

La congiuntura del procurement toscano nel primo semestre 2020, tra *lockdown* e Decreto semplificazione

Luglio 2020

RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato curato da Giuseppe Gori con il coordinamento di Patrizia Lattarulo, Dirigente dell'Area Economia pubblica e territorio dell'IRPET, in collaborazione con Andrea Bertocchini Responsabile del Sistema Informativo Contratti Pubblici SITAT e della Sezione regionale dell'Osservatorio dell'Autorità Nazionale AntiCorruzione, e Ivana Malvaso Dirigente del settore contratti.

1. Il lockdown interrompe ancora una volta la ripresa del mercato del procurement

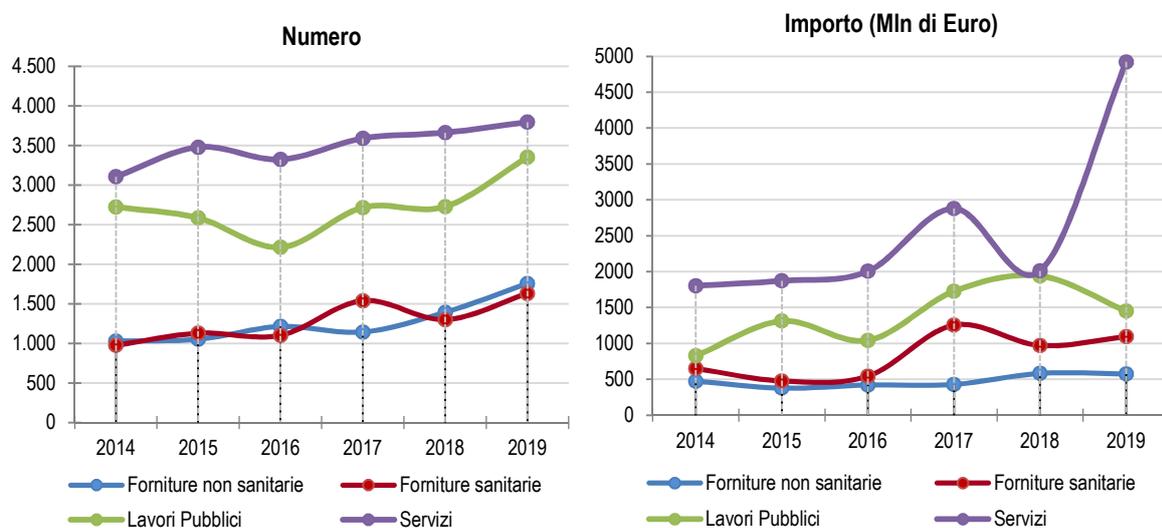
La fine della più stretta fase emergenziale legata all'epidemia Covid-19 merita una riflessione riguardo all'effetto sull'avvio delle procedure relative ai contratti di lavori pubblici, forniture e servizi. Il numero e l'importo delle procedure avviate - qui considerate come l'insieme dei codici CIG richiesti al sistema Simog di Anac, alimentato per la regione Toscana tramite il sistema SITAT dell'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici in collaborazione con il quale Irpet ha redatto questa nota congiunturale - costituiscono una preziosa informazione ai fini della previsione dell'andamento futuro della spesa pubblica.

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

A livello nazionale, il 2019 è stato l'anno che ha fatto segnare il numero più alto di procedure negli ultimi 8 anni, confermando inoltre il livello degli importi già raggiunto nel 2018. Anche in Toscana il 2019 ha registrato un sostanziale incremento dell'attività delle stazioni appaltanti.

Grafico 1

PROCEDURE DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO. TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI TOSCANE



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

L'evento pandemico e le relative difficoltà nell'espletamento delle procedure amministrative hanno di fatto interrotto questo trend di crescita dell'attività di procurement delle stazioni appaltanti.

