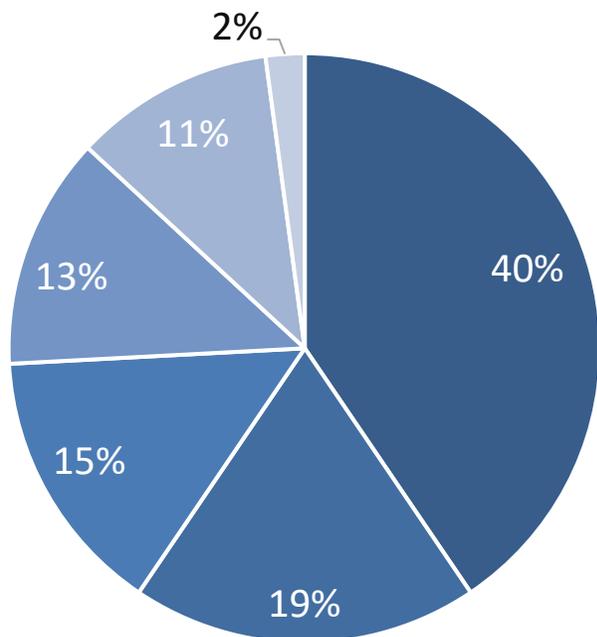


Base: totale campione, 565 casi

# Caratteristiche intervistati

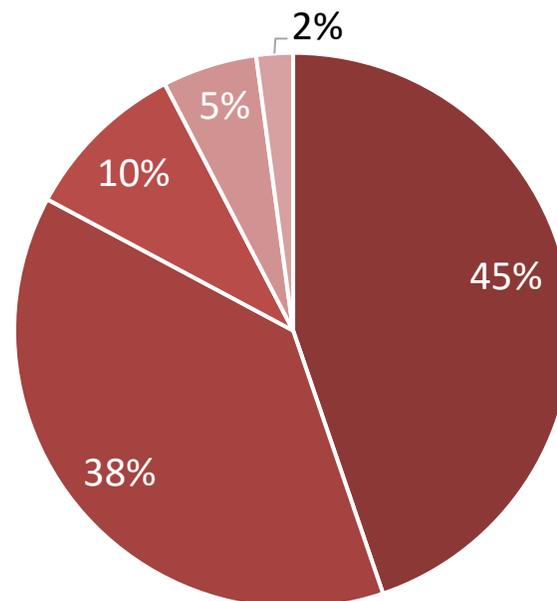
## Anzianità di servizio ed esperienza

Affidamento di appalti e concessioni di lavori



- Oltre 15 anni
- Da almeno 10 e fino a 15 anni
- Da almeno 5 e fino a 10 anni
- Da almeno 3 anni e fino a 5 anni
- Nessuna
- Nessuna
- Nessuna

Programmazione, progettazione, affidamento o esecuzione di appalti e concessioni di lavori



- Da almeno quindici anni
- Da almeno 10 e fino a 15 anni
- Da almeno 5 e fino a 10 anni
- Da almeno 3 anni e fino a 5 anni
- Nessuna
- Nessuna
- Nessuna

Base: totale campione, 565 casi

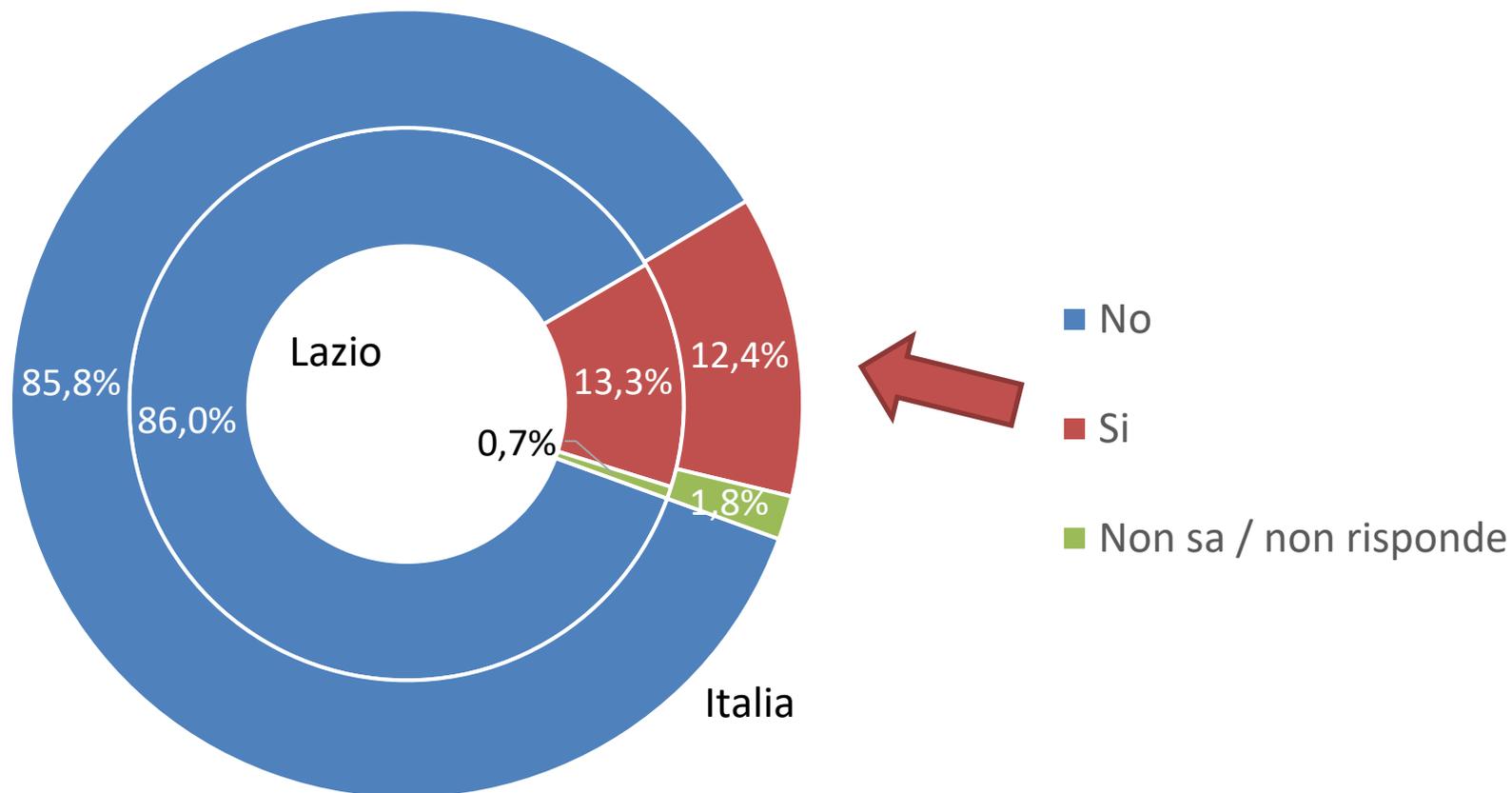


# Sezione 1

## Elementi di carattere generale

# Fattori organizzativi, burocratici e finanziari

Il suo ufficio è incorso negli ultimi tre anni in avanzi di risorse causati dal mancato affidamento dei lavori? (D.13)



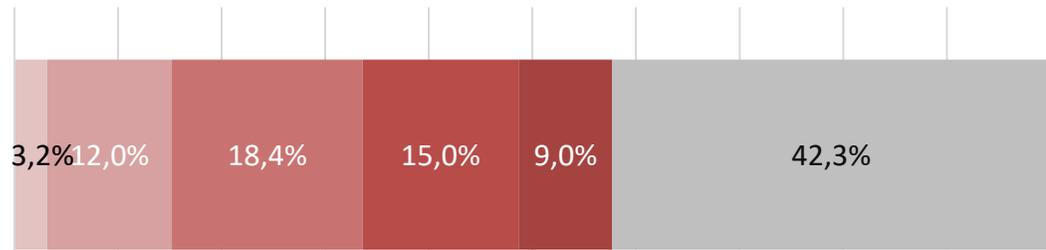
Base: totale campione, regionale 565 casi; nazionale 2.678 casi

# Fattori organizzativi, burocratici e finanziari

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

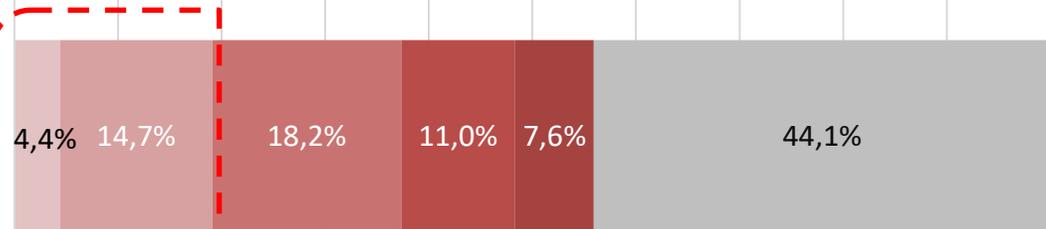
■ Per niente ■ Poco ■ Abbastanza ■ Molto ■ Moltissimo ■ Non sa / Non risponde

