

Lavori pubblici tra *lockdown* e Decreto Semplificazioni

Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo

1. Il *lockdown* interrompe ancora una volta la ripresa degli investimenti pubblici

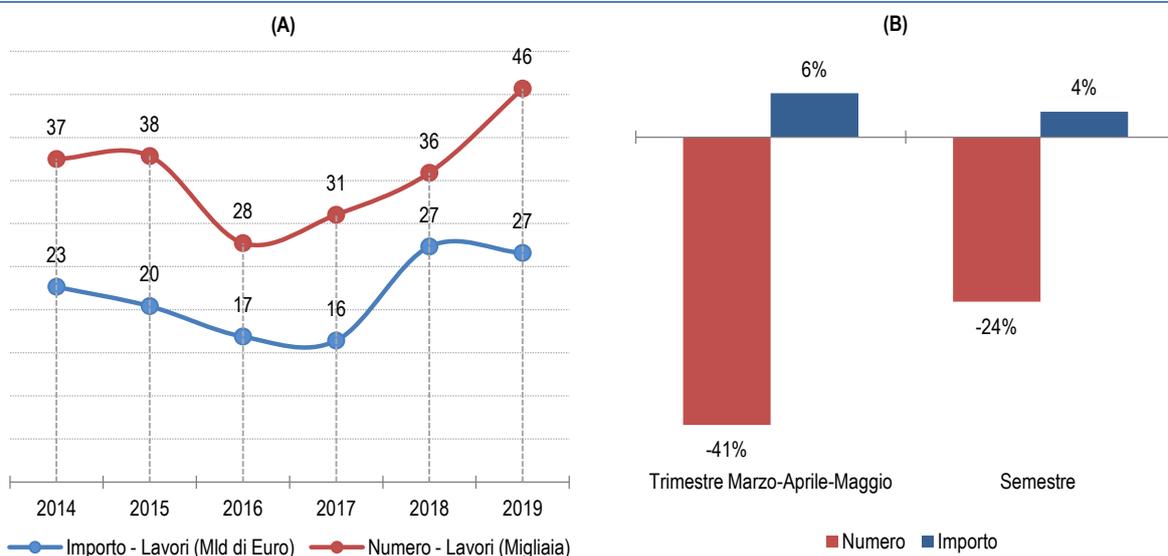
Alla fine della più stretta fase emergenziale legata all'epidemia Covid-19, il numero e l'importo delle procedure avviate in questo periodo costituiscono preziose informazioni ai fini della previsione dell'andamento futuro della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche e degli investimenti fissi lordi.

A questo proposito è utile ricordare che, in un 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 inciso sulla 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 (Graf. 1A).

Grafico 1

PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO (A) PER ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO (2014-2019) E (B) CONFRONTO TRIMESTRALE E SEMESTRALE (2019-2020). TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI ITALIANE



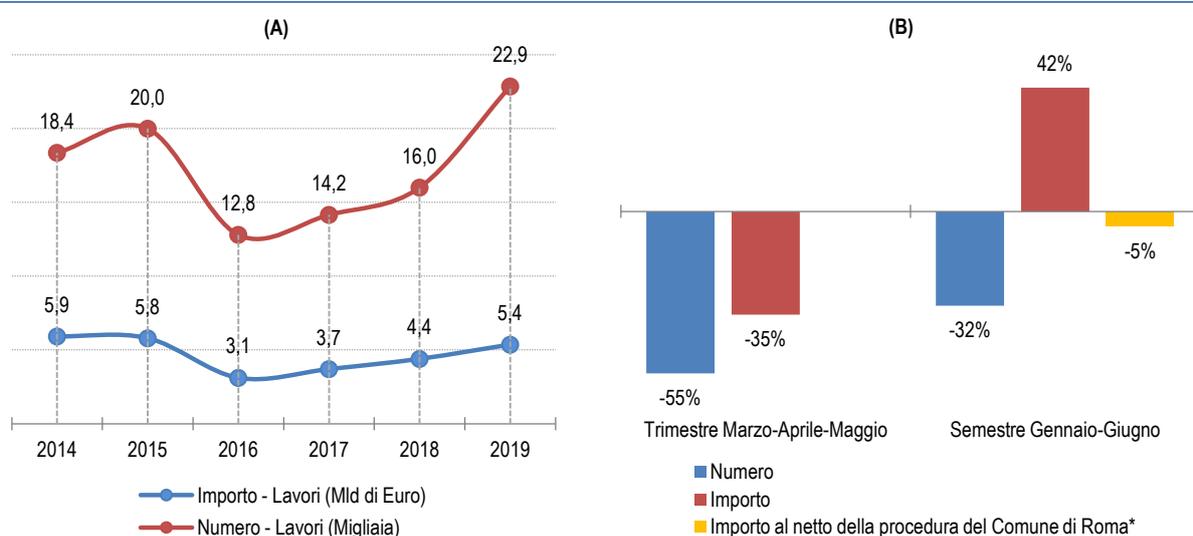
Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC)

