

20  
CENTRO STUDI CNI  
1999-2019



**I** CENTRO STUDI  
CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

## LEGGE “SBLOCCA CANTIERI”: PER GLI INGEGNERI UN INTERVENTO POCO RISOLUTIVO

ROMA, GIUGNO 2019



Presidenza e Segreteria:  
Via XX Settembre, 5 - 00187 Roma  
Tel. 06.6976701 - Fax 06.69767048  
[www.tuttoingegnere.it](http://www.tuttoingegnere.it)



Presso il Ministero della Giustizia  
00186 Roma - Via Arenula, 71

### CONSIGLIO DIRETTIVO

Ing. Armando Zambrano	Presidente
Ing. Gianni Massa	Vicepresidente Vic.
Ing. Giovanni Cardinale	Vicepresidente
Ing. Angelo Valsecchi	Consigliere Segretario
Ing. Michele Lapenna	Consigliere Tesoriere
Ing. Stefano Calzolari	Consigliere
Ing. Gaetano Fedè	Consigliere
Ing. iunior Ania Lopez	Consigliere

Ing. Massimo Mariani	Consigliere
Ing. Antonio Felice Monaco	Consigliere
Ing. Roberto Orvieto	Consigliere
Ing. Angelo Domenico Perrini	Consigliere
Ing. Luca Scappini	Consigliere
Ing. Raffaele Solustri	Consigliere
Ing. Remo Giulio Vaudano	Consigliere



Sede:  
Via XX Settembre, 5 - 00187 Roma  
Tel. 06.85.35.47.39 - Fax 06.84.24.18.00  
[info@centrostudicni.it](mailto:info@centrostudicni.it)  
[www.fondazionecni.it](http://www.fondazionecni.it)

### CONSIGLIO DIRETTIVO

Ing. Giuseppe Maria Margiotta	Presidente
Ing. Paolo De Santi	Vicepresidente
Ing. Antonio Armani	Consigliere Segretario
Ing. Augusto Delli Santi	Consigliere

Ing. Tommaso Ferrante	Consigliere
Ing. Michele Laorte	Consigliere
Ing. Massimo Mariani	Consigliere
Ing. Antonio Zanardi	Consigliere

GIUGNO 2019

### Premessa

Numerose perplessità sull'efficacia della così detta Legge Sblocca cantieri 55/2019 (ex D.L. 32/2019,) sono state espresse dagli ingegneri italiani interpellati attraverso un'indagine condotta dal Centro Studi CNI.

Più che la continua elaborazione e modifica delle norme in materia di appalti pubblici occorre una semplificazione delle regole ed una maggiore qualificazione (oltre che riduzione) delle stazioni appaltanti. Stratificare le norme, nel corso degli anni, ed imporre sempre più controlli nel tentativo di rilanciare le opere pubbliche nel nostro Paese, con l'idea di evitare distorsioni della concorrenza e procedure più veloci, sembra avere sortito finora l'effetto esattamente opposto. Questo è uno degli aspetti più rilevanti emersi da un'indagine realizzata a giugno 2019 presso gli ingegneri iscritti all'Albo professionale. Hanno risposto 5.000 ingegneri, dei quali 3.600 operanti nel settore della progettazione e gestione di infrastrutture o come lavoratori autonomi o come dipendenti di una Amministrazione Pubblica o di una azienda privata.

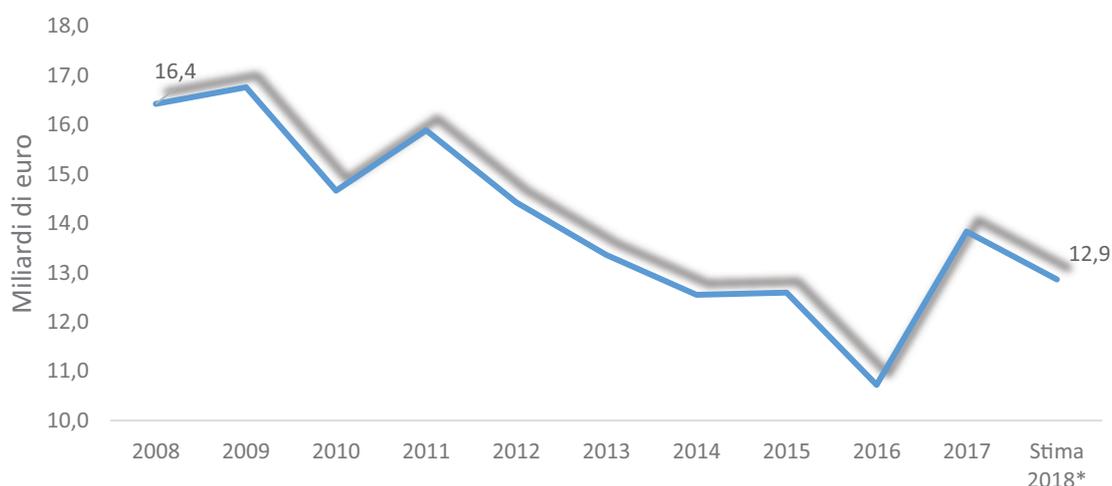
La visione, espressa dal settore dell'ingegneria, sulle priorità di intervento, sulle potenzialità di crescita legate alle infrastrutture e sulle criticità connesse alle politiche per le opere pubbliche si colloca in un quadro articolato e a tratti complesso.

