



**upB** • ufficio  
parlamentare  
di bilancio

## NOTA DI LAVORO

### ***Il procurement*** **dei lavori pubblici** **alla luce delle recenti riforme**

di Giuseppe Francesco Gori, Lucio Landi  
e Patrizia Lattarulo

*La collana Note di lavoro comprende approfondimenti tecnici e istituzionali elaborati dall'UPB, eventualmente in collaborazione con esperti esterni. Le Note di lavoro intendono approfondire specifici profili rilevanti per i contributi istituzionali dell'UPB.*

*I contenuti delle Note riflettono le opinioni degli autori e non necessariamente quelle dell'UPB o degli Istituti di appartenenza degli esperti esterni.*

*La versione elettronica può essere scaricata da: [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it)*

Ufficio parlamentare di bilancio  
Via del Seminario, 76  
00186 Roma  
[segreteria@upbilancio.it](mailto:segreteria@upbilancio.it)

# Il *procurement* dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme

di Giuseppe Francesco Gori, Lucio Landi e Patrizia Lattarulo<sup>1</sup>

## **Abstract**

Negli ultimi quattro anni, si sono succeduti diversi interventi normativi sulla regolamentazione del mercato degli appalti, determinando una situazione di generale incertezza per le Amministrazioni pubbliche. Il presente lavoro si muove nella direzione di offrire un quadro informativo sistematizzato del mercato degli appalti e, a questo collegato, delle prospettive della spesa per investimenti pubblici. Il lavoro propone una lettura critica della recente evoluzione normativa in tema di appalti per lavori pubblici, dalla riforma del Codice fino al cosiddetto decreto “Sblocca Cantieri” del 2019. L’analisi quantitativa presenta un quadro generale dell’evoluzione della domanda di contratti tra il 2012 e il 2018, declinata prendendo in considerazione diverse dimensioni della domanda di contratti relative alla distribuzione territoriale, tipologica, settoriale e finanziaria degli interventi, alla natura giuridica della stazione appaltante, al tipo di procedura di scelta del contraente e ai diversi criteri di aggiudicazione. Viene esaminata, inoltre, la relazione tra formato di gara, inteso come combinazione tra scelta procedurale e criterio di aggiudicazione, e *performance* di efficienza del contratto relative alla fase di affidamento ed esecuzione. A questo proposito, vengono considerate separatamente le dimensioni temporale e finanziaria (di costo) dell’efficienza delle procedure. L’analisi preliminare fin qui svolta non sembrerebbe indicare una chiara evidenza empirica a sostegno di alcuni dei presupposti del Codice del 2016, quali il maggior ricorso alle procedure aperte e all’offerta economicamente più vantaggiosa, e le limitazioni all’appalto integrato. Si analizzano, infine, i principali interventi della successiva L. 55/2019 (“Sblocca Cantieri”), al fine di cogliere la potenziale portata delle misure introdotte.

**Classificazione JEL: H57, H54.**

**Keywords: appalti pubblici, investimenti pubblici.**

---

<sup>1</sup> Giuseppe Francesco Gori, IRPET, giuseppe.gori@irpet.it; Lucio Landi, UPB, lucio.landi@upbilancio.it; Patrizia Lattarulo, IRPET, patrizia.lattarulo@irpet.it.

Un ringraziamento a Simona Piccinini per l’assistenza redazionale. Ogni errore eventualmente presente nella Nota rimane responsabilità degli Autori.

## Indice

<b>1</b>	<b>Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Il codice degli appalti pubblici: la difficile ricerca di un punto di equilibrio</b>	<b>6</b>
2.1	<i>Interventi dal lato della domanda</i>	7
2.2	<i>Interventi dal lato dell'offerta</i>	11
2.3	<i>Le critiche al nuovo Codice</i>	11
<b>3</b>	<b>L'andamento recente del mercato dei lavori pubblici</b>	<b>12</b>
3.1	<i>La domanda di contratti</i>	13
3.2	<i>La modalità di realizzazione dei contratti: procedura di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione</i>	19
<b>4</b>	<b>L'efficienza delle procedure in un'ottica comparata</b>	<b>21</b>
4.1	<i>Il fattore tempo</i>	22
4.2	<i>Il fattore costo</i>	28
<b>5</b>	<b>Il decreto "Sblocca Cantieri" (L. 55/2019)</b>	<b>34</b>
5.1	<i>Disciplina del sotto-soglia comunitaria e criterio di aggiudicazione</i>	36
5.2	<i>Progettazione e divieto di appalto integrato</i>	41
5.3	<i>Il subappalto</i>	45
<b>6</b>	<b>Considerazioni conclusive</b>	<b>49</b>
	<b>Glossario</b>	<b>53</b>
	<b>Nota metodologica</b>	<b>57</b>

## 1 Introduzione

Negli ultimi anni la spesa della pubblica Amministrazione è stata oggetto di molta attenzione nel dibattito pubblico e al centro delle politiche pubbliche di molti governi, intervenuti prima soprattutto nell’ottica dell’efficientamento attraverso *spending review* e riforma strutturale del mercato degli appalti e, più recentemente, a fronte di una sostanziale stagnazione dell’avvio di opere pubbliche, anche nell’ottica di un rilancio degli investimenti. Più fasi e più riforme si sono dunque succedute, determinando un quadro generale di incertezza normativa per le Amministrazioni pubbliche, con possibili effetti negativi sull’andamento dell’economia. Questo lavoro si muove nella direzione di sistematizzare un quadro informativo che sia utile alla comprensione dell’effetto degli interventi normativi sul mercato degli appalti e sulla spesa per investimenti pubblici.

La conversione nella L. 55/2019 del decreto legge cosiddetto “Sblocca Cantieri” (DL 32/2019) contenente modifiche urgenti al Codice degli appalti rappresenta l’ultimo intervento in ordine di tempo a promuovere un ulteriore percorso di revisione del Codice degli appalti e dei contratti di concessione introdotto nel 2016 (D.Lgs. 50/2016) e già parzialmente rivisto con il cosiddetto decreto correttivo del Codice del 2017 (D.Lgs. 56/2017). Entrambi i provvedimenti hanno il principale obiettivo di rilanciare gli investimenti pubblici e superare una serie di criticità emerse sin dalla prima introduzione della nuova normativa. Più recentemente, nel Documento di economia e finanza (DEF) 2020, il Governo ha, tuttavia, annunciato ulteriori misure di modifica della disciplina normativa degli appalti, con finalità di semplificazione delle procedure amministrative<sup>2</sup>.

Nel presente lavoro, il paragrafo 2 offre una lettura critica della recente evoluzione normativa in tema di appalti, con riferimento specifico ai lavori pubblici. Il contributo analitico-quantitativo si articola invece nelle quattro sezioni successive. Le elaborazioni presentate sono relative al quinquennio 2012-18 e sono riferite a contratti di lavori pubblici di importo superiore ai 40.000 euro<sup>3</sup>.

In particolare, il paragrafo 3 presenta un quadro generale dell’evoluzione della domanda di contratti, ovvero del numero e importo delle procedure di lavori pubblici avviate dalle stazioni appaltanti in tutto il territorio nazionale. L’analisi temporale viene declinata prendendo in considerazione diverse dimensioni della domanda di contratti relative alla distribuzione territoriale, tipologica, settoriale e finanziaria degli interventi, ma anche alla natura giuridica della stazione appaltante. Sempre nell’ambito dell’analisi temporale, il paragrafo 3.2 offre un quadro dell’evoluzione del ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente e ai diversi criteri di aggiudicazione.

---

<sup>2</sup> DEF 2020, pagina 15.

<sup>3</sup> Le elaborazioni sono state effettuate a partire dai dati trasmessi dalle stazioni appaltanti di tutto il territorio tramite il Sistema Informativo Monitoraggio Gare (SIMOG) e che da tale sistema vanno ad alimentare la Banca Dati Nazionale sui Contratti Pubblici (BDCP) dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in adempimento agli obblighi informativi a fini di monitoraggio e vigilanza disposti dalla normativa.

Il secondo approfondimento (paragrafo 4) ha per oggetto la relazione tra formato di gara, inteso come combinazione tra scelta procedurale e criterio di aggiudicazione, e *performance* di efficienza del contratto relative alla fase di affidamento e esecuzione. A questo proposito, vengono considerate separatamente le dimensioni temporale e finanziaria (di costo) dell'efficienza delle procedure. La prima assume particolare rilievo alla luce del recente dibattito sulle condizioni in grado di assicurare una veloce ripartenza della spesa per investimenti.

La riforma contenuta nella L. 55/2019 viene infine analizzata nel paragrafo 5 attraverso una descrizione dei principali punti oggetto dell'intervento normativo (soglie procedurali, criterio di aggiudicazione, appalto integrato, inversione procedimentale, disciplina transitoria del subappalto) e una prima ricostruzione quantitativa della loro potenziale portata. Un glossario completa la presente Nota.

## **2 Il codice degli appalti pubblici: la difficile ricerca di un punto di equilibrio<sup>4</sup>**

La riforma del Codice nel 2016-17 persegue l'ambizioso obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato dei lavori pubblici e a tal fine interviene profondamente sia sul lato della domanda pubblica, sia su quello dell'offerta<sup>5</sup>. Inoltre, dal punto di vista della regolamentazione secondaria, adotta un approccio nuovo, fondato sulla flessibilità e molteplicità degli strumenti applicativi.

### *Flessibilità e molteplicità degli strumenti applicativi*

Il nuovo Codice ha determinato un profondo cambio di paradigma rispetto al passato. In primo luogo, sotto il profilo della tecnica normativa, si è passati da una legislazione rigida a una flessibile. Inoltre, a differenza del precedente Codice, non è stato previsto un regolamento di esecuzione e di attuazione, bensì l'emanazione di atti di indirizzo, di linee guida di carattere generale (*soft law*) e di decreti da approvare a cura di diversi soggetti tra i quali, in particolare, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT). Mentre il superamento del regolamento unico di esecuzione è stato complessivamente condiviso, una parte della dottrina ha criticato il nuovo modello di regolamentazione sia per la sua complessità, sia per l'incerta natura ed efficacia giuridica delle linee guida, specie quelle dell'ANAC. Mentre il termine "*soft law*" indurrebbe, infatti, a ritenere che si tratti di atti privi di vincolatività, alcune linee guida

---

<sup>4</sup> Questo paragrafo riprende in parte il Flash UPB n. 2 dell'11 giugno 2019. UPB (2019), "*Il Codice degli appalti pubblici: la difficile ricerca di un punto di equilibrio*", <http://www.upbilancio.it/flash-n-2-11-giugno-2019/>

<sup>5</sup> Peta, A. (2017), "*Gli appalti di lavori nel nuovo codice: un'analisi gius-economica delle principali misure*", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 400/2017.

previste dal Codice in realtà sono vincolanti<sup>6</sup>, determinando incertezza negli operatori (“comandi o consigli”?)<sup>7</sup>.

L’obiettivo perseguito dal legislatore era di giungere a una regolamentazione sintetica e unitaria, ma flessibile e quindi più facilmente e velocemente adeguabile all’evoluzione del mercato rispetto al classico regolamento di attuazione (è stato suggerito, a questo proposito, il termine *fast law* anziché *soft law*)<sup>8</sup>. Questo obiettivo sembra essere stato di fatto disatteso nella moltiplicazione degli atti attuativi (“feudalesimo normativo”)<sup>9</sup>.

All’incertezza tipica delle fasi di cambiamento profondo del quadro normativo, quale è l’avvento di un nuovo Codice, si aggiunge il fatto che la predisposizione degli strumenti applicativi è stata molto lenta, al punto che, a tre anni dal varo del Codice, erano entrati in vigore solo la metà circa degli oltre 60 atti previsti dal Codice stesso e dal decreto correttivo del 2017<sup>10</sup>. Benché il Codice preveda che, nelle more dell’approvazione dei nuovi strumenti applicativi, continuino a valere le norme del precedente regolamento di attuazione, l’incertezza normativa può aver influenzato il comportamento delle stazioni appaltanti.

## 2.1 Interventi dal lato della domanda

### *La qualificazione delle stazioni appaltanti*

Il nuovo Codice punta al miglioramento dei livelli di professionalità delle stazioni appaltanti, e indirettamente alla riduzione del loro numero, in modo tale che esse siano in grado di utilizzare al meglio i nuovi e ampi margini di discrezionalità che il Codice riconosce loro, in particolare nella scelta delle procedure per l’assegnazione dei lavori e dei criteri di aggiudicazione<sup>11</sup>. Il Codice, a questo fine, introduce un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, gestito dall’ANAC, teso a modularne i livelli di autonomia operativa, in relazione alla effettiva capacità professionale dimostrata. L’introduzione di requisiti di qualificazione e la previsione di limiti al loro conseguimento da parte degli Enti locali più piccoli dovrebbero avere l’effetto di ridurre il numero di

---

<sup>6</sup> Nel Codice sono state introdotti modelli diversi di linee guida, classificati dal Consiglio di Stato in tre tipologie: a) quelle approvate con decreto ministeriale, b) quelle vincolanti adottate dall’ANAC e c) quelle non vincolanti (sempre adottate dall’ANAC). Cfr. C. Deodato (2016), “*Le linee guida dell’ANAC: una nuova fonte del diritto?*”, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>7</sup> G. Morbidelli (2016), “*Linee guida dell’ANAC: comandi o consigli?*” *Diritto Amministrativo*, fasc.3, settembre 2016, pag. 273.

<sup>8</sup> C. Deodato (2016), *op. cit.*

<sup>9</sup> R. De Nictolis (2016, a), “*Il nuovo codice dei contratti pubblici*”, *Urbanistica e appalti* 5/2016.

<sup>10</sup> Il decreto correttivo del 2017, introducendo oltre 450 modifiche al Codice, ha anche reso necessaria una revisione di alcuni strumenti applicativi già emanati.

<sup>11</sup> In Italia, secondo alcuni studi, l’inadeguatezza professionale delle stazioni appaltanti (cosiddetto *passive waste*) genera effetti negativi, in termini di sprechi di risorse, superiori a quelli riconducibili a fenomeni di corruzione (cosiddetto *active waste*). Si veda: O. Bandiera, A. Prat, T. Valletti (2009), “*Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment*”. *American Economic Review*; vol. 99, n. 4.

stazioni appaltanti, oggi censite in circa 32.000 unità<sup>12</sup>. La concentrazione delle stazioni appaltanti determinerebbe chiari vantaggi in termini di economie di scala. Si può osservare che il processo di qualificazione e crescita professionale delle stazioni appaltanti, cardine della riforma, dipende anche dalla disponibilità di risorse finanziarie adeguate, per attrarre nella PA risorse umane esperte nel campo del *procurement*, attualmente carenti<sup>13</sup>.

### *Le procedure di affidamento*

La letteratura economica più recente in materia sottolinea gli effetti positivi della discrezionalità delle stazioni appaltanti nelle scelte concernenti l'organizzazione delle procedure di acquisto: le stazioni appaltanti dovrebbero essere in condizione di modulare le proprie scelte procedurali in relazione alla tipologia di commessa. Il Codice restituisce un "potere di scelta discrezionale" alle stazioni appaltanti che la precedente legislazione sui lavori pubblici aveva sempre cercato di limitare<sup>14</sup>. Con riferimento alle procedure utilizzabili dalle stazioni appaltanti, il Codice ne prevede molte, ossia una quarantina ottenibili dalle combinazioni possibili tra procedure di gara, tipi, oggetti e importi contrattuali e settori di riferimento. Alle procedure standard già contemplate nel precedente Codice (aperte, ristrette, negoziate, con dialogo competitivo) si aggiunge il modello del partenariato per l'innovazione<sup>15</sup>.

### *I criteri di aggiudicazione*

Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione, il Codice, seguendo le direttive europee, introduce un cambiamento radicale rispetto al passato, privilegiando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), rispetto al "criterio del minor prezzo", che diventa, nelle intenzioni del legislatore del 2016, criterio di aggiudicazione residuale, ammesso solo in casi determinati, previsti dal Codice. Nel settore dei lavori pubblici, tra questi casi residuali, sono contemplate le commesse più semplici, di importo inferiore a 1 milione di euro, aumentato a 2 milioni dal decreto correttivo<sup>16</sup>. Il criterio del massimo ribasso non è ritenuto in grado di selezionare l'operatore che garantisce il miglior bilanciamento tra qualità e prezzo<sup>17</sup>, determinando, invece, maggiori aggiustamenti post-

<sup>12</sup> De Nictolis, R. (2016, b), "Codice dei contratti pubblici (nuovo)", L'Amministrativista, Portali tematici Giuffrè.

<sup>13</sup> Peta, A. (2017), *op. cit.*.

<sup>14</sup> De Nictolis, R. (2016, c), "Le procedure di scelta del contraente", [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>15</sup> Per le definizioni, si veda il Glossario.

<sup>16</sup> Il criterio del minor prezzo potrebbe avere, *de facto*, una diffusione applicativa ben più ampia rispetto a quella, marginale, che in linea di principio sembrerebbe prevista dal Codice, dal momento che il mercato dei lavori pubblici è rappresentato, per il 90 per cento, da procedure di importo inferiore al milione di euro (dati relativi al 2018, riportati nella Relazione annuale dell'ANAC per l'anno menzionato).

<sup>17</sup> Sulle distorsioni che producono i meccanismi basati sull'aggiudicazione al prezzo più basso con esclusione automatica delle offerte anomale, si veda De Carolis, F., (2019), "Procedure e criteri di selezione delle offerte



contrattuali (varianti in corso d'opera). Occorre osservare, tuttavia, che se il criterio del massimo ribasso può favorire dinamiche collusive e pratiche di sfruttamento della manodopera, il criterio dell'OEPV può favorire invece fenomeni corruttivi, poiché implica una maggiore discrezionalità della stazione appaltante nella scelta dell'affidatario. D'altro canto, l'OEPV rende più complesso l'espletamento della procedura di affidamento, e richiede, pertanto, un livello di qualificazione maggiore da parte del personale incaricato di selezionare l'affidatario. Per questo motivo, il Codice prevede, nei casi di aggiudicazione con il criterio dell'OEPV, che la valutazione delle offerte sia affidata a una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore, scelti con pubblico sorteggio, nell'ambito di un Albo nazionale obbligatorio gestito dall'ANAC, al fine di rafforzare trasparenza e imparzialità. Di fatto questa norma non ha trovato finora applicazione, in quanto l'inizio dell'operatività dell'Albo è stata differita dall'ANAC prima al 15 gennaio 2019, poi al 15 aprile del 2019, per carenza di iscrizioni all'Albo, e successivamente al luglio 2019. Successivamente, con l'entrata in vigore della L. 55/2019, l'obbligo di ricorrere all'Albo unico dei Commissari di gara gestito dall'ANAC è stato sospeso fino al 31 dicembre 2020, restando però fermo l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante.

Si può osservare che il timore che la discrezionalità delle scelte (sia della procedura di affidamento, sia dell'affidatario al termine della procedura) possano essere sanzionate *ex post* nell'ambito di un procedimento giurisdizionale (penale e/o contabile) probabilmente spiega le perplessità con cui sono state accolte dai manager pubblici queste innovazioni introdotte dal Codice.

#### *Obbligo di progetto esecutivo e divieto di appalto integrato*

Sono da menzionare due ulteriori elementi di novità del Codice su cui si è incentrato il dibattito degli operatori: l'obbligo generalizzato di mettere a gara opere dotate di progetto esecutivo, e non di semplice progetto definitivo<sup>18</sup>, e l'introduzione del divieto generale, fatti salvi i casi tassativamente indicati dal Codice, di appalto integrato (la procedura che prevede sia l'obbligo di progettazione, sia di realizzazione dell'opera pubblica da parte del soggetto affidatario).

L'appalto di sola esecuzione dell'opera da taluni è ritenuto la procedura migliore per uno stretto controllo della qualità dell'opera, dei costi e dei tempi, poiché nell'appalto integrato cresce la discrezionalità dell'affidatario, che ha la possibilità di imporre scelte dettate dall'obiettivo di massimizzare il proprio profitto, riducendo la qualità dell'opera o aumentandone i costi. D'altra parte, l'appalto integrato presenta vantaggi in termini di semplificazione della procedura (una sola gara per due fasi, riduzione dei costi

---

*negli appalti di lavori pubblici: la prospettiva dell'analisi microeconomica*", in "Il diritto dell'economia", anno 65, n. 99 (2 2019), pp. 305-327.

<sup>18</sup> L'attività di progettazione per l'esecuzione di lavori pubblici è articolata in tre differenti livelli di successivi approfondimenti tecnici: progetto preliminare, progetto definitivo e progetto esecutivo.

amministrativi e dei tempi di attraversamento, trasferimento dei rischi di errori e carenze progettuali direttamente in capo all'impresa affidataria dell'esecuzione). Occorre sottolineare che le direttive comunitarie non pongono limiti all'affidamento contestuale di progettazione ed esecuzione a uno stesso soggetto<sup>19</sup>. Nella letteratura economica, tuttavia, non sembra esservi una evidenza empirica chiara a favore di una procedura (appalto di sola esecuzione) o dell'altra (appalto integrato). La scelta della soluzione più efficiente sembra dipendere crucialmente dalla tipologia di lavori: nei casi estremi di lavori semplici, oppure nel caso di lavori caratterizzati da un elevato contenuto tecnico, l'appalto integrato sembrerebbe costituire la soluzione più efficiente<sup>20</sup>.

Tale divieto ha creato, almeno nella fase iniziale, difficoltà operative per molte stazioni appaltanti, soprattutto Amministrazioni locali, non in possesso delle competenze tecniche per poter realizzare all'interno la progettazione esecutiva, con la conseguente necessità di mettere a gara la progettazione esecutiva separatamente rispetto all'appalto di esecuzione dell'opera, con evidente allungamento dei tempi. D'altra parte, anche quando le competenze tecniche sarebbero disponibili all'interno delle Amministrazioni pubbliche, il divieto, introdotto dal Codice, di corrispondere incentivi in caso di progettazione curata da tecnici dipendenti delle Amministrazioni pubbliche, sembrerebbe aver scoraggiato la progettazione interna<sup>21</sup>. La limitazione dell'operatività interna nella progettazione sarebbe a sua volta mirata, tra l'altro, a creare le condizioni per un più ampio sviluppo del settore privato nella progettazione delle opere pubbliche.

Sul tema dell'appalto integrato, il decreto correttivo del 2017, pur confermando la regola generale, aveva allargato il perimetro di ammissibilità dell'appalto integrato, estendendolo anche alle opere connotate da un elevato contenuto di *know-how* tecnologico o innovativo. Inoltre, il decreto correttivo aveva previsto un regime transitorio, con esonero dal divieto di appalto integrato per le procedure i cui progetti definitivi erano stati approvati prima dell'entrata in vigore del Codice nel 2016, purché la pubblicazione del relativo bando avvenisse entro dodici mesi dal correttivo.

---

<sup>19</sup> Considerazione anche esposta dal Consiglio di Stato (2016), "*Parere del 21 marzo 2016, Schema di decreto legislativo recante 'Codice degli appalti pubblici e delle concessioni', ai sensi dell'art. 1, comma 3 della L. 11/2016*", nel quale si sottolinea che si tratta pertanto di una scelta del legislatore attinente al merito politico.