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 (Graf. 1B). Il mese di marzo 2020 è stato il primo mese nel quale sono state adottate le misure più restrittive per il contenimento dell'epidemia Covid-19. Questo ha comportato, oltre all'interruzione di molte attività produttive, anche il comprensibile rallentamento di alcune attività delle amministrazioni pubbliche, tra le quali quella di avvio delle procedure relative ai contratti di lavori pubblici e di acquisto di beni e servizi. La pressione esercitata dal lockdown, ma soprattutto l'urgenza di predisporre interventi rivolti a fronteggiare l'emergenza sanitaria ed

economica hanno distolto dall'attività tradizionale a favore di prestazioni di servizio straordinarie. Nel trimestre Marzo-Maggio 2020, rispetto allo stesso periodo del 2019 si è verificata, dunque, una significativa riduzione del numero delle procedure avviate¹ (-41%). Tuttavia, questa riduzione non si è verificata nel loro importo complessivo (+6% in Italia) per effetto, soprattutto, dell'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 (IRPET: “Barometro del Covid-19”, n. 2 del 9.4.2020 e “Federalismo in Toscana”, n. 3/2020).

Il comparto che ha più risentito del *lockdown* è stato invece quello comunale, che avvia mediamente circa il 50% delle procedure del paese e che mostra una importante flessione sia nel numero che nell'importo dei lavori pubblici rispetto al trimestre Marzo-Maggio del 2019 (Graf. 2A). 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. Più in generale, alcuni importanti affidamenti sembrano essere stati solo rinviati di poche settimane, mentre richiederà più tempo un pieno recupero del numero dei lavori che è legato a una diffusa, capillare ripresa dell'attività degli enti. Infatti, anche considerando l'arco del semestre che comprende il mese di Giugno, il numero e gli importi degli affidamenti registrano un segno negativo, al netto di una procedura di grande valore avviata dal Comune di Roma (Graf. 2B).

Grafico 2
PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO (A) PER ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO (2014-2019) E (B) CONFRONTO TRIMESTRALE E SEMESTRALE (2019-2020). COMUNI ITALIANI



* Al netto della procedura per la manutenzione straordinaria ed esercizio dei sistemi di sicurezza sull'intero parco museale, monumentale e archeologico di Roma Capitale, avviata dal Comune di Roma.

Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC)

