

IL CODICE DEGLI APPALTI PUBBLICI: ETERNA RIFORMA?

Laboratorio SPL Collana Ambiente

ABSTRACT.

La conversione in legge del decreto Sblocca Cantieri con le sue norme "sospensive" e "provvisorie-sperimentali" introduce nuova incertezza in materia di appalti. Il valore dei bandi per lavori nel servizio idrico integrato era tornato a crescere nel 2018, con un progresso del 63%.

L'incertezza chiama attendismo e allontana gli investimenti. Occorre giungere in tempi rapidi ad un corpus di norme definitivo e consolidato.

The conversion into law of the Sblocca Cantieri decree with its "suspensive" and "provisional-experimental" legal provisions introduces new uncertainty for tenders. The value of the calls for tenders for works in the integrated water service returned to growth in 2018, with an increase of 63%.

Uncertainty calls for wait-and-see and delays investments. It is necessary to move swiftly to adopt a body of definitive and consolidated rules.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Casarico, Samir Traini

REF Ricerche srl, Via Aurelio Saffi, 12, 20123 - Milano (www.refricerche.it)

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA, FCC Aqualia Italia, GORI, Veritas, A2A Ambiente, Confservizi Lombardia, FISE Assoambiente, A2A Ciclo Idrico, AIMAG

GLI ULTIMI CONTRIBUTI.

- n. 132 - Acqua** - Aziende idriche e cittadini: un'alleanza da (ri)costruire e coltivare, novembre 2019
- n. 131 - Acqua** - Gestione unica e governo del servizio idrico: qualcosa si muove al sud, ottobre 2019
- n. 130 - Acqua** - Cambiamento climatico e resilienza: una responsabilità collettiva, ottobre 2019
- n. 129 - Rifiuti** - Regolazione dei rifiuti: poco spazio alla qualità e poca flessibilità, settembre 2019
- n. 128 - Acqua** - Economia comportamentale e servizi pubblici locali: la spinta gentile degli "architetti delle scelte", settembre 2019
- n. 127 - Acqua** - Dall'emergenza alla prevenzione: urge un cambio di paradigma, luglio 2019
- n. 126 - Acqua** - Piemonte, Marche e Campania: ci sono le condizioni per il consolidamento dell'Industria idrica, luglio 2019
- n. 125 - Acqua** - Le utenze divisionali: alla ricerca del misuratore perduto, luglio 2019
- n. 124 - Acqua** - Consapevolezza, ascolto e partecipazione: gli ingredienti di una strategia resiliente, luglio 2019
- n. 123 - Rifiuti** - La tariffa puntuale: un'opportunità da gestire, luglio 2019

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

LA MISSIONE.

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

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

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

UNA LEGISLAZIONE IN CONTINUO DIVENIRE

Nel 2016 il Nuovo Codice degli Appalti recepisce la direttiva UE e introduce la soft law, fatta di decreti attuativi e direttive.

Negli ultimi anni si sono susseguiti con una certa frequenza interventi normativi che hanno modificato la disciplina degli appalti pubblici. La Direttiva Europea 2014/24/UE è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano con una revisione della disciplina degli appalti pubblici entrata in vigore nel 2016, il cosiddetto Nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs. n.50/2016). Il nuovo sistema di *soft law* si basa su decreti attuativi e linee guida che in diversi casi sono rimasti solo sulla carta¹, altri hanno visto la loro emanazione solo a distanza di diversi anni, con ritardi e successive revisioni².

Se l'obiettivo era quello di semplificare i procedimenti di appalto ed aumentarne il grado di trasparenza, anche al fine di contrastare la corruzione, a detta di molti addetti ai lavori le modifiche proposte dal D.Lgs. n.50/2016 hanno provocato uno "stallo" iniziale e inefficienze nel sistema in antitesi rispetto ai propositi.

Primo correttivo nel 2017, secondo correttivo nel 2019, Regolamento Unico atteso per fine 2019, possibile revisione strutturale nel 2020

Nel 2017 è arrivata una prima correzione al Nuovo Codice degli Appalti³ e recentemente, ad aprile del 2019⁴ il legislatore è intervenuto nuovamente con il decreto legislativo Sblocca Cantieri, convertito in legge a giugno⁵ con parziali emendamenti. Si tratta di un secondo correttivo, che interviene in maniera consistente con una profonda riscrittura del Codice tramite sospensioni e norme transitorie e che, come segnalato anche dall'ufficio parlamentare di bilancio nella sua valutazione sulla conversione in legge dello Sblocca Cantieri, non sembra contribuire al rafforzamento della direzione strategica del provvedimento. Lo Sblocca Cantieri prevede, inoltre, la redazione di un Regolamento unico degli appalti atteso per dicembre 2019. A fine novembre 2020 è attesa poi la valutazione da parte del Governo delle regole transitorie introdotte dallo Sblocca Cantieri, valutazione che potrebbe portare ad una revisione del Codice.

Inizio 2019, messa in mora dall'UE e sentenza Corte di Giustizia Europea per non corretto recepimento direttiva

Nel frattempo a inizio anno è giunta dall'Europa una lettera di messa in mora all'Italia per il non corretto recepimento della Direttiva comunitaria, a cui si è aggiunta a settembre una sentenza della Corte di Giustizia Europea che ha contestato il limite previsto dalla legislazione italiana al subappalto, aprendo la strada a potenziali ricorsi e contenziosi.

Le numerose e frequenti modifiche del quadro normativo hanno perpetrato un regime transitorio di lunga durata e creato difficoltà alle stazioni appaltanti pubbliche e agli operatori economici, per via di regole continuamente modificate e conseguente incertezza.

I PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI E AMMINISTRATIVI IN MATERIA DI APPALTI



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche

1 A giugno 2019 risultavano adottati solo il 50% dei decreti attuativi previsti.

2 Per un approfondimento si veda il contributo n. 94 "Toscana e Sardegna: appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite" del Laboratorio REF Ricerche, marzo 2018.

3 Decreto correttivo n.56/2017.

4 D.L. n.32/2019.

5 Legge n.55/2019.

SUL CODICE DEGLI APPALTI PENDE LA MESSA IN MORA DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Vi sono articoli del Codice degli Appalti che violano le direttive UE

Come richiamato, a fine gennaio 2019 è arrivata una lettera di messa in mora all'Italia⁶ per la presenza di articoli nel Codice degli Appalti che violano le Direttive europee⁷, e che necessitano quindi di una revisione sostanziale.

Tra le norme contestate ritroviamo le regole sui sub-affidamenti e l'avvalimento, la disciplina delle cause di esclusione dalle gare, l'esclusione automatica delle offerte anomale e il calcolo separato del valore dei singoli lotti.

La filosofia europea è quella di garantire ampi margini di discrezionalità alle stazioni appaltanti, implicando l'assunzione di un elevato grado di responsabilità, una scelta a cui molte delle 35mila piccole e piccolissime stazioni appaltanti italiane sono avverse, anche per la mancanza di una adeguata capacità progettuale e gestionale dei bandi di gara.

Nel caso del subappalto: tetto massimo e obbligo terna subappaltatori

Nello specifico, per quanto riguarda i subappalti viene bocciata la norma che impone il tetto del 30% ai subappalti e l'obbligo di nominare sempre una terna di subappaltatori, anche quando all'offerente ne occorrono meno di tre. Nel primo caso, le Direttive UE in materia non consentono un limite obbligatorio all'importo dei contratti pubblici che può essere subappaltato. Nel secondo caso, l'interpretazione della norma da parte di Bruxelles boccia la norma in quanto non si ritiene corretto l'obbligo di nominare una terna di nomi anche quando le imprese non intendono far ricorso al subappalto.

Contestata l'impossibilità di avvalimento e subappalto "a cascata" e di avvalimento della stessa azienda come ausiliaria di due società diverse nella medesima procedura

Altro aspetto contestato, sia per il subappalto che per l'avvalimento, è il divieto di utilizzo di tali pratiche "a cascata", ossia della possibilità di subappaltatori o di aziende in avvalimento di far affidamento sulle capacità di altri soggetti, così come al divieto di avvalimento sulle opere superspecialistiche, vista come in contrasto con i principi europei di «proporzionalità e parità di trattamento». Contestate anche le norme che vietano a più di un'impresa di avvalersi dei requisiti della stessa azienda, impedendo quindi la partecipazione alla gara di un'impresa indicata come ausiliaria (dunque portatore di requisiti) o subappaltatrice di un'altra azienda in corsa nella stessa procedura. Il legislatore italiano ha introdotto tale norma per evitare che le offerte siano concordate tra operatori economici, formalmente distinti, aumentando le possibilità di ottenere l'aggiudicazione. La motivazione riportata dalla Commissione è nuovamente l'incompatibilità con il principio di proporzionalità "in quanto non lasciano agli operatori economici alcuna possibilità di dimostrare che il fatto di aver partecipato alla stessa procedura di gara, o di essere collegati a partecipanti nella stessa procedura di gara, non ha influito sul loro comportamento nell'ambito di tale procedura di gara né incide sulla loro capacità di rispettare gli obblighi contrattuali"⁸.