<sup>20</sup> Peta, A. (2017), *op. cit.*

<sup>21</sup> L'articolo 113, comma 2, del Codice, stabilisce che le attività di progettazione svolte da dipendenti delle Amministrazioni pubbliche non possono essere remunerate con il sistema di incentivazione previsto dal nuovo Codice. Nel luglio 2016, l'ANAC, su richiesta di alcune amministrazioni, ha chiarito che l'incentivazione a favore dei dipendenti risulta consentita nelle fasi di programmazione, di impostazione e gestione della gara, nonché di esecuzione e di controllo dell'appalto, ma non per la progettazione. Il DL "sblocca cantieri" aveva rimosso il divieto di corrispondere incentivi per lo svolgimento dell'attività di progettazione da parte di dipendenti delle amministrazioni pubbliche aggiudicatrici, divieto poi ripristinato con la legge di conversione.

## 2.2 Interventi dal lato dell'offerta

### *Il rating di impresa*

Il nuovo Codice punta a migliorare la qualità dell'esecuzione delle opere, valorizzando il fattore reputazionale degli operatori, attraverso l'istituzione del *rating* d'impresa<sup>22</sup>. La letteratura evidenzia che gli strumenti a disposizione delle amministrazioni per ovviare ai problemi di asimmetria informativa e mitigare il rischio di *moral hazard* dei soggetti titolari di appalti in fase di esecuzione del contratto sono di due tipi, tra loro non necessariamente alternativi: a) i meccanismi di controllo sulla fase di realizzazione, al fine di attivare, in caso di irregolarità, gli opportuni strumenti contrattuali e giudiziali; b) l'introduzione di incentivi che allineino gli interessi della parte privata a quelli della parte pubblica, favorendo così l'adempimento spontaneo delle prestazioni contrattuali. Una delle principali modalità di incentivazione è rappresentata dalla valorizzazione della *performance* pregressa degli operatori economici, ai fini dell'aggiudicazione di futuri contratti. Il decreto correttivo ha però modificato profondamente il *rating* di impresa, trasformandolo da obbligatorio a facoltativo, e da fattore qualificante, ossia prerequisito per la partecipazione alle gare, a fattore solo premiante nella valutazione delle offerte<sup>23</sup>. Il Codice demanda ampi poteri sia regolamentari, sia gestionali all'ANAC, che dovrà governare il sistema di *rating* caratterizzato da un forte grado di centralizzazione. Il *rating*, attribuito dall'ANAC su richiesta volontaria delle imprese, funziona attraverso la fissazione di specifici requisiti reputazionali desumibili dai precedenti comportamenti, da valutarsi sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, quali il rispetto di tempi e costi, nonché l'incidenza del contenzioso. All'interno di questo meccanismo, è cruciale che le stazioni appaltanti abbiano sufficienti risorse strumentali e professionali per eseguire l'attività di valutazione della *performance* contrattuale delle imprese in passato affidatarie di lavori, utilizzando schede di valutazione predisposte dall'ANAC, le quali confluiranno all'Autorità stessa, per il rilascio del *rating* alle imprese che lo richiederanno.

## 2.3 Le critiche al nuovo Codice

Anche dopo la revisione del 2017, il Codice ha suscitato molte critiche da parte di osservatori e operatori, e conseguenti richieste di modifica. In particolare, l'Associazione dei costruttori edili (ANCE) e quella dei Comuni italiani (ANCI), in un documento congiunto

---

<sup>22</sup> Il *rating* di impresa non deve essere confuso con il *rating* di legalità, il quale è uno strumento introdotto nel 2012 per le imprese italiane, volto alla promozione e all'introduzione di principi di comportamento etico in ambito aziendale, tramite l'assegnazione di un "riconoscimento" circa il rispetto della legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta. Dall'attribuzione del *rating*, discendono vantaggi in sede di concessione di finanziamenti pubblici e agevolazioni per l'accesso al credito bancario. Il *rating* di legalità è attribuito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha una durata di due anni ed è rinnovabile su richiesta.

<sup>23</sup> Nelle direttive europee, la *performance* pregressa di impresa funziona come strumento qualificante, mentre nella normativa degli Stati Uniti il *rating* di impresa è utilizzato principalmente secondo una logica premiante

di riflessione sottoscritto nel mese di luglio 2018, avevano avanzato alcune proposte di revisione del Codice, tra cui: a) il ritorno a un'unica fonte regolamentare, b) la qualificazione di diritto (ossia senza verifiche) delle Città Metropolitane e delle Province come stazioni appaltanti; c) l'attenuazione del divieto di appalto integrato; d) innalzamento dell'importo dei lavori aggiudicabili con il criterio del prezzo più basso (fissato in 2 milioni di euro, dopo il decreto correttivo del 2017, rispetto al milione previsto inizialmente dal Codice)<sup>24</sup>. Richieste di modifiche, anche profonde, erano state avanzate dai partecipanti a una consultazione pubblica su numerosi articoli del Codice, promossa dal Ministero dei Trasporti e delle infrastrutture. La consultazione ha riguardato 29 norme, e in particolare tutti i principali elementi di novità introdotti dalla nuova legislazione<sup>25</sup>. Il 28 novembre 2018 il MIT ha pubblicato un rapporto di sintesi sulla consultazione pubblica, che ha ricevuto oltre 1900 contributi<sup>26</sup>, in maggioranza provenienti da aziende private e imprenditori individuali. Molti interventi hanno avuto per oggetto il superamento degli istituti di *soft law*, modifiche alla disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti, dell'appalto integrato, del *rating* d'impresa, e del divieto di incentivazione economica corrisposta per la progettazione curata da tecnici dipendenti delle Amministrazioni pubbliche. Occorre segnalare che la separazione dell'attività di progettazione da quella di esecuzione, l'affidamento dei lavori sulla base del progetto esecutivo e la rigida delimitazione del ricorso all'appalto integrato sono stati invece difesi da Rete Professioni Italia, l'associazione composta dai rappresentanti dei Consigli Nazionali degli ordini professionali tecnici e scientifici (ingegneri, architetti, geometri, periti ecc.)<sup>27</sup>.

### 3 L'andamento recente del mercato dei lavori pubblici

L'analisi, contenuta in questo paragrafo, presenta l'evoluzione del numero e dell'importo delle procedure avviate, ovvero quelle per cui è stato richiesto un codice identificativo gara, CIG, nel periodo 2012-18. Il CIG deve essere infatti obbligatoriamente richiesto per ciascun affidamento con o senza gara (e nel caso di gara per ciascun lotto nel quale sia eventualmente articolata), indipendentemente dal tipo di contratto (appalto o concessione) e dalla procedura di selezione del contraente<sup>28</sup>. In questo senso, il CIG è di fatto un elemento sostanziale della procedura, e si può ritenere che esso sia in grado di restituire un censimento pressoché completo dell'universo di interesse<sup>29</sup>. Al contrario, i dati relativi all'aggiudicazione e alle fasi successive presentano un deficit di copertura

---

<sup>24</sup> ANCI e ANCE ritengono che il criterio OEPV sia tra i fattori che più hanno rallentato le gare per la realizzazione di opere pubbliche, in quanto richiede un livello di specializzazione e di qualificazione delle stazioni uniche appaltanti non riscontrabile nella realtà.

<sup>25</sup> <http://consultazioni.mit.gov.it/>

<sup>26</sup> [http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2018-11/Report\\_consultazione\\_pubblica.pdf](http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2018-11/Report_consultazione_pubblica.pdf)

<sup>27</sup> <http://www.reteprofessionitecniche.it/comunicati-stampa/>

<sup>28</sup> Dall'archivio delle procedure avviate (CIG), oltre ad altre tipologie largamente residuali, restano esclusi i soli affidamenti a società *in house* e i lavori eseguiti in amministrazione diretta, in quanto presuppongono un trasferimento di risorse fra pubbliche amministrazioni e non fra PA e soggetti privati.

<sup>29</sup> Il CIG non deve essere confuso con il CUP (Codice unico di progetto). Per le definizioni, si veda il Glossario.

dovuto al non completo assolvimento degli obblighi informativi (nonostante la norma preveda una sanzione amministrativa in capo ai Responsabili unici del procedimento (RUP) – inadempienti). La differenza tra procedure avviate e aggiudicazioni è dunque ascrivibile sia a caratteristiche strutturali del mercato (il tempo che naturalmente intercorre tra la fase di perfezionamento del CIG e quella di aggiudicazione e, per quanto riguarda gli importi, i ribassi d’asta), sia alle modalità di raccolta dati e di costruzione dell’archivio. Oltre a permettere una rappresentazione completa dell’universo di interesse, l’utilizzo del dato relativo ai CIG può ritenersi adatto a rappresentare la reale intenzione di spesa delle stazioni appaltanti. La richiesta di un codice identificativo di gara e la contemporanea indicazione dell’importo a base di gara non può, infatti, prescindere dall’individuazione di risorse certe da destinare allo specifico contratto da parte della stazione appaltante<sup>30</sup>. Dal momento che molte procedure sono caratterizzate da informazioni mancanti su tipologia, settore dell’opera (per i lavori pubblici) e natura giuridica della stazione appaltante, si è provveduto a una procedura di imputazione. Al fine di restituire un quadro dell’evoluzione temporale il più possibile completo, tali procedure sono state attribuite alle diverse categorie, utilizzando l’informazione contenuta nella descrizione dell’oggetto della procedura. Queste caratteristiche delle elaborazioni contenute nella Nota possono dunque determinare una discrepanza rispetto a quanto riportato nelle Relazioni Annuali dell’ANAC.

### 3.1 La domanda di contratti

Il nuovo Codice ha coinciso con una rilevante, sebbene temporanea, riduzione degli investimenti nel primo anno di applicazione, il 2016, probabilmente anche a causa dell’incertezza iniziale, dovuta alle molte innovazioni apportate dal legislatore al quadro giuridico di riferimento per gli appalti.

Come rilevano alcuni osservatori<sup>31</sup>, sull’andamento della domanda di lavori potrebbero avere inciso anche la mancata previsione di una fase di transizione per l’applicazione delle nuove regole introdotte dal Codice; è infatti previsto (articolo 262) che le regole del nuovo Codice si applichino, con alcune eccezioni, a tutte le procedure di affidamento avviate successivamente alla sua entrata in vigore. Questa norma ha costretto le stazioni appaltanti ad applicare alle nuove procedure gli istituti della riforma, anche quelli più complessi, senza il supporto della serie completa degli atti di *soft law* delegati all’ANAC e di prassi operative consolidate. L’applicazione immediata delle nuove regole ha

---

<sup>30</sup> Una doverosa avvertenza metodologica riguarda il caso - sempre più diffuso per l’impulso della normativa alla centralizzazione degli acquisti - degli accordi quadro e delle relative adesioni. Onde evitare di computare più di una volta lo stesso contratto e una stessa quota di spesa, nelle analisi sono state incluse le sole “adesioni”. In questo modo riferendo più correttamente il dato non a quanto messo a disposizione dalle Centrali di Committenza per la spesa delle singole Amministrazioni, ma all’effettivo “consumo” da parte di queste ultime.

<sup>31</sup> Peta, A., (2017), *op. cit.*.

comportato, in molti casi, la necessità di rivedere processi di acquisto già in corso, determinando ritardi nella pubblicazione dei bandi.

Occorre poi osservare che gli elementi qualificanti del Codice, la qualificazione delle stazioni appaltanti, il *rating* di impresa e il sorteggio dei commissari di gara, iscritti all'Albo obbligatorio, che avrebbero dovuto cambiare l'assetto del mercato dei lavori pubblici, migliorandone la qualità, non sono entrati in vigore e pertanto a essi non si può certo imputare il rallentamento temporaneo del mercato dei lavori pubblici riscontrato dopo l'introduzione del Codice<sup>32</sup>.

La prima evidenza presentata a sostegno di quanto affermato finora è quella della dinamica di numero e importo totale delle procedure avviate nel mercato dei lavori pubblici dal 2012 (fig. 1). Questa ha risentito della recente crisi finanziaria e della conseguente riduzione delle risorse in conto capitale a disposizione delle stazioni appaltanti. La riforma del Codice nel 2016 si è quindi inserita in una fase caratterizzata da una forte aspettativa di ripresa della domanda di lavori pubblici, incidendo sui processi e sulle pratiche delle amministrazioni in modo molto rilevante e rappresentando, di fatto, un fattore di freno<sup>33</sup>.

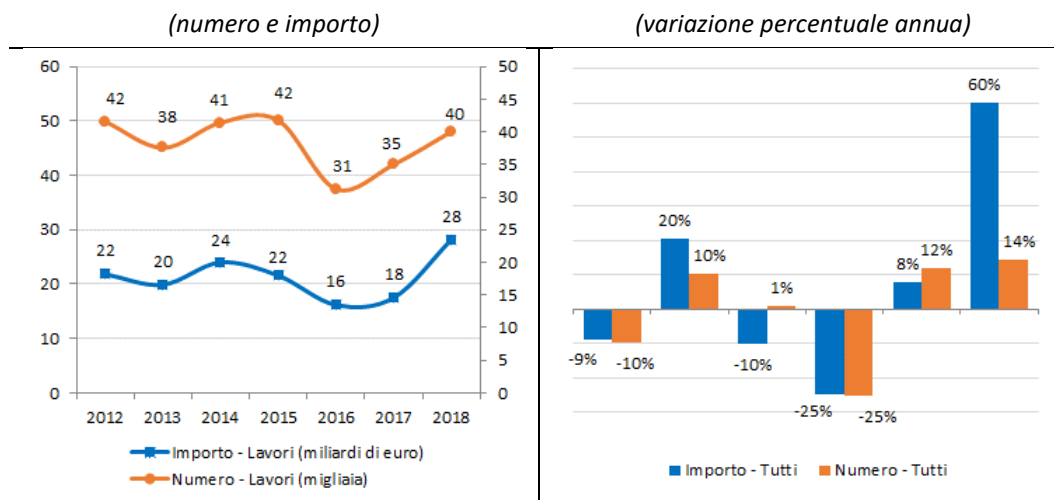
Nel biennio 2016-17, il valore delle procedure di lavori avviate a livello nazionale si è infatti ridotto considerevolmente. In particolare, nel 2016, si è registrata una flessione di 6 miliardi di euro rispetto all'anno precedente, mentre il 2017 ha visto una lieve ripresa degli importi banditi, non sufficiente, tuttavia, a recuperare la riduzione del 2016. Il 2018 ha invece segnato, sotto il profilo del numero delle procedure, il ritorno ai livelli precedenti l'introduzione del D.Lgs. 56/2016 e un loro superamento per quanto riguarda il valore delle procedure stesse.

---

<sup>32</sup> In particolare, il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti è bloccato in attesa dell'adozione del necessario DPCM. Le difficoltà nel varare il DPCM, presentato in bozza dal MIT nel febbraio 2018, si ricollegano alla netta opposizione delle stazioni appaltanti, in particolare quelle minori, come gli enti locali, che lamentano criteri troppo restrittivi. La bozza di Linee Guida sul *rating* di impresa e delle relative premialità è stata posta in consultazione pubblica nel maggio 2018.

<sup>33</sup> Si ricorda, a questo proposito, che i soggetti sottoposti alla parte II del Codice dei Contratti (che disciplina i contratti di appalto per lavori, servizi e forniture) sono tutte le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori, tra i quali rientrano anche le imprese pubbliche solo nel caso in cui svolgano le attività di cui agli art.115-121 del Codice (servizi pubblici) e nel caso in cui l'attività non sia direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili (art. 8 comma 1). Per quanto riguarda invece le società con capitale pubblico le cui attività non rientrano nel dettato degli articoli 115-121, fa fede l'art. 1 comma 3 il quale prevede che – nel caso in cui la loro attività non sia direttamente esposta alla concorrenza – queste non siano soggette al codice degli appalti ma alla disciplina prevista dai Testi unici sui servizi pubblici locali di interesse economico generale e in materia di società a partecipazione pubblica. Infine, l'articolo 177 comma 1 disciplina il caso dei soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori, di servizi pubblici o di forniture non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea. Viene previsto, a tale proposito, che questi soggetti siano obbligati ad affidare una quota pari all'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica. Questa quota è ridotta a 60 per cento nel caso dei concessionari autostradali.

**Fig. 1** – Procedure avviate (CIG) per lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro

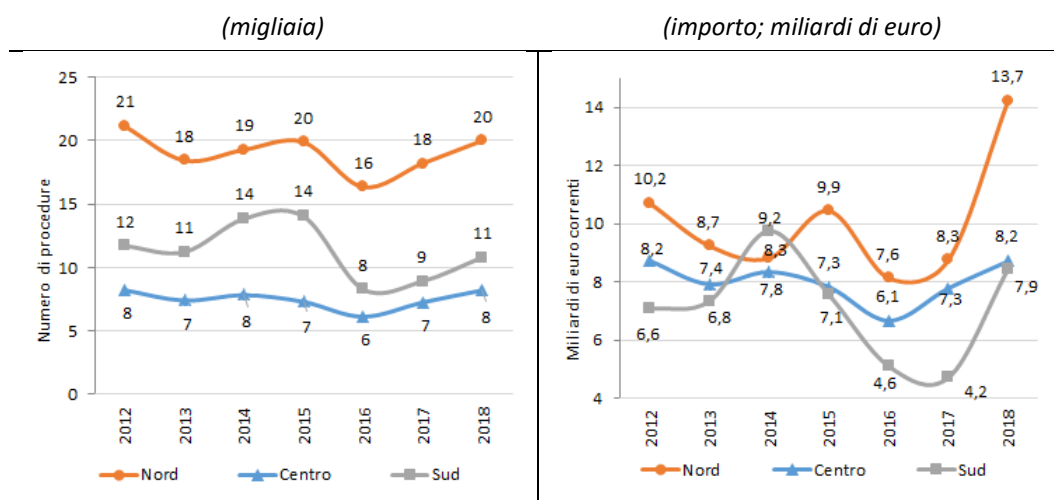


Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

Una disaggregazione del dato in relazione alle tre aree principali del Paese permette di distinguere dinamiche eterogenee (fig. 2). In particolare, la flessione del 2016 sembra aver riguardato in misura preponderante le regioni del Sud Italia. Le regioni del Nord e del Centro hanno mostrato invece una flessione meno accentuata nel valore del 2016, e un recupero già nel 2017. La ripresa del 2018 è invece generalizzata a livello delle tre aree geografiche.

L'articolazione territoriale della dinamica dei lavori pubblici fornisce un primo indizio sulla natura asimmetrica dello *shock* del 2016 e sembra dunque indicare una ripresa di natura strutturale nel 2018. Al fine di indagare meglio i caratteri di questa ripresa, si considerano alcune importanti caratteristiche della domanda di lavori pubblici, quali a) l'ammontare, b) la tipologia di intervento e c) il settore nel quale si colloca l'opera oggetto della procedura.

**Fig. 2** – Procedure avviate (CIG) per lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro per aree del territorio nazionale



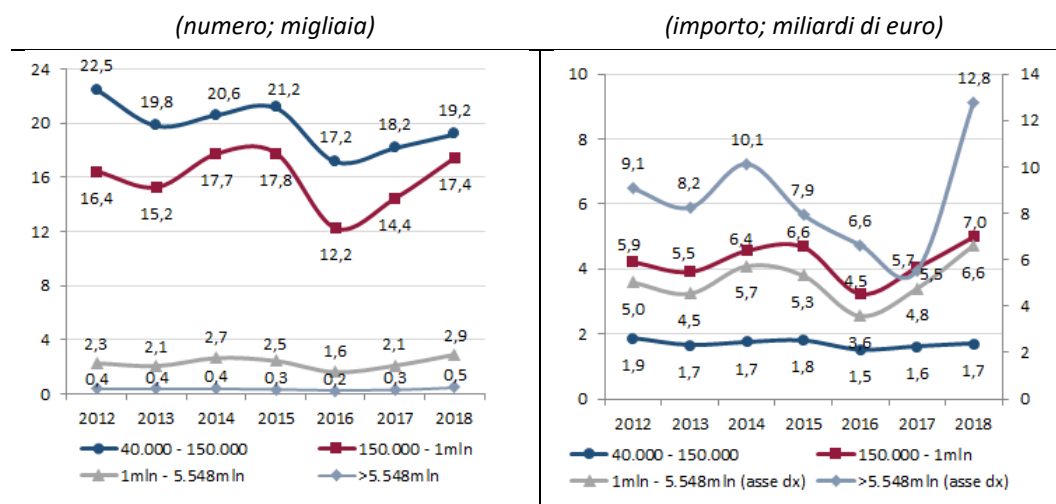
Fonte: elaborazione degli autori su dati BDNCP (ANAC).



Per quanto concerne il primo dei tre aspetti menzionati, dall'analisi delle procedure per classe di importo (fig. 3) emerge che il calo del numero delle procedure registrato nel 2016 è da ricondursi alle procedure di importo inferiore al milione di euro e, in particolare, di quelle di importo inferiore ai 150.000 euro. Sulla dinamica del valore ha inciso però anche il fatto che nel biennio 2016-17 siano venuti a mancare interventi di grande dimensione. Il valore totale delle procedure di importo superiore alla soglia comunitaria (5.548.000 euro) si riduce infatti di circa 2,5 miliardi di euro tra il 2015 e il 2017. Sono proprio i grandi lavori che caratterizzano la ripresa del 2018, registrando un incremento del 100 per cento del loro valore. In particolare, nel 2018, si registrano alcune procedure di grande importo avviate da Rete Ferroviaria Italiana sulla linea ferroviaria Napoli-Bari (Campania), dal Consorzio Collegamenti Integrati Veloci per la tratta AV/AC del terzo valico dei Giovi (Liguria) e da Autostrade per l'Italia sulle autostrade A1 (Toscana e Lombardia) e A14 (Emilia)<sup>34</sup>.

Tuttavia, anche al netto dei grandi lavori, il 2018 può essere visto come un anno di ripresa piuttosto generalizzata. Vengono infatti recuperati i livelli di domanda pre-2016 anche per le procedure sotto-soglia comunitaria di importo superiore ai 150.000 euro, che rappresentano più del 50 per cento del numero e dell'importo totale dei lavori pubblici. Questo aspetto trova naturale corrispondenza nella ripresa dei lavori di manutenzione, recupero, restauro e ristrutturazione, riportato nella figura 4.

**Fig. 3** – Procedure avviate (CIG) in Italia per classe di importo per lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro

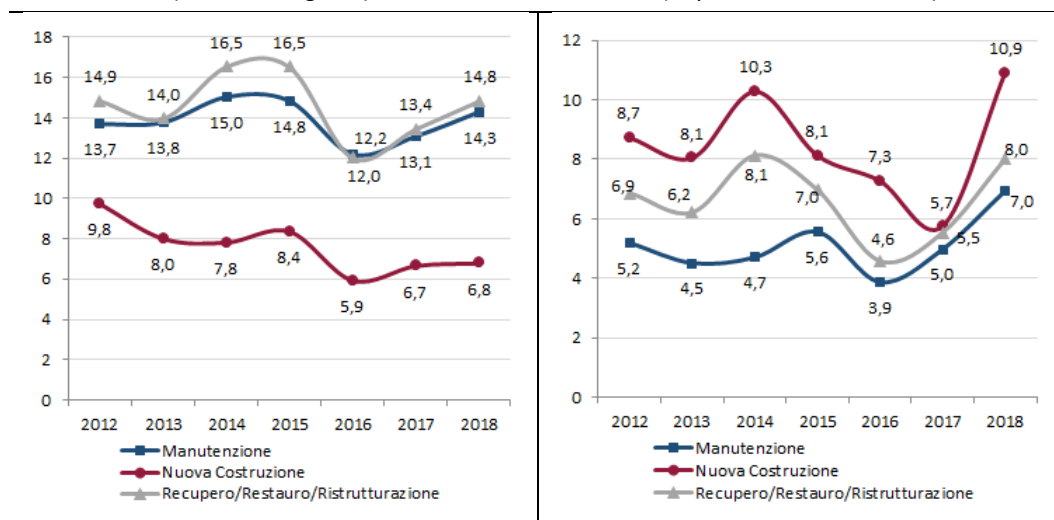


Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

<sup>34</sup> I concessionari autostradali devono affidare una quota pari al 60 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture relativi alle concessioni mediante procedura ad evidenza pubblica. Si veda la nota precedente.