2. Il decreto semplificazione, una accelerazione all'avvio dei lavori

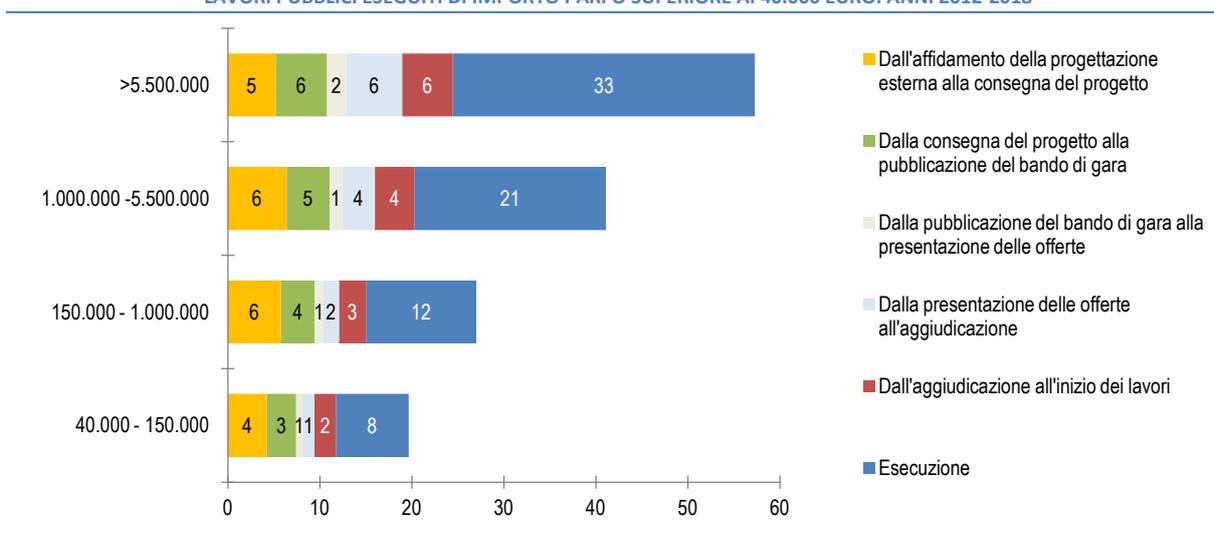
Il settore degli investimenti pubblici italiano sembra destinato a continue rivoluzioni. Tra il 2016 e il 2019, infatti, la normativa di settore ha subito almeno 3 importanti revisioni: il varo del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs 50/2016), il correttivo al Codice (D.Lgs 56/2017) e il c.d. intervento “sblocca cantieri” (D.L. 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 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 ma soprattutto è rivolto ad imporre una rapida e decisa accelerazione alla fase di aggiudicazione ed avvio dei lavori. Infatti, 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

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.

tempestivamente avvio ai lavori limitando il peso temporale della componente più propriamente amministrativa può essere dirimente per sostenere efficacemente la domanda aggregata in un contesto recessivo. Dall'analisi delle durate medie delle fasi dei lavori pubblici effettuata sulla base delle informazioni contenute nella Banca Dati Nazionale sui Contratti Pubblici (Anac) emerge che, 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, di cui una larga parte, circa un anno, è impegnata nelle fasi che precedono l'affidamento dei lavori. Come già considerato in precedenti lavori, 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). 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 (Upb, *Nota di lavoro n. 2*, Maggio 2020, p. 22) (Graf. 3).

Grafico 3
**DURATA MEDIA (IN MESI) DELLE FASI DEL CICLO DI VITA DEL PROGETTO PER CLASSE DI IMPORTO.
 LAVORI PUBBLICI ESEGUITI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE AI 40.000 EURO. ANNI 2012-2018**



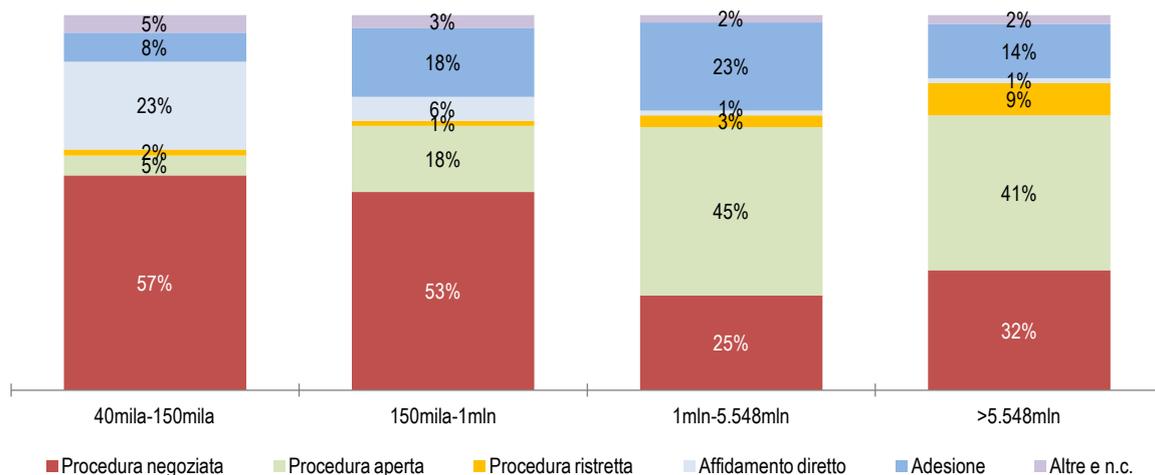
Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC). UPB, *Nota di lavoro n. 2*, Maggio 2020, p. 22