### -21% di spesa per infrastrutture negli ultimi 10 anni

Tra il 2008 ed il 2018 gli investimenti pubblici per opere stradali ed altre opere del Genio Civile hanno registrato una flessione del 21%. La spesa per opere infrastrutturali ha perso consistentemente peso nell'ambito delle politiche pubbliche e sembra oggettivamente difficile recuperare, nel breve periodo, le posizioni perse. Nel 2018 la spesa dello Stato si è attestata a poco meno di 13 miliardi di euro, a fronte degli oltre 16 miliardi registrati nel 2008 e nel 2009.



#### INVESTIMENTI PUBBLICI PER OPERE STRADALI E OPERE DEL GENIO CIVILE



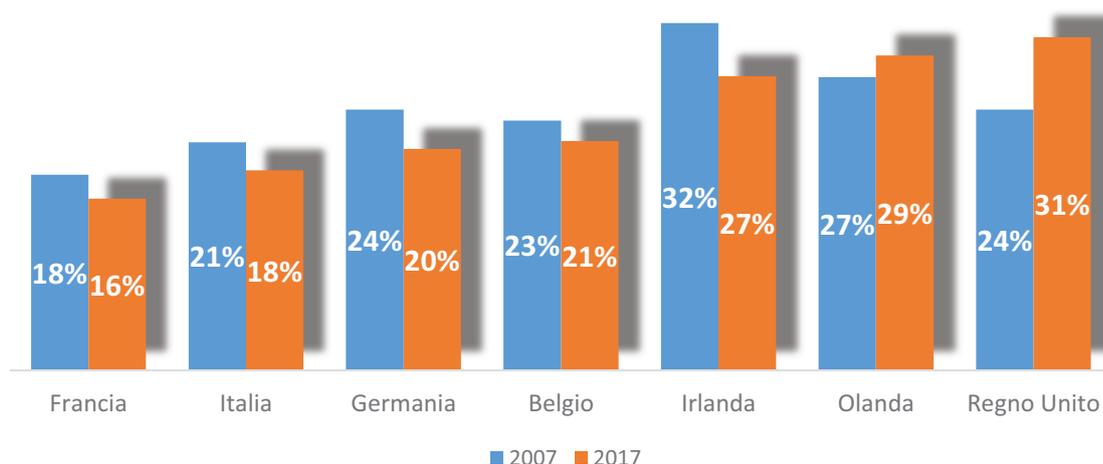
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Istat

GIUGNO 2019

### **Italia agli ultimi posti in Europa per propensione ad investire in infrastrutture**

Permane, inoltre, una differenza rispetto ad altri Paesi europei in termini di capacità di investimento in infrastrutture di trasporto: la quota sul totale degli investimenti fissi lordi, in Italia, è del 18% (era il 21% nel 2008), a fronte del 20% o anche del 30% registrato in altre economie mature dell'Unione Europea. Sebbene negli ultimi anni questa propensione si sia ridimensionata quasi in tutti i principali Paesi europei, l'Italia registra una delle quote più contenute, rivelando una perdita di peso strategico delle infrastrutture nel quadro economico complessivo.

#### **% INVESTIMENTI PUBBLICI IN TRASPORTI SUL TOTALE INVESTIMENTI PUBBLICI FISSI LORDI**



Elaborazione Centro Studi CNI su dati Eurostat

### **Metà del tempo per realizzare una infrastruttura è impiegato per espletare procedure amministrative**

Il ridimensionamento della capacità di investimento nel nostro Paese è il risultato della crisi del 2008 e delle conseguenti politiche di contenimento della spesa dello Stato e dei tentativi di rientro del debito pubblico. Certamente, però, le norme in materia di appalti e la complessità delle procedure burocratiche connesse alla realizzazione di un'opera pubblica non hanno contribuito a migliorare la situazione.

