

# RIDUZIONE DEI TEMPI DELLE OPERE IDRICHE: QUALI ORIENTAMENTI?

## Laboratorio SPL Collana Ambiente

### ABSTRACT.

*La pandemia e l'esigenza di utilizzare le risorse comunitarie (Recovery Fund) impongono la semplificazione delle procedure e la riduzione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche. Pur andando nella giusta direzione, le misure approvate con il DL Semplificazioni andrebbero sostenute anche da previsioni strutturali con un cambio di paradigma da norme procedurali a norme prestazionali. L'efficacia degli assetti istituzionali locali, la competenza delle stazioni appaltanti e la sussidiarietà tra istituzioni rimangono, inoltre, imprescindibili.*

*Covid Pandemic and the need to get and use EU Funds (Recovery Fund) impose the simplification of procedures and a time reduction for the realization of water works. The approval of law 120/2020 is a move in the right direction, but should be sustained also by structural provisions with a change of perspective from procedural to performance rules. The effectiveness of local governance, the expertise of contracting entities and interinstitutional cooperation are, however, essential.*

**Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Casarico, Federico Zaramella**

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano ([www.refricerche.it](http://www.refricerche.it))

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Siram, Acquedotto Pugliese, HERA, MM, CSEA, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG, DECO, Acque Bresciane, Coripet, Acqua Pubblica Sabina

---

## GLI ULTIMI CONTRIBUTI .

- n. 161 - Rifiuti** - La tracciabilità dei rifiuti: un nuovo paradigma di efficienza e legalità, ottobre 2020
- n. 160 - Acqua** - L'acqua. Conoscerne il costo e il valore per un consumo consapevole, settembre 2020
- n. 159 - Rifiuti** - Quale rifiuto? Il caso del rifiuto organico, settembre 2020
- n. 158 - Acqua** - Riutilizzo delle acque depurate in agricoltura: una scelta indifferibile, settembre 2020
- n. 157 - Rifiuti** - EPR imballaggi: la "copertura" dei costi, agosto 2020
- n. 156 - Acqua** - Il servizio idrico nel post Covid-19, luglio 2020
- n. 155 - Acqua** - Microplastiche, microinquinanti e responsabilità estesa del produttore, luglio 2020
- n. 154 - Rifiuti** - Economia circolare: cosa cambia nella gestione dei rifiuti?, giugno 2020
- n. 153 - Acqua** - Sostenibilità e aziende critiche: un ritardo da colmare, giugno 2020
- n. 152 - Rifiuti** - TARI e COVID-19: misure per affrontare l'emergenza, maggio 2020

Tutti i contenuti sono liberamente scaricabili previa registrazione dal sito [REF Ricerche](#)

---

## LA MISSIONE.

Il Laboratorio Servizi Pubblici Locali è una iniziativa di analisi e discussione che intende riunire selezionati rappresentanti del mondo dell'impresa, delle istituzioni e della finanza al fine di rilanciare il dibattito sul futuro dei Servizi Pubblici Locali.

Molteplici tensioni sono presenti nel panorama economico italiano, quali la crisi delle finanze pubbliche nazionali e locali, la spinta comunitaria verso la concorrenza, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, il rapporto tra amministratori e cittadini, la tutela dell'ambiente.

Per esperienza, indipendenza e qualità nella ricerca economica REF Ricerche è il "luogo ideale" sia per condurre il dibattito sui Servizi Pubblici Locali su binari di "razionalità economica", sia per porlo in relazione con il più ampio quadro delle compatibilità e delle tendenze macroeconomiche del Paese.

## PREMESSA

La gestione del ciclo idrico e i suoi ritardi sono tra le priorità delle politiche economiche della Commissione UE

Il servizio idrico integrato esprime da almeno tre decenni un ingente fabbisogno di investimenti, certificati dalle sentenze di condanna della Corte di Giustizia UE per il mancato adeguamento di fognature e depuratori. Al ritardo accumulato si assommano i fabbisogni emergenti cagionati dal cambiamento del clima, che si manifesta con fenomeni di nuove scarsità idriche e dissesto idrogeologico. Per questi motivi, la gestione del ciclo idrico e i suoi ritardi si collocano tra le priorità delle politiche economiche riconosciute e sostenute dalla Commissione UE. Un'efficiente gestione delle risorse idriche è al centro del nuovo paradigma dell'economia circolare ed è parte delle Raccomandazioni specifiche all'Italia per il 2020 e 2021<sup>1</sup>.

Ad oggi, solo l'85% delle opere programmate trova realizzazione

Ad oggi, il reale fabbisogno non trova pieno riflesso nei programmi degli interventi (PdI). Sebbene il tasso di realizzazione delle opere programmate da parte dei gestori idrici sia in crescita rispetto agli anni precedenti - attestandosi tra l'83% e l'85% nel biennio 2016-2017 - persistono chiare criticità che ostacolano l'attuazione di quanto pianificato.

Diverse criticità

Tra gli aspetti critici emersi dalle predisposizioni tariffarie e dall'attività di monitoraggio di ARERA, si ricordano:

- ritardi nell'attuazione della governance del servizio, che allungano i tempi di approdo alla gestione unica e conducono al rinvio *sine die* di interventi di miglioramento delle infrastrutture idriche;
- mancanza di coordinamento per l'ottenimento degli atti necessari all'avvio degli interventi, in particolare per il conseguimento delle autorizzazioni di legge in fase progettuale;
- difficoltà applicative nella disciplina degli appalti pubblici (d.lgs. 50/2016 e successive modifiche, noto come Codice degli Appalti, CCP da qui in avanti).

Con ogni probabilità i nuovi e ulteriori fabbisogni di investimento emergeranno solo dalle pianificazioni per il quadriennio 2020-2023, come parte delle predisposizioni tariffarie del terzo periodo regolatorio ARERA.

Nel primo semestre 2020, l'emergenza COVID-19 ha rallentato l'avvio e l'operatività dei cantieri e aggiunto nuove esigenze

Già nella prima metà del 2020 l'emergenza COVID-19 ha prodotto pesanti ricadute sulle attività di realizzazione degli investimenti degli operatori, i cui sforzi sono stati orientati ad assicurare la continuità dell'attività ordinaria. I provvedimenti d'urgenza, la minore disponibilità di personale operativo, lo stop dei bandi per lavori, le difficoltà di approvvigionamento e lo slittamento dei tempi di ottenimento di permessi e autorizzazioni sono tra le ragioni che hanno rallentato l'avvio e l'operatività dei cantieri. A ciò si aggiungano le nuove esigenze ai fini di raggiungere adeguati livelli di sicurezza, soprattutto in termini di digitalizzazione (software dedicati al potenziamento dei servizi on-line e dello *smart-working*, nuovi sistemi di letture dei consumi) e adeguamento e manutenzione straordinaria di ambienti di lavoro e impianti.

Da un'indagine<sup>2</sup> svolta da ANEA nei mesi del "*lockdown*", quasi la metà degli operatori idrici ha dichiarato rallentamenti nell'esecuzione del PdI e un quarto ha lamentato criticità e ritardi nelle opere destinate a superare le infrazioni comunitarie. Solo il 15% dei gestori riteneva di riuscire a realizzare comunque oltre il 98% degli investimenti programmati nel 2020, un 43% tra il 60% e il

<sup>1</sup> Approvate dal Consiglio Europeo: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-recommendation-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-recommendation-italy_it.pdf)

<sup>2</sup> Per un approfondimento si rimanda al Contributo n.156 "Il servizio idrico nel post covid-19", Laboratorio REF Ricerche, luglio 2020.

90%, mentre i restanti non sono stati in grado di fornire indicazioni e un 8% ha ammesso di non riuscire a realizzare neanche metà del programmato.

**Pandemia e Recovery Fund hanno attirato l'attenzione sulla semplificazione delle procedure e riduzione dei tempi di realizzazione**

La pandemia e la prossima disponibilità di risorse pubbliche comunitarie, che giungeranno con il *Recovery Fund*, hanno attirato l'attenzione sulla necessità di semplificare le procedure e ridurre i tempi di realizzazione: ciò è importante non solo nell'ottica di sostenere la ripresa e gli investimenti, ma in primo luogo per la rimozione di ostacoli annosi e sistemici.

Tuttavia, per raggiungere tale orizzonte le misure approvate con il DL Semplificazioni andrebbero sostenute da altre previsioni strutturali.

## DALLA PIANIFICAZIONE ALL'ENTRATA IN ESERCIZIO: L'ITER DELLE OPERE IDRICHE

**L'iter di attuazione delle opere idriche si compone di diverse fasi...**

L'iter di attuazione di un intervento riguardante il Servizio Idrico Integrato (SII) si compone di diverse fasi ed è soggetto alle disposizioni sul procedimento amministrativo, alle normative statali e regionali in materia di contratti pubblici, che governano i modi e i tempi di espropriazioni, atti urbanistici, pareri dei beni culturali e paesaggistici; il tutto nel quadro non sempre agevolante della disciplina dei c.d. "settori speciali".

Il processo di realizzazione di un intervento può essere sintetizzato in 3 fasi principali:

- progettazione;
- affidamento dei lavori;
- esecuzione, collaudo ed entrata in esercizio dell'opera.

### Progettazione e autorizzazioni

**La progettazione**

La progettazione dell'opera costituisce un unico processo tecnico, logico e descrittivo che, in ordine agli obiettivi generali da perseguire, alle strategie per raggiungerli, alle esigenze e ai bisogni da soddisfare, parte dal "documento di fattibilità delle alternative progettuali"<sup>3</sup>, in cui sono individuate ed analizzate le possibili soluzioni progettuali alternative ed in cui si dà conto della valutazione di ciascuna alternativa, sotto il profilo qualitativo, anche in termini ambientali, nonché sotto il profilo tecnico ed economico. Successivamente, la progettazione si sviluppa attraverso indagini e studi, nonché elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche (*progetto di fattibilità tecnica ed economica*), prosegue con l'individuazione compiuta dei lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto di fattibilità (*progetto definitivo*) e si conclude con la redazione dei documenti analitici ed elaborati grafici necessari a definire ogni dettaglio dei lavori (*progetto esecutivo*). I gestori idrici possono redigere la progettazione internamente o affidarla tramite gara a professionisti esterni in seguito alla predisposizione della documentazione tecnico-amministrativa.

<sup>3</sup> Indicato all'art. 3, comma 1, lett. ggggg)-quater del CCP e dalla linea guida ANAC n. 3 al paragrafo 5.1.4 lettera e).

**I 3 livelli della  
progettazione**

La fase di progettazione<sup>4</sup> vera e propria si articola in 3 livelli successivi di approfondimento tecnico - di fattibilità tecnica ed economica<sup>5</sup>, definitivo<sup>6</sup> ed esecutivo<sup>7</sup> - e deve assicurare la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità desiderate, la conformità alle norme ambientali, urbanistiche (regolamenti edilizi, regolamenti di pulizia urbana, ecc.), di tutela dei beni culturali e paesaggistici, alle direttive a vario titolo emanate dalle Autorità pubbliche competenti in materia di pubblica sicurezza, circolazione stradale, sicurezza e igiene sul lavoro, nonché alle indicazioni e prescrizioni formulate dai soggetti gestori di servizi pubblici (ENEL, ANAS ecc.), oltre al soddisfacimento dei requisiti essenziali, definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario.