**Fig. 4** – Procedure avviate (CIG) in Italia per tipologia di lavoro per lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro  
(numero; migliaia) (importo; miliardi di euro)



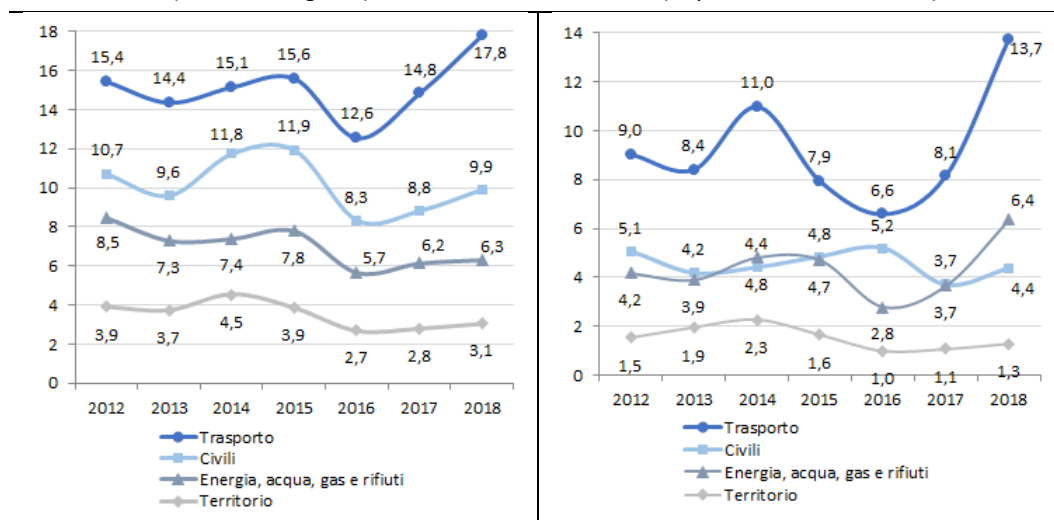
Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

Dall'analisi delle procedure per tipologia di lavoro, emerge infatti come quest'ultima tipologia di intervento abbia risentito in misura maggiore della riforma del 2016, ma abbia anche mostrato segni di ripresa nel 2017 e nel 2018. Se il rallentamento dell'attività amministrativa delle stazioni appaltanti ha dunque – in un primo momento – interessato tutte le tipologie di intervento, sono soltanto gli interventi di natura meno routinaria (le nuove costruzioni) a mostrare ancora nel 2018 scarsi segnali di ripresa. L'analisi declinata per settore dell'opera (elaborato a partire dalle categorie Opere Generali/Opere Speciali<sup>35</sup>) e riportata nella figura 5 permette di individuare negli interventi rivolti alle infrastrutture di trasporto, i sostanziali protagonisti della ripresa del 2018, sia sotto il profilo del numero, sia sotto quello del valore delle procedure avviate.

L'ultima prospettiva d'analisi affrontata – che riguarda la natura giuridica della stazione appaltante (fig. 6) – pare in grado di ricondurre a maggior sintesi gli spunti finora emersi. L'analisi evidenzia, dal 2016, una *performance* marcatamente sotto la media degli Enti locali (Comuni, Province, Comunità montane, Unioni comunali). Questi ultimi passano, infatti, dalle 25.000 procedure di lavori pubblici avviate nel 2015 alle 17.000 circa del 2016, e alle 21.000 del 2018. Sono i Comuni dunque che contribuiscono in misura più consistente al rallentamento del numero di procedure registrato nel 2016, rallentamento che non sembra essersi completamente esaurito nel 2018. La flessione nel numero di procedure si traduce in una contrazione di circa 3,5 miliardi di euro tra il 2015 e il 2016 (da 8,1 miliardi a 4,6), pari a più del 50 per cento del calo degli importi registrato per tutte le stazioni appaltanti nello stesso periodo. Dal 2016 al 2018 si registra invece un evidente recupero.

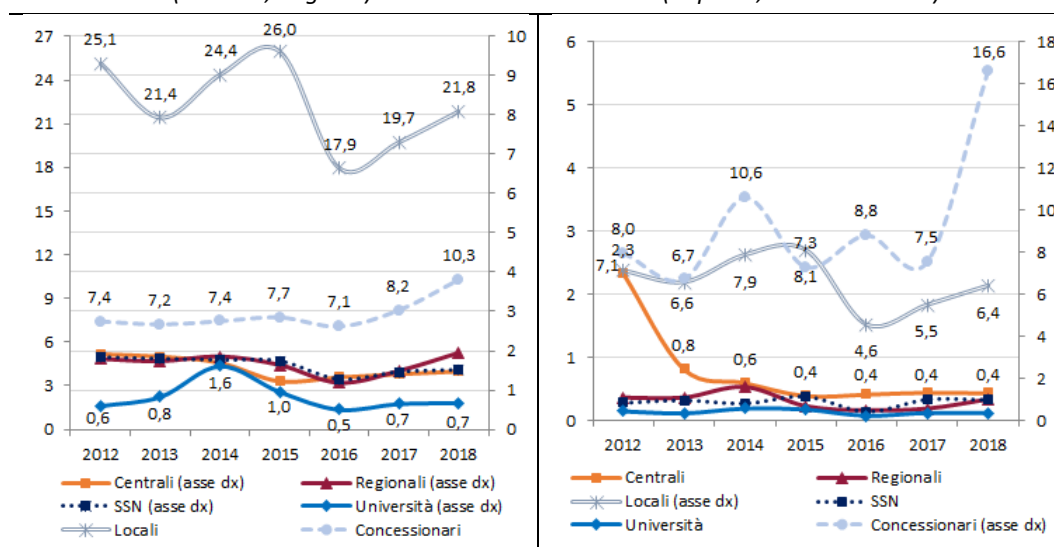
<sup>35</sup> Per le definizioni, si veda il Glossario.

**Fig. 5** – Procedure avviate (CIG) in Italia per settore dell'opera per lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro  
(numero; migliaia) (importo; miliardi di euro)



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

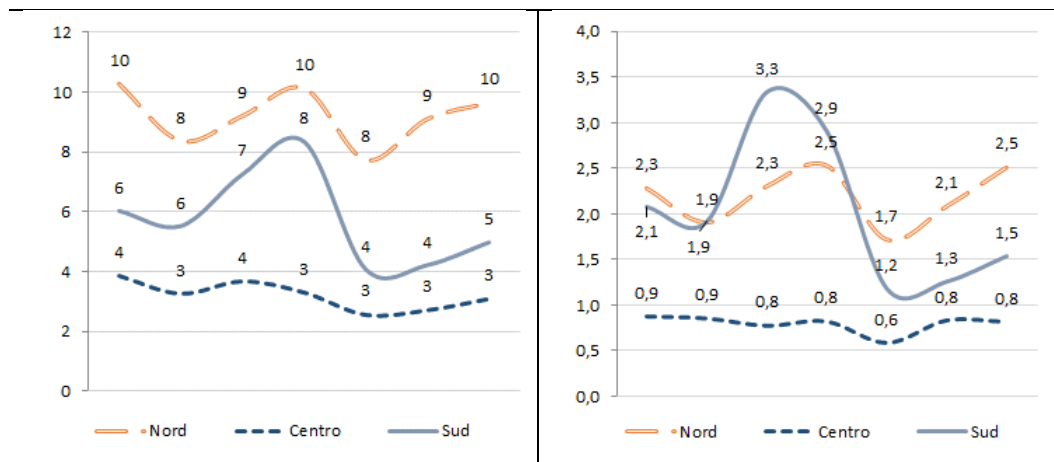
**Fig. 6** – Procedure avviate (CIG) in Italia per natura giuridica della stazione appaltante per lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro  
(numero; migliaia) (importo; miliardi di euro)



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

Infine, la disaggregazione per area geografica della dinamica degli Enti locali (fig. 7), evidenzia come l'entità della riduzione delle procedure nel 2016 sia stata particolarmente accentuata per le regioni meridionali e, allo stesso modo, sia stata per queste regioni meno marcata la dinamica di recupero negli anni 2017-18.

**Fig. 7** – Procedure avviate (CIG) in Italia per area geografica della stazione appaltante per Enti locali e lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro  
(numero; migliaia) (importo; miliardi di euro)



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

### 3.2 La modalità di realizzazione dei contratti: procedura di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione

Oltre alla dinamica del numero e dell'importo delle procedure avviate, altri aspetti rivestono particolare rilievo ai fini della comprensione del quadro appena delineato. In particolare, questo paragrafo analizza l'articolazione della domanda di contratti rispetto alla procedura di scelta del contraente e al criterio di aggiudicazione.

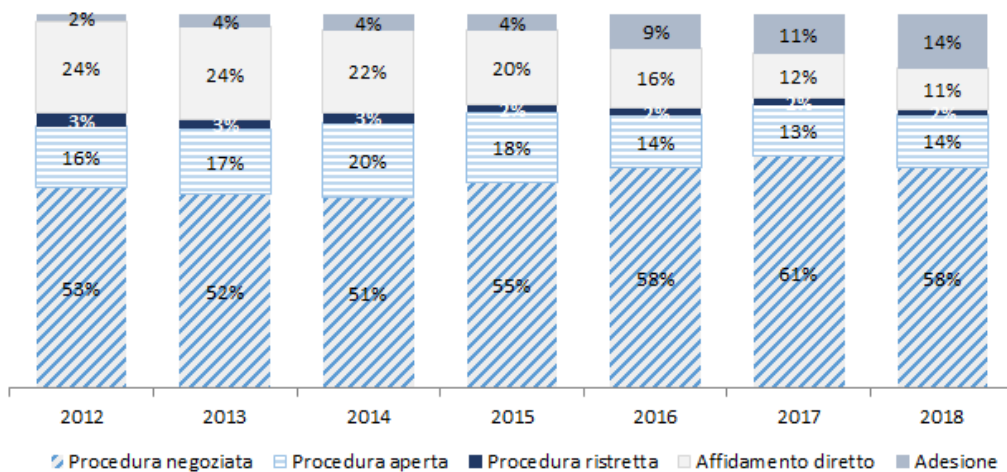
La figura 8 presenta la composizione percentuale delle procedure avviate per tipologia di procedura di scelta del contraente. A seguito delle nuove disposizioni normative che ne hanno ampliato la possibilità di applicazione, si è assistito, negli ultimi anni, a un maggiore ricorso, ai fini della selezione del contraente, alla procedura negoziata nei lavori pubblici<sup>36</sup>. Tale tendenza non è tuttavia andata tanto a discapito delle procedure aperte, quanto a discapito degli affidamenti diretti, la cui quota si è ridotta negli ultimi due anni in misura sostanziale, anche per gli effetti del processo di centralizzazione degli affidamenti e di aggregazione della domanda. La percentuale delle procedure di lavori avviate in adesione ad accordi quadro o altri strumenti delle centrali di committenza sono infatti progressivamente cresciute fino a raggiungere una quota del 14 per cento sul totale delle procedure.

Un ulteriore aspetto che merita considerazione è quello del ricorso ai diversi criteri di aggiudicazione. Una delle novità sostanziali della riforma del 2016 è infatti, come si è detto in precedenza, l'accento che questa ha posto sul criterio di aggiudicazione dell'OEPV. La

<sup>36</sup> Per le definizioni, si veda il Glossario.

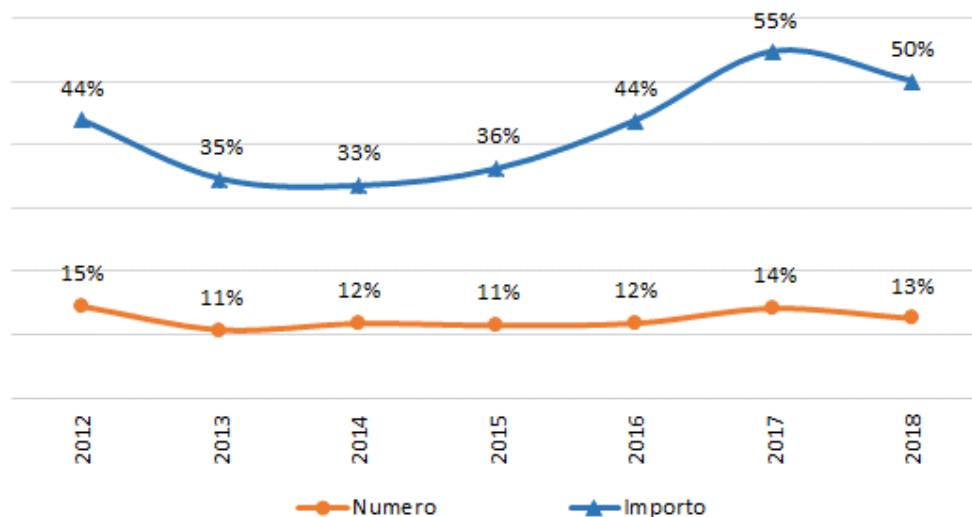
figura 9, presenta l'evoluzione della quota del numero e dell'importo totale delle procedure aggiudicate ricorrendo al criterio dell'OEPV.

**Fig. 8** – Quota del numero di procedure avviate in Italia per procedura di scelta del contraente per procedure di lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

**Fig. 9** – Quota del numero e dell'importo delle procedure aggiudicate in Italia ricorrendo al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per lavori pubblici di importo pari o superiore a 40.000 euro



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

La dinamica delle quota-numero del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa non segnala una sostanziale modifica delle abitudini di approvvigionamento da parte delle stazioni appaltanti. L'andamento delle quote relative all'importo, caratterizzato da una dinamica crescente, riflette invece sia l'incremento delle procedure di importo superiore alla soglia comunitaria registrato nel 2018, sia l'effetto delle prescrizioni normative intervenute nel 2016 e 2017 che hanno introdotto una soglia di importo massima per l'applicazione del massimo ribasso<sup>37</sup>, limitandone dunque, se pur in misura marginale, il ricorso.

#### **4 L'efficienza delle procedure in un'ottica comparata**

Il presupposto principale dell'azione normativa e regolatoria degli ultimi anni è stato quello della scarsa efficienza del mercato degli appalti. In particolare, la riforma ha introdotto una serie di innovazioni volte principalmente a limitare l'incidenza e l'ampiezza del fenomeno della ri-contrattazione post-affidamento, il cui più evidente e negativo effetto è l'allungamento dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche e l'aumento del loro costo complessivo.

Sulla base di questo presupposto si sono introdotte norme dirette sia all'incremento del livello di trasparenza degli affidamenti, sia alla qualificazione e riorganizzazione prospettica del sistema delle stazioni appaltanti, in favore di un complessivo incremento del livello di centralizzazione/razionalizzazione, sia a un maggior controllo dell'affidabilità delle imprese (*rating di impresa*).

Si è visto, nei paragrafi precedenti, come il bilancio degli ultimi tre anni di applicazione del nuovo Codice sia caratterizzato da elementi di forte criticità e come, in particolare, la modalità di recepimento della Direttiva Europea 24/2014 sugli appalti pubblici, adottata nel 2016 dal legislatore nazionale, abbiano comportato effetti anche di segno negativo, sebbene temporanei, soprattutto sul volume delle procedure avviate.

In questo paragrafo si vuole fornire un riscontro empirico della relazione tra alcune delle variabili rilevanti del ciclo di vita di un contratto, ovvero la procedura di scelta del contraente e il criterio di aggiudicazione, e gli indicatori di efficienza (o di *performance*) sopra menzionati (tempi e costi). Il punto assume un'importanza cruciale perché la contrapposizione ideale tra speditezza, semplicità e discrezionalità delle modalità di approvvigionamento da un lato e qualità, economicità e velocità della realizzazione delle opere pubbliche dall'altro, ha caratterizzato sia il dibattito politico, sia quello economico

---

<sup>37</sup> Le indicazioni della prima versione del Codice prevedevano infatti che il criterio del massimo ribasso fosse implementabile esclusivamente per i lavori di importo inferiore al milione di euro. Il decreto correttivo ha modificato questa prescrizione innalzando a 2 milioni di euro la soglia sotto la quale è possibile ricorrere al criterio del massimo ribasso (fermo restando l'obbligo, che vige per tutti i contratti, di messa a gara del progetto esecutivo).

e giuridico nel corso dell'ultima decade<sup>38</sup>. Non sorprendentemente, questa stessa contrapposizione sembra aver ispirato l'ultimo e recentissimo intervento di riforma, ovvero quello del cosiddetto decreto "Sblocca Cantieri" DL. 32/2019 convertito nella L. 55/2019 (si veda il paragrafo 5).

Se l'efficienza è naturalmente un concetto di natura multi-dimensionale, le dimensioni di efficienza più quantificabili sono quella temporale, che implica un'analisi della durata delle diverse fasi di aggiudicazione e di realizzazione degli interventi appaltati e quella finanziaria, che tiene conto sia dei risparmi ottenuti dagli enti appaltanti in fase di aggiudicazione (i ribassi), sia degli eventuali scostamenti dei costi dall'importo di aggiudicazione, riscontrati a fine lavori. Il resto del paragrafo tratta separatamente gli aspetti relativi all'efficienza temporale e a quella finanziaria.

#### 4.1 Il fattore tempo

La durata delle fasi che precedono l'avvio dei lavori riveste particolare importanza, soprattutto in tempi di crisi. La possibilità e la capacità delle stazioni appaltanti di dare tempestivamente avvio ai lavori limitando il peso temporale della componente più propriamente amministrativa può infatti essere dirimente per sostenere efficacemente la domanda aggregata in un contesto recessivo. Allo stesso modo l'eccessiva durata della fase di esecuzione pospone la sua fruizione da parte della collettività e l'espletamento della sua funzione economica. Il beneficio di una riduzione dei tempi di esecuzione è infatti legato sia all'anticipazione del meccanismo di attivazione diretta, indiretta e indotta della spesa (che comporta una maggior efficacia anticiclica), sia alla dimensione

---

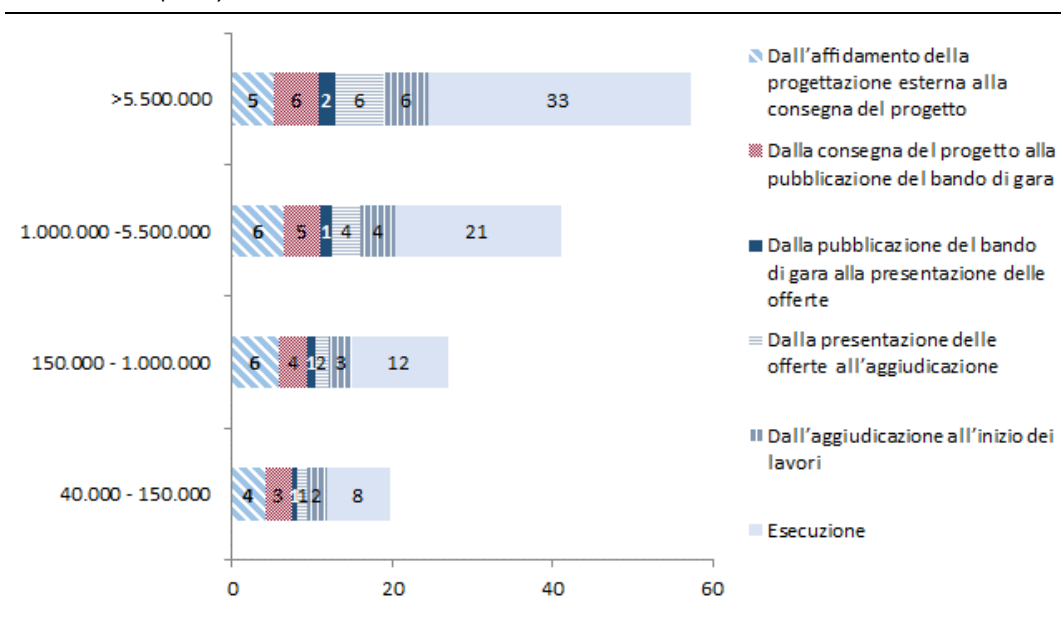
<sup>38</sup> Larga parte della recente letteratura economica in tema di *procurement* si è concentrata sulla capacità del formato di gara di influenzare le *performance* di efficienza dei contratti pubblici. In particolare i contributi più direttamente ispirati alla teoria dei contratti e del *mechanism design*, concentrandosi sul tema della completezza contrattuale in presenza di un ben definito oggetto del contratto, hanno sottolineato gli aspetti positivi dell'impiego delle procedure aperte (gare) rispetto a quelle negoziate: maggiore concorrenza, prevenzione della corruzione (Bulow, J., P. Klemperer, (1996), "*Auctions vs. Negotiations*", *The American Economic Review* 86, 180-194). Contributi più recenti hanno invece sottolineato come diverse caratteristiche proprie del mercato del *procurement*, ad esempio la complessità dell'opera nel caso dei lavori pubblici, ma anche la scarsità di imprese attive, possano rendere inefficiente il ricorso alle procedure aperte, facilitando l'insorgere di ri-contrattazioni e i conseguenti allungamenti di tempi e costi (Bajari, P., R. McMillan, S. Tadelis, (2009), "*Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis*", *Journal of Law, Economics, and Organization* 25 (2), 372-399).

Più in generale, l'eterogeneità delle *performance* comunque registrate dai contratti pubblici in corrispondenza delle due modalità di affidamento ha suggerito di concentrare l'attenzione su aspetti procedurali più specifici e di definire, quindi, come categorie di analisi, formati di gara che sono combinazione di procedura di scelta del contraente, criterio di aggiudicazione e modalità di esclusione delle offerte anomale (De Carolis, F. (2018), "*Comparing public procurement auctions*", *International Economic Review* 59 (2), 391-419). La desiderabilità di ciascuno dei formati di gara così intesi non è determinabile a priori e non è definita solo sulla base del principio dell'efficienza allocativa; è invece necessario prendere in considerazione una pluralità di rischi che caratterizzano l'intero ciclo di vita del contratto e la realizzazione dell'opera pubblica (mancato completamento dell'opera, collusione tra le imprese; corruzione, carenze nella progettazione dei lavori) (De Carolis, F., G. Palumbo, (2011), "*La rinegoziazione dei contratti di lavori pubblici: un'analisi teorica e empirica*", in "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione", Seminari e convegni n. 7, Banca d'Italia).

funzionale dell'opera (rendere l'infrastruttura operativa al più presto per la collettività), intervenendo sulla dotazione infrastrutturale dei territori e sul loro sentiero di crescita<sup>39</sup>.