Il Decreto Semplificazioni presenta comunque molti aspetti che meritano discussione: dalle procedure di aggiudicazione; al sistema delle certificazioni, alle autorizzazioni e pareri ambientali; alle risorse; alle responsabilità di Rup e imprese. Nel suo complesso, il Decreto agisce nel senso di un ribilanciamento del controllo del ciclo di vita del contratto pubblico a favore delle stazioni appaltanti, favorendone l'operato attraverso una maggior facilità di ricorso a soluzioni discrezionali e una riduzione degli oneri procedurali ottenuta anche semplificando il dialogo con gli enti preposti al rilascio di autorizzazioni e con le imprese aggiudicatrici. Introduce però anche elementi di incentivo al rapido espletamento delle loro funzioni. D'altro canto l'accelerazione e la semplificazione nelle procedure ha natura per lo più temporanea e indebolisce, come da molti segnalato, il sistema di regole e controlli in un settore particolarmente vulnerabile alle infiltrazioni mafiose e a fenomeni di corruzione.

3. Procedure di aggiudicazione dei contratti sotto soglia

Una delle misure più rilevanti del Decreto riguarda 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 50% del valore totale) ovvero quelli di importo inferiore alla soglia che definisce le opere di interesse comunitario (5.548 Milioni di Euro), con indubbie conseguenze in termini di concorrenzialità del mercato. Viene, inoltre, facilitato l'impiego di soluzioni negoziate anche al di sopra della soglia comunitaria, rendendo più semplice il ricorso a procedure d'urgenza (che le giustificano). Oggi le procedure aperte e ristrette per lavori superiori a 150 mila euro fino alla soglia comunitaria rappresentano il 15% dell'intero mercato in termini di numero e il 21% in termini di importo. In media, nel periodo 2014-2019 si è trattato di 5.133 procedure all'anno per 5,2 miliardi di euro (Graf. 4).

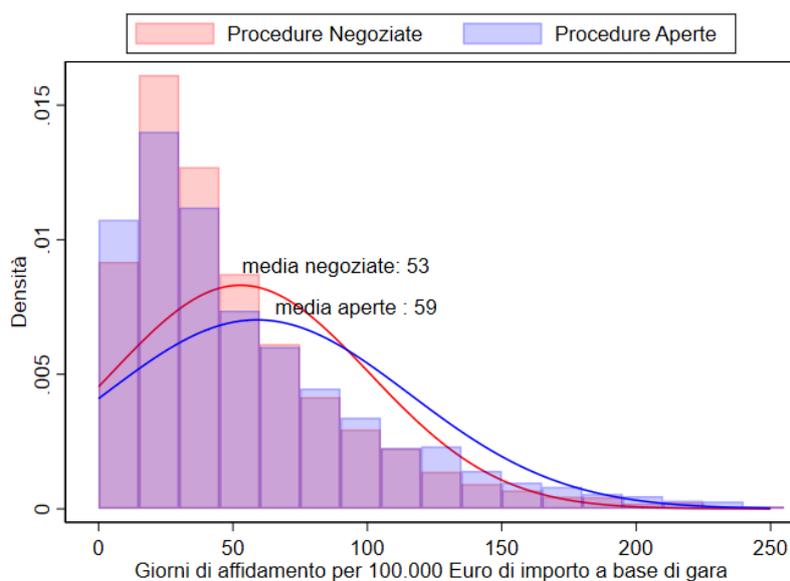
Grafico 4
QUOTA DEL NUMERO DI PROCEDURE AVVIATE IN ITALIA PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E CLASSE DI IMPORTO. PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. ANNI 2017-2019



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC)

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 (Graf. 3). 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 (Graf. 5). 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 (*Lavoce.info* del 3.8.2020).

Grafico 5
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. ITALIA



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC)

A questo si aggiunge che, oltre al vantaggio della velocità di affidamento, le soluzioni negoziate comportano una riduzione dei casi di contenzioso in fase di affidamento (che sono i punti deboli delle gare, le procedure aperte). In generale, “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.” (Nota di lavoro n.2 Maggio 2020 pg 28).