Contestati motivi di esclusione che non lasciano valutazione autonoma alle stazioni appaltanti

Contestazioni riguardano anche le norme sui motivi di esclusione, in particolare l'esclusione per mancato pagamento di imposte e contributi, che può avvenire solo in seguito a violazioni definitivamente accertate in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione, e l'esclusione dell'operatore economico colpevole di gravi illeciti professionali solo se la risoluzione anticipata del precedente contratto non è stata contestata in giudizio dall'impresa, non vi è quindi un ricorso in atto.

In entrambi i casi viene contestata dall'UE la mancanza di discrezionalità lasciata alle stazioni appaltanti, che non possono escludere gli operatori economici previo accertamento delle violazioni di mancato pagamen-

6 Costituzione in mora – Infrazione n. 2018/2273.

7 Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

8 Una motivazione che ha trovato di recente un riscontro positivo dal Consiglio di Stato che con sentenza n.6234/2019 ha dichiarato che la gara ad evidenza pubblica deve assicurare la più ampia partecipazione e garantire l'autentica concorrenza tra le offerte e che non si può supporre l'esistenza di un collegamento tra partecipanti a una gara se un operatore economico è indicato come subappaltatore di uno o più concorrenti. Il fatto che un subappaltatore sia designato da due o più concorrenti configura un elemento insufficiente a far supporre una concertazione nella formulazione delle offerte.

to di imposte e contributi autonomamente condotto e dimostrato, ma solo dietro sentenza, e l'impossibilità di valutazione autonoma circa l'affidabilità degli offerenti sino a quando il giudizio amministrativo non abbia confermato la risoluzione anticipata di un contratto precedente per illeciti professionali.

Viene bocciata anche l'esclusione automatica delle offerte anomale, previste dalla legislazione italiana solo nel caso di appalti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso, con più di 10 offerte e con importi sotto i 2 milioni di euro, quindi inferiori alle soglie UE.

Contestata l'esclusione automatica delle offerte anomale e il calcolo del valore degli appalti sotto soglia UE

Infine, la Commissione non ritiene conforme alle direttive europee il "calcolo del valore dell'appalto" per determinare se i lotti di gara sono da considerare sopra o sotto soglia comunitaria e quindi soggetti alle direttive europee: il codice degli appalti prevede infatti che per il calcolo della soglia UE si debbano considerare gli «appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti separati», mentre per la Direttiva UE va computato il valore stimato complessivo della totalità dei lotti facenti parte della gara, anche se banditi con tempistiche diversificate.

Aspetti che hanno trovato solo parziale risposta

Gli aspetti sollevati dalla Commissione Europea hanno trovato solo una marginale risposta nelle disposizioni del decreto Sblocca Cantieri e nella sua conversione in legge, rimanendo ancora in larga parte da emendare.

LE MODIFICHE TRANSITORIE INTRODOTTE DALLO SBLOCCA CANTIERI

A metà 2019 lo Sblocca Cantieri ha introdotto sospensioni e norme transitorie sperimentali

Il decreto Sblocca Cantieri convertito nella legge n.55/2019 in vigore dal 18 giugno 2019 ha introdotto sostanziali modifiche in molti articoli del Codice dei Contratti Pubblici. Si tratta di 53 modifiche (81 inizialmente) con un importante impatto riformatore⁹. Tuttavia, al posto di modificare strutturalmente il Codice le nuove disposizioni sospendono alcune norme fino a fine 2020 e introducono novità temporanee, da sperimentare sempre fino a fine 2020. Una seconda correzione "transitoria", in attesa che venga emanato il Regolamento unico attuativo previsto dalla stessa.

Ripercorriamo nel seguito le modifiche e le novità di maggior rilievo riguardanti gli appalti pubblici per lavori e opere per il servizio idrico integrato.

Commissari straordinari per sbloccare le opere

Commissari straordinari anche per il rischio idrico del Gran Sasso e estensione delle competenze al Commissario Straordinario per la Depurazione

Cresce la possibilità di ricorso alla figura dei commissari straordinari con pieni poteri per sbloccare le opere in stallo superando gli ostacoli normativi e autorizzativi, sottostando però alle disposizioni antimafia. I commissari saranno nominati dal presidente del Consiglio su proposta del Ministero delle Infrastrutture di concerto con il Ministero dell'Economia per presiedere alla realizzazione di una lista di infrastrutture prioritarie che verranno individuate con decreti successivi. Tra le opere per cui sono già stati previsti poteri in deroga vi sono il completamento del Mose e le opere di contrasto al rischio idrico del Gran Sasso¹⁰. Lo Sblocca Cantieri è intervenuto anche con riferimento alle procedure di infrazione contro l'Italia aperte dalla commissione UE in materia di depurazione delle acque reflue urbane. Il testo convertito in legge estende l'ambito di competenza del Commissario Straordinario Unico per la Depurazione dalle opere previste negli agglomerati in sanzione anche alle opere necessarie al superamento delle procedure in corso n.2014/2059 e n.2017/2181, al fine di evitarne l'aggravamento e che si trasformino in ulteriori sanzioni.

⁹ Per una sintesi di tutte le modifiche al Codice degli appalti si veda la tabella in Allegato.

¹⁰ La nomina, prevista dal provvedimento per inizio luglio 2019, non è ancora avvenuta.

Sospesa la norma che vieta l'affidamento di progettazione e esecuzione lavori, ma intervento non organico

Appalto integrato

Viene sospesa fino a fine 2020, a titolo sperimentale, la norma che vieta il ricorso all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione di lavori¹¹. La decisione di reintrodurre l'appalto integrato ha le sue ragioni nella volontà da parte del legislatore di incentivare la competitività, nazionale ed internazionale, delle imprese affidatarie, possibile attraverso l'inclusione della parte di progettazione all'interno dell'offerta. Un'ulteriore motivazione che ha portato alla modifica è stata quella di sgravare le stazioni appaltanti dalla redazione dei progetti, poichè caratterizzate in molti casi da apparati burocratici inefficienti e competenze tecniche poco aggiornate.

L'intervento legislativo, nei termini in cui è stato formulato, non si è rivelato però organico abrogando solo in parte gli articoli relativi all'appalto integrato e lasciandone in vigore altri, quali la norma che prevede che i lavori «sono affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo» e che l'affidamento congiunto «sulla base del progetto definitivo» può riguardare solo i lavori ad alto tasso tecnologico e deve essere motivato nella determina a contrarre, insieme alla norma che prevede per le manutenzioni ordinarie e straordinarie il via libera per l'appalto integrato su progetto definitivo, ad esclusione di interventi che prevedano rinnovo o sostituzione di parti strutturali di opere e impianti.

Situazione di incertezza sul ricorso all'appalto integrato

Si è venuta a creare una situazione di grande incertezza, con norme in vigore in contrasto tra loro, che porta a ritenere che la sospensione del divieto di appalto integrato rimarrà sostanzialmente inattuata fino ad un nuovo intervento chiarificatore del legislatore per evitare il rischio di finire in contenzioso nelle sedi della giustizia amministrativa.

Subappalto

La modifica introdotta dallo Sblocca Cantieri per il subappalto estende, in fase sperimentale fino al 31 dicembre 2020, il limite della quota subappaltabile di un contratto pubblico dal 30% al 40%¹². Tale ampliamento, motivato dalla volontà di allargare il margine di operatività dei subappaltatori, che in molti casi appartengono al tessuto imprenditoriale medio-piccolo, pur trovandosi in linea con l'obiettivo UE che mira ad aprire il più possibile le gare pubbliche anche alle piccole e medie imprese¹³, continua a scontrarsi, come già richiamato, con le Direttive Europee che vietano un limite al subappalto. Si tratta quindi di un punto delicato, che anche in seguito alla sentenza del 26 settembre 2019 della Corte di Giustizia europea¹⁴ dovrà essere rivisto per evitare la procedura di infrazione. La recente sentenza della Corte di Giustizia ha creato un clima di incertezza anche su questo aspetto: da più parti è stato richiesto un atto interpretativo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per spiegare come muoversi in attesa di una correzione strutturale. Il passato mostra come gli interventi legislativi e amministrativi in materia di appalti abbiano richiesto tempi lunghi e il rischio è che per prevenire ricorsi la pubblicazione dei bandi venga rimandata, con un inevitabile rallentamento del mercato.

Limite del subappalto portato dal 30% al 40%, ancora in contrasto con disciplina UE

Eliminazione dell'obbligo della terna dei subappaltatori

Sempre in tema di subappalto, viene confermata, in fase sperimentale fino a fine 2020, l'eliminazione dell'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori in capo all'impresa concorrente. Una scelta dettata dai limiti della previgente normativa che obbligava ad applicare questo principio anche laddove all'offerente occorressero meno di tre appaltatori. Punto contestato all'Italia anche dalla Commissione Europea. Tale pratica era precedentemente prevista per gli appalti di lavori, fornitori e servizi di importo pari o superiore alle soglie comunitarie, nell'ambito delle concessioni, e per gli appalti aventi ad oggetto le attività a più alto rischio di infiltrazione mafiosa¹⁵.

11 D.Lgs n.50/2016 art.59 c.1, tale norma prevedeva già quali casi di esclusione del divieto l'affidamento a contraente generale, la finanza di progetto, l'affidamento in concessione, il partenariato pubblico privato, il contratto di disponibilità, la locazione finanziaria, nonché le opere di urbanizzazione a scomputo.

12 Fatto salvo che per le opere superspecialistiche l'eventuale subappalto non può superare il 30% dell'importo delle stesse.

