

Collezione Editoriale **Fondazione Inarcassa**

REF Ricerche per Fondazione Inarcassa Maggio 2022

IL RUOLO DEI RIBASSI NELLE
GARE RIGUARDANTI LA
PROGETTAZIONE DI OPERE
PUBBLICHE:
**UN'INDAGINE PRESSO I
PROFESSIONISTI ASSOCIATI
INARCASSA**

fondazione
INARCASSA

Prefazione di Franco Fietta

La ricerca contenuta in questo libro nasce dalla diffusa constatazione che - da almeno un quinquennio - nelle gare dei servizi di ingegneria e architettura la tendenza dei ribassi era crescente, né dava segnali di inversione.

Era necessario dimostrare, con dati oggettivi, che la progettazione al "ribasso" stava arrecando un danno al Paese e che il risparmio iniziale per le Stazioni Appaltanti si trasformava in un incremento dei costi, superiore alle economie conseguite nella fase di gara per la progettazione stessa.

Ai fini della ricerca sono stati acquisiti i dati ANAC sulle gare dei servizi di ingegneria e architettura dal 2015 al 2021 ed è stata indetta una survey tra gli associati.

I dati raccolti sono stati elaborati da una società indipendente, per garantire agli stakeholder un approccio obiettivo e non influenzato da una visione di parte.

I lavori, dettagliati nelle pagine che seguono, hanno confermato che nella fase esecutiva i ritardi, le sospensioni e le varianti in corso d'opera annullano i presunti vantaggi dei forti ribassi, e comportano costi e tempi superiori rispetto a qualsiasi altro tipo di procedura.

Alla presentazione della ricerca hanno preso parte, tra gli altri, alcuni autorevoli rappresentanti del Parlamento e del Governo che assunsero l'impegno di ripristinare l'equo compenso e di vietare i servizi professionali gratuiti.

A distanza di un anno dalla presentazione vediamo che c'è stata un'evoluzione positiva in questo senso.

Il ruolo dei ribassi nelle gare riguardanti la progettazione di opere pubbliche: un'indagine presso i professionisti associati Inarcassa

REF Ricerche per Fondazione Inarcassa Maggio 2022

Gruppo di lavoro REF Ricerche:
Fedele De Novellis, Lorenzo Di Matteo, Valentina Ferraris

INDICE

Sintesi e conclusioni dell'analisi.	6
Tendenze del settore delle costruzioni e dell'attività degli studi di architettura e ingegneria.	23
Il Pnrr e le prospettive per il comparto delle opere pubbliche	26
Le opportunità occupazionali e i redditi.	28
L'andamento delle gare d'appalto per servizi di ingegneria e architettura.	33
Ripresa del numero di gare, specialmente per i lavori pubblici.	33
Numero di gare per servizi di ingegneria e architettura in crescita, i Comuni gli enti più propositivi.	35
Criteri di aggiudicazione e ribassi: gli effetti sui progetti e sulle opere.	44
Procedure competitive: il ruolo del criterio di aggiudicazione	45
Più concorrenza nelle procedure al MR, ma anche più offerte escluse.	48
Col MR tempi di aggiudicazione più veloci, ma più ritardi e sospensioni in corso d'opera.	50
Il massimo ribasso potrebbe creare una selezione avversa.	52
Il trade-off del ribasso eccessivo: un risparmio che genera più sospensioni e varianti in corso d'opera.	53
L'effetto combinato del criterio di aggiudicazione e dell'entità del ribasso: più danni se uno sconto eccessivo avviene nell'ambito di una gara al MR.	57
Evidenze a livello territoriale.	58
Effetti dei ribassi sull'opera da realizzare.	59
Affidamenti diretti: un compenso troppo basso genera problemi sul progetto e sull'opera.	62
La survey presso gli associati Inarcassa.	65
Appendice	80
Le evoluzioni recenti della normativa riguardante gli appalti pubblici.	80
Glossario.	89
Banca dati e nota metodologica.	92
Grafici e statistiche descrittive.	95
Riferimenti bibliografici.	108

Sintesi e conclusioni dell'analisi

Premessa

Dopo un lungo periodo in cui il tema delle opere pubbliche era scomparso dall'agenda dei Governi, da alcuni anni si è tornati a parlare del ruolo dello stock di capitale pubblico nei processi di sviluppo e dell'importanza di una dotazione infrastrutturale adeguata a supportare gli investimenti delle imprese private.

Per quanto tardiva, è benvenuta la rinnovata consapevolezza del ruolo strategico delle infrastrutture come fattore di competitività dei territori, e della necessità di rimettere mano a uno stock di capitale pubblico che nel frattempo, dopo un lungo periodo di colpevole trascuratezza, sta mostrando il peso degli anni.

Lo stock di capitale pubblico è invecchiato, ma anche le strutture amministrative che dovranno sovrintendere ai programmi di investimento dei prossimi anni non sono più tanto giovani...

Il blocco del turn-over nella Pa è l'altra faccia della medaglia delle politiche di risanamento dei conti pubblici degli anni duemiladieci. Va di pari passo con la caduta degli investimenti, e con la perdita del know how specifico che è sempre più necessario per la gestione e realizzazione di progetti impegnativi, come ad esempio quelli descritti dal Pnrr che, avvalendosi della dotazione di risorse del Next Generation Ue, promette una svolta nelle politiche di investimento dell'Italia.

Ma anche se le risorse godono del sostegno europeo, alla fine le opere andranno portate a termine pur sempre sui territori, e richiederanno sforzi importanti su tutti i livelli di governo. Enti locali in prima linea.

E' richiesto uno sforzo straordinario a strutture che per anni si sono dovute limitare all'ordinaria amministrazione, per limiti di risorse e vincoli negli organici.

La costruzione di una capacità amministrativa adeguata è fondamentale per la realizzazione del programma secondo tempistiche e modalità concordate fra il Governo italiano e le istituzioni europee.

Ma questo non basta. La sfida richiede un cambio di passo. Da parte di tutto il Paese.

Riattivare la filiera delle costruzioni

Difatti, se gli sforzi richiesti alla Pa sono notevoli, non meno impegnativi saranno i prossimi anni per le aziende private.

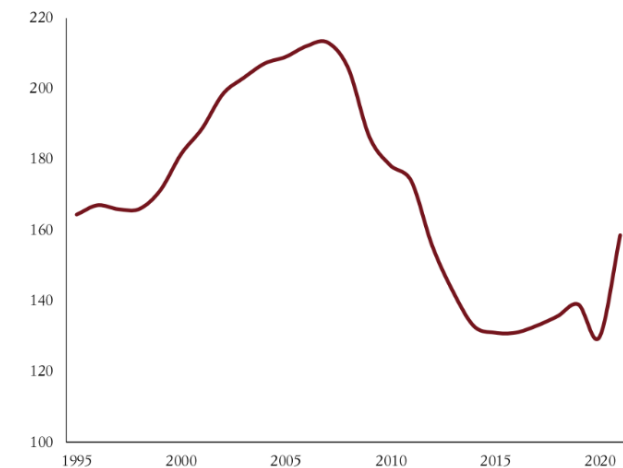
Fra le diverse filiere interessate, quella delle costruzioni è probabilmente quella più coinvolta, in maniera diretta o indiretta, dalla svolta nelle politiche.

Ed è anche quella che, dopo un decennio di caduta dell'attività ha distrutto la propria capacità produttiva.

E' uno dei problemi che emergono quando una filiera ha subito un periodo di crisi lunga e profonda, e quella del settore delle costruzioni lo è stata, perché la caduta delle opere pubbliche si è sovrapposta a un andamento in contrazione anche della domanda privata.

Investimenti in costruzioni.

Valori a prezzi costanti, mld di euro



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat

La progettazione e le gare pubbliche

In una fase storica che vede la politica economica italiana puntare decisamente sul rilancio della dotazione infrastrutturale, l'esigenza di snellire il carico burocratico e amministrativo, anche allo scopo di velocizzare i tempi delle opere pubbliche, diviene prioritaria. Si tratta di superare le difficoltà che l'eccesso di burocratizzazione e il sovraccarico amministrativo pongono durante l'iter che conduce alla realizzazione delle opere senza che ciò faccia

emergere un trade-off rispetto alle esigenze di trasparenza e rispetto della legalità. Senza cioè che nei processi decisionali prendano il sopravvento i conflitti di interesse o, peggio, interessi clientelari e infiltrazioni da parte della criminalità.

L'analisi della selezione dei professionisti che curano la progettazione delle opere pubbliche rappresenta il focus di questo lavoro. Il tema si interseca quindi con altri nodi nevralgici che la nostra politica economica è chiamata ad affrontare. Quello della valorizzazione delle competenze e quello delle modalità di coinvolgimento da parte della Pa delle figure professionali dotate di skills adeguati per realizzare i programmi ambiziosi in termini di rafforzamento della nostra dotazione infrastrutturale, fra i quali quelli indicati nel Pnrr sono peraltro solamente una parte, pur significativa.

La valorizzazione delle professionalità è un tema importante perché si integra con quello dell'aumento dell'efficienza della nostra macchina amministrativa in una fase storica in cui il sistema è chiamato a un cambio di passo.

Da questo punto di vista, il tema del contributo che i professionisti offriranno a questa fase di ricostruzione della dotazione infrastrutturale del Paese si interseca con quello, ancora più rilevante, degli incentivi alla formazione di capitale umano, anche con l'intento di trattenere in Italia i giovani laureati nelle prime fasi del percorso professionale, che con sempre maggiore frequenza tendono a cercare opportunità di lavoro all'estero.

L'andamento dell'attività nella filiera e il mercato per gli studi di progettazione

Il comparto delle costruzioni in Italia è stato caratterizzato dalla fine degli anni duemila da una fase di crisi lunga e profonda, interrottasi nel corso della seconda metà dello scorso decennio; negli ultimi due anni è emersa una inversione di tendenza.

La lunga recessione della filiera delle costruzioni è stata guidata tanto dalla debolezza del mercato immobiliare, e quindi dalla domanda privata, quanto dalla crisi delle opere pubbliche, principalmente a seguito dei vincoli posti a carico della finanza degli enti locali. L'intero percorso di risanamento della finanza pubblica avviatosi nel 2011-12 ha messo sotto pressione in maniera significativa proprio gli enti locali, portando questi a concentrare i tagli alla spesa sulla voce degli investimenti.

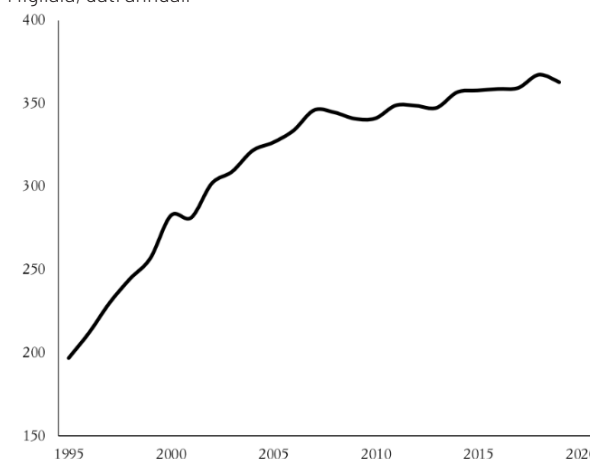
Nel periodo di crisi delle costruzioni, l'occupazione degli studi di architettura e ingegneria non si è contratta. Come accade frequentemente nel mondo delle professioni, la mobilità verso altri settori nelle fasi di crisi risulta frenata dalle difficoltà a ricollocare il capitale umano accumulato. L'esito è quindi quello di una contrazione dei livelli produttivi per occupato che a loro volta implicano in una riduzione dei redditi pro-capite dei professionisti.

La riduzione dei redditi pro-capite è poi aggravata dal fatto che la bassa domanda induce ad adottare politiche di prezzo aggressive, anche nella partecipazione ai bandi.

Queste hanno contribuito a peggiorare ulteriormente l'andamento dei redditi dei professionisti.

Occupazione, settore "attività degli studi di architettura e d'ingegneria, collaudi e analisi tecniche"

Migliaia, dati annuali



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat

I redditi nel settore "attività degli studi di architettura e d'ingegneria, collaudi e analisi tecniche"

Valore aggiunto in migliaia di euro per occupato, in termini reali sulla base del deflatore dei consumi



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat

Tuttavia, negli ultimi due anni la congiuntura dell'intera filiera delle costruzioni è migliorata rapidamente, soprattutto grazie all'intensa attività nel comparto delle ristrutturazioni sollecitata dagli incentivi del sismabonus ed ecobonus. L'effetto di queste misure è per sua natura di carattere transitorio, in quanto limitato al periodo di validità degli incentivi. Anzi, esperienze di altri provvedimenti di sollecitazione della domanda attraverso incentivi pubblici suggerisce che al termine degli incentivi la domanda tende a portarsi su livelli inferiori a quelli precedenti l'introduzione di tali misure.

Il Pnrr e le sfide per le professioni

Nei prossimi anni l'attività degli studi di ingegneria e architettura sarà coinvolta nei programmi di aumento degli investimenti pubblici legati al Pnrr. Appare quindi possibile una fase in cui l'attività dei professionisti sarà pienamente coinvolta in uno dei passaggi più importanti della politica economica italiana.

Si tratta di un coinvolgimento che richiederà il massimo impegno, e l'interazione delle professionalità più elevate del settore.

Ma come avverrà questo coinvolgimento?

L'interazione fra la platea dei professionisti e le amministrazioni durante gli anni passati ha certamente sofferto di un bias, che possiamo rappresentare nei termini da un lato di una enfasi eccessiva sul pricing e dall'altro nei termini di un approccio cautelativo agli affidamenti.

Dal lato del pricing hanno giocato le ristrettezze dei bilanci degli enti locali per ciò che riguarda la domanda, e la elevata *spare capacity* presente nel settore, per quanto concerne il lato dell'offerta.

All'approccio cautelativo hanno poi contribuito alcuni problemi legati al codice degli appalti.

Ne è derivata una situazione in cui i processi di selezione dei contraenti hanno da un lato spinto sulla leva del ribasso, ma con esiti dubbi sul processo di realizzazione delle opere, che poi è ciò che deve interessare.

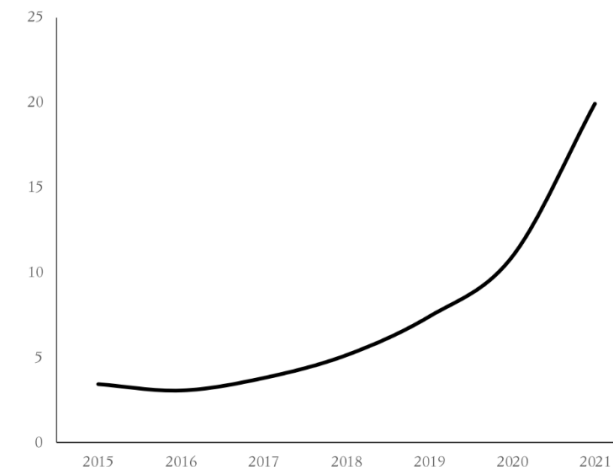
Tali problemi emergono con chiarezza da due livelli di analisi condotti in questo lavoro: il primo è la ricostruzione di alcune statistiche di sintesi relative alle gare pubbliche per i Servizi di Ingegneria e Architettura (SIA), effettuata utilizzando la banca dati dell'ANAC; il secondo è la raccolta delle valutazioni dei professionisti condotta attraverso una survey presso gli associati a Inarcassa.

La selezione del contraente nelle gare per Servizi di Ingegneria e Architettura

In estrema sintesi, l'analisi sulle gare pubbliche per i Servizi di Ingegneria e Architettura (SIA) mostra come dalla metà dello scorso decennio, e in

misura più accentuata dal 2018-19 sia iniziata una fase di ripresa del numero di gare. La ripresa ha interessato soprattutto le gare con importi piccoli, e principalmente da parte degli enti locali. Tale andamento è in linea con le politiche che hanno cercato di riattivare gli investimenti, soprattutto da parte dei Comuni.

Numero di gare pubbliche per servizi di ingegneria e architettura
Migliaia di gare



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Anac

In termini di criteri di aggiudicazione degli incarichi i comportanti delle amministrazioni hanno rispecchiato comunque soprattutto i cambiamenti nella normativa. Su questo punto, i passaggi principali sono rappresentati dal Codice degli Appalti pubblici del 2016 e dai Decreti semplificazione del 2020 e 2021.

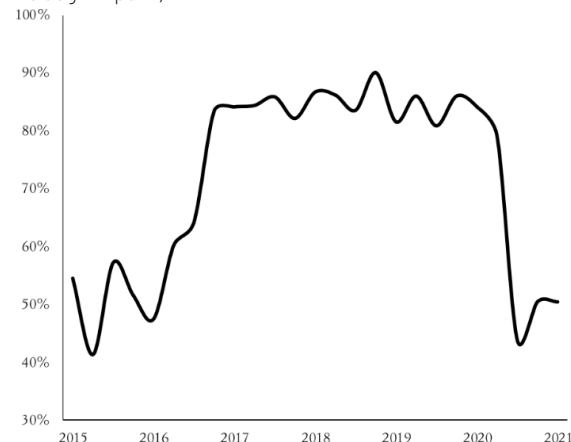
Il Codice Appalti pubblici del 2016 assegnava un canale preferenziale al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV). Per le gare SIA l'importo massimo per il Massimo Ribasso (MR) era posto a 40mila €. Lo stesso limite valeva per l'Affidamento Diretto (AD).

Dal 2020 si registrano dei cambiamenti nella normativa (Decreti semplificazione del 2020 e del 2021), che innalzano la soglia per l'AD da 40 a 75mila euro prima, e a 139mila euro nel 2021. Resta sotto il limite dei 40mila € la soglia per le gare con MR.

Dati i limiti imposti dal legislatore, non è un caso che dal 2016 la quota digare aggiudicate con il criterio dell'OEPV sia stata quella più rilevante, quasi il 90% del totale. La situazione cambia a partire dal 2020, quando si registra un aumento della quota dei progetti assegnati attraverso Affidamenti Diretti. Il cambiamento nella normativa ha contribuito ad aumentare il numero

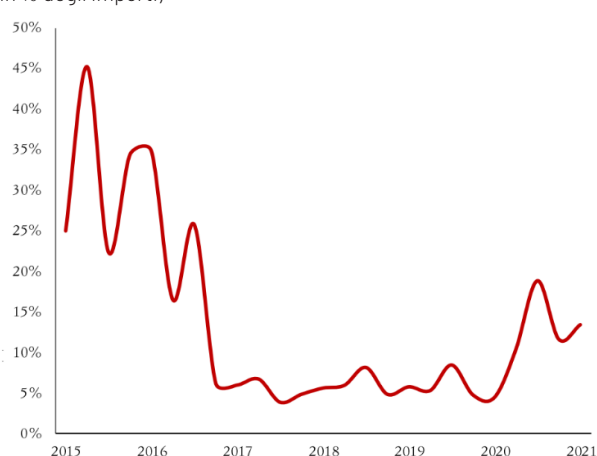
assoluto delle gare negli ultimi due anni, data la preferenza accordata dalle stazioni appaltanti agli Affidamenti Diretti, anche a seguito della minore complessità amministrativa. Difatti, dall'andamento del numero di procedure per classi di importo si osserva come la crescita sia stata maggiore per quelle di importo inferiore a 75mila euro.

Quota delle gare SIA aggiudicate con criterio OEPV
(in % degli importi)



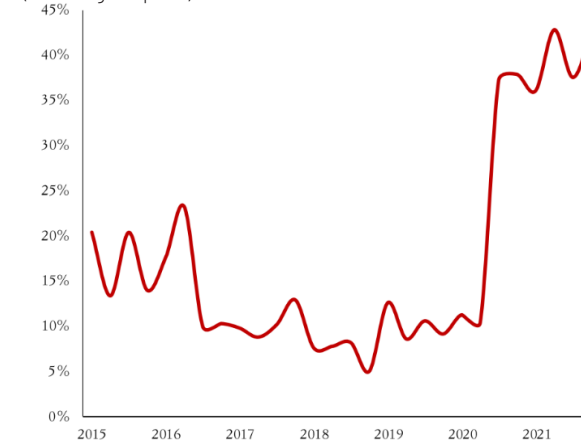
Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Anac

Quota delle gare SIA aggiudicate con criterio MR
(in % degli importi)



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Anac

Quota delle gare SIA assegnate in affidamento diretto
(in % degli importi)



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat

Un confronto delle procedure competitive: OEPV vs MR

Dati i vincoli normativi, le caratteristiche dei bandi SIA assegnati con i criteri del MR sono diverse da quelle dei bandi assegnati adottando il criterio dell'OEPV. In particolare, l'OEPV tende a caratterizzare i bandi di dimensione maggiore, mentre il MR riguarda bandi di dimensione ridotta¹.

Il confronto fra gli esiti restituisce comunque alcune evidenze di interesse.

In particolare, le assegnazioni con MR sembrano avere alcune caratteristiche positive, alle quali si contrappongono però aspetti meno incoraggianti.

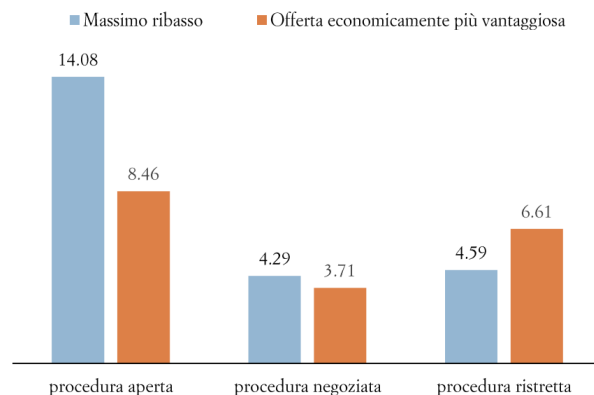
In particolare, due sono gli aspetti che giocano a favore delle gare con MR.