La figura 10 presenta il risultato dell'analisi delle durate medie delle fasi dei lavori pubblici effettuata sulla base delle informazioni contenute nella Banca Dati Nazionale sui Contratti Pubblici. La fase precedente all'affidamento, che include la progettazione e termina con la pubblicazione del bando/avviso, ha una durata che varia dai 7 mesi delle opere di minor importo (fino a 150.000 euro) agli 11 mesi delle opere di importo superiore alla soglia comunitaria (oltre i 5.548 milioni di euro). Maggiore variabilità è invece presente tra le opere in relazione alla fase di affidamento (che va dalla pubblicazione del bando all'inizio dei lavori) e a quella di esecuzione. In particolare, l'espletamento di tutte le fasi di affidamento varia dai 4 mesi delle opere più piccole ai 14 di quelle di maggior importo, mentre la durata media della fase di esecuzione va dagli 8 ai 33 mesi. Nel complesso, e al netto della fase decisionale e di reperimento delle risorse finanziarie, un'opera di importo inferiore ai 150.000 euro richiede circa un anno e mezzo per la progettazione, l'affidamento e l'esecuzione, mentre un'opera di importo superiore alla soglia comunitaria richiede in media 5 anni.

**Fig. 10** – Durata media delle fasi del ciclo di vita del progetto per classe di importo per lavori pubblici eseguiti di importo pari o superiore ai 40.000 euro – Anni 2012-18 (mesi)



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

<sup>39</sup> Si veda: Bajari, P., G. Lewis, (2011), "Procurement contracting with time incentives: Theory and evidence", The Quarterly Journal of Economics, 126(3), 1173-1211; Gori, G. F., P. Lattarulo, M. Mariani (2017), "Understanding the procurement performance of local governments: A duration analysis of public works". Environment and planning C: politics and space, 35(5), 809-827.

La rappresentazione contenuta in figura 10 suggerisce dunque che la durata della fase più propriamente “amministrativa”, ovvero quella di affidamento, sia correlata alla dimensione finanziaria dell’opera. Un’analisi descrittiva delle durate che consideri separatamente altre caratteristiche delle opere pubbliche, quali la dimensione tipologica, settoriale, la localizzazione geografica non permetterebbe però di giungere a una conclusione veramente informativa sulle differenze nelle *performance* temporale della fase amministrativa ed esecutiva delle singole procedure di lavori pubblici. È possibile, ad esempio, che eventuali differenze riscontrate nelle *performance* delle procedure avviate in una determinata area del Paese rispetto alle altre aree, sia determinata non tanto dalla capacità amministrativa di quelle stazioni appaltanti, quanto dalla diversa composizione della domanda di lavori pubblici che comporta una diversa dimensione finanziaria, tipologica e settoriale delle opere, risultando infine in una maggiore o minore durata della fase di affidamento.

Nel resto di questo paragrafo si adotta dunque un approccio che, sebbene di natura descrittiva, è volto a fornire un’indicazione sintetica sulle *performance* di efficienza associate ad alcune caratteristiche del contratto, a parità delle restanti caratteristiche. Si rimanda alla Nota Metodologica per una descrizione dell’approccio adottato per le stime presentate in questo e nei successivi paragrafi<sup>40</sup>.

Il primo aspetto che si vuole indagare è quello, già in parte trattato, della durata della fase di affidamento. È interessante, in particolare, approfondire le caratteristiche di durata associate alla scelta del criterio di aggiudicazione. La scelta di concentrare l’attenzione sul solo criterio di aggiudicazione e non anche sulla scelta procedurale (procedure aperte vs procedure negoziate) deriva dal fatto che, essendo la durata della fase di affidamento funzione del numero di imprese da valutare, risulta ovvio il vantaggio in termini di velocità di aggiudicazione legato alla scelta di procedure negoziate. Per lo stesso motivo, l’analisi che segue è limitata al caso delle procedure aperte.

Dunque, nelle figure che seguono, si presenta la variazione percentuale della durata della fase di affidamento associata al passaggio dalla categoria “Criterio del Massimo ribasso” a quella del “Criterio dell’Offerta economicamente più vantaggiosa” (o meglio del criterio del miglior rapporto qualità-prezzo) ottenuta a partire dalla stima dei coefficienti del modello e dunque a parità di tutte le altre caratteristiche della procedura di lavori pubblici (classe di importo, tipologia e del settore dell’opera, natura giuridica della stazione appaltante, numero di imprese partecipanti, ecc.). Per ogni variazione stimata, si riportano, nelle figure, anche i relativi intervalli di confidenza (al 95 per cento).

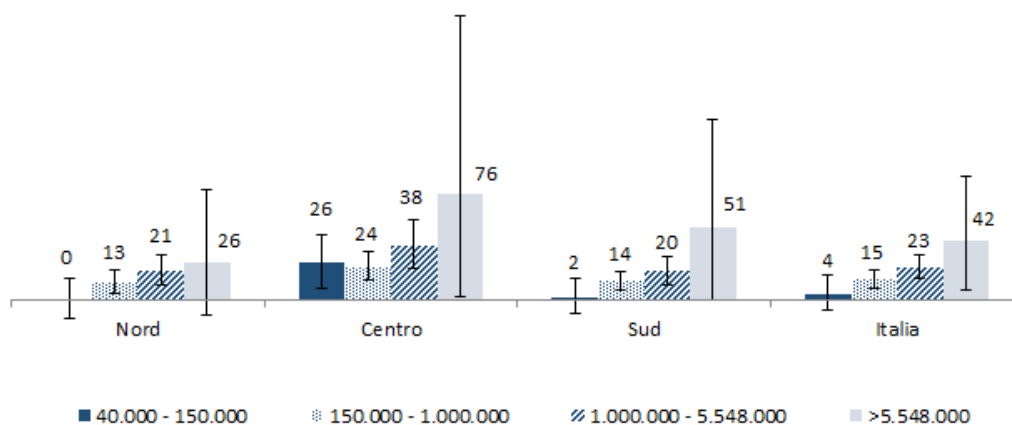
Come atteso, il criterio OEPV implica sempre maggiori durate della fase di affidamento. L’effetto dell’OEPV sui tempi di affidamento dei lavori pubblici è infatti sempre positivo, linearmente crescente nella dimensione finanziaria dell’opera (fig. 11).

---

<sup>40</sup> Ulteriori dettagli sulle elaborazioni sono disponibili su richiesta.



**Fig. 11** – Stima del differenziale tra durata dei tempi di affidamento di procedure aggiudicate con i criteri dell’OEPV e del “Massimo ribasso” per classe di importo della procedura e area geografica (percentuali)



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

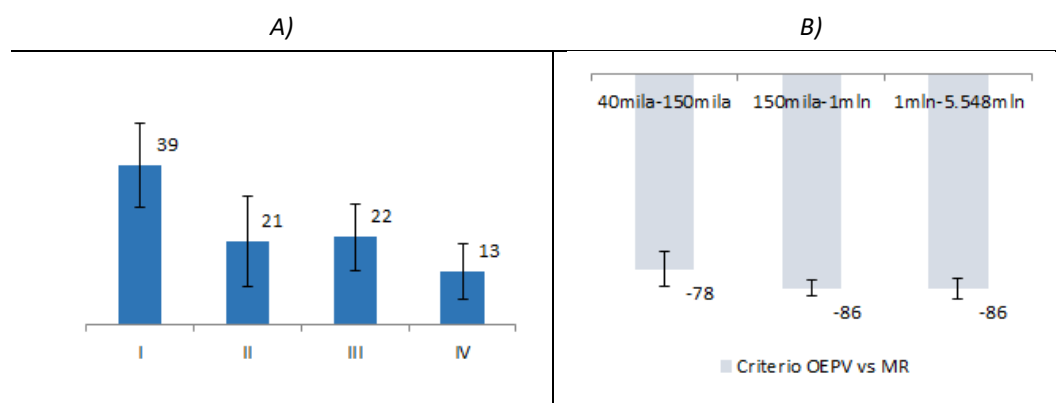
Tuttavia, questa dinamica può essere vista come il risultato di due effetti contrapposti esercitati dal ricorso all’OEPV. Il primo è quello di allungamento dei tempi, a parità di imprese partecipanti, dovuti ai maggiori oneri di selezione derivanti dalla complessità del criterio, mentre il secondo è quello di riduzione del numero di imprese partecipanti a parità di altre caratteristiche dell’opera.

Per meglio identificare questi due effetti l’analisi è ristretta al caso dei lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, per i quali è possibile riscontrare una relazione di segno positivo tra l’importo e il numero dei partecipanti<sup>41</sup>.

Le stime riportate nella figura 12 A) indicano che l’allungamento della durata della fase di affidamento associato all’OEPV è minore all’aumentare della partecipazione delle imprese (nel grafico rappresentato dal quartile della distribuzione del numero di partecipanti). In altre parole, il criterio dell’OEPV registra *performance* migliori in corrispondenza di procedure che richiamano un alto numero di imprese. Inoltre, utilizzando il numero dei partecipanti come variabile risposta, si evidenzia (fig. 12 B)) come sia ragionevole immaginare il ricorso all’OEPV come una via indiretta per ridurre il carico amministrativo attraverso la limitazione del numero di partecipanti. All’OEPV è infatti associata una media del numero di partecipanti che è inferiore a quella del Massimo ribasso di una percentuale che va dal 78 per cento all’86 per cento.

<sup>41</sup> Infatti, la semplice interpolazione della distribuzione del numero di imprese partecipanti - effettuata utilizzando un modello quadratico unicamente definito sull’importo della procedura - indica che la relazione tra le due variabili è positiva fino ad un importo pari ai 3 milioni di euro.

**Fig. 12** – Stima del differenziale tra durata dei tempi di affidamento di procedure aggiudicate con i criteri dell’OEPV e del MR per quartile del numero di imprese partecipanti (A) e stima del differenziale tra numero di imprese partecipanti di procedure aggiudicate con criterio dell’OEPV e del MR per classe di importo della procedura (B) (percentuali)



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

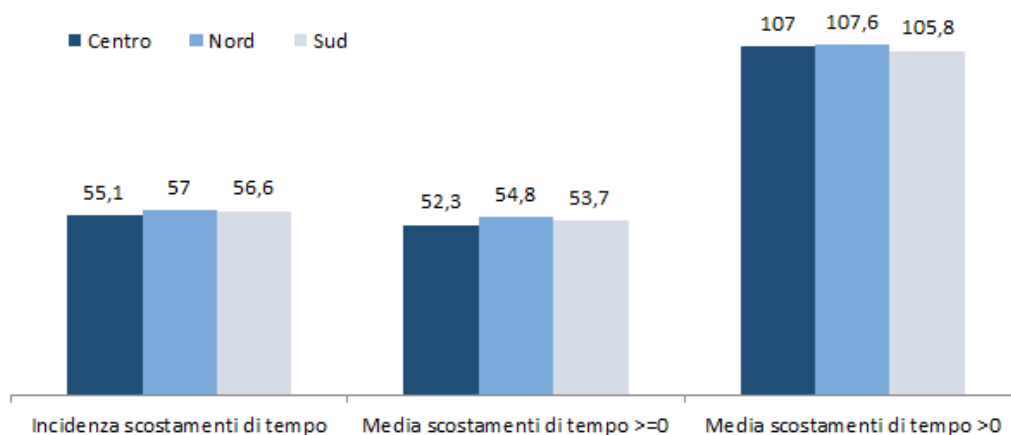
Dunque, in relazione ai lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria le stazioni appaltanti devono considerare la compensazione dei due effetti dell’OEPV: tempi più lunghi di valutazione delle offerte, ma un minor numero di offerte da valutare.

Se la durata della fase di affidamento assume un’importanza particolare alla luce del dibattito odierno sul pronto avvio dei lavori pubblici in relazione alla ripresa della spesa infrastrutturale, la durata della fase di esecuzione riveste un’importanza di natura più strutturale, considerato che questa può estendersi per periodi di tempo anche molto lunghi, pregiudicando l’espletamento della funzione dell’opera pubblica e per questa via il suo effetto sulla crescita economica di medio-lungo periodo. A questo proposito, al di là della semplice osservazione delle durate riportate nella figura 10, è utile indagare quale sia l’effettiva incidenza e dimensione del fenomeno dei ritardi, ovvero dello scostamento dei tempi di esecuzione rispetto alle previsioni contrattuali. Prendendo in considerazione i soli lavori giunti a conclusione, emerge come, in tutte le aree del Paese, almeno un lavoro su due registri un qualche ritardo e che la dimensione attesa del ritardo (media scostamenti  $\geq 0$ ) sia maggiore del 50 per cento della durata contrattuale (fig. 13).

Limitando l’analisi ai soli casi che registrano ritardo, la media degli scostamenti sale sopra il 100 per cento indicando dunque un sostanziale raddoppio dei tempi di esecuzione effettivi rispetto a quelli previsti.

È a questo punto interessante valutare come questi risultati siano legati alle caratteristiche procedurali dei lavori pubblici. In questo caso, a differenza di quanto visto per la durata della fase di aggiudicazione, ma a partire da un identico approccio di stima, viene condotta un’analisi che prenda in considerazione sia la procedura di scelta del contraente, sia il criterio di aggiudicazione.

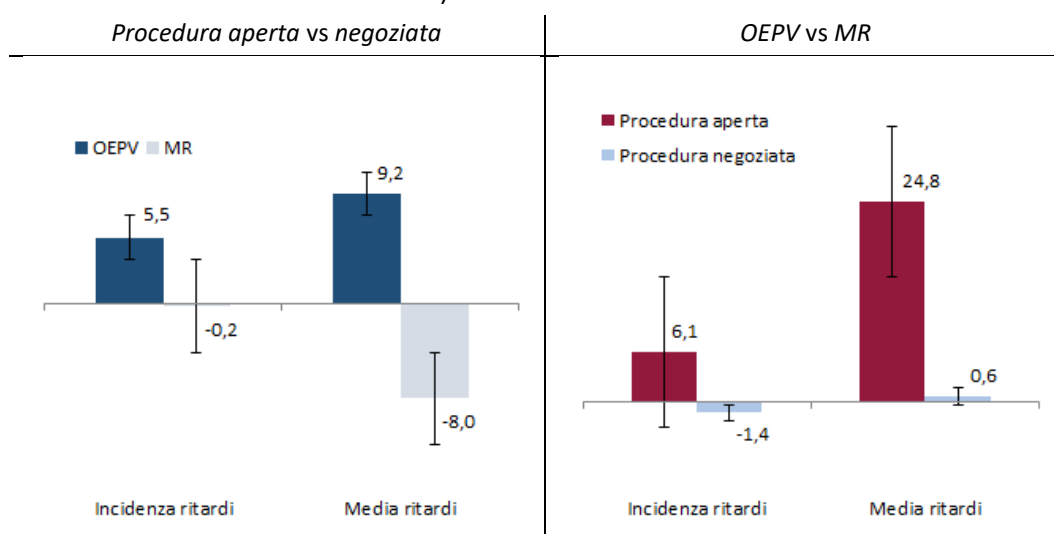
**Fig. 13** – Incidenza e media degli scostamenti di tempo per area geografica della stazione appaltante per lavori pubblici eseguiti di importo pari o superiore ai 40.000 euro – Anni 2012-18



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

In particolare (fig. 14 grafico a sinistra), il ricorso alla procedura aperta, se combinato al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è associato a una maggiore probabilità di ritardo e a ritardi di dimensione mediamente superiore rispetto al ricorso alla procedura negoziata. La procedura aperta sembra invece assicurare una minore media dei ritardi sotto l'ipotesi di ricorso al criterio del massimo ribasso. Allo stesso modo, la scelta del criterio è dirimente nel caso in cui la procedura di scelta del contraente sia di tipo aperto, mentre non incide nella sostanza nel caso delle procedure negoziate (fig. 14 grafico a destra).

**Fig. 14** – Stima del differenziale di incidenza e media degli scostamenti di tempo tra procedura di scelta del contraente aperta e negoziata (a parità di criterio di aggiudicazione) e criterio di aggiudicazione OEPV e MR (a parità di procedura di scelta del contraente)



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

Non sembrerebbe dunque trovare una conferma empirica, sulla base delle informazioni a oggi disponibili, l'attesa preferibilità sul piano dell'efficienza temporale in fase di esecuzione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello del massimo ribasso. Nell'impostazione della riforma del Codice dei contratti, tale superiorità è legata all'idea che la scelta di un criterio più articolato possa condizionare positivamente il grado di completezza contrattuale e ridurre quindi il rischio di ri-contrattazione e di interruzioni dell'esecuzione dei lavori. Tuttavia, questo effetto può ragionevolmente ritenersi legato – più che al mero ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa – alla sua specifica formulazione, che varia da procedura a procedura anche nell'ambito della stessa stazione appaltante.

Una valutazione complessiva dell'effetto del cosiddetto "formato di gara", ovvero della combinazione tra procedura di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione, sulla dimensione temporale dell'efficienza impone di prendere in considerazione sia gli effetti esercitati sulla fase di affidamento, sia su quella di esecuzione. In questo senso, le analisi condotte in questo paragrafo hanno permesso di evidenziare come il ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa sia associato a *performance* sulla dimensione temporale mediamente inferiori al criterio del massimo ribasso. Tuttavia, dall'analisi è emerso come questo svantaggio riferito alla durata della fase di affidamento si riduca fino ad annullarsi per effetto della capacità di selezione *ex ante* delle offerte associate all'OEPV, nel caso in cui le caratteristiche dell'opera implicino una partecipazione potenzialmente alta da parte delle imprese.

Va infine considerato che il maggior vantaggio idealmente associabile all'OEPV risiede in una dimensione qui non valutabile, ovvero nella sua capacità di garantire migliori standard qualitativi dell'opera.

Per quanto attiene alle *performance* della procedura di scelta del contraente va infine considerato come queste siano naturalmente migliori in termini di velocità della fase di affidamento per le procedure negoziate e che, in senso meno intuitivo, l'evidenza relativa alla fase di esecuzione indica che le procedure negoziate siano associate a una minore probabilità di incorrere in ritardi e in ritardi di dimensione inferiore. Con riferimento a quest'ultimo punto, l'analisi descrittiva condotta suggerisce dunque, in accordo con l'impostazione della Direttiva UE 24/2014, che gli effetti positivi sull'efficienza in fase di esecuzione derivanti da un maggior dialogo pre-affidamento tra stazione appaltante e imprese e da un minor livello di formalizzazione della procedura siano superiori a quelli di una maggior competitività della procedura stessa.

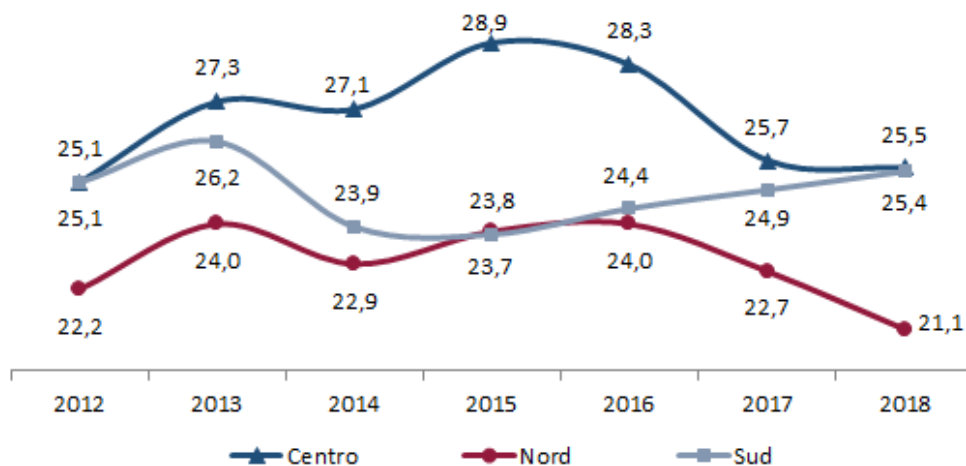
#### 4.2 Il fattore costo

Anche per quanto concerne la dimensione finanziaria dell'efficienza, il primo parametro che si prende in considerazione è quello del risparmio in fase di affidamento, ovvero della

percentuale di ribasso di aggiudicazione<sup>42</sup>. La media (aritmetica) dei ribassi di aggiudicazione dei lavori pubblici ha oscillato, tra il 2012 e il 2018, in un intervallo di circa dieci punti percentuali, espressione di dinamiche territoriali solo moderatamente diversificate (fig. 15). In particolare, il livello medio dei ribassi registrato nei sette anni di analisi nelle regioni dell'Italia centrale è di circa due punti percentuali più alto di quello registrato nelle regioni del Sud e di quattro punti percentuali più alto di quelle del Nord.

Tali differenze, se pur marginali, possono in principio essere spiegate da fattori di domanda, tra i quali la natura e l'importo delle procedure avviate, così come da fattori di offerta, quali la strutturale condizione di salute del sistema delle imprese e la loro propensione alla partecipazione al mercato delle opere pubbliche. La più intuitiva spiegazione per le differenze riscontrate nella media dei ribassi è, in ogni caso, quella di un diverso livello di concorrenzialità della procedura. Questa è sicuramente funzione dei fattori sopra elencati ed è quantificabile nella maniera più diretta mediante il numero di imprese partecipanti/offerenti. Tuttavia, anche la semplice osservazione della serie storica della media annua del numero di imprese offerenti per area geografica (fig. 16) evidenzia come non sia possibile inferire in maniera chiara una relazione tra quest'ultima variabile e la dinamica dei ribassi. Si noti, a titolo di esempio, come il complesso delle regioni del Meridone registri, a partire dal 2016, un incremento della media dei ribassi che si accompagna però a una flessione del numero medio di imprese offerenti. Certamente l'andamento delle due variabili è condizionata dal difficile contesto economico del momento.

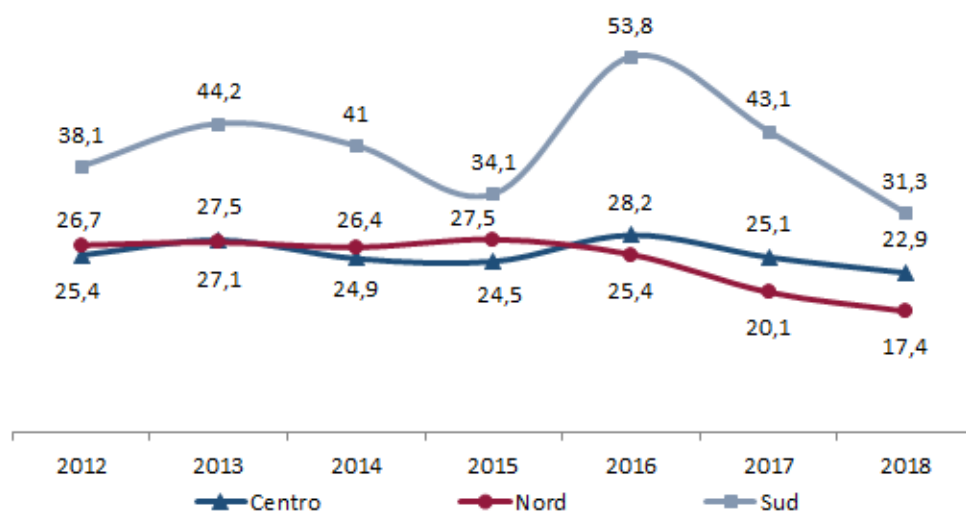
**Fig. 15** – Media dei ribassi per area geografica della stazione appaltante per lavori pubblici aggiudicati di importo pari o superiore ai 40.000 euro



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

<sup>42</sup> La media dei ribassi è calcolata solo sui contratti che hanno previsto procedure di aggiudicazione di tipo competitivo, escludendo così dal computo procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, affidamenti diretti e cottimo fiduciario. Sono inoltre escluse le adesioni a accordi quadro e Convenzioni.