Tempistica stretta dettata dagli obblighi di rendicontazione



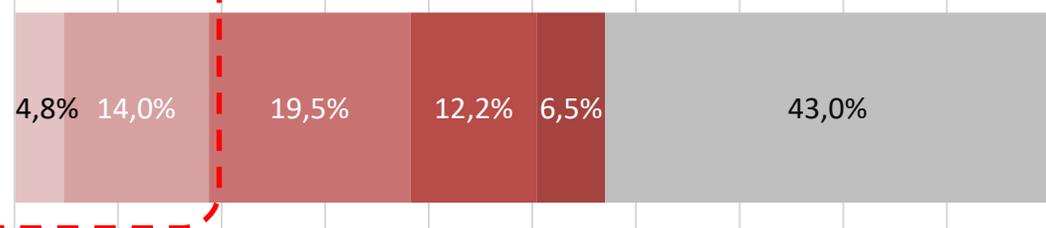
5,6\*

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



5,1\*

Vincoli di spesa legati al Patto di Stabilità Interno



5,1\*



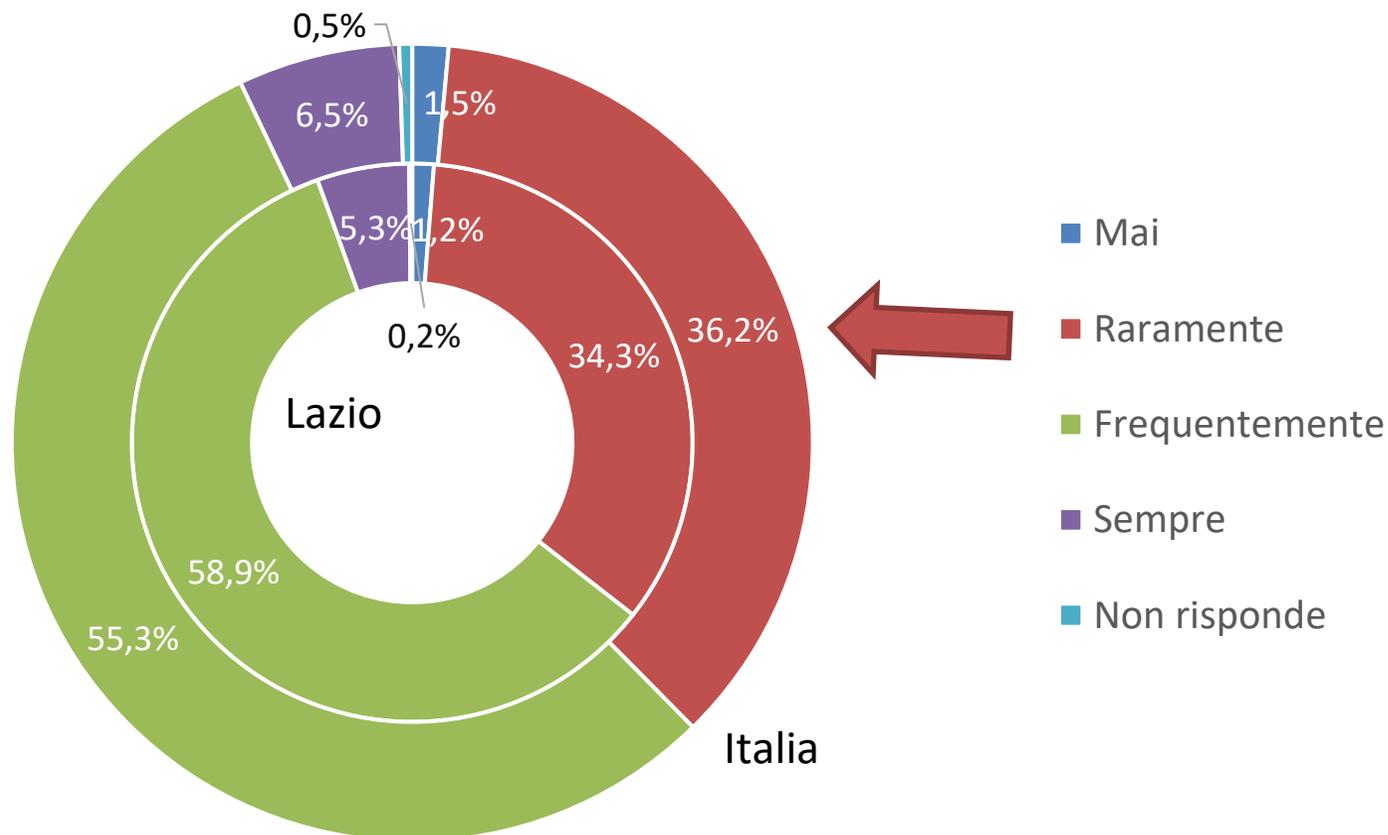
0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

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

Base: totale campione, 565 casi

# Fattori organizzativi, burocratici e finanziari

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



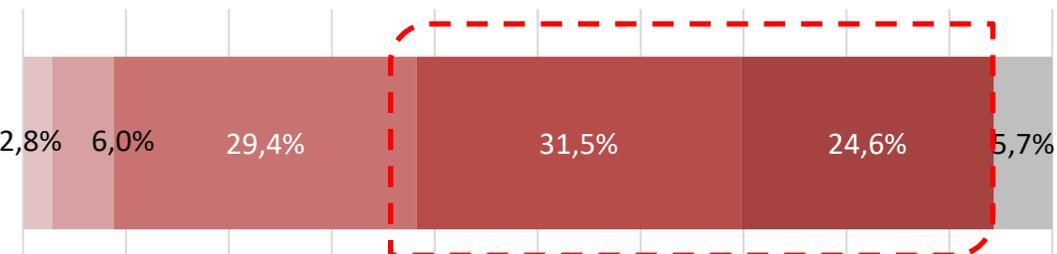
Base: totale campione, regionale 565 casi; nazionale 2.678 casi

# Fattori organizzativi, burocratici e finanziari

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

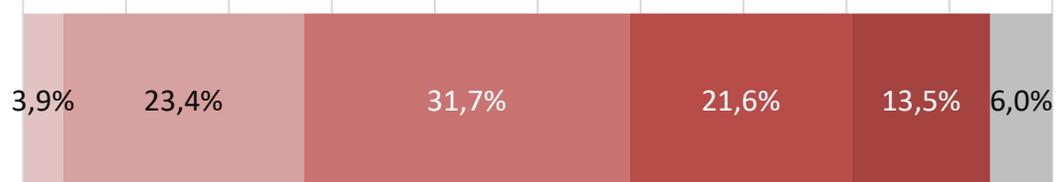
■ Serie1   ■ Serie2   ■ Serie3   ■ Serie4   ■ Serie5   ■ Serie6

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



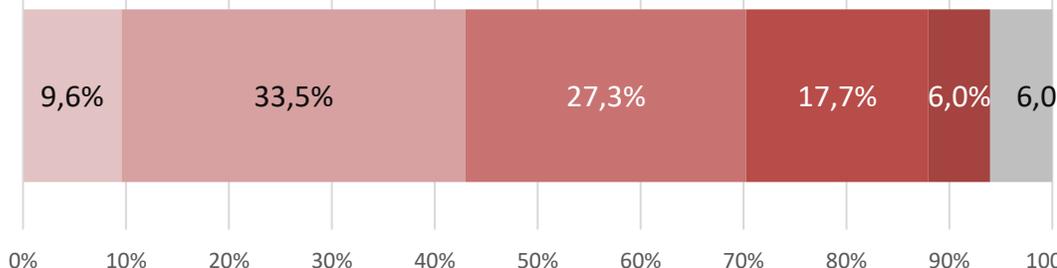
6,8\*

Adempimenti informativi a fini monitoraggio, vigilanza, trasparenza e pubblicità



5,5\*

Interazione tra uffici tecnici, contabili ed amministrativi della stessa amministrazione