Più concorrenza nelle procedure con MR - Innanzitutto, il MR si caratterizza per un maggiore numero di partecipanti alla gara rispetto all'OEPV. Una caratteristica che è riconducibile al fatto che la partecipazione è evidentemente più semplice.

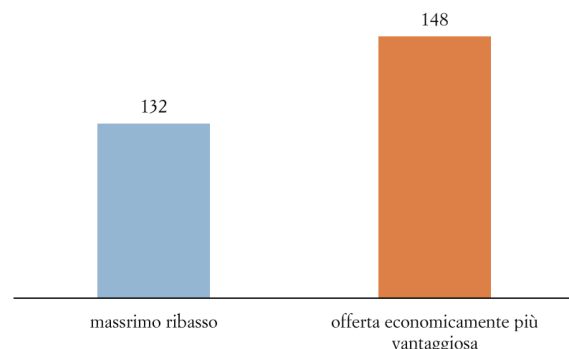
Tempi medi di aggiudicazione inferiori con il MR - Un'altra caratteristica del MR è che assicura una procedura di aggiudicazione più veloce, data la maggior facilità nel valutare le offerte.

¹ Tuttavia, vi sono alcune eccezioni che consentono di assegnare bandi con MR al di sopra della soglia, come, ad esempio, per le gare bandite dai privati gestori di pubblici servizi, soggette spesso a regolamenti speciali. Inoltre, il valore della soglia, pari a 40mila €, è in grado di ricomprendere molte delle attività svolte dai professionisti interessati, soprattutto con riferimento ai bandi degli enti locali, che hanno una dimensione più contenuta.

Numero medio di imprese offerenti



Durata media di aggiudicazione (giorni)



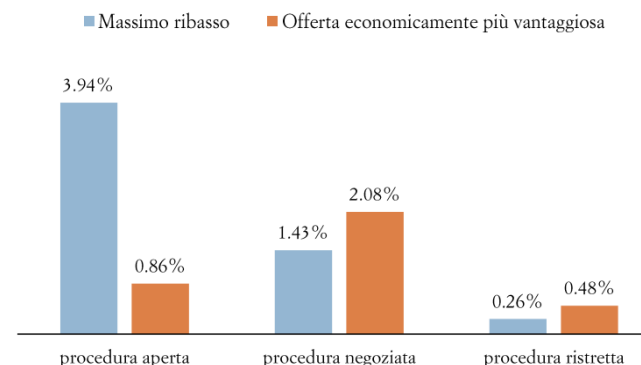
Vi sono però anche alcune caratteristiche che rendono meno attraenti le assegnazioni con MR.

Nelle procedure con MR è maggiore il numero di offerte escluse - Le gare con almeno un'offerta esclusa sono il 4.6 per cento nelle assegnazioni con MR, mentre solo il 2.9 per cento se l'aggiudicazione avviene con criterio dell'OPEPV.

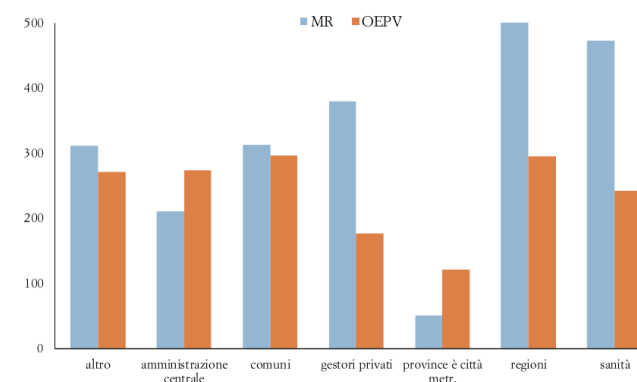
Nelle procedure con MR più ritardi e sospensioni in corso d'opera - Una volta avvenuta l'aggiudicazione, nella successiva fase di progettazione, alle gare assegnate con MR si associano in media più giorni di ritardo e un numero medio maggiore di sospensioni per singolo progetto.

Le gare assegnate con MR non producono risparmi sostanziali - Infine, i ribassi a cui le gare vengono aggiudicate non sono molto diversi nei due criteri di assegnazione. I risparmi che si ottengono col massimo ribasso non sono poi così sostanziosi. Ciò potrebbe essere dettato dal fatto che, mentre nelle procedure al massimo ribasso sono previste le esclusioni delle offerte anomale (cosiddetto taglio delle ali), nelle gare bandite con criterio OEPV questo non avviene, portando così a valori medi dei ribassi non troppo diversi nelle due tipologie di gare.

Media delle offerte escluse per gare (in % sul totale delle offerte presentate)

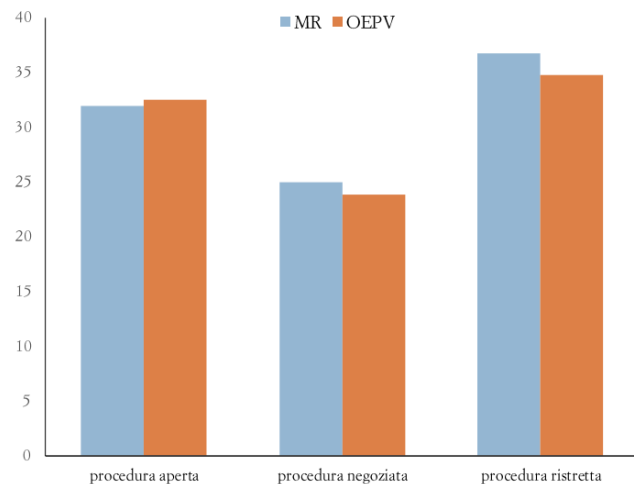


Media dei giorni di ritardo nella fase di progettazione per ente appaltante 2015-2021, solo progetti ultimati con ritardo



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Anac

Media del ribasso di aggiudicazione sul progetto (in percentuale su base d'asta) 2015-2021



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Anac

La frequenza delle varianti è invece decisamente maggiore nel caso delle gare con ribasso elevato. Ne discende che il vero costo di ciascun progetto è solo marginalmente un riflesso del ribasso effettuato dal progettista, e che, anzi, questo potrebbe essere un indicatore di maggiori costi dovuti alla maggiore frequenza delle varianti nelle fasi successive all'aggiudicazione.

Ritardi, sospensioni e varianti sulla fase di progettazione per entità del ribasso di aggiudicazione (sulla base del valore mediano dei ribassi, i campioni hanno quindi uguale numerosità)

	Basso ribasso	Alto ribasso
Media giorni di ritardo sul progetto (se in ritardo)	237	268
Media sospensioni per progetto	1.37	1.40
Media giorni di sospensione sul progetto	198	141
Media importo varianti sul progetto (% su importo base d'asta)	95%	92%
Distribuzione campionaria di:		
Ritardi sul progetto	34%	66%
Sospensioni sul progetto	24%	76%
Varianti sul progetto	26%	74%
Ritardi registrati dai SAL*	36%	64%
Contenziosi	12%	88%

*SAL: Stati di avanzamento lavori periodici, effettuati sui progetti di maggiori dimensioni

Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Anac

Il peso dei ribassi nelle gare: quanto è il costo dei risparmi

A prescindere dalle modalità di assegnazione adottate, il tema dei ribassi nelle gare può essere anche affrontato mostrando come alcuni indicatori di risultato variano in base all'entità degli sconti con i quali sono stati assegnati gli incarichi. Per classificare le procedure in base all'entità del ribasso si è utilizzato il valore mediano della distribuzione dei ribassi di aggiudicazione.

Le principali evidenze raccolte possono essere sintetizzate come segue²:

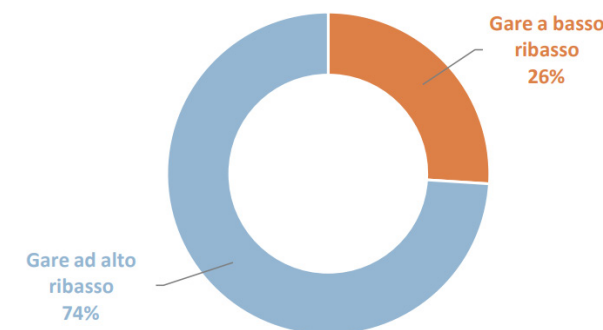
Innanzitutto, nelle gare **con ribasso alto si hanno anche maggiori ritardi negli stadi di avanzamento lavori e un maggiore numero di contenziosi.**

Anche i **progetti sospesi** almeno una volta per impedimenti di natura tecnica o amministrativa, i progetti **che hanno subito varianti** in corso d'opera, o **terminati in ritardo** sui tempi di consegna previsti, sono più frequenti nelle gare aggiudicate con ribassi elevati.

La dimensione dell'importo delle varianti (circa il 95% in entrambi i gruppi) è decisamente superiore a quella dei ribassi, tanto per le gare con ribasso alto quanto per quelle con ribasso contenuto (mediamente 5% e 35% circa nei due gruppi).

2 Tali evidenze sono confermate anche distinguendo le gare secondo le classi di importo.

Distribuzione del numero di varianti nella fase di progettazione nei due sotto-campioni



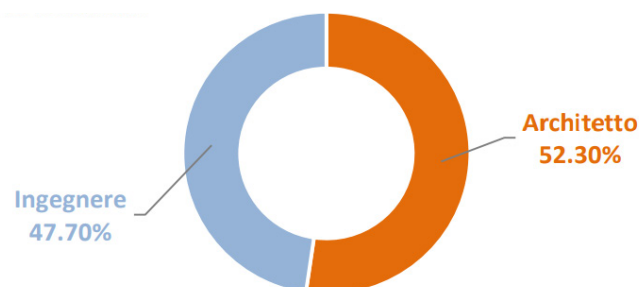
Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Anac

La survey presso gli associati Inarcassa

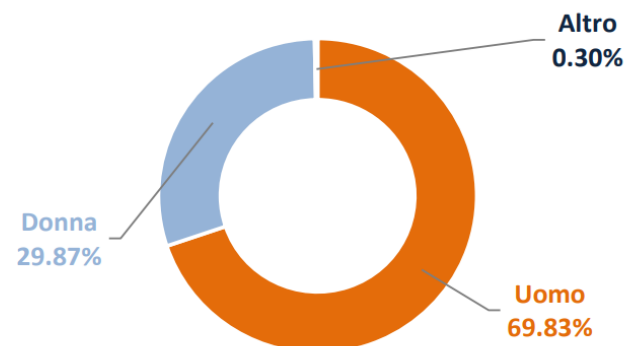
In generale, i risultati raccolti analizzando le statistiche di base suggeriscono che i canali di coinvolgimento dei professionisti non restituiscono risultati ottimali. I risparmi che le amministrazioni ottengono attraverso i ribassi sono compensati da esiti meno positivi nelle fasi di assegnazione dell'incarico, e spesso anche nella fase di esecuzione dei lavori.

Il tema della partecipazione dei professionisti ai bandi di gara è stato quindi approfondito attraverso una survey presso i professionisti aderenti a Inarcassa. I rispondenti sono distribuiti in percentuale simile fra la professione di architetto e quella di ingegnere, hanno una prevalenza di genere maschile e per oltre il 50 per cento operano nelle regioni settentrionali del Paese. Tuttavia, la numerosità delle risposte è stata elevata in tutte le regioni.

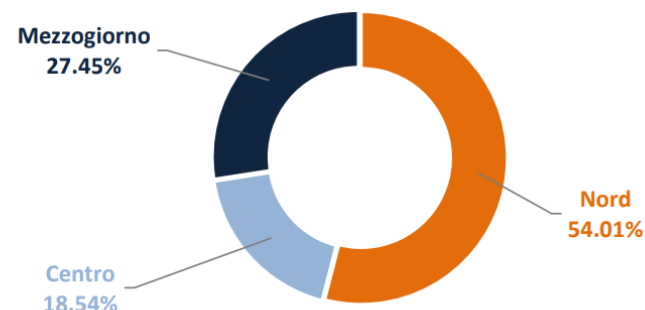
Professione



Genere



Regione di attività prevalente

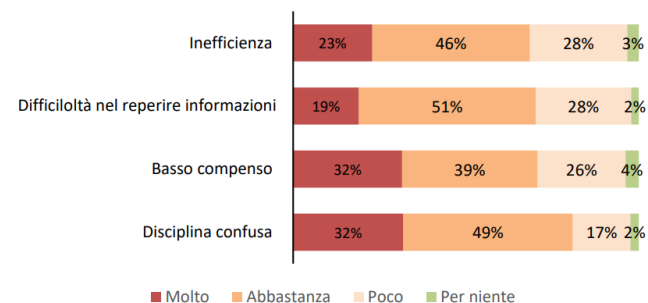


In linea di continuità con le analisi sintetizzate nelle pagine precedenti, l'indagine ha inteso raccogliere le valutazioni su tre aspetti principali: la valutazione delle modalità di selezione dei professionisti nella fase di attribuzione degli incarichi di progettazione; l'adeguatezza di tali modalità rispetto alla successiva realizzazione delle opere; la portata dei risparmi di spesa e la presenza di eventuali controindicazioni legate all'assegnazione di incarichi a seguito di ribassi elevati nella fase d'asta.

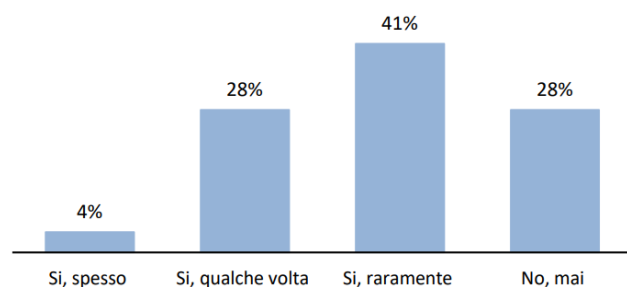
Senza ripercorrere in questa sintesi tutte le risposte al questionario, i risultati più importanti possono essere esposti selezionando le risposte a alcuni quesiti più significativi.

Un primo set di quesiti ha riguardato i problemi che i professionisti incontrano nella partecipazione alle gare. In generale, il giudizio prevalente non è positivo: il grado di soddisfazione è infatti bassissimo, tanto con riferimento alla pubblicità delle gare che riguardo alla chiarezza dei bandi. In generale, traspare l'impressione che la partecipazione stessa presenti dei costi senza che da ciò ne derivi un chiaro vantaggio in termini di miglioramento della capacità di selezione da parte delle amministrazioni, tant'è che l'opinione è che le modalità con le quali vengono assegnati gli incarichi non consentono alla Pa di selezionare le migliori professionalità.

Elementi di criticità nei bandi di gara pubblici...



La PA adotta procedure che permettono di avvalersi delle migliori



Tuttavia, i criteri di aggiudicazione non sono né l'unico né il principale fattore che pregiudica il processo di selezione. I professionisti, interrogati sulle ragioni che inficiano il criterio di selezione, assegnano difatti un peso rilevante anche alla complessità della normativa.

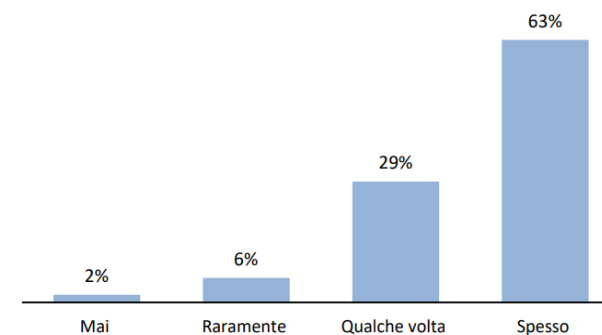
Non a caso, i professionisti non esprimono una chiara preferenza fra procedure competitive e affidamenti diretti.

Anche perché anche le esperienze di incarichi ricevute tramite affidamento diretto nella maggior parte dei casi avrebbero comportato la richiesta di sconti, anche di una certa consistenza.

Tuttavia, le procedure competitive tendono con maggiore probabilità a non remunerare in maniera equa le prestazioni professionali.

Ma, soprattutto, l'eccesso di ribassi compromette il buon esito dell'opera.

Uno sconto eccessivo, indipendentemente dal criterio di aggiudicazione, comporta maggiori costi e/o inefficienze per l'opera?



Pertanto, la valutazione dei professionisti è che occorra che fra i criteri di assegnazione degli incarichi quello del prezzo non acquisisca un ruolo preponderante. E, tuttavia, nel dare più peso a fattori di competitività non di prezzo, tanto nelle gare che negli affidamenti diretti, è necessario che la selezione avvenga in un contesto meno carico di complessità di carattere burocratico e amministrativo, e con minori interferenze da parte della politica.

In conclusione

Alla luce delle analisi sintetizzate, si può affermare che i dati a nostra disposizione sono confermati dalle opinioni prevalenti presso i professionisti. Anche alla luce delle sfide che si aprono a seguito degli impegni del Pnrr, i processi decisionali dovranno riconsiderare le modalità di assegnazione degli incarichi ai professionisti, tenendo conto dei principali risultati di questa analisi:

- il mondo delle professioni ha affrontato una crisi drammatica, che ha portato anche a contrazioni importanti dei redditi
- il cambiamento nelle politiche sul tema delle infrastrutture pone nuovamente i professionisti degli studi di ingegneria e architettura al centro delle strategie di sviluppo del nostro Paese
- la selezione e l'attivazione delle professionalità non può avvenire basandosi sulla pressione verso il basso dei compensi
- la selezione deve privilegiare le competenze e la qualità, la politica ha il compito di tenere distanti da questi processi pressioni in contrasto con gli obiettivi di rilancio del Paese.

Tendenze del settore delle costruzioni e dell'attività degli studi di architettura e ingegneria

Il trend della filiera delle costruzioni in Italia

Il mondo delle costruzioni negli ultimi venti anni è stato caratterizzato dall'alternanza di fasi cicliche lunghe associate a variazioni ampie dei livelli produttivi.

In generale, un periodo di forte crescita dell'attività delle costruzioni ebbe inizio intorno alla seconda metà degli anni novanta, e proseguì per oltre un decennio sino all'arrivo della grande crisi del 2008-09. La fase successiva vede un peggioramento progressivo, che dura per circa un decennio. Negli ultimi anni è emerso poi un nuovo recupero, interrotto nel 2020 per gli effetti temporanei del lockdown, e particolarmente pronunciato nel 2021.

Investimenti in costruzioni

Valori a prezzi costanti, mld di euro



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat

Tali tendenze sono dipese da un andamento relativamente allineato della domanda privata e pubblica.

Dal punto di vista degli investimenti privati, il ciclo degli anni duemila fu sostenuto dal traino delle politiche monetarie e dalla elevata disponibilità di credito alle famiglie, che generò una forte crescita del mercato immobiliare in molti Paesi. Vi contribuirono, come noto, anche la sottovalutazione del rischio da parte del mondo della finanza sino al 2007-08, quando i crediti immobiliari cartolarizzati svolsero un ruolo importante nel causare la grande crisi finanziaria globale. L'Italia seguì l'onda dei mercati internazionali anche perché il quadro generale di crisi fu aggravato dai timori sulla sostenibilità del nostro debito pubblico. In quegli anni il mercato immobiliare italiano registrò le conseguenze della profonda recessione dell'economia. La tendenza fu peggiorata dall'irrigidimento delle concessioni di accesso al credito, anche a causa delle tensioni sui tassi d'interesse italiani, dato l'allargamento dello spread pagato sui nostri titoli di Stato, e l'aumento delle sofferenze nel sistema bancario legate in misura significativa proprio ai prestiti alle imprese delle costruzioni e ai mutui erogati alle famiglie.

Dalla seconda metà degli anni duemiladieci il comparto immobiliare mostra segnali di stabilizzazione prima, e una fase di recupero successivamente, anche se di carattere selettivo a seconda delle diverse aree del Paese. Infine, nel 2020-21 la ripresa accelera, in parte perché negli investimenti immobiliari delle famiglie confluisce parte dell'eccesso di risparmio generato dai minori consumi provocati dalle misure di separazione volte a contrastare la diffusione del Covid-19; un ruolo decisivo è stato svolto anche dal potenziamento delle agevolazioni fiscali, soprattutto con gli incentivi al rifacimento delle facciate degli stabili e poi con gli sgravi del 110% a seguito dell'introduzione del sismabonus e dell'ecobonus.

Il settore delle opere pubbliche descrive un andamento che per molti versi si sovrappone a quello della domanda privata. Di fatto, quindi, le scelte dell'operatore pubblico sono andate nella direzione di amplificare le oscillazioni della domanda, piuttosto che cercare di ridimensionarle.