13 Per un approfondimento si veda il contributo del Laboratorio REF Ricerche n. 21 "Appalti nelle utility: più spazio alla qualità e alle piccole e medie imprese", settembre 2014.

14 Causa C-63/18. La sentenza afferma che qualsiasi limite che vieti «in modo generale e astratto il ricorso al subappalto che superi una percentuale fissa dell'appalto pubblico» è contrario alle direttive europee. Viene quindi bocciata la scelta italiana di fissare una soglia e di limitare la possibilità che i costruttori possano assegnare ad altre ditte (subappaltatori) parte delle attività da svolgere. La motivazione di contrasto alle infiltrazioni criminali non è stata valutata valida dalla Corte di Giustizia Europea, che ha ricordato come vi siano altri strumenti per confinare tale fenomeno, tra i quali la verifica del possesso dei requisiti dei subappaltatori con eventuale loro esclusione dai cantieri.

15 Individuate dalla legge 190/2012 art.1 comma 53.

Contratti sotto soglia: procedure e criteri semplificati per velocizzare gli affidamenti

Maggior spazio ad affidamento diretto e procedure negoziate

La principale novità apportata è l'allargamento della possibilità di far ricorso all'affidamento diretto o, meglio, ad una procedura negoziata con un minor grado di formalità nello svolgimento del confronto competitivo per lavori dai 40mila ai 150mila euro. Per tale fascia di importi viene infatti previsto l'affidamento diretto previa consultazione/valutazione di almeno tre preventivi, ove esistenti, senza indicare uno specifico percorso selettivo, lasciando quindi piena discrezionalità dell'ente appaltante. Viene confermato l'affidamento dei contratti per i lavori fino ad un milione di euro tramite lo svolgimento della procedura negoziata con confronto competitivo, con l'introduzione di una nuova fascia di importo, da 150mila a 350 mila euro, e una diversa articolazione del numero di inviti in relazione alle classi di importo dei lavori: consultazione di 10 operatori economici per i lavori tra i 150mila e i 350 mila euro e di 15 operatori economici per importi tra 350mila e un milione¹⁶. Per quanto riguarda la procedura negoziata restano valide le previsioni relative alle modalità del suo svolgimento, ossia la selezione degli invitati per mezzo di indagini di mercato o di elenchi precostituiti, nonché l'applicazione del criterio di rotazione per gli inviti. Sopra il milione di euro rimane invece l'obbligo della procedura di gara.

Obiettivo: snellezza e semplificazione per scelte più rapide

Si tratta di novità introdotte in un'ottica di snellezza e semplificazione, volte a velocizzare gli affidamenti, con l'immediata conseguenza di una riduzione dei tempi, ma anche del numero minimo di concorrenti, al fine di consentire, da parte della stazione appaltante, valutazioni e scelte più rapide tra le offerte.

Sotto i 5,5 milioni di euro il massimo ribasso diventa legittima alternativa all'offerta economicamente più vantaggiosa

Per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione, il criterio del prezzo più basso, precedentemente vietato sopra i 2 milioni di euro¹⁷, diventa una legittima alternativa al miglior rapporto qualità/prezzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹⁸ per tutti i lavori con importi sotto soglia (5,5 milioni di euro¹⁹), con l'obbligo di escludere le offerte anormalmente basse. Il criterio del prezzo più basso viene quindi equiparato all'offerta economicamente più vantaggiosa e può essere utilizzato in via ordinaria. Una norma che lascia una maggior discrezionalità in capo alle stazioni appaltanti sul criterio da utilizzare senza obbligo di fornire motivazioni. La disciplina comunitaria riguardante i criteri di aggiudicazione va tuttavia nella logica di privilegiare il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedendo la possibilità di vietare o limitare l'utilizzo del criterio del prezzo più basso. Sebbene l'equiparazione introdotta nella disciplina italiana tra i due criteri sia prevista per contratti con importi sotto la soglia comunitaria, e quindi fuori dall'ambito di applicazione delle Direttive UE, vi è il dubbio interpretativo che la disciplina europea possa considerarsi espressione dei principi generali dell'ordinamento comunitario e quindi applicabile anche ai contratti sotto soglia.

Offerte anormalmente basse

Esclusione delle offerte anomale obbligatoria con criterio univoco, in contrasto con disciplina UE

Un altro aspetto modificato e che rimane in contrasto con la disciplina europea riguarda il meccanismo di esclusione automatica delle offerte anomale, non più facoltativa ma obbligatoria, per gli appalti sotto soglia aggiudicati con il criterio del massimo ribasso. L'obbligo viene meno solo nel caso in cui le offerte ammesse siano meno di 10. Il legislatore ha inoltre provveduto alla modifica del sistema di esclusione dell'offerta anormalmente bassa, stabilendo quale unico metodo di calcolo il cosiddetto "taglio delle ali" diversificato a seconda che il numero di concorrenti sia maggiore di 15 o inferiore a 15. Si nota quindi un cambio di direzione rispetto alla normativa previgente, che non attuava la distinzione sopra citata e permetteva alla stazione appaltante di scegliere, tramite sorteggio, un metodo di calcolo tra una gamma di possibili alternative. Il legislatore ha provveduto, quindi, ad elaborare un criterio univoco, nella direzione di

¹⁶ In materia era già intervenuta la Legge di bilancio 2019 (legge n.145/2018 comma 912) modificando in via temporanea – fino al 31 dicembre 2019 – la disciplina contenuta nel D.lgs. 50/2016. Le principali novità contenute nel decreto Sblocca Cantieri riproducono in via definitiva quanto la Legge di bilancio aveva introdotto in via transitoria.

¹⁷ Il D.lgs. 50/2016 privilegiava il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, relegando l'utilizzo del criterio del prezzo più basso ad ipotesi residuali.

¹⁸ Salvo i casi nei quali questo debba essere obbligatoriamente utilizzato previsti dal comma 3 art.95 del D.Lgs 50/2016.

¹⁹ Soglia che si abbassa a 5,35 milioni per i lavori a partire dal 1° gennaio 2020 come previsto dai regolamenti Ue nn. 1828 e 1829 del 30 ottobre 2019.

una maggiore trasparenza²⁰.

Commissari di Gara

Sospeso l'obbligo di scegliere commissari di gara nell'elenco ANAC

Viene sospeso, fino al 31 dicembre del 2020, l'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). Resta tuttavia l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza, preventivamente individuate da ciascuna stazione appaltante. Questa modifica si inserisce in un più ampio contesto di riduzione dei margini di azione dell'ANAC²¹, la quale secondo il legislatore non avrebbe garantito, da un punto di vista attuativo, la flessibilità auspicata, a causa dei tempi troppo lunghi per modificare le linee guida.

Certificazione SOA

Esteso da 10 a 15 anni il periodo temporale per dimostrare requisiti tecnico-economici

Il decreto Sblocca Cantieri ha esteso da 10 a 15 anni il periodo valido a disposizione delle imprese per dimostrare di avere i requisiti tecnico-economici richiesti dai bandi di gara. Tale estensione è stata prevista per allargare il bacino di imprese potenzialmente aggiudicatari degli appalti, con l'idea di permettere ai costruttori di superare gli anni di congiuntura sfavorevole, ormai decennale, provocata dalla crisi economica e finanziaria del 2008.

Regolamento unico da varare entro 180 giorni

Previsto un Regolamento unico che si occuperà di una serie precisa di materie

Sicuramente la novità più rilevante è la previsione di un nuovo Regolamento unico, con la cui emanazione si prevede di superare l'attuale sistema di *soft law*. Per rendere quanto più organico il passaggio tra i due sistemi sono stati elencati puntualmente le materie di cui dovrà occuparsi il Regolamento.

Il nuovo Regolamento unico reca disposizioni di esecuzione, attuazione ed integrazione del codice medesimo sulle seguenti materie:

- a. Nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento;
- b. Progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto;
- c. Sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali;
- d. Procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie;
- e. Direzione dei lavori e dell'esecuzione;
- f. Esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali;
- g. Collaudo e verifica di conformità;
- h. Affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici;
- i. Lavori riguardanti i beni culturali.

Superamento solo parziale dei provvedimenti di *soft law*

Nonostante i proclami, la versione convertita in legge del decreto Sblocca Cantieri non ha provveduto alla correzione di tutti i richiami ai provvedimenti di *soft law* previsti dal D.lgs. n.50/2016, facendo riferimento all'abrogazione di una sola parte dei 62 provvedimenti di attuazione richiesti a completamento della disciplina dei contratti pubblici. Il Regolamento andrà infatti a sostituire solo le linee guida e i decreti attuativi vigenti che trattano temi previsti nel contenuto del Regolamento stesso. Questo comporta che alcune linee guida e decreti attuativi del sistema precedente rimarranno in vita anche con il Regolamento unico²². In particolare vi sono 11 linee guida già adottate dall'ANAC che non hanno ad oggetto le materie affidate al Regolamento e di cui non si conosce la sorte. Se, come si presume, tali linee guida e decreti rimarranno vigenti sorge il timore circa la coerenza delle disposizioni ivi contenute, e pensate all'interno del sistema precedente, con il nuovo assetto che andrà a delinearsi.

20 Il nuovo comma 2-ter dell'art. 97 pone comunque un vincolo: "al fine di non rendere nel tempo predeterminabili dagli offerenti i parametri di riferimento per il calcolo della soglia di anomalia, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può procedere con decreto alla rideterminazione delle modalità di calcolo per l'individuazione della soglia di anomalia."