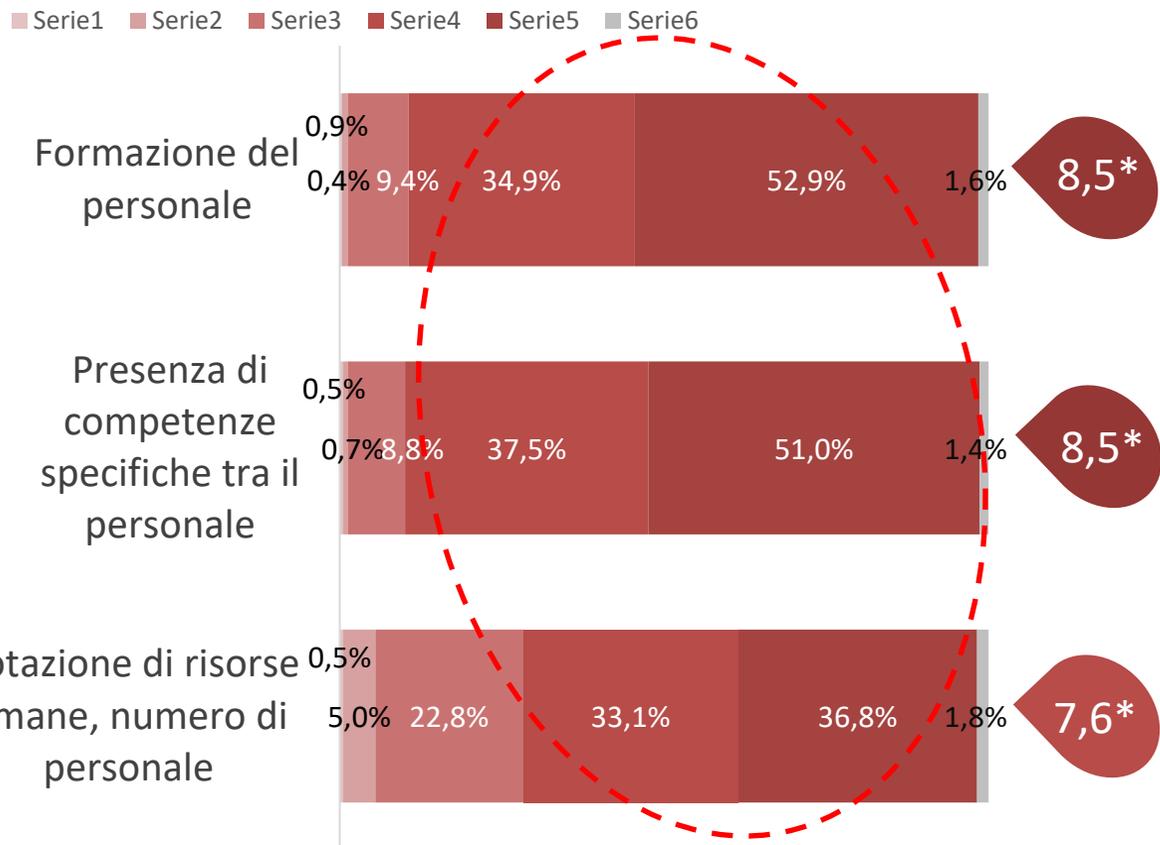
4,4\*

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

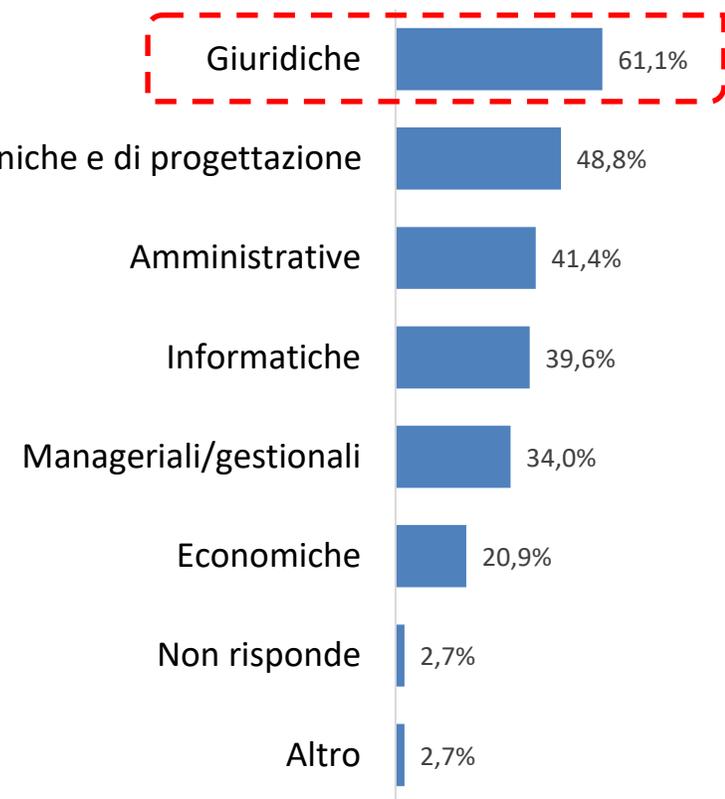
Base: totale campione, 565 casi

# Le competenze e le risorse umane

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



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

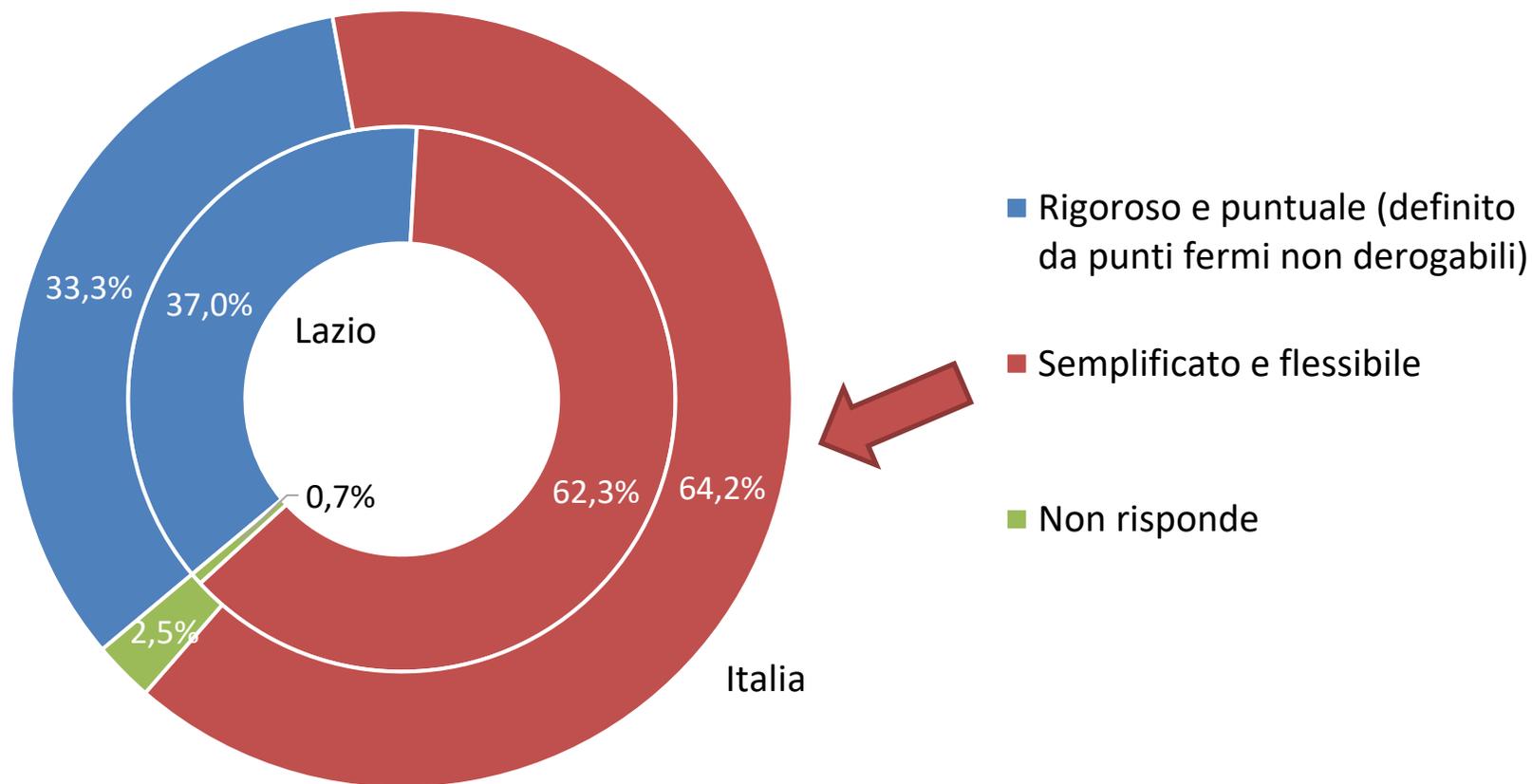


\*Scala punteggi: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 565 casi

# Quadro normativo e spazi di decisione pubblica

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