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

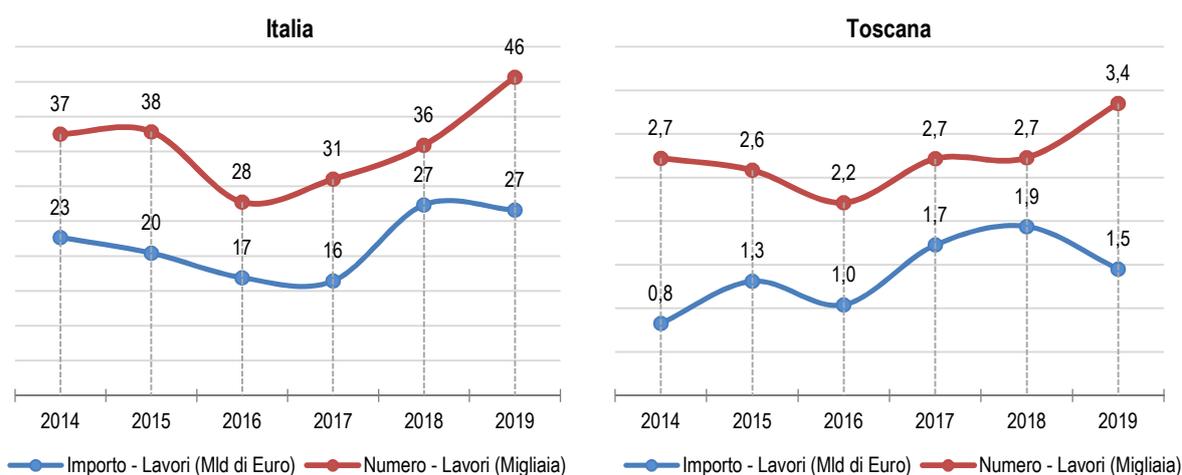
acquisto di beni e servizi. Valutando la dinamica del mercato del procurement sul più ampio orizzonte temporale del semestre, possiamo dire che, rispetto allo stesso periodo del 2019 si è verificata una corposa riduzione sia del numero che del volume delle procedure in tutti i settori¹. Il crollo ammonta al 24% nel numero e all'8% dell'importo totale delle procedure avviate (Grafico 2). Simili percentuali si registrano anche a livello nazionale (-17% numero e -9% importo). Il settore più colpito è quello dei servizi e delle forniture non sanitarie, che registrano, in Toscana, cali vicini al 30% sia nel numero che nell'importo.

Nell'attuale fase emergenziale rivestono poi particolare importanza gli acquisti riconducibili al settore sanitario che sono caratterizzati da un maggior grado di centralizzazione della committenza rispetto alle altre tipologie di contratto e che dunque registrano una flessione anche consistente nel numero (-31%) ma un deciso incremento nell'importo (+50%).

2. L'andamento dei lavori pubblici

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

Grafico 1
PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO PER ANNO DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO. TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI. ITALIA E TOSCANA



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ANAC

A seguito dell'evento pandemico, nel trimestre Marzo-Maggio 2020, rispetto allo stesso periodo del 2019 si è verificata, sia in Italia che in Toscana, una corposa riduzione del numero delle procedure avviate² (-41% e -31%). Tuttavia, questa riduzione non si è verificata nel loro importo complessivo (+6% in Italia e +17% in Toscana). Questo dato è legato però in gran parte all'attività delle stazioni appaltanti di livello nazionale, in particolare dei concessionari di reti e