21 Il decreto Sblocca Cantieri si pone, in maniera transitoria, lungo un percorso per abbandonare la *soft law* esercitata dall'ANAC e puntare esclusivamente su un Regolamento Unico, a supporto del Codice dei Contratti.

22 Esempi sono la regolamentazione della qualificazione delle stazioni appaltanti, che è rimasta affidata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e ad una serie di atti di competenza dell'ANAC, la disciplina della programmazione e della pubblicità, che è stata invece già definita rispettivamente dai decreti Mit 16 gennaio 2018, n. 14, e 2 dicembre 2016, le linee guida in tema di grave illecito professionale, le linee guida sui sistemi di monitoraggio da applicare in caso di partenariati pubblico-privati.

Priorità dell'esecutivo è la messa a punto del Regolamento, un eventuale intervento legislativo verrà valutato a fine 2020

Altro aspetto che solleva dubbi è il rispetto delle tempistiche di emanazione del Regolamento. Il cambio di governo estivo non ha sicuramente giovato, tuttavia il nuovo esecutivo ha dichiarato la sua intenzione ad andare avanti con il Regolamento unico degli appalti, senza procedere con una nuova revisione organica del codice dei contratti pubblici. Viene mantenuta l'idea di verificare i risultati delle modifiche introdotte dalla conversione in legge del decreto Sblocca Cantieri solo dopo l'approvazione della legge di Bilancio. La via scelta per procedere è dunque quella amministrativa, con priorità per la messa a punto del Regolamento, per non lasciare troppo a lungo le amministrazioni nel rischio di incertezza normativa. Un ulteriore intervento legislativo verrà valutato solo in seguito all'impatto delle ultime novità introdotte dallo Sblocca Cantieri, e, in tal caso, agendo in modo puntuale.

Dubbi sul rispetto dei tempi di emanazione del Regolamento

L'approvazione del Regolamento unico è prevista per il mese di dicembre, stando ai 180 giorni dalla conversione in legge del decreto Sblocca Cantieri (18 giugno 2019) e non dal suo licenziamento (19 aprile 2019)²³. Tuttavia date la quantità di materia da normare, il problema della regolazione di dettaglio delle misure introdotte in fase sperimentale o sospese fino a fine 2020, le esperienze precedenti e la procedura di approvazione che prevede un doppio passaggio in Consiglio dei ministri e il parere del Consiglio di Stato, i tempi potrebbero non essere rispettati.

Nel frattempo i decreti e le linee guida finora in vigore potranno essere modificati soltanto per adeguare le regole italiane alle richieste avanzate dalla Commissione europea con la procedura di infrazione giunta a fine gennaio 2019.

Fase di grande incertezza

Oggi più che mai le stazioni appaltanti si trovano in una fase di incertezza, con norme provvisorie, in alcuni casi in contrasto con la disciplina europea, e in cui si prospetta relativamente a breve un cambio del sistema. Il rischio paralisi è alto.

Lo Sblocca Cantieri ha rimesso mano alla disciplina del Codice degli appalti anche per affrontare il problema del tempo di esecuzione delle opere pubbliche. Tuttavia, se da un lato si rileva come le nuove norme in materia di codice degli appalti hanno rallentato negli anni passati la messa a gara delle opere non va dimenticato che l'allungamento dei tempi di realizzazione delle opere è legato anche ai periodi di stallo tra una fase ed un'altra, ad esempio, tra la progettazione e la gara o tra l'affidamento e l'esecuzione dei lavori. Tempi che includono procedure amministrative alle volte inefficienti. Particolare rilevanza assume il tema dell'efficacia delle aggiudicazioni dei lavori, poichè a volte si registrano ritardi importanti tra l'aggiudicazione provvisoria e la contrattualizzazione, soprattutto in casi con aggiudicatari in ATI/RPT. Un tema che si intende approfondire in un successivo contributo.

LO STATO DELL'ARTE DELLE GARE NEL SII

Per analizzare l'andamento dei bandi di gara per lavori nel settore idrico sono state utilizzate le informazioni, adeguatamente selezionate²⁴, presenti nel portale della trasparenza dell' ANAC.

2018 positivo per i bandi per lavori nel SII: +63% i volumi di importi rispetto al 2017

Il 2018 mostra un andamento dei bandi di gara molto positivo, con un volume degli importi a base d'asta che ha raggiunto quasi i 2,8 miliardi di euro in ragione d'anno (+63% rispetto all'anno precedente). Un trend che sembra essere confermato anche dal primo semestre del 2019, che registra bandi per importi a base d'asta per quasi 1,3 miliardi di euro. Le ragioni alla base dell'accelerazione dei bandi nel 2018 possono essere ricercate nell'aggiornamento della pianificazione degli investimenti per il periodo 2018-2019 e dall'avvio della regolazione della qualità tecnica. Non bisogna inoltre dimenticare il ruolo che può aver

²³ Su questo l'interpretazione legislativa lascia margini di incertezza, ponendo come termine un generico 180 giorni dall'entrata in vigore.

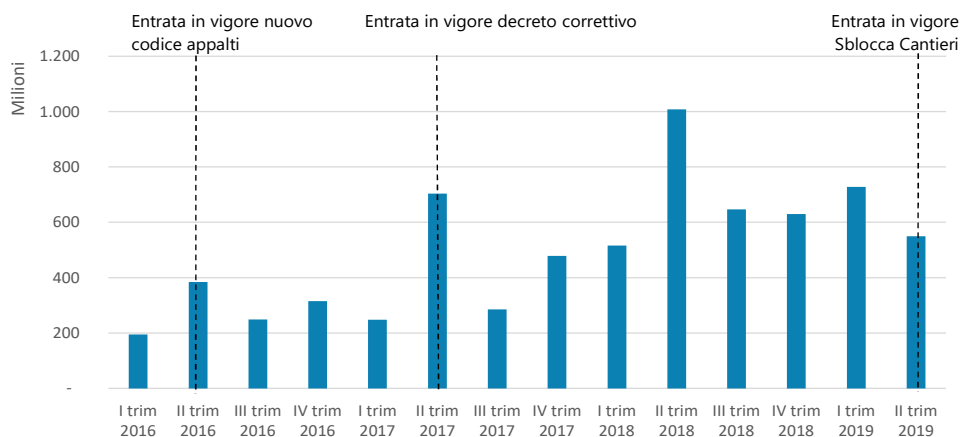
²⁴ La metodologia di interrogazione del portale dell'ANAC è stata affinata, per questo motivo i dati relativi ai semestri passati possono differire dai dati presenti nei contributi di analisi precedenti.

giocato la fase di assestamento e maturazione negli addetti ai lavori delle regole modificate dal correttivo al Codice, grazie anche ai chiarimenti giunti dalle istituzioni competenti e dalla giustizia amministrativa che hanno contribuito a fugare i timori di contenziosi.

Importi a base d'asta in leggero ridimensionamento nel primo semestre 2019

I valori dei bandi del 2019 vedono un leggero ridimensionamento nei mesi di aprile e di maggio, periodo di intermezzo tra l'emanazione dello Sblocca Cantieri, emanato il 18 aprile, e la sua conversione in legge, entrata in vigore il 18 giugno; il mese di giugno 2019 si riallinea ai periodi precedenti, segnale che potrebbe indicare che le revisioni apportate nel corso dell'esame parlamentare devono aver rassicurato le stazioni appaltanti o che queste ultime abbiano deciso di pubblicare i bandi dei lavori prima che venissero modificate nuovamente le regole. Tuttavia, è ancora presto per dire se il rallentamento visibile nel secondo semestre 2019 sia dovuto alle incertezze prodotte dagli interventi legislativi o se sia piuttosto fisiologico. Un'indicazione più concreta potrà giungere dall'andamento dei bandi che verranno pubblicati nel secondo semestre del 2019, in attesa che il Regolamento unico prenda forma.

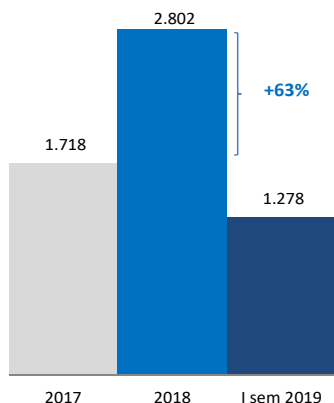
ANDAMENTO TRIMESTRALE DEGLI IMPORTI DEI BANDI DI GARA PER LAVORI NEL SERVIZIO IDRICO



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

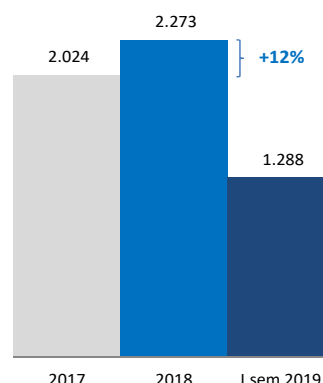
IMPORTI A BASE D'ASTA COMPLESSIVI

(mln €)



NUMERO DI BANDI COMPLESSIVI

(n.)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

Crescita eccezionale dei big tenders nel 2018

Crescono i big tenders: in particolare i bandi con importi a base d'asta oltre i 10 milioni di euro

Valutando le variazioni avvenute tra il 2017 e il 2018 riguardanti l'andamento degli importi a base d'asta (+63%) e il numero di bandi complessivi pubblicati (+12), emerge che la crescita del valore dei bandi è stato favorito soprattutto da un numero maggiore dei cosiddetti *big tender*²⁵. Si tratta in particolare di accordi quadro per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti e di un appalto integrato pubblicato da SMAT per la realizzazione a Torino del collettore mediano zona sud-ovest dell'area metropolitana e per il risanamento del collettore esistente della zona sud. Quest'ultimo bando vale da solo quasi 126 milioni.

