

Lavori pubblici tra *lockdown* e Decreto Semplificazione

La fine della più stretta fase emergenziale legata all'epidemia Covid-19 merita una riflessione riguardo all'effetto sull'avvio delle procedure relative ai contratti di lavori pubblici. Il numero e l'importo delle procedure avviate costituiscono preziose informazioni ai fini della previsione dell'andamento futuro della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche e degli investimenti fissi lordi.

A questo proposito è utile ricordare che, in contesto decennale di sostanziale diminuzione del flusso degli investimenti pubblici, gli ultimi cinque anni sono stati caratterizzati da importanti cambiamenti normativi nel campo dei contratti pubblici che hanno condizionato la ripresa del settore. In particolare, l'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs. 50/2016) è coincisa con un significativo calo delle procedure avviate, riassorbito solo nell'arco dei 4 anni successivi sia grazie a un processo di adattamento alle nuove norme da parte delle stazioni appaltanti, sia grazie a successivi interventi che hanno in parte semplificato il quadro normativo degli appalti e aumentato la capacità di spesa delle amministrazioni agendo sulla normativa di bilancio.

A livello nazionale, il 2019 è stato l'anno che ha fatto segnare il numero più alto di lavori pubblici avviati negli ultimi 8 anni, confermando inoltre il livello degli importi già raggiunto nel 2018. Anche in Toscana, dove il calo del 2016 era stato più contenuto e il processo di recupero più rapido, il 2019 ha registrato un sostanziale incremento dell'attività delle stazioni appaltanti (Grafico 1).

L'evento pandemico e le relative difficoltà nell'espletamento delle procedure amministrative hanno di fatto interrotto questo trend di ripresa dell'attività di investimento delle stazioni appaltanti. Nel trimestre Marzo-Maggio 2020, rispetto allo stesso periodo del 2019 si è verificata, sia in Italia che in Toscana, una corposa riduzione del numero delle procedure avviate¹ (-41% e

-31%). Tuttavia, questa riduzione non si è verificata nel loro importo complessivo (+6% in Italia e +17% in Toscana). Questo dato è legato però in gran parte all'attività delle stazioni appaltanti di livello nazionale, in particolare dei concessionari di reti e infrastrutture, che hanno dato avvio, anche durante il *lockdown* a pochi lavori ma di importo elevato in molte regioni (Grafico 2).

Il comparto che ha più risentito del *lockdown* è stato invece quello comunale, che avvia mediamente circa il 50% delle procedure (sia in Toscana che nel resto del Paese) e che mostra una importante flessione sia nel numero che nell'importo dei lavori pubblici rispetto al trimestre Marzo-Maggio del 2019 (Grafico 3). I comuni sembrano aver sostanzialmente congelato la loro attività di procurement, considerato che simili cali percentuali si registrano anche nei settori di acquisto beni (forniture) e servizi. Questa brusca frenata – se protratta e non adeguatamente compensata da interventi futuri – rischia di compromettere la ripresa che ha caratterizzato l'attività delle stazioni appaltanti toscane negli anni più recenti.