In particolare, negli anni duemila si osserva una fase di ripresa degli investimenti pubblici a partire dai livelli relativamente modesti che erano stati toccati anche a seguito delle politiche di bilancio adottate per favorire il rispetto dei parametri di Maastricht e l'ingresso dell'Italia nell'euro. Con l'arrivo della grande crisi del 2008 anche la spesa pubblica viene però frenata, data la necessità di migliorare i conti pubblici. La caduta degli investimenti pubblici si rivela molto marcata soprattutto per il comparto degli enti locali, a carico dei quali viene posta una quota importante dell'azione di risanamento del bilancio dello Stato. I vincoli alla finanza locale operano in quegli anni attraverso la definizione di obiettivi rigorosi ai saldi di bilancio (il cosiddetto "Patto di stabilità interno") accompagnati agli scarsi margini di manovra a disposizione degli enti sul fronte delle entrate locali; questi ultimi si ritrovano così nella condizione di dovere ridimensionare i livelli della spesa; questo mette naturalmente sotto pressione soprattutto le componenti di questa maggiormente flessibili. Gli investimenti sono per

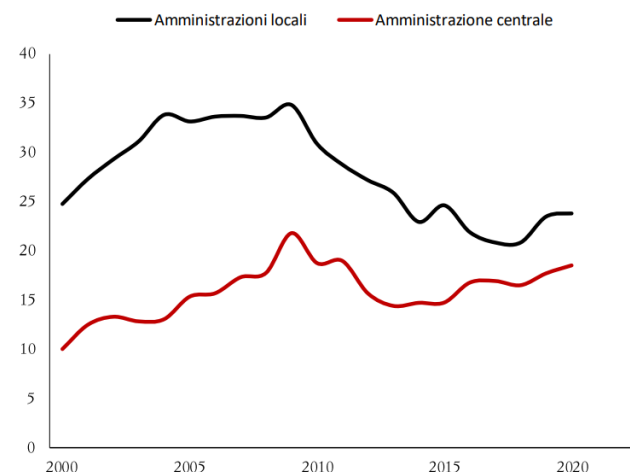
loro natura la parte della spesa più manovrabile nel breve periodo, in quanto molti interventi possono non avere carattere di urgenza. Tuttavia, il continuo rinvio di alcune attività, principalmente sul fronte della manutenzione, è tra i fattori che hanno certamente concorso al deterioramento della nostra dotazione infrastrutturale, determinando poi negli ultimi anni l'urgenza di misure volte a migliorare le condizioni della rete viaria e degli edifici pubblici.

D'altra parte, ai bassi investimenti degli anni duemila avevano anche concorso altri fattori. Innanzitutto, il fatto che, in condizioni di tagli alle entrate e continuo cambiamento delle regole della finanza locale, gli enti si sono ritrovati in una situazione difficile nel programmare attività che per loro natura richiedono impegni di risorse su un orizzonte pluriennale. A ciò poi si è aggiunto il freno legato all'incertezza normativa indotta dal codice degli appalti. Molti amministratori hanno ravvisato nelle nuove norme il rischio di incorrere in contestazioni sulla correttezza del proprio operato; in un sistema come quello italiano, dove i tempi della giustizia sono lunghissimi, questo ha inciso sui processi decisionali, scoraggiando molte iniziative.

Di fatto, quindi, dal 2008-09 in avanti, gli investimenti pubblici hanno continuato a contrarsi costantemente sino a quasi la fine del decennio scorso; è dal 2019 che, nella consapevolezza dei gravi danni che queste politiche avevano indotto alla nostra dotazione infrastrutturale, si è iniziato ad avviare un processo di ripresa degli investimenti pubblici, soprattutto attraverso modifiche alle regole della finanza locale. E' iniziato così un periodo di ripresa degli investimenti pubblici contemporaneo a quello degli investimenti privati.

Investimenti pubblici in Italia, per livello di Governo

Mld di euro



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat

Il Pnrr e le prospettive per il comparto delle opere pubbliche

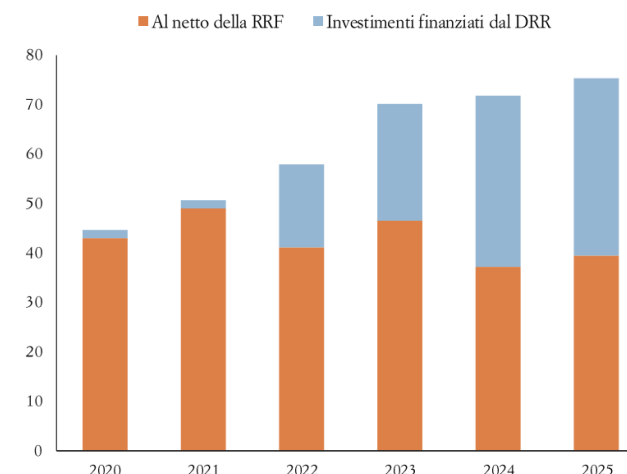
Il trend degli anni scorsi ha quindi evidenziato una fase di ripresa sostenuta del comparto delle costruzioni. A tale ripresa hanno contribuito in maniera determinante gli incentivi fiscali degli ultimi due anni, e in particolare gli incentivi del 110% relativi a ecobonus e sismabonus. Per questo motivo, appare legittima la preoccupazione che a questa ripresa possa seguire un nuovo crollo dopo il termine degli incentivi. Questo è del resto quanto accade solitamente quando la domanda viene stimolata da provvedimenti di incentivazione fiscale a valere su un lasso temporale circoscritto. Inoltre, la domanda privata potrebbe risentire nei prossimi anni di un eventuale cambiamento di intonazione della politica monetaria; aumenti dei tassi d'interesse avrebbero l'effetto di aumentare il costo dei mutui, e ridurre la disponibilità di credito per le famiglie, agendo da freno alla domanda di immobili.

Tuttavia, va anche considerato che, a fronte di una situazione incerta dal lato della domanda privata, i prossimi anni sono segnati anche da una fase molto positiva per il comparto delle opere pubbliche. La politica economica italiana dei prossimi anni è infatti incentrata su un ampio programma di rilancio degli investimenti pubblici, favorito dall'utilizzo dei fondi del Next Generation Eu. Gli interventi in Italia sono declinati nel Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza, che ha una dotazione complessiva di risorse pari a 236.5 miliardi, derivanti per 205.9 dai fondi del Dispositivo per la Ripresa e Resilienza, rafforzati ulteriormente dalla dotazione di risorse nazionali del "Fondo complementare investimenti" di 31 miliardi.

Senza entrare nel dettaglio della struttura del Pnrr, basti ricordare che il totale degli investimenti pubblici in Italia è previsto aumentare in misura significativa, portandosi al di sopra dei 70 miliardi di euro nei prossimi anni.

L'aumento atteso degli investimenti pubblici e il contributo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza

Mld di euro



Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Documento di economia e finanza, 2022

Gli investimenti del Pnrr avranno quindi un effetto significativo anche sugli investimenti in costruzioni. Un flusso di investimenti così elevato richiederà quindi sforzi notevoli ai settori interessati. Vi è anche il rischio che la filiera possa andare incontro a difficoltà considerevoli nel portare a termine le attività nei tempi richiesti; questo potrebbe portare a un aumento delle importazioni di materiali, oltre che a una presenza importante di imprese estere impegnate nella realizzazione del programma. In questo caso, anche gli effetti moltiplicativi attesi sul Pil italiano verrebbero ridimensionati.

Su questi aspetti vi è un primo tema da tenere presente, rappresentato dai fabbisogni professionali. Ad esempio, già nel 2021 le rilevazioni dell'indagine Unioncamere-Excelsior hanno messo in evidenza problemi di reperimento di mano d'opera nel comparto delle costruzioni. Va anche considerato che molti fabbisogni professionali della filiera sono soddisfatti attraverso l'impiego di lavoratori immigrati, e questo richiederà un aumento dei flussi nei prossimi anni.

Un altro elemento critico è rappresentato dal fatto che il forte aumento dei prezzi dell'energia dei mesi scorsi ha portato a un aumento significativo dei costi delle costruzioni. Vi è il rischio concreto che con le risorse del Pnrr non

si riesca a completare tutti i progetti previsti. Tuttavia, il completamento delle diverse fasi è una condizione per l'erogazione delle risorse da parte della Ue, e per questo è probabile che occorrerà stanziare ulteriori risorse aggiuntive da parte della fiscalità privata.

Infine, un ulteriore elemento di cautela riguarda il rischio che le amministrazioni, non riuscendo a tenere il passo di tutti gli impegni, vengano completamente assorbite dal rispetto dei target del Pnrr, trascurando altre attività. In questo caso, gli effetti sull'economia dei maggiori investimenti del Pnrr potrebbero venire compensati da un rallentamento di altri programmi di spesa (e quindi anche degli investimenti non finanziati dal NGEU).

Le opportunità occupazionali e i redditi

A partire dal quadro presentato, è abbastanza evidente come il mondo delle professioni che svolgono la propria attività all'interno della filiera delle costruzioni abbia sperimentato negli anni scorsi fasi molto differenti, segnate dall'alternanza di periodi di esuberanza della domanda a momenti di profonda crisi.

Date le variazioni della domanda anche il numero di occupati nella filiera è variato molto.

Tuttavia, questo non è quanto osservato per i professionisti del settore della progettazione. Difatti, il numero di professionisti è cambiato poco nel corso delle diverse fasi.

Una descrizione delle tendenze che hanno caratterizzato il mondo delle professioni può essere proposta utilizzando i dati di contabilità nazionale del settore della "attività degli studi di architettura e d'ingegneria, collaudi e analisi tecniche". Le informazioni di contabilità a questo livello di disaggregazione soffrono di un problema di ritardo di aggiornamento (l'ultimo dato disponibile è relativo a 2019); a fronte di tale limite, tuttavia, il vantaggio è quello di disporre di serie storiche lunghe, e di un set informativo che garantisce la coerenza nelle tendenze delle diverse variabili.

Il settore produttivo così definito è naturalmente più ampio rispetto all'attività dei soli professionisti impegnati nella progettazione. Lo spettro delle attività incluse è più ampio, e i soggetti coinvolti possono essere anche dipendenti di società del settore. Si tratta comunque di un universo che è largamente coincidente con il mondo dei professionisti; il settore è composto da circa 360mila occupati, di cui due terzi sono lavoratori autonomi.

Come anticipato, si tratta di un settore nel quale l'occupazione, dopo una fase di intensa crescita durata sino al 2008, si stabilizza.

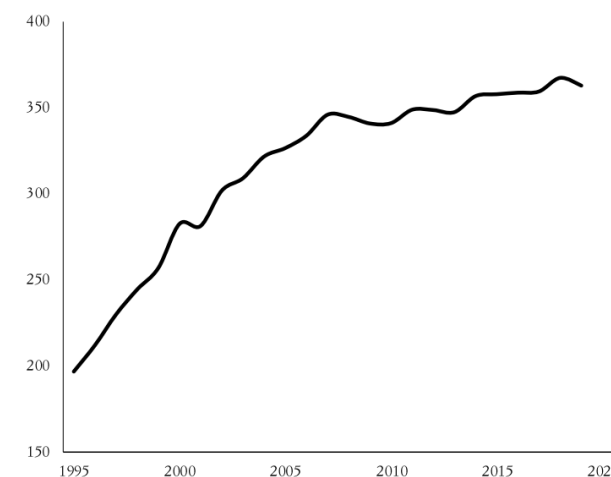
Questo comportamento è quindi asimmetrico rispetto all'attività del settore, strettamente legata all'andamento degli investimenti in costruzioni: l'occupazione negli studi di architettura e ingegneria di fatto aumenta quando l'attività del settore si espande, ma resta stabile quando l'attività del settore si contrae.

Tale andamento rivela una relativa difficoltà delle figure professionali del settore a "spostarsi" verso altri settori nelle fasi di crisi. Tale comportamento può essere spiegato sulla base di diversi fattori. Innanzitutto, le competenze dei professionisti di questo settore non sono sempre facilmente ricollocabili (vi è cioè un "mismatch" fra le professionalità acquisite e quelle richieste in altri settori); in parte vi sono ragioni di tipo anagrafico (soprattutto per i lavoratori anziani gli sforzi richiesti dal cambiamento sono eccessivi rispetto a benefici attesi su un periodo relativamente breve di attività professionale); terzo, vi sono fattori di tipo geografico (gli eccessi di offerta di lavoro sono maggiori al Sud, ma le opportunità di riconversione sono soprattutto al Nord e i costi di trasferimento, monetari e non, possono più che compensare i guadagni di reddito associati alla ricollocazione professionale); quarto, vanno ricordati gli aspetti di tipo culturale (le professioni portano a un coinvolgimento nella propria attività che investe anche lo status e la partecipazione indiretta alla gestione della cosa pubblica).

Evidentemente, il fatto che l'offerta resti rigida quando la domanda per questo tipo di professionalità si contrae, comporta che nei momenti di crisi delle costruzioni, siano i redditi dei professionisti, più che i livelli dell'occupazione, a svolgere la funzione di *shock absorber*.

Occupazione, settore "attività degli studi di architettura e d'ingegneria, collaudi e analisi tecniche"

Migliaia, dati annuali

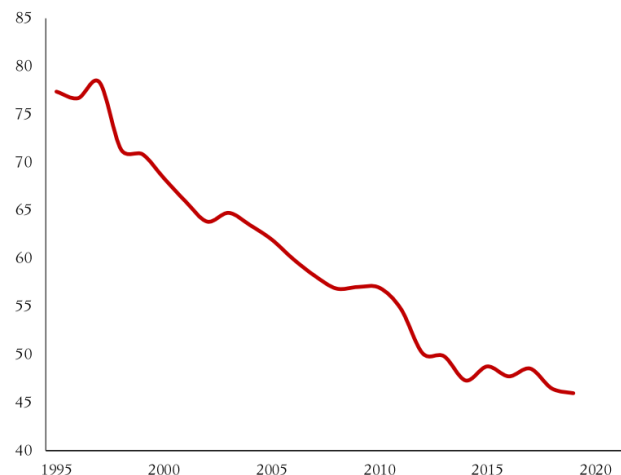


Fonte: Elaborazione REF Ricerche su dati Istat

A partire da queste considerazioni, è anche chiaro che le condizioni del mercato per i professionisti del mondo dell'edilizia nel corso degli anni duemiladieci sono state particolarmente penalizzanti, e questo potrebbe avere condizionato i comportamenti riducendo il potere di mercato ed esercitando una pressione al ribasso sui compensi. Questi comportamenti avrebbero anche influenzato le modalità di partecipazione ai bandi pubblici, favorendo pricing aggressivi. Ne deriverebbe quindi che all'abbassamento dei volumi di attività si sarebbe anche aggiunto un ridimensionamento dei prezzi praticati, a ulteriore detrimento del livello dei redditi per occupato.

Sempre dai dati di contabilità è possibile quantificare l'andamento di una variabile "proxy" dei redditi dei professionisti, rappresentata dal valore aggiunto per occupato (essendo un settore costituito prevalentemente da lavoratori autonomi l'informazione sui redditi dei dipendenti non è rappresentativa delle condizioni generali del settore); l'andamento di tale variabile è stato espresso in termini reali sulla base dell'andamento del deflatore dei consumi delle famiglie. Come si osserva dal grafico allegato, la caduta osservata negli ultimi venti anni è clamorosa, con una contrazione di oltre il 40% fra il 1997 e il 2019.

I redditi nel settore "attività degli studi di architettura e d'ingegneria, collaudi e analisi tecniche"
Valore aggiunto in migliaia di euro per occupato, in termini reali sulla base del deflatore dei consumi



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

E' evidente quindi come il periodo di crisi iniziato intorno al 2009 abbia portato a ridimensionamenti rilevanti dei redditi di questo settore. La situazione di difficoltà che ne emerge è utile come premessa all'analisi dei paragrafi successivi in quanto, proprio perché l'analisi si basa sulle evidenze degli anni passati, descrive comportamenti che sono evidentemente maturati in un contesto molto sfavorevole per i professionisti, e questo potrebbe avere condizionato, anche in maniera inconsapevole, le offerte nei bandi di gara.

Tuttavia, come abbiamo osservato, il quadro nel corso degli ultimi due anni è migliorato decisamente, e questo potrebbe modificare anche i comportamenti dei professionisti, allentando anche la spinta a comprimere le offerte nelle gare pubbliche.

L'andamento delle gare d'appalto per servizi di ingegneria e architettura

I trend descritti nel precedente paragrafo con riferimento all'andamento complessivo degli investimenti in costruzioni possono essere dettagliati soffermando l'attenzione sui bandi pubblici. A tal fine, nelle pagine seguenti è presentata dapprima un'analisi dell'andamento storico delle procedure di gara avviate in Italia tra il 2015 ed il 2021, e poi un'analisi sulle sole gare relative a servizi di ingegneria e architettura, attinenti quindi alla fase di progettazione o direzione tecnica dei lavori. L'analisi proseguirà poi con una disamina degli andamenti sulla base del criterio di aggiudicazione e dei ribassi praticati dagli operatori economici offerenti.

Ripresa del numero di gare, specialmente per i lavori pubblici

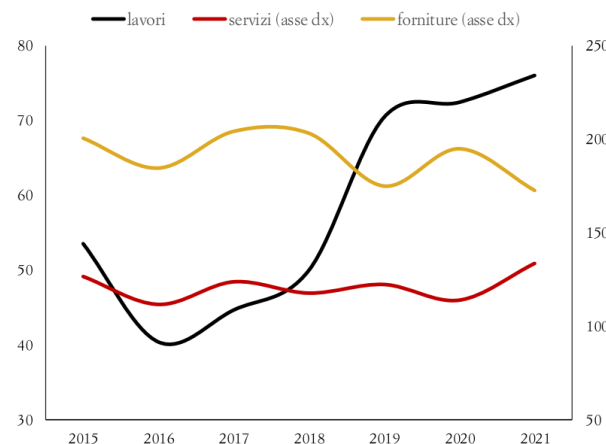
L'entrata in vigore del Codice Appalti nell'aprile del 2016 ha profondamente riformato la disciplina, con evidenti conseguenze sull'andamento delle opere pubbliche in Italia. In particolare, utilizzando i dati forniti dal sistema ANAC per il periodo 2015-2021, per il complesso delle gare bandite si osserva nel 2016 un calo del numero delle procedure di gara (per lavori, servizi e forniture), in parte dovuto all'incertezza generata dalla corposa modifica normativa, con una successiva ripresa a partire dal 2017. Anche in termini di importo si osserva una crescita dopo il 2016, che rallenta a partire dal 2019 (si rimanda ai grafici A4.1 e A4.2 in Appendice).

Focalizzandosi, invece, sul solo segmento dei lavori, si osserva una fase di ripresa dal 2019, con un andamento analogo a quanto riportato in altri studi³. La maggior crescita del numero di lavori si è avuta nelle regioni del Mezzogiorno.

³ La finanza territoriale (rapporto 2020); Note di lavoro Upb (2020).

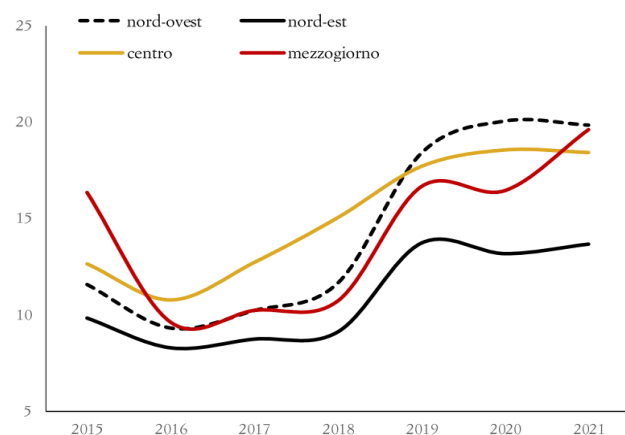
In generale si osserva una ripresa del settore delle opere pubbliche, trainata soprattutto dagli enti locali, che negli anni passati erano stati colpiti in maniera più pesante dalle esigenze di risanamento dei conti pubblici. Si segnala, in particolare la performance migliore riportata dai Comuni di minori dimensioni. Rimane abbastanza stabile, invece, il numero di opere pubbliche bandite da Amministrazioni centrali e Regioni.

Procedure di gara per tipologia
Migliaia di gare



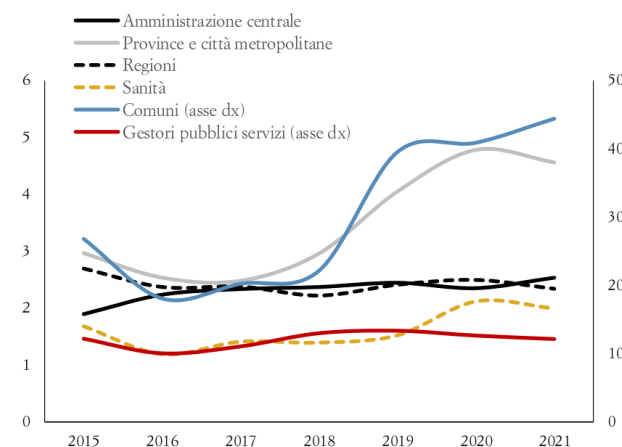
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Opere pubbliche bandite per area geografica
Migliaia di gare



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Opere pubbliche bandite per tipologia di ente appaltante
Migliaia di gare



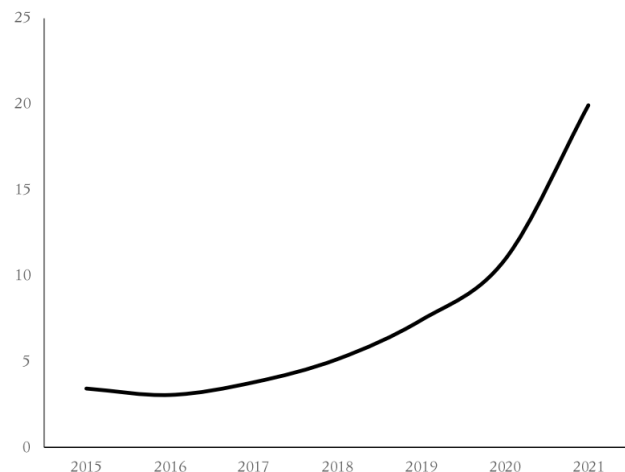
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Numero di gare per servizi di ingegneria e architettura in crescita, i Comuni gli enti più propositivi

Focalizzando l'analisi sulle sole gare relative ai servizi di ingegneria e architettura (SIA), si osserva una performance migliore rispetto al totale delle gare. Emerge chiaramente l'impatto della ripresa degli investimenti pubblici sull'andamento dei bandi di progettazione.