Vero è che le soluzioni negoziate, oltre al vantaggio della velocità di affidamento e della riduzione dei casi di contenzioso in fase di affidamento hanno anche, in coerenza con l’impostazione della Direttiva UE 24/2014, in alcuni casi, , quello della più efficace individuazione dell’impresa più affidabile: il maggior dialogo tra imprese e stazione appaltante riduce 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 non è dunque lecito pensare che – in qualunque caso e situazione – possa compensare gli svantaggi che derivano da una riduzione di concorrenzialità. A detta di molti osservatori, l’intervento del decreto sulle procedure di affidamento non è inoltre privo di aspetti discutibili sotto il profilo della tutela della legalità e del contrasto ai fenomeni di corruzione e infiltrazione mafiosa. Non ricorrere alle gare rende potenzialmente più probabile la “cattura” degli amministratori da parte delle imprese locali.

4. Verifiche antimafia e protocolli di legalità

In merito alle semplificazioni, e con priorità alla velocità di avvio dei lavori, il Decreto non esime di intervenire sul sistema delle certificazioni di legalità (e non solo) in possesso delle imprese. Spinge, da un lato, ad una razionalizzazione delle banche dati e, dall’altro, imprime una accelerazione delle procedure di verifica antimafia, cercando di garantire anche tempi certi per l’ottenimento degli approfondimenti del caso da parte delle prefetture, quando necessari.

Oggi, l’unico sistema di certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare di appalto pubbliche è rappresentato dalle attestazioni SOA (rilasciate dalle Società Organismo di Attestazione) e i criteri di attestazione riguardano la specializzazione settoriale e la capacità economica e tecnica dell’impresa. L’attestazione SOA, tuttavia, oltre ad avere una validità piuttosto lunga (5anni) - non sempre in grado dunque di restituire una fotografia aggiornata dell’impresa - non contiene elementi di performance ed è spesso giudicata poco utile in termini informativi dalle stazioni appaltanti. Nel sistema degli appalti pubblici esistono tuttavia certificazioni rivolte a consentire una maggior trasparenza sul possesso dei requisiti delle imprese definiti dalla normativa antimafia. Tra queste, il rating di legalità (AGCM) è quella che oggi più si avvicina a un vero e proprio strumento di segnalazione alla base anche dell’idea di curriculum di impresa. Si tratta di un sistema di valutazione fondato sulla spontanea attestazione del possesso dei requisiti da parte dell’impresa, ed è principalmente rivolto alla diffusione della cultura della legalità e a favorire pratiche virtuose tra le imprese affrontando però anche aspetti di regolarità contributiva, solidità finanziaria e capacità tecnologica. Sulla base delle informazioni desumibili dall’Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato (AGCM), sono circa 7.200 le imprese che, al 2018, risultano in possesso del rating di legalità. Alle imprese con rating, nel 2018, è andato circa il 15% delle procedure avviate nel Paese, con alcune differenze tra le regioni: oltre che in Emilia e Toscana (circa il 20%), le imprese con rating ottengono una buona percentuale di lavori anche in Puglia, Campania e Abruzzo (circa il 17%). La presenza nelle diverse aree geografiche di imprese certificate è naturalmente correlata alla dimensione economica della regione ma riflette anche elementi diversi, legati in principio alla natura di segnalazione dello strumento sul mercato dei contratti pubblici (Edilizia e territorio, quotidiano del Sole 24 ore 11.5.2020).

È possibile calcolare che le imprese potenzialmente interessate da questo strumento (considerando le imprese aggiudicatarie con fatturato superiore ai 2ml di euro, che oggi è la condizione per accedere al rating di legalità) sono il 60% del totale delle aggiudicatarie (calcolato su quelle che dichiarano il fatturato), e circa il 90% delle imprese che si aggiudicano lavori di importi medio grandi (sopra il milione di euro) (Tab. 1).