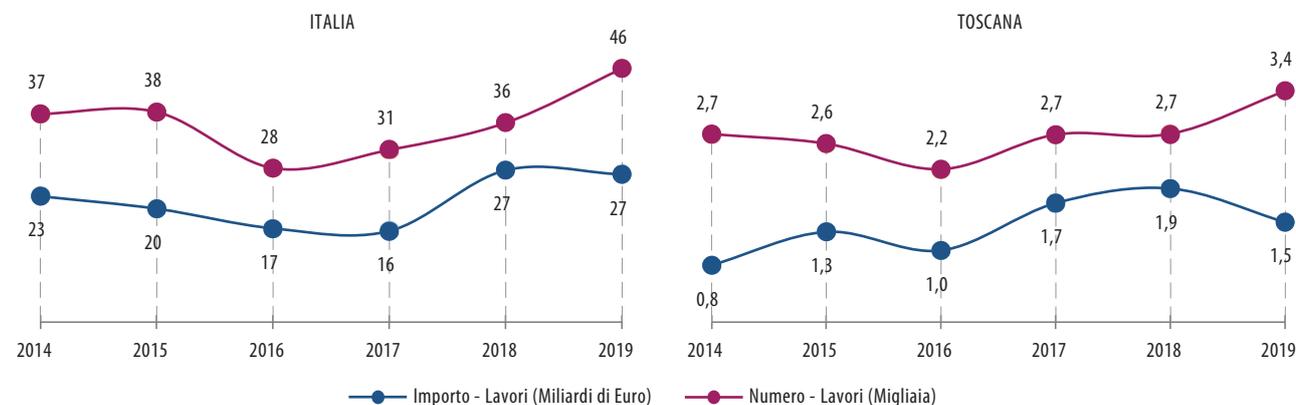
Il settore degli investimenti pubblici italiano sembra destinato a continue rivoluzioni. Tra il 2016 e il 2019, infatti, la normativa di settore ha subito almeno 3 importanti revisioni: il varo del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs 50/2016), il correttivo al Codice (D.Lgs 56/2017) e il c.d. intervento "sblocca cantieri" (DL 32/2019 e Legge 55/2019). L'ultima importante revisione in ordine di tempo è quella contenuta nel recentissimo Decreto Semplificazioni, che trae motivazione dalla necessità di imprimere una sostanziale accelerazione sia nel volume complessivo delle procedure avviate che nella realizzazione degli interventi nella fase successiva al *lockdown*.

In questo senso le misure contenute nel Decreto Semplificazione sono un ennesimo tentativo di rilancio affidato a un'operazione di deregolamentazione che, come nel caso dello "sblocca cantieri", ha carattere transitorio e sperimentale. Il Decreto interviene però su molti aspetti del quadro regolatorio, che attengono alle diverse fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici (programmazione, progettazione, affidamento, esecu-

¹ Nota metodologica: i dati presentati nel resto della nota, ad eccezione di quelli riferiti alle forniture sanitarie, sono al netto delle procedure di accordo quadro. Sono conteggiate infatti, per restituire un dato più conservativo, solo le adesioni a tali procedure, che rappresentano in maniera più precisa l'effettiva intenzione di spesa delle amministrazioni.

Grafico 1

PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO PER ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO. TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI. ITALIA E TOSCANA



Fonte: elaborazioni su dati ANAC in collaborazione con l'Osservatorio regionale Contratti pubblici della Toscana