Nel 2018 si assiste ad una crescita eccezionale per i bandi con importi a base d'asta oltre i 10 milioni di euro, i quali sono raddoppiati (+100%) rispetto al 2017 aumentando il loro valore di poco meno di 2,5 volte (+137%). In aumento, seppur più contenuto, anche i bandi con importo a base d'asta tra i 2 e i 10 milioni, con un aumento in valore del 57%. La crescita eccezionale registrata per i bandi sopra i 10 milioni nel 2018 influenza in negativo l'analisi dell'andamento di tali bandi nel primo semestre 2019, facendo registrare una contrazione del 63% nel valore e del 33% nel numero, mentre i bandi tra i 2 e i 10 milioni rimangono sostanzialmente stabili.

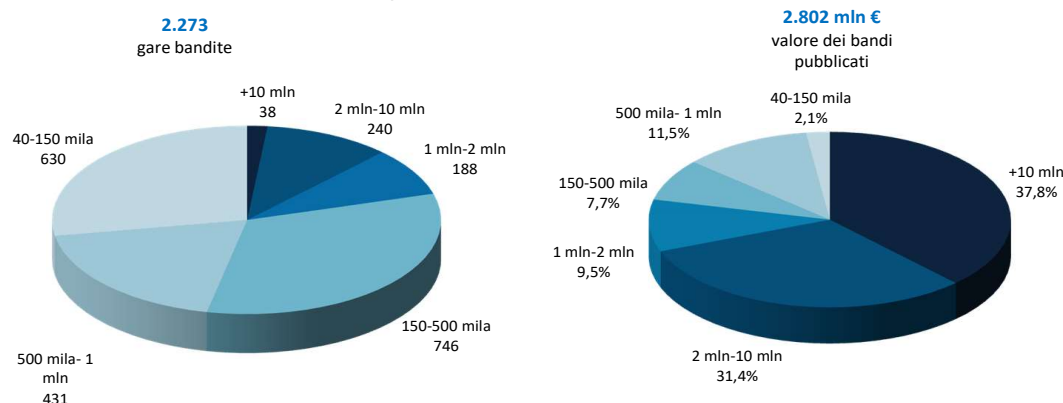
Gare sotto i 150 mila euro in riduzione

Per i bandi di minore dimensione, si assiste ad aumenti di rilievo per i bandi con importi tra 1 e 2 milioni (+34% su base tendenziale nel 2018 e +64% nel primo semestre 2019 su base congiunturale) e per i bandi tra i 500 mila euro e il milione (+37% su base tendenziale nel 2018 e +24% nel primo semestre 2019 su base congiunturale). Per i bandi tra i 150 e i 500 mila euro si registra una situazione di sostanziale stabilità. Gli appalti più piccoli, tra i 40 e i 150 mila euro, si riducono invece nel numero, con 57 unità di meno rispetto al 2017 e un valore complessivo a base d'asta inferiore del 10%, nel 2018 per poi recuperare lievemente nel primo semestre 2019. Per i lavori sotto i 150 mila euro, avendo la nuova disciplina alzato la soglia per l'affidamento diretto, ci si aspetta in futuro un numero inferiore di gare.

Nel complesso, nel primo semestre del 2019 si assiste a un maggior numero di bandi di taglia più piccola.

BANDI PUBBLICATI NEL 2018

(Numero dei bandi per classe di importo e peso degli importi per classe sul totale)



²⁶ Si propone nel seguito un'analisi delle caratteristiche dei *big tenders*, ossia dei bandi per lavori con importi a base d'asta superiore al milione di euro, per il secondo semestre 2018 e il primo semestre 2019. Si tratta di 222 procedure competitive nel secondo semestre 2018, per un ammontare complessivo messo a gara di circa 973 milioni di euro, e di 289 procedure bandite nel primo semestre 2019, per un controvalore a base d'asta di circa 952 milioni. L'importo a base d'asta delle procedure considerate varia da un 1 milione a 126 milioni.

BIG TENDERS IN CRESCITA NEL 2018

Classe	Numero	Valore	Var.annua 18/17 (numero)	Var.annua 18/17 (valore)
+10 mln	38	1.059.248.990 €	100%	137%
2 mln-10 mln	240	878.611.062 €	71%	57%
1 mln-2 mln	188	267.584.122 €	33%	34%
500 mila- 1 mln	431	321.477.973 €	38%	37%
150-500 mila	746	216.008.438 €	3%	3%
40-150 mila	630	59.567.189 €	-8%	-10%
Totale complessivo	2.273	2.802.497.773 €	12%	63%

Gestore	Importo	Oggetto bando
ACEA ATO 2	225.000.000 €	MANUTENZIONE RETI E SERVIZI DEL CICLO IDRICO INTEGRATO S.C. 20088259 LOTTO 1
SMAT	125.755.000 €	REALIZZAZIONE COLLETTORE MEDIANO E RISANAMENTO COLLETTORE ESISTENTE A TORINO
CAP HOLDING	100.000.000 €	OPERE DI MANUTENZIONE SULLE INFRASTRUTTURE STRUMENTALI RETE FOGNARIA - FOGNATURA
ACEA ATO 2	90.000.000 €	MANUTENZIONE STRAORDINARIA E BONIFICA RETI FOGNATURE
GORI	90.000.000 €	LAVORI DI PRONTO INTERVENTO E DI MANUTENZIONE DELLE RETI IDRICHE E FOGNARIE

NEL 2019 BIG TENDERS IN CALO

Classe	Numero	Valore	Var.I sem 19/18 (numero)	Var.I sem 19/18 (valore)
+10 mln	12	213.103.760 €	-33%	-63%
2 mln-10 mln	134	530.115.398 €	-3%	0%
1 mln-2 mln	143	208.684.843 €	63%	64%
500 mila- 1 mln	239	175.252.973 €	24%	24%
150-500 mila	405	116.683.777 €	-1%	-2%
40-150 mila	355	33.934.282 €	6%	7%
Totale complessivo	1.288	1.277.775.034 €	9%	-16%

Forti divari territoriali tra Sud e Centro-Nord negli importi investiti

Le regioni in cui si investe di più: Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana oltre 130 euro pro capite in 2 anni e mezzo

Il dettaglio territoriale mette in evidenza il grosso divario tra le regioni dell'Italia Meridionale rispetto al resto del Paese. Nel 2018 le altre aree geografiche si allineano su livelli di importi pro capite alti, arrivando in media ponderata tutte oltre i 60 euro abitante annui. Nel primo semestre del 2019, tornano invece le diversificazioni territoriali: il Nord-Est e il Centro Italia rispettivamente con 30 e 28 euro abitante, il Nord-Ovest con 22 euro abitante anno, mentre il Sud e Isole rimane fanalino di coda con 11 euro pro capite.

Sottostante a quest'ultimo dato vi sono tuttavia situazioni diversificate, in particolare si segnala la Puglia, con il gestore unico regionale Acquedotto Pugliese, che fa registrare nel primo semestre 2019 un importante sforzo di investimento con 41 euro pro capite, secondo solo alla Toscana.

Il livello di investimenti cumulati negli anni per regione rispecchia la presenza di regioni con una *governance* più forte e gestioni industriali in grado di sostenere investimenti importanti e regioni in cui la *governance* non è ancora matura e gestioni più fragili sotto il profilo economico-finanziario e delle competenze.

IMPORTI PRO CAPITE PER REGIONE

Regione	2017	2018	2019 (I semestre)	Cumulato
ABRUZZO	8	9	1	18
BASILICATA	1	1	25	27
CALABRIA	7	11	1	20
CAMPANIA	6	27	6	40
EMILIA-ROMAGNA	39	109	37	185
FRIULI-VENEZIA GIULIA	51	58	16	125
LAZIO	26	78	18	122
LIGURIA	15	14	2	32
LOMBARDIA	45	57	29	131
MARCHE	46	41	16	103
MOLISE	1	-	-	1
PIEMONTE	30	85	13	129
PUGLIA	9	16	41	67
SARDEGNA	62	37	5	103
SICILIA	2	3	2	7
TOSCANA	71	65	47	184
TRENTINO	15	6	3	23
UMBRIA	17	35	29	80
VENETO	29	42	33	104
NORD-OVEST	38	61	22	121
NORD-EST	34	66	30	130
CENTRO	42	61	28	131
SUD	11	16	11	38