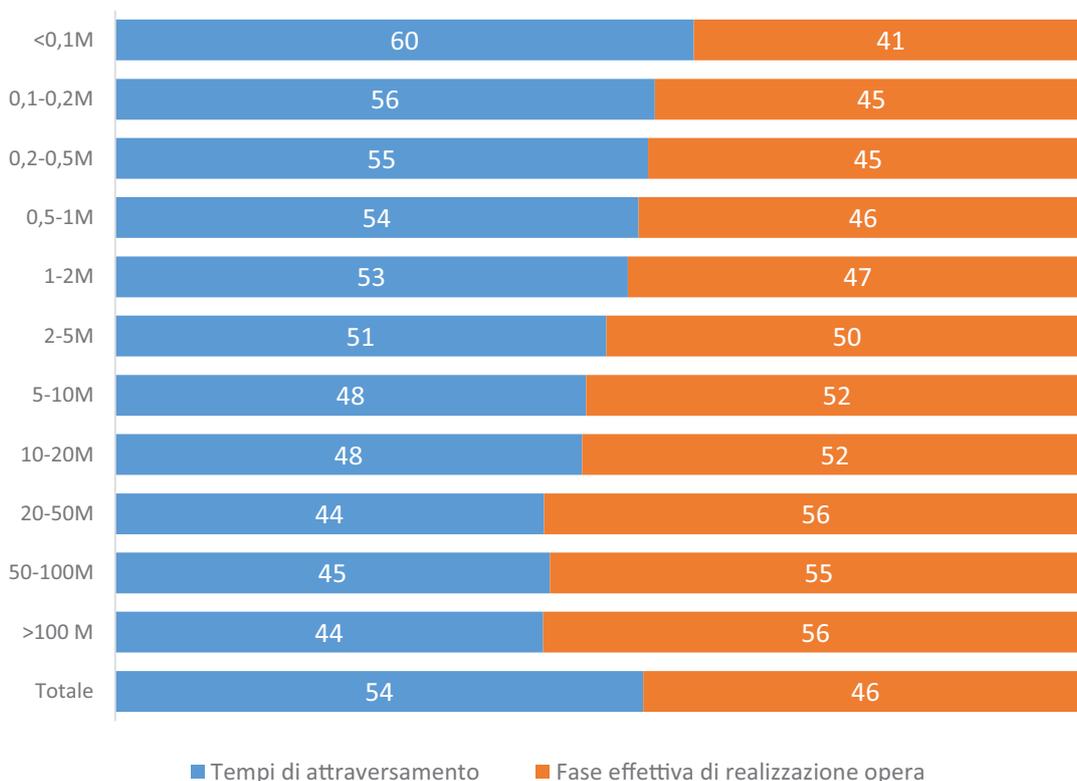
GIUGNO 2019

Le norme che presiedono una gara d'appalto sono troppo numerose e, soprattutto, sottoposte troppo di frequente a modifiche. Ciò rende difficile "consolidare" e utilizzare efficacemente le procedure che ne derivano e rende anche difficile conoscerle opportunamente; ciò vale per tutti i soggetti che intervengono in una gara, ovvero le stazioni appaltanti, i professionisti e le imprese appaltatrici. A questo si aggiungono procedure di validazione, di verifica e di controllo operate dalle Pubbliche Amministrazioni, tali da dilatare, a volte a dismisura, i tempi di realizzazione.

Sorprende sempre – anche se si tratta di dati pubblicati periodicamente e quindi abbastanza noti – sapere che in Italia il 54% del tempo di realizzazione di un'opera pubblica è occupato da procedure burocratiche legate a controlli, valutazioni, validazioni, autorizzazioni ed altre attività amministrative (c.d. tempi di attraversamento). Ciò significa che mediamente poco più di metà del tempo non è impiegato per la realizzazione materiale di una infrastruttura, ma per attività desk di tipo burocratico. Per un'opera del valore compreso tra 500.000 euro e 1 milione di euro, i tempi medi di completamento sono di 5 anni dei quali 3 anni occupati da procedure amministrative. Per opere superiori a 100 milioni di euro, il periodo di realizzazione è di almeno 15 anni, con tempi di attraversamento di circa 6 anni.



## TEMPI DI ATTRAVERSAMENTO\* IN % SUL TOTALE DEI TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE, 2017



\*Tempi impiegati per attività amministrative

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale

### La Legge Sblocca Cantieri servirà a rilanciare le infrastrutture?

In questo contesto, ogni strategia per rendere più efficaci le politiche infrastrutturali, risulta difficile da definire.

Il combinato disposto tra contenimento della spesa pubblica ed eccesso di burocrazia spinge ad uno spreco di risorse e ad una carenza di pianificazione, forse senza precedenti. E' sufficiente pensare che, secondo le elaborazioni effettuate dal Ministero per le Infrastrutture ed i Trasporti, le *opere pubbliche incompiute*, con progettazione esecutiva e con lavori interrotti, sono più di 600 per un valore di quasi 4 miliardi di euro.