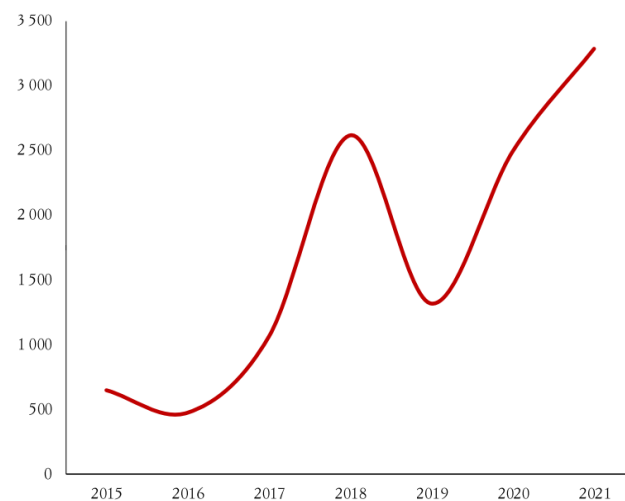
In particolare, negli ultimi anni il numero di procedure è aumentato in tutte le aree del Paese, per tutte le tipologie di ente appaltante e per tutte le classi di importo. Per quanto riguarda l'importo medio delle gare, si osserva un picco nel 2018, dovuto principalmente a grandi investimenti di Rete Ferroviaria Italiana (importo complessivo di circa 1.39 miliardi di euro). Nel 2021 nonostante il forte incremento del numero di procedure, si osserva un importo medio in discesa, segnalando un incremento di procedure di importo più modesto: possibile conseguenza, questa, dei decreti semplificazione del 2020 e 2021, che attraverso un procedimento burocratico più snello hanno permesso un maggior ricorso alle procedure di appalto anche ad enti di minori dimensioni o per lavori di minore entità.

Numero di gare pubbliche per servizi di ingegneria e architettura
Migliaia di gare



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

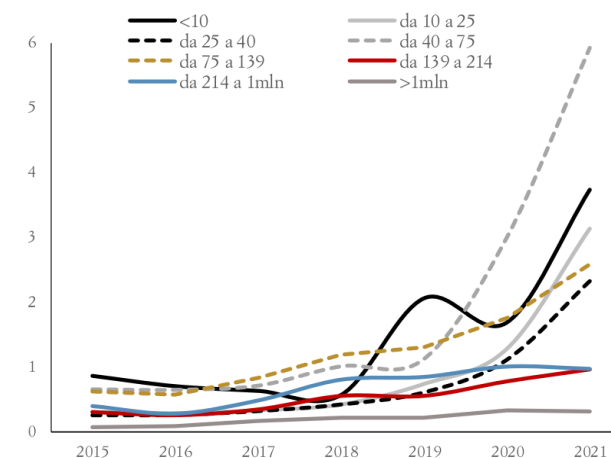
Importo totale gare pubbliche per servizi di ingegneria e architettura
Milioni di euro



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Difatti, dall'andamento del numero di procedure per classi di importo si osserva come le gare con una crescita maggiore siano state quelle di importo inferiore a 75mila euro. In particolare, per questo tipo di gare si verifica un'impennata a partire dal 2020, anno in cui il Decreto Semplificazioni ha innalzato la soglia per l'affidamento diretto (dai 40mila euro previsti dal Codice appalti a 75mila euro), rendendole più semplici ed appetibili per le stazioni appaltanti. Questa tendenza è proseguita anche nel 2021, con l'innalzamento della soglia da 75 a 139mila euro.

Numero di gare di ingegneria e architettura per classe di importo
Classi di importo in migliaia di euro



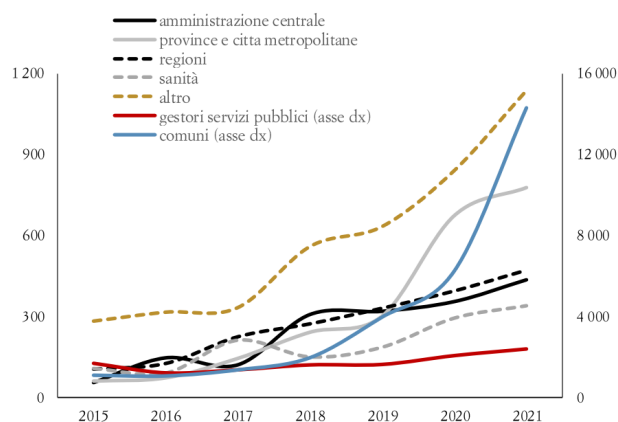
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Per quanto riguarda le diverse tipologie di ente, invece, la performance migliore è registrata, così come per il totale delle gare, dai Comuni, che presentano un numero di procedure attivate fortemente in crescita. La crescita è stata più vivace in quelli di minori dimensioni.

Gli enti che avviano procedure di gara ad importo medio maggiore sono quelli del settore sanitario, le amministrazioni centrali e gli enti privati gestori di servizi pubblici. Proprio questi ultimi fanno registrare un picco di importi medi di gara nel 2018, dovuti ai grandi investimenti in progettazione di Rete Ferroviaria Italiana già menzionati. Nello stesso anno, anche la Regione Campania ha bandito progetti di notevole entità, con un importo medio di circa quattro milioni di euro (si veda il grafico A4.7 in Appendice). Per quanto riguarda, infine, l'area geografica, i dati evidenziano un

incremento delle gare in tutte le ripartizioni territoriali, con una netta predominanza, in termini di importo, del Centro Italia, dato che a Roma si collocano le sedi, oltre che delle amministrazioni centrali, anche di molte società concessionarie di servizi pubblici. Questo vale ancor di più per le gare relative ai servizi di ingegneria e architettura (si veda il grafico A4.6 in Appendice).

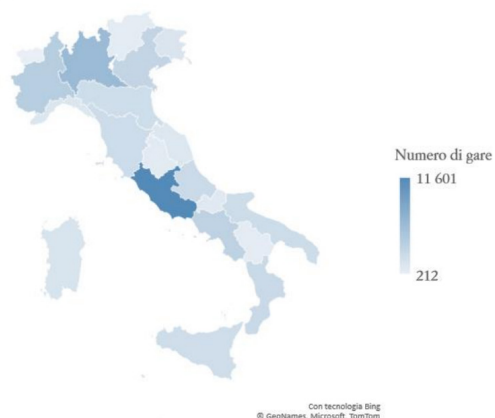
Numero di gare di ingegneria e architettura per tipologia di ente appaltante



* Altro comprende fondazioni, associazioni, scuole ed università, enti ecclesiastici, stazioni appaltanti non classificabili come nessuna delle precedenti

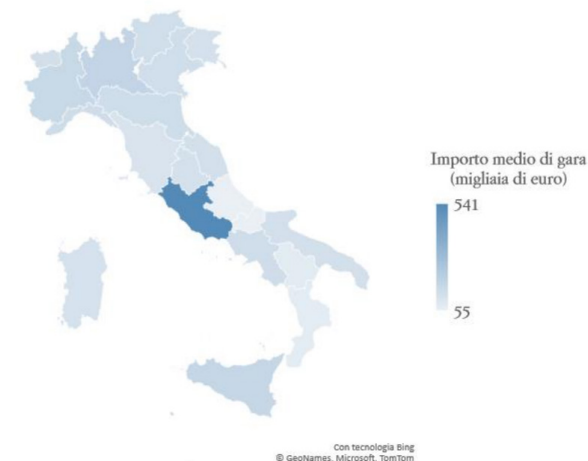
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Procedure di gare di ingegneria e architettura per regione
2015-2021



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

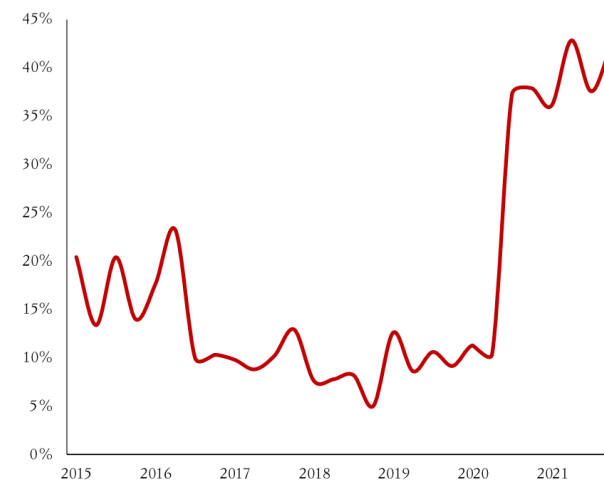
Importo medio gare di ingegneria e architettura per regione
2015-2021



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

In termini di procedura di scelta del contraente, si osserva un incremento di progetti assegnati in affidamento diretto dal 2020 in concomitanza con l'innalzamento della soglia sotto la quale è possibile tale procedura⁴: tale andamento è quindi riferibile per lo più ai cambiamenti normativi.

Quota delle gare SIA assegnate in affidamento diretto (in % degli importi)



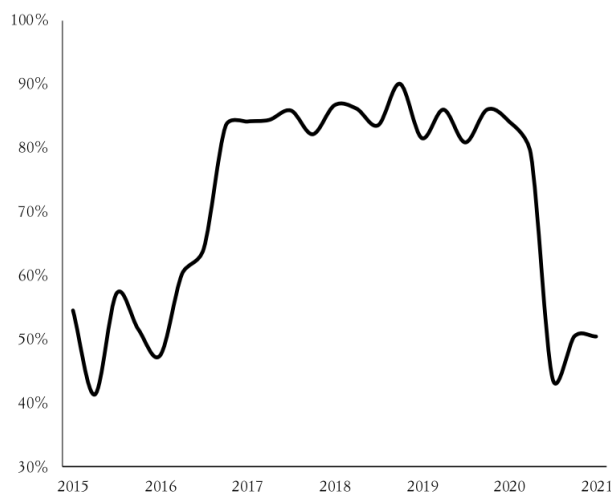
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

4 Tale soglia è stata aumentata dapprima da 40 a 75mila euro, e nel 2021 a 139mila euro.

Per quanto riguarda invece il criterio di aggiudicazione, vale a dire massimo ribasso (MR) piuttosto che offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), si osserva un aumento della quota di gare aggiudicate con criterio OEPV a partire dal 2016, anno in cui il Codice Appalti ha introdotto l'obbligo di utilizzare tale criterio per le gare relative a servizi di ingegneria e architettura di importo superiore a 40mila euro.

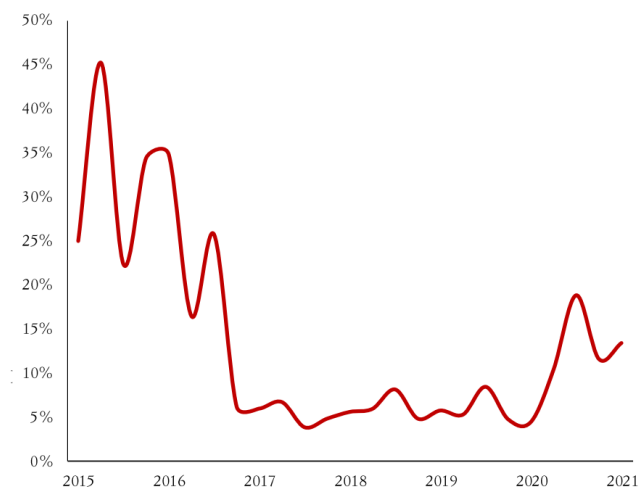
Proprio per questo motivo, infatti, le gare assegnate con criterio OEPV rappresentano la quasi totalità degli importi, almeno fino al 2020. Negli ultimi due anni, però, tale quota diminuisce per l'effetto combinato dell'aumento delle gare assegnate in affidamento diretto e delle gare aggiudicate con criterio del massimo ribasso⁵.

Quota delle gare SIA aggiudicate con criterio OEPV (in % degli importi)



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Quota delle gare SIA aggiudicate con criterio MR (in % degli importi)

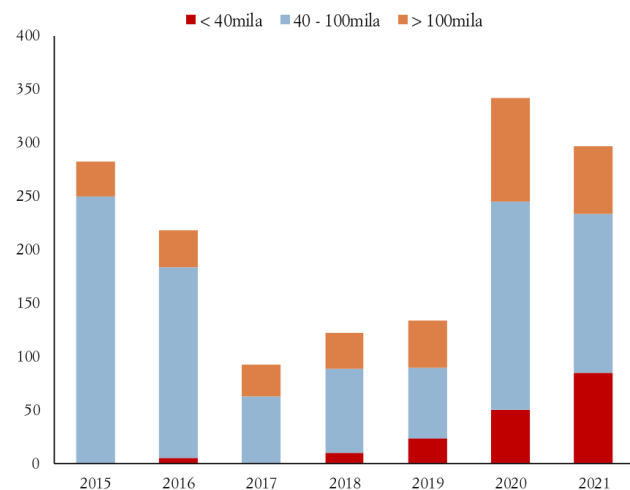


Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

A partire dal 2020, infatti, si osserva un aumento dei progetti aggiudicati con criterio del Massimo Ribasso, seppur non ci sia stata alcuna modifica normativa in tal senso (rimane in vigore l'articolo 95 del Codice Appalti che impone l'obbligo del criterio OEPV per gare SIA di importo superiore a 40mila euro). In particolare, la maggior parte delle gare al MR si concentra nell'importo compreso tra i 40 ed i 100 mila euro, mentre solo una parte minoritaria riguarda progetti al di sotto dei 40mila, che, secondo la normativa, è proprio il valore soglia. Va tuttavia segnalato che la base dati gestita da Anac, su cui si basa quest'analisi, è pensata per censire le sole gare di importo superiore ai 40mila euro. Quindi, seppur siano registrate alcune procedure di importo inferiore, è molto probabile che il loro numero sia sottodimensionato.

⁵ I grafici che seguono sono aggiornati al primo trimestre 2021 per attenuare l'effetto di un bias temporale: data la disponibilità dei dati a dicembre 2021, le gare più recenti, qualora fossero state già aggiudicate, sono per lo più aggiudicate con criterio del MR, che richiede minori tempi di scelta del vincitore da parte dell'amministrazione appaltante, contrariamente al criterio OEPV che invece richiede la valutazione, oltre che dell'offerta economica, anche della qualità tecnica dell'opera, portando inevitabilmente ad un allungamento dei tempi di aggiudicazione. Inoltre, le informazioni riportate nei grafici seguenti sono al netto delle gare bandite dai gestori privati dei pubblici servizi, che seguono talvolta regolamenti speciali, e presentano degli importi medi di gara decisamente fuori scala rispetto alle altre tipologie di stazioni appaltanti (importo medio di gara di 615mila euro contro un importo medio complessivo di 222mila euro).

Numero di gare SIA aggiudicate con criterio edl MR per classi di importo



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Per i motivi appena illustrati, le analisi successive, che si propongono l'obiettivo di valutare le caratteristiche di esecuzione dei progetti aggiudicati con diversi criteri di aggiudicazione, riguarderanno anche gare bandite col criterio del MR riferite a valori sopra la soglia legale di 40mila euro, così da avere una maggiore disponibilità di dati. Per lo stesso motivo, saranno considerate anche le gare bandite da enti concessionari di pubblici servizi, che, proprio perché soggette ad una disciplina particolare, sono talvolta aggiudicate al massimo ribasso. Ciò in quanto, nonostante le regole speciali a cui sono sottoposte, tali gare non sono esenti dalle problematiche che un ribasso eccessivo potrebbe comportare, il cui studio è proprio lo scopo dell'analisi.

Criteri di aggiudicazione e ribassi: gli effetti sui progetti e sulle opere

In generale, fra le diverse procedure di scelta del contraente l'affidamento diretto è per sua natura quella che consente una fase di selezione più "snella". Tipicamente si tratta del criterio che attribuisce la maggiore discrezionalità all'ente, mettendo quindi il responsabile del progetto nella condizione di individuare i professionisti più idonei. La principale ragione per la quale il criterio dell'affidamento diretto è limitato dalla normativa è la possibile presenza di conflitti di interesse, tali da indurre l'amministrazione a perseguire nelle proprie scelte obiettivi non in linea con l'interesse generale.

D'altra parte, anche le procedure competitive, siano esse il Massimo Ribasso o l'Offerta Economicamente più Vantaggiosa, non sfuggono del tutto ai problemi di conflitti d'interesse, e al contempo non è detto che il diverso criterio di selezione che esse propongono rispetto alla completa discrezionalità dell'affidamento diretto si riveli in grado di migliorare gli esiti delle procedure.

Per queste ragioni, un confronto delle diverse modalità di assegnazione dei bandi, provando ad associare ad essi alcuni indicatori degli esiti della procedura, può risultare utile per inquadrare i termini del problema. Va tuttavia anche ricordato che il confronto fra i diversi metodi di selezione del contraente dal punto di vista delle caratteristiche delle gare e dei rispettivi esiti non è immediato. In particolare, perché, per i vincoli normativi all'utilizzo delle diverse procedure, la dimensione dei bandi che utilizzano ciascun tipo di procedura è molto diversa. In particolare, l'OEPV tende a caratterizzare i bandi di dimensione maggiore. Tuttavia, va anche detto che il valore al quale si colloca la soglia per il Massimo Ribasso nell'ambito dei SIA, pari a 40mila €, è in grado di ricomprendere molte delle attività svolte dai professionisti interessati, soprattutto con riferimento ai bandi degli enti locali.

In questo paragrafo illustriamo un confronto tra caratteristiche di gare

aggiudicate con diversi criteri di aggiudicazione. La banca dati utilizzata è fornita da Anac, e raccoglie il totale di gare bandite tra il 2015 ed il 2021, con associati, dove disponibili, alcuni indicatori relativi agli esiti della procedura, come ad esempio, durata, ritardo sui tempi previsti, sospensioni e varianti.

In particolare, l'analisi si riferisce a un sottoinsieme delle gare, ovvero quelle relative ai Servizi di Ingegneria e Architettura (SIA). Queste gare comprendono, ad esempio, servizi di progettazione di edifici o costruzioni, servizi di consulenza architettonica, studi di fattibilità e di ingegneria⁶.

Ciò detto, le analisi seguenti verteranno sul confronto tra gare competitive aggiudicate sulla base dei due diversi criteri di aggiudicazione del Massimo Ribasso e dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa, tralasciando quindi, almeno in un primo momento, gli affidamenti diretti. Questo perché l'affidamento diretto è frutto di una scelta discrezionale della stazione appaltante (seppure la normativa preveda un principio di rotazione degli inviti), e non si hanno quindi dati per valutare quale sia stato il processo decisionale alla base dell'aggiudicazione.

Al contrario, le procedure competitive consentono, attraverso i dati sul numero di operatori economici offerenti, sul criterio adottato e sul ribasso praticato, di valutare l'impatto del metodo di scelta dell'operatore economico vincitore della gara sulla successiva fase di progettazione. In particolare, saranno analizzate e confrontate dapprima le caratteristiche di gare bandite con diversi criteri di aggiudicazione, e poi di gare aggiudicate praticando ribassi contenuti o elevati, indipendentemente dal criterio previsto nel bando di gara.

Si rimanda invece ad un paragrafo successivo per un'analisi sull'affidamento diretto, che comunque riguarda una parte significativa delle gare per servizi di ingegneria e architettura.

Procedure competitive: il ruolo del criterio di aggiudicazione

La particolarità dei progetti non affidati direttamente ma mediante procedure di gara è appunto la competizione tra due o più operatori economici per l'ottenimento dell'incarico pubblico. Tale competizione può avvenire mediante diversi metodi. La tipologia di gara ordinaria è la procedura aperta, in cui tutti gli operatori economici possono presentare un'offerta. Nelle procedure negoziate e ristrette, invece, è la stazione appaltante che seleziona i soggetti idonei a partecipare alla gara, rispettivamente prima e

⁶ Si veda la Tabella A3.1 in Appendice per un elenco esaustivo delle tipologie di gare incluse nell'analisi, sulla base del codice Cpv.

dopo dell'invio della domanda di partecipazione da parte di questi ultimi⁷. Per le gare SIA aggiudicate tra il 2015 ed il 2021 il numero medio di operatori economici offerenti è di 5.59, che aumentano a 7.83 all'interno della classe delle gare di importo medio-alto, cioè compreso nella classe 214mila - un milione di euro, che evidentemente controbilancia l'appetibilità della gara con la complessità del progetto, garantendo il maggior afflusso di partecipanti. Le procedure che attirano meno operatori economici sono quelle di importo più contenuto (la media è inferiore a 5 per le procedure di importo inferiore a 214mila euro) o di importi molto elevati (superiori a un milione di euro), per i quali la dimensione stessa della gara discrimina molte imprese dalla possibilità di partecipazione.

A livello geografico non si riscontrano invece particolari differenze, con un numero di operatori partecipanti compreso tra 5 e 6 in tutte le aree del Paese. C'è una maggiore partecipazione alle gare di progettazione bandite da Amministrazione centrale e Province (unici enti le cui procedure raggiungono un numero medio di imprese partecipanti superiore a 6). Come era lecito aspettarsi, il tipo di procedura che garantisce la maggior concorrenza è la procedura aperta (con una media di 8.94 partecipanti).