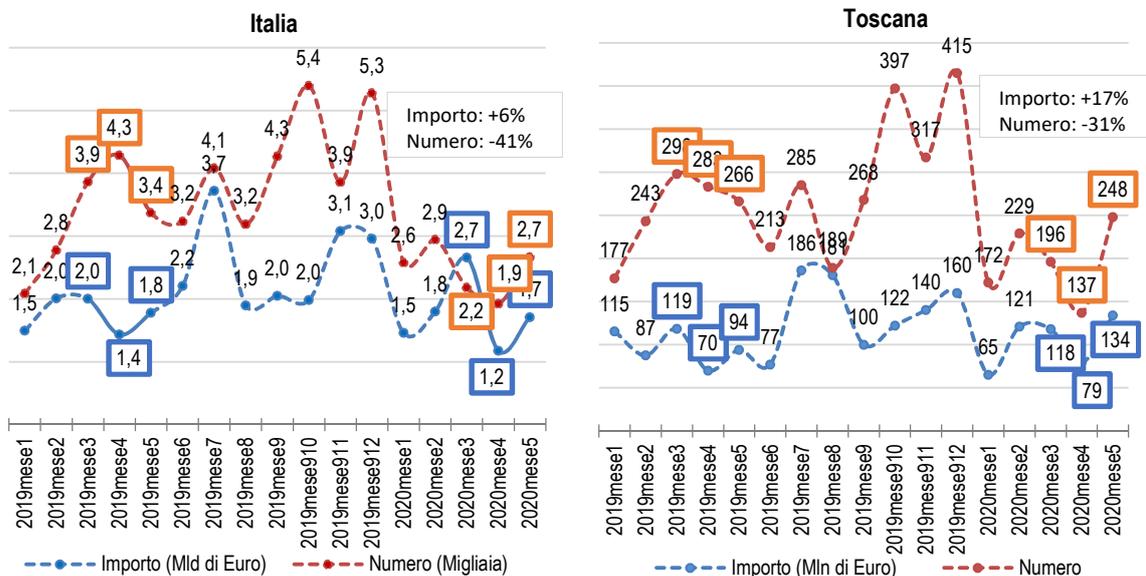
¹ Nota metodologica: i dati presentati nel resto della nota, ad eccezione di quelli riferiti alle forniture sanitarie, sono al netto delle procedure di accordo quadro. Sono conteggiate infatti, per restituire un dato più conservativo, solo le adesioni a tali procedure, che rappresentano in maniera più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

² 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.

infrastrutture, che hanno dato avvio, anche durante il *lockdown* a pochi lavori ma di importo elevato in molte regioni.

Grafico 2

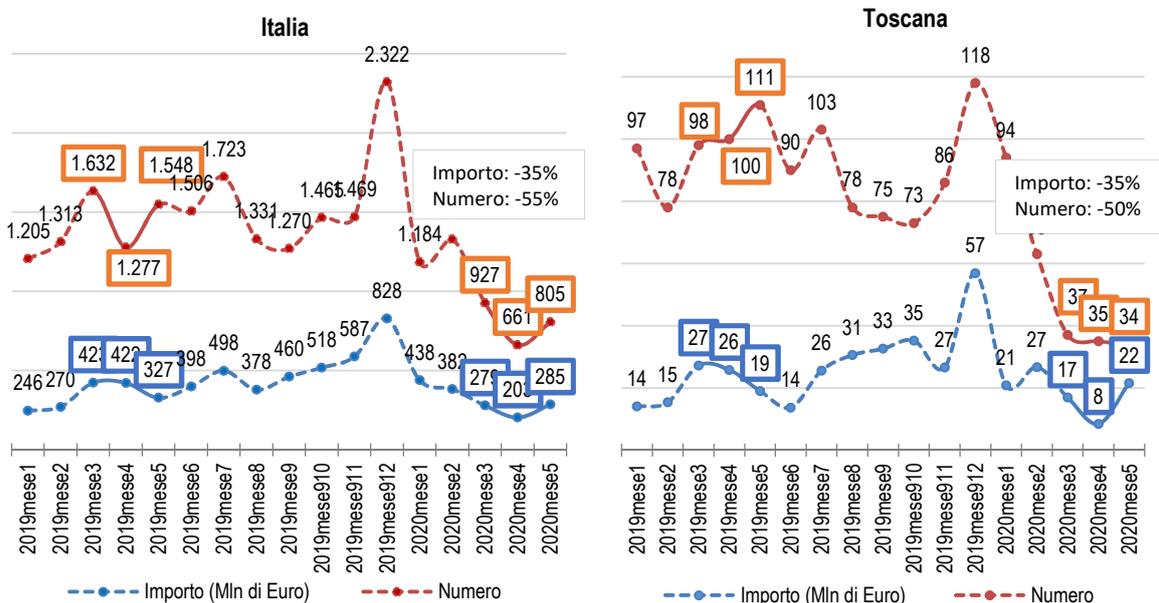
PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE A 40.000 EURO PER MESE DI PUBBLICAZIONE DEL BANDO (2019-2020). TUTTE LE STAZIONI APPALTANTI. ITALIA E TOSCANA



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ANAC

Grafico 3

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



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana e ANAC

Il comparto che ha più risentito del *lockdown* è stato invece quello comunale, che avvia mediamente circa il 50% delle procedure (sia in Toscana che nel resto del Paese) e che mostra una importante flessione sia nel numero che nell'importo dei lavori pubblici rispetto al trimestre

Marzo-Maggio del 2019 (Grafico 3). I comuni sembrano aver sostanzialmente congelato la loro attività di procurement, considerato che simili cali percentuali si registrano anche nei settori di acquisto beni (forniture) e servizi.