Base: totale campione, regionale 565 casi; nazionale 2.678 casi

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

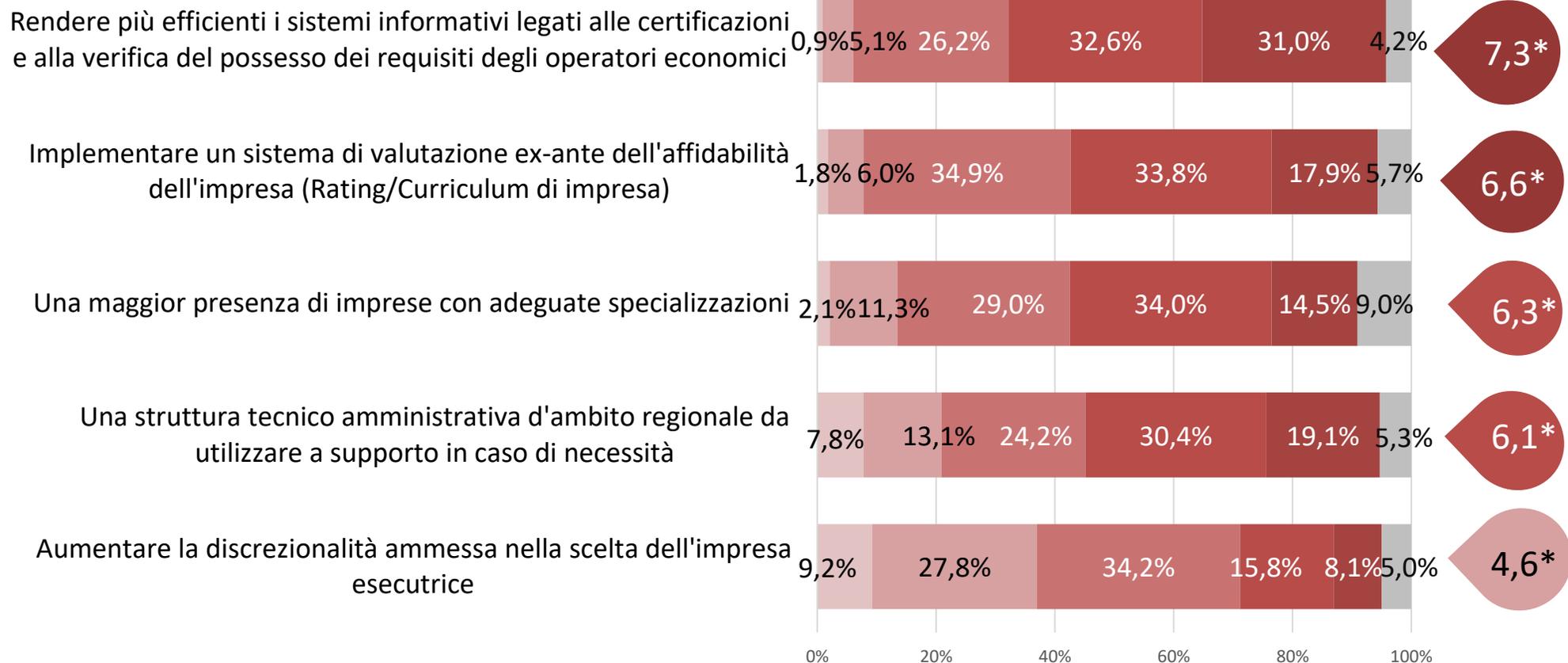


Base: totale campione, 565 casi

# Rapporti con le imprese, certificazione dei requisiti

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

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



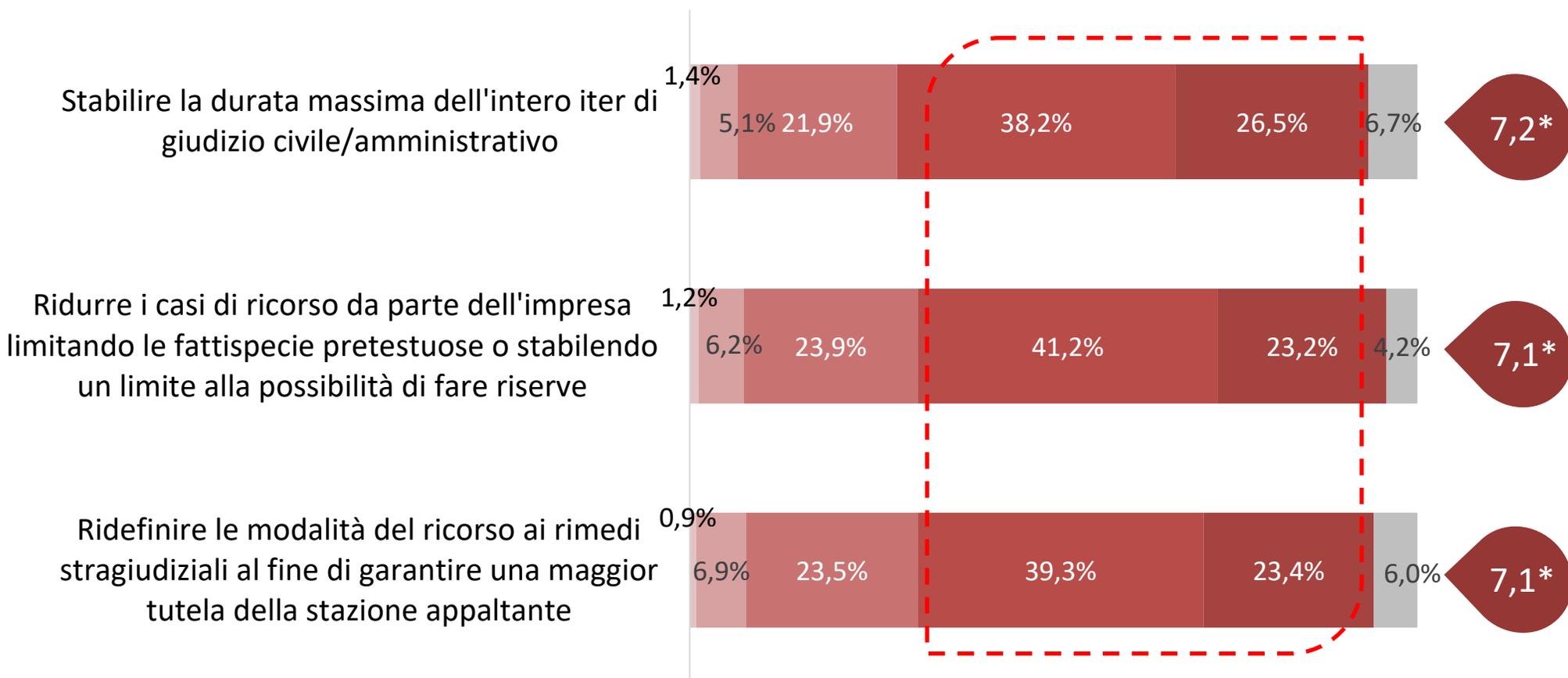
\*Scala punteggi: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 565 casi