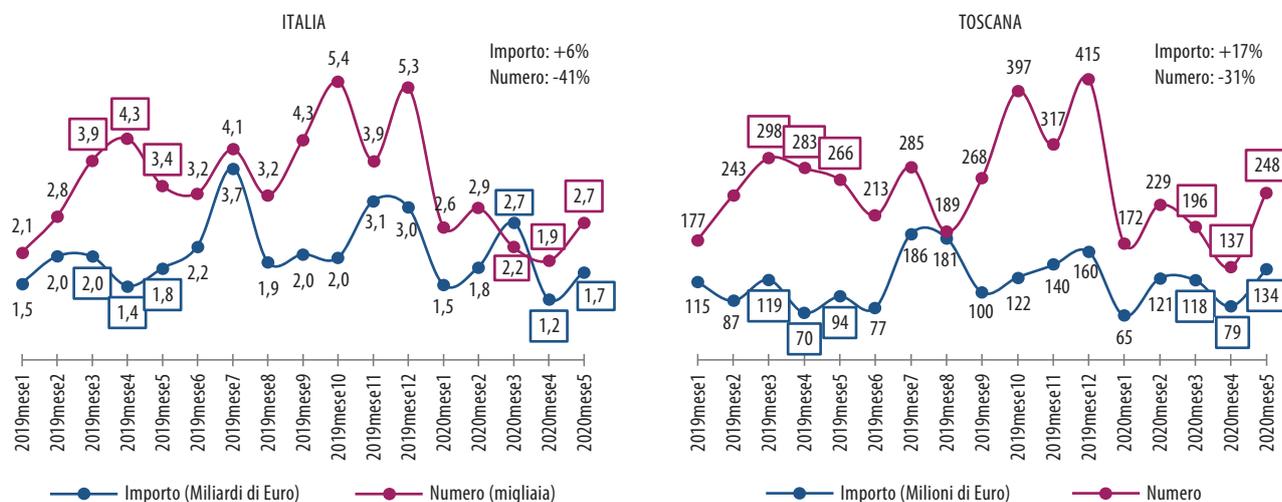


Federalismo in Toscana

Numero 3/2020

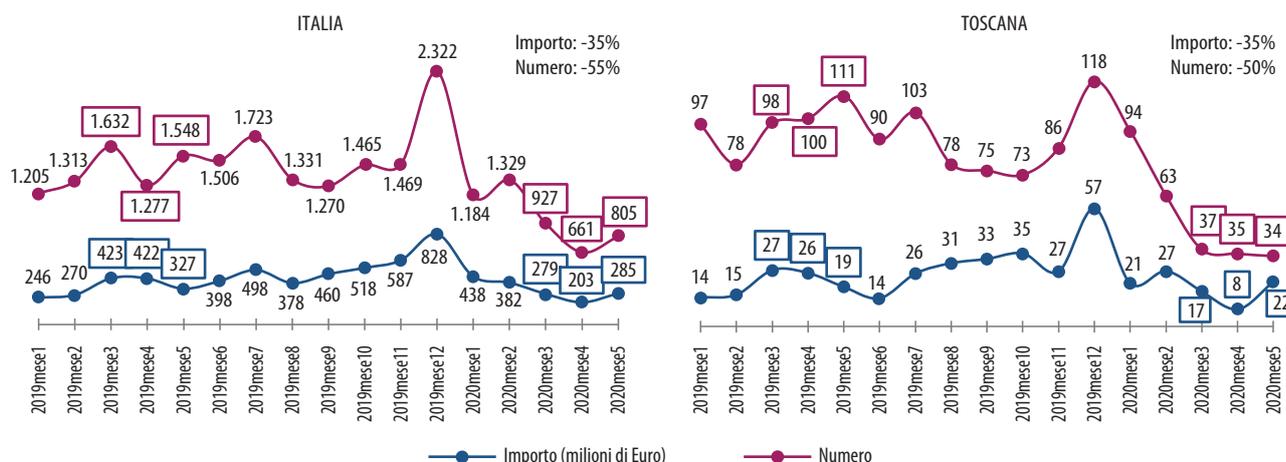
2

Grafico 2
**PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO PER MESE DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO (2019-2020).
 TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI. ITALIA E TOSCANA**



Fonte: elaborazioni su dati ANAC in collaborazione con l'Osservatorio regionale Contratti pubblici della Toscana

Grafico 3
**PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO PER MESE DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO (2019-2020).
 COMUNI. ITALIA E TOSCANA**



Fonte: elaborazioni su dati ANAC in collaborazione con l'Osservatorio regionale Contratti pubblici della Toscana

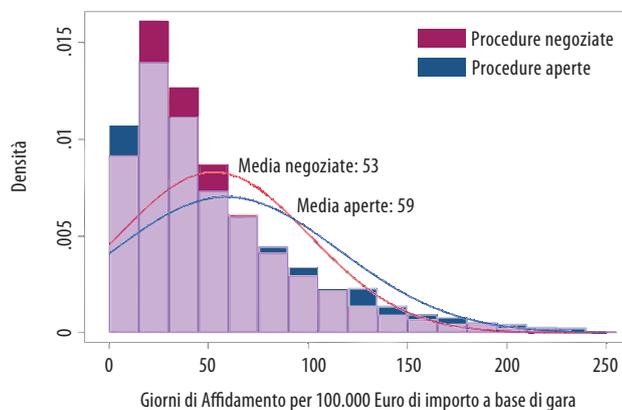
zione) e presenta molti aspetti che meritano discussione e, nei mesi a venire, un approfondito supplemento di analisi. Primo fra tutti questi aspetti il fatto che venga prevista un'estensione senza precedenti dei lavori affidabili ricorrendo all'affidamento diretto e alla procedura negoziata rendendo di fatto potenzialmente esclusi dal meccanismo di gara circa il 99% dei lavori pubblici (che ammontano a circa il 60% del valore totale), con indubbie conseguenze in termini di concorrenzialità del mercato.