Tabella 1

AGGIUDICAZIONI A IMPRESE CON FATTURATO >= 2MLN DI EURO (%) PER CLASSE DI IMPORTO DELLA PROCEDURA. CONTRATTI DI LAVORI PUBBLICI (2017-2019). ITALIA

	Calcolato solo su imprese che dichiarano fatturato	Calcolato su tutte le imprese (includere quelle che non dichiarano fatturato)
40mila-150mila	52%	29%
150mila-1mln	66%	41%
1mln-5.548mln	87%	52%
>5.548mln	96%	53%
TOTALE	62%	36%

Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC) e AIDA.

L'efficacia del rating di legalità nell'azione di contrasto alla corruzione e all'infiltrazione mafiosa non è certo facilmente valutabile. Dal punto di vista delle procedure è comunque possibile attendersi che un effetto positivo risieda nella velocizzazione dei tempi di verifica formale dei requisiti (obbligatori) di legalità in sede di affidamento. Allo stesso tempo, ci si aspetta che il suo meccanismo di segnalazione possa effettivamente giovare alle imprese incrementandone le aggiudicazioni e la penetrazione nei mercati delle altre regioni.

Un ulteriore sistema di attestazione è l'iscrizione alle whitelists provinciali, presso le prefetture italiane, che rappresenta il più diffuso sistema di certificazione di legalità, anche in questo caso però solo una minoranza di imprese che partecipano al mercato degli appalti si munisce di questo attestato. In un precedente lavoro e solo per il territorio Toscano abbiamo stimato – attraverso semplici metodi inferenziali - l'efficacia dell'iscrizione alle whitelists su diverse dimensioni: la probabilità di aggiudicarsi almeno un lavoro; il numero e l'importo medio annuo delle procedure aggiudicate; la durata della fase "amministrativa" di affidamento delle procedure aggiudicate (La certificazione di legalità delle imprese e le loro performances nel mercato degli appalti, Irpet Rapporto di ricerca, Giugno 2019). La quantificazione dell'impatto della certificazione sui primi due tipi di performances è in qualche modo funzionale alla verifica dell'esistenza di un incentivo dell'impresa a partecipare al sistema delle whitelists, mentre la quantificazione dell'impatto sulla durata della fase di affidamento è volta a mettere in luce un eventuale vantaggio per le amministrazioni pubbliche (stazioni appaltanti) derivante dall'affidamento a un'impresa iscritta nelle whitelists. L'analisi inferenziale che ha interessato il territorio della Toscana ha permesso di quantificare un effetto positivo e significativo di certificazione whitelist sia sulla probabilità di aggiudicazione che sul numero e sul volume complessivo delle aggiudicazioni di lavori pubblici delle imprese del settore costruzioni. Si è riscontrato inoltre, un effetto altrettanto positivo e significativo dell'aggiudicazione a un'impresa certificata sulla durata della fase del ciclo di vita del contratto che va dall'aggiudicazione all'inizio dei lavori. Questo effetto rappresenta un vantaggio per le stazioni appaltanti in termini di velocizzazione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

La fase che va dall'aggiudicazione all'inizio dei lavori, considerata generalmente una fase di "attraversamento", comprende in realtà una serie di passaggi amministrativi cruciali e precedenti alla vera e propria stipula del contratto, che includono quelli relativi alla verifica, da parte della stazione appaltante, del possesso di alcuni requisiti dell'impresa aggiudicataria². Questi controlli, il cui esito positivo è necessario per garantire l'efficacia dell'aggiudicazione (art. 32 D.Lgs. 50-2016) vengono generalmente avviati a cavallo tra la proposta di aggiudicazione e l'aggiudicazione, interessando però in larga parte il periodo successivo a quest'ultima. L'analisi inferenziale basata sul metodo del propensity score confronta lavori aggiudicati a imprese dotate di certificazione (trattati) con lavori analoghi per caratteristiche generali, aggiudicati a imprese non dotate di certificazione (controlli). La differenza nella media tra le unità trattate e i controlli restituisce un valore che indica un impatto positivo della misura oggetto dell'analisi. In effetti, l'aggiudicazione a imprese in possesso della certificazione whitelist comporta un effetto quantificabile in una riduzione di un mese (30,9 giorni) della durata della fase di attraversamento che va dall'aggiudicazione all'inizio esecuzione. Tale effetto è significativo in termini statistici e implica un dimezzamento della durata della fase, in media di circa 60 giorni.