# Rapporti con le imprese, prevenire e gestire il contenzioso

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

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

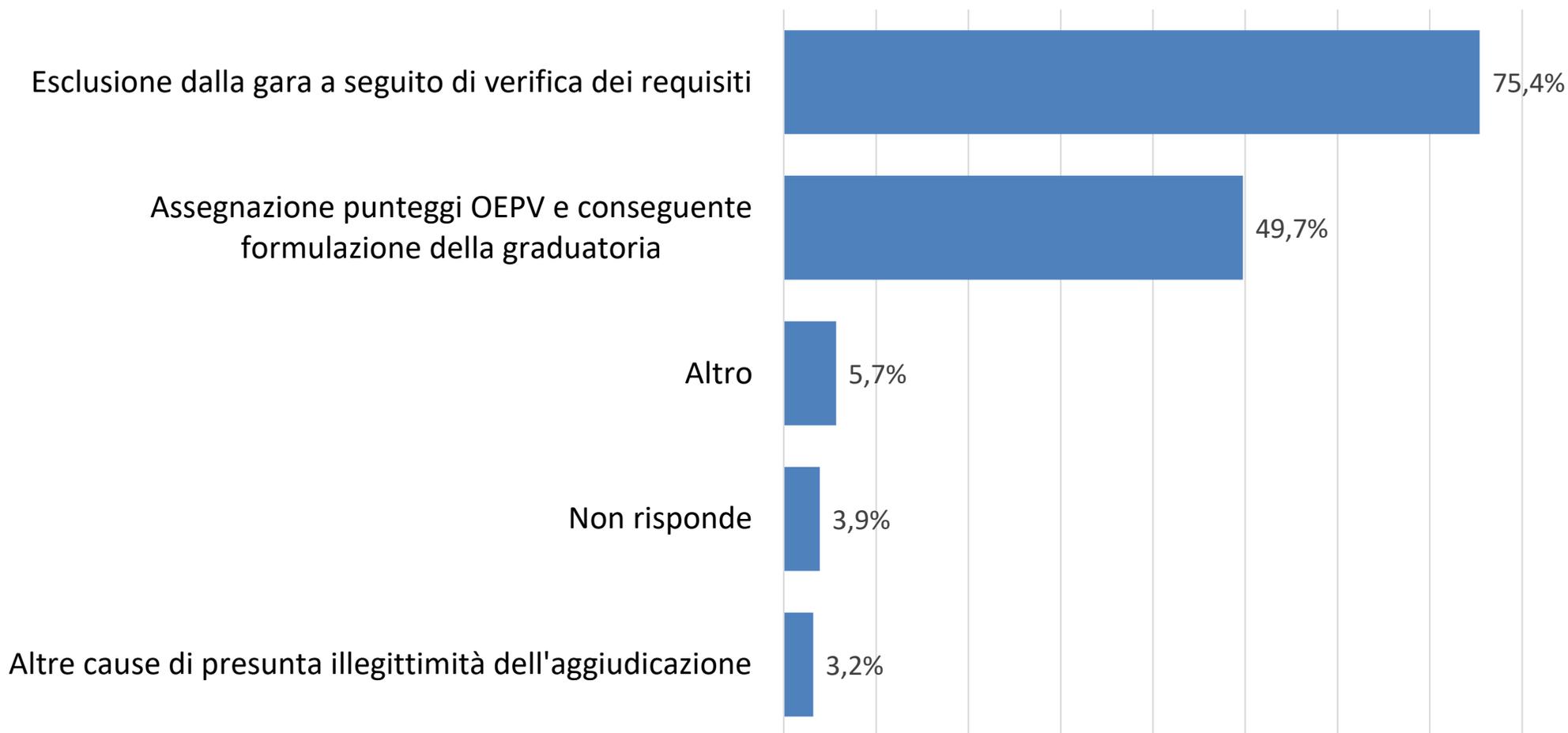


\*Scala punteggi: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 565 casi

# Rapporti con le imprese, cause di contenzioso

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



Base: totale campione, 565 casi





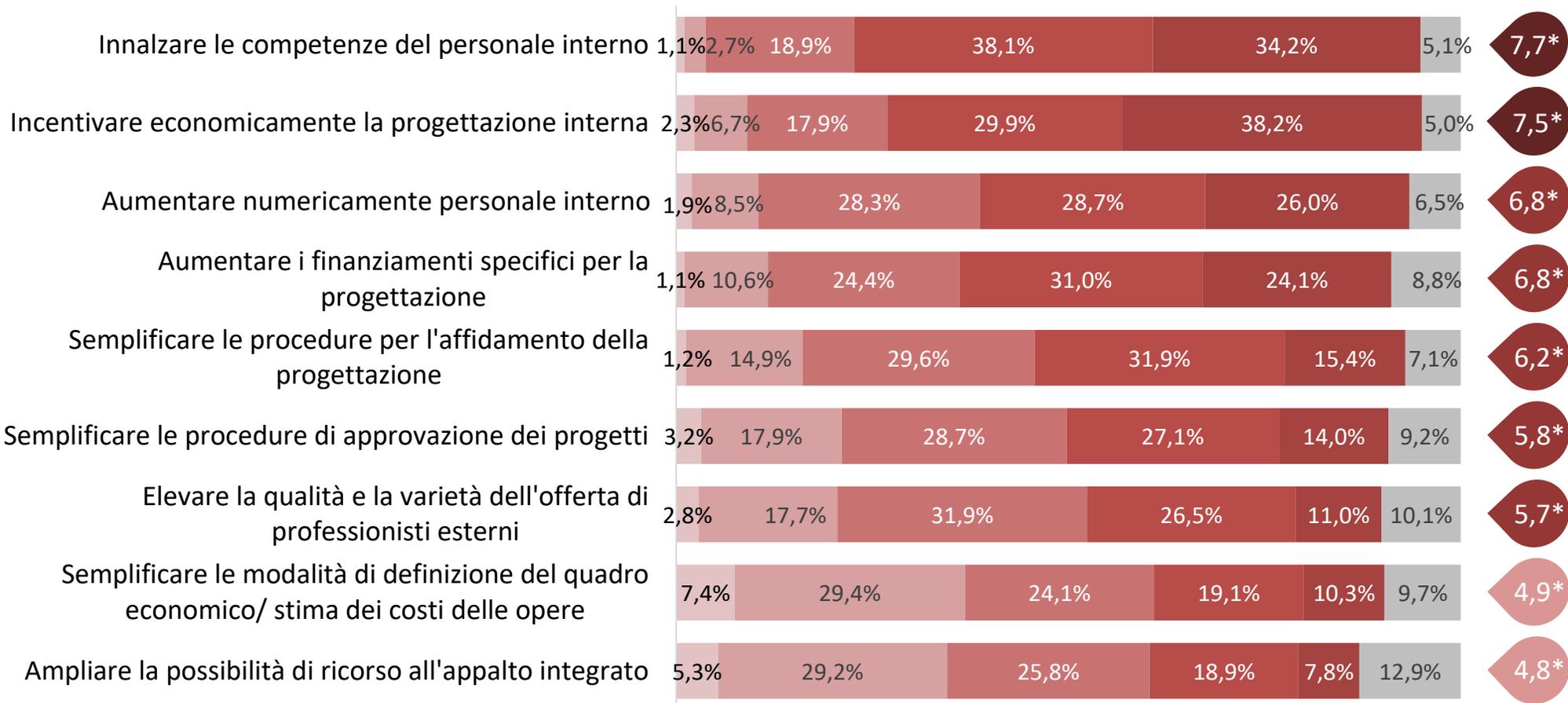
# Sezione 2

## Fase della progettazione

# Fase della progettazione

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

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

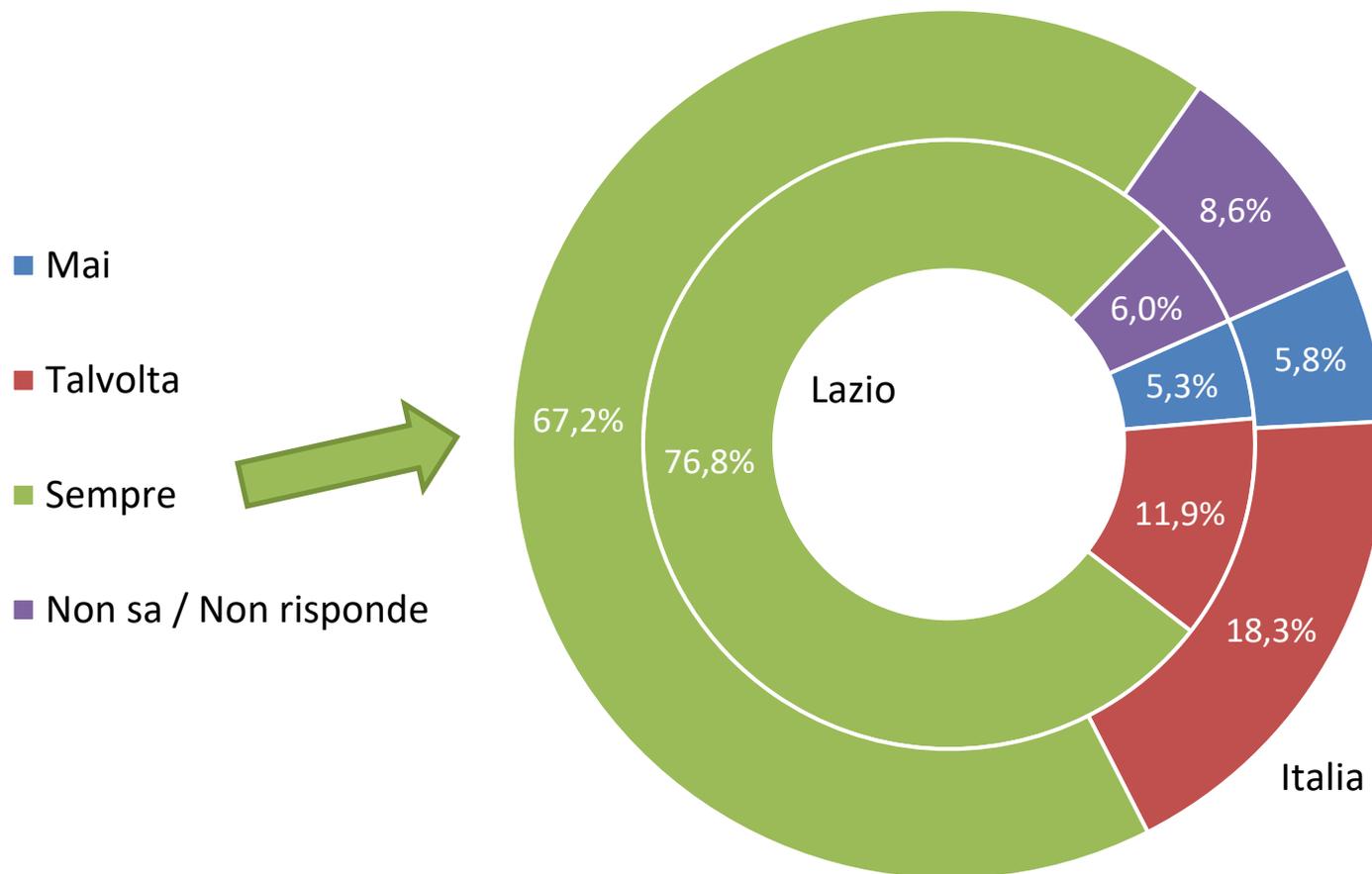


\*Scala punteggio: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 565 casi

# Fase della progettazione

Utilizza il prezzario regionale (D 32a)?