C'è da chiedersi se la così detta Legge Sblocca Cantieri (legge 55/2019), appena approvata, servirà ad invertire la rotta. Con questo obiettivo, nel mese di giugno 2019, in fase di dibattito del c.d. Decreto Legge Sblocca Cantieri, il Centro studi del CNI ha condotto un'indagine sugli iscritti all'Albo Professionale. L'indagine risente, sebbene in misura assai ridotta, di alcune variazioni intervenute subito dopo la sua conclusione, con la recente conversione del decreto in Legge dello Stato.

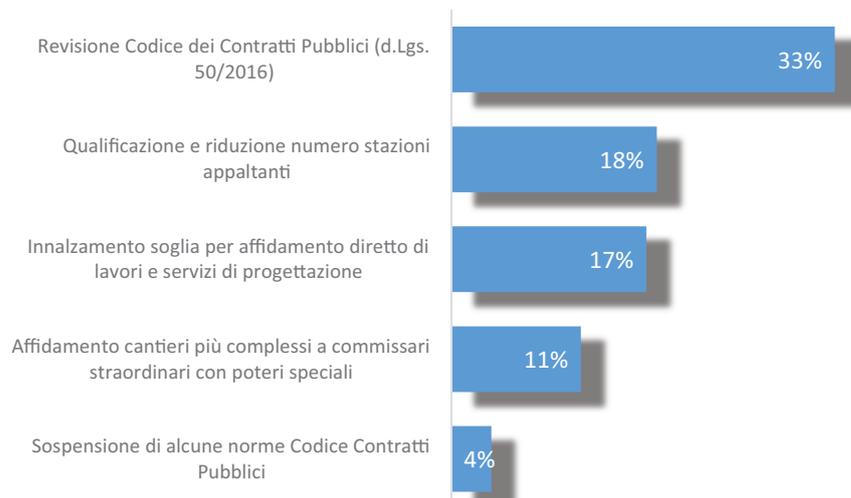
La legge contiene diverse linee di intervento (dal conferimento di poteri speciali a commissari per le opere più complesse e a rischio di ritardo fino ad una maggiore flessibilità per il sub appalto ed al ritorno dell'appalto integrato) che sembrano convincere poco i professionisti.

Il nucleo essenziale della questione sembra essere invece un altro.

Dall'indagine emerge, in sostanza, che ogni provvedimento atto a rendere più ampio e fluido il mercato può andar bene, a patto che però ciò avvenga in un contesto di maggiore semplificazione. Per questo motivo, la prima misura considerata utile, dagli ingegneri, al rilancio delle infrastrutture è proprio la revisione, in un'ottica di semplificazione, delle norme del Codice dei Contratti pubblici (d.lgs. 50/2016) (33% degli intervistati), seguita dalla riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti (18%).



#### MISURE UTILI AL RILANCIO DELLE INFRASTRUTTURE IN ITALIA SECONDO GLI INGEGNERI ISCRITTI ALL'ALBO PROFESSIONALE (VAL.%)



Fonte: Indagine Centro studi CNI, 2019

GIUGNO 2019

Anche l'affidamento dei cantieri più complessi o problematici a commissari con poteri speciali, o l'innalzamento delle soglie di affidamento diretto dei lavori o la sospensione delle norme meno favorevoli sembrano assumere, per i professionisti, minore rilevanza rispetto alla questione più generale della riduzione e, forse, della maggiore chiarezza delle norme che regolano gli appalti pubblici.

### ***Ingegneri: nessun rilancio delle opere pubbliche senza regole più semplici, più chiare e stabili nel tempo***

Su questa linea sembrano porsi ulteriori opinioni espresse dagli ingegneri nell'ambito dell'indagine condotta dal Centro Studi CNI. Il 75% degli intervistati ha indicato come particolarmente efficace l'approvazione (effettivamente avvenuta con la nuova legge) di un regolamento unico di applicazione delle norme del Codice dei Contratti Pubblici. Questo provvedimento è visto, probabilmente, in un'ottica di semplificazione e, ancora una volta, risulta come l'unico intervento che ha ottenuto il massimo livello di gradimento da parte degli intervistati.