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

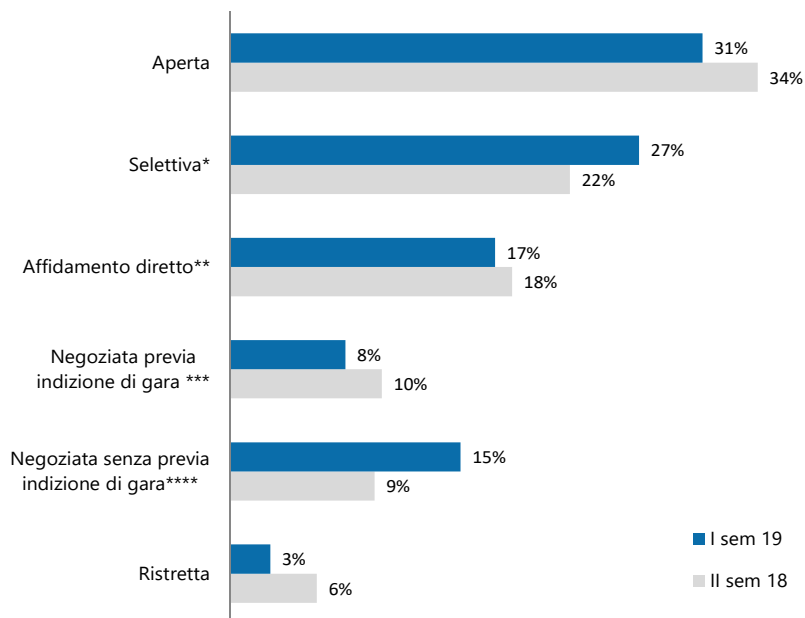
I "BIG TENDERS" 2019: GARE PUBBLICATE ED ESITI DI AGGIUDICAZIONE²⁶

**Prevalgono
procedure aperte e
selettive**

Considerando le tipologie di procedure utilizzate si ha una prevalenza di procedure aperte (31%), seguite dalle procedure selettive (27%) e dagli affidamenti diretti in adesione ad accordo quadro/convenzione o per variante superiore al 20% dell'opera (17%). Le procedure negoziate nel complesso, sia con che senza previa indizione di gara o pubblicazione del bando, sono usate nel 23% dei *big tenders*. Residuale risulta invece l'utilizzo della procedura ristretta (3%).

LE PROCEDURE DI GARA UTILIZZATE

(% bandi per procedura di gara)



* Procedura selettiva ex art.238 c.7 d.lgs.163/2006

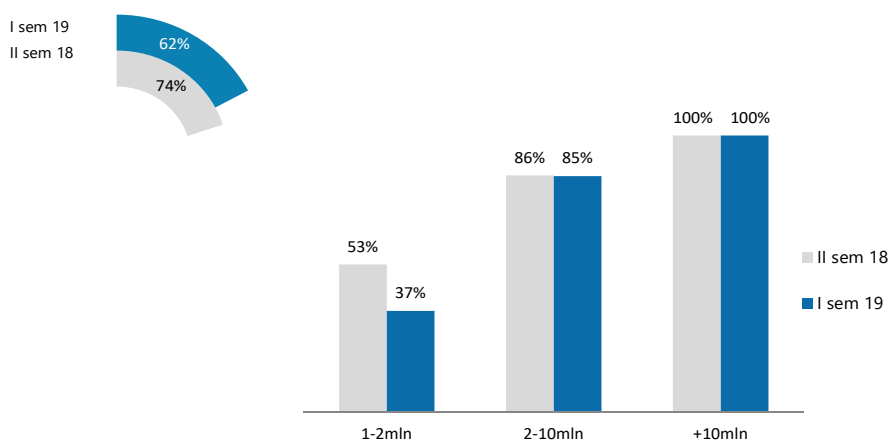
** Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione o per variante superiore al 20% dell'opera

***Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice la gara o previa pubblicazione bando

****Procedura negoziata senza previa indizione di gara art. 221 D.LGS. 163/2006 o senza previa pubblicazione del bando

NEL PRIMO SEMESTRE 2019 SI RIDUCE L'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA

(% bandi aggiudicati con l'offerta economicamente più vantaggiosa)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

Diminuisce il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa

Rispetto al criterio di aggiudicazione, invece, diminuisce il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa. Un'evidenza che sottende la maggior discrezionalità lasciata alle stazioni appaltanti nella scelta del criterio di aggiudicazione per i bandi di importo pari o inferiore ai 2 milioni di euro. Nel primo semestre del 2019, la preferenza è andata all'utilizzo del minor prezzo per questa fascia di bandi. Una scelta che può essere dettata anche dalla ricerca di una maggior celerità e snellezza nell'aggiudicazione dei bandi di minori dimensioni.

Ribassi medi del 24% nel 2018 con ribassi maggiori per le procedure ristrette

Per quanto riguarda gli esiti delle aggiudicazioni, l'importo di aggiudicazione vede un ribasso in media del 14% sulla base d'asta nel primo semestre del 2019, rispetto al 24% della seconda metà del 2018. Differenze riguardo l'entità del ribasso si osservano soprattutto con riferimento alla procedura adottata.

I ribassi maggiori si osservano nelle procedure ristrette -27%, seguita dalle procedure aperte -17%; le procedure selettive e negoziate si fermano tra l'11% e il 13% di ribasso. Nel primo semestre 2019 non si notano grandi scostamenti nei ribassi né in relazione ai criteri di aggiudicazione né con riferimento all'entità degli importi a base d'asta.

Tempi di aggiudicazione più lunghi con offerta economicamente più vantaggiosa

I tempi di aggiudicazione sono inferiori nel primo semestre 2019 rispetto al secondo semestre 2018: un'evidenza che risente necessariamente del breve periodo intercorso tra la pubblicazione dei bandi e la redazione della presente analisi, non restituendo una corretta comparazione delle tempistiche. Le tempistiche di aggiudicazione mostrano tempi più lunghi per le gare espletate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al massimo ribasso. Evidenza che svanisce nel primo semestre 2019, ad indicare che volendo le gare con offerta economicamente più vantaggiosa possono essere aggiudicate anch'esse in tempi rapidi. Anche a livello di importi a base d'asta non si riscontrano grandi divari.

Aggiudicazioni più veloci con procedure selettive e negoziate

A livello di procedure, invece, risultano di più veloce aggiudicazione i bandi con procedura selettiva e negoziata rispetto alle procedure aperte e ristrette. Queste ultime in particolare fanno registrare in media nel 2019 una maggiore partecipazione.

Maggiore partecipazione nei bandi con criterio del prezzo più basso e con importi minori

Più nello specifico, per quanto concerne le società partecipanti, il numero medio di offerte valide ricevute dalle stazioni appaltanti è maggiore nel caso di aggiudicazioni tramite il criterio del prezzo più basso, con una media di 11-14 offerte presentate rispetto alle 3-4 dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Una maggiore partecipazione si riscontra anche per i bandi con importi minori, tra 1 e 2 milioni di euro. Dati che si devono leggere alla luce del fatto che l'offerta economicamente più vantaggiosa e i bandi con importi più alti richiedono maggiori oneri di partecipazione e il possesso di caratteristiche tecniche rispetto ai bandi di minori dimensioni e aggiudicati con il prezzo più basso.

BANDI PUBBLICATI E AGGIUDICATI NEL I SEMESTRE 2019 E IN QUELLO PRECEDENTE

II sem 2018	Numero	Ribasso	Durata media in giorni	N. medio di offerte ricevute
Prezzo più basso	29	20%	80	11
Off.econ. più vantaggiosa	73	24%	132	4
Aperta	36	27%	153	5
Negoziata	31	22%	98	5
Selettiva	31	16%	71	5
Ristretta	8	28%	139	4
> 10 mln	9	27%	109	3
2-10 mln	49	24%	164	6
1-2 mln	48	15%	101	7

I sem 2019	Numero	Ribasso	Durata media in giorni	N. medio di offerte ricevute
Prezzo più basso	29	16%	65	14
Off.econ. più vantaggiosa	18	14%	69	3
Aperta	8	17%	76	10
Negoziata	10	11%	57	9
Selettiva	30	13%	57	5
Ristretta	2	27%	77	36
> 10 mln	0	-	-	-
2-10 mln	21	13%	61	5
1-2 mln	29	15%	62	13

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

CONCLUSIONI

Gli interventi legislativi che si sono susseguiti negli ultimi 4 anni in materia di appalti pubblici avevano come obiettivo la semplificazione e una maggiore trasparenza, anche per ridurre le tempistiche di aggiudicazione e di realizzazione delle opere. Nella realtà, il risultato è stato che le stazioni appaltanti si sono trovate ad operare in un contesto di grande incertezza con norme in continuo cambiamento e vuoti amministrativi.

Ciò nonostante, il mercato degli appalti nel settore idrico ha mostrato, dopo una prima battuta di arresto del 2016-2017, un andamento di forte crescita e ripresa nel biennio 2018-2019.

L'ultimo intervento legislativo, la conversione in legge del decreto Sblocca Cantieri, con le sue norme

“sospensive” e “provvisorie-sperimentali” va ad alimentare il quadro di incertezza normativa esistente, a causa della mancanza di una visione organica capace di mettere a sistema e coordinare adeguatamente le modifiche introdotte. Gli aggiustamenti riguardo gli aspetti sollevati dalla Commissione europea sul non corretto recepimento delle Direttive Europee sono ancora in gran parte da recepire.

Tra gli aspetti controversi che dovranno trovare soluzione vi sono l'appalto integrato, il limite al subappalto e i motivi di esclusione. Aspetti che rischiano di alimentare ritardi per il timore di ricorsi e contenziosi. Il rischio è quello di un nuovo blocco dell'attività delle stazioni appaltanti.