5. Autorizzazioni e pareri ambientali

Le procedure autorizzative di natura ambientale (VIA, VAS, IPCC, siti di bonifica) interessano invece la relazione tra stazione appaltante e enti/autorità preposte al controllo. Riguardo a questa fase a monte dell'intero processo, il Decreto opera una riduzione complessiva dei tempi massimi previsti per le diverse fasi dell'interlocuzione tra amministrazione competente e proponente: si interviene dunque sui termini per la presentazione di controdeduzioni, per il rilascio di pareri, per la richiesta di integrazioni e per la consegna di tali integrazioni. Viene inoltre previsto un maggior livello di definizione del progetto per il quale si richiede la valutazione di impatto ambientale, in modo da evitare ritardi dovuti a successive richieste di chiarimenti da parte dell'amministrazione competente al rilascio della valutazione. A facilitare questo passaggio, il Decreto introduce la possibilità, per il proponente, di definire anticipatamente, con l'autorità competente il livello di dettaglio opportuno, in modo da scongiurare eventuali intoppi nella procedura

6. Le responsabilità di Rup e imprese

La fase dell'affidamento è anche quella in cui è richiesto – sebbene in un contesto che come si è detto è stato reso molto favorevole alle stazioni appaltanti – un maggior sforzo da parte di queste nel garantire tempi certi. Il Decreto impone infatti al responsabile del procedimento di procedere all'aggiudicazione definitiva entro un termine massimo di due mesi (per l'affidamento diretto) o di quattro mesi (per le procedure negoziate senza

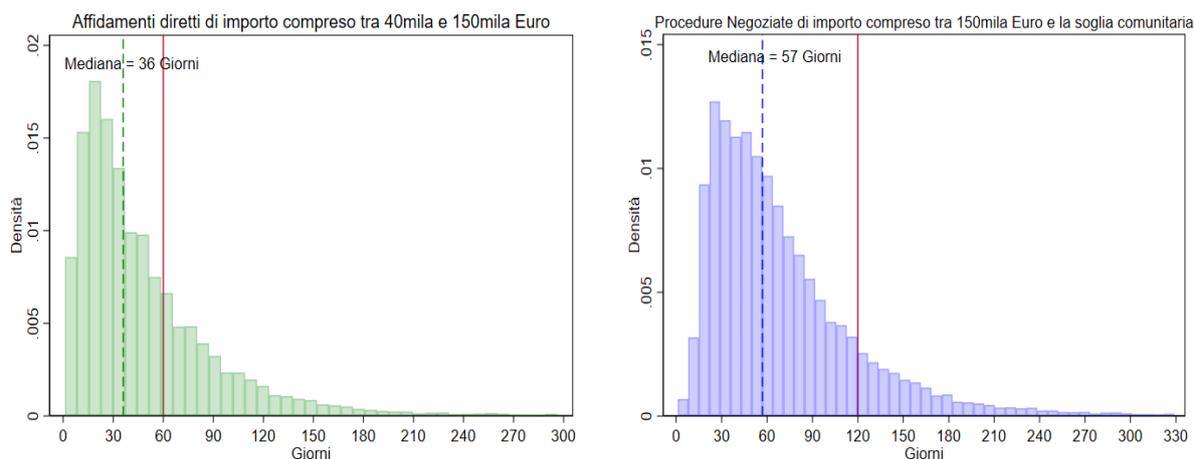
² Verifica del casellario giudiziale e dei carichi pendenti; verifica antimafia; controllo all'Agenzia delle Entrate; verifica della regolarità contributiva (DURC); verifica dell'assenza di procedure concorsuali; controllo delle annotazioni al casellario ANAC; verifica delle sanzioni amministrative da reato; verifica del rispetto delle norme sul lavoro dei disabili.

bando) dall'avvio del procedimento prevedendo responsabilità per danno erariale in caso di mancato rispetto dei termini. D'altro canto, e si tratta di un punto molto importante, si prevede anche l'esclusione dell'impresa aggiudicataria o la risoluzione per inadempimento nel caso in cui i ritardi – compreso quello nell'avvio dell'esecuzione – siano imputabile a quest'ultima.