In questo contesto, il ruolo del criterio di aggiudicazione assume un'importanza centrale, al fine di selezionare, tra le offerte presentate, l'operatore economico che riesca a garantire i migliori esiti per l'opera da realizzare ed il miglior impiego delle risorse pubbliche. In particolare, l'art. 95 del Codice dei Contratti Pubblici impone alle stazioni appaltanti l'obbligo di utilizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) per gare SIA di importo superiore a 40mila euro. Il criterio del massimo ribasso (MR) ha quindi un ruolo residuale, in quanto possibile solo per commesse di importo ridotto ed in virtù di alcune eccezioni, come, ad esempio, per le gare bandite dai privati gestori di pubblici servizi, soggette spesso a regolamenti speciali. Nonostante ciò, il 30 per cento delle gare competitive che hanno dati sul criterio di aggiudicazione, sono aggiudicate al massimo ribasso⁸. Tale percentuale è però decrescente al crescere dell'importo di gara.

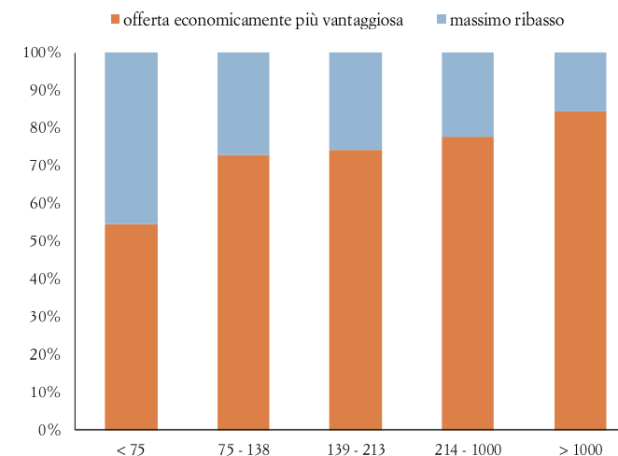
Come accennato nel paragrafo precedente, per le analisi riportate in questo paragrafo sono state prese in considerazione anche gare aggiudicate con criterio del MR di importo superiore a 40mila euro e bandite da enti

⁷ Si veda il Glossario in Appendice per una descrizione più dettagliata di procedura aperta, ristretta e negoziata

⁸ In merito alla distribuzione delle gare al massimo ribasso, il 43% sono gare bandite nelle regioni del Centro Italia, e, coerentemente, il 45% da gestori privati dei pubblici servizi, la maggior parte dei quali ha sede, appunto, a Roma

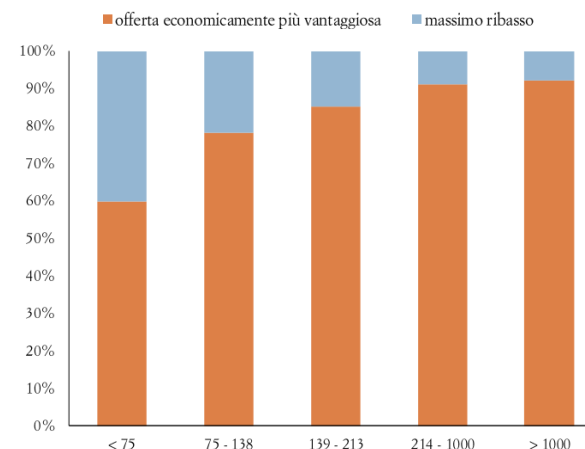
privati concessionari, per avere maggiori disponibilità di dati ed effettuare confronti statistici più robusti.

Percentuale del numero di gare aggiudicate con criterio del MR o OEPV
2015-2021, per classi di importo in migliaia di euro



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Percentuale del numero di gare aggiudicate con criterio del MR o OEPV
2015-2021, per classi di importo in migliaia di euro (esclusi privati concessionari e settori speciali)



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

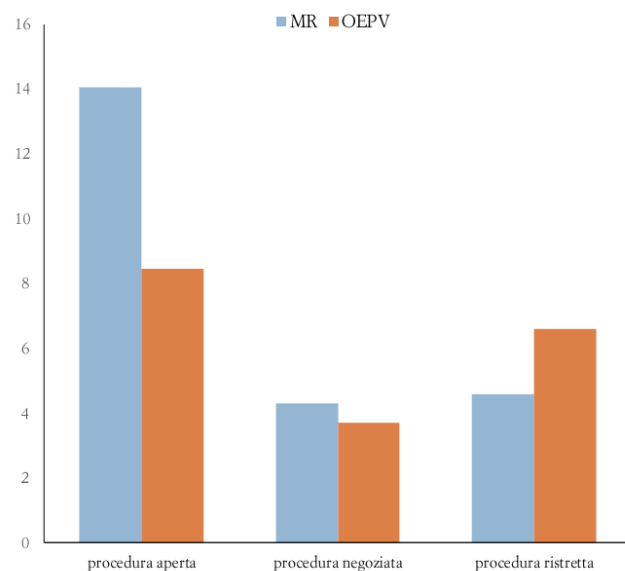
Per il totale delle gare di progettazione il massimo ribasso medio è circa del 21 per cento, mentre il ribasso di aggiudicazione medio è circa del 18 per cento.

Inoltre, le gare a cui si associano i maggiori ribassi sono quelle bandite da Amministrazione centrale e Province, tanto in termini di massimo ribasso offerto quanto di ribasso di aggiudicazione; possibile conseguenza, questa, della maggior concorrenza, visto che, come evidenziato poco sopra, questi sono gli enti alle cui gare partecipano, in media, un maggior numero di operatori economici.

Più concorrenza nelle procedure al MR, ma anche più offerte escluse

Il criterio del massimo ribasso attira un numero medio maggiore di partecipanti, quasi il doppio nelle procedure aperte. Di fatto il massimo ribasso, essendo una procedura più “snella”, richiede un minore investimento per la redazione di un progetto di gara, e quindi ne incoraggia la partecipazione.

Numero medio di operatori economici offerenti per tipo di procedura
2015-2021



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Connesso al tema delle offerte presentate, c'è il tema di quelle che vengono escluse⁹.

Le gare che presentano almeno un'offerta esclusa sono, complessivamente, il 3.41 del totale¹⁰. In generale, il fenomeno delle offerte escluse riguarda principalmente le procedure aperte, in cui non c'è nessun controllo preventivo delle offerte presentate, al contrario di come avviene nelle procedure ristrette e negoziate dove c'è una sorta di verifica a monte dei soggetti partecipanti da parte della stazione appaltante, con procedimento differenziato a seconda del tipo di procedura¹¹.

Distinguendo per criterio di aggiudicazione, le gare con almeno un'offerta esclusa sono il 4.62 per cento delle gare aggiudicate con massimo ribasso, mentre solo il 2.95 per cento se l'aggiudicazione avviene con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tale differenza è ancora più accentuata se si prendono le sole procedure aperte appunto. Inoltre, sempre nelle procedure aperte, il numero di offerte escluse è sempre maggiore nelle procedure al massimo ribasso, sia se considerate in valore assoluto, sia in percentuale sul totale delle offerte presentate.

Offerte escluse nelle gare di progettazione

2015-2021, solo procedure aperte

	MR	OEPV	totale
% di gare con almeno un'offerta esclusa	14.88%	2.96%	3.80%
numero medio di offerte escluse	1.22	0.07	0.15
numero medio di offerte escluse (se presenti)	8.22	2.27	3.91
% di offerte escluse sul totale delle offerte presentate (media)	3.94%	0.86%	1.05%

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

⁹ Le principali cause di esclusione di un'offerta sono - oltre ad errori, irregolarità o omissioni nella presentazione dell'offerta stessa - il mancato rispetto dei requisiti minimi stabiliti dal bando o un ribasso superiore alla soglia di anomalia calcolata secondo quanto disposto dall'art. 97 del Codice dei Contratti Pubblici

¹⁰ La maggior quota di gare con esclusioni si ha tra le gare bandite dai gestori privati dei pubblici servizi, che essendo quelle ad importo mediamente maggiore sono anche associate ad un maggior grado di complessità.

¹¹ Si veda il Glossario per la descrizione dettagliata di procedura aperta, ristretta e negoziata.

In sostanza, è vero che le gare aggiudicate al massimo ribasso garantiscono una concorrenza maggiore mediante un numero più elevato di operatori economici partecipanti, ma è anche vero che il vantaggio di tale maggiore concorrenza viene, almeno in parte, eroso dalla successiva esclusione di un numero maggiore di offerte. Inoltre, proprio l'esclusione di un numero maggiore di partecipanti indica che il MR attrae soggetti anche meno forti, che non parteciperebbero a una procedura con criterio OEPV, disponendo di pochi vantaggi competitivi al di fuori di quello del prezzo.

Col MR tempi di aggiudicazione più veloci, ma più ritardi e sospensioni in corso d'opera¹².

In fase di aggiudicazione, quando la gara è al massimo ribasso la procedura è più veloce (durata media di aggiudicazione di 132 giorni, contro i 148 dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹³), dato che, in questo caso la valutazione delle offerte si basa esclusivamente sul rispetto dei requisiti minimi e non sulla qualità dell'opera, come invece avviene col criterio OEPV. La differenza, tuttavia, non sembra così marcata, e ciò potrebbe essere dovuto dal fatto che anche nelle procedure al Massimo Ribasso si hanno rallentamenti legati alla valutazione, e alla successiva esclusione, delle offerte anomale o comunque non conformi ai criteri stabiliti nel bando di gara.

Una volta avvenuta l'aggiudicazione, nella successiva fase di progettazione, alle gare bandite al massimo ribasso si associano, in media, più giorni di ritardo e di sospensioni, un numero medio maggiore di sospensioni per singolo progetto e varianti di importo più elevato (in proporzione al valore totale del progetto¹⁴). Tutto ciò nonostante le gare aggiudicate con criterio OEPV siano tendenzialmente caratterizzate da importi maggiori, e quindi

¹² La banca dati Anac contiene al proprio interno diverse basi di dati. Le informazioni sui ritardi, le sospensioni e le varianti in corso d'opera sono riferite a un numero di osservazioni inferiore rispetto all'universo delle gare SIA che sono stato utilizzate per le analisi di cui ai paragrafi precedenti. Per queste ragioni non è talvolta possibile un confronto puntuale dei risultati, in quanto le elaborazioni più dettagliate restituiscono spesso degli ordini di grandezza differenti.

¹³ Vale la pena sottolineare che se si escludono da questo confronto i gestori privati concessionari, la durata di aggiudicazione media col criterio del Massimo Ribasso scende a 69 giorni, mentre rimane sostanzialmente invariata quella associata al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il tempo medio di aggiudicazione rimane tuttavia significativo anche per le gare al MR.

¹⁴ I dati per sospensioni, ritardi e varianti, che sono riportati qui e nei successivi paragrafi si riferiscono alla sola fase di progettazione. In un paragrafo successivo, invece, si cercheranno di studiare gli effetti che le modalità di aggiudicazione della fase di progettazione hanno sulla corrispondente opera realizzata.

ragionevolmente più esposte a ritardi, varianti in corso d'opera o sospensioni.

Anche in questo caso, così come avviene per i soggetti partecipanti e le offerte escluse, l'efficienza che il massimo ribasso comporta nella fase di aggiudicazione della gara, viene erosa dai successivi ritardi in fase di progettazione. Se si guarda alle procedure aperte e negoziate, tali differenze sono ancora più accentuate rispetto a quanto non lo siano per il totale delle procedure.

Ritardi, sospensioni e varianti sulla fase di progettazione per criterio di aggiudicazione

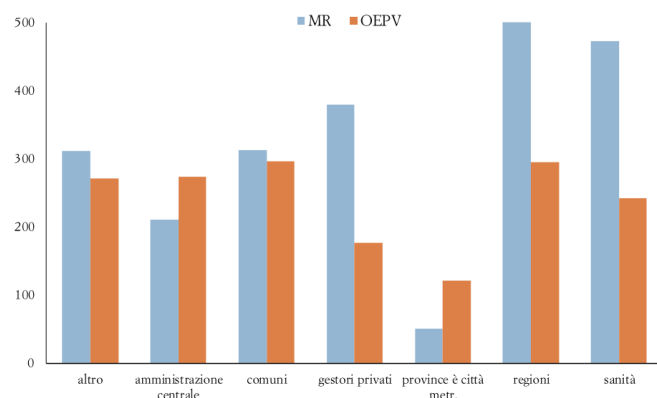
2015-2021, solo gare competitive

	Massimo ribasso	Offerta economicamente più vantaggiosa
Media giorni di ritardo sul progetto	317	258
Media sospensioni per progetto	1.67	1.37
Media giorni di sospensione sul progetto	183	131
Media importo varianti sul progetto (% su importo base d'asta)	94%	90%

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Cercando di differenziare l'analisi per alcune caratteristiche di gara, conclusioni interessanti riguardano i ritardi che si associano alle gare di progettazione aggiudicate con diversi criteri dai diversi enti appaltanti. In particolare, si osserva che i ritardi associati alle procedure al massimo ribasso sono più lunghi rispetto a quelli associati al criterio OEPV per tutti gli enti, tranne che per province e amministrazioni centrali, che come evidenziato poco sopra, sono gli enti le cui gare subiscono ribassi maggiori, segnalando che con ribassi elevati, anche se la gara è aggiudicata con criterio OEPV, potrebbero comunque esserci ritardi o lungaggini burocratiche consistenti.

Media dei giorni di ritardo nella fase di progettazione per ente appaltante
2015-2021, solo progetti ultimati con ritardo



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Il massimo ribasso potrebbe creare una selezione avversa

Altre conclusioni interessanti possono essere tratte dall'analisi delle gare con ribasso di aggiudicazione nullo, cioè con un importo di aggiudicazione pari alla base d'asta¹⁵. Di tali gare, il 61% è aggiudicato con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e il 39% con il massimo ribasso. Coerentemente con le analisi sopra riportate, le gare a ribasso nullo presentano meno sospensioni, varianti, e giorni di ritardo sul progetto rispetto al totale delle gare. Differenziando questi progetti in base al criterio con cui sono stati messi a bando, è molto interessante notare come, nonostante non ci siano ribassi, le gare bandite col criterio del massimo ribasso portino ad esiti peggiori.

Ritardi, varianti e sospensioni sulla fase di progettazione, per progetti aggiudicati a ribasso nullo
2015-2021, valori medi

criterio di aggiudicazione	sospensioni per progetto	giorni di sospensione	varianti per progetto	importo varianti (% su base d'asta)	giorni di ritardo	giorni di ritardo (se in ritardo)
MR	2.10	338	1.73	91%	175	347
OEPV	1.35	79	1.51	85%	88	213

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

¹⁵ Le gare aggiudicate a ribasso nullo costituiscono il 25% del totale delle gare competitive, il 31% delle gare aggiudicate al massimo ribasso e il 21% delle gare bandite aggiudicate con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Inoltre, le gare aggiudicate senza ribasso sono principalmente quelle di dimensione medio-piccola (più del 70% riguarda procedure di importo inferiore a 214mila euro).

In sintesi, anche se la gara non produce ribassi, il solo fatto che essa sia bandita al massimo ribasso genera più problematiche in fase di progettazione, segnalando una possibile selezione avversa, secondo cui una gara bandita col criterio del MR potrebbe attirare concorrenti meno preparati, o che, per essere competitivi, si vedono costretti a proporre compensi eccessivamente bassi, con conseguenti difficoltà a portare a termine la fase di progettazione rispettando tempi ed importi previsti al momento della stipula.

Il trade-off del ribasso eccessivo: un risparmio che genera più sospensioni e varianti in corso d'opera

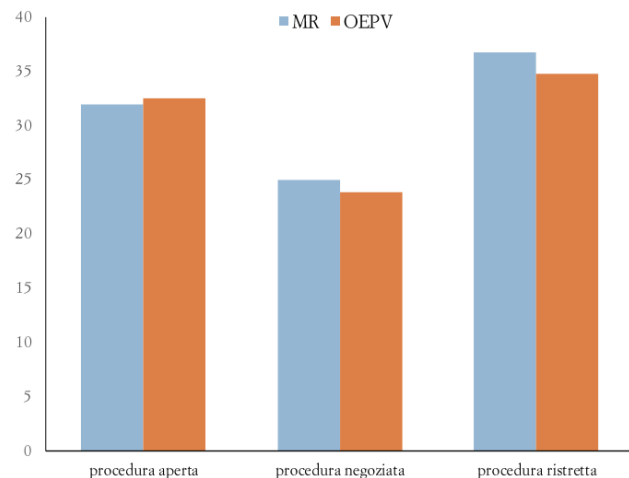
Il tema dei ribassi elevati è rilevante non solo in relazione alle gare effettuate con il criterio del MR. Stando ai dati ANAC, nel 24 per cento dei casi anche nelle gare che adottano il criterio dell'OEPV si aggiudica la gara l'operatore che pratica il ribasso maggiore. In questo modo una gara che prevede il criterio dell'OEPV, qualora fosse vinta da un operatore economico che pratica un ribasso eccessivo, potrebbe ricondurre alle stesse problematiche delle gare aggiudicate al massimo ribasso.

Un aspetto interessante è che i massimi ribassi offerti nei due tipi di gare tendono a non essere troppo diversi (massimo ribasso medio per MR e OEPV rispettivamente pari a 23.97 per cento e 28.62 per cento), come anche i ribassi a cui le gare vengono aggiudicate. Proprio i ribassi di aggiudicazione evidenziano che, in media, i risparmi che si ottengono col massimo ribasso non sono poi così sostanziosi, e per le procedure aperte sembrano non esserci affatto. Ciò potrebbe essere dettato dal fatto che, mentre nelle procedure al massimo ribasso sono previste le esclusioni delle offerte anomale (cosiddetto taglio delle ali), nelle gare bandite con criterio OEPV questo non avviene, portando così a valori medi dei ribassi non troppo diversi nelle due tipologie di gare.

Pertanto, piuttosto che confrontare procedure bandite con criteri di aggiudicazione diversi, è forse più interessante studiare le differenze tra gare aggiudicate con un ribasso contenuto o elevato, a prescindere dal criterio con cui tali progetti erano stati banditi. Per classificare le procedure in base all'entità del ribasso si è utilizzato il

valore mediano della distribuzione dei ribassi di aggiudicazione¹⁶. In questo caso, notiamo che le gare aggiudicate con un alto ribasso sono associate, in media, a maggiori giorni di ritardo sulla consegna prevista del progetto. Tale differenza è massima se si considerano le sole procedure aperte, con, in media, 100 giorni di ritardo in più quando il ribasso di aggiudicazione è elevato (se si considerano le sole gare effettivamente in ritardo).

Media del ribasso di aggiudicazione sul progetto (in percentuale su base d'asta)
2015-2021



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Inoltre, la maggior parte dei ritardi rilevati dai SAL¹⁷ periodici e di contenziosi si hanno tra le gare con un maggior ribasso di aggiudicazione, così come anche i progetti sospesi almeno una volta per impedimenti di natura tecnica o amministrativa, i progetti che hanno subito una o più varianti in corso d'opera, o terminati in ritardo sui tempi di consegna previsti, con quote che si attestano spesso oltre il 70 per cento del totale.

Occorre sottolineare che, avendo usato la mediana come valore soglia, la numerosità dei due campioni (ad alto e basso ribasso) è la stessa, per cui osservare un maggior numero di ritardi, sospensioni e varianti in un campione rispetto all'altro è già un'informazione significativa.

¹⁶ In termini di importo, la maggior parte di gare ad alto ribasso (cioè con ribasso superiore al valore mediano) è costituita da gare di importo medio, con relativamente poche gare di importo piccolo (inferiore a 40mila euro) o elevato (superiore a un milione di euro) aggiudicate con ribassi elevati. In termini di procedura, invece, la maggior parte dei ribassi elevati si ha nelle procedure negoziate.

¹⁷ Per SAL si intendono i controlli sullo stato di avanzamento dei lavori, realizzati, a cadenza periodica, sui progetti di maggiori dimensioni.

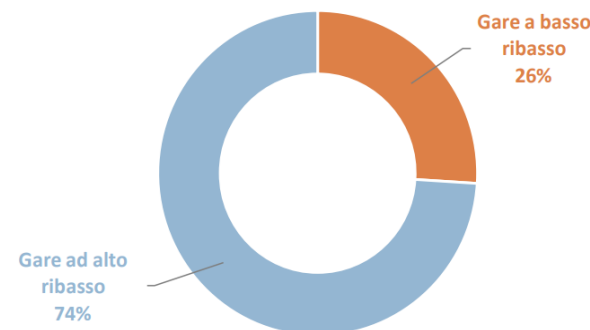
Ritardi, sospensioni e varianti sulla fase di progettazione per entità del ribasso di aggiudicazione
(sulla base del valore mediano dei ribassi, i campioni hanno quindi uguale numerosità)

	Basso ribasso	Alto ribasso
Media giorni di ritardo sul progetto (se in ritardo)	237	268
Media sospensioni per progetto	1.37	1.40
Media giorni di sospensione sul progetto	198	141
Media importo varianti sul progetto (% su importo base d'asta)	95%	92%
Distribuzione campionaria di:		
Ritardi sul progetto	34%	66%
Sospensioni sul progetto	24%	76%
Varianti sul progetto	26%	74%
Ritardi registrati dai SAL*	36%	64%
Contenziosi	12%	88%

*SAL: Stati di avanzamento lavori periodici, effettuati sui progetti di maggiori dimensioni

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Distribuzione del numero di varianti nella fase di progettazione
nei due sotto-campioni



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tuttavia, va segnalato che le gare con i ribassi più elevati riguardano solitamente progetti di entità più rilevante (l'importo mediano delle gare aggiudicate con ribasso basso e alto è, rispettivamente, di 62mila e 95mila euro)¹⁸, e questo potrebbe in parte spiegare il fatto che tali gare, essendo

¹⁸ Il fenomeno potrebbe essere spiegato dal fatto che il professionista/impresa ha un maggiore incentivo ad aggiudicarsi gare di importi maggiori, o semplicemente dal fatto che progetti di importo più elevato, quindi con più voci di spesa, consentono maggiori possibilità di manovra al ribasso sull'importo della gara.

oggettivamente più complesse, si associno a maggiori ritardi, sospensioni e varianti. Le differenze sono però talmente marcate che risulta difficile attribuire la causa del fenomeno esclusivamente all'effetto esercitato dall'entità della gara. Infatti, anche a parità di classe di importo della gara, il maggior numero di progetti sospesi o soggetti a varianti in corso d'opera è sempre costituito dalle gare aggiudicate con un elevato ribasso¹⁹.