**Molte e  
diversificate sono  
le autorizzazioni  
che riguardano i  
livelli di  
progettazione  
coinvolgendo una  
pluralità di enti**

Nello specifico, tra le autorizzazioni che riguardano il progetto di **fattibilità tecnica ed economica** rientrano: la verifica preventiva dell'interesse archeologico (da trasmettere alla soprintendenza territoriale) in caso di nuova edificazione o scavi a quote diverse da quelle già impegnate da manufatti esistenti, la valutazione di incidenza dell'intervento se localizzato in siti di interesse naturalistico (VINCA), lo screening e/o la valutazione di compatibilità ambientale degli interventi tramite la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Ultimati questi passaggi, il progetto può essere sottoposto ad approvazione da parte dell'Ente di Governo d'Ambito (EGA).

La progettazione definitiva richiede invece una serie di approvazioni e autorizzazioni - civiche, idriche, idrogeologiche, paesaggistiche, ambientali, infrastrutturali, sanitarie, d'esproprio e concessione demaniale - da parte di diversi soggetti (Comune, Regione, Autorità Idrica, Autorità di Bacino, MISE, Consorzi irrigui, ASL, ANAS, Soprintendenze ecc.) in via generale acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi decisoria convocata a seconda dei casi dall'EGA o dalla Regione o dal Ministero dell'Ambiente.

**Misura  
acceleratoria  
prevista solo per  
casi specifici**

A questo proposito, l'art. 158-bis del d.lgs. 152/2006, introdotto dal c.d. decreto Sblocca Italia, prevede una misura acceleratoria per appalto di progettazione e lavori: esso indica che l'approvazione dei progetti definitivi delle opere e degli interventi previsti nei piani di investimento compresi nei piani d'ambito è effettuata dall'EGA previa convocazione di apposita conferenza di servizi decisoria, nei casi in cui vi è necessità di dichiarare la pubblica utilità nell'ambito del procedimento espropriativo per ottenere la disponibilità dell'area interessata dalla realizzazione dell'opera, o nei casi in cui è necessaria l'acquisizione di diversi pareri o nulla osta non diversamente acquisibili con rapidità in considerazione del numero o della complessità dei medesimi, o infine per le modifiche sostanziali delle opere e interventi appena individuati. L'approvazione comporta dichiarazione di pubblica uti-

<sup>4</sup> Nell'attività di progettazione sono inclusi: a) la redazione del piano di sicurezza e di coordinamento; b) la partecipazione e/o l'eventuale indizione di conferenze di servizi al fine di acquisire intese, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati delle Pubbliche Amministrazioni competenti necessari per la realizzazione delle opere; c) l'espletamento delle procedure espropriative necessarie per acquisire i beni necessari per l'esecuzione dei lavori; d) la predisposizione di tutti i documenti necessari all'indizione della gara d'appalto; e) l'assistenza alle ditte che, intendendo partecipare alla gara, richiedessero informazioni tecniche in merito al progetto.

<sup>5</sup> Definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire e consiste in una relazione illustrativa delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle soluzioni possibili, della sua fattibilità amministrativa e tecnica, accertata attraverso le indagini di prima approssimazione, dei costi, da determinare in relazione ai benefici previsti, nonché in schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare.

<sup>6</sup> Individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, criteri, vincoli, indirizzi e indicazioni stabilite nel progetto preliminare e contiene la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e del relativo cronoprogramma, nonché tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni, in particolare ai fini del rilascio del titolo abilitativo edilizio, dell'accertamento di conformità urbanistica o di altro atto equivalente.

<sup>7</sup> Determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare e il relativo costo, il cronoprogramma e l'apposito piano di manutenzione dell'opera. Il progetto esecutivo viene elaborato dalla società di gestione e dovrà essere sottoposto a validazione, svolta da soggetti diversi a seconda dell'importo dei lavori e sottoscritta dal RUP, prima della messa a gara dell'opera, da parte della società di gestione, in qualità di ente appaltante, e quindi di soggetto aggiudicatore.

Verifica di  
validazione esterna  
e approvazione  
interna

lità e costituisce titolo abilitativo e, ove occorra, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, esclusi i piani paesaggistici. L'ambito di applicazione di questo procedimento di approvazione è dunque limitato, in quanto per opere e interventi non ricompresi nei casi descritti, i relativi progetti definitivi non sono oggetto di approvazione da parte dell'EGA mediante il procedimento per conferenza, e la variante agli strumenti urbanistici e il rilascio del titolo abilitativo restano una competenza degli Enti locali di governo del territorio<sup>8</sup>.

L'ultima fase progettuale, quella esecutiva, è teoricamente la più ridotta delle tre, e prevede la consegna del progetto per la verifica di validazione esterna (effettuata da soggetti diversi – RUP, uffici tecnici o organismi di controllo accreditati - a seconda dell'importo dell'opera sottostante) e l'approvazione finale interna.

Inoltre va anche precisato che per ciascun livello di progettazione va effettuata l'attività di verifica, validazione ed approvazione.

La fase di  
progettazione è la  
più  
"burocratizzata"

La fase progettuale è quella in cui si annidano le norme che appesantiscono i procedimenti autorizzativi e in cui si verificano le procedure eccessivamente "burocratizzate".

**TABELLA DI RIEPILOGO DELLE PROCEDURE AUTORIZZATIVE IN FASE DI PROGETTAZIONE**

PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA	Tempi medi (giorni)	Ente
Verifica preventiva dell'interesse archeologico	30	SOPRINTENDENZA
Valutazione di incidenza per intervento in aree all'interno della rete ecologica regionale	60	GESTORI AREE PROTETTE
Valutazione di compatibilità ambientale e Valutazione di Impatto Ambientale	90	MATTM/REGIONE/COMUNE
Approvazione		EGA
PROGETTAZIONE DEFINITIVA	Tempi medi (giorni)	Ente
Permesso di costruire	60	COMUNE
Approvazione progetto in linea tecnica	60	COMUNE
Variante al Piano Regolatore	4-6 mesi	COMUNE
Autorizzazione usi civici	30	COMUNE/REGIONE
Autorizzazione idraulica	2-4 mesi	REGIONE/AUTORITA IDRICA
Interferenza fasce del PAI	2-4 mesi	COMUNE/REGIONE/AUTORITA IDRICA
Concessione demaniale	3-6 mesi	REGIONE
Vincolo idrogeologico	30-60	COMUNE/REGIONE
Salvaguardia e promozione beni culturali e paesaggistici	3-4 mesi	COMUNE/REGIONE
Parere compensazione ambientale mediante rimboscimento	-	COMUNE/REGIONE
Interferenza di linee metalliche con linee di comunicazione elettroniche	90	MISE
Autorizzazione alla percorrenza delle strade ex provinciali	2-3 mesi	COMUNE
Parere su progetti di depurazione/impianti di sollevamento e autorizzazioni allo scarico durante la gestione provvisoria impianti di trattamento acque	2-6 mesi	COMUNE
Richiesta autorizzazione alla ricerca acque sotterranee	7-9 mesi	COMUNE
Attraversamenti canali	60	CONSORZI IRRIGUI
Realizzazione opere in ambienti acquatici	-	COMUNE
Parere preventivo igienico-sanitario sulla realizzazione di acquedotti e fognature	30	ASL
Parere preventivo igienico-sanitario per richiesta ricerca acque sotterranee	30	ASL
Attraversamenti e parallelismi su strade di competenza ANAS	4-6 mesi	ANAS
Attraversamenti e parallelismi ferroviari	-	FERROVIE
Attraversamenti e parallelismi fasce autostradali	2-6 mesi	CONCESSIONARI AUTOSTRADALE
Approvazione progetto		EGA - Conferenza di servizi
PROGETTAZIONE ESECUTIVA	Tempi medi (giorni)	Ente
Consegna	60	
Verifica esterna	20	RUP/Uffici Tecnici/Org. di controllo
Approvazione interna	10	

Fonte: rielaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche delle informazioni contenute in "I limiti imposti dalle procedure autorizzative nella realizzazione delle reti idriche", Ing. Piero Augusto Cassinelli, Servizi a rete Tour [link: <https://www.slideshare.net/serviziarrete/i-limiti-imposti-dalle-procedure-autorizzative-nella-realizzazione-delle-reti-idriche>.]

<sup>8</sup> Si ricorda che l'EGA costituisce autorità espropriante per la realizzazione di questi interventi, ma che esso può altresì delegare, in tutto o in parte, i propri poteri espropriativi al gestore del SII, nell'ambito della convenzione di affidamento del servizio.

## I TEMPI: PROGETTAZIONE, AFFIDAMENTO ED ESECUZIONE

L'iter di realizzazione di un'opera: fasi e "interfasi"

Il procedimento che conduce alla realizzazione di un'opera pubblica è composto dalle fasi precedentemente descritte e dai c.d. "tempi di attraversamento" tra la fine di una fase operativa e l'inizio di quella successiva. Questi "momenti morti" o "interfasi" sono riconducibili a un insieme di attività accessorie prevalentemente amministrative e burocratiche necessarie per la prosecuzione del percorso, spesso legate a difficoltà e ritardi nell'adozione di pareri e autorizzazioni, nell'emissione di certificati, nel finanziamento dei progetti o nel protocollo della documentazione.

### L'ITER DI ATTUAZIONE DELLE OPERE



Fonte: ACT-NUVEC "Rapporto 2018 sui Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche"

Rapporto NUVEC:  
4,4 anni per la  
realizzazione delle  
opere  
infrastrutturali  
pubbliche

Il "Rapporto 2018 sui Tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche"<sup>9</sup>, redatto dal NUVEC-Sistema Conti pubblici territoriali dell'Agenzia per la Coesione, permette di avere un'idea circa le tempistiche che occorrono all'espletamento delle diverse fasi e dei tempi di attraversamento tra di esse. Il tempo medio di attuazione delle opere infrastrutturali è pari a 4,4 anni, periodo che aumenta in maniera progressiva e indifferentemente dalle fasi procedurali considerate, al crescere del valore economico dei progetti<sup>10</sup>.

L'incidenza dei tempi di attraversamento – calcolata come media del rapporto del periodo tra la fine di una fase operativa e l'inizio della successiva sul tempo che intercorre tra l'inizio di una e l'inizio dell'altra – raggiunge circa il 54% della durata totale dell'iter, evidenziando come i tempi di attraversamento rappresentino la metà dei tempi di realizzazione dell'opera. Nel dettaglio, quella di progettazione preliminare è la fase intaccata in misura maggiore dal peso di questo "momento morto" (69%), mentre quella di affidamento lavori è quella meno gravata (32%). In questa circostanza, lo studio evidenzia come il peso dei tempi di attraversamento si riduca all'aumentare degli importi delle opere, probabilmente per via di una maggiore rigidità che caratterizza questi lassi di tempo per opere a importo elevato.