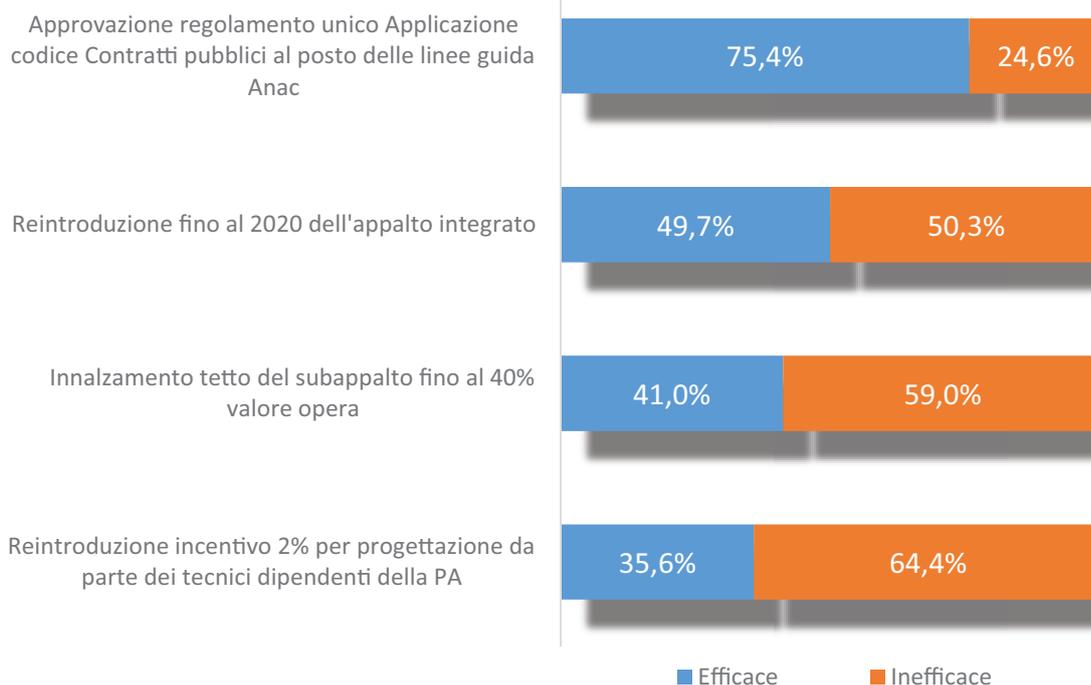
### ***Metà dei professionisti sfavorevoli al ritorno dell'appalto integrato***

Più sottile, ma significativa, resta invece la differenza di giudizio degli ingegneri sulla reintroduzione, fino al 2020, della norma che consente di mettere a gara il progetto definitivo e l'esecuzione dei lavori, ovvero l'appalto integrato. Il campione si è diviso grosso modo in due, con il 49% di favorevoli all'appalto integrato come strumento per il rilancio delle opere pubbliche ed il 51% contrario. Questa linea di confine molto labile, emersa dall'indagine, sembra confermare come l'argomento resti controverso; molti ingegneri, soprattutto tra chi esercita esclusivamente la libera professione, sanno che l'appalto integrato si rivela molto spesso, come è stato più volte dimostrato da molti studi, come uno strumento illusorio di velocizzazione dei tempi di realizzazione di un'opera pubblica.

GIUGNO 2019



## OPINIONE DEGLI INGEGNERI ISCRITTI ALL'ALBO PROFESSIONALE SU ALCUNE MISURE ORIGINARIAMENTE PREVISTE NEL DL SBLOCCA CANTIERI\* (VAL.%)



\*L'indagine è stata effettuata nel momento in cui la legge era ancora in fase di dibattito parlamentare sotto forma di Decreto legge. Le domande riguardavano pertanto i contenuti del Decreto Legge in parte modificati nel testo di legge approvato dal Parlamento nel mese di giugno 2019

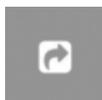
Fonte: Indagine Centro studi CNI, 2019

Altre novità discusse nel Decreto Legge e poi in larga misura approvate nella legge 55/2019, cadono decisamente in subordine, rispetto a quelle a cui precedentemente si è fatto riferimento, come l'innalzamento della quota, dal 30% al 40%, del valore dell'opera conferibile in subappalto (considerata come misura efficace per rilanciare il settore delle opere pubbliche dal 41%, mentre il restante 59% si è mostrato indifferente) o la reintroduzione dell'incentivo del 2% per i progettisti dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, quest'ultima, poi, stralciata dal testo definitivo della legge, ma che veniva considerata come importante o efficace solo dal 35% degli intervistati, in larga misura dipendenti pubblici.