Distribuzione di sospensioni e varianti sulla fase di progettazione per classe di importo ed entità del ribasso 2015-2021

Classe importo (migliaia di €)	progetti con almeno una sospensione		progetti con almeno una variante	
	% con basso ribasso	% con alto ribasso	% con basso ribasso	% con alto ribasso
< 75	22%	78%	31%	69%
75 - 138	29%	71%	38%	62%
139 - 213	49%	51%	32%	68%
214 - 1000	42%	58%	43%	57%
> 1000	25%	75%	25%	75%

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Per quanto riguarda i ritardi sulla consegna del progetto invece, la loro incidenza è maggiore, ed i giorni di ritardo più elevati, quando il ribasso è alto in tutte le classi di importo, ad eccezione della classe di importo medio-alto (214-un milione di euro). Inoltre, i giorni di ritardo nella fase di progettazione, in media, sono sempre maggiori quando il ribasso è elevato per tutte le categorie di ente appaltante, ad eccezione di Amministrazione centrale e Province che, come evidenziato in più occasioni, sono gli enti a cui si associano i ribassi maggiori e quindi presentano una mediana dei ribassi – cioè il valore soglia utilizzato per determinare l'entità del ribasso – più spostata verso valori elevati, rendendo più labile il confine tra ribasso elevato e contenuto²⁰.

19 L'analisi in questo caso non prende in considerazione la mediana complessiva del ribasso di aggiudicazione ma la mediana specifica di ogni classe di importo.

20 Anche in questo caso, il confronto è stato effettuato utilizzando il valore mediano dei ribassi specifico per le gare bandite da ogni categoria di ente appaltante

Giorni di ritardo sulla fase di progettazione per tipologia di ente appaltante ed entità del ribasso 2015-2021

	ribasso medio (in % su base d'asta)	Media giorni di ritardo	
		Basso ribasso	Alto ribasso
Altro	30.03	85	148
Amministrazione centrale	35.73	148	131
Comuni	26.78	101	165
Gestori dei pubblici servizi	23.47	87	117
Province e Città metropolitane	33.10	66	58
Regioni	30.94	103	203
Sanità	31.17	83	173

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

L'effetto combinato del criterio di aggiudicazione e dell'entità del ribasso: più danni se uno sconto eccessivo avviene nell'ambito di una gara al MR

Risultati molto interessanti emergono anche dall'analisi incrociata tra ribasso alto o basso e criteri di aggiudicazione. In particolare, si cerca di rispondere alla domanda: un ribasso alto nell'ambito di una gara al massimo ribasso ha effetti diversi da un ribasso elevato quando il criterio è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa?

Le gare aggiudicate ad alto ribasso sono da ascrivere per il 65 per cento al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con una composizione che rispecchia quella del campione complessivo, confermando il fatto che le gare OEPV non sono esenti da ribassi elevati. Se però si distingue, all'interno dei progetti aggiudicati con ribasso contenuto o elevato, tra gare bandite con criterio del massimo ribasso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa, emergono conclusioni interessanti. In particolare, sia nel sotto campione di gare aggiudicate a ribasso elevato che contenuto, il massimo ribasso si associa, tendenzialmente, a più giorni di ritardo, sospensioni e varianti sulla fase di progettazione. Inoltre, quando il ribasso è elevato le differenze tra MR e OPEV – in termini di giorni di ritardo – sono massime.

Ritardi, varianti e sospensioni sul progetto per criterio di aggiudicazione nei sotto campioni di ribasso basso ed alto 2015-2021, valori medi

ribasso di aggiudicazione	criterio di aggiudicazione	sospensioni per progetto	giorni di sospensione	varianti per progetto	importo varianti (% base d'asta)	giorni di ritardo	giorni di ritardo (se in ritardo)
basso	MR	1.74	229	1.54	93%	134	283
	OEPV	1.37	104	1.53	103%	121	238
alto	MR	1.61	145	1.67	95%	195	348
	ORPV	1.37	144	1.50	82%	161	273

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Conclusioni simili emergono anche se si considera la relazione inversa, vale a dire cosa accade all'interno delle gare competitive bandite con criterio del MR e dell'OEPV, quando il ribasso di aggiudicazione è alto o basso se confrontato con la mediana specifica dei ribassi per ogni criterio di aggiudicazione. Si ha in questo caso che, per entrambi i criteri, comunque ai ribassi elevati si associa una maggiore incidenza di sospensioni, varianti e ritardi. La durata media dei ritardi però è massima nelle procedure al massimo ribasso. Vale a dire, che si hanno più ritardi nella fase di progettazione quando il ribasso è alto rispetto a quando è contenuto, e questa differenza è maggiore se il ribasso avviene nell'ambito di una procedura al massimo ribasso (in media 45 giorni, contro i 25 giorni di differenza tra procedure ad alto e basso ribasso nell'ambito di una procedura OEPV).

La configurazione che genera quindi più ritardi in fase di progettazione è un ribasso elevato nell'ambito di una procedura al massimo ribasso. In definitiva, sicuramente un ribasso eccessivo causa problemi nella successiva esecuzione del progetto, e questi problemi sono amplificati quando il criterio di aggiudicazione è quello del massimo ribasso, annullando così la maggiore efficienza in termini di spesa che le stazioni appaltanti ottengono grazie agli elevati sconti sulla base d'asta o in termini di tempi più brevi di aggiudicazione grazie alla maggiore semplicità della procedura al massimo ribasso.

Evidenze a livello territoriale

Differenziando i principali risultati dell'analisi per territorio (Centro, Nord, Mezzogiorno) emergono conclusioni interessanti. Per ottenere risultati più affidabili, sono state selezionate le sole gare bandite dagli enti locali (Regioni, Province e Comuni): ciò perché il dato sulla localizzazione si riferisce al luogo in cui ha sede la stazione appaltante, quindi, ad esempio, le gare bandite dalle Amministrazioni centrali saranno tutte localizzate a Roma, anche quando si riferiscono a progetti collocati in altre aree del Paese. I dati riferiti ai soli enti locali permettono invece di superare questa problematica²¹.

Guardando innanzitutto alla distribuzione delle procedure, al Nord sono localizzate la maggior parte delle gare degli enti locali (42 per cento), mentre nel Mezzogiorno le procedure ad importo medio maggiore (86mila euro, contro gli 84mila e 75mila euro di Centro e Nord). Si trovano al Centro gli

²¹ In ogni caso, l'analisi riferita ai soli enti locali riesce comunque a ricomprendere la maggior parte degli incarichi conferiti ai professionisti. Difatti, dai risultati dell'indagine - che saranno presentati più in dettaglio nel prossimo capitolo - emerge che il 91 per cento dei professionisti che hanno ricevuto incarichi pubblici si è interfacciato con i Comuni, il 26 per cento con le Province ed il 18 per cento con le Regioni

affidamenti diretti ad importo medio maggiore, seppur le differenze con le altre regioni non siano molto accentuate su questo aspetto.

Le gare competitive (cioè non affidate direttamente), invece, sono mediamente maggiori al Nord. Anche per questo motivo, la fase di progettazione di un'opera al Nord ha una durata in media maggiore.

Sempre al Nord, inoltre, si hanno i ritardi più lunghi in fase di progettazione, mentre nel Mezzogiorno le varianti in corso d'opera più corpose (che, in media, tendono a superare addirittura l'importo iniziale del progetto).

Ritardi, sospensioni e varianti sulla fase di progettazione per area geografica
2015-2021

	Nord	Centro	Mezzogiorno
Media giorni di ritardo sul progetto	125	86	78
Media giorni di ritardo sul progetto (se in ritardo)	263	192	163
Media sospensioni per progetto	1.30	1.28	1.18
Media giorni di sospensione sul progetto	106	136	105
Media importo varianti sul progetto (% su importo base d'asta)	92%	89%	136%
Distribuzione di:			
Progetti ultimati in ritardo	56%	18%	26%
Progetti con almeno una sospensione	54%	29%	17%
Progetti con almeno una variante in corso d'opera	77%	14%	9%

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Per quanto riguarda invece l'entità dei ribassi, prendendo come riferimento la mediana dei ribassi specifica di ogni area geografica, si riconferma la maggiore incidenza di sospensioni, ritardi e varianti - a fronte di campioni di eguale ampiezza - per le gare aggiudicate con un alto ribasso in tutte le aree del Paese, con differenze più marcate nel Mezzogiorno.

Effetti dei ribassi sull'opera da realizzare

Interessante è inoltre valutare le conseguenze sulla fase di effettiva realizzazione dell'opera.

Nella banca dati Anac, purtroppo, non si ha l'associazione tra una gara di progettazione e l'opera a cui essa si riferisce, ma è possibile risalire a tale informazione, seppur in maniera approssimativa, attraverso il codice CUP, cioè il codice alfanumerico che identifica un progetto di investimento

pubblico nel suo complesso²².

Da questo approccio emerge che, ai progetti affidati direttamente si associano, in media, più ritardi sull'opera realizzata, rispetto a quando la progettazione viene aggiudicata mediante gara competitiva, così come per i tempi di sospensione. Il criterio dell'OEPV, invece, è quello che mediamente assicura meno sospensioni e ritardi sull'opera realizzata.

Questo risultato è ancora più interessante se si considera che l'affidamento diretto viene maggiormente usato per opere di minori dimensioni mentre il criterio OEPV per quelle più grandi: considerando questo aspetto, le differenze riscontrate sarebbero ancora più accentuate²³.

Sospensioni e ritardi sull'opera per criterio di aggiudicazione del progetto

2015-2021, valori medi

	AD	MR	OEPV
Giorni di sospensione (durante i lavori)	226	216	178
Giorni di ritardo (sulla consegna prevista dell'opera)	310	306	272

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Un altro risultato interessante che emerge da quest'analisi è che un alto ribasso in fase di progettazione (considerando sempre come tale un ribasso superiore al valore mediano) comporta un'incidenza maggiore di varianti sull'opera. A questo punto diviene di fondamentale importanza comprendere cosa avviene in termini di importo, per determinare l'effetto netto, vale a dire se un risparmio in termini di progettazione comporti effettivamente un risparmio sull'opera definitiva.

²² In particolare, partendo dalla banca dati che include il totale delle gare riferite al segmento dei lavori pubblici bandite tra il 2015 ed il 2021, sono stati aggregati i principali indicatori (importo, ritardi, sospensioni, varianti, etc.) per ogni codice CUP. Le osservazioni così ottenute sono state unite alla banca dati contenente le informazioni sulle sole gare per servizi tecnici di ingegneria e architettura, in modo da avere un'indicazione delle caratteristiche dell'opera a cui ogni gara di progettazione si riferisce. Va tuttavia segnalato che le informazioni così ottenute sono solo approssimative, e permettono quindi confronti puramente di carattere qualitativo. In primis, non abbiamo informazioni sull'estensione temporale del progetto a cui ogni CUP si riferisce: potrebbero esserci altre fasi del progetto a monte, cioè prima del 2015, come anche altre a valle ancora da realizzare. Inoltre, è possibile che alcune delle diverse fasi di un progetto di investimento pubblico, anche se rientranti sotto lo stesso codice CUP, non siano strettamente legate tra di loro, oppure che non siano dipendenti direttamente da ciò che avviene nella fase di progettazione. Tuttavia, seppur indicative, le analisi riportate in questo paragrafo permetteranno di far luce su un fenomeno importante che, utilizzando esclusivamente i dati grezzi, non sarebbe stato possibile analizzare.

²³ Un altro aspetto interessante è che, guardando ai progetti aggiudicati senza ribassi, si crea, anche per gli effetti sull'opera, lo stesso fenomeno di selezione avversa che era presente sulla progettazione: anche se non c'è stato nessun ribasso sulla base d'asta nella gara di affidamento della progettazione, le opere i cui progetti erano stati aggiudicati al MR si associano ad esiti mediamente peggiori.

I dati evidenziano una correlazione positiva tra importo del ribasso sulla gara di progettazione ed importo delle varianti sull'opera finale, pari a 0.33. Suddividendo le opere per classe di importo, al fine di tener conto dell'aspetto dimensionale, la correlazione nelle singole classi assume valori più bassi, ma mantiene sempre segno positivo. In sostanza, ad un maggiore ribasso sul progetto si associano varianti più corpose sull'opera.

Pur considerando il limite legato alla numerosità delle gare per le quali è possibile correlare il ribasso nella fase di progettazione con le varianti introdotte nell'intero progetto, appare tuttavia utile proporre una esemplificazione: utilizziamo quindi i valori mediani calcolati sul sottoinsieme delle gare per le quali disponiamo di informazioni relative all'intero processo. Al proposito, sono stati utilizzati i valori mediani nei due sotto campioni di gare di progettazione aggiudicate ad alto e basso ribasso. Quello che emerge è che, nonostante con un elevato ribasso sul progetto la Pa risparmi circa 40mila rispetto a quando il ribasso è contenuto, l'opera sarà sottoposta a varianti per 110mila euro aggiuntivi. L'effetto netto finale comporta quindi, secondo questa esemplificazione, una perdita mediana per la Pa pari a 70mila euro se il ribasso sul progetto è elevato.

Varianti sull'opera in base all'entità del ribasso sul progetto

2015-2021, valori mediani

	ribasso	
	contenuto	elevato
Base d'asta della gara di progettazione	95 591	98 464
Ribasso sulla gara di progettazione	- 5 583	- 44 816
Varianti sull'opera	992 705	1 102 012

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Piuttosto che il valore monetario dei valori qui riportati, che risente della metodologia non puntuale utilizzata per ottenere una stima del valore delle opere, sono le conclusioni qualitative ad essere importanti.

Prescindendo dal criterio di aggiudicazione e concentrandosi sugli sconti a cui i progetti sono aggiudicati in sede di asta di gara, le opere i cui progetti sono stati assegnati con ribasso elevato sono esposte a varianti in corso d'opera più corpose.

In definitiva, si osserva che il risparmio che la Pa consegue attraverso un maggiore ribasso sull'affidamento della progettazione viene eroso dalle successive variazioni in aumento nella fase di realizzazione dell'opera, che evidentemente risente della peggiore qualità del progetto.

Affidamenti diretti: un compenso troppo basso genera problemi sul progetto e sull'opera

In ultimo, si mostrano in questo paragrafo alcuni risultati sul tema gli affidamenti diretti.

Da una prima analisi, è interessante notare come alle gare SIA in affidamento diretto si associano, oltre che minori tempi medi di aggiudicazione ed esecuzione, un minor numero di sospensioni, ritardi e varianti. Si potrebbe quindi essere portati a pensare che una maggiore discrezionalità della stazione appaltante, in termini di scelta del contraente, comporti un andamento dei lavori più efficiente, ferma restando la capacità delle pubbliche amministrazioni di selezionare la figura più qualificata per un determinato lavoro.

Tuttavia, anche se le sospensioni sono meno frequenti per i progetti affidati direttamente, quando ci sono, hanno in media una durata maggiore (+51 giorni rispetto alle gare competitive). Lo stesso vale per le varianti in corso d'opera (in media, +11.15 per cento sull'importo totale del progetto rispetto alle procedure competitive).

Ciononostante, la minore incidenza di sospensioni e varianti potrebbe essere determinata dagli importi ridotti che caratterizzano le procedure di affidamento diretto, che quindi presentano ragionevolmente minori probabilità di essere affette da problematiche in corso d'opera.

Per cercare quindi di valutare le caratteristiche della gara depurandola dall'effetto dimensionale della stessa, risulta di fondamentale importanza determinare se il corrispettivo posto a base d'asta è proporzionato alla complessità del lavoro prestato.

Mentre per le gare competitive sono disponibili i dati sui ribassi praticati, che permettono di evidenziare lo scostamento tra il valore di base d'asta della progettazione ed il compenso corrisposto all'operatore vincitore della gara, con l'affidamento diretto la questione è più intricata, perché l'importo riportato è frutto di un accordo diretto tra stazione appaltante e

professionista o impresa di progettazione²⁴. Si è cercato quindi di distinguere due sotto campioni di progetti affidati direttamente: quelli ad importo "equo" e quelli "ad importo eccezionalmente basso"²⁵.

Nonostante l'importo mediamente minore, le gare assegnate ad importo eccezionalmente basso presentano più giorni di ritardo e di sospensione, confermando quindi la sproporzione tra importo corrisposto e complessità del progetto.

Inoltre, utilizzando la stessa metodologia del paragrafo precedente per stimare gli effetti sull'opera (cioè mediante l'aggregazione sulla base del codice CUP), si riescono ad analizzare anche gli effetti sulla fase successiva di realizzazione dei lavori. In particolare, nonostante gli affidamenti diretti assegnati ad importo eccezionalmente basso riguardino opere mediamente più piccole, queste ultime sono poi esposte a varianti in corso d'opera più corpose (in percentuale dell'importo complessivo dell'opera), conseguenza del fatto che alla fase di progettazione non è assegnato un compenso commisurato alla complessità dell'opera da realizzare.

Caratteristiche delle gare affidate direttamente ad importo equo o eccezionalmente basso

2015-2021, valori medi

	affidamento ad importo equo	affidamento ad importo eccezionalmente basso
Numero di gare	367	243
Importo medio	112 069	30 402
Giorni di sospensione in fase di progettazione	109	375
Giorni di ritardo in fase di progettazione	62	83
Importo varianti sull'opera (% dell'importo totale)	55%	73%

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

²⁴ Seppur nella banca dati sia talvolta presente il dato sul ribasso di aggiudicazione anche per le procedure di affidamento diretto (ad esempio in caso di gare informali), l'affidabilità di tale informazione rimane pur sempre parziale, per la natura stessa della procedura di affidamento diretto.

²⁵ L'approccio utilizzato per identificare le procedure affidate direttamente con importo eccezionalmente basso si basa sulla durata della fase di progettazione, che viene quindi utilizzata come proxy della complessità. In particolare, si è suddiviso il campione (che per questa analisi è composto esclusivamente dai progetti in affidamento diretto che hanno dati sulla durata dei lavori) in quattro classi di difficoltà, costruite utilizzando i quartili della distribuzione della durata dei lavori. Un determinato affidamento diretto viene quindi identificato come "ad importo eccezionalmente basso" se rientra in una data classe di difficoltà, ma è stato assegnato per un importo inferiore all'importo medio della classe precedente. Le gare assegnate ad importo basso, così definito, rappresentano circa il 40 per cento del campione.

La survey presso gli associati

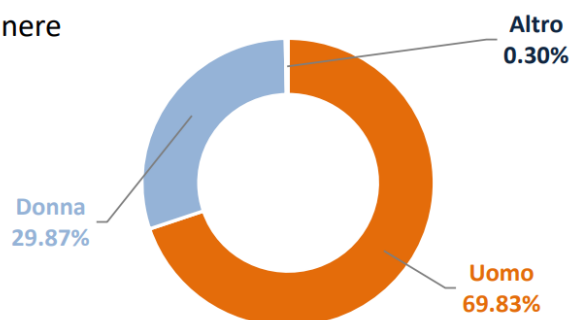
In generale, i risultati raccolti analizzando le statistiche di base suggeriscono che i canali di coinvolgimento dei professionisti non restituiscono risultati ottimali. I risparmi che le amministrazioni ottengono attraverso i ribassi sono compensati da esiti meno positivi nelle fasi di assegnazione dell'incarico, e spesso anche nella fase di esecuzione dei lavori.

Il tema della partecipazione dei professionisti ai bandi di gara è stato quindi approfondito attraverso una survey presso gli architetti e gli ingegneri aderenti a Inarcassa, condotta nel mese di Maggio 2022. I rispondenti sono distribuiti in percentuale simile fra la professione di architetto e quella di ingegnere, hanno una prevalenza di genere maschile e per oltre il 50 per cento operano nelle regioni settentrionali del Paese. Tuttavia, la numerosità delle risposte è stata elevata in tutte le regioni, con un totale di 3435 risposte collezionate. L'età media degli intervistati è di circa 52 anni. Va però detto che la modalità di diffusione del questionario (piattaforma online) potrebbe aver creato un bias verso il basso dell'età. Si è tuttavia scelto di non riproporzionare il campione, in quanto l'analisi si propone anche di delineare un quadro sulle prospettive future dell'attività dei professionisti nell'ambito della progettazione di opere pubbliche, per cui l'aver collezionato una maggior quota di risposte dalle fasce più giovani di professionisti non rappresenta un particolare problema ai fini dell'analisi, ma anzi ne arricchisce l'interpretazione.