Nonostante sia previsto un Regolamento unico, non ci si aspetta nel breve periodo una riduzione del grado di complessità in materia di appalti pubblici: si avrà una maggiore stratificazione della disciplina attuativa con la compresenza di Codice, Regolamento e linee guida e decreti attuativi previgenti non toccati dalla riforma e dalle ulteriori linee guida demandate all'ANAC.

Il tema delle regole, dell'effettività della tutela giuridica e del ruolo della giustizia amministrativa centrale continuano ad essere in primo piano nel settore degli appalti pubblici. Serve un quadro normativo stabile, una visione organica e un rafforzamento delle figure tecniche interne alle pubbliche amministrazioni che operano nel settore degli appalti per rilanciare gli investimenti.

Vi è l'urgenza di dare al più presto al settore una normativa stabile e certa.

Se si vuole ridurre il tempo di esecuzione delle opere pubbliche bisogna anche affrontare il problema dei vincoli amministrativi. Se da un lato, la complessità del quadro normativo di riferimento in materia di appalti pubblici ha rallentato negli anni passati la messa a gara delle opere, non va dimenticato che l'allungamento dei tempi di realizzazione delle opere è legato anche a periodi di stallo a valle dell'aggiudicazione, nel periodo che intercorre tra l'affidamento e l'avvio dei lavori. Tale periodo include infatti procedure amministrative alle volte inefficienti. Servirebbero interventi volti ad accelerare e uniformare le procedure autorizzative, dove ogni singola amministrazione ha le proprie regole. Tra le motivazioni di ritardo nella realizzazione degli interventi nel servizio idrico integrato rispetto al programmato figurano spesso i ritardi nell'acquisizione delle previste autorizzazioni da parte delle diverse Amministrazioni competenti, nonché le tempistiche per addivenire all'efficacia delle aggiudicazioni dei lavori.



ALLEGATO.

LE PRINCIPALI MODIFICHE APPORTATE DAL DECRETO SBLOCCA-CANTIERI AL CODICE APPALTI (DLGS 50/2016)

Articolo Sblocca-cantieri	Articolo Codice modificato	Contenuto
1, c. 1, lett. a	37, c. 4	Comuni non capoluogo. Sospende fino al 31 dicembre 2020 l'obbligo di procedere alle gare d'appalto tramite centrali di committenza, unioni di comuni o stazioni uniche appaltanti per i comuni non capoluogo.
1, c. 1, lett. b	59, c. 1	Appalto integrato. Sospende fino al 31 dicembre 2020 il divieto di affidamento congiunto di progetto e lavori. Resta in vita però la norma che prevede che i lavori "sono affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo" e che l'affidamento congiunto, "sulla base del progetto definitivo", può riguardare solo i lavori ad alto tasso tecnologico e deve essere motivato nella determina a contrarre.
1, co 1, lett. c	77, c. 3	Commissari di gara. Sospende fino al 31 dicembre 2020 l'obbligo di scegliere i commissari di gara tra gli esperti iscritti nell'albo gestito dall'Anac. Resta in vita l'articolo 78 del codice che istituisce l'albo presso l'Anac.
1, c. 3	133, c. 8	Requisiti dopo le offerte. Estende ai settori ordinari la possibilità di esaminare le offerte prima di valutare il possesso dei requisiti dei concorrenti. Il ricorso a questa opzione deve essere esplicitato con il bando di gara.
1, c. 4-5		Finanziamenti. Fino al 2020 le stazioni appaltanti possono avviare la progettazione e nel caso anche le procedure di assegnazione di progetto e lavori anche in caso di disponibilità finanziarie limitate alla progettazione.
1, c. 6		Appalto integrato per manutenzioni. Fino al 2020 ok alle gare su progetto definitivo per i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ad esclusione degli interventi che prevedono rinnovo o sostituzione della parti strutturali di opere e impianti.
1, c. 7-8-9	215, c.3-5	Pareri Consiglio superiore Lavori pubblici. Fino al 31 dicembre 2020 l'importo minimo delle opere statali da sottoporre al parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici sale da 50 a 75 milioni. Sotto questa cifra si esprimono i comitati tecnici dei Provveditorati. Fino alla stessa data il tempo massimo per l'espressione del parere viene ridotto da 90 a 45 giorni. Nel parere il Cslp si esprime anche sulla congruità del costo delle opere
1, c. 10	25 e 205	Riserve. Con il riferimento all'articolo 25 del codice il testo sembrerebbe indicare che fino al 31 dicembre 2020 possono essere oggetto di riserva anche gli aspetti esaminati nel corso delle indagini di archeologia preventiva. In realtà sembra l'effetto di un errore materiale. Il riferimento dovrebbe essere all'articolo 26 del codice, dove si disciplina la validazione dei progetti. Prendendo per buona questa interpretazione tornerebbe anche la decisione di estendere l'ambito di applicazione dell'accordo bonario previsto dall'articolo 205, dove si dice appunto che non sono oggetto di riserva gli aspetti che sono stati oggetto di verifica progettuale prevista dall'articolo 26.
1, c. 11-12-13-14		Collegio consultivo tecnico. Rinasce fino al 31 dicembre 2020 il Collegio consultivo tecnico per risolvere le controversie sorte in cantiere tra stazione appaltante e imprese. Il Collegio consultivo tecnico era previsto nella versione iniziale del Codice ed era stato eliminato con il Correttivo del 2017.
1, c.15	216, co 1-bis	Varianti opere legge obiettivo. Fino al 2020 le varianti di importo inferiore al 50% relative a progetti definitivi già approvati dal Cipe non dovranno essere rimesse di nuovo al Cipe ma potranno essere autorizzate direttamente dalla stazione appaltante.
1, c. 16	86, co 2-bis	Validità dei certificati. Introduce una previsione di generale validità temporale di sei mesi dalla data del rilascio per tutti i certificati e documenti (anche non provenienti da Pa) utilizzati come mezzi di prova, ai soli fini della dimostrazione dell'assenza di motivi di esclusione per i soggetti ausiliari e i subappaltatori.
1, c. 17	36, c. 6-bis	Mercati elettronici e Dgdue. Disciplina la verifica a campione sull'assenza dei motivi di esclusione e la integra con l'aggiunta di un ulteriore comma (6-ter) volto a disciplinare la verifica dei requisiti economici e finanziari e tecnico professionali in capo all'aggiudicatario. Non convertita la norma che consentiva di sostituire il Dgdue con formulari standard nelle gare gestite con procedure telematiche.
1, c. 18	105, c. 2-5-6	Subappalto al 40% gara per gara. Fino al 31 dicembre Innalza dal 30% al 40% il tetto massimo per il subappalto. A decidere la quota saranno le stazioni appaltanti con il bando di gara. Sospeso fino alla stessa data anche l'obbligo di indicare una terna di subappaltatori, nonché le verifiche previste dall'articolo 80 in sede di gara sui subappaltatori. Sulle opere super-tecnologiche il tetto massimo del subappalto resta al 30%.
1, c. 20, lett. a	23, co 3	Livelli di progettazione. Il decreto Mit sui livelli di progettazione (ancora da emanare) sarà sostituito dal nuovo regolamento.
1, c. 20, lett. a, 2	23, c. 5-6	Progetto di fattibilità tecnico-economica. Aggiornamento dei contenuti del progetto che ha sostituito il vecchio preliminare.
1, c. 20, lett. a, 4	23, c. 11	Spese tecniche. Nelle spese tecniche da inserire nel quadro economico dell'intervento vanno inserite anche quelle per coprire le indagini strumentali.
1, c. 20, lett. b, 1	24, c. 2	Requisiti dei progettisti. Decreto Mit con i requisiti di progettisti e società sostituito dal nuovo regolamento.
1, c. 20, lett. b, 3	24, c. 7	Progettisti concessioni. Possono essere affidatari di concessioni a condizione che si garantisca la tutela della concorrenza.
1, c. 20, lett. c	26, c. 6, lett b)	Validazione. La verifica della progettazione delle opere di importo compreso tra la soglia ue (5,5 milioni) e 20milioni può essere eseguita anche dalla stazione appaltante nel caso in cui disponga di un sistema di controllo di qualità.
1, c. 20, lett. d	29, c. 1	Trasparenza e ricorsi. Cancellati gli obblighi di pubblicazione delle liste di ammessi ed esclusi alla gara per consentire la proposizione dei ricorsi con il rito super-accelerato che viene eliminato con la cancellazione dei relativi articoli dal codice del processo amministrativo.
1, c. 20, lett. e	31, c. 5	Linee guida sui Rup. Le linee guida già emanate dall'Anac saranno sostituite dal nuovo regolamento.
1, c. 20, lett. g, 1-2	35, c. 9 e 10	Appalti divisi in lotti. Obbligo di computare il valore complessivo dei lotti (e non quello del singolo lotto) per stabilire le procedure di gara da seguire (per es. sopra o sotto soglia Ue) anche quando i singoli lotti non vengono aggiudicati "contemporaneamente".
1, c. 20, lett. g, 3	35, c. 18	Anticipazione prezzo. L'anticipo del 20% viene esteso a ogni tipo di appalto, dunque anche ai servizi e forniture, mentre prima era appannaggio soltanto delle imprese di lavori pubblici.