Rapporto NUVEC: 5  
anni per la  
realizzazione delle  
opere idriche;  
tempi crescenti con  
gli importi e  
incidenza del 50%  
della fase  
progettuale

Il settore del ciclo integrato dell'acque si connota come quello dai tempi più lunghi, secondo solo agli interventi infrastrutturali nel settore trasporti. **Le opere legate alla gestione delle risorse idriche hanno tempi medi di attuazione complessivi di 5,3 anni** (rispettivamente 2,8 per la progettazione, 0,7 per l'affidamento e 1,8 per l'esecuzione), mentre **quelle relative allo smaltimento dei reflui durano in media 4,9 anni** (2,5 la progettazione, 0,5 l'affidamento e 1,9 l'esecuzione), con durate direttamente proporzionali agli importi delle opere. Da questi dati si può agevolmente

<sup>9</sup> Il Rapporto analizza in maniera organica e completa i tempi di attuazione delle opere pubbliche nel nostro Paese, nell'arco temporale che intercorre tra l'avvio della progettazione e la conclusione dei lavori, raccogliendo le informazioni su circa 56.000 interventi ricompresi nella programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 e quelli finanziati nel periodo 2000-2006 dalla politica di coesione nazionale, dal valore complessivo di 120 miliardi di euro. Le politiche di coesione impiegano risorse pubbliche, europee e nazionali, con la finalità di rimuovere le disuguaglianze di sviluppo, incrementare le opportunità di crescita e l'inclusione sociale dei cittadini e promuovere la coesione economica fra i territori. <http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-Tempi-attuazione-opere-pubbliche-edizione-2018.pdf>

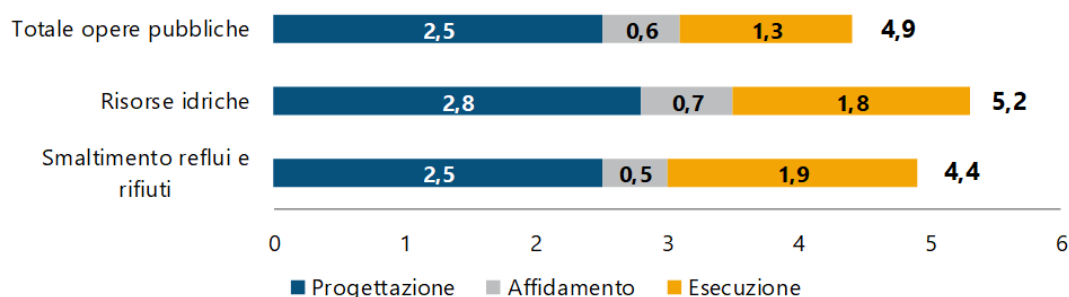
<sup>10</sup> Nello specifico, la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2 e 6 anni, la fase di aggiudicazione dei lavori oscilla tra 5 e 20 mesi circa, mentre i tempi medi dei lavori variano tra 5 mesi e quasi 8 anni.



notare come la fase di progettazione occupi circa lo stesso lasso di tempo impiegato per affidare i lavori ed eseguirli, e lo studio rivela che ciò si verifica in maniera piuttosto omogenea tra le varie classi di costo (solo per le opere di minor importo la durata della progettazione tende a pesare più della metà del tempo, e viceversa per quelle a importo molto elevato).

Per queste tipologie di opere i tempi di attraversamento tendono a crescere con l'importo delle opere e il segmento maggiormente inficiato è quello dell'esecuzione lavori, seguito a breve distanza dalla fase di progettazione.

### TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI PER SETTORE E FASE (anni)



Fonte: Elaborazioni ACT - NUVEC su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2017 da banche dati BDU e SGP

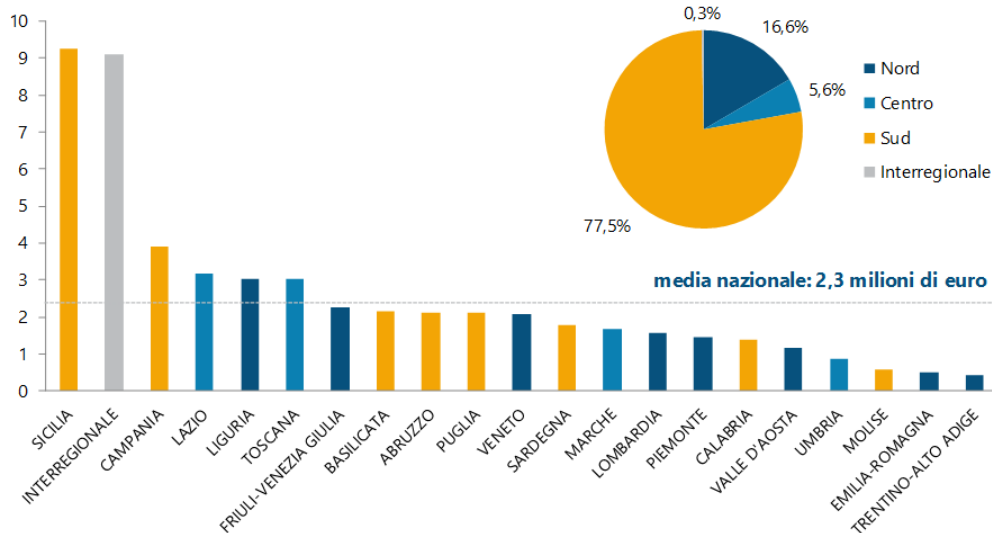
#### Analisi interna su dati Opencoesione: 3.021 interventi idrici da 7 miliardi

Alla luce dei dati sopraesposti si è proceduto ad analizzare i dati provenienti dal database di Open-coesione, considerando 3.021 interventi relativi alle risorse idriche e alle acque reflue per i cicli di programmazione delle politiche di coesione 2007-2013 e 2014-2020. Questi interventi assommano a più di 7 miliardi di euro – provenienti da fonti pubbliche, statali (es. Fondo Sviluppo e Coesione), locali o europee (es. FESR), e private (es. tariffa del SII) - e hanno un valore medio di 2,3 milioni di euro. Dato il particolare fine delle politiche di coesione, la maggior parte degli interventi in esame (circa il 78%) è localizzato nelle regioni del Mezzogiorno, laddove si registrano le maggiori carenze infrastrutturali, una governance acerba e la mancanza di soggetti industriali.

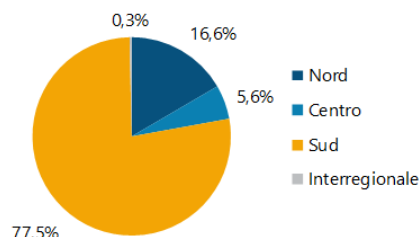


### VALORE MEDIO DELLE OPERE PER REGIONE

(milioni di euro)



### Distribuzione degli interventi (in % sul numero totale)



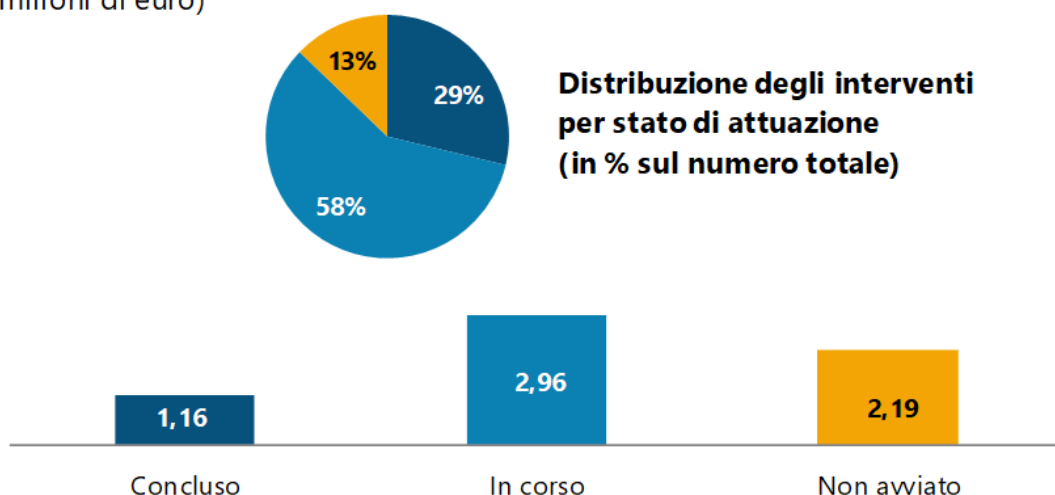
media nazionale: 2,3 milioni di euro

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Nel complesso, meno di 3 interventi su 10 possono dirsi conclusi, mentre quasi il 60% risulta in corso e il 13% non ancora avviato. Suddividendo i progetti per classi di importo omogenee, all'aumentare del valore delle opere da realizzare si assiste a un comprensibile progressivo incremento delle percentuali degli interventi in corso e a una diminuzione di quelli conclusi.

### VALORE MEDIO DEGLI INTERVENTI PER STATO DI ATTUAZIONE

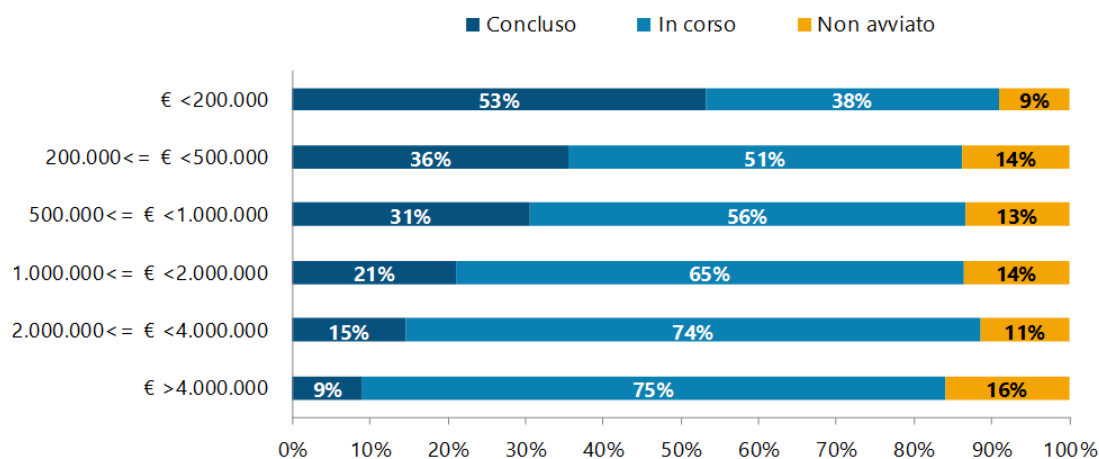
(milioni di euro)



### Distribuzione degli interventi per stato di attuazione (in % sul numero totale)

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

## STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI PER CLASSI DI IMPORTO



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Per ogni fase di questi interventi per cui è disponibile la data di fine effettiva, si è calcolata la durata mediana effettiva della fase stessa e si è controllato lo scostamento medio tra la durata effettiva e quella preventivata. Si sono inoltre calcolati i tempi di attraversamento che separano la fine di una fase e l'inizio di quella successiva, al fine di verificare il valore di questi lassi di tempo e la loro incidenza sulla durata totale della fase in esame<sup>11</sup>.

**Viene confermata l'alta incidenza della fase progettuale sulla durata complessiva**

Cumulando le durate mediane delle singole fasi e dei tempi di attraversamento tra l'una e l'altra, emerge che la durata mediana di un progetto completo relativo alle risorse idriche e allo smaltimento dei reflui occupa un orizzonte temporale di circa 4 anni e mezzo: aldilà di questo valore numerico in sé, certamente figlio di una base dati che sconta limiti<sup>12</sup> di precisione degli input, risulta interessante notare come più del **41%** di questa durata sia occupata dalla sola **fase progettuale** e il restante tempo trascorra tra aggiudicazione del bando, stipula del contratto, esecuzione dei lavori e collaudo finale dell'opera. Tali risultati sono in linea con quelli che giungono da altre indagini condotte da agenzie pubbliche<sup>13</sup>.

**L'interfase di progettazione a sua volta incide per il 40% sulla durata della fase progettuale**

È d'uopo sottolineare come la fase di progettazione coincida con l'annidarsi delle principali criticità tra la fine di una fase e l'inizio della successiva: **l'interfase cumulata di progettazione incide per il 40% sulla durata progettuale complessiva.**

Inoltre, confrontando le durate medie effettive di ogni fase conclusa con quelle preventivate, si registrano più di 100 giorni di ritardo accumulati, in buona parte nella fase di esecuzione lavori.