**Fig. 16** – Media del numero di imprese offerenti per area geografica della stazione appaltante per lavori pubblici aggiudicati di importo pari o superiore ai 40.000 euro



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

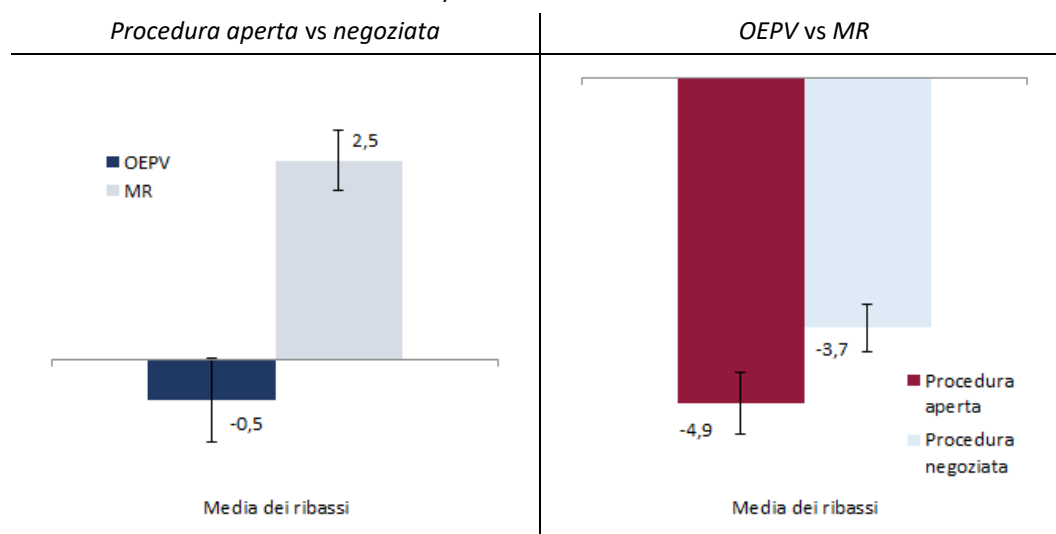
Allo scopo di indagare le variabili potenzialmente in grado di determinare un effetto sul ribasso, nella consapevolezza della difficoltà di identificare la complessa dinamica che determina il ribasso di aggiudicazione, ci si concentra anche in questo caso sul ruolo esercitato dalla scelta del criterio e della procedura, in quanto variabili più direttamente controllabili da parte della stazione appaltante (e dal legislatore).

A questo proposito, una stima del modello descritto in precedenza<sup>43</sup> – che abbia la percentuale del ribasso di aggiudicazione come variabile dipendente – evidenzia che, anche a parità di numero di imprese offerenti, il massimo ribasso assicura in fase di affidamento risparmi superiori all'OEPV e che questo effetto è massimizzato in corrispondenza delle procedure aperte (fig. 17 grafico a destra). Oltre a determinare una frequente riduzione nel numero di imprese partecipanti (vedi sopra), l'OEPV comporta infatti il bilanciamento dell'elemento di prezzo dell'offerta con altri elementi qualitativi e quantitativi. D'altro canto, se il criterio scelto è quello dell'OEPV, la stima indica una sostanziale irrilevanza della scelta della procedura tra aperta e negoziata (fig. 17 grafico a sinistra)

Come nel caso della dimensione temporale, i ritardi nell'esecuzione possono abbondantemente superare i risparmi di tempo ottenuti in fase di affidamento, le maggiorazioni del costo finale dell'opera rispetto all'importo di aggiudicazione si traducono invece in un'erosione significativa del risparmio legato ai ribassi. Il fenomeno delle maggiorazioni di costo assume dimensioni significative nel mercato dei lavori pubblici, al pari di quello dei ritardi. In particolare, l'incidenza dei casi di scostamento

<sup>43</sup> Si veda ancora, a questo proposito, la Nota Metodologica.

**Fig. 17** – Stima del differenziale nella media dei ribassi di aggiudicazione tra procedura di scelta del contraente aperta e negoziata (a parità di criterio di aggiudicazione) e criterio di aggiudicazione OEPV e MR (a parità di procedura di scelta del contraente)

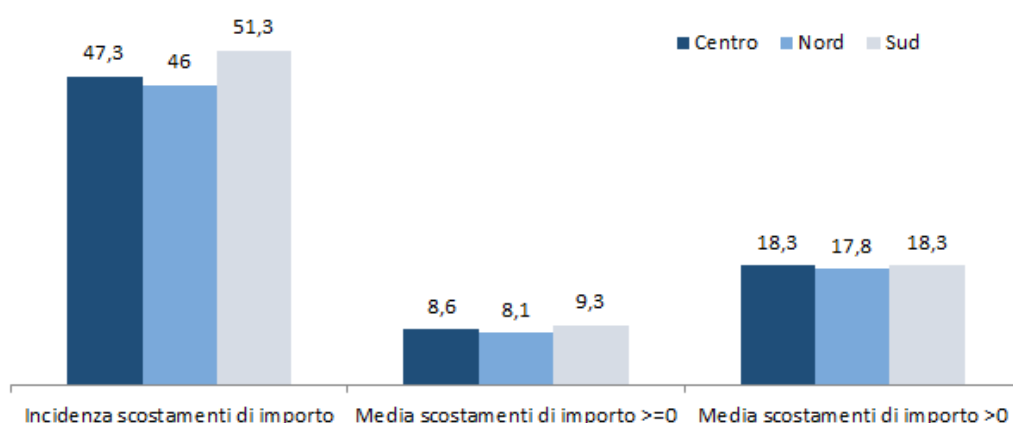


Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

positivo dell'importo è vicina al 50 per cento, mentre si attesta attorno al 9 per cento lo scostamento atteso e al 18 per cento la media degli scostamenti positivi (fig. 18).

Utilizzando l'approccio seguito finora, è possibile analizzare inoltre quale sia il contributo della scelta procedurale e del criterio di aggiudicazione rispetto alla dimensione finanziaria (di costo) dell'efficienza in fase di esecuzione. A parità di ogni caratteristica della gara, le procedure aperte sono associate a una minore incidenza e media delle

**Fig. 18** – Incidenza e media degli scostamenti di importo per area geografica della stazione appaltante per lavori pubblici eseguiti di importo pari o superiore ai 40.000 euro – Anni 2012-18



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

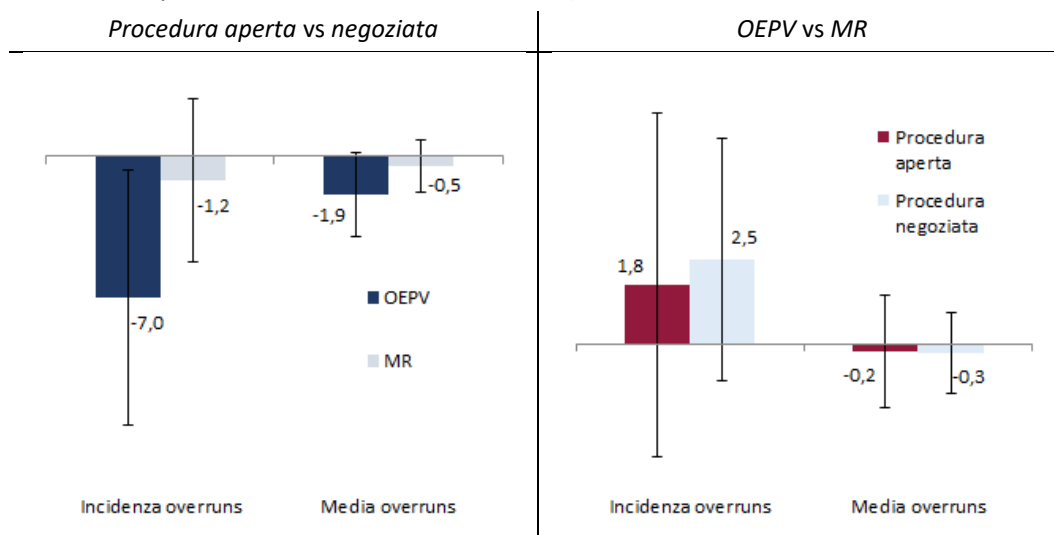
maggiorazioni di costo (fig. 19 grafico a sinistra). Tuttavia, la sola riduzione significativa associata al passaggio da negoziata a aperta, è quella nell'incidenza degli scostamenti sotto l'ipotesi che il criterio scelto sia l'OEPV.

Anche con riferimento alla scelta del criterio di aggiudicazione (fig. 19 grafico a destra), l'evidenza non è netta. I differenziali stimati non sono significativi e, inoltre, anche l'osservazione dei loro segni non restituisce un quadro chiaro: l'OEPV è associata a una riduzione dell'incidenza degli scostamenti e a un lieve incremento della loro media. Anche in questo caso dunque, come in quello relativo all'efficienza temporale, non è possibile cogliere dall'analisi la supposta preferibilità del criterio dell'OEPV ma piuttosto una sostanziale equivalenza tra i due criteri.

Il confronto tra la media dei ribassi e la media degli scostamenti di importo permette inoltre di ottenere una misura del risparmio netto<sup>44</sup> ottenuto dalle stazioni appaltanti. Si tratta in media del 15 per cento, che corrisponde a circa il 60 per cento della media dei ribassi. Il dato è pressoché costante su tutte le classi di importo. Non si riscontra inoltre una sostanziale differenza tra le aree del Paese (fig. 20).

In conclusione, sotto il profilo dell'efficienza di costo, le principali variabili di gara a disposizione delle stazioni appaltanti, ovvero la scelta di procedura e criterio di aggiudicazione, mostrano un comportamento sostanzialmente legato alle loro

**Fig. 19** – Stima del differenziale nell'incidenza e nella media degli scostamenti di importo tra procedura di scelta del contraente aperta e negoziata (a parità di criterio di aggiudicazione) e criterio di aggiudicazione OEPV e MR (a parità di procedura di scelta del contraente)

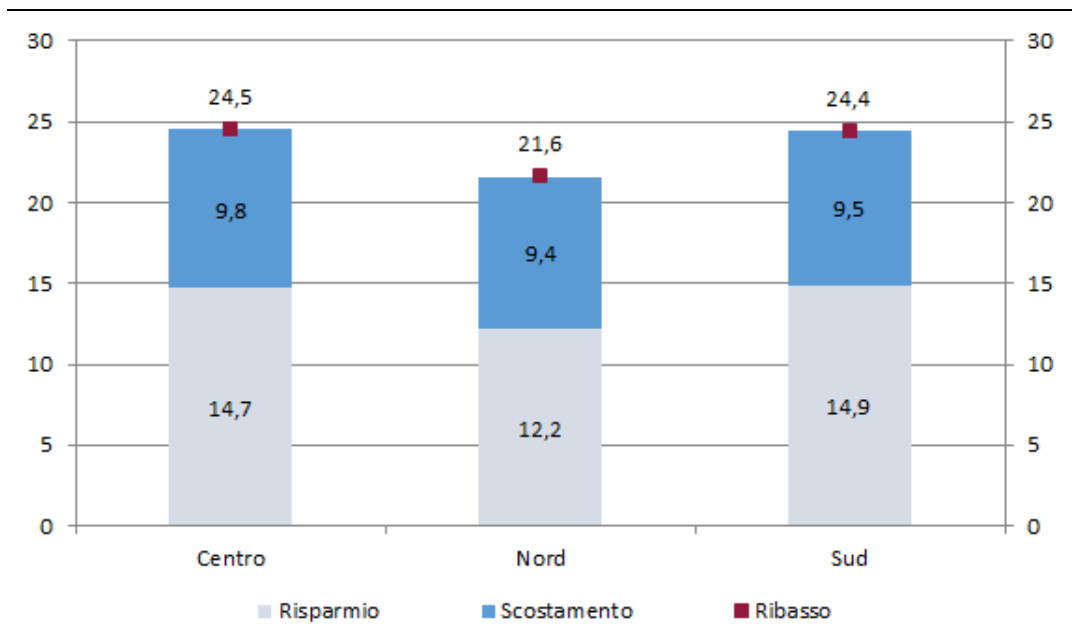


Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

<sup>44</sup> I valori presentati in questo grafico sono ottenuti considerando solo i lavori eseguiti e relativi a procedure competitive. In questo senso le medie riportate di media dei ribassi e scostamenti percentuali possono differire da quelli presentati nei grafici precedenti che si riferiscono a sottoinsiemi solo parzialmente sovrapponibili.



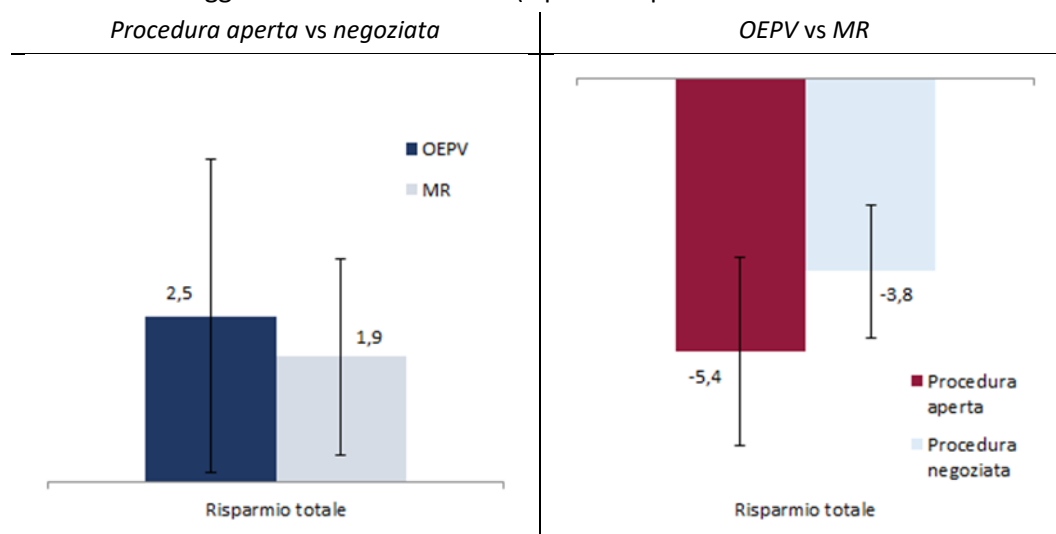
**Fig. 20** – Risparmio totale per area geografica della stazione appaltante per lavori pubblici eseguiti di importo pari o superiore ai 40.000 euro – Anno 2012-18



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

caratteristiche pro-competitive. In particolare, prendendo il risparmio totale come misura sintetica dell'efficienza di costo, si osserva che le procedure aperte e quelle aggiudicate con criterio del massimo ribasso registrano *performance* migliori (fig.21). Questo risultato è largamente determinato dalle maggiori percentuali di ribasso ottenute in fase di affidamento, mentre si registrano solo marginali differenze tra le diverse modalità di approvvigionamento in termini di *performance* in fase di esecuzione.

**Fig. 21** – Stima del differenziale nel risparmio netto tra procedura di scelta del contraente aperta e negoziata (a parità di criterio di aggiudicazione) e criterio di aggiudicazione OEPV e MR (a parità di procedura di scelta del contraente)



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

## 5 Il decreto “Sblocca Cantieri” (L. 55/2019)

Il tema della revisione della riforma del Codice degli appalti è stato posto con forza sin dall’avvio della XVIII legislatura. Un primo intervento normativo, in attesa di una modifica organica, è stato effettuato nell’ambito della legge di bilancio per il 2019 estendendo l’ambito di affidamento diretto degli appalti per lavori senza l’espletamento di una procedura competitiva al di sotto della soglia comunitaria<sup>45</sup>.

Nella primavera del 2019, il Governo ha poi approvato un decreto legge (DL 32/2019) e presentato un DDL di delega per la riforma organica della materia (AS 1162), attraverso l’adozione di un nuovo Codice in sostituzione dell’esistente, ovvero la modifica del testo vigente per quanto necessario. Il DDL delega, convertito nella L. 55/2019, conferma il principio della discrezionalità e la responsabilità delle stazioni appaltanti, e mira alla semplificazione normativa (è previsto un unico regolamento di attuazione), e amministrativa (ad esempio attraverso il riordino della disciplina concernente le centrali di committenza e i soggetti aggregatori), razionalizzando inoltre i metodi di risoluzione delle controversie, anche alternativi ai rimedi giurisdizionali, riducendo gli oneri di impugnazione degli atti delle procedure di affidamento.

La L. 55/2019 ha disposto importanti revisioni al Codice, molte delle quali in linea con le richieste degli operatori, con l’obiettivo di accelerare gli investimenti pubblici. Nel testo vi sono sia modifiche permanenti al Codice, sia sospensioni a carattere temporaneo (fino al 31 dicembre 2020) di specifiche norme del Codice, disposte nelle more della riforma complessiva del Codice e comunque nel rispetto dei principi e delle norme della UE.

Tra i diversi aspetti oggetto della riforma merita in primo luogo soffermarsi su quello di natura più generale, ovvero il ritorno al regolamento unico di esecuzione attuazione e integrazione del Codice e l’abbandono del sistema della *soft law* introdotto a suo tempo dal D.Lgs. 56/2016.

A questo proposito, il tentativo del legislatore è stato quello di ridurre l’incertezza interpretativa sia per funzionari pubblici, sia per le imprese, derivante dal modello della regolazione flessibile. Alla data di questa Nota, il termine previsto per l’emanazione del nuovo regolamento (31 dicembre 2019) è ormai scaduto, benché si tratti di un termine ordinario e non perentorio. Secondo notizie di stampa, la Commissione ministeriale presso il MIT incaricata di redigere la bozza di regolamento starebbe, tuttavia, per completare i lavori<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Al fine di accelerare le procedure di aggiudicazione e in attesa della riforma complessiva del Codice degli appalti, nella legge di bilancio per il 2019 fu prevista la possibilità, in deroga al Codice, e limitatamente al solo 2019, per le stazioni appaltanti di affidare lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro mediante affidamento diretto, previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici. Cfr. l’art 1, comma 912 della Legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018). Tale procedura costituisce un ibrido innovativo.

<sup>46</sup> <https://www.ingenio-web.it/26676-codice-appalti-entro-lestate-il-regolamento-attuativo-contenuti-e-novita>.

Vale la pena però ricordare che l'iter di approvazione del regolamento è una procedura di per sé lunga e articolata, che prevede il vaglio dalle Commissioni parlamentari competenti e il parere della Conferenza Stato-Regioni e del Consiglio di Stato.

Al di là dell'effettiva data di emanazione del regolamento, permangono comunque alcune criticità legate a una non completa e non pienamente definita transizione dal regime di *soft law* al nuovo regime. In primo luogo, il nuovo regolamento assorbirà (o cancellerà) soltanto una parte dei 62 provvedimenti attuativi del Codice<sup>47</sup>, lasciando in vita alcuni provvedimenti già in vigore e altri, non varati alla data di entrata in vigore del DL, non assorbiti dall'emanando regolamento e quindi rimasti nel limbo. Il secondo elemento di criticità è la previsione che i precedenti atti attuativi rimangano in vigore fino all'emanazione del nuovo regolamento<sup>48</sup>; tuttavia, questi atti diventano inapplicabili perché – in parte – non più coerenti con la fonte primaria di riferimento, modificata dalla L. 55/2019. Nel complesso, il rischio è che l'incertezza che si voleva ridurre tornando alla vecchia tecnica di regolamentazione rigida possa addirittura aumentare.

Come anticipato, la riforma del 2019 ha interessato più aspetti della disciplina di settore e il seguito di questa sezione (paragrafi 5.1-5.3) ha lo scopo di raccogliere elaborazioni utili a un inquadramento quantitativo di alcune di tali modifiche. In particolare, vengono affrontati, i seguenti punti oggetto di intervento:

1. La disciplina degli appalti sotto-soglia con riferimento:
  - a. alle diverse prescrizioni in merito al criterio di aggiudicazione;
  - b. alla modifica delle soglie procedurali;
  - c. alla facoltà di inversione delle fasi procedurali della gara.
2. La disciplina relativa alla progettazione con riferimento al divieto di appalto integrato.
3. La disciplina relativa al subappalto.

Vi sono tuttavia altri aspetti, di non minore importanza dal punto di vista del funzionamento del mercato degli appalti, che occorre qui menzionare sebbene non trattati in termini quantitativi in questa Nota. Si tratta, in particolare dell'estensione del periodo documentabile per il possesso dei requisiti per l'attestazione di qualificazione SOA<sup>49</sup> delle imprese (art. 1, comma 20, lettera q), della L. 55/2019), della sospensione temporanea dell'obbligo di centralizzare gli appalti per i comuni non capoluogo (art. 1, comma 1, lett. a), della L. 55/2019) e, infine, della sospensione temporanea, già menzionata in precedenza, dell'obbligo di scegliere i commissari per le procedure basate

---

<sup>47</sup> ANAC (2019), "Decreto "Sblocca Cantieri". Approfondimento sulle principali novità introdotte e le possibili criticità contenute nel DL 32/2019".

<sup>48</sup> Si tratta delle materie elencate al comma 27-octies dell'articolo 216 del Codice, comma introdotto con la L. 55/2019.

<sup>49</sup> Per la definizione di SOA, si veda il Glossario.

sull'OEPV tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'ANAC (art. 1, comma 1, lett. c), della L. 55/2019).

In particolare, la L. 55/2019 estende da 10 a 15 anni il periodo documentabile per il possesso dei requisiti per l'attestazione di qualificazione SOA per gli esecutori di lavori pubblici, verosimilmente al fine di ampliare il numero di imprese che soddisfano i criteri. Secondo l'ANAC questa modifica rischia di aprire il mercato a imprese non in possesso delle competenze tecniche più aggiornate o addirittura non attive, con conseguente alterazione della concorrenza. Il Correttivo del 2017 aveva già esteso il periodo documentabile da 5 a 10 anni.

Per quanto riguarda le stazioni appaltanti, la legge consente anche ai Comuni non capoluogo di provincia, fino al 31 dicembre 2020, di procedere direttamente e autonomamente allo svolgimento delle procedure di gara, senza l'ausilio degli strumenti aggregativi (centrali di committenza, soggetti aggregatori o stazioni appaltanti uniche). La norma ostacola il processo di riduzione del numero delle stazioni appaltanti e sembra trascurare le note criticità connesse alle capacità gestionali dei piccoli Comuni.