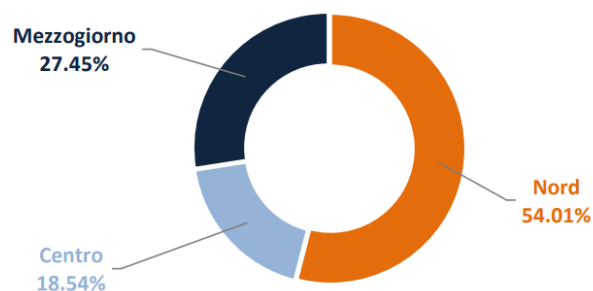
Professione



Genere



Regione di attività prevalente

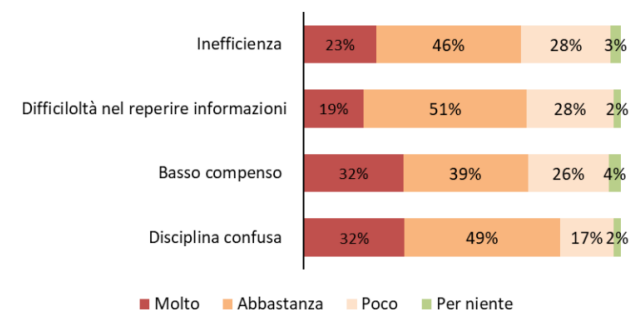


In linea di continuità con le analisi sintetizzate nelle pagine precedenti, l'indagine ha inteso raccogliere le valutazioni su tre aspetti principali: la valutazione delle modalità di selezione dei professionisti nella fase di attribuzione degli incarichi di progettazione; l'adeguatezza di tali modalità rispetto alla successiva realizzazione delle opere; la portata dei risparmi di spesa e la presenza di eventuali controindicazioni legate all'assegnazione di incarichi a seguito di ribassi elevati nella fase d'asta.

Il 48 per cento degli intervistati (circa 1700 professionisti) ha dichiarato di avere esperienza nell'ambito di incarichi pubblici²⁶, e a questi si riferiscono quindi i risultati di seguito riportati.

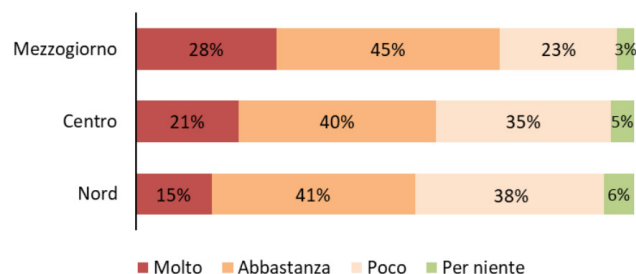
Un primo set di quesiti ha riguardato i problemi che i professionisti incontrano nella partecipazione alle gare. In generale, il giudizio prevalente non è positivo: il grado di soddisfazione è infatti bassissimo, tanto con riferimento alla pubblicità delle gare che riguardo alla chiarezza e completezza dei bandi. In generale, traspare l'impressione che la partecipazione stessa presenti dei costi senza che da ciò ne derivi un chiaro vantaggio in termini di miglioramento della capacità di selezione da parte delle amministrazioni, tant'è che l'opinione, percepita in tutte le aree del Paese, è che le modalità con le quali vengono assegnati gli incarichi non consentono alla Pa di selezionare le migliori professionalità. Inoltre, emerge una discreta percezione del rischio associato alla discrezionalità di cui dispongono le stazioni appaltanti nei casi di affidamento diretto, soprattutto nel Mezzogiorno.

Elementi di criticità nei bandi di gara pubblici...

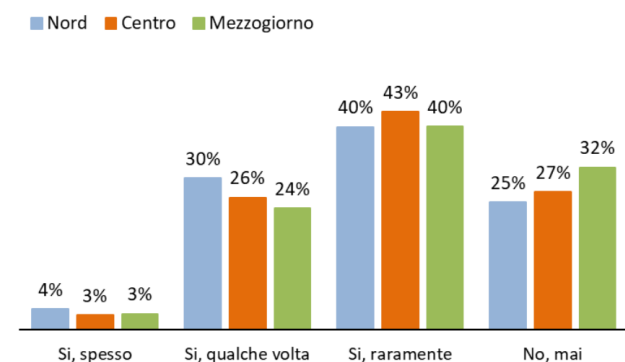


²⁶ Più nel dettaglio, dei professionisti che hanno esperienza con la Pa l'82 per cento segnala di aver avuto almeno un incarico in affidamento diretto, il 74 per cento di aver partecipato almeno ad una gara con criterio OEPV ed il 42 per cento di aver partecipato almeno ad una gara al massimo ribasso.

Rischi associati alla discrezionalità degli affidamenti diretti



La PA adotta procedure che permettono di avvalersi delle migliori professionalità?

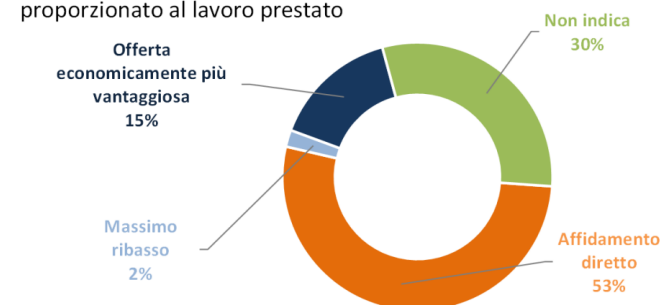


Tuttavia, la disciplina sui criteri di aggiudicazione non è né l'unico né il principale fattore che pregiudica il processo di selezione. I professionisti, interrogati sulle ragioni che inficiano la corretta attribuzione degli incarichi, assegnano difatti un peso rilevante anche alla complessità della normativa.

Anche le esperienze di incarichi ricevute tramite affidamento diretto nella maggior parte dei casi (75 per cento) avrebbero comportato la richiesta di sconti, anche di una certa consistenza: la maggior parte delle risposte riporta una percentuale di sconto che oscilla tra il 10 ed il 30 per cento del valore del progetto. Anche per questa ragione, i professionisti non esprimono una chiara preferenza fra procedure di gara e affidamenti diretti. Tuttavia, le procedure competitive tendono con maggiore probabilità a non remunerare in maniera equa le prestazioni professionali.

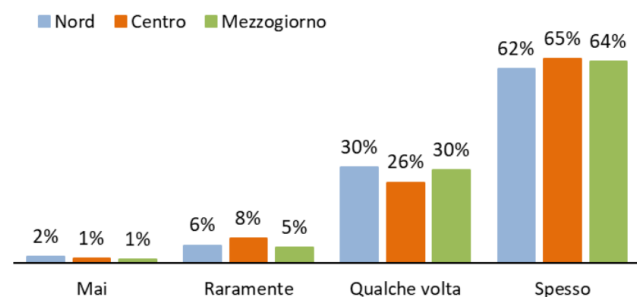
Difatti, oltre la metà dei professionisti intervistati segnala che l'affidamento diretto è la procedura che, nella propria esperienza, determina un compenso più equo ed in linea col lavoro effettivamente prestato. Solo il 2 per cento invece indica lo stesso con riferimento al criterio del massimo ribasso, tant'è che nell'ambito delle procedure competitive, solo il 17 per cento dei rispondenti dichiara di preferire una gara al massimo ribasso.

Procedura che assicura un compenso più equo e proporzionato al lavoro prestato



Oltre che sui compensi dei professionisti, gli effetti di un eccesso di ribassi si ripercuotono anche sulla qualità dell'opera. Un'evidenza molto interessante emersa dall'indagine, infatti, è che oltre il 90 per cento degli intervistati ritiene che uno sconto eccessivo, indipendentemente dal criterio di selezione, possa compromettere il buon esito dell'opera, confermando quanto riportato nelle analisi riportate nel capitolo precedente. Le percentuali di risposta sono allineate tra Nord, Centro e Mezzogiorno.

Uno sconto eccessivo, indipendentemente dal criterio di aggiudicazione, comporta maggiori costi e/o inefficienze per l'opera?

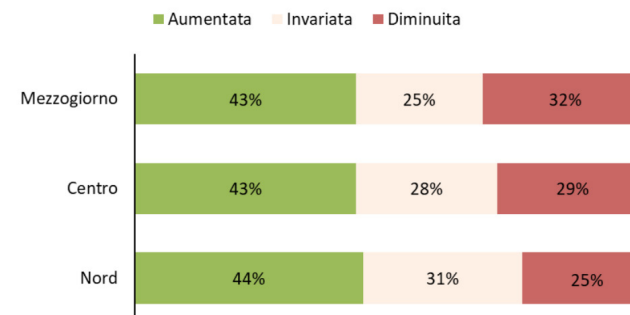


Pertanto, la valutazione dei professionisti è che occorra che fra i criteri di assegnazione degli incarichi quello del prezzo non acquisisca un ruolo preponderante. E, tuttavia, nel dare più peso a fattori di competitività non di prezzo, tanto nelle gare che negli affidamenti diretti, è necessario che la selezione avvenga in un contesto meno carico di complessità di carattere burocratico e amministrativo, e con minori interferenze da parte della politica.

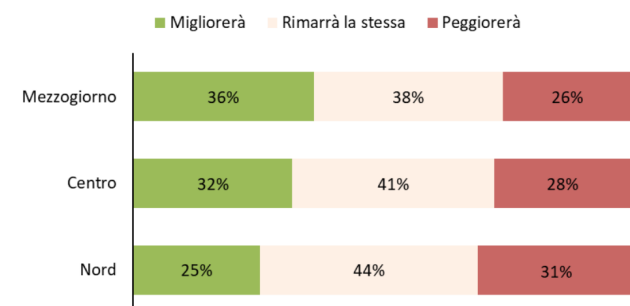
In conclusione, anche dall'indagine emerge la ripresa dell'attività di progettazione evidenziata dai dati Anac: oltre il 40 per cento degli intervistati segnala che gli incarichi sono aumentati negli ultimi due anni.

Emerge anche un relativo ottimismo con riferimento alle prospettive future, soprattutto nel Mezzogiorno, dove evidentemente la crisi del settore degli anni precedenti è stata più marcata, e la recente ripresa è stata accolta con maggiore positività.

Attività nei due anni precedenti



Prospettive per i prossimi due anni



Si riporta di seguito il dettaglio di tutte le risposte collezionate.

1. Lei è ...

Uomo	70%
Donna	30%
Altro	0%

2. Qual è la sua età (in anni compiuti)?

Under 35	9%
35-44	21%
45-54	29%
55-64	25%
65+	16%

3. Lei è iscritto ad Inarcassa come architetto o ingegnere?

Architetto	52%
Ingegnere	48%

4. Da quanti anni è iscritto ad Inarcassa?

<5 anni	10%
5-10 anni	13%
10-20 anni	29%
20-30 anni	26%
30-40 anni	15%
40+ anni	7%

5. In quale Regione svolge la sua attività professionale ? (indichi la principale se più di una)

Lombardia	18%
Piemonte	11%
Veneto	9%
Toscana	7%
Emilia Romagna	7%
Lazio	7%
Puglia	6%
Sicilia	6%
Campania	6%
Trentino Alto Adige	3%
Liguria	3%
Abruzzo	3%
Marche	3%
Sardegna	3%
Calabria	2%
Friuli Venezia Giulia	2%
Basilicata	1%
Umbria	1%
Molise	0.4%
Valle d'Aosta	0.4%

6. Negli ultimi due anni la sua attività professionale è complessivamente aumentata, diminuita o rimasta la stessa (in termini economici, numero di clienti, servizi offerti etc.)?

Aumentata	44%
Diminuita	28%
Invariata	29%

7. Quali effetti hanno prodotto le recenti politiche pubbliche (ad esempio Superbonus) sulla sua attività professionale?

Positivi	37%
Negativi	24%
Nessun effetto	40%

8. Come pensa cambierà complessivamente la sua attività professionale nei prossimi 2 anni (in termini economici, di numero di clienti, servizi offerti etc.)?

Migliorerà	30%
Peggiorerà	29%
Rimarrà la stessa	42%

9. E, sempre nei prossimi 2 anni, quali effetti pensa produrranno sulla sua attività professionale le politiche legate al PNRR?

Positivi	38%
Negativi	9%
Nessun effetto	53%

10. Nello svolgimento della sua attività professionale ha ricevuto incarichi pubblici (tramite gare e/o affidamento diretto)?

Si	48%
No	52%

11. Quanti anni di esperienza ha nella gestione di incarichi pubblici ?

<5 anni	27%
5-10 anni	17%
10-20 anni	23%
20-30 anni	19%
30-40 anni	9%
40+ anni	5%

12. Quali sono i principali Enti pubblici con i quali ha interagito?

Amministrazioni comunali	91%
Amministrazioni provinciali	26%
Amministrazioni regionali	18%
Amministrazioni centrali	10%
Enti privati gestori di servizi pubblici	25%
Altro, specificare	8%

13. Quanto è soddisfatto complessivamente delle pubblicità delle gare pubbliche? Nel rispondere utilizzi una scala da 1 (per niente) a 10 (totalmente)

1	24%
2	7%
3	11%
4	11%
5	22%
6	15%
7	7%
8	3%
9	0.4%
10	1%

14. Quanto è soddisfatto complessivamente della chiarezza/completezza delle gare pubbliche alle quali ha partecipato?

1	12%
2	8%
3	12%
4	13%
5	22%
6	17%
7	11%
8	5%
9	1%
10	1%

15. Nell'ambito dei bandi di gara pubblici quanto ritiene diffuse le seguenti criticità?

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto
Disciplina confusa	2%	17%	49%	32%
Basso compenso	4%	26%	39%	32%
Difficoltà nel reperire informazioni	2%	28%	51%	19%
Inefficienza	3%	28%	46%	23%

16. Secondo lei nell'ambito dei bandi pubblici le PA adottano procedure che permettono di avvalersi delle migliori professionalità?

Si, spesso	4%
Si, qualche volta	28%
Si, raramente	41%
No, mai	28%

17. In che misura ciascuno dei seguenti fattori limita la capacità delle PA amministrazioni di avvalersi, nell'ambito dei bandi pubblici, delle migliori professionalità?

	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto
Interferenze politiche	3%	18%	40%	39%
Corruzione	12%	36%	33%	20%
Complessità della normativa	3%	16%	44%	37%
Criteri di aggiudicazione	3%	18%	46%	33%

18. Ha mai partecipato a gare pubbliche con criterio di massimo ribasso?

Si	42%
No	58%

19. Ha mai partecipato a gare pubbliche con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa?

Si	74 %
No	26 %

20. A quale tipo di gara pubblica preferisce partecipare?

Massimo ribasso	17 %
Offerta economicamente più vantaggiosa	54 %
Nessuna preferenza	29 %

21. Nell'ambito della sua esperienza con la PA ha mai ottenuto un incarico con affidamento diretto?

Si	82 %
No	18 %

22. In generale tra un bando di gara pubblico e un affidamento diretto qual è a suo avviso la procedura che garantisce i migliori esiti per l'opera da realizzare?

Affidamento diretto	47 %
Procedura di gara	53 %

23. In generale quanto ritiene alto il rischio che nell'ambito dei bandi di gara pubblici ...

	Molto	Abbastanza	Poco	Per niente
Una procedura al massimo ribasso possa produrre sconti eccessivi tali da implicare effetti negativi per l'opera che sarà realizzata	77 %	19 %	4 %	1 %
La discrezionalità della stazione appaltante, generata dal criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, possa comportare una selezione non corretta, o comunque irregolarità in fase di affidamento	38 %	43 %	17 %	2 %
La discrezionalità della stazione appaltante, generata dagli affidamenti diretti, possa comportare una selezione non corretta, o comunque irregolarità in fase di affidamento	20 %	42 %	33 %	5 %

24. Nella sua esperienza con la PA ha potuto riscontrare un tipo di criterio di aggiudicazione con cui ottenere un compenso più equo e proporzionale al lavoro prestato?

Si, affidamento diretto	52 %
Si, massimo ribasso	2 %
Si, offerta economicamente più vantaggiosa	15 %

25. Nella sua esperienza con la PA, ha potuto riscontrare situazioni in cui ...

	Mai	Raramente	Qualche volta	Spesso
Le gare con criterio del Massimo Ribasso portano a prezzi di aggiudicazione non congrui rispetto alle prestazioni erogate dal professionista	2 %	4 %	21 %	73 %
A prescindere dal metodo di aggiudicazione, un compenso troppo basso comporta maggiori costi e/o inefficienze per le successive fasi di realizzazione dell'opera	2 %	6 %	29 %	63 %
Le gare aggiudicate con criterio dell'Offerta Economicamente più Vantaggiosa portano a prezzi di aggiudicazione non congrui rispetto alle prestazioni erogate	2 %	15 %	45 %	37 %
Gli affidamenti diretti portano a prezzi di aggiudicazione non congrui rispetto alle prestazioni erogate dal professionista	7 %	34 %	42 %	16 %

26. Negli ultimi 5 anni ha ricevuto incarichi con affidamento diretto da una Pubblica Amministrazione?

Si	73 %
No	27 %

27. Attraverso quali procedure le è stato dato l'incarico con affidamento diretto?

Scelta diretta	66 %
Indagine o analisi di mercato	44 %
Altro, specificare	6 %
Non ricordo	4 %

28. Nell'ottenere l'incarico/gli incarichi in affidamento diretto le è stato chiesto uno sconto?

Si	75 %
No	20 %
Non ricordo	5 %

29. Mediamente di quanto è stato lo sconto richiesto?

Meno del 5%	8%
Dal 5 al 10%	20%
Dal 10% al 20%	31%
Dal 20% al 30%	27%
Dal 30% al 40%	9%
Dal 40% al 50%	4%
Oltre il 50%	1%

30. Nell'ambito della sua esperienza con la PA ha mai dovuto richiedere una sospensione c/o una variante in aumento dell'importo per un progetto a lei aggiudicato?

Si	38%
No	62%

31. Ricorda con che criterio era avvenuta l'aggiudicazione?

Gara al massimo ribasso	37%
Gara con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa	34%
Affidamento diretto	29%

32. Nell'ambito della sua esperienza con la PA si è occupato / si occupa anche della direzione lavori?

Si	75%
No	25%

33. Con quale frequenza nella direzione dei lavori ha assistito a ..

	Mai	Raramente	Qualche volta	Spesso
Redazione di varianti in corso d'opera	4%	13%	48%	35%
Ritardi imputabili alle imprese coinvolte	3%	14%	49%	34%
Impedimenti amministrativi/burocratici	6%	17%	41%	36%
Ritardi imputabili alla PA	6%	20%	43%	31%
Ritardi imputabili al professionisti coinvolti	18%	46%	33%	3%

Appendice

Le evoluzioni recenti della normativa riguardante gli appalti pubblici

Il Codice Appalti

La principale fonte normativa in tema di gare pubbliche è rappresentata dal Codice dei Contratti Pubblici, o più semplicemente Codice Appalti (D.lgs. 50/2016), che abroga il precedente codice degli appalti del 2006. Tale riforma è stata successivamente completata con il cosiddetto "decreto correttivo" (D.lgs. 56/2017)²⁷.

In generale, il nuovo Codice ha puntato su una maggiore flessibilità, introducendo il sistema della soft law e delle linee guida di ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) e MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), che ha però contribuito, col suo carattere frammentato, ad aumentare l'incertezza che già era presente sul tema degli appalti. Inoltre, si è cercato di stabilire criteri di qualificazione delle stazioni appaltanti, con l'obiettivo di ridurre il numero e creare un sistema più ordinato e che potesse beneficiare di effetti derivanti da economie di scala. Si è puntato ad ampliare la discrezionalità delle stazioni appaltanti consentendo maggiori possibilità di scelta per quanto riguarda la procedura di affidamento, ed introducendo anche il nuovo partenariato per l'innovazione (per lavori o servizi non ancora presenti sul mercato, unificando così le fasi di ricerca e sviluppo ed effettiva attuazione). In relazione ai criteri di aggiudicazione, il nuovo Codice predilige il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)²⁸, lasciando

27 In particolare, le principali modifiche che il D.lgs. "correttivo" 56/2017 apporta al Codice dei Contratti Pubblici riguardano la reintroduzione dell'appalto integrato per un periodo transitorio e nei casi di urgenza, l'uso dei parametri di cui al D.M. 143/2013 per la determinazione del corrispettivo da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria, e la soglia limite del 30% per il subappalto. Importante anche la riscrittura dell'art. 95 comma 10, secondo il quale nell'offerta economica l'impresa deve indicare i costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

28 Inoltre, nel valutare l'OEPV alla componente economica può essere associato un peso massimo del 30% della valutazione complessiva.

un ruolo residuale al criterio del massimo ribasso (MR), possibile solo per le commesse di importo inferiore²⁹, e con obbligo di motivazione da parte della stazione appaltante per il suo utilizzo. Inoltre, all'articolo 95 comma 3, il Codice prevede che siano aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa i seguenti contratti:

- relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera;
- relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40mila euro;
- servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40mila euro caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo;

Dato però che la valutazione secondo il criterio OEPV richiede una maggiore discrezionalità da parte della stazione appaltante, per evitare casi di corruzione il Codice ha previsto l'istituzione di una commissione giudicatrice, formata da soggetti iscritti ad un apposito albo istituito presso l'ANAC. Quest'ultima disposizione, tuttavia, non ha ancora trovato attuazione, ed è stata poi temporaneamente abrogata dal successivo decreto Sblocca Cantieri.