Base: totale campione, regionale 565 casi; nazionale 2.678 casi



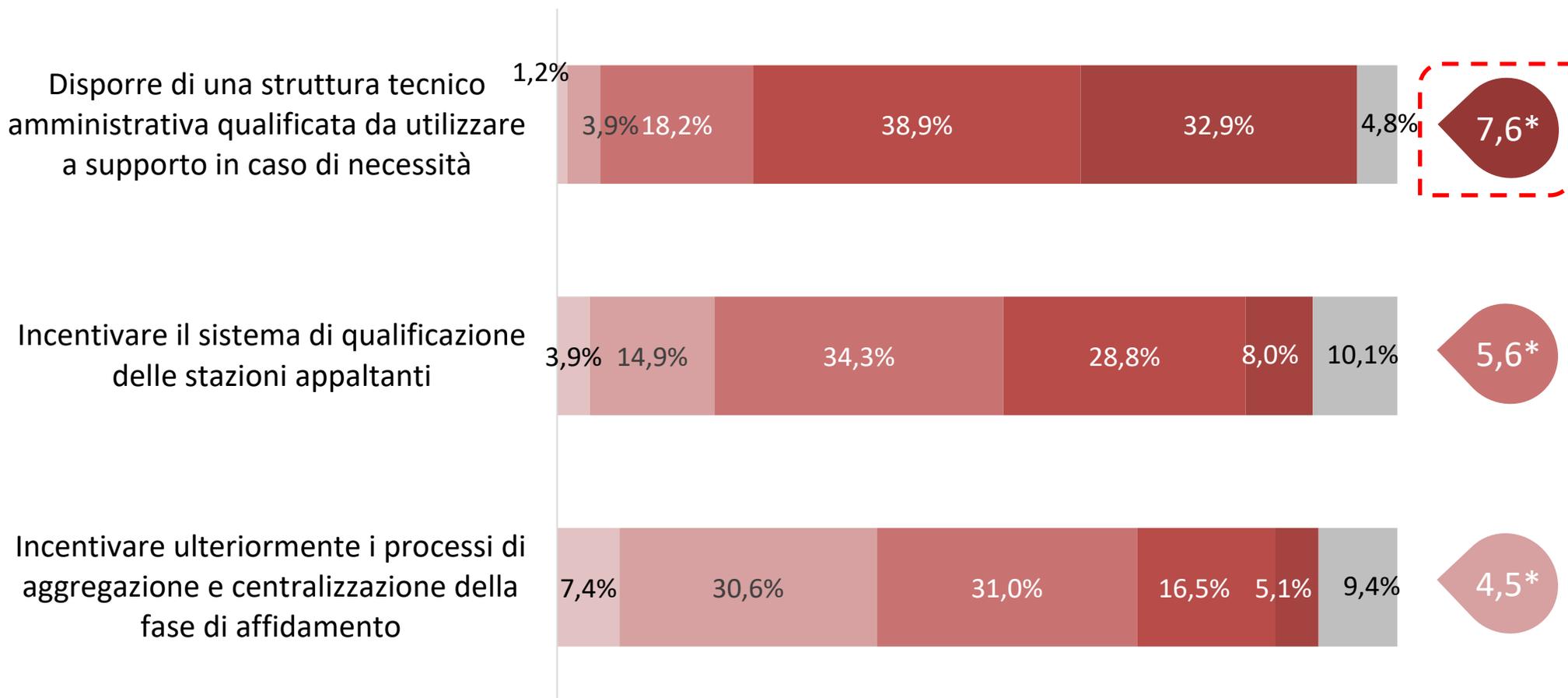
# Sezione 3

## Fase dell'affidamento

# Fase dell'affidamento, organizzazione e qualificazione delle stazioni appaltanti

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

Per niente   Poco   Abbastanza   Molto   Moltissimo   Non sa / Non risponde

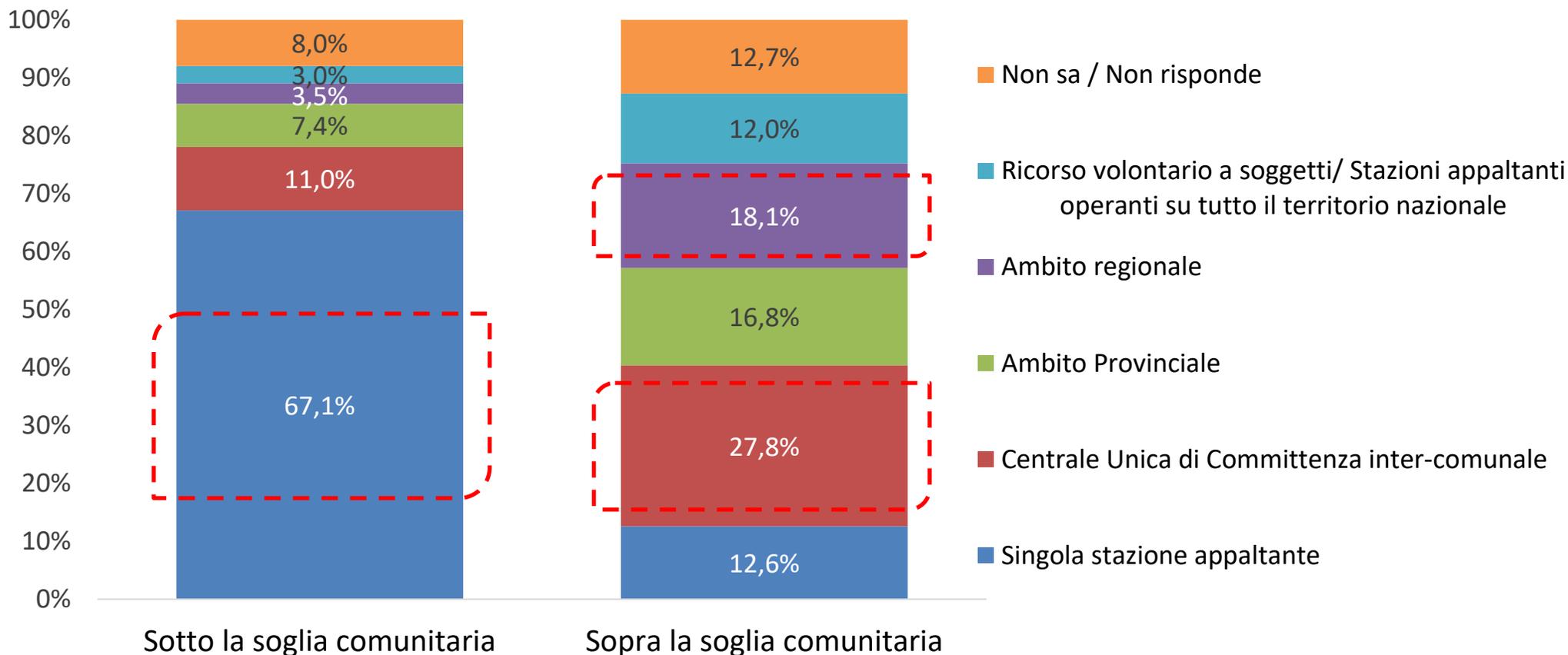


\*Scala punteggi: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 565 casi

# Fase dell'affidamento, riorganizzazione delle stazioni appaltanti

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



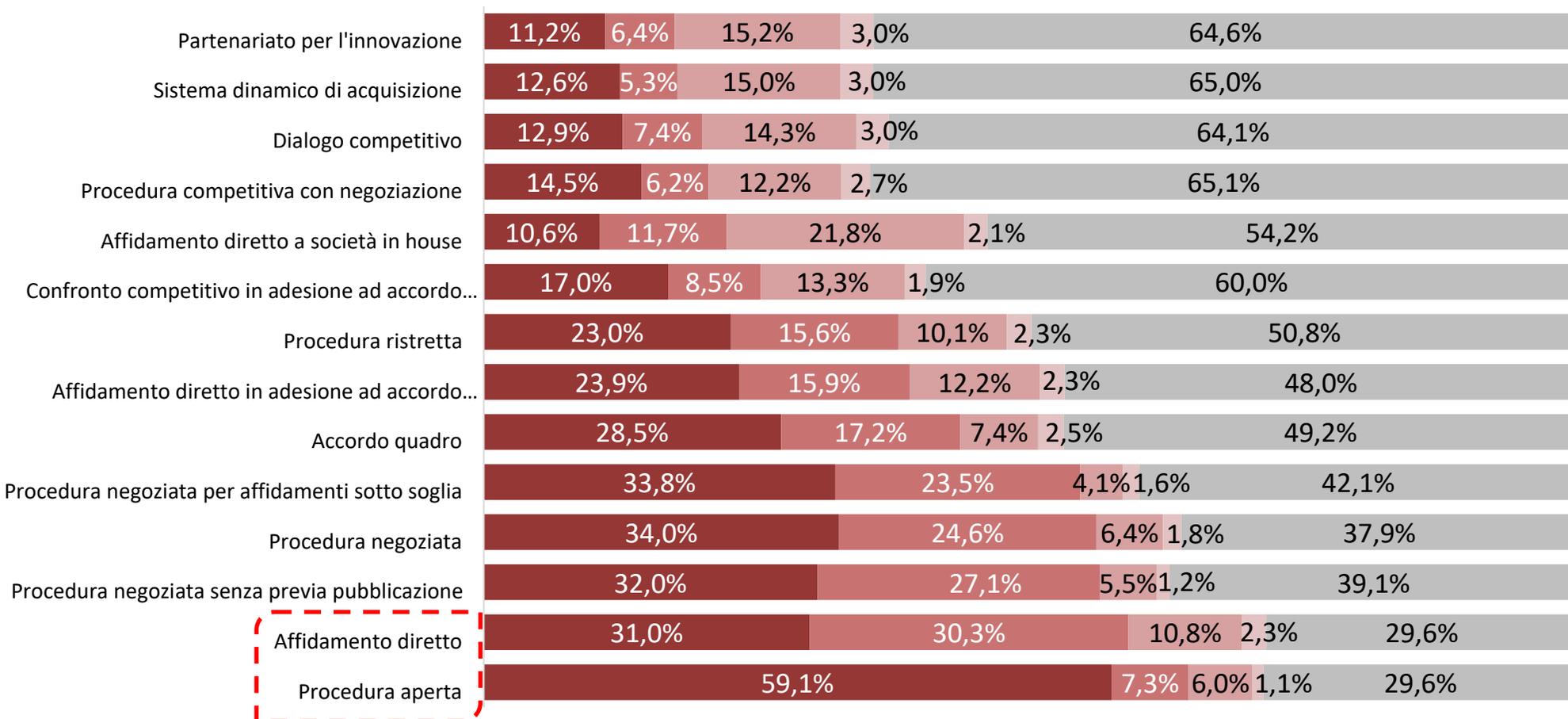
Base: totale campione, 508 casi



# Fase dell'affidamento, quali procedure?

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

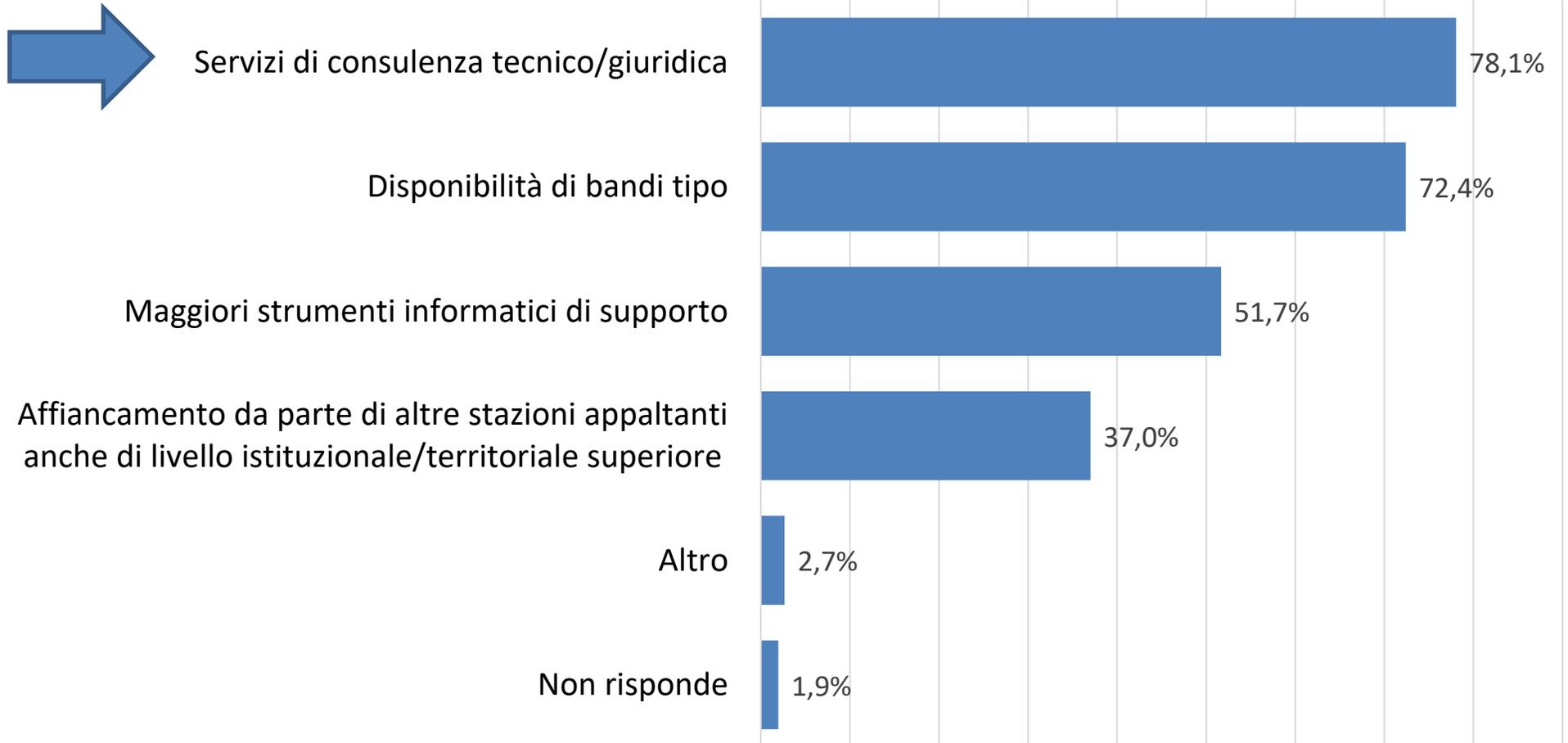
■ Snellendo la procedura ■ Estendendo le possibilità di ricorso ■ No ■ Altro ■ Non risponde