### *5.1 Disciplina del sotto-soglia comunitaria e criterio di aggiudicazione*

La L. 55/2019 introduce un'importante modifica nelle procedure, prevedendo un'equiparazione tra i due criteri di aggiudicazione del massimo ribasso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa (comma 9 bis dell'art. 36 del Codice)<sup>50</sup>. A questo proposito, come già precedentemente considerato, il D.Lgs. 56/2016 aveva indicato come criterio preferenziale l'offerta economicamente vantaggiosa introducendo un cambiamento importante nella prassi delle stazioni appaltanti che applicavano largamente il massimo ribasso. Con la L. 55/2019 viene dunque affermato un ritorno alla discrezionalità della scelta.

Le procedure potenzialmente interessate da questo punto del decreto "Sblocca Cantieri", sulla base dei dati riportati in tabella 1 e tabella 2, sono circa il 99 per cento del numero e il 65 per cento dell'importo totale.

---

<sup>50</sup> Rimane valido l'obbligo dell'OEPV, ai sensi dell'art. 95 comma 3, nei casi di aggiudicazione nei servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica o dei servizi ad alta intensità di manodopera, dei contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale e i contratti di notevole contenuto tecnologico o a carattere innovativo.

**Tab. 1** – Numero di gare di lavori pubblici per classe di importo e criterio di aggiudicazione (escluse adesioni ad accordi quadro/convenzioni) – Anni 2016-18.

	Massimo ribasso	OEKV		Totale
40.000-200.000	57,30%	4,30%		61,60%
200.001-1.000.000	27,90%	4,50%	11,80%	32,40%
1.000.001-5.548.000	2,10%	3,00%		5,20%
>5.548.000	0,20%	0,60%		0,80%
<b>Totale</b>	<b>87,50%</b>	<b>12,50%</b>		<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

**Tab. 2** – Importo di gare di lavori pubblici per classe di importo e criterio di aggiudicazione (escluse adesioni ad accordi quadro/convenzioni) –Anni 2016-18.

	Massimo ribasso	OEKV		Totale
40.000-200.000	11,90%	0,90%		12,80%
200.001-1.000.000	24,30%	4,60%	19,40%	28,80%
1.000.001-5.548.000	9,10%	13,90%		22,90%
>5.548.000	2,90%	32,50%		35,40%
<b>Totale</b>	<b>48,10%</b>	<b>51,90%</b>		<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

Tuttavia, il ricorso al massimo ribasso è rimasta la modalità di gran lunga preferita anche a seguito della riforma del codice nel 2016, sebbene disincentivato dalla necessità di fornire adeguata motivazione al riguardo. Il ricorso all'OEKV ha infatti riguardato in media solo il 12 per cento delle procedure per una quota pari a circa un quinto dell'importo totale. La novità introdotta avrà dunque il prevalente effetto di sollevare i responsabili unici del procedimento (RUP) dall'onere di motivare il ricorso al massimo ribasso.

La L. 55/2019 opera, inoltre, una serie di modifiche alla disciplina relativa alle procedure di scelta del contraente applicabili alle procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria. In particolare, risultano interessate da quanto previsto dalla legge<sup>51</sup>:

<sup>51</sup> La versione iniziale del DL 32/2019 prevedeva invece il passaggio al regime della procedura aperta tra i 200.000 euro e il milione di euro. Questa prescrizione avrebbe avuto un impatto decisamente maggiore sulla configurazione del mercato, spostando sulle procedure aperte un ulteriore 20 per cento di lavori pubblici, che rappresentano il 15 per cento dell'importo totale. Come rilevato dall'ANAC, questo sarebbe stato in principio contrario all'idea di semplificazione, data l'alta partecipazione delle imprese alle procedure aperte per lavori di importo limitato (tra 200.000 e 1 milione), che avrebbe comportato maggiori costi amministrativi per le stazioni appaltanti, rallentando inoltre la fase di affidamento e postponendo l'avvio dei lavori.

- le procedure negoziate di importo compreso tra 150.000 euro e il milione di euro che in precedenza erano caratterizzate da pubblicazione del bando/avviso e che si prevede possano essere avviate anche non ricorrendo a pubblicazione;
- le procedure ristrette di importo superiore al milione di euro, che diventano procedure aperte. La figura 22 fornisce il quadro dell'evoluzione delle modalità di affidamento dei lavori pubblici sotto la soglia comunitaria, passando dal Codice degli appalti del 2016-17, alla disciplina derogatoria per il solo anno 2019, al testo iniziale del DL 32/2019 e al testo convertito in legge (L. 55/2019).

È utile, a questo proposito, fornire un riferimento numerico della portata dell'intervento normativo utilizzando le quote di numero e importo delle procedure di lavori pubblici avviate nel periodo 2016-18 per classe di importo e procedura di scelta del contraente. Le procedure negoziate interessate da un potenziale cambio procedurale, di cui al primo dei due punti sopra richiamati, rappresentano attualmente circa il 20 per cento del numero totale e il 14 per cento dell'importo totale delle procedure avviate in Italia, mentre le procedure ristrette interessate dal cambio procedurale richiamato nel secondo punto rappresentano attualmente lo 0,6 per cento del numero totale e il 16 per cento dell'importo totale.

La legge prevede inoltre la riduzione del numero minimo di imprese obbligatoriamente invitate (da 15 a 10) nel caso in cui la stazione appaltante opti per la procedura negoziata, per procedure di importo compreso tra 150.000 e 350.000 euro, lasciando invece inalterata a soglia minima del numero di inviti (15) per le procedure negoziate di importo compreso tra 350.000 euro e il milione di euro (tab. 3).

**Fig. 22** – Modalità di affidamento dei lavori pubblici sotto la soglia comunitaria

		Classi di importo dei lavori (migliaia di euro)					1000 - soglia comunitaria	
		0 - 40	40 - 150	150 - 200	200 - 350	350 - 1000		
Codice degli appalti 2016-17	Affidamento diretto		Procedura negoziata (10 operatori)	Procedura negoziata (15 operatori)			Procedure ordinarie	
Disciplina derogatoria 2019	Affidamento diretto		Affidamento diretto (3 operatori)	Procedura negoziata (10 operatori)		Procedura negoziata (15 operatori)	Procedure ordinarie	
DL 32/2019 (testo iniziale)	Affidamento diretto		Procedura negoziata (3 operatori)		Procedura aperta			
L. 55/2019	Affidamento diretto		Affidamento diretto (3 operatori)	Procedura negoziata (10 operatori) senza pubblicazione del bando di gara		Procedura negoziata (15 operatori) senza pubblicazione del bando di gara	Procedura aperta	

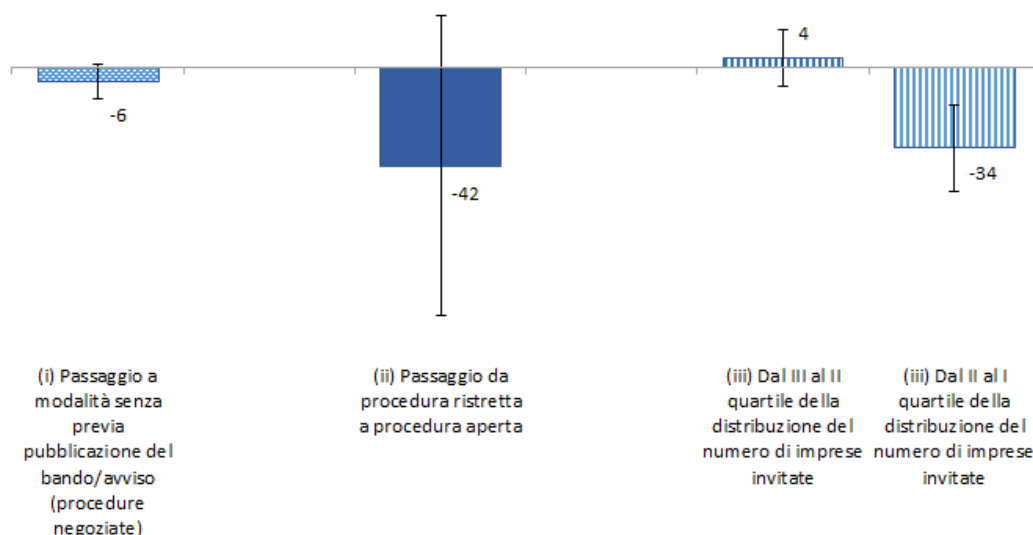
Fonte: Codice degli appalti, legge di bilancio per il 2019, DL 32/2019 (testo iniziale) e L. 55/2019.

Considerata l'intenzione del legislatore di semplificare la fase di affidamento operando nel senso di un più rapido avvio dell'esecuzione dei lavori pubblici, è lecito domandarsi quale possa essere l'effetto in termini di riduzione dei tempi di affidamento per le procedure potenzialmente coinvolte dalle novazioni fin qui richiamate. A questo proposito, utilizzando la metodologia descritta in precedenza<sup>52</sup>, è stata valutata l'entità dei risparmi di tempo associabili:

- i) al passaggio alla modalità di affidamento senza pubblicazione del bando per le procedure negoziate di importo compreso tra 150.000 euro e 1 milione di euro;
- ii) al passaggio da procedura ristretta a procedura aperta per i lavori di importo compreso tra 1 milione di euro e la soglia comunitaria;
- iii) alla riduzione del numero minimo di imprese invitate per le procedure negoziate di importo compreso tra 150.000 euro e 350.000 euro.

In merito al punto (i), la stima indica una sostanziale equivalenza della modalità con pubblicazione e senza pubblicazione del bando di gara in termini di durata della fase di affidamento, segno che gli eventuali risparmi di tempo legati alla mancata pubblicazione sono da ricercarsi nella fase precedente all'ottenimento del CIG, ovvero all'effettiva registrazione della procedura nel sistema informativo di ANAC. Allo stesso modo, per quanto concerne il punto (ii), non appaiono significativamente diversi i tempi di affidamento stimati per le procedure aperte e per le ristrette (fig. 23).

**Fig. 23** – Stima della variazione dei tempi di affidamento associata ai punti (i)-(iii)



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

<sup>52</sup> Si veda ancora, a questo proposito, la Nota Metodologica.

In merito al punto (iii), le stime effettuate indicano che solo le procedure che ricadono nel primo quartile della distribuzione del numero di imprese invitate sono associabili a una durata media della fase di affidamento inferiore rispetto a tutte le altre procedure (tra i 30 e i 40 giorni in meno). Queste procedure corrispondono, tuttavia, all'insieme delle procedure per le quali le stazioni appaltanti hanno sfruttato la possibilità di deroga al limite minimo prevista dal Codice e registrano dunque un numero di imprese invitate inferiore a 10 (in media 3). L'unica riduzione apprezzabile e significativa della durata della fase di affidamento si registra quindi solo al raggiungimento di questo esiguo numero di imprese invitate (nel passaggio tra il secondo quartile della distribuzione e il primo) mentre il superamento verso il basso della soglia delle 15 imprese invitate (passaggio tra il terzo quartile della distribuzione e il secondo) non comporta nessun effetto significativo.

Più in generale, solo il 45 per cento delle procedure negoziate di importo compreso tra 150.000 euro e 350.000 euro ha registrato, nel periodo 2016-18, un numero di imprese invitate superiore alla soglia in vigore, pari a 15. In conclusione, la nuova norma prende atto di un comportamento già di fatto diffusamente adottato dalle stazioni appaltanti. L'abbassamento del numero minimo di operatori da consultare potrebbe avere un effetto solo marginale sul numero effettivo di imprese invitate, dato che molte procedure registrano inviti di numero già ampiamente inferiore alla soglia minima.

Un'ulteriore novità sulle modalità di aggiudicazione riguarda la fase di verifica dei requisiti delle imprese offerenti da parte della stazione appaltante, una fase il cui espletamento può richiedere tempi lunghi, comportando un ritardo nell'aggiudicazione. Si tratta dell'estensione temporanea (fino a dicembre 2020) dell'applicabilità dell'inversione procedimentale ai contratti relativi ai settori ordinari di qualsiasi importo, già prevista appunto per i settori speciali<sup>53</sup> ai sensi dell'art. 133, comma 8 del D.Lgs. 50/2016. Il testo della L. 55/2019 prevede infatti che, nelle procedure aperte, previa indicazione nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la procedura, la stazione appaltante possa procedere a valutare le offerte prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti.

Anche in questo caso è stata effettuata una stima dei tempi amministrativi medi (qui circoscritti alla durata della fase che va dalla scadenza dei termini per la presentazione delle offerte alla redazione del verbale di aggiudicazione) per classe di importo e quartile del numero di imprese partecipanti. Al fine di fornire una misura sintetica della variabilità dei tempi amministrativi, la tabella 3 presenta la differenza in termini percentuali tra la durata della fase di affidamento delle procedure con un numero relativamente alto di imprese partecipanti (IV quartile) e quelle con un numero relativamente basso (I quartile) per ogni classe di importo e tipo di contratto.

---

<sup>53</sup> Per le definizioni, si veda il Glossario.



**Tab. 3** – Stima della differenza percentuale nella durata della fase di aggiudicazione tra procedure appartenenti all’ultimo e al primo quartile della distribuzione del numero di imprese partecipanti nelle procedure aperte aggiudicate con criterio del Massimo ribasso nei contratti di lavori pubblici – Anni 2012-18

	Diff. (IV-I quartile)	Intervallo di confidenza al 95%
40.000-150.000	10%	[3%-18%]
150.001-350.000	6%	[-2%-13%]
350.001-1.000.000	14%	[6%-22%]
1.000.001-5.548.000	7%	[-5%-19%]
>5.548.000	62%	[32%-92%]

Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

L’analisi evidenzia – fino alla soglia comunitaria – una limitata e poco significativa variabilità della durata della fase di aggiudicazione nel caso dei lavori pubblici. Il beneficio di una riduzione *de facto* delle domande da valutare derivante da una inversione procedimentale potrebbe avere una dimensione più rilevante (e significativa) solo per contratti di importo superiore alla soglia comunitaria (nella misura di circa il 60 per cento)<sup>54</sup>.

## 5.2 Progettazione e divieto di appalto integrato

Il divieto di appalto integrato, cioè dell’affidamento congiunto della progettazione e dell’esecuzione di lavori è un aspetto di grande rilievo della normativa del 2016. Nell’intenzione del legislatore, l’introduzione del divieto aveva il chiaro obiettivo di riaffermare la centralità del progetto e togliere all’impresa la possibile eccessiva autonomia derivante dall’incidere sia sulla definizione del progetto che sulle modalità della sua realizzazione. L’effetto che si è invece verificato, fin da subito dopo l’entrata in vigore del D.Lgs. 59/2016, è stato quello di un rallentamento dell’avvio dell’esecuzione di molti lavori dovuta alla necessità di procedere all’ulteriore affidamento della progettazione fino al livello esecutivo. Quest’ultimo aspetto si è rivelato di portata particolarmente ampia e tale da costituire una delle cause principali del blocco dell’attività amministrativa ed è stato dunque oggetto di due revisioni in occasione dei successivi due interventi di legge sulla normativa.

Accogliendo in parte le richieste dell’ANCE e ANCI, la L. 55/2019 ha previsto l’allargamento temporaneo delle maglie che consentono oggi l’appalto integrato ovvero la sospensione, sempre in via sperimentale fino a dicembre 2020, del divieto del ricorso all’affidamento congiunto della progettazione e dell’esecuzione di lavori<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Questo intervento si adatta meglio mercati di servizi e forniture, per i quali, indipendentemente dalla classe di importo, la riduzione del numero di partecipanti è associata a sensibili riduzioni dei tempi di aggiudicazione.

<sup>55</sup> Art. 59 primo comma modificato dall’art 1 comma 1 lettera b della Legge 55/2019.

Questo intervento, nell'intenzione del legislatore, ha lo scopo di reintrodurre, per tutte le tipologie di lavori, la possibilità di mettere a gara il progetto definitivo, e quindi di affidare congiuntamente progettazione esecutiva ed esecuzione (cosiddetto appalto integrato). Tuttavia, questo intervento di sospensione generalizzata del divieto di appalto integrato non è stato perfettamente coordinato con altre norme<sup>56</sup> e risulterebbe, nella pratica, di limitata efficacia.

La L. 55/2019 contiene comunque un'effettiva estensione dell'applicabilità dell'appalto integrato ma questa è limitata a quanto prescritto dall' art. 1 comma 6, che prevede la possibilità di affidare sia lavori di manutenzione ordinaria, sia straordinaria<sup>57</sup> sulla base di un progetto definitivo semplificato<sup>58</sup>. Possibilità, quest'ultima, già prevista per i soli interventi di manutenzione ordinaria di importo inferiore ai 2,5 milioni di euro a seguito del D.Lgs. 56/2017. Di fatto, dunque, l'effetto della misura riguarderebbe quasi esclusivamente i lavori di manutenzione straordinaria.

In questo paragrafo, al fine di circostanziare da un punto di vista quantitativo il tema dell'appalto integrato, si concentra l'attenzione sulle tipologie di interventi per le quali negli ultimi due anni è stata estesa la sua applicazione e si fornisce una quantificazione:

- del peso che queste rappresentano nell'ambito delle procedure di lavori pubblici;
- dell'incremento dell'effettivo ricorso all'appalto integrato che tali estensioni potrebbero comportare nel prossimo futuro.

A questo proposito, la figura 24 presenta, per le due tipologie di manutenzione e per il resto delle tipologie di lavori pubblici, la quota-numero e importo del totale delle procedure avviate nel periodo 2016-18 e le incidenze del ricorso alla tipologia di prestazione "Appalto Integrato" nel periodo precedente all'emanazione del Codice (D.Lgs. 50/2016).

La manutenzione straordinaria rappresenta una quota di interventi che è pari a circa il doppio di quella rappresentata dalla manutenzione ordinaria. In particolare, nel caso delle manutenzioni straordinarie, si tratta di circa un terzo del numero e un quarto dell'importo totale delle procedure di lavori pubblici avviate, che corrispondono a circa 7.000 procedure all'anno per un importo medio annuo pari a quasi 4 miliardi di euro.

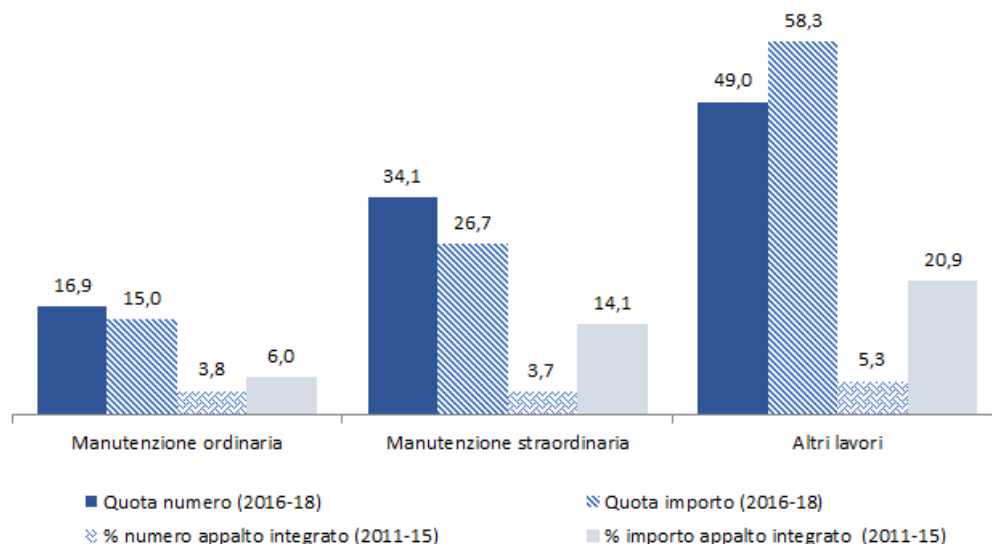
---

<sup>56</sup> Non ha toccato, ad esempio, il terzo periodo comma 1 e il comma 1 bis dell'articolo 59 del Codice che impone invece la messa a gara del progetto esecutivo per tutti i lavori, fatta la sola eccezione per quelli in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori.

<sup>57</sup> Ad esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti.

<sup>58</sup> Costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, dal computo metrico-estimativo, dal piano di sicurezza e di coordinamento con l'individuazione analitica dei costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

**Fig. 24** – Quota del numero e dell'importo delle procedure per tipologia di lavoro (escluse adesioni a accordi quadro/convenzioni) per procedure di lavori pubblici – Anni 2012-18



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

Le procedure di manutenzione straordinaria registrano inoltre, rispetto a quelle di manutenzione ordinaria, una più alta dimensione finanziaria complessiva delle procedure avviate tramite appalto integrato. Infatti, mentre queste ultime rappresentano solo il 6 per cento (circa 125 milioni all'anno) dell'importo totale per le manutenzioni ordinarie, sono più del doppio (14 per cento, circa 526 milioni all'anno) nel caso delle manutenzioni straordinarie.

L'effettiva estensione dell'applicabilità dell'appalto integrato a tutte le tipologie di lavori pubblici<sup>59</sup> potrebbe produrre un ulteriore incremento del valore delle procedure integrate stimato nell'ordine dei 1,7 miliardi di euro. Queste rappresentavano infatti, nel periodo 2011-15, il 20 per cento delle procedure di lavori non di manutenzione (nuova costruzione, recupero, restauro, ristrutturazione) che sono il 49 per cento del numero e il 58 per cento dell'importo totale delle procedure avviate.

Tuttavia, né gli effetti negativi del rallentamento della domanda di lavori pubblici, né quelli positivi di efficientamento del sistema introdotti dalle prescrizioni relative alla fase progettuale sono a oggi valutabili ricorrendo ad analisi di natura quantitativa. È invece possibile provare a dare un'indicazione sulla relazione riscontrata tra la prestazione a base di gara (ovvero se sola esecuzione o appalto integrato di progettazione ed esecuzione) e gli indicatori di efficienza della fase di esecuzione nel periodo precedente all'entrata in vigore del D.Lgs. 50/2016. Questo al fine di verificare se l'aggiudicazione della sola

<sup>59</sup> Fatte comunque salve le eccezioni di cui al primo periodo dell'art. 59 c.1 del Codice e dell'art. 1 c. 6 della legge 55/2019.

esecuzione lavori comporti o meno un vantaggio in termini di minore incidenza di casi di maggiorazione di costo o ritardo nella conclusione dei lavori.

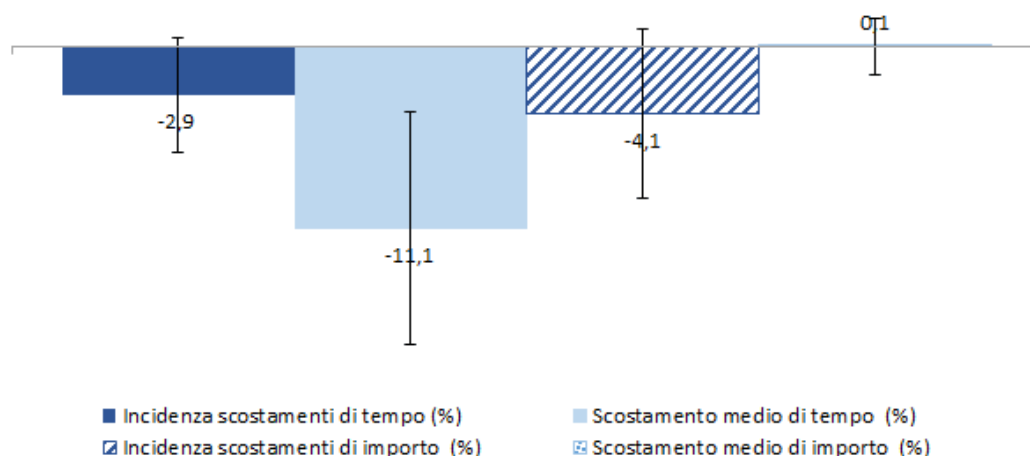
L'analisi effettuata utilizzando la metodologia introdotta nel paragrafo 4, i cui risultati (riportati in figura 25) non sono interpretabili in senso causale e hanno valenza prevalentemente descrittiva, evidenzia sia minore incidenza (-2,9 per cento), sia minore entità (-11,1 per cento) dei casi di ritardo in corrispondenza delle procedure con appalto integrato.