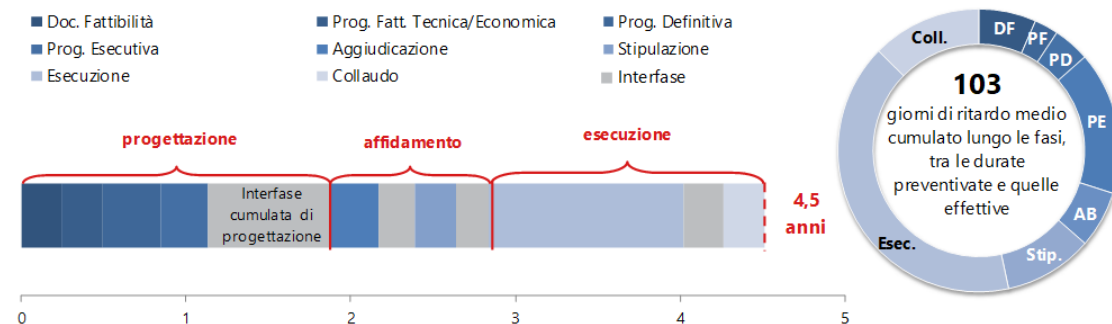
<sup>11</sup> Per la progettazione è stata calcolata un'interfase cumulata, composta dalla somma delle singole interfasi e riportata graficamente a valle delle tre fasi di progettazione (preliminare, definitiva, esecutiva).

<sup>12</sup> Le criticità sono ascrivibili a un difetto di tempestivo e completo aggiornamento delle informazioni da parte delle Amministrazioni titolari degli interventi, nonché della congruità e consistenza dei dati immessi.

<sup>13</sup> Si cita, a titolo di esempio, il Dossier 2015 "Sviluppo delle infrastrutture idriche: Investimenti pubblici nel Servizio Idrico Integrato" curato da #italiasicura, la struttura di missione di Palazzo Chigi contro il dissesto Idrogeologico e per lo sviluppo delle infrastrutture idriche. Tale analisi - svolta su quasi 6.000 interventi afferenti al servizio idrico e provenienti dalla "banca dati attuazione" dell'Agenzia per la Coesione - giunge a una durata media complessiva di 8 anni e 8 mesi (considerando anche i tempi di finanziamento) e proporzioni paragonabili tra progettazione ed esecuzione delle opere idriche.

**DURATA MEDIANA COMPLESSIVA DELLE FASI E INTERFASI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE IDRICHE**

(anni)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Si noti che queste durate complessive poggiano su valori temporali forniti da progetti che si trovano in fasi differenti della loro attuazione e che possono differire notevolmente per l'importo sottostante<sup>14</sup>.

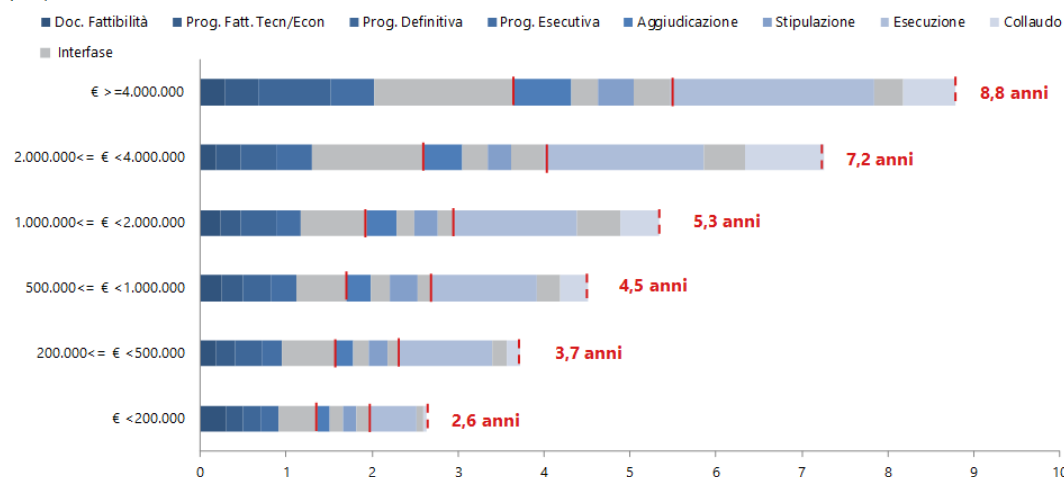
**Differenze nella durata totale per classi di importo, ma simile struttura d'incidenza delle fasi**

Analizzando quindi le stesse grandezze per classi omogenee di importo d'opera, emergono notevoli differenze tra le durate mediane complessive - che vanno **dai 2,6 anni per i progetti finanziati per meno di 200 mila euro a quasi 9 anni per quelli d'importo superiore ai 4 milioni di euro** - ma si conferma la struttura a **forte incidenza delle interfasi progettuali**, che incidono all'incirca quanto le fasi di progettazione vere e proprie (l'incidenza tende a crescere per classi di importo, arrivando a toccare il 50% per opere comprese tra i 2 e i 4 milioni di euro). Pur con lievi differenze, la scomposizione per classi di importo conferma un'incidenza della fase progettuale a cavallo del 40% sulla durata complessiva dell'iter.

Si mantiene invece attorno al 10% l'incidenza della fase di aggiudicazione del bando e successiva interfase precedente la stipulazione del contratto, necessaria a effettuare ulteriori verifiche da parte della stazione appaltante o dovuta a eventuali ricorsi o documentazione scaduta da rinnovare.

<sup>14</sup> Si riporta che la durata mediana complessiva dei soli interventi conclusi risulta di 3 anni, ma questo dato può essere fuorviante, poiché scaturisce da progetti il cui valore medio è piuttosto basso (sotto il milione di euro) e avviati in tempi meno recenti (in media 3 anni prima della media complessiva). Limitandosi alle informazioni desumibili dai soli interventi con fasi concluse, l'analisi può rischiare di fornire una rappresentazione distorta della realtà, basata prevalentemente sulle durate degli interventi più piccoli o più rapidi o avviati in anni più remoti, trascurando, a parità di data di avvio, gli interventi di dimensione più grande e, a parità di dimensione, quelli più lenti, con fasi ancora in corso, portando quindi a sottostimare la durata complessiva del collettivo.

**DURATA MEDIANA COMPLESSIVA DELLE FASI E INTERFASI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE PER CLASSI DI IMPORTO**  
(anni)

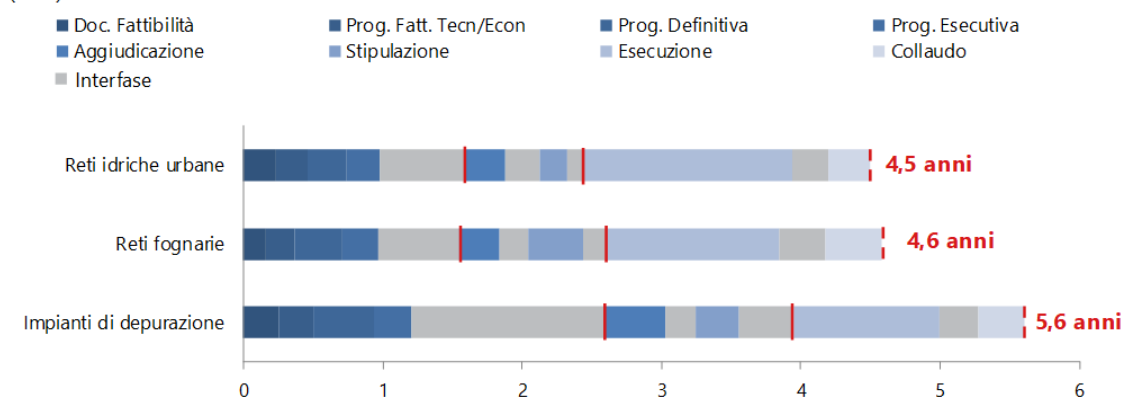


Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

**Gli impianti di depurazione richiedono considerevoli tempi complessivi e di progettazione**

Suddividendo le opere per **categoria**, in interventi riguardanti le reti idriche urbane, quelle fognarie e gli impianti di depurazione, si registrano tempi complessivi superiori di circa un anno per quest'ultima tipologia di opera, caratterizzata anche da un'elevata incidenza della fase di progettazione sul totale (il 46%, a fronte del 35% circa per le altre due tipologie d'intervento), così come da una notevole consistenza dei tempi di attraversamento nella fase progettuale, che rendono doppia la durata lorda di progettazione rispetto a quella netta operativa.

**DURATA MEDIANA COMPLESSIVA DELLE FASI E INTERFASI DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE, PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO**  
(anni)



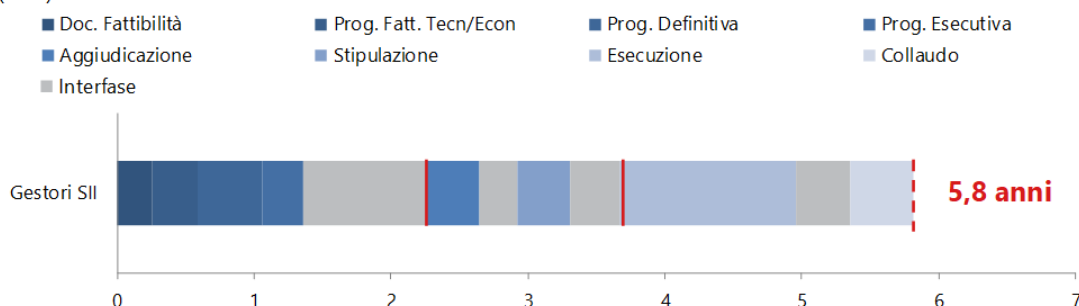
Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Circa 6 anni la durata mediana per realizzare un intervento che abbia per attuatore un gestore del SII

Infine, analizzando solo gli interventi che hanno per ente attuatore un **gestore del SII**, si rileva una durata mediana di realizzazione pari a poco meno di 6 anni, con la fase di progettazione che occupa circa il 40% dell'intero processo e momenti morti all'interno della progettazione che anch'essi incidono per il 40% della durata della fase progettuale.