3. Gli investimenti pubblici tra lockdown e decreto semplificazione

Il settore degli investimenti pubblici italiano sembra destinato a continue rivoluzioni. Tra il 2016 e il 2019, infatti, la normativa di settore ha subito almeno 3 importanti revisioni: il varo del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs 50/2016), il correttivo al Codice (D.Lgs 56/2017) e il c.d. intervento "sblocca cantieri" (DL 32/2019 e Legge 55/2019). L'ultima importante revisione in ordine di tempo è quella contenuta nel recentissimo Decreto Semplificazioni, che trae motivazione dalla necessità di imprimere una sostanziale accelerazione sia nel volume complessivo delle procedure avviate che nella realizzazione dei singoli 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 (programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione) e presenta molti aspetti che meritano discussione. Primo fra tutti questi aspetti il fatto che venga prevista un'estensione senza precedenti dei lavori affidabili ricorrendo all'affidamento diretto e alla procedura negoziata rendendo di fatto potenzialmente esclusi dal meccanismo di gara circa il 99% dei lavori pubblici (che ammontano a circa il 60% del valore totale), con indubbie conseguenze in termini di concorrenzialità del mercato. Su questo aspetto è bene ricordare, tuttavia, che un aumento del ricorso alle procedure negoziate è in linea di principio coerente con le indicazioni comunitarie, non pienamente applicate su questo punto fino ad ora proprio nell'intento di limitare la discrezionalità delle stazioni appaltanti e ridurre, in questo modo, il rischio di illeciti.

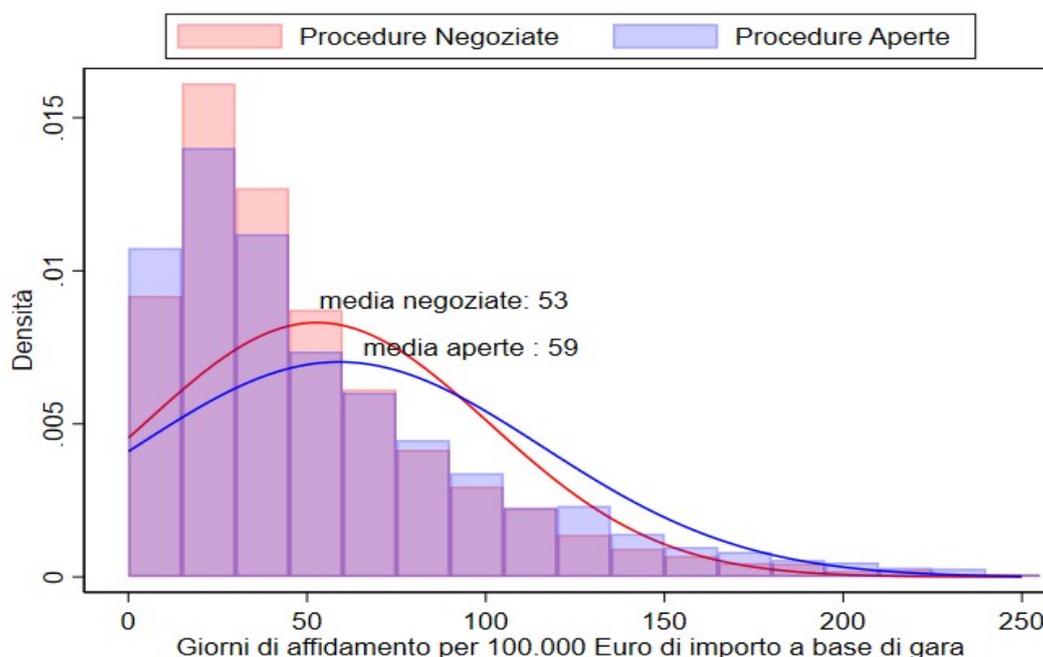
L'obiettivo del legislatore è, oggi, quello di garantire un quadro di regole che consenta un immediato recupero di quanto perso nello scorso trimestre e un sostegno aggiuntivo alla domanda aggregata. In effetti, prendendo in considerazione una definizione volutamente ampia della fase di affidamento (dalla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

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

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

Grafico 4

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



Fonte: elaborazione su dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Si tratta senz'altro di una cura shock i cui effetti potrebbero essere visibili sin dalle prime fasi di applicazione della nuova normativa e l'obiettivo del legislatore sembra 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.