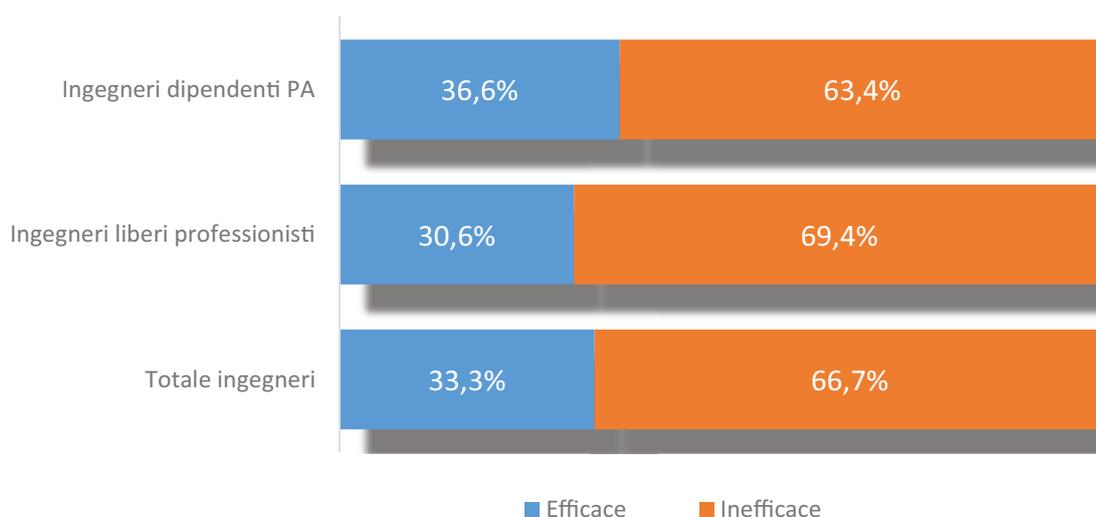
**Struttura Centrale per la progettazione: per oltre il 65% degli ingegneri non risolverà la complessità del quadro attuale**

Non deve essere confuso con disillusione il sentimento prevalente che emerge dall'indagine; si tratta piuttosto di uno sguardo realistico ad un problema, quello della mancanza di una reale strategia per le infrastrutture e la necessità di rivolgere lo sguardo verso altre questioni, forse più urgenti come lo snellimento di una legislazione a tratti ridondante, con l'intento di un rilancio delle opere pubbliche.

In quest'ottica, il 66,7% degli ingegneri intervistati ritiene che l'istituzione, come previsto dalla legge, di una struttura di coordinamento delle attività di progettazione, in grado di affiancare le Amministrazioni pubbliche che ne facciano richiesta, sia quanto meno *ininfluente al rilancio degli interventi per la modernizzazione e la manutenzione delle infrastrutture nel Paese*. Si tratta, peraltro, di un giudizio quasi trasversale alle diverse categorie di professionisti che hanno partecipato all'indagine. Se tra chi esercita la libera professione in via esclusiva si è dichiarato sfavorevole quasi il 70%, tra gli ingegneri che operano come dipendenti pubblici e che svolgono attività nel settore delle opere pubbliche, chi non ritiene utile tale struttura rappresenta comunque la maggioranza, pari al 63,4%.



**VALUTAZIONE DEGLI INGEGNERI ISCRITTI ALL'ALBO PROFESSIONALE SULL'ISTITUZIONE DI UNA STRUTTURA CENTRALE DI COORDINAMENTO PER LA PROGETTAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE (VAL.%)**



Fonte: Indagine Centro studi CNI, 2019

GIUGNO 2019

***Ridefinire i metodi di assegnazione delle gare per opere pubbliche: favorevole il 45% degli ingegneri***

Anche la possibilità di ridiscutere, in modo piuttosto radicale, le procedure di assegnazione delle gare consentendo un maggiore dialogo tra le stazioni appaltanti e gli offerenti, in una fase preliminare, evitando contenziosi e ricorsi nel momento dell'assegnazione o in corso d'opera, rappresenta un percorso complesso al quale solo una parte della categoria degli ingegneri sembra riconoscere efficacia.

Gli ingegneri, in particolare, sono stati chiamati ad esprimersi in merito alla possibilità di articolare l'affidamento dei lavori di esecuzione di un'opera pubblica sulla base di un progetto esecutivo elaborato e preliminarmente acquisito dalla stazione appaltante, sottoposto per un tempo congruo all'analisi e alla discussione con le imprese esecutrici, con l'obbligo per la stessa stazione appaltante di fornire tutti i chiarimenti e approfondimenti necessari e procedere all'eventuale revisione del progetto stesso. Al termine di questa revisione, le imprese che intendono partecipare all'affidamento dei lavori si devono preliminarmente impegnare a rispettare quanto stabilito dal progetto esecutivo revisionato, senza la possibilità di richiedere varianti o modifiche in corso d'opera. L'affidamento dei lavori avviene quindi sulla base del criterio del prezzo più basso e di ulteriori criteri meramente quantitativi. Le procedure di aggiudicazione diventano pertanto più stringenti e celeri.