### DURATA MEDIANA COMPLESSIVA DELLE FASI E INTERFASE DEL PROCESSO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE IL CUI ENTE ATTUATORE È UN GESTORE DEL SII

(anni)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

### INCIDENZA DI CIASCUNA FASE E INTERFASE SULLA DURATA COMPLESSIVA DELL'ITER DI REALIZZAZIONE

(%)

	Doc. di fattibilità	Prog. Fatt. T/E	Prog. Definitiva	Prog. Esecutiva	INTERFASE	Agg. Bando	INTERFASE	Stipulazione	INTERFASE	Esecuzione	INTERFASE	Collaudo
<b>Complessivo</b>	6%	6%	8%	7%	24%	5%	4%	5%	6%	17%	5%	7%
€ > 4.000.000	5%	5%	9%	6%	21%	7%	4%	4%	4%	21%	4%	9%
2.000.000 <= € < 4.000.000	3%	4%	7%	7%	24%	5%	4%	4%	7%	19%	6%	10%
1.000.000 <= € < 2.000.000	5%	5%	8%	7%	20%	6%	4%	3%	5%	20%	7%	12%
500.000 <= € < 1.000.000	5%	5%	7%	7%	23%	5%	4%	6%	5%	19%	6%	8%
200.000 <= € < 500.000	7%	7%	8%	7%	20%	4%	4%	5%	8%	18%	4%	7%
€ < 200.000	9%	9%	10%	9%	25%	4%	4%	4%	5%	12%	5%	3%
Impianti di depurazione	5%	5%	8%	6%	26%	6%	4%	5%	8%	14%	5%	9%
Reti fognarie	4%	5%	7%	7%	24%	5%	4%	5%	5%	19%	6%	9%
Reti idriche urbane	7%	7%	8%	6%	20%	6%	4%	3%	3%	21%	6%	9%
Gestori SII	5%	6%	9%	6%	22%	6%	4%	5%	8%	15%	5%	9%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

Nel complesso, dunque, si può concludere che, al di là delle differenze di durata dovute all'importanza dell'opera, per gli interventi legati alle risorse idriche e allo smaltimento dei reflui **i tempi di realizzazione sono piuttosto lunghi, con momenti d'interfase che rallentano di molto la realizzazione dell'opera**. In particolare, questi tempi di attraversamento arrivano a incidere mediamente per il 40% sulla fase progettuale, che già di per sé rappresenta una quota consistente dell'intero processo in termini di tempo.

I tempi di interfase risentono anche della competenza, trasparenza e capitale umano insito nelle stazioni appaltanti e nelle amministrazioni locali

Un recente studio di Banca d'Italia<sup>15</sup> analizza i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, non solamente legate all'ambito idrico, restringendo l'analisi ai lavori gestiti dalle amministrazioni comunali, e rileva differenze apprezzabili tra i comuni del Centro Nord e quelli del Mezzogiorno: in questi ultimi si osservano tempistiche dilatate e un'incidenza più significativa dei tempi dedicati alle attività accessorie. Un divario non influenzato da differenze nella natura e nella dimensione delle opere, né dalla dimensione della stazione appaltante: tempistiche inferiori si osservano invece nelle amministrazioni ove il personale è in possesso di più elevati livelli di capitale umano, documentati dalla maggiore esperienza in servizio, da una maggiore presenza di donne nelle cariche politiche

<sup>15</sup> Carlucci, C., Giorgiantonio, C. e Orlando, T. "Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti", Questioni di Economia e Finanza, dicembre 2019.

comunali, da una più elevata età media della classe politica locale e da una maggiore “trasparenza” delle amministrazioni comunali<sup>16</sup>.

L'eccessiva estensione della fase progettuale è legata a problematiche relative ai procedimenti autorizzativi

L'eccessiva estensione della fase progettuale è un problema spesso ribadito anche dagli operatori industriali, con specifico riferimento a problematiche legate ai procedimenti autorizzativi. Un'analisi svolta su 37 progetti relativi alla realizzazione delle reti idriche da parte di una primaria utility dell'idrico che opera nel Nord-Ovest dell'Italia<sup>17</sup> fa emergere come i tempi effettivi della fase di progettazione siano quasi raddoppiati rispetto a quelli inizialmente previsti (passando da 590 giorni - circa 1 anno e mezzo - a 1.080 giorni - circa 3 anni). Se una parte di tali ritardi può essere imputata a fasi di competenza interna del gestore (quali la gara di progettazione e affidamento ai professionisti e i provvedimenti di approvazione del progetto definitivo ed esecutivo), emerge altrettanto chiaramente una sensibile estensione dei tempi delle fasi soggette ad approvazioni esterne o al rilascio di autorizzazioni: da 40 a 120 giorni per l'approvazione del progetto preliminare e da 100 a 250 giorni per l'approvazione definitiva.

Serve uno snellimento degli iter autorizzativi e rispetto perentorio dei tempi di approvazione

Sono quindi i passaggi autorizzativi esterni quelli su cui fanno perno le sollecitazioni per uno snellimento delle procedure e la richiesta di rispetto perentorio dei tempi, a beneficio dei tempi di realizzazione delle opere. Le analisi suggeriscono **l'importanza di una semplificazione amministrativa volta a snellire gli iter autorizzativi e di approvazione dei progetti.**

#### TEMPI PREVISTI ED EFFETTIVI DI REALIZZAZIONE RETI IDRICHE

	APPROVAZIONE	TEMPI TEORICI	TEMPI EFFETTIVI	N° PROGETTI ANALIZZATI
<b>PARTENZA</b>				
Gara di progettazione e affidamento al professionista	interna	70	200	35
<b>PROGETTO FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA</b>				
Consegna del progetto preliminare	esterna	60	100	37
Provvedimento di approvazione	interna	10	20	33
EGA - approvazione preliminare	esterna	40	120	26
<b>PROGETTO DEFINITIVO</b>				
Consegna del progetto definitivo	esterna	50	80	28
Provvedimento di approvazione definitivo	interna	10	40	34
Comune, ASL, Città Metropolitana, AIPO, Enti vari, EGATO-Approvazione definitiva	esterna	100	250	24
<b>PROGETTO ESECUTIVO</b>				
Consegna del progetto esecutivo	esterna	60	65	26
Verifica della progettazione	esterna	20	20	35
Provvedimento di approvazione esecutivo	interna	10	30	35
<b>GARA</b>				
Gara di affidamento lavori+consegna lavori	interna	160	155	36
<b>Totale</b>		<b>590</b>	<b>1080</b>	

Fonte: rielaborazione grafica Laboratorio REF Ricerche delle informazioni contenute in “I limiti imposti dalle procedure autorizzative nella realizzazione delle reti idriche”, Ing. Piero Augusto Cassinelli, Servizi a rete Tour [link: <https://www.slideshare.net/serviziarete/i-limiti-imposti-dalle-procedure-autorizzative-nella-realizzazione-delle-reti-idriche>.]

<sup>16</sup> Con riguardo a quest'ultimo aspetto, l'indice misura la percentuale di lavori pubblici banditi tra il 2006 e il 2016 dal Comune di riferimento per i quali sono state trasmesse all'ANAC informazioni sulle fasi di esecuzione e/o funzionalità, delineando dunque un ideale grado di compliance informativa. Per maggiori dettagli, si veda: Baltrunaite, A., Giorgiantonio, C., Mocetti, S., e Orlando, T. (2018), “Discretion and supplier selection in public procurement”, Banca d'Italia, Temi di discussione n. 1178.

<sup>17</sup> “I limiti imposti dalle procedure autorizzative nella realizzazione delle reti idriche”, Ing. Piero Augusto Cassinelli, Servizi a rete Tour [https://www.slideshare.net/serviziarete/i-limiti-imposti-dalle-procedure-autorizzative-nella-realizzazione-delle-reti-idriche.]

## IL DECRETO SEMPLIFICAZIONI: COSA C'È E COSA SERVIREBBE ANCORA

Adottato il Decreto  
Semplificazioni:  
una sintesi  
ragionata

Data la situazione di "stallo"<sup>18</sup> di appalti e cantieri innescata dalla pandemia da Covid-19 e la necessità di ripensare l'intero iter delle opere pubbliche, un recente intervento governativo ha inteso adottare misure volte a una semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici ed edilizia, nel rispetto dei presidi di legalità.

Lo stesso procedimento si è proposto anche di introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, nonché interventi in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni e misure per dare impulso all'attività imprenditoriale e alla green economy.

L'11 settembre u.s. il testo del Decreto Legge n.76/2020, c.d. Decreto Semplificazioni, è stato convertito, con modificazioni, in legge (n. 120/2020, da qui in avanti vi si farà riferimento come "Decreto Semplificazioni"). Proponiamo nel seguito una sintesi ragionata delle novità afferenti più nello specifico le opere idriche.

### Aspetti procedurali e autorizzativi

La fase di  
progettazione è la  
più critica in  
termini di  
allungamento delle  
tempistiche

Come emerge dai dati analizzati e dalle osservazioni ottenute dai principali gestori idrici italiani, la fase relativa alla progettazione e all'ottenimento delle autorizzazioni, con particolare riferimento agli aspetti burocratici e amministrativi, risulta essere quella più critica in termini di allungamento delle tempistiche. Le cause sono ascrivibili a una molteplicità di motivazioni: la proliferazione di aspetti burocratici e provvedimenti autorizzativi di varia natura (autorizzazioni, pareri, visti o nulla osta) non sempre rilevanti, il numero di soggetti coinvolti, possibili inerzie degli stessi e sovrapposizione delle competenze tra le varie amministrazioni coinvolte, nonché la possibile inadeguata strutturazione degli uffici per il rilascio delle autorizzazioni e degli organi preposti all'adozione degli atti previsti, fino alla mancanza di termini perentori nella conclusione delle diverse fasi degli iter.

Il Decreto Semplificazioni è intervenuto su alcune di queste questioni.

Limitazione della  
responsabilità  
erariale (salvo  
inerzia) e  
definizione  
dell'abuso d'ufficio

Per ridurre la casistica dei ritardi dovuti a condotte di burocrazia difensiva, di funzionari più inclini a restare inoperosi per il timore di conseguenze personali, il Decreto Semplificazioni limita la responsabilità erariale ai soli casi di danno cagionato con dolo (volontà), ma ciò solo in caso di azione e non anche per omissioni o inerzie. In parallelo, viene definita in maniera più compiuta la condotta rilevante ai fini del reato di **abuso di ufficio**<sup>19</sup>, in luogo della precedente generica violazione "di norme di legge o di regolamento". Su questo aspetto, la Corte dei Conti ha rilevato che in realtà all'incapacità provvedimentale della PA concorrono principalmente la confusione legislativa, la mancanza di preparazione professionale e l'insufficienza degli organici, piuttosto che i profili di responsabilità erariale. Quest'ultimo istituto, piuttosto, ha spesso indotto amministratori e Corte dei Conti a col laborare per prevenire condotte illegittime: venendo a mancare questo deterrente, si teme che i

<sup>18</sup> I dati dell'Osservatorio Cresme-Sole24Ore sui bandi di gara di giugno dicono che sono stati messi in gara lavori per 3.079 milioni di euro contro i 4.413 del mese di giugno 2019, per un calo del 30,2%, e una contrazione del 17,6% considerando il semestre gennaio-giugno. Nel Nord-Est tale impatto negativo si manifesta in una riduzione del 74% a giugno e del 38% nel primo semestre.

<sup>19</sup> Per cui rileva la violazione di "specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità", escludendo quindi il caso di trasgressione di norme di rango secondario, regolamentare o subprimario, o anche primario, qualora da queste non siano ricavabili regole di condotta specifiche ed espresse.



provvedimenti vengano adottati con maggiore disinvoltura e probabile successivo interessamento della magistratura amministrativa.

**Efficacia del silenzio assenso per dissensi oltre i termini (non per autorizzazioni ambientali e paesaggistiche)**

Per contrastare il malcostume degli atti tardivi, inoltre, il Decreto Semplificazioni riconosce la piena efficacia all'istituto del **silenzio-assenso**, dichiarando inefficaci gli atti di dissenso giunti oltre i termini previsti. Questo istituto tuttavia trova inapplicabilità con riferimento al procedimento di tipo autorizzativo ambientale e paesaggistico, come si approfondirà nel seguito.

A fronte di progetti che richiedono l'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso resi da diverse amministrazioni e istituzioni, la normativa prevedeva già l'attivazione di una **Conferenza di Servizi decisoria**. Tale istituto giuridico consente la valutazione, in un'unica sede, di tutti gli interessi coinvolti nel procedimento, ed è utile quando le amministrazioni coinvolte sono molteplici e l'esercizio dei loro poteri potrebbe rallentare notevolmente il procedimento.