Sul fronte dell'efficienza di costo – che assume forse in questo contesto maggiore rilevanza – le procedure con appalto integrato registrano minore incidenza di casi di scostamento (-4,1 per cento) ma una media degli scostamenti di poco superiore a quella degli appalti di sola esecuzione (+0,1 per cento).

In conclusione, l'analisi dei dati a oggi disponibili non permette di riscontrare un effetto netto della tipologia di prestazione sulle maggiorazioni di costo dell'opera. Sebbene di natura descrittiva, l'analisi permette invece di riscontrare una minore probabilità e dimensione del ritardo nella consegna dell'opera associata all'appalto integrato.

Nonostante l'importanza della separazione delle due fasi nel ridurre l'asimmetria informativa tra stazione appaltante e impresa, dal punto di vista empirico, l'insieme di queste evidenze suggerisce dunque che l'adattamento dell'impresa esecutrice a un progetto esecutivo redatto esternamente possa – se non incrementare il costo finale dell'opera incidendo dunque sulla probabilità di varianti – almeno ritardarne la conclusione. Non appare dunque confermata una delle idee alla base dell'impostazione del legislatore nel 2016, ovvero che il prezzo da pagare per una maggior definizione progettuale (maggiori

**Fig. 25** – Performance di efficienza in fase di esecuzione – Stima del differenziale tra prestazioni a base di gara (appalto integrato vs sola esecuzione) per procedure di lavori pubblici (escluse adesioni a accordi quadro/convenzioni) – Anni 2012-16.



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

tempi e costi amministrativi) possa trovare compensazione in una maggiore efficienza ovvero in minori ritardi e maggiorazioni di costo, in fase di esecuzione. Naturalmente, anche in questo caso, come nel caso di quanto detto in merito alle proprietà di efficienza del criterio di aggiudicazione (par. 4), gran parte della variabilità degli esiti dipende da caratteristiche intrinseche del progetto che non è possibile cogliere in un'analisi aggregata di questo tipo.

### 5.3 *Il subappalto*

Una delle prescrizioni più discusse della L. 55/2019 riguarda l'innalzamento della soglia subappaltabile dal 30 al 40 per cento dell'importo complessivo della procedura. La soglia del 40 per cento resterà in vigore fino al 31 dicembre del 2020. Inoltre, è stato introdotto il principio secondo cui la quota di subappalto è decisa dalla stazione appaltante procedura per procedura, nei limiti del tetto di legge. La L. 55/2019 sospende fino al 31 dicembre 2020: a) l'obbligo di individuazione in sede di gara della terna di subappaltatori e b) l'obbligo della verifica in gara dei requisiti del subappaltatore, norme contestate dalle imprese in questi anni. Menzione specifica merita il divieto di subappalto in favore del concorrente, limitazione presente nel Codice 2016-17, cancellato con il DL 32/2019 e ripristinato nel corso della conversione in legge del decreto.

Si noti che la Commissione europea nel gennaio 2019 ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia, in quanto la normativa italiana violerebbe il diritto UE perché limita il ricorso al subappalto in tutti i casi, e non solo nei casi in cui una restrizione del subappalto sia oggettivamente giustificata dalla natura delle prestazioni dedotte in contratto. L'innalzamento della soglia disposta dalla L. 55/2019 non risolve ovviamente il contenzioso con la UE. Nel nostro Paese, storicamente il legislatore ha sempre posto limiti al subappalto<sup>60</sup>, considerato uno strumento che può favorire condotte illecite nell'ambito del peculiare contesto italiano<sup>61</sup> (evasione fiscale e contributiva, riciclaggio, sfruttamento della manodopera, infiltrazioni criminali)<sup>62</sup>. D'altra parte, imporre soglie al subappalto incide sull'organizzazione dei fattori della produzione, limita l'operatività delle imprese, specie medio-piccole, e pone restrizioni alla concorrenza. Anche in questo caso si pone la necessità di trovare il bilanciamento tra due finalità diverse (concorrenza di mercato e

<sup>60</sup> Si veda la L. 109/1994, "Legge Merloni" e il D.lgs. 163/2006, il precedente codice dei contratti pubblici.

<sup>61</sup> Cfr. Chiti, M.P. (2017), *op. cit.*, che giudica però eccessivi i limiti posti dal Codice del 2016-17.

<sup>62</sup> Occorre ricordare che il DL 124/2019 (convertito nella L. 157/2019) ha introdotto norme volte a contrastare l'illecita somministrazione di manodopera, con particolare riferimento agli appalti e ai subappalti per opere ad alto contenuto di manodopera, di valore superiore a 200.000 euro, attraverso il meccanismo del *reverse charge*. L'obiettivo è quello di contrastare l'utilizzo di crediti IVA inesistenti per compensare le ritenute di lavoro dipendente e i connessi contributi previdenziali per il personale impiegato nell'opera. Il committente, inoltre, deve obbligatoriamente richiedere all'impresa appaltatrice o affidataria, e alle imprese subappaltatrici, che sono obbligate a rilasciarla, copia delle deleghe di pagamento relative al versamento delle ritenute fiscali per i lavoratori dipendenti direttamente impiegati nei lavori presso il committente, operate dalle imprese appaltatrici e subappaltatrici alle quali era stato affidato il compimento di un'opera. Il versamento delle ritenute è effettuato dall'impresa appaltatrice o affidataria e dall'impresa subappaltatrice, con distinte deleghe per ciascun committente, senza possibilità di compensazione.

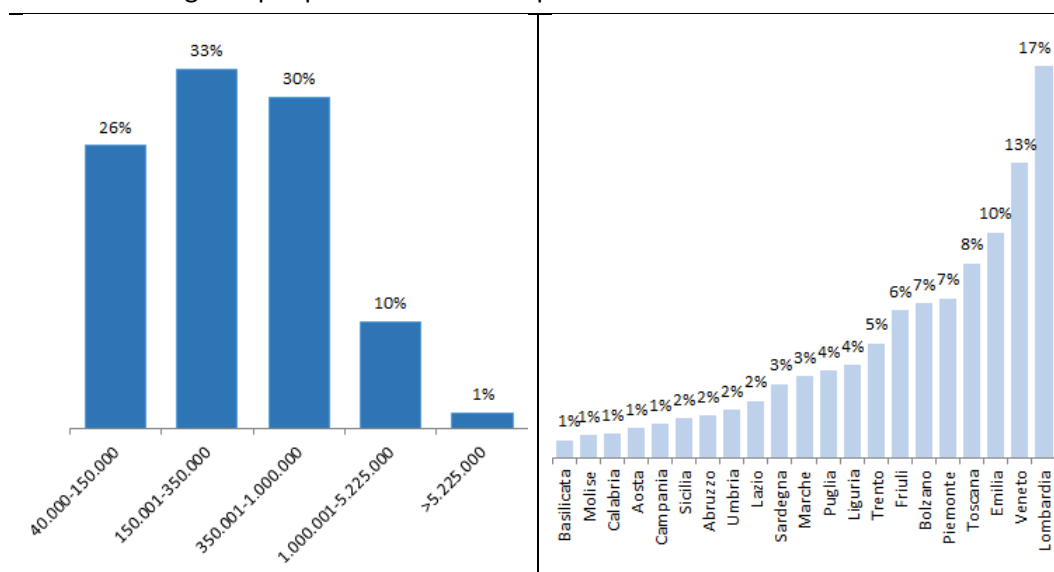
contrasto alle attività illecite), anche ricorrendo ad altri strumenti, quali i controlli pubblici sulle imprese affidatarie di subappalto, sia in termini di qualificazione tecnica (idoneità a svolgere il subappalto), sia di regolarità (*in primis* rispetto alla normativa antimafia). Naturalmente, controlli efficaci, e non meramente formali, sui subappaltatori richiederebbero, a loro volta, stazioni appaltanti adeguatamente fornite di personale dipendente altamente qualificato.

Con riferimento alle procedure di lavori pubblici si può verificare la dimensione del fenomeno del subappalto utilizzando due prospettive d'analisi. La prima, che considera la singola procedura come unità d'analisi, include la distribuzione dei casi di subappalto per classe di importo delle procedure e per regione, il numero medio di subappaltatori e la percentuale media dell'importo subappaltato. La figura 26 mostra come il 90 per cento dei casi di subappalto presenti in archivio (dichiarati) si concentri in corrispondenza delle procedure di importo inferiore al milione di euro ed evidenzia come circa l'80 per cento dei casi di subappalto siano riferiti a procedure localizzate nelle regioni del Nord.

Quanto invece all'incidenza dell'importo subappaltato (fig. 27), si registra in media un valore pari al 12 per cento, linearmente decrescente in relazione alla classe di importo delle procedure analizzate (dal 15,6 per cento delle procedure tra 40.000 e 150.000 euro al 3,3 per cento delle procedure di importo superiore alla soglia comunitaria) mentre il numero medio di imprese subappaltatrici è pari a 2 per il complesso dei lavori pubblici e naturalmente crescente nell'importo della procedura (da 1,5 a 8).

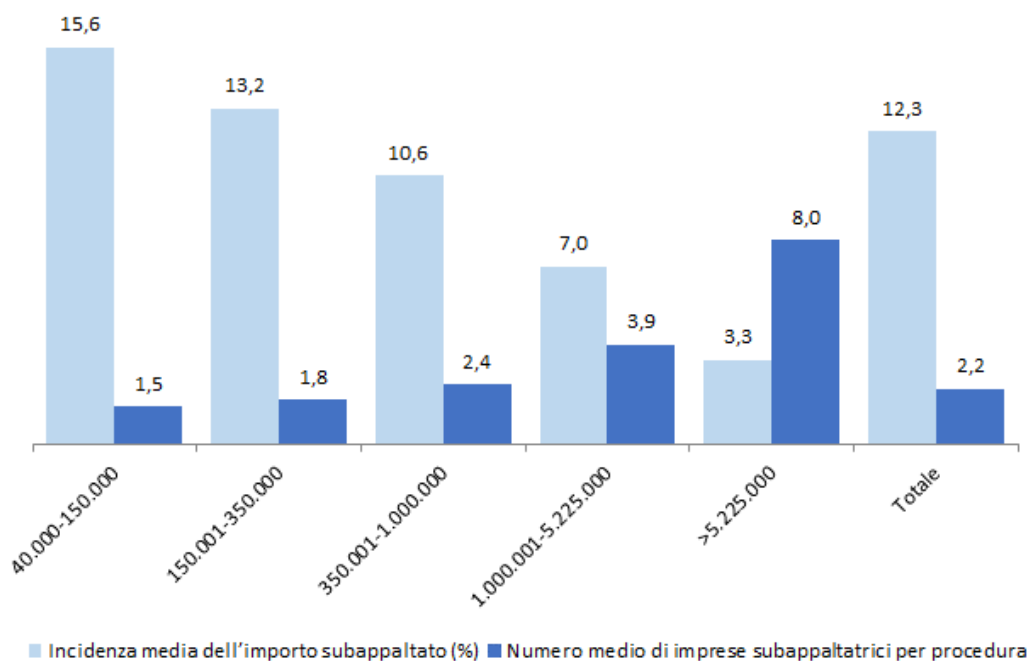
Se la percentuale media di importo subappaltato è pari al 12 per cento, quante potrebbero essere le procedure interessate effettivamente dall'innalzamento della soglia dell'importo subappaltabile dal 30 al 40 per cento o della radicale eliminazione di tale soglia?

**Fig. 26** – Composizione percentuale dei casi di subappalto per classe d'importo e per regione per procedure di lavori pubblici – Anni 2012-18



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

**Fig. 27** – Numero medio di imprese subappaltanti per procedure con subappalto per classe d'importo e per regione (escluse adesioni a accordi quadro/convenzioni) per procedure di lavori pubblici eseguiti – Anni 2012-18



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

La figura 28 riporta, articolata per regione, la quota dell'importo totale delle procedure "con subappalto" che abbiano registrato subappalti per almeno il 25 per cento del valore, inteso come soglia dei lavori potenzialmente interessati all'innalzamento della soglia.

Il dato evidenzia come nelle regioni del Sud tali procedure "di frontiera" rappresentino una quota più rilevante dell'importo totale rispetto a quanto accade nelle regioni del Nord e del centro Italia. Si tratta, in ogni caso, di una quota contenuta che suggerirebbe un impatto sostanzialmente limitato dell'estensione della soglia dell'importo subappaltabile.

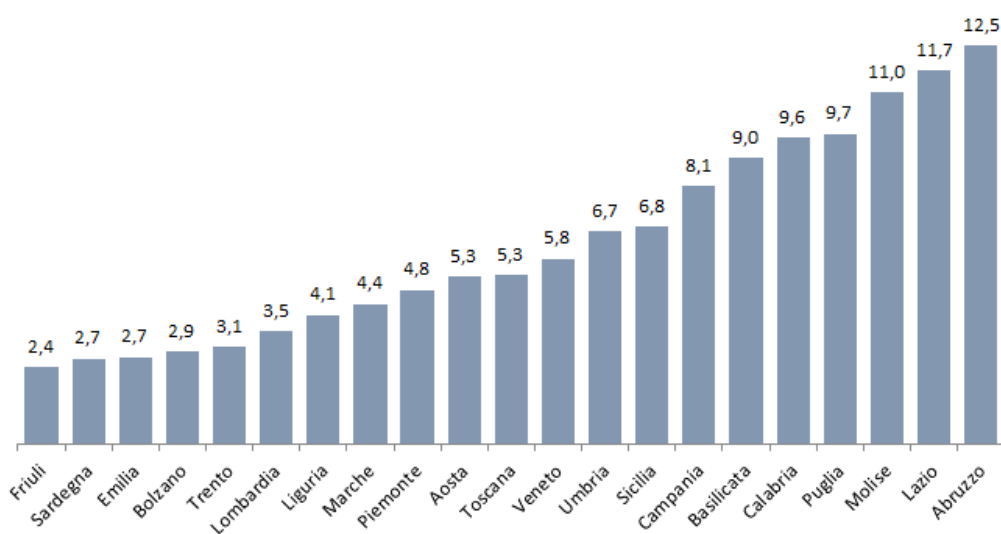
In merito alle evidenze fin qui riportate è opportuno precisare che la misurazione dell'entità del subappalto, segnatamente la sua incidenza in termini di importo, risente della diffusa pratica di elusione dei limiti imposti dalla normativa mediante il ricorso a forme contrattuali che prevedono il massiccio impiego di forniture e posa in opera e noli a caldo<sup>63</sup>. Si tratta infatti, in entrambi questi casi, di attività spesso assimilabili in tutto e per tutto al subappalto che non rientrano però tra quelle soggette a limiti di autorizzazione. Non è tuttavia possibile fornire in questa sede una stima dell'effettiva entità degli importi riconducibili a subappalto ma non contabilizzati come tali.

La seconda dimensione di analisi che si considera è quella dell'efficienza in fase di aggiudicazione e di esecuzione e include il confronto tra incidenza e dimensione degli

<sup>63</sup> Si veda per le definizioni il Glossario.

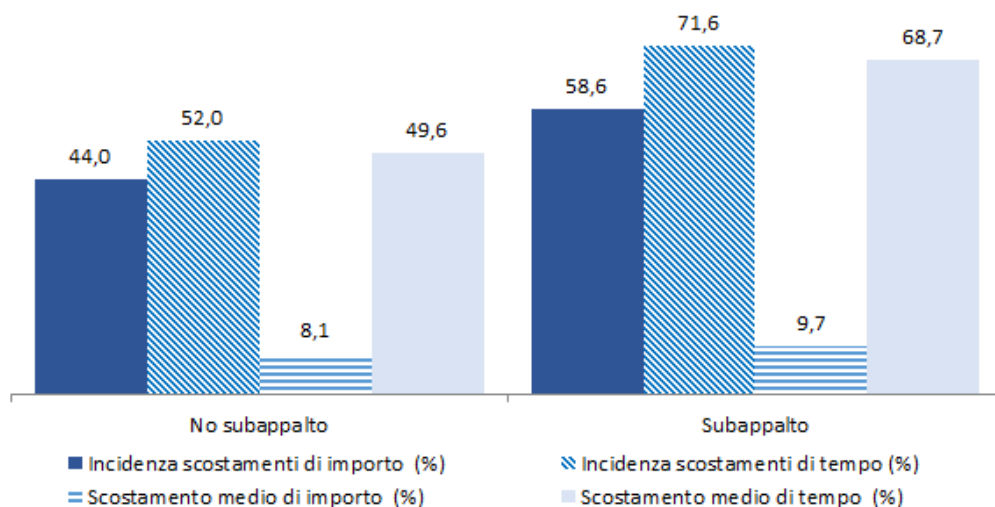
scostamenti di tempo e di importo per le procedure per le quali si è ricorso a subappalto e quelle per le quali non si è verificato subappalto. Il confronto tra i due casi evidenzia come le procedure con subappalto registrano maggiore incidenza e maggior dimensione sia degli scostamenti di tempo che di quelli di importo (fig. 29).

**Fig. 28** – Quota-importo del totale delle aggiudicazioni rappresentata da aggiudicazioni che hanno registrato almeno il 25 per cento dell'importo subappaltato, per regione (escluse adesioni a accordi quadro/convenzioni) per procedure di lavori pubblici – Anni 2012-18



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

**Fig. 29** – Incidenza e dimensione degli scostamenti di tempo e di importo per procedure con subappalto e senza subappalto (escluse adesioni a accordi quadro/convenzioni) per procedure di lavori pubblici – Anni 2012-18



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).



## 6 Considerazioni conclusive

Negli ultimi anni il settore dei lavori pubblici è stato interessato da una serie di interventi normativi che si sono succeduti a brevissima distanza l'uno dall'altro: l'emanazione delle Direttive EU 23, 24 e 25 del 2014 sulle concessioni, gli appalti e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, il loro recepimento congiunto con il D.Lgs. 50/2016 nell'ambito della più generale riforma del Codice dei Contratti, il correttivo alla riforma (D.Lgs. 56/2017) e, infine, il DL 32/2019 (cosiddetto "Sblocca Cantieri", convertito in L. 55/2019).

Sebbene l'ispirazione iniziale del processo di riforma del Codice dei Contratti fosse in buona misura orientata su obiettivi di medio periodo, contenendo diversi elementi di modifica strutturale del funzionamento del mercato degli appalti, l'analisi dei suoi effetti di breve periodo diviene particolarmente importante alla luce della fase nella quale si è inserito, che aveva in eredità un decennio di progressiva contrazione nel numero e negli importi degli investimenti pubblici e dei lavori pubblici, frutto delle misure di rigore e di consolidamento fiscale.

L'anno del varo del nuovo Codice, il 2016, è infatti anche l'anno in cui la ripresa degli investimenti pubblici viene indicata come strategia di uscita dalla crisi, tanto dalle istituzioni europee, quanto dal governo nazionale, e nel quale vengono implementate politiche di diverso tipo, complessivamente volte a garantire una ripresa della spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche. Proprio il 2016 segna invece il livello minimo nell'avvio di lavori pubblici, con un crollo di dimensioni rilevanti rispetto all'anno precedente, suggerendo che la riforma del Codice dei Contratti possa essere stata la principale causa di questa contrazione. Le cause del rallentamento nell'avvio di nuovi lavori che l'introduzione del nuovo Codice ha comportato sul sistema, risiedono nel cambiamento dell'impianto normativo oltre che nel dettato dei singoli articoli, che pur hanno previsto aggiustamenti onerosi al comportamento delle stazioni appaltanti. In particolare, l'obiettivo principale della riforma era quello di garantire un quadro normativo che consentisse di innalzare la qualità della progettazione e dell'affidamento dei lavori pubblici, riducendo per questa via i casi di ri-contrattazione, alla base dei ritardi e delle maggiorazioni di costo. Si è prevista quindi un'applicazione più estensiva del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, nonostante la manifesta preferenza delle stazioni appaltanti per il criterio del minor prezzo, o l'obbligo di mettere a gara i lavori sulla base del progetto esecutivo e il divieto di appalto integrato, nonostante anche questa modalità di affidamento fosse piuttosto diffusa nella prassi delle stazioni appaltanti. Si è poi disegnato un complessivo riordino, di non facile implementazione, del sistema delle stazioni appaltanti basato sulla qualificazione. Ancora di più, su un piano più generale la difficoltà del sistema è stata quella di assimilare la novità di una riforma basata sul principio della cosiddetta *soft law* (linee guida), ovvero la cui applicazione è in gran parte delegata ad atti emanati dall'ANAC. In questo senso, l'incertezza generata dall'introduzione del Codice, unitamente al ritardo nell'emanazione delle linee guida, ha

probabilmente indotto molte stazioni appaltanti a un atteggiamento conservativo, che si è tradotto nel congelamento di gran parte delle gare.

Questo *shock* negativo, che ha caratterizzato i lavori all'emanazione del nuovo codice, ha condizionato l'evoluzione successiva della normativa, improntata alla ricerca di un difficile equilibrio tra l'esigenza di preservare alcuni nodi cardine della riforma, nell'attesa che questi venissero assimilati dagli attori del mercato, e l'esigenza di far ripartire prontamente e a pieno regime l'attività delle stazioni appaltanti. In effetti, a un anno esatto dalla riforma, e a seguito dei segnali di criticità sollevati da più parti, il cosiddetto Correttivo ha introdotto elementi di flessibilità, al fine di favorire la ripresa del mercato dei lavori pubblici, in alcuni casi tuttavia al prezzo di un indebolimento della portata riformatrice del nuovo Codice.

Nonostante questa prima occasione di aggiustamento della normativa, visto il perdurare della crisi economica, solo a distanza di due anni, il nuovo Governo ha varato una ulteriore iniziativa di riforma improntata alla deregolamentazione del settore (il DL 32/2019 il cosiddetto "Sblocca Cantieri", convertito dalla L. 55/2019). Anche in questo caso la materia viene affrontata solo in parte, rinviando a un successivo testo di riforma organica, mentre numerosi interventi in deroga alla normativa vigente vengono presentati come norme transitorie.

L'operazione di deregolamentazione operata dal Decreto "Sblocca Cantieri" – nel principale intento dichiarato di accelerazione della spesa per investimenti – coinvolge molti degli aspetti riformati dal D.Lgs. 50/2016.

Tra gli altri, prevede il ritorno a un unico regolamento attuativo che sostituisca le linee guida ANAC, il ritorno al principio dell'autonomia della stazione appaltante nella scelta del criterio di aggiudicazione, un sostanziale ripristino della possibilità di ricorso all'appalto integrato, un'apertura di spazi al ricorso al subappalto.