Rispetto a questa proposta, nel campione è prevalso un atteggiamento di contrarietà, a cui ha fatto riferimento, infatti, il 50%, con l'aggiunta del 4% di ingegneri che non sono stati in grado di esprimere un giudizio, mentre il 45% ha ritenuto che questo metodo possa essere efficace.

Forte è l'impressione che occorra fare chiarezza anche tra gli operatori e che, tra i professionisti, debba e possa essere avviato un percorso di riflessione, anche di tipo culturale, che permetta, anche partendo dall'ipotesi sopra enunciata, di definire un percorso che renda efficace il sistema di espletamento delle gare per la realizzazione di opere pubbliche e superare una fase di criticità grave e forse poco conosciuta in cui il Paese si trova. Attualmente si stima infatti che circa 400 opere di medio-piccole dimensioni, per un valore complessivo di 27 miliardi di euro sia bloccato in Italia a causa di contenziosi e blocchi procedurali- autorizzativi. In sostanza nel nostro Paese non è solo complesso espletare una gara d'appalto ma anche gestire il processo che porta alla realizzazione dell'opera.

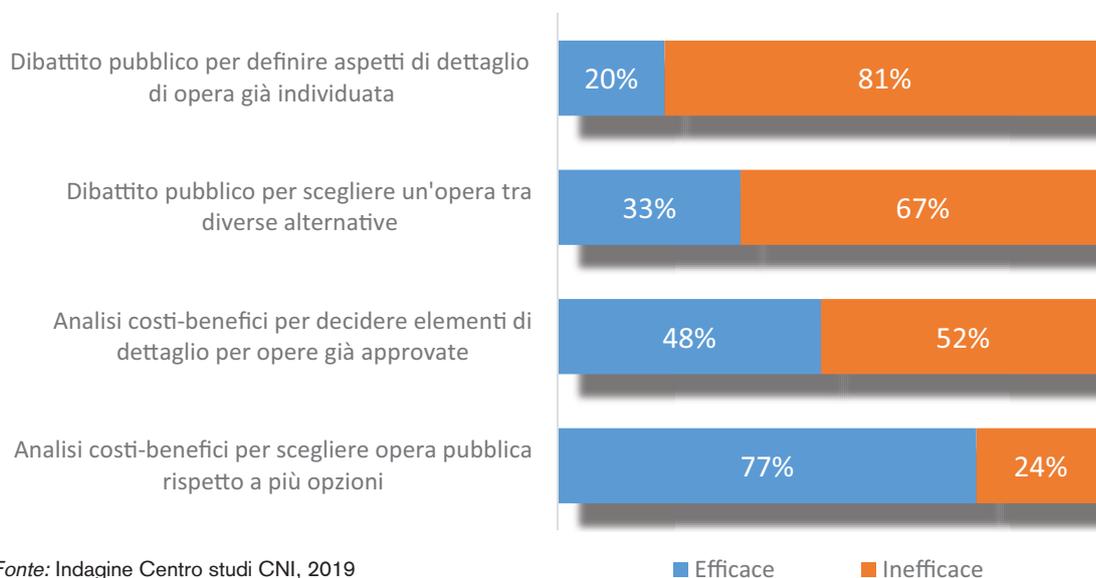
***Gli strumenti di dibattito pubblico e di valutazione costi-benefici non possono essere risolutivi per questioni complesse***

Nei confronti di strumenti di dibattito pubblico e dell'analisi costi-benefici gli ingegneri esprimono notevoli perplessità. Essi possono rientrare in un quadro complessivo di valutazione preliminare e "politica", ma non possono essere criterio determinante di scelte di dettaglio e soprattutto di messa in discussione di opere già programmate e avviate.

L'indicazione che emerge a tale proposito dall'indagine risulta piuttosto chiara. E' solo l'analisi costi-benefici per la scelta di un'opera tra più opzioni possibili lo strumento considerato efficace dagli ingegneri: è di questo parere il 77% degli intervistati. Altre opzioni come l'analisi costi-benefici per opere già approvate o il "debat publique" francese vengono considerati di scarso valore non solo strategico, ma anche pratico.