Proprio il fatto che la deregolamentazione/semplificazione si concentri sulle opere di importo minore (ovvero di importo inferiore alla soglia che definisce le opere di interesse comunitario: 5.548 Milioni di Euro) suggerisce che la strategia sia quella di puntare sull'attività delle piccole e medie stazioni appaltanti - i comuni in particolare - che è anche quella maggiormente colpita dal *lockdown* sia per la conseguente riduzione delle risorse finanziarie destinabili a nuove opere, sia per le comprensibili difficoltà organizzative del periodo appena trascorso.

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 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 improntata più al controllo delle procedure che all'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.

4. Più in generale sul Decreto semplificazione

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 forte incentivo, in alcuni casi si potrebbe dire quasi muscolare, al rapido espletamento delle loro funzioni.

Il Decreto prevede infatti –come già precedentemente discusso- un'estensione senza precedenti dei lavori avviabili ricorrendo all'affidamento diretto e alla procedura negoziata. Inoltre, viene 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). Sebbene la procedura negoziata preveda una sorta di confronto competitivo, questo intervento pone importanti interrogativi sulle conseguenze in termini di concorrenzialità del mercato. Peraltro, 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. Su questo punto è bene dire però che pare virtuoso lo sforzo di semplificare le modalità di accesso alle certificazioni di legalità (e non solo) in possesso delle imprese, cercando di garantire anche tempi certi per l'ottenimento degli approfondimenti del caso da parte delle prefetture, quando necessari.

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) 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 nel caso in cui i ritardi – compreso quello nell'avvio dell'esecuzione – siano imputabile a quest'ultima.

Se si può dire, in generale, che tutti gli interventi del Decreto siano marcatamente connotati dall'esigenza di una immediata ripresa del volume degli investimenti, è indubbio che – al di là del carattere transitorio della disciplina – alcuni di questi siano candidati a imprimere un cambiamento di natura strutturale sulla modalità di approvvigionamento delle amministrazioni pubbliche o che, almeno, siano destinati a generare effetto su un orizzonte temporale di medio periodo. Si tratta, in particolare, degli interventi sul fronte dell'esecuzione dei lavori (e più in generale dei contratti) che definiscono una nuova modalità di relazione tra impresa e stazione appaltante e quelli sul fronte delle procedure autorizzative di natura ambientale (VIA, VAS, IPCC, siti di bonifica) che interessano invece la relazione tra stazione appaltante e enti/autorità

preposte al controllo. Nel caso dei primi viene, ad esempio, 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 arbitro 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.

Per quanto riguarda invece gli interventi che hanno ad oggetto la fase a monte, ovvero quella autorizzatoria ambientale, 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.

A questi interventi si aggiunge l'istituzione, nello stato previsionale del MIT, di un Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, alimentato anche dai residui degli enti, che consenta di far fronte a maggiori fabbisogni finanziari riscontrati in corso d'opera.

Appare evidente, dunque, la natura emergenziale dell'intervento, piuttosto che di vera riforma strategica. Con questo fine, la norma interviene in modo estremamente radicale su molti punti caldi: dalle procedure, alle responsabilità, alle autorizzazioni, alle risorse, alle imprese, mentre lascia in secondo piano aspetti più difficili da gestire nell'immediato, come il riordino delle stazioni appaltanti. Alcuni di questi punti sembrano avere una natura transitoria, altri più sperimentale e potrebbero essere confermati all'interno di una riforma più duratura. Il successo dell'intervento è, però, legato ancora una volta alla fiducia nel nuovo sistema di regole che questo saprà ingenerare negli operatori.