In realtà, la L. 55/2019 interviene proprio mentre emergevano alcuni primi parziali segnali di adeguamento al Codice riformato. Infatti, a tre anni dal recepimento del D.Lgs. 50/2016, il mercato degli appalti pubblici presenta una ripresa in termini di volume delle procedure avviate. Tale ripresa tuttavia, così come il rallentamento dell'attività amministrativa e della domanda di lavori pubblici verificatosi nel 2016 e nel 2017, ha intensità anche molto diverse tra aree del Paese e tipologia di stazione appaltante. In particolare, è prevalentemente legata all'avvio di grandi opere da parte di imprese a partecipazione pubblica e concessionari e prevalentemente concentrata nel Centro-Nord del Paese.

L'analisi ha affrontato in chiave critica, anche attraverso approfondimenti di natura quantitativa, alcuni degli aspetti più rilevanti della L. 55/2019: la disciplina del sotto-soglia (scelta procedurale e del criterio di aggiudicazione), l'appalto integrato e il subappalto,

con l'intento di cogliere la portata dei cambiamenti introdotti e, dunque, la possibile efficacia in termini di ripresa degli investimenti.

In particolare, con riferimento al primo punto (il formato di gara), si è evidenziato come la scelta della L. 55/2019 di ampliare gli spazi per il ricorso a procedure semplificate e al criterio del minor prezzo, possa non tradursi in un aumento del rischio di ritardo nella conclusione delle opere e di maggiorazione dei costi.

Questo perché le informazioni a oggi disponibili non sembrerebbero confermare la tesi dell'impianto della riforma del Codice del 2016, per cui una disciplina del sotto-soglia più orientata da un lato alla concorrenza attraverso il maggior ricorso a procedure aperte e, dall'altro, alla qualità, attraverso il maggior ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa potesse comportare un minor rischio di ri-contrattazione post-affidamento. I vantaggi di un maggior ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, vanno dunque ricercati in dimensioni diverse e qui non direttamente misurabili, quali ad esempio la qualità dell'opera e il rispetto degli standard qualitativi dell'occupazione legata alla sua realizzazione.

Un altro importante cambiamento imposto dalla riforma dei contratti, su cui si è registrato un ripensamento con la L. 55/2019, riguarda il divieto di ricorso all'appalto integrato. A questo proposito, la riforma del 2016 imponeva un cambiamento non trascurabile nei comportamenti delle stazioni appaltanti, soprattutto minori, che per lo più facevano ricorso all'appalto integrato contando su più rapide fasi di progettazione e affidamento. La logica del divieto era quella di ridurre l'asimmetria informativa tra stazione appaltante e impresa in merito alla definizione progettuale, con l'effetto atteso di limitare l'incidenza dei casi di maggiorazione di costo a fine lavori. Anche in questo caso, l'analisi, sulla base dei dati disponibili, delle *performance* dei lavori in fase di esecuzione sembrerebbe indicare che l'appalto integrato non pregiudichi sistematicamente l'efficienza di costo in fase di esecuzione. Nonostante la separazione tra progettazione ed esecuzione comporti dei vantaggi dal punto di vista della maggiore capacità di controllo delle stazioni appaltanti sull'esecuzione dei lavori, questa azione è comunque onerosa per gli enti e le amministrazioni, tanto che fino a oggi il favore per l'appalto integrato è stato molto esteso e non sembra aver dato luogo, in modo sistematico, a peggiori *performance* in fase di esecuzione.

Riguardo al tema del ricorso al subappalto, le cui limitazioni presenti nella normativa nazionale sono state oggetto di richiamo da parte delle istituzioni comunitarie, l'analisi ha evidenziato come l'estensione della soglia dal 30 al 40 per cento prevista dalla L. 55/2019 non sembri destinata a produrre effetti significativi. La media degli importi subappaltati desumibile dai dati ufficiali è infatti ben al di sotto del limite massimo attualmente in vigore. L'intervento del legislatore potrebbe dunque essere destinato non tanto a incrementare l'effettivo ricorso al subappalto, quanto a rispondere ai rilievi comunitari e a far parzialmente emergere comportamenti elusivi di tale limite che finora sono rimasti

prassi per le stazioni appaltanti e le imprese aggiudicatarie, quali il ricorso a prestazioni di nolo a caldo e a fornitura con posa in opera.

Al di là dei singoli aspetti delle riforme, la considerazione generale più importante è che, in definitiva, la L. 55/2019 ha interrotto il processo di adeguamento al nuovo quadro di regole, senza risolvere del tutto il quadro di incertezza generale, in un settore che per le sue caratteristiche richiederebbe particolari condizioni di stabilità del quadro normativo. Infatti, al sistema della *soft law* nel caso del D.Lgs. 56/2016 non facilmente recepibile nell'ordinamento italiano e per giunta caratterizzato, nell'implementazione, da tempi lunghi di messa a punto delle linee guida, è subentrato più recentemente il carattere di transitorietà di molte prescrizioni della L. 55/2019.

La veloce ripresa degli investimenti si conferma una priorità anche nelle misure di Governo più recenti, tanto che nel DEF 2020, vengono annunciati ulteriori interventi normativi nel settore degli appalti, con finalità di semplificazione delle procedure amministrative.

## Glossario

### Affidamento diretto

La stazione appaltante può affidare direttamente a un soggetto la realizzazione di un lavoro pubblico, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici, se il valore è al di sotto dei 40.000 euro.

### CIG

Il CIG (Codice Identificativo Gara) è un codice alfanumerico che deve essere obbligatoriamente richiesto all'ANAC per ciascun affidamento con o senza gara (e nel caso della gara per ciascun lotto nel quale sia eventualmente articolata), indipendentemente dal tipo di contratto (appalto o concessione) e dalla procedura di selezione del contraente. Viene richiesto *online* dal responsabile del procedimento all'ANAC, prima dell'inizio della procedura di affidamento e deve essere riportato nel contratto e nei bonifici di pagamento, a pena di sanzioni. È costituito da una sequenza di 10 caratteri alfanumerici, ed è utilizzato anche ai fini della tracciabilità dei pagamenti relativi ai contratti pubblici.

### CUP

Il codice CUP (Codice Unico di Progetto) è un codice univoco di 15 caratteri alfanumerici che identifica un progetto d'investimento pubblico, ed è lo strumento cardine per il funzionamento del sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP). La sua richiesta è obbligatoria per tutta la "spesa per lo sviluppo", inclusi i progetti realizzati utilizzando risorse provenienti da bilanci di Enti pubblici o di società partecipate, direttamente o indirettamente, da capitale pubblico e quelli realizzati con operazioni di finanza di progetto, "pura" o "assistita", o comunque che coinvolgono il patrimonio pubblico, anche se realizzati con risorse private.

I progetti rientranti nella "spesa per lo sviluppo" possono consistere in: lavori pubblici, incentivi a favore di attività produttive, contributi a favore di soggetti privati, diversi da attività produttive, acquisto o realizzazione di servizi (ad esempio corsi di formazione e progetti di ricerca), acquisto di beni finalizzato allo sviluppo, sottoscrizione iniziale o aumento di capitale sociale (compresi *spin-off*), fondi di rischio o di garanzia. Deve essere richiesto in via telematica al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio.

### **Fornitura e posa in opera**

La fornitura con posa in opera è un contratto misto, che prevede la cessione della proprietà di alcuni beni prodotti in serie, e la prestazione di manodopera, volta all'inserimento in opera di questi beni, senza che gli stessi si trasformino in cosa diversa. La posa, in sostanza, è una attività specificatamente esecutiva, che ha lo scopo di rendere idoneo il bene a essere utilizzato per la funzione per la quale è stato prodotto.

### **Nolo a caldo e a freddo**

Il nolo è un contratto di noleggio tra due soggetti, avente ad oggetto l'utilizzo di un bene. Il nolo a freddo consiste nel fornire un bene senza alcun operatore addetto all'uso; il nolo a caldo, invece, prevede la fornitura di un bene e del personale addetto al suo impiego.

### **Opere generali e speciali (OG e OS)**

I lavori pubblici si dividono in due categorie: le opere generali (categoria OG) e le opere speciali (categoria OS). Le categorie di opere generali sono 13, tra cui: Edifici civili e industriali (OG1), Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane (OG2), Dighe (OG5), ecc..

Le categorie di opere speciali sono 35, tra cui Lavori in terra (OS1), Impianti di smaltimento e recupero rifiuti (OS 14), Impianti di potabilizzazione e depurazione (OS22).

### **Partenariato per l'innovazione**

Le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere ai partenariati per l'innovazione nelle ipotesi in cui l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può, in base a una motivata determinazione, essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, a condizione che le forniture, servizi o lavori che ne risultano, corrispondano ai livelli di prestazioni e ai costi massimi concordati tra le stazioni appaltanti e i partecipanti.

### **Procedura aperta**

Nella procedura aperta, tutte le imprese che hanno presentato domanda di partecipazione possono presentare una offerta alla stazione appaltante. È il formato di selezione delle imprese più concorrenziale.

### **Procedura con dialogo competitivo**

Si può ricorrere alla procedura con dialogo competitivo nel caso di appalti particolarmente complessi, qualora la stazione appaltante non sia in grado di definire i mezzi atti a soddisfarne le esigenze, o di valutare le soluzioni tecniche e/o giuridico-finanziarie offerte dal mercato. Tale situazione può verificarsi, in particolare, per i grandi progetti di infrastrutture.

L'amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando di gara che precisa i criteri di attribuzione dell'appalto.

L'amministrazione aggiudicatrice invita in seguito, simultaneamente e per iscritto, i candidati selezionati (almeno tre) a partecipare al dialogo, che può svolgersi in più fasi e prosegue fino alla definizione delle soluzioni (tecniche e/o economico-giuridiche). L'amministrazione aggiudicatrice garantisce la parità di trattamento di tutti i candidati e la riservatezza delle informazioni.

A conclusione del dialogo, i partecipanti presentano la loro offerta finale, che possono poi precisare, ma senza modificarne gli elementi fondamentali. L'amministrazione aggiudicatrice valuta le offerte sulla base dei criteri di aggiudicazione fissati nel bando e sceglie l'offerta economicamente più vantaggiosa.

### **Procedure ordinarie**

Le procedure ordinarie per l'affidamento dei lavori sono le procedure aperte e quelle ristrette.

### **Procedura ristretta**

Nella procedura ristretta tutti gli operatori possono presentare una domanda di partecipazione in risposta all'avviso di indizione di gara, ma possono presentare un'offerta solo quelli successivamente invitati dalla stazione appaltante.

### **Procedura negoziata**

Con la procedura negoziata, una modalità di selezione dei concorrenti di natura eccezionale e derogatoria rispetto alla regola generale della gara (procedura aperta), una stazione appaltante consulta operatori economici da essa scelti e negozia con uno o più tra loro le condizioni dell'appalto. Le procedure negoziate si svolgono normalmente previa pubblicazione del bando di gara, ovvero senza pubblicazione nei casi tassativamente

previsti dal Codice. La L. 55/2019 amplia la portata applicativa della procedura negoziata senza bando.

### **Settori ordinari**

I settori ordinari dei contratti pubblici sono i settori diversi da quelli del gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come definiti dalla parte III del Codice degli appalti.

### **Settori speciali**

I “settori speciali” dei contratti pubblici sono i settori del gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come definiti dalla parte III del Codice degli appalti.

### **SOA (attestazione)**

L’attestazione SOA (rilasciata dalle SOA, Società Organismo di Attestazione) è la certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare d’appalto per l’esecuzione di appalti pubblici di lavori, che comprova, in sede di gara, la capacità dell’impresa di eseguire, direttamente o in subappalto, opere pubbliche di lavori con importo a base d’asta superiore a 150.000 euro; essa attesta e garantisce il possesso, da parte dell’impresa del settore delle costruzioni, di tutti i requisiti previsti dalla normativa in ambito di contratti pubblici di lavori. L’attestazione SOA qualifica l’azienda ad appaltare lavori per categorie di opere (opere OG e OS) e per classi di importi. L’attestazione SOA ha validità quinquennale ed è rilasciata da appositi Organismi di Attestazione, ovvero società autorizzate a operare dall’ANAC. La L. 55/2019 ha opportunamente ristabilito il principio, già presente nel Codice precedente quello attuale, che, nell’esercizio dell’attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici, le SOA svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti della normativa in materia di responsabilità erariale e penale.



## Nota metodologica

Nel corso del lavoro, e in particolare nei paragrafi 5 e 6, è stato adottato un semplice approccio di stima OLS volto a fornire un'indicazione sintetica sulle *performance* di efficienza associate ad alcune caratteristiche del contratto, a parità delle restanti caratteristiche. Le risultanze delle varie analisi, come già richiamato nel testo, non sono interpretabili in senso causale e hanno valenza prevalentemente descrittiva. Nel lavoro, tali risultanze, accompagnate dai relativi intervalli di confidenza calcolati al 95 per cento, sono riportate in forma grafica come confronto tra i livelli predetti della variabile dipendente al variare del livello della variabile oggetto dello specifico approfondimento (cosiddetto "di *policy*"), a parità del livello delle altre variabili esplicative. Tali predizioni sono naturalmente ottenute a partire dai coefficienti stimati dal modello<sup>64</sup> di cui riportiamo di seguito la specificazione principale in forma generalizzata:

$$Y_i = \beta_1 \cdot P_i + \sum_{c=2}^{2+J-1} \beta_c \cdot X_{ij} + \sum_{c=2+J}^{2+J+K-1} \beta_c \cdot Z_{ik} + \sum_{c=2+J+K}^{2+J+2K-1} \beta_c \cdot P_i \cdot Z_{ik} + \sum_{c=2+J+2K}^{2+J+2K+JK-1} \beta_c \cdot X_{ij} \cdot Z_{ik} \quad (1)$$

dove l'indice  $i$  identifica la singola procedura di lavori pubblici,  $P_i$  rappresenta la variabile "di *policy*",  $Z_{ik}$  è un vettore dei  $k$  regressori successivamente utilizzati per articolare le predizioni e  $X_{ij}$  è un vettore dei  $j$  restanti regressori impiegati nella stima. Gli ultimi due termini del modello (1) rappresentano le interazioni tra i regressori utilizzati per l'articolazione delle predizioni ( $Z_k$ ) e, rispettivamente, la variabile "di *policy*"  $P$  e i rimanenti regressori  $X_j$ . Le predizioni presentate nel lavoro corrispondono dunque alla variazione della variabile dipendente associata allo *shift* nel livello della variabile "di *policy*", dato il livello medio dei regressori  $X_j$  nelle combinazioni possibili dei regressori  $Z_k$ , ovvero:  $\Delta Y / \Delta P \mid \bar{X} \mid Z$ . Il resto di questa nota metodologica presenta gli adattamenti di volta in volta adottati, in relazione ai diversi temi trattati.

### 1) Durata fase di affidamento:

In questo caso, la variabile risposta del modello stimato è il logaritmo della durata in giorni della fase di affidamento. La variabile "di *policy*"  $P$  è qui il criterio di aggiudicazione adottato (Massimo ribasso o Offerta Economicamente più vantaggiosa). La durata della fase di affidamento è ipotizzata – oltre che di  $P$  – funzione della classe di importo, della tipologia e del settore dell'opera, della natura giuridica della stazione appaltante, del quartile del numero delle imprese partecipanti e dell'area geografica di localizzazione dell'intervento. Viene stimato dunque, con approccio OLS, il seguente modello log-lineare:

---

<sup>64</sup> Non vengono qui riportati, per brevità, i valori delle singole stime dei coefficienti, né informazioni sulla significatività statistica delle stesse, che rimangono tuttavia disponibili su richiesta.

$$\begin{aligned} \log(\text{durata}_i) = & \beta_1 \cdot \text{criterio\_aggiudicazione}_i + \beta_2 \cdot \text{procedura\_scelta\_contraente}_i + \beta_3 \\ & \cdot \text{classe\_importo}_i + \beta_4 \cdot \text{tipologia\_lavori}_i + \beta_5 \cdot \text{settore\_lavori}_i + \beta_6 \\ & \cdot \text{tipo\_stazione\_appaltante}_i + \beta_7 \cdot \text{numero\_imprese\_partecipanti}_i + \beta_8 \\ & \cdot \text{area\_geografica}_i + \sum_{c=9}^{9+K-1} \beta_c \cdot \text{criterio\_aggiudicazione}_i \cdot Z_{ik} \\ & + \sum_{c=9+K}^{9+K+J-1} \beta_c \cdot X_{ij} \cdot Z_{ik} \quad (2) \end{aligned}$$

A titolo di esempio, il primo risultato presentato nel lavoro (fig. 11) è la variazione percentuale della durata della fase di affidamento associata al passaggio dalla categoria “Criterio del Massimo ribasso” a quella del “Criterio dell’Offerta Economicamente più vantaggiosa”. Tale variazione viene articolata per classe di importo della procedura e per area geografica. Avremo quindi, in questo caso,  $K = 2$  e  $J = 5$ , con:

$P = \text{criterio\_aggiudicazione}$

$Z_k = \text{classe\_importo} ; \text{area\_geografica}$

$X_j = \text{procedura\_scelta\_contraente} ; \text{tipologia\_lavori} ; \text{settore\_lavori} ;$   
 $\text{tipo\_stazione\_appaltante} ; \text{numero\_imprese\_partecipanti}$

Nel caso riportato in figura 12 A), invece, a partire dalla stima del modello in (2), vengono presentate predizioni articolate per quantile della distribuzione del numero di imprese partecipanti. Avremo quindi, in questo caso,  $K = 1$  e  $J = 6$ , con:

$P = \text{criterio\_aggiudicazione}$

$Z_k = \text{numero\_imprese\_partecipanti}$

$X_j = \text{procedura\_scelta\_contraente} ; \text{tipologia\_lavori} ; \text{settore\_lavori} ;$   
 $\text{tipo\_stazione\_appaltante} ; \text{classe\_importo} ; \text{area\_geografica}$

I risultati riportati nella figura 12 B) si riferiscono invece a una specificazione del modello nella quale il numero dei partecipanti è la variabile risposta e il criterio di aggiudicazione variabile “di *policy*”. Anche in questo caso è stata adottata una specificazione log-lineare, utilizzando il logaritmo del numero di imprese partecipanti, mentre l’articolazione delle predizioni è proposta unicamente per classe di importo ( $K = 1$  e  $J = 5$ ), con:

$P = \text{criterio\_aggiudicazione}$

$Z_k = \text{classe\_importo}$

$X_j = \text{procedura\_scelta\_contraente} ; \text{tipologia\_lavori} ; \text{settore\_lavori} ;$   
 $\text{tipo\_stazione\_appaltante} ; \text{area\_geografica}$

2) *Incidenza e media degli scostamenti di tempo e di importo, ribasso di aggiudicazione e risparmio totale*

Nel caso degli indicatori di efficienza più comuni legati alla fase di aggiudicazione, le risultanze presentate nell'analisi sono state articolate considerando alternativamente la procedura di scelta del contraente (Procedura aperta vs Procedura negoziata) e il criterio di aggiudicazione come variabili "di *policy*". La considerazione dell'una quale variabile "di *policy*" implica la fissazione del livello dell'altra alla media, al fine del calcolo delle predizioni lineari. In particolare:

Figura 14:

$Y = \text{incidenza\_scostamenti\_tempo} ; \text{media\_scostamenti\_tempo}$

$P = \text{procedura\_scelta\_contraente} ; \text{criterio\_aggiudicazione}$

$Z_k = \text{procedura\_scelta\_contraente} ; \text{criterio\_aggiudicazione}$

$X_j = \text{tipologia\_lavori} ; \text{settore\_lavori} ; \text{classe\_importo} ;$   
 $\text{tipo\_stazione\_appaltante} ; \text{area\_geografica} ; \text{durata\_contrattuale}$

Figura 17, figura 19, figura 21:

$Y = \text{ribasso\_aggiudicazione} ; \text{incidenza\_scostamenti\_importo} ;$   
 $\text{media\_scostamenti\_importo} ; \text{risparmio\_totale}$

$P = \text{procedura\_scelta\_contraente} ; \text{criterio\_aggiudicazione}$

$Z_k = \text{procedura\_scelta\_contraente} ; \text{criterio\_aggiudicazione}$

$X_j = \text{tipologia\_lavori} ; \text{settore\_lavori} ; \text{classe\_importo} ;$   
 $\text{tipo\_stazione\_appaltante} ; \text{area\_geografica} ; \text{durata\_contrattuale} ;$   
 $\text{numero\_imprese\_partecipanti}$

3) *Decreto "Sblocca Cantieri" e la L. 55/2019*

Nel caso delle risultanze riportate in figura 23 (punti (i)-(iii)), queste sono state articolate in maniera limitatamente diversa rispetto a quanto descritto al punto precedente. In particolare, a partire da una stima effettuata con un modello del tutto simile a quello descritto finora, sono state computate le predizioni lineari della variabile dipendente in corrispondenza dei diversi livelli della variabile "di *policy*":  $Y | \bar{X} | Z_k$  con  $Z_k = P$ .

Figura 23 punti (i)-(ii):

$Y = durata\_fase\_amministrativa$

$P = procedura\_scelta\_contraente$

$X_j = tipologia\_lavori ; settore\_lavori ; tipo\_stazione\_appaltante ; area\_geografica ;$   
 $classe\_importo ; numero\_imprese\_partecipanti$

Figura 23 punto (iii)

$Y = durata\_fase\_amministrativa$

$P = numero\_imprese\_invitate$

$X_j = tipologia\_lavori ; settore\_lavori ; tipo\_stazione\_appaltante ; area\_geografica ;$   
 $classe\_importo ; procedura\_scelta\_contraente$

Nel caso delle risultanze riportate in tabella 3, applicando la stessa metodologia descritta in (1), è stata effettuata una stima della riduzione dei tempi amministrativi medi (qui circoscritti alla durata della fase che va dalla scadenza dei termini per la presentazione delle offerte alla redazione del verbale di aggiudicazione) associata alla riduzione del numero di imprese partecipanti (dall'ultimo al primo quartile della distribuzione). In questo caso, i risultati sono articolati per classe di importo ( $K = 1$ ) e tra le restanti variabili esplicative non figurano la procedura di scelta del contraente e il criterio di aggiudicazione ( $J = 6$ ). L'analisi è stata infatti limitata a priori al caso delle procedure aperte aggiudicate ricorrendo al criterio del massimo ribasso.

Tabella 3:

$Y = durata\_fase\_amministrativa$

$P = numero\_imprese\_partecipanti$

$Z_k = classe\_importo$

$X_j = tipologia\_lavori ; settore\_lavori ; tipo\_stazione\_appaltante ; area\_geografica ;$   
 $durata\_contrattuale ; numero\_imprese\_partecipanti$

L'ultimo approfondimento riguarda la figura 25, che riporta le predizioni dei differenziali negli indicatori di *performance* in fase di esecuzione associati allo *shift* nella tipologia di prestazione a base di gara (sola esecuzione vs appalto integrato).

Figura 25:

$Y =$  *incidenza\_scostamenti\_tempo ; media\_scostamenti\_tempo ;  
incidenza\_scostamenti\_importo ; media\_scostamenti\_importo*

$P =$  *prestazione\_base\_gara*

$X_j =$  *settore\_lavori ; tipo\_stazione\_appaltante ; area\_geografica ;  
durata\_contrattuale ; numero\_imprese\_partecipanti ;  
procedura\_scelta\_contraente ; criterio\_aggiudicazione*