### OPINIONE DEGLI INGEGNERI ISCRITTI ALL'ALBO PROFESSIONALE SUGLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE DI EFFICACIA DELLE OPERE PUBBLICHE (VAL.%)

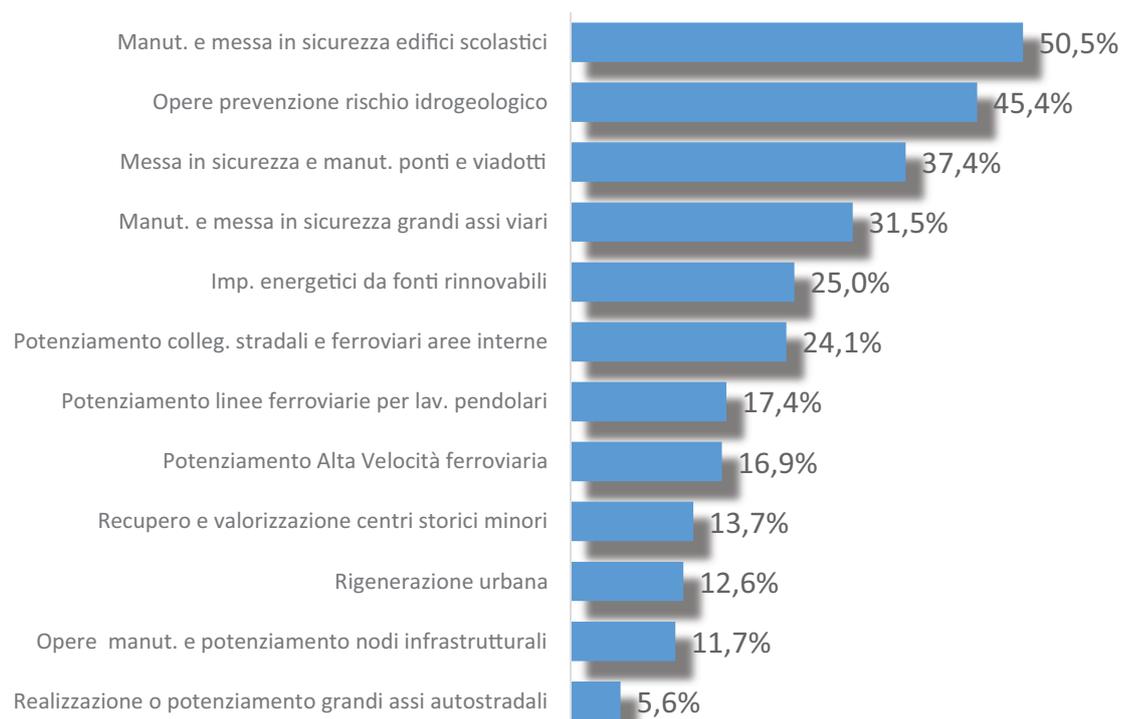


### Priorità infrastrutturali: sicurezza e manutenzione in primo piano

E' una scelta responsabile quella fatta dagli intervistati nell'individuare le priorità di intervento per il Paese. Se è vero che una quota rilevante di ingegneri intervistati ritiene rilevante la realizzazione di nuovi impianti energetici da fonti rinnovabili, il potenziamento dei collegamenti tra le aree interne, il potenziamento delle linee ferroviarie per i lavoratori pendolari, la parte alta della classifica è occupata dagli interventi di manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture e del territorio.



## LE PRIORITÀ INFRASTRUTTURALI PER GLI INGEGNERI ISCRITTI ALL'ALBO PROFESSIONALE (VAL.%)



Fonte: Indagine Centro studi CNI, 2019

La sicurezza va dunque di pari passo con lo sviluppo, ma soprattutto viene considerata, insieme alla manutenzione, come parte integrante di una più ampia politica per le infrastrutture.

GIUGNO 2019

### **NOTA METODOLOGICA**

---

La presente indagine si fonda sulle opinioni degli iscritti all'albo professionale degli Ingegneri, invitati a rispondere ad un questionario online pubblicato nella sezione dedicata ai questionari del sito della Fondazione CNI (<https://quiz.centrostudicni.it>).

La rilevazione è stata effettuata dal 31 maggio al 10 giugno 2019 e ha visto la partecipazione di 4.820 ingegneri.

Dei quasi 5mila rispondenti, l'87% è di genere maschile, più di un quarto ha un'età inferiore ai 40 anni e il 55,4% svolge la libera professione in esclusiva o in parallelo ad un lavoro alle dipendenze.

Tra i dipendenti, il 57% svolge la propria attività lavorativa presso un'azienda privata.

Per quanto concerne la distribuzione territoriale, il campione si rivela sottodimensionato nella quota relativa agli ingegneri meridionali rispetto alla distribuzione degli iscritti all'albo (tra i rispondenti, gli ingegneri meridionali costituiscono il 30% contro il 40% dell'universo degli iscritti), a vantaggio della quota di ingegneri del Nord Italia che, nel campione, risultano decisamente più numerosi rispetto all'albo (47%, laddove nell'albo sono il 38%).