A titolo esemplificativo prendiamo a riferimento il periodo che intercorre tra la pubblicazione del bando (non disponendo dell'avvio del procedimento) e l'aggiudicazione per verificare quanti lavori oggi rientrano nei parametri di legge e quale sforzo è richiesto alle stazioni appaltanti per adeguarsi. Dalla distribuzione di frequenza dei tempi per classe di importo (Graf. 6) rileviamo che nel caso degli affidamenti diretti di importo tra 40mila e 150mila euro, il 29% delle procedure registra tempi superiori alla soglia imposta dal decreto. Nel caso delle negoziate di importo tra 150 mila e la soglia comunitaria, il 14% delle procedure registra tempi superiori a quelli previsti dal Decreto. Il limite appare, invece, molto più stringente per i lavori superiori alla soglia comunitaria.

Grafico 6

DISTRIBUZIONE DI FREQUENZA DELLE AGGIUDICAZIONI PER IL TEMPO CHE INTERCORRE TRA LA FASE DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO E L'AGGIUDICAZIONE. IN ROSSO LA SOGLIA IMPOSTA DAL DECRETO. CONTRATTI DI LAVORI PUBBLICI (2017-2019). ITALIA

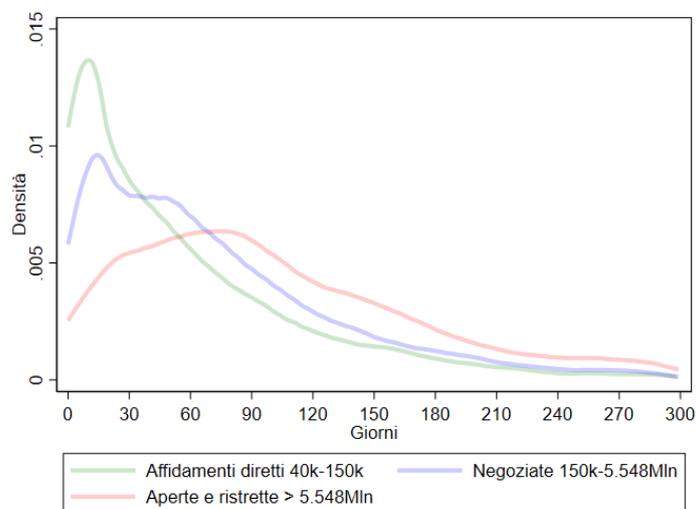


Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC)

La fase che, dopo l'aggiudicazione, precede l'avvio dei lavori è ugualmente critica dal punto di vista dell'intero processo, e su di essa il Decreto interviene incentivando l'impresa ad un rapido avvio dei lavori. La maggior parte dei piccoli lavori, affidati direttamente, vengono avviati nell'arco dei 30 giorni dall'aggiudicazione, ma non pochi lavori richiedono più di quattro mesi prima dell'avvio (Graf. 7). Le negoziate sotto soglia hanno mediamente tempi più lunghi di avvio, e questo è tanto più vero per i grandi lavori sopra soglia comunitaria.

Grafico 7

DISTRIBUZIONE DI FREQUENZA DELLA DURATA (IN GIORNI) DELLA FASE TRA L'AGGIUDICAZIONE E L'INIZIO EFFETTIVO DEI LAVORI PER TIPOLOGIA DI PROCEDURA E CLASSE DI IMPORTO. CONTRATTI DI LAVORI PUBBLICI (2017-2019). ITALIA



Fonte: elaborazione su dati BDNCP (ANAC).

A modificare le relazioni tra impresa e stazione appaltante viene introdotta una più rigida definizione delle fattispecie che possono dar luogo alla sospensione dei lavori, limitandone al contempo il numero. Inoltre, per i lavori sopra la soglia comunitaria, viene introdotto il Collegio Consultivo Tecnico, organo nominato dalla stazione appaltante e preposto alla prevenzione di controversie tra questa e l'appaltatore, le cui decisioni hanno valenza di lodo contrattuale (o arbitrato irrituale). Con tutta probabilità non si tratterà di una soluzione sempre in grado di risolvere le maggiori frizioni tra ente e impresa, ma potrà senz'altro fornire un valido sostegno tecnico e giuridico al processo decisionale della stazione appaltante in merito alla gestione dell'opera.

7. Conclusione

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

Tuttavia, è utile ricordare che il sistema degli appalti italiano 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 (Solo Riformisti, 25 luglio 2020).