Base: totale campione, 565 casi

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

Quali strumenti vorrebbe che venissero introdotti per superare queste criticità? (D.37, risposta multipla)

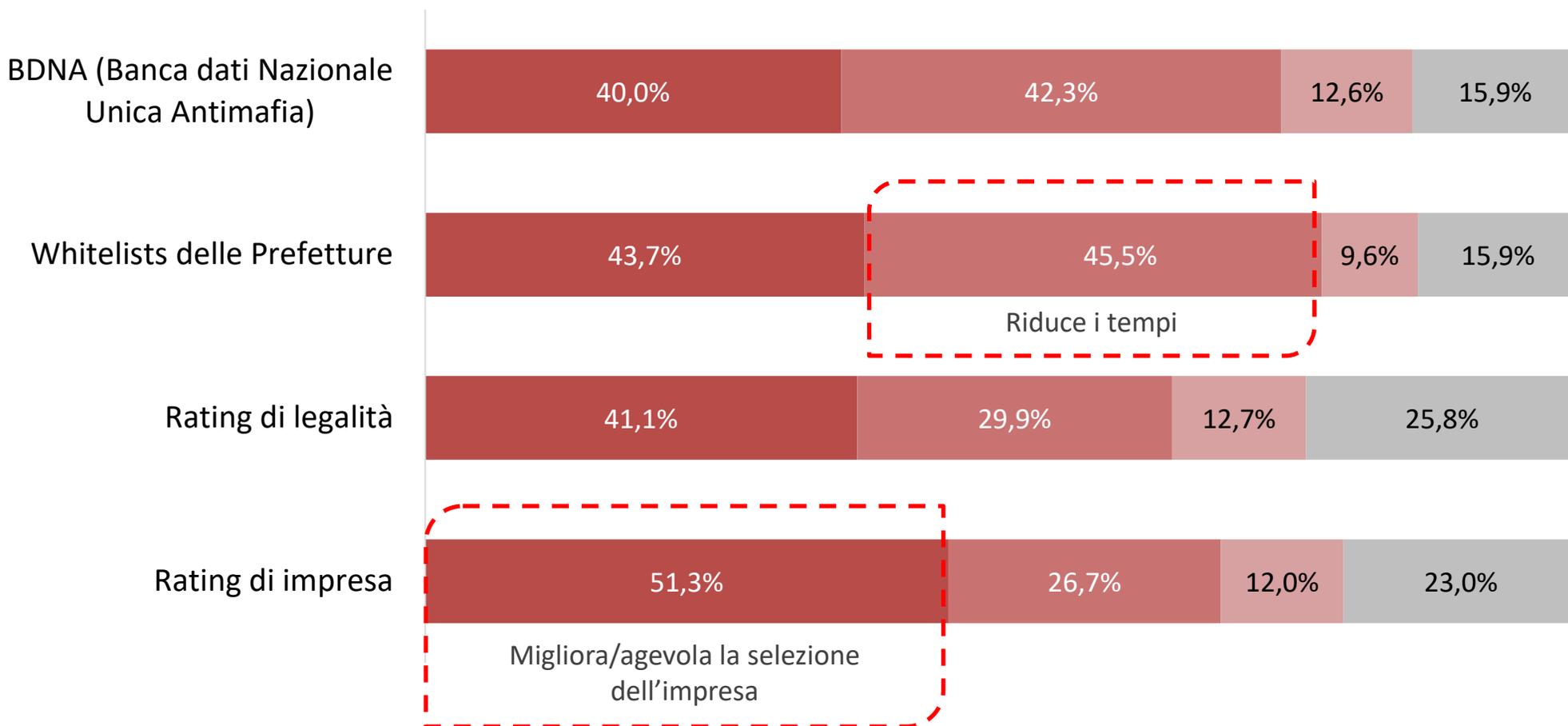


Base: totale campione, 565 casi

# Fase dell'affidamento, rating e whitelist per la semplificazione ex ante della selezione delle imprese

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

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



Base: totale campione, 565 casi

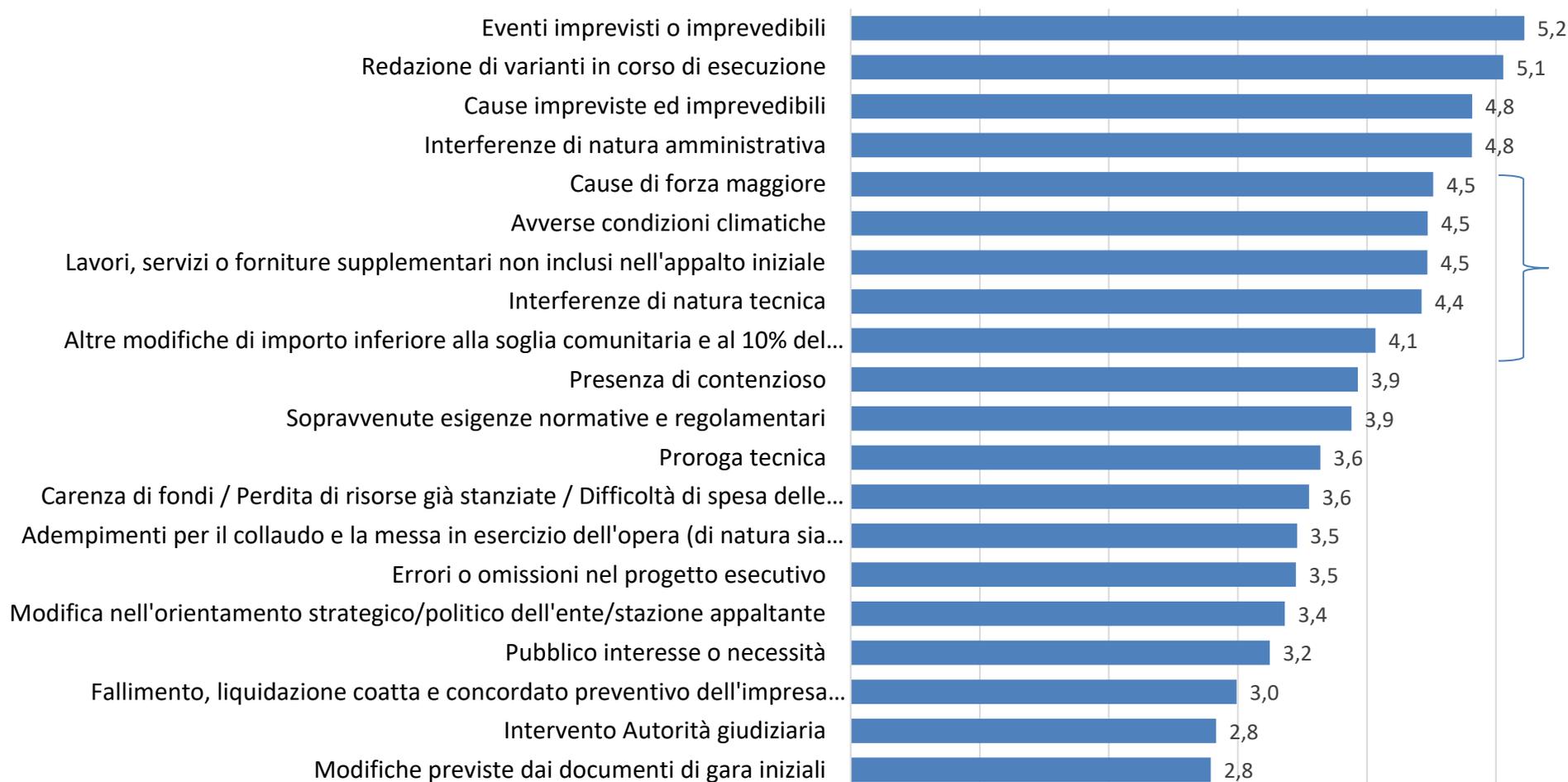


# Sezione 4

## Fase di esecuzione e di collaudo

# Fase di esecuzione e di collaudo

Quanto incidono i seguenti eventi sull'allungamento dei tempi di realizzazione dei lavori? (D. 42, risposta multipla)