**CdS semplificata con termini ridotti e silenzio assenso (non per CdS preliminare)**

A tal riguardo, il Decreto ha attivato la facoltà fino al 31 dicembre 2021 di adottare una **Conferenza di Servizi semplificata**, qualora vi siano le condizioni per indire una Conferenza di Servizi decisoria, e per le opere la cui realizzazione è necessaria per il superamento della fase emergenziale. In tal caso, **i termini** per il rilascio delle determinazioni di competenza da parte delle amministrazioni partecipanti alla conferenza **sono ridotti da 90 a 60 giorni e viene prevista l'applicazione del silenzio-assenso** nel caso di amministrazioni che non abbiano partecipato alla conferenza, o che pur avendovi partecipato, non abbiano espresso la propria posizione o abbiano espresso un dissenso non motivato.

Un'introduzione apprezzabile ma temporanea, e che trascura l'istituto del silenzio-assenso in ambito di **Conferenza di Servizi preliminare**. Quest'ultima viene prevista nel caso di progetti di particolare complessità, con lo scopo di verificare, prima della presentazione di un progetto definitivo o di un'istanza, quali siano le condizioni per ottenere pareri, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso necessari.

Si tratta di una conferenza dei servizi "pre-decisoria" volta ad individuare, in anticipo, a quali condizioni le amministrazioni interessate rilasceranno gli atti di assenso.

La mancanza di un obbligo di espressione vincolante o di silenzio-assenso in tale Conferenza ha portato in alcuni casi a un rilevante allungamento dei tempi: vi è evidenza di procedimenti avviati nell'ottobre 2018 via Conferenza di Servizi preliminare che, a settembre 2020, non sono ancora giunti all'iter autorizzativo, poiché Enti che non avevano sollevato nessuna obiezione in tale sede si sono espressi in fasi successive richiedendo di ripartire da zero con la progettazione. **Sembrirebbe quindi opportuno prevedere un obbligo di espressione vincolante già in sede di Conferenza di Servizi preliminare, assicurando la perentorietà dei termini del procedimento autorizzativo.**

**Razionalizzazione dell'iter di VIA**

Il maggior ostacolo a una rapida realizzazione degli investimenti, tuttavia, è rappresentato dalla lunghezza e complessità delle procedure per il rilascio della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)<sup>20</sup>. Consapevole di tale criticità, il legislatore è intervenuto nel Decreto Semplificazioni con disposizioni volte alla **razionalizzazione della procedura di verifica dell'assoggettabilità e ottenimento della VIA**. Nello specifico, vengono ridotti i termini lungo tutto l'asse della procedura: si prevedono

<sup>20</sup> La relazione illustrativa alla bozza del Decreto evidenzia come l'attuale normativa preveda tempi di durata della procedura VIA molto lunghi (pre-screening 8 mesi circa, valutazione VIA 20 mesi circa, fase di consultazione 15 mesi circa, provvedimento unico ambientale circa 28 mesi) che, nella realtà, arrivano a toccare anche punte estreme di 10 anni.

tempi più stretti per la verifica di assoggettabilità a VIA<sup>21</sup> e per il suo ottenimento<sup>22</sup>, viene fatto obbligo di presentare sin dall'avvio del procedimento il progetto di fattibilità o progetto definitivo (in luogo dei precedenti elaborati progettuali), **si introduce l'esercizio del potere sostitutivo** da parte del Capo Dipartimento del MATTM in caso di inerzia nella conclusione del procedimento, nonché **la creazione di una procedura speciale accelerata per l'espletamento delle procedure di VIA delle opere ricomprese nel Piano Energia e Clima (PNIEC)<sup>23</sup> e un'efficacia dei provvedimenti di VIA non inferiore a 10 anni per tali opere.**

Esclusione dall'assoggettabilità a VIA per interventi urgenti di sicurezza infrastrutturale

Viene inoltre prevista l'ipotesi di poter **escludere dall'assoggettabilità a VIA gli interventi con carattere di urgenza, individuati con apposito DPCM** entro il 31 dicembre 2020, finalizzati al potenziamento o all'adeguamento della sicurezza di infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti<sup>24</sup> e privi di potenziali impatti ambientali significativi o pregiudizievoli e negativi, su cui si dovrà pronunciare il MATTM entro 30 giorni dalla richiesta.

Il Decreto interviene anche sulle tempistiche del Provvedimento Autorizzativo Unico Regionale (PAUR),

<sup>21</sup> Per la verifica di assoggettabilità a VIA entro 5 giorni dalla ricezione dello studio preliminare ambientale l'autorità competente verifica la completezza e l'adeguatezza della documentazione e, qualora necessario, può richiedere per una sola volta chiarimenti e integrazioni al proponente che deve rispondere entro i successivi 15 giorni. Contestualmente alla ricezione della documentazione l'autorità competente provvede a pubblicare sul proprio sito internet istituzionale lo studio preliminare, comunicando a tutte le Amministrazioni e enti territorialmente interessati l'avvenuta pubblicazione della documentazione. Entro e non oltre 45 giorni da tale pubblicazione chiunque abbia interesse può presentare le proprie osservazioni all'autorità competente in merito allo studio preliminare ambientale e alla documentazione eventualmente allegata. L'autorità competente adotta il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA entro i successivi 45 giorni, solo in casi eccezionali relativi alla natura, alla complessità, all'ubicazione o alle dimensioni del progetto può prorogare per una sola volta e per un periodo non superiore a 20 giorni.

<sup>22</sup> Per l'avvio del procedimento di VIA entro 10 giorni dalla presentazione dell'istanza l'autorità competente verifica la completezza della documentazione, l'eventuale presenza di impatti rilevanti per l'ambiente di un altro Stato, nonché l'avvenuto pagamento del contributo dovuto per oneri istruttori. Qualora la documentazione risulti incompleta, l'autorità richiede al proponente la documentazione integrativa, assegnando un termine perentorio non superiore a 30 giorni. Contestualmente alla ricezione della documentazione l'autorità competente provvede a pubblicare sul proprio sito internet istituzionale lo studio preliminare, comunicando a tutte le Amministrazioni e enti territorialmente interessati l'avvenuta pubblicazione della documentazione. Dalla data di pubblicazione sul sito web dell'avviso al pubblico decorrono i termini per la consultazione, la valutazione e l'adozione del provvedimento di VIA. Entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso al pubblico di cui al comma 2, chiunque abbia interesse può prendere visione, sul sito web, del progetto e della relativa documentazione e presentare le proprie osservazioni all'autorità competente, anche fornendo nuovi o ulteriori elementi conoscitivi e valutativi. Entro i 15 giorni successivi alla scadenza del termine di cui ai periodi precedenti, il proponente ha facoltà di presentare all'autorità competente le proprie controdeduzioni e ai pareri pervenuti. Qualora all'esito della consultazione ovvero della presentazione delle controdeduzioni da parte del proponente si renda necessaria la modifica o l'integrazione degli elaborati progettuali o della documentazione acquisita, l'autorità competente, entro i 20 giorni successivi, può, per una sola volta, stabilire un termine non superiore ad ulteriori 20 giorni, per la trasmissione, in formato elettronico, degli elaborati progettuali o della documentazione modificati o integrati. Su richiesta motivata del proponente l'autorità competente può concedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione della documentazione integrativa per un periodo non superiore a 60 giorni. L'autorità competente procede alla pubblicazione delle integrazioni sul proprio sito internet e dispone, entro quindici giorni dalla ricezione della documentazione integrativa che il proponente trasmetta, entro i successivi quindici giorni, un nuovo avviso al pubblico da pubblicare a cura dell'autorità competente sul proprio sito web. In relazione alle sole modifiche o integrazioni apportate agli elaborati progettuali e alla documentazione si applica il termine di trenta giorni per la presentazione delle osservazioni e la trasmissione dei pareri delle Amministrazioni e degli enti pubblici che hanno ricevuto la comunicazione. Entro i 10 giorni successivi il proponente ha facoltà di presentare all'autorità competente le proprie controdeduzioni alle osservazioni e ai pareri pervenuti.

<sup>23</sup> Entro 120 giorni dall'entrata in vigore del Decreto, il Presidente del Consiglio individua, con uno o più decreti, le tipologie di progetti e le opere necessarie per l'attuazione del PNIEC da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA. Per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale di competenza statale dei progetti individuati, è istituita una Commissione Tecnica PNIEC.

<sup>24</sup> Ex allegati II e II-bis, d.lgs. 152/2006, tra cui acquedotti di lunghezza almeno pari a 20km; impianti destinati a trattare, regolare o accumulare le acque in modo durevole, di altezza superiore a 15 m o che determinano un volume d'invaso superiore a 1 milione m<sup>3</sup> (10 m o 100 mila m<sup>3</sup> se a fini energetici); opere e interventi relativi a trasferimenti d'acqua che prevedano trasferimento d'acqua tra regioni diverse e ciò travalichi i comprensori di riferimento dei bacini idrografici.

introdotta con l'art.27bis Dlgs. 104/2017 al Testo Unico Ambientale. Uno strumento potenzialmente utile, in quanto consente di ricondurre a un unico procedimento amministrativo, da realizzarsi in conferenza dei servizi, il rilascio di tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione di progetti sottoposti a VIA regionale. Il procedimento integra l'ottenimento della VIA con una conferenza dei servizi finale. Un istituto che tuttavia nei fatti ha sortito effetti opposti a quelli ricercati, date le diverse interpretazioni della disciplina in materia, e che viene visto dagli Enti come il luogo dove risolvere diverse problematiche, allungando così l'iter (in mancanza di termini perentori).

Riduzione tempi  
PAUR e  
parallelizzazione  
PAUR-VIA ma  
mancanza di  
termini perentori e  
silenzio assenso

Il Decreto Semplificazioni ha ridotto i termini del provvedimento, intervenendo sia nella fase della procedura di VIA sia della successiva conferenza dei servizi con una riduzione delle tempistiche e prevedendo l'avanzamento in parallelo dei due procedimenti. In particolare, per la conclusione della conferenza dei servizi ha ridotto i tempi da 120 a 90 giorni.

Tuttavia, la riduzione dei tempi prevista rischia di rimanere lettera morta. Ai fini pratici, **il rischio è che le previsioni di legge non producano effetti rilevanti per la mancanza di termini perentori e per l'inapplicabilità del silenzio-assenso** alle VIA e alle autorizzazioni ambientali, in contrasto con i principi comunitari che impongono l'esplicitazione delle ragioni della compatibilità ambientale del progetto come ricordato di recente dal Consiglio di Stato<sup>25</sup>. Le disposizioni sul silenzio-assenso non si applicano nemmeno agli atti e ai procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente e la difesa nazionale.

Visto che l'istituto del silenzio-assenso non può essere applicato in tali casi, per assicurare la garanzia della cogenza della perentorietà dei termini sulle procedure di VIA e sulle altre procedure ambientali (es. autorizzazioni paesaggistiche), **occorrerebbe introdurre un meccanismo sanzionatorio che consenta una proporzionale restituzione degli oneri istruttori per il ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo** (senza dover dimostrare il danno subito) a carico dell'amministrazione competente.

Permangono  
questioni in  
sospeso...  
Autorizzazioni non  
attinenti al  
progetto

Nonostante gli interventi in termini di semplificazione e riduzione delle tempistiche introdotte dal Decreto Semplificazioni siano apprezzabili, rimangono dunque **punti aperti** e aspetti non toccati.