Fonte: tabella a cura di Edilizia e Territorio Il Sole 24 Ore



Articolo Sbloccanti	Articolo Codice modificato	Contenuto
1, c. 20, lett. h, 1-2-3	36, c. 2	Affidamento diretto e procedure negoziate. Introduce l'affidamento diretto "ibrido" (3 preventivi) per gli appalti compresi tra 40 e 150mila euro. Tra 150mila e 350mila euro tornano le procedure negoziate con obbligo di consultazione di almeno 10 imprese. Tra 350mila euro e fino a un milione procedura negoziata con la consultazione di almeno 15 imprese
1, c. 20 lett. h, 5	36, c. 7	Linee guida sul sottosoglia. Le linee guida già emanate dall'Anac saranno sostituite dal nuovo regolamento.
1, c. lett. h, 6	36, c. 9	Massimo ribasso. Diventa criterio alternativo all'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti sottosoglia Ue (5,5 milioni per i lavori). Restano comunque esclusi e vanno aggiudicati all'offerta più vantaggiosa gli appalti relativi a servizi sociali e di ristorazione (ospedaliera, assistenziale e scolastica), quelli ad alta intensità di manodopera e servizi e forniture ad alto contenuto di innovazione
1, c. 20, lett. i	46, c. 1 lett. a	Archeologi. Anche gli archeologi possono essere aggiudicatari di servizi di architettura e ingegneria nel caso di interventi inerenti restauro e alla manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici.
1, c. 20, lett. h	47, c. 2-2-bis	Consorzi stabili. Possibile assegnazione a imprese del consorzio senza che si configuri subappalto. Aggiornamento delle norme di verifica dei requisiti.
1, c. 20, lett. m	59, c. 1-bis e 1-quater	Gare di progettazione. Specifica i requisiti minimi che devono dimostrare le imprese di costruzione e introduce il pagamento diretto dei progettisti esterni all'impresa da parte delle stazioni appaltanti negli appalti integrati. L'indicazione della modalità di erogazione del compenso deve essere indicata nei documenti di gara.
1, c. 20, lett. n	76, c. 2-bis	Informazioni ai concorrenti. Indica le modalità di comunicazione ai concorrenti dei provvedimenti di ammissione ed esclusione alle procedure di gara con le modalità previste dal codice dell'amministrazione digitale.
1, c. 20, lett. o	80, c.1	Requisiti subappaltatori. Niente esclusione dell'impresa principale per condanna definitiva o richiesta di applicazione della pena su richiesta (patteggiamento) o mancanza/perdita dei requisiti di un subappaltatore.
1, c. 20, lett. o, 1	80, c.2	Antimafia. Conferma che le imprese colpite da interdittiva antimafia che abbiano impugnato il provvedimento possono richiedere al prefetto l'applicazione del controllo giudiziario sull'azienda evitando il divieto di contrattazione con la Pa e dunque l'esclusione dalle gare.
1, c. 20, lett. o, 2	80, c. 3	Soci. Chiarisce l'applicazione delle cause di esclusione alle aziende con numero di soci minore o pari a quattro. Prima il riferimento era alle aziende con meno di quattro soci.
1, c. 20, lett. o, 3	80, c. 5, lett. b	Imprese in crisi. Chiarisce meglio i casi in cui bisogna escludere le imprese in stato di fallimento, liquidazione coatta e concordato preventivo.
1, c. 20, lett. o, 4	80, c. 5, lett. c-quater	Tutela subappaltatori. Introduce una ulteriore causa di esclusione dalle gare. Dovranno essere eliminate dalle procedure le imprese che hanno commesso gravi inadempimenti nei confronti dei subappaltatori, con un comportamento accertato con sentenza passata in giudicato.
1, c. 20, lett. o, 5	80, c. 10	Esclusione dalle gare. Chiarisce per quanto tempo deve durare l'esclusione dalle gare per le imprese condannate per reati rilevanti ai fini del codice appalti senza che sia indicata la durata della pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la Pa.
1, c. 20, lett. p e lett. q, 2-3-4-5-6-7	83, c. 2 e 84, c.2-6-8-10-11	Decreto qualificazione. Il decreto Mit, su proposta Anac, sulla qualificazione (ancora da emanare) sarà sostituito dal nuovo regolamento.
1, c. 20, lett. q, 1	84, c.1	Soa. Chiarisce che le Soa svolgono "funzioni di natura pubblicistica" quando svolgono attività di attestazione dei costruttori
1, c. 20, lett. q, 3	84, c. 4, lett. b	Qualificazione soft. Estende da 10 a 15 anni il periodo che le imprese possono prendere a riferimento per documentare il possesso dei requisiti tecnico-economici, scavallando così gli anni più duri della crisi.
1, c. 20, lett. r	86, c. 5-bis	Decreto qualificazione. Il decreto Mit, su proposta Anac, sulla qualificazione (ancora da emanare) sarà sostituito dal nuovo regolamento.
1, c. 20 lett. r	89, c. 11	Opere super-specialistiche. Il decreto Mit con l'individuazione delle opere super-specialistiche per le quali non è ammesso il ricorso all'avvalimento sarà sostituito dal nuovo regolamento.
1, c. 20 lett. t, 1-2-3	95, c. 3, lett. b-bis e c. 4	Criteri di aggiudicazione. Integra l'elenco degli appalti da aggiudicare esclusivamente con l'offerta più vantaggiosa. Niente massimo ribasso anche per servizi e forniture particolarmente innovativi da 40mila euro in su. Chiarisce che il massimo ribasso per i servizi e le forniture standard non vale per i servizi ad alta intensità di manodopera, sociali, e di ristorazione. Non confermate, invece, in sede di conversione le norme che prevedevano l'addio al tetto del 30% per i punteggi riferiti al prezzo nelle offerte più vantaggiosa e la clausola che stabiliva che esclusioni o ammissioni decise da ricorsi non rilevano ai fini del calcolo delle medie o dell'individuazione della soglia di anomalia.
1, c. 20 lett. u	97	Offerte anomale. Stabilisce i criteri per l'individuazione delle offerte anomale da utilizzare in base al numero di offerte ricevute (maggiore o minore di 15). Prevede l'esclusione automatica delle offerte anomale per tutti gli appalti sottosoglia Ue privi di interesse transfrontaliero. Ribadisce che l'esclusione automatica non opera in presenza di meno di 10 offerte.
1, c. 20 lett. v	102, c. 8	Decreto collaudo. Il decreto Mit sul collaudo (ancora da emanare) sarà sostituito dal nuovo regolamento. Cancellata dal codice la previsione secondo cui con il decreto dovevano essere disciplinate le modalità e le procedure di predisposizione degli albi dei collaudatori.

Fonte: tabella a cura di Edilizia e Territorio Il Sole 24 Ore



Articolo Sbloccacantieri	Articolo Codice modificato	Contenuto
1, c. 20 lett. z	111	Direttore lavori e dell'esecuzione del contratto. Il decreto Mit con le linee guida per il direttore dei lavori e per il direttore di esecuzione del contratto di servizi e forniture sarà sostituito al nuovo regolamento.
1, c. 20 lett. aa	146, c.4	Beni culturali. Il Dm Beni culturali-Infrastrutture su qualificazione direttori tecnici ed esecutori lavori, livelli di progettazione dei lavori concernenti i beni culturali, lavori di somma urgenza e collaudo sarà sostituito dal nuovo regolamento.
1, c. 20 lett. bb	177, c.2	In house. Sposta al 31 dicembre 2020 l'obbligo di conformarsi al sistema "80-20" per le concessioni già in essere.
1, c. 20 lett. cc	183, c.10-bis	Project financing. Anche Cassa depositi e prestiti e altri investitori istituzionali potranno presentare proposte di project financing per la realizzazione di interventi fuori programmazione.
1, c. 20 lett. dd	196, c. 3 e 4	Albi general contractor. Cancellato l'obbligo di istituire un albo dei direttori dei lavori e dei collaudatori per gli appalti assegnati con la formula del general contractor.
1, c. 20 lett. ee	197 e 199	Qualificazione general contractor. Il sistema verrà stabilito con il nuovo regolamento. Eliminate le competenze Anac sulle classifiche.
1, c. 20 lett. gg, 3	216, c. 27-sexies	Autostrade. Le concessioni in scadenza o scadute con pubblicazione del bando entro il 31 dicembre 2019 potranno essere affidate con gare promosse sulla base del solo fabbisogno predisposto dal concedente, limitato agli interventi necessari a mettere in sicurezza l'infrastruttura.
1, c. 20 lett. gg, 4	216, c. 27-octies	Regolamento unico. Il nuovo regolamento unico deve essere adottato entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto. Le linee guida e i provvedimenti attuativi che verranno assorbiti dal regolamento resteranno in vigore fino a che quest'ultimo provvedimento non vedrà la luce. In più linee guida e decreti in vigore potranno essere modificati solo per adeguare le regole italiane alle richieste avanzate da Bruxelles con la procedura di infrazione. Con l'entrata in vigore del regolamento decadono tutte le linee guida elaborate "spontaneamente" dall'Anac e tutte quelle in contrasto con il regolamento.
2, c.1 e 2	110	Imprese in crisi. Anticipa l'entrata in vigore di una serie di misure sulla partecipazione alle gare delle imprese in crisi previste dal nuovo codice delle crisi di impresa e dell'insolvenza.

Fonte: tabella a cura di Edilizia e Territorio Il Sole 24 Ore