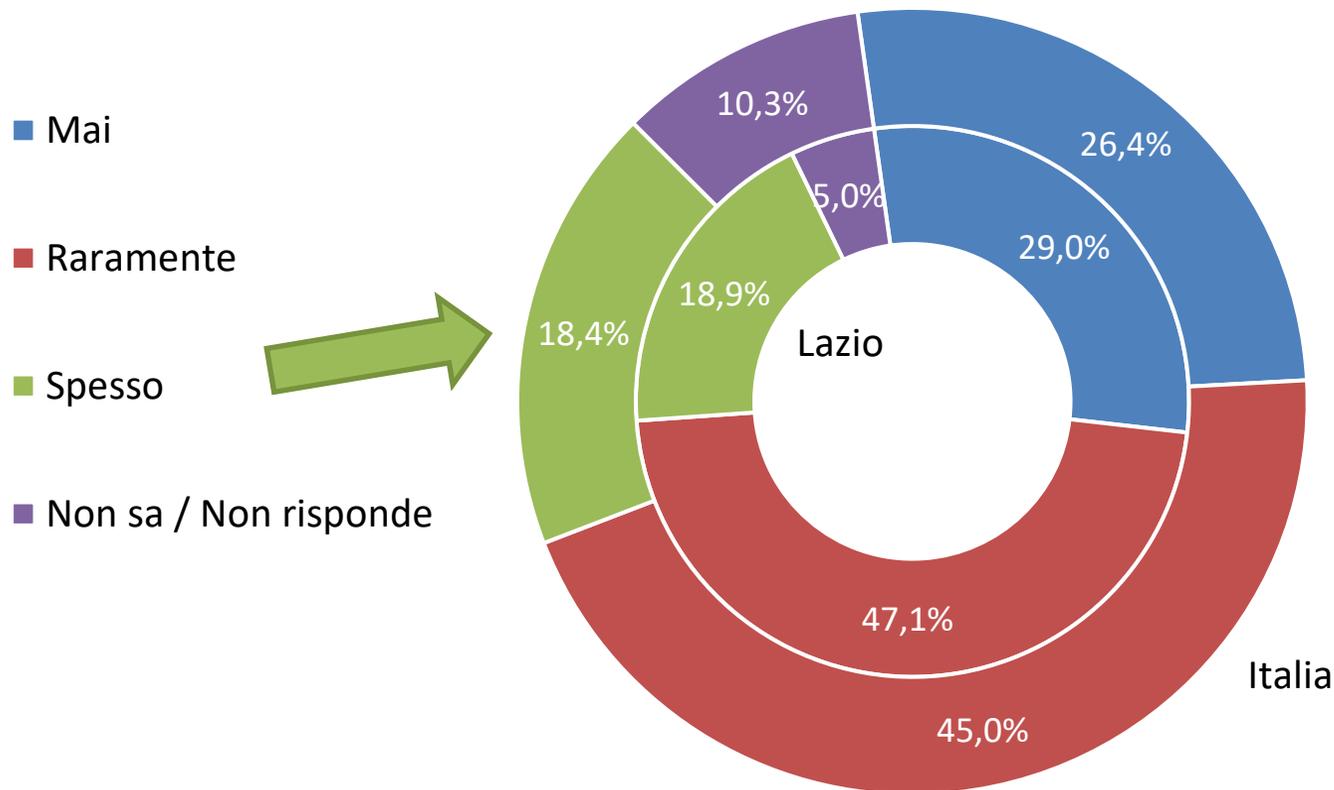


Scala punteggio: 0=Per niente, 2.5=Poco, 5=Abbastanza, 7.5=Molto, 10=Moltissimo

Base: totale campione, 565 casi

# Fase di esecuzione e di collaudo, strategie delle imprese, riserve ingiustificate

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



Base: totale campione, regionale 565 casi; nazionale 2.678 casi

# Fase di esecuzione e di collaudo, controllo dei cantieri

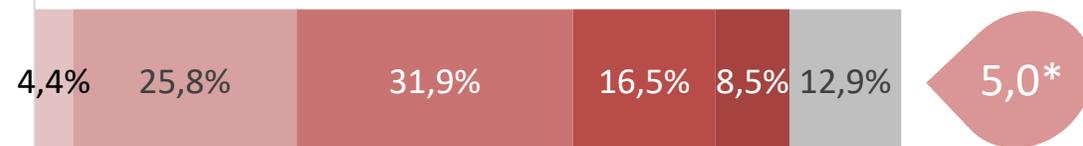
Per migliorare/accelerare il processo di realizzazione dei lavori pubblici, quanto sarebbe importante (D.45):

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

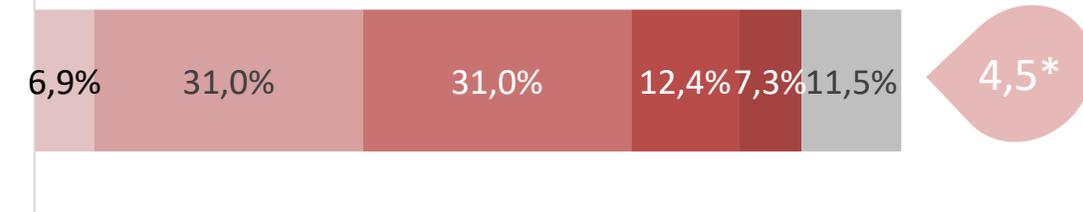
Rafforzare la capacità di verifica dei requisiti delle imprese in cantiere da parte della stazione appaltante



Porre un limite al numero massimo di imprese per associazione temporanea di impresa (ATI)



Ridurre la possibilità di aggirare i limiti al subappalto



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

Base: totale campione, 565 casi

# In sintesi: le cause di allungamento dei tempi

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



Base: totale campione, 565 casi

# In sintesi: le cause di aumento dei costi

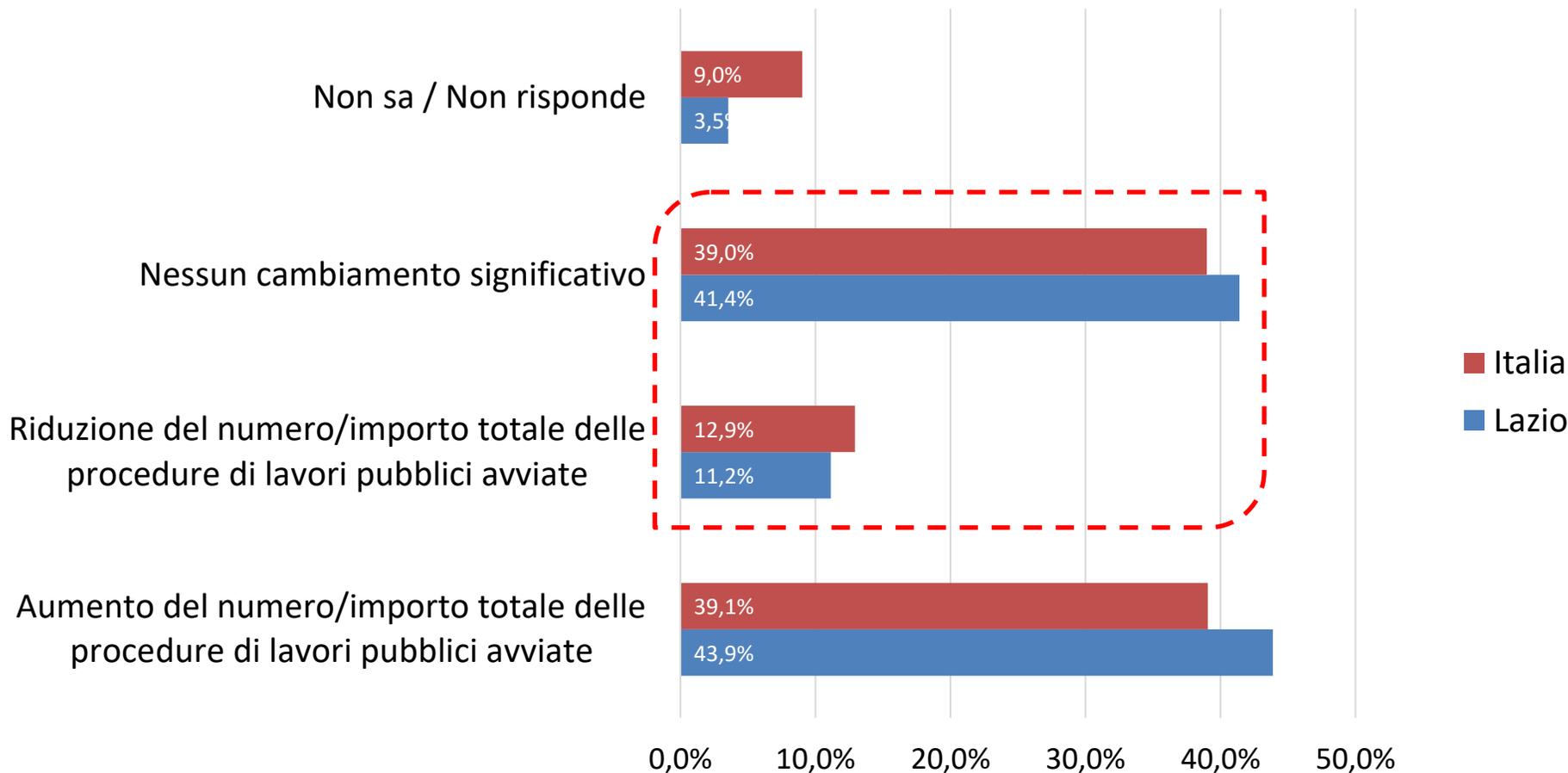
Scegliere tra i seguenti fattori quelli ritenuti più rilevanti per l'aumento dei costi per la realizzazione degli interventi (D.47, risposta multipla):



Base: totale campione, 565 casi

# In sintesi: le prospettive future

Guardando al prossimo futuro, che evoluzione prospetta per l'attività del suo Ente nel settore dei lavori pubblici (D.49)?



Base: totale campione, regionale 565 casi; nazionale 2.678 casi

# Gruppo di lavoro

L'indagine è stata promossa dall'Agenzia di Coesione Territoriale, settore "Sistema dei Conti Pubblici Territoriali. Analisi e monitoraggio degli investimenti pubblici", responsabile Andrea Vecchia. Il coordinamento è dell'Irpet con la collaborazione dell'Osservatorio contratti della Regione Toscana. La predisposizione del questionario è frutto del lavoro congiunto con Liguria Ricerche. L'esecuzione dell'indagine diretta è stata curata dalla società Questlab srl.



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

## **Toscana**

- Agnese Parrini - Nucleo CPT
- Andrea Bertocchini - Osservatorio Contratti Pubblici
- Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo - Irpet

## **Emilia-Romagna**

- Tamara Simoni - Nucleo CPT
- Giovanni Pietro Santangelo e Annalisa Giuliani - Osservatorio Contratti Pubblici
- Massimo Cataldi, Stefania Capelli e Raffaella Agostini - ART-ER S.Cons.p.A.

## **Lazio**

- Patrizia Schifano, Massimo Bruschi, Luca Colosimo e Paolo Iannini - Regione Lazio
- Anna Ambrosio - Osservatorio Contratti Pubblici
- Marco DE FALCO - Laziocrea

## **Puglia**

- Alessandro Lofano - Osservatorio Contratti Pubblici
- Massimo Bianco - Nucleo CPT

## **Sicilia**

- Manlio Munafò e Pietro Ruolando - Regione Sicilia
- Giuseppe Nobile - Regione Nucleo CPT
- Mario Parlavecchio - Osservatorio Contratti Pubblici
- Massimo Guagnini e Livia Simongini - Prometeia S.p.A.

## **Liguria**

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