Uno di questi riguarda l'**attinenza delle prescrizioni autorizzative al progetto** sottoposto a valutazione. Può infatti capitare che venga riversata sull'ente proponente la risoluzione di criticità legate al territorio ma non direttamente imputabili all'opera oggetto di autorizzazione, così come non sempre le prescrizioni autorizzative risultano ben definite, rendendo difficile fornire risposte "risolutive".

Autorizzazioni  
paesaggistiche

Tra i temi su cui il decreto non è intervenuto vi sono poi le norme in tema di espropriazioni, i problemi con le soprintendenze e i procedimenti per il rilascio delle **autorizzazioni paesaggistiche**. Queste ultime vengono concesse solo dopo la procedura di VIA, coinvolgendo dunque più ministeri che attendono l'uno il parere dell'altro per esprimersi, con conseguenti tempi lunghi, quasi equivalenti a quelli della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (dove manca la VIA) e VIA, e con modalità differenti rispetto a quelle degli altri Enti e richiesta di documenti specifici e ulteriori. Anche in questo caso l'obiettivo dovrebbe essere quello di sburocratizzare i processi, richiedere la perentorietà dei tempi e il contenimento della richiesta di documenti. **La previsione di un sincronismo tra gli iter di ottenimento della VIA e delle autorizzazioni paesaggistiche in stile VIA-Conferenza dei Servizi della PAUR potrebbe, infine, giovare ai tempi di realizzazione delle opere.**

<sup>25</sup> Sentenza del Consiglio di Stato sez.II n.4698 del 22 luglio 2020.

## Sarebbe auspicabile la Conferenza Unica anche per gli interventi di competenza Ministeriale.

Atteggiamenti  
ostativi degli enti  
locali per ragioni di  
opinione pubblica

Tra le criticità sollevate e non considerate dal Decreto, vi è poi il possibile atteggiamento ostativo al rilascio delle autorizzazioni da parte dei Comuni per eludere i probabili dissapori dell'opinione pubblica, pur in presenza di un obbligo normativo di realizzazione delle opere. È questo, ad esempio, il caso della Lombardia che con Regolamento Regionale n.06/2019 prevede tra i vari obblighi la realizzazione di vasche di prima pioggia in prossimità di sfioratori fognari. Nell'immaginario comune le vasche di prima pioggia vengono considerate come "le vasche per la laminazione del Seveso" su cui tanto si scontra l'opinione pubblica, con la conseguenza che sono gli stessi Comuni a frenare progetti di indubbia utilità collettiva. In tal caso, a fronte di un obbligo normativo, l'autorizzazione dovrebbe essere automatica.

## Fase di gara e affidamento

Per quanto riguarda la fase di gara e affidamento, si riscontrano criticità minori e le misure introdotte dal Decreto Semplificazioni possono essere generalmente considerate positive.

Aumento delle  
soglie per diverse  
procedure di  
affidamento

Nel caso di procedimenti avviati entro il 31 dicembre 2021<sup>26</sup>, **il Decreto alza in via transitoria le soglie di importo entro cui è possibile ricorrere a procedure di affidamento meno onerose e più snelle** rispetto a quanto previsto dalla normativa in vigore (per un dettaglio si veda la tabella seguente), salvo i casi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Previsione di tempi  
limite per  
l'aggiudicazione

Per giungere all'aggiudicazione o all'individuazione definitiva del contraente, inoltre, vengono fissati dei **tempi limite** pari a 2 mesi dall'atto di avvio del procedimento nel caso di affidamento diretto, estesi a 4 mesi nel caso di procedura negoziata senza bando e a 6 mesi nel caso di aggiudicazione di importi oltre la soglia comunitaria. Per rendere cogenti tali termini, si prevede che il mancato rispetto degli stessi, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possano essere valutati ai fini della responsabilità del Responsabile Unico di Progetto (RUP) per danno erariale e, qualora imputabili all'operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento.

Auspicio che norme  
transitorie  
diventino  
strutturali

L'abbassamento delle soglie di importo è vista positivamente e può rappresentare un banco di prova dell'efficacia delle disposizioni stesse, nell'ottica di renderle successivamente strutturali. Poiché non si tratta di deroghe alle direttive comunitarie, **un auspicio è quello che queste misure da transitorie possano diventare strutturali**, permettendo di dare continuità all'azione delle stazioni appaltanti. Continuare a rivedere l'implementazione delle tipologie di affidamento richiede, infatti, tempo di adattamento per le stazioni appaltanti (aggiornamento dei regolamenti e procedure interne, fase di apprendimento, etc).

Le nuove soglie per  
l'affidamento  
andranno a  
beneficio  
soprattutto delle  
piccole stazioni  
appaltanti

Positiva, tra le altre, è la possibilità di affidamento diretto determina a contrarre, senza la consultazione di tre preventivi, pur nel rispetto del principio di rotazione prevista per servizi, forniture e progettazione fino a 75mila euro e per lavori fino a 150mila euro. Si tratta, tuttavia, di un innalzamento delle soglie (prima fissate a 40mila euro) che va a **beneficio soprattutto delle stazioni appaltanti di minori dimensioni**, ma di scarsa utilità per stazioni appaltanti più grandi, come nel caso dei gestori unici d'ambito o di gestioni industriali tenute a realizzare progetti e lavori per cifre ben più consistenti. Un possibile sviluppo normativo potrebbe essere quello di ricalibrare

<sup>26</sup> L'atto di avvio del procedimento di affidamento o la determina a contrarre devono essere adottati entro il 31 dicembre 2021.

le fasce di importo per tipologia di affidamento sulla base della dimensione delle stazioni appaltanti o di un altro driver che colga la dimensione del territorio servito. Una previsione che porterebbe benefici, non solo alle piccole stazioni appaltanti ma anche ai gestori di maggiori dimensioni e più strutturati, veicolando un incentivo alla crescita dimensionale delle gestioni o alla creazione di reti di impresa per raggiungere economie di scala.

**TIPOLOGIE DI AFFIDAMENTO TEMPORANEE PER PROCEDIMENTI AVVIATI ENTRO IL 31 DICEMBRE 2021**

Oggetto dell'appalto	Importo (euro)	Tipologia di affidamento	Tempi affidamento
Servizi e forniture, progettazione e servizi di ingegneria e architettura	fino a 75.000	<b>Affidamento diretto</b>	entro 2 mesi
	da 75.000 a 428.000 (soglia comunitaria settori speciali)	<b>Procedura negoziata senza bando</b> , con <u>consultazione di almeno 5 operatori economici</u> , ove esistenti, nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti	entro 4 mesi
	Oltre 428.000 (sopra soglia comunitaria settori speciali)	<b>Procedura aperta, ristretta</b> o, previa motivazione, procedura <b>negoziata</b> o <b>dialogo competitivo</b> , <u>con termini ridotti per la ricezione delle domande di partecipazione e/o delle offerte (urgenza)</u>	entro 6 mesi
		<b>Procedura negoziata</b> , <u>quando per ragioni di estrema urgenza i termini delle procedure ordinarie non possono essere rispettati</u>	
Lavori	fino a 150.000	<b>Affidamento diretto</b>	entro 2 mesi
	da 150.000 a 350.000	<b>Procedura negoziata senza bando</b> , con <u>consultazione di almeno 5 operatori economici</u> , ove esistenti, nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti	
	da 350.000 a 1.000.000	<b>Procedura negoziata senza bando</b> , con <u>consultazione di almeno 10 operatori economici</u> , ove esistenti, nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti	entro 4 mesi
	da 1.000.000 a 5.350.000 (soglia comunitaria settori speciali)	<b>Procedura negoziata senza bando</b> , con <u>consultazione di almeno 15 operatori economici</u> , ove esistenti, nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti	
	Oltre 5.350.000 (sopra soglia comunitaria settori speciali)	<b>Procedura aperta, ristretta</b> o, previa motivazione, procedura <b>competitiva con negoziazione</b> o <b>dialogo competitivo</b> , <u>con termini ridotti per la ricezione delle domande di partecipazione e/o delle offerte (urgenza)</u>	entro 6 mesi
<b>Procedura negoziata</b> , <u>quando per ragioni di estrema urgenza i termini delle procedure ordinarie non possono essere rispettati</u>			

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

**Procedura negoziata per opere sopra soglia urgenti e atte a superare la fase emergenziale**

Qualora l'**opera sopra soglia sia necessaria per il superamento della fase emergenziale** o per far fronte agli effetti negativi, di natura sanitaria ed economica, derivanti dall'emergenza COVID-19 e per i quali vi è una situazione di estrema urgenza, le stazioni appaltanti possono procedere mediante **procedura negoziata** (previa pubblicazione dell'avviso di indizione della gara nel rispetto di un criterio di rotazione, si vedano gli artt. 63 e 125 CCP), così come nei casi di interventi di edilizia scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, trasporti e infrastrutture stradali, ferroviarie e idriche, nonché quelli funzionali alla realizzazione del PNIEC.

Per questi affidamenti, le stazioni appaltanti possono operare **in deroga** a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto del codice antimafia (e relative misure di prevenzione)

e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE.

**Le altre misure per  
sveltire la fase di  
gara**

Per sveltire i processi nella fase di gara e aggiudicazione, il Decreto introduce poi le seguenti importanti **novità**: la possibilità per la stazione appaltante, relativamente alle procedure ordinarie, di non richiedere più le garanzie provvisorie, salvo particolari esigenze (in tal caso comunque di ammontare dimezzato rispetto a quanto previsto precedentemente dall'art.93 del CCP); in tema di antimafia, la possibilità di poter procedere alla stipula, approvazione o autorizzazione dei contratti e subcontratti, mediante il rilascio della informativa liberatoria provvisoria<sup>27</sup>, ferme restando le ulteriori verifiche ai fini del rilascio della documentazione antimafia da completarsi entro 60 giorni. Nel caso di successivo accertamento della sussistenza di causa interdittiva, si prevede la risoluzione del contratto, ma in caso di impossibilità di sostituire il fornitore vi è la possibilità di proseguire con lo stesso; l'eliminazione dell'obbligo di visita dei luoghi di intervento da parte degli operatori economici (che per lavori sulle reti idriche può essere ritenuta eccessiva); le riduzioni dei termini procedurali per ragioni di urgenza<sup>28</sup>, senza necessità di dar conto di tali ragioni, per le procedure ordinarie (una previsione che andrebbe estesa anche oltre il 31 dicembre 2021).

**L'accelerazione  
dell'efficacia delle  
aggiudicazioni**

Per quanto riguarda le procedure di affidamento si segnala un aspetto relativo agli accordi quadro che non rientra tra le disposizioni del Decreto Semplificazioni, ma che interessa il tema. Gli accordi quadro sono una forte leva per garantire la rapida viabilità di interventi infrastrutturali, sia per la realizzazione di nuove opere sia di interventi di manutenzione straordinaria; in questo senso, la richiesta di ANAC di vincolarli all'esistenza di un progetto esecutivo ne limiterebbe l'efficacia.

Infine, la questione dell'efficacia delle aggiudicazioni dei lavori, sollevata già in un precedente contributo del Laboratorio REF Ricerche<sup>29</sup>, è affrontata parzialmente (limitatamente a servizi, forniture e progettazione) in un passaggio del provvedimento che permette di dare il via all'**esecuzione del contratto anche nelle more della verifica dei requisiti di ordine morale e sociale**, permettendo una rapida aggiudicazione soprattutto in presenza di un ATI/RTI con molte imprese partecipanti (in tal caso il processo di verifica di tali requisiti può durare mesi). Una previsione che potrebbe essere estesa anche all'aggiudicazione di lavori, ma che tuttavia deve essere utilizzata con attenzione dalle stazioni appaltanti poiché in caso di successiva verifica di mancanza dei requisiti viene resa inefficace l'aggiudicazione e la stazione appaltante potrebbe dover affrontare spese maggiori di quelle previste per la realizzazione dell'opera o per l'ottenimento dei servizi e delle forniture.