L'obiettivo del legislatore è, infatti, quello di garantire un quadro di regole che consenta un immediato recupero di quanto perso nello scorso trimestre e un sostegno aggiuntivo alla domanda aggregata. In effetti, prendendo in considerazione una definizione volutamente ampia della fase di affidamento (dalla pubblicazione del bando all'inizio dei lavori) emerge un non trascurabile guadagno in termini di velocizzazione che potrebbe realizzarsi con l'applicazione del Decreto e un maggior ricorso alle procedure negoziate (Grafico 4). Oggi le procedure aperte per lavori superiori a 150 mila euro fino alla soglia comunitaria rappresentano il 20% dell'intero mercato in termini di numero e il 12% in termini di importo.

Il ricorso a procedure negoziate consente, in media, un risparmio di 6 giorni per ogni 100.000 Euro di valore dell'opera (53 giorni per le negoziate e 59 per le aperte). Il risparmio effettivo potrebbe dunque variare dai 9 giorni di un'opera da 150.000 Euro a quasi un anno per un'opera di importo pari alla soglia comunitaria. Considerato che l'importo medio delle procedure comprese tra 150mila euro e la soglia comunitaria e fino ad oggi avviate con procedura aperta è pari a circa 900mila euro, possiamo quantificare in circa due mesi il risparmio di tempo di affidamento associabile, in media, al passaggio tra procedura aperta e negoziata.

A questo si aggiunga che, oltre al vantaggio della velocità di affidamento le soluzioni negoziate sembrano comportare una riduzione dei casi di contenzioso in fase di affidamento (che sono i punti deboli delle gare, le procedure aperte), il maggior dialogo tra imprese e stazione appaltante può ridurre le asimmetrie informative oltre a facilitare la completezza contrattuale. È anche vero però che questo vantaggio è supposto essere più consistente per le opere di alto importo e complessità e non è dunque lecito pensare che – in qualunque caso e situazione – possa compensare gli svantaggi che derivano da una riduzione di concorrenzialità.

Grafico 4
DISTRIBUZIONE DELLA DURATA DELLA FASE DI AFFIDAMENTO (GIORNI PER 100MILA EURO DI IMPORTO) PER TIPOLOGIA DI PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE. PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO COMPRESO TRA 150.000 EURO E LA SOGLIA COMUNITARIA. TOSCANA



Fonte: elaborazioni su dati ANAC in collaborazione con l'Osservatorio regionale Contratti pubblici della Toscana

La necessità di imprimere una svolta e un'accelerazione della spesa in conto capitale delle amministrazioni periferiche (e non) è un tema che in ogni caso, come detto, non è circoscrivibile all'attuale congiuntura post-pandemica ma che è al centro del dibattito pubblico da almeno un decennio. Nella prospettiva ancora poco definita di nuovi apporti di risorse comunitarie (*MES, Recovery Fund*), l'intervento sulle regole di funzionamento del mercato degli appalti sembra oggi la strada percor-

ribile per ottenere risposte rapide e massimizzare la capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, è utile ricordare che il sistema degli appalti italiani è vittima da anni di una oscillazione tra due contrapposte visioni, l'una più rigorista e l'altra più improntata al *laissez-faire* che si traducono in continue e per certi versi spiazzanti regolamentazioni e deregolamentazioni, con il frequente richiamo allo strumento commissariale come soluzione ultima. In questo senso, negli ultimi anni si è a fatica perseguita la transizione da un modello in cui il buon funzionamento del settore poggia sulla capacità delle amministrazioni di selezionare l'impresa esecutrice tenendo conto prevalentemente della propria esperienza diretta (e spesso di una conoscenza diretta) a un modello in cui lo stesso risultato è perseguito attraverso un'estensione dell'ambito di applicazione delle procedure di evidenza pubblica e del principio di rotazione e che punta sull'apertura alla concorrenza dei "mercati" locali. Questa transizione sembra essere stata però finora guidata più dalla necessità di controllo delle procedure che dall'effettivo efficientamento del sistema e questo ha probabilmente ostacolato un'efficace coniugazione tra concorrenza e velocità di spesa. Il Decreto Semplificazione interviene certamente in senso opposto, come già in parte fatto dallo "sblocca cantieri". Lo fa, comprensibilmente, perché la velocità di spesa è priorità assoluta nella contingenza post-emergenziale. Resta da capire quanta parte delle innovazioni che introduce sia effettivamente pensata come transitoria e quanto invece risponda a una volontà di riportare strutturalmente il controllo degli enti pubblici al centro del sistema degli appalti, anche a costo di limitare la concorrenza.