### Fase di esecuzione

Per quanto riguarda l'esecuzione dei lavori, il Decreto interviene principalmente con riguardo alle opere pubbliche con importo superiore alle soglie comunitarie, caratterizzate da maggiore complessità, ossia lavori per somme superiori a 5.350.000 euro nel caso del servizio idrico.

**Costituzione del  
collegio consultivo  
tecnico per lavori  
sopra soglia**

In tali casi, e sempre temporaneamente fino al 31 dicembre 2021, prima dell'avvio dell'esecuzione è obbligatoria la costituzione di un **collegio consultivo tecnico**<sup>30</sup> con funzioni di assistenza per

<sup>27</sup> Conseguente alla consultazione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia ed alle risultanze delle ulteriori banche dati disponibili, anche quando l'accertamento è eseguito per un soggetto che risulti non censito. L'iscrizione nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori delle prefetture e nell'anagrafe antimafia degli esecutori, equivale al rilascio dell'informazione antimafia.

<sup>28</sup> Di cui all'art.60 del d.lgs. 50/2016.

<sup>29</sup> Si veda il contributo n.133, "Il Codice degli appalti pubblici: eterna riforma?", Laboratorio REF Ricerche novembre 2019.

<sup>30</sup> Il Collegio è composto da 3-5 componenti tra ingegneri, architetti, giuristi ed economisti con comprovata esperienza nel settore degli appalti delle concessioni e degli investimenti pubblici, nominati prima dell'avvio dell'esecuzione, con funzioni che tendono a quelle di un *Dispute Board*, al fine di allineare i grandi appalti di opere pubbliche interne alle prassi internazionali.



la rapida risoluzione di controversie o dispute tecniche suscettibili di insorgere nell'esecuzione del contratto e nei casi di sospensione dell'esecuzione dell'opera. L'istituzione del collegio è consentita volontariamente anche per opere sotto soglia.

**Deroghe alle cause di sospensione dell'esecuzione dei lavori**

Sono introdotte anche deroghe relative alle **cause di sospensione dell'esecuzione dei lavori** che potranno derivare solo dall'applicazione di norme penali, del codice delle leggi antimafia, di vincoli inderogabili dall'appartenenza all'UE, di gravi ragioni di ordine pubblico o tecnico, di pubblico interesse o di salute pubblica e per il tempo strettamente necessario al loro superamento. Derogando dunque alle ragioni tecniche ex art. 107 del CCP e alle ipotesi previste dal Codice Civile (es. eccezione di inadempimento), alla disciplina in tema di crisi d'impresa e all'ipotesi in cui è giudizialmente possibile sospendere l'esecuzione dell'opera. Un possibile sviluppo della normativa a giovamento della realizzazione delle opere potrebbe essere quello di estendere tali deroghe anche agli affidamenti sotto soglia.

**Apertura di un fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche sopra soglia**

Infine, è stato istituito in seno al MIT un **Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche sopra soglia**, con uno stanziamento di 30 milioni di euro per il 2020, per permettere al Ministero di corrispondere alla stazione appaltante le somme necessarie per la regolare e tempestiva realizzazione delle opere pubbliche qualora nel corso dei lavori, a causa di maggiori esigenze per imprevisti, o varianti, o insufficienti disponibilità, siano carenti le risorse per la regolare prosecuzione dei lavori.

## CONCLUSIONI

Si capisce come i principi che animano l'adozione del Decreto Semplificazioni poggino sulle **eccezionali durate delle fasi di realizzazione delle opere pubbliche** e sull'urgenza di una svolta per far fronte agli effetti negativi dell'attuale **emergenza COVID-19**. Ciò si sostanzia di fatto nella **possibilità di operare in deroga** alle normali procedure, ma comunque entro il perimetro normativo esistente, e nell'introduzione di alcune previsioni o precisazioni che possono permettere di **agevolare le procedure**, da quelle progettuali e autorizzative a quelle di scelta del contraente, affidamento ed esecuzione dei lavori, responsabilizzando i soggetti attuatori e riducendo gli oneri amministrativi.

Al netto di ciò, **occorrerà verificare a consuntivo se i termini di questo periodo transitorio saranno sufficientemente ampi** per spronare una ripresa degli investimenti e, soprattutto, **quale sarà l'orientamento politico nei confronti delle norme che regolano le fasi di realizzazione delle opere pubbliche** una volta decorsi questi termini, **ovvero se i provvedimenti di emergenza si tradurranno effettivamente in norme di semplificazione**.

Lo stesso Presidente del Consiglio, a Cernobbio, ha dichiarato che a valle del Decreto Semplificazioni sono necessari interventi settoriali e puntuali per cercare di rendere più spediti i procedimenti amministrativi.

Tra le linee guida per il futuro prossimo, sarà necessario un orientamento teso al passaggio da un'impostazione degli iter realizzativi imperniata su norme procedurali (il come fare, il processo) a una di norme prestazionali (l'obiettivo, il risultato da raggiungere). **Un cambio di paradigma per cui le procedure siano viste come un mezzo e non il fine ultimo**: l'orizzonte da raggiungere deve essere quello della realizzazione di opere di qualità nel modo più efficiente possibile. In tal senso bisognerebbe **valorizzare il ruolo dei progettisti e delle stazioni appaltanti** (non solo in qualità di controllori della regolarità formale) e assicurare l'attribuzione di **corretti perimetri di**



**responsabilità** agli enti proponenti e alle strutture burocratiche. Si pensi ad esempio alla possibilità di un maggior ricorso ad autocertificazioni da parte degli operatori, aumentandone il grado di autonomia e indirizzando le responsabilità dei funzionari pubblici da un ambito autorizzativo a uno prestazionale. Nella fase progettuale, questo può tradursi nell'approvazione da parte del funzionario del solo Progetto Preliminare/Studio di Fattibilità e nell'autocertificazione del Progettista della correttezza e completezza dei documenti relativi al progetto definitivo/esecutivo; in fase di esecuzione, ad esempio, può voler dire sostituire il collaudo con un certificato di regolare esecuzione redatto dal direttore dei lavori<sup>31</sup>.

Sul fronte della fase autorizzativa si dovrebbe pensare all'opportunità di **estendere la procedura speciale accelerata di VIA** della Commissione Tecnica prevista per gli interventi del PNIEC anche ai progetti relativi ad altri interventi urgenti, essenziali per garantire la resilienza del Paese, come quelli inseriti nella sezione acquedotto del Piano nazionale di interventi nel settore idrico o quelli ricompresi nei Piani delle Opere Strategiche<sup>32</sup>, introdotti da ARERA. Una soluzione in grado di assicurare una significativa contrazione dei tempi per la realizzazione di infrastrutture fondamentali.

Inoltre, per assicurare la garanzia della **cogenza della perentorietà dei termini** sulle procedure di VIA, si potrebbe prevedere l'introduzione di un meccanismo che consenta una proporzionale restituzione degli oneri istruttori per il mero ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo (senza dover dimostrare il danno subito) a carico della pubblica amministrazione competente.

In tema di procedure di affidamento<sup>33</sup>, si è detto come il Decreto favorisca il ricorso a procedure diverse per diversi importi d'opera: affidamenti diretti per opere a basso importo, per cui è probabile che l'amministrazione sia in grado di definire in modo puntuale l'oggetto del contratto e le specifiche tecniche, conservando un basso grado di discrezionalità nella scelta del contraente; procedure negoziate al crescere degli importi, con maggiore autonomia e discrezionalità alla stazione appaltante; infine, termini ridotti per le opere sopra soglia e deroghe ai vincoli di legge per opere necessarie e urgenti.

Il tema delle procedure di affidamento è impossibile da racchiudere in un modello ottimale universale, tuttavia le rappresentanze degli operatori dei settori di pubblica utilità chiedono la riduzione del numero di operatori economici da consultare in sede di procedure negoziate senza bando, utili specialmente per i lavori di manutenzione (spesso urgenti e a valore contenuto), esprimendo favore per il principio di rotazione degli affidamenti e non anche degli inviti.

Un possibile sviluppo potrebbe essere quello di permettere l'adozione di procedure semplificate e rapide per il processo di autorizzazione ed esecuzione per tutti i progetti concordati e validati nel Piano degli Interventi dei gestori idrici con l'Ente di Governo d'Ambito.

<sup>31</sup> A tal proposito, si prenda ad esempio la serie di proposte avanzate dalla Fondazione Ordine Ingegneri della Provincia di Milano: <https://foim.org/lavori-pubblici-proposte-di-semplificazione-e-accelerazione/>

<sup>32</sup> Opere essenziali per garantire all'utenza servizi di qualità adeguata e che per loro complessità richiedono strutturalmente tempistiche pluriennali.

<sup>33</sup> Sul tema degli affidamenti era intervenuta anche ANAC, tramite una nota datata 1 giugno (Proposta di intervento normativo al fine di consentire il ricorso alle procedure previste nell'art. 163 e nell'art. 63 del codice dei contratti pubblici fino al 31 dicembre 2020), ricordando come siano ordinariamente a disposizione nel CCP delle disposizioni che consentono l'accelerazione e la semplificazione nello svolgimento delle procedure di gara (suggerimento che di fatto ha trovato forma, perlomeno in parte, nelle previsioni dell'attuale Decreto). La nota rammenta la possibilità di ricorrere a procedure negoziate senza indizione di un bando per affidamenti fino a determinati importi (1 mln per i lavori, soglie europee per servizi e forniture), e per importi anche maggiori in caso di urgenza o provvedimenti emergenziali; tale urgenza dovrebbe poggiare sulla transitorietà necessaria al superamento dell'emergenza sanitaria, economica e produttiva, in linea con la proclamazione dello stato d'emergenza da parte del Governo, e dovrà essere orientata ad ambiti individuati dal legislatore quali necessari al sostegno della ripresa.

---

Oltre alla semplificazione delle procedure, occorre agire per **garantire adeguati livelli di competenza delle stazioni appaltanti**, soprattutto al Sud<sup>34</sup>. Vi è evidenza infatti che nelle stazioni appaltanti meno qualificate il ricorso a procedure di affidamento caratterizzate da più alti gradi di flessibilità e discrezionalità (come la procedura negoziata senza bando o l'affidamento diretto), si associ a una peggiore qualità delle imprese selezionate<sup>35</sup>.

Sono necessarie misure per accrescere l'efficacia degli assetti istituzionali locali, volte a sostenere forme di intervento pubblico che vadano oltre le tradizionali soluzioni commissariali.

Il funzionamento degli strumenti predisposti dal Decreto Semplificazioni, così come dal CCP e da ogni altro strumento che guidi l'iter di realizzazione di un'opera pubblica, è infatti condizionato dalla presenza di stazioni appaltanti competenti, in grado di utilizzare gli strumenti giuridici disponibili, senza dimenticare il ruolo centrale della collaborazione tra istituzioni, specialmente per le opere di maggiori dimensioni.

<sup>34</sup> A questo proposito, il CCP prevede misure di qualificazione della committenza, che però non risultano ancora attuate.

<sup>35</sup> Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza "Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari". Busetti et al., 2019.