Il Codice del 2016 inoltre scoraggia la progettazione interna, cioè attraverso i funzionari della stessa amministrazione appaltante, vietando di corrispondere incentivi a questi ultimi. Inoltre, introduce il divieto di appalto integrato (ovvero l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori sulla base del progetto definitivo), salvo casi espressamente previsti, prevedendo l'obbligo di mettere a gara opere basate sul progetto esecutivo (cioè lo stadio finale della progettazione)³⁰. L'applicazione dell'appalto integrato quindi, di fatto, rimane per le opere più semplici o dotate di ampio contenuto tecnico. Il decreto correttivo del 2017 però ha ampliato i casi di applicazione (in una sorta di regime transitorio) anche a progetti con alto contenuto di know-how e per procedure con progetti definitivi approvati prima dell'entrata in vigore del nuovo codice 2016. Dal lato dell'offerta (cioè degli operatori economici che presentano le offerte), è stato introdotto il rating di impresa, sulla base delle precedenti

29 In particolare, gare di importo inferiore ad un milione di euro, limite successivamente innalzato a due milioni di euro dal decreto correttivo del 2017.

30 La progettazione generalmente si articola su tre livelli: progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo. Il Codice inoltre stabilisce che progettazione definitiva ed esecutiva debbano essere, preferibilmente, svolte dallo stesso soggetto, qualora possibile.

commesse pubbliche a cui l'impresa stessa ha partecipato, che però il correttivo al codice del 2017 ha rivisto, configurandolo come criterio facoltativo e premiante, e non come requisito necessario di accesso alla gara. L'ambito di applicazione del nuovo Codice, di norma, si estende anche ai soggetti privati quando si è in presenza di un interesse pubblico alla realizzazione dell'opera o del servizio. Tuttavia, l'articolo 36, che regola appunto le procedure inferiori alle soglie comunitarie aggiudicate da società che gestiscono servizi pubblici (acqua, energia, gas, trasporti, etc.), stabilisce che per queste si applichino regolamenti speciali.

Subito dopo la sua emanazione, il nuovo Codice suscitò non poche discussioni, accompagnate da alcune richieste di modifica. Le principali di queste riguardavano l'attenuazione del divieto di appalto integrato³¹, l'innalzamento della soglia limite per poter applicare il criterio del massimo ribasso ed il superamento del confusionario sistema di soft law. Queste proposte sono state, almeno in parte, accolte dal legislatore, come testimoniano i successivi interventi normativi.

Il decreto sblocca cantieri e la legge di bilancio 2019

Il 2019 è stato un anno di profondi cambiamenti per il settore dei contratti pubblici, principalmente dovuti al decreto Sblocca Cantieri (legge 55/2019), che si prefiggeva l'obiettivo di semplificare il quadro normativo e velocizzare le procedure. Per fare ciò, innanzitutto, è stato eliminato il sistema delle soft law, ritornando ad una fonte normativa unica. Per quanto riguarda la semplificazione delle procedure, è stata estesa la possibilità di concedere, in affidamento diretto, opere tra 40mila e 150mila euro, previa consultazione di tre operatori economici, se presenti. Un'altra modifica sostanziale è il ritorno all'equiparazione (e scelta discrezionale per le stazioni appaltanti) tra OEPV e MR, relativamente ad appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, senza nessun obbligo di motivazione per l'utilizzo del MR. Permane, tuttavia, l'obbligo di utilizzo del criterio OEPV per le prestazioni previste dall'articolo 95 (servizi di ingegneria, tecnici o di architettura di importo superiore a 40mila euro, lavori caratterizzati da alto contenuto intellettuale, tecnologico o innovativo, e servizi caratterizzati da alto contenuto di manodopera). Un'altra importante modifica è l'estensione, fino a dicembre 2020, della possibilità di inversione, ovvero di valutare prima l'offerta economica e poi i requisiti dell'offerente, possibilità ora allargata, oltre che ad alcuni settori

³¹ Tuttavia, alcuni enti, come ad esempio i Consigli Nazionali degli ordini professionali tecnici e scientifici, si sono mostrati favorevoli alle norme sul divieto di appalto integrato.

speciali, anche ai settori ordinari. Inoltre, lo Sblocca Cantieri ha attenuato il divieto di appalto integrato, concedendo la possibilità di mettere a gare opere sulla base del progetto definitivo, pubblicando così bandi congiunti per progetto esecutivo ed effettiva esecuzione dell'opera³². Inoltre, il limite per il subappalto è stato innalzato dal 30 per cento al 40 per cento dell'importo complessivo dell'opera. Per quanto riguarda le stazioni appaltanti, è stata estesa anche ai Comuni non capoluogo di provincia la possibilità di procedere autonomamente allo svolgimento di procedure di gara senza dover utilizzare strumenti di aggregazione (centrali di committenza, stazioni appaltanti uniche, etc.).

Nel 2019, anche la legge di bilancio ha cercato di dare maggior impulso al settore degli appalti pubblici. In particolare, è stato superato il Patto di Stabilità Interno, riportando così nelle mani degli Enti locali la piena disponibilità pluriennale della spesa. Inoltre, è stata istituita la creazione di una struttura centrale di progettazione, per far fronte alle difficoltà, rilevate soprattutto a livello locale, nel selezionare e avviare in tempi ragionevoli i progetti di investimento. Al momento la Centrale deve essere resa operativa: la NADEF (nota di aggiornamento al DEF) di settembre 2019 evidenziava l'intenzione del Governo di diffonderne la conoscenza presso le Amministrazioni locali ed il governo Conte Bis la inserì in agenda tra i progetti da attuare. Il PNRR le affida il compito di supporto ai Comuni del Sud beneficiari del "Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale". La NADEF 2019, inoltre, ha destinato ulteriori risorse allo sviluppo della rete dei trasporti.

I decreti semplificazioni 2020 e 2021

Il 2020 ha apportato enormi novità in tema di appalti pubblici, proseguendo la linea direttrice, volta ad una semplificazione procedurale, già delineata del precedente decreto Sblocca Cantieri. Infatti, il Decreto Semplificazioni 2020 (L. 120/2020), che investe tutte le procedure di affidamento di lavori, servizi, forniture e servizi tecnici per l'ingegneria e l'architettura la cui determina di indizione o determina a contrarre³³ sia adottata entro il 31 luglio 2021, estende, fino a dicembre 2021 le sospensioni normative previste dal decreto Sblocca Cantieri. I criteri di aggiudicazione (massimo ribasso

³² Questa possibilità era già prevista per gare di manutenzione ordinaria di importo inferiore a 2.5 milioni di euro, ed è stata estesa dal decreto Sblocca Cantieri anche alle gare per manutenzione ordinaria di importo maggiore alla suddetta soglia e alle gare per manutenzione straordinaria.

³³ Atti che manifestano la volontà della stazione appaltante di stipulare un contratto pubblico; precedono la pubblicazione del bando di gara ed hanno solitamente valenza interna.

e offerta economicamente più vantaggiosa) restano alla pari, nel Decreto non vi è espressa preferenza per l'uno o per l'altro, ma è sempre prevista l'esclusione automatica, nell'ambito delle procedure al massimo ribasso, per le offerte anormalmente basse, così come definite dall'art. 97 del Codice³⁴, e fermo restando l'obbligo di uso del criterio OEPV per le procedure di gara indicate dall'art. 95.

Sono previsti, inoltre, termini massimi per arrivare ad aggiudicazione, il mancato rispetto dei quali comporta responsabilità erariale del Responsabile Unico di Procedimento (RUP) se imputabile a quest'ultimo, oppure, se imputabile all'operatore economico, l'esclusione di questo dalla gara. Per i contratti in fase di esecuzione è stata prevista uno stato di avanzamento lavori entro 15 giorni dall'entrata in vigore del decreto, con la previsione di un rimborso per i maggiori costi che gli operatori economici hanno sostenuto per l'adeguamento alle nuove norme di salute e sicurezza a causa del Covid-19³⁵. Sono stati inoltre previsti obblighi aggiuntivi di trasparenza, principalmente con scopo antimafia, e sono state riviste alcune delle soglie che determinano le procedure di gara da utilizzare.

In particolare, per i lavori, rispetto al decreto Sblocca Cantieri, è stato modificato, per le diverse classi di importo, il numero di operatori economici da convocare per le procedure negoziate. Quindi la disciplina delineata dal Decreto Semplificazioni prevede:

- affidamento diretto per procedure di importo inferiore a 150mila euro;
- procedura negoziata, senza bando:
 - previa consultazione di almeno cinque operatori economici per procedure di importo pari o superiore a 150mila euro e inferiore a 350mila euro;
 - previa consultazione di almeno dieci operatori economici per procedure di importi pari o superiore a 350mila euro e inferiore ad un milione di euro;
 - previa consultazione di almeno quindici operatori economici per procedure di importo pari o superiore ad un milione di euro e fino alle soglie comunitarie (definite dall'art. 35 del Codice).

Per servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura e

³⁴ In particolare, è previsto che in caso di procedura al massimo ribasso siano automaticamente escluse le offerte con percentuale di ribasso superiore ad una soglia di anomalia. Tale soglia, variabile per ogni gara, è calcolata tenendo conto di tutte le offerte presentate, per fare in modo che non sia determinabile a priori dagli operatori economici offerenti.

³⁵ Viene in questa sede ribadito che i costi della sicurezza, sono sottratti alla competizione, in quanto esclusi dal ribasso d'asta, e devono essere riconosciuti per intero agli appaltatori.

l'attività di progettazione:

- affidamento diretto per procedure di importo inferiore a 75mila euro.
- procedura negoziata, senza bando previa consultazione di almeno cinque operatori economici per procedure di importo pari o superiore a 75mila euro e fino alle soglie comunitarie (fermo restando l'obbligo di criterio OEPV previsto dall'articolo 95).

Resta inteso che la consultazione degli operatori economici, se esistenti, deve avvenire nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, tenendo conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate.

Nelle procedure sopra soglia, inoltre, si prevede la procedura negoziata ai sensi dell'art. 63 nei settori dell'edilizia scolastica, universitaria e sanitaria per ragioni di "estrema urgenza" derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dal Covid-19 o dal periodo di sospensione delle attività.

Le stazioni appaltanti possono quindi, in questi casi, operare in deroga ad ogni disposizione di legge salvo quella penale, quella relativa alle leggi antimafia, alle direttive europee e agli articoli 30, 34 e 42 del D.lgs. 50/2016, oltre che in materia di subappalto.

Ulteriori modifiche sono poi intervenute col decreto Milleproroghe (D.L. 183/2020), la maggior parte delle quali transitorie. In particolare, è stata estesa al 2021 la possibilità di avviare le procedure di affidamento della progettazione anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. Anche la possibilità di appalto integrato è stata estesa al 2021, come anche il limite del 40 per cento del subappalto.

Infine, il Decreto Semplificazioni 2021 (L. 108/2021) ha eliminato, a partire da novembre 2021, il limite del subappalto (che lo stesso decreto aveva temporaneamente innalzato al 50 per cento del valore complessivo dell'opera), ma con possibilità per le stazioni appaltanti di indicare parte delle lavorazioni come "non subappaltabili". Inoltre, per gli interventi finanziati con fondi del PNRR, si ha un unico affidamento per progettazione ed esecuzione sulla base del solo progetto di fattibilità (prorogando di fatto, per questo opere, la possibilità di appalto integrato), con criterio OEPV³⁶. Inoltre, sono stati previsti dei punteggi aggiuntivi nelle gare per imprese che assumono donne e giovani under-35, ed è stato vietato ai comuni non capoluogo di

³⁶ All'inizio la bozza del decreto prevedeva l'adozione del criterio del massimo ribasso per le gare relative ad opere del PNRR, ma la misura fu criticata da vari enti ed organizzazioni, tra cui Confindustria e diverse associazioni sindacali.

provincia di bandire gare del PNRR (dovendo farlo quindi in forma di consorzi o unioni di comuni). Sono stati anche imposti maggiori obblighi di trasparenza, sottoforma di una più dettagliata trasmissione dei dati all'ANAC.

Approfondimento: lo stato dell'arte sull'equo compenso

Al di là dell'evoluzione normativa appena descritta, un tema che resta sempre dibattuto, e che assume un ruolo centrale nelle gare relative a consulenze tecniche e di progettazione, è quello dell'equo compenso. Il decreto correttivo 56/2017 imponeva l'obbligo di calcolare gli importi a base di gara attraverso i parametri di equo compenso. Tuttavia, tale obbligo può essere agevolmente aggirato in sede di ribasso di gara.

Infatti, con la sentenza 2044 di ottobre 2020, il TAR Lombardia, affermava che "un utile apparentemente modesto può comportare un vantaggio significativo, sia per la prosecuzione in sé dell'attività lavorativa, sia per la qualificazione, la pubblicità, il curriculum derivanti per l'impresa dall'essere aggiudicataria e aver portato a termine un appalto pubblico", ponendosi di fatto su una posizione contraria rispetto a quella dell'equo compenso definito dal DM 243/2013. Secondo la giurisprudenza, quindi, nonostante le recenti evoluzioni normative, l'equo compenso non trova applicazione nelle gare pubbliche, tanto che alcuni lo definiscono un "diritto incompiuto".

Si sono susseguiti vari interventi e proposte per modificare la situazione. Il 25 giugno 2021 è stata presentata la proposta di legge n. 3179, avente ad oggetto l'obbligatorietà della disciplina dell'equo compenso in favore di tutte le categorie professionali per i rapporti regolati da convenzioni con imprese bancarie, assicurative, imprese private di grandi dimensioni o con la pubblica amministrazione, equiparando quindi la posizione delle altre professioni intellettuali a quella degli avvocati, il cui compenso era già tutelato, verso le stesse categorie di soggetti, dal D.L. 148/2017. Già quest'ultimo, in teoria, estendeva alle altre professioni quanto previsto per gli avvocati, ma era rimasto di fatto inapplicato. Tale disegno di legge è stato approvato, congiuntamente con altre precedenti proposte sullo stesso tema, il 6 ottobre 2021 dalla Commissione Permanente Giustizia, ed approvato il 13 ottobre alla Camera. In sede di votazione al Senato, in data 24 novembre 2021, è stata chiesta l'eliminazione delle zone franche per la Pubblica Amministrazione e lo stop ai bandi a costo zero. Tuttavia, ci sono state alcune critiche alla proposta, relative principalmente all'affidamento di compiti agli Ordini Professionali che vanno oltre le loro competenze, come la possibilità di concordare con le imprese modelli standard di convenzione, oppure relative alla previsione di una sanzione per il professionista che

accetta un compenso al di sotto della soglia di equità, mentre non è prevista alcuna sanzione per il committente che glielo propone. Inoltre, la proposta si riferisce alle prestazioni regolate da convenzioni, senza alcun riferimento ai rapporti professionali individuali, relativi cioè alle singole prestazioni, che rappresentano la maggior parte degli incarichi attribuiti dalla P.A. ai professionisti, che quindi rimangono fuori dal campo di applicazione di tale legge.

Tuttavia, va segnalato che la disciplina sull'equo compenso sarebbe contraria ad alcuni pareri dell'AGCM e ad alcune sentenze della Corte di Giustizia Europea (quest'ultima si è espressa, su questo tema, proprio a riguardo delle prestazioni di architetti e ingegneri in Germania).

Approfondimento: la disciplina attuale per gare relative a servizi di ingegneria e architettura (SIA)

Si riporta in questo paragrafo un approfondimento sulla disciplina relativa alle gare di progettazione, alla luce dell'evoluzione normativa sopra riportata. In definitiva, quindi, per quanto riguarda i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione la normativa prevede:

- la possibilità di affidamento diretto per procedure di importo inferiore a 139mila euro (importo novellato dalla legge 108/2021, la precedente soglia stabilita dalla L. 120/2020 era di 75mila euro, vedi sopra), anche senza consultazione di più operatori economici, comunque nel rispetto dei principi di rotazione, economicità, tempestività e correttezza, stabiliti dall'art. 30 del D.lgs. 50/2016.
- procedura negoziata, senza bando, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, per affidamenti, di importo pari o superiore a 139mila euro e fino alle soglie comunitarie. Le stazioni appaltanti danno evidenza dell'avvio delle procedure negoziate tramite pubblicazione di un avviso nei rispettivi siti internet istituzionali. Tale avviso non necessario per affidamenti inferiori di 40mila euro³⁷.

³⁷ Tali importi sono validi per le gare pubblicate fino al 30 giugno 2023. Dal primo luglio 2023, invece, la nuova soglia per l'affidamento diretto sarà di 40mila euro, si avrà una procedura negoziata con 5 operatori economici per procedure di importo tra 40 a 100mila euro, e procedura aperta o ristretta per gare di importo superiore a 100mila euro (in ogni caso, sempre con criterio di aggiudicazione OEPV).

Le soglie comunitarie di cui sopra, per quanto riguarda i servizi (quindi anche servizi tecnici di ingegneria e architettura) sono state innalzate, a partire da gennaio 2022, da 139mila euro a 140mila euro per procedure attivate da autorità governative centrali, e da 214mila euro a 215 mila euro per procedure attivate da autorità governative sub-centrali, così come definite dall'Allegato 3 del Codice Appalti³⁸.

Per quanto riguarda il criterio di aggiudicazione, l'art. 95 del Codice impone l'obbligo di OEPV per servizi di architettura e ingegneria di importo superiore a euro 40mila. Sotto tale importo è possibile quindi applicare il criterio del massimo ribasso, ma di fatto è ragionevole ipotizzare che le stazioni appaltanti ricorrano ad affidamenti diretti per gare di tale entità, essendo sotto la soglia prevista (139mila euro).

È estesa fino a giugno 2023 la possibilità, introdotta dal decreto Sblocca Cantieri, di bandire appalti integrati per lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, mettendo a bando gare sulla base del solo progetto definitivo. Inoltre, sempre fino al 2023, è possibile avviare le procedure di affidamento della progettazione anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione e, per opere rientranti nell'ambito del PNRR, sulla base del solo progetto di fattibilità tecnica ed economica, concedendo, di fatto, la possibilità di appalto integrato per questo tipo di procedure.

³⁸ Questi importi riguardano i settori ordinari, la soglia comunitaria per gare di servizi di progettazione nei settori speciali, invece, è attualmente di 431mila euro.

Glossario

Affidamento diretto

Sotto determinate soglie (attualmente 139mila euro per le gare relative a servizi di ingegneria e architettura) la stazione appaltante può affidare direttamente ad un operatore economico l'esecuzione di un'opera pubblica, senza ricorrere a procedure di gara ad evidenza pubblica.

ANAC

Autorità Nazionale Anticorruzione, gestisce i dati e le informazioni sui contratti pubblici con funzioni principalmente di vigilanza ed emanazione di pareri e linee guida.

Appalto integrato

Procedura al termine della quale un unico soggetto affidatario si aggiudica, congiuntamente, una o più fasi della progettazione e l'effettiva esecuzione dell'opera. Di norma è vietato, tranne in alcuni casi tassativamente previsti.

CIG

Codice Identificativo Gara, è un codice alfanumerico che deve essere richiesto dalla stazione appaltante all'ANAC e che permette di identificare in modo univoco ciascun affidamento, con o senza gara. Se la gara è suddivisa in lotti, ognuno di questi ha un proprio CIG. Deve obbligatoriamente essere riportato nel contratto e nei documenti di pagamento associati al progetto.

Codice CPV

Acronimo di Common Procurement Vocabulary. È un sistema di classificazione, definito a livello europeo, che identifica l'oggetto di un contratto pubblico.

CUP

Codice Unico di Progetto, è un codice alfanumerico che identifica un progetto di investimento pubblico nel suo complesso.

Equo compenso

In ambito di servizi di ingegneria e architettura, è il compenso fissato sulla base dei parametri stabiliti dal DM 17/06/2016.

Fasi della procedura

Una procedura di appalto pubblico si articola normalmente nelle seguenti fasi: progettazione, affidamento, esecuzione, collaudo e messa in opera. La fase di progettazione può essere a sua volta suddivisa in tre fasi, con

grado di dettaglio crescente: progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo.

Massimo ribasso (MR)

Criterio di aggiudicazione secondo cui l'operatore economico vincitore è quello che pratica il massimo ribasso rispetto all'importo a base di gara.

Offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)

Criterio di aggiudicazione secondo cui l'operatore economico vincitore è quello che presenta un'offerta che bilanci al meglio la qualità tecnica dell'opera con un prezzo contenuto (miglior rapporto qualità/prezzo).

Procedura aperta

In questo tipo di gara tutte le imprese che inviano domanda di partecipazione possono, contestualmente alla domanda, presentare un'offerta. È il tipo di procedura ordinario e che garantisce il maggior grado di concorrenza tra gli operatori economici.

Procedura negoziata

Nella procedura negoziata la stazione appaltante consulta direttamente degli operatori economici e concorda con uno o più di essi le condizioni dell'appalto. Normalmente la normativa prevede, in base all'importo della gara, un numero minimo di operatori economici da consultare. Di regola, anche questo tipo di procedura richiede la pubblicazione del bando di gara, tranne nei casi tassativamente previsti dalla legge.

Procedura ristretta

Nelle gare a procedura ristretta tutte le imprese possono presentare domanda di partecipazione, ma solo quelle successivamente invitate dall'amministrazione appaltante possono presentare delle vere e proprie offerte.

SIA

Acronimo di "servizi di ingegneria e architettura".

Settore ordinario e settori speciali

Le opere pubbliche sono normalmente classificate in settore ordinario o speciale. In particolare, in questi ultimi rientrano tipologie di opere tassativamente previste, come ad esempio quelle relative al settore dell'energia, dei trasporti o dei servizi postali, mentre tutte le altre procedure confluiscono nel settore ordinario. Per i settori speciali sono spesso previste alcune deroghe alla disciplina generale.

Soglie comunitarie

Soglie, stabilite a livello europeo, sopra le quali un contratto pubblico si considera di rilevanza comunitaria. Le procedure di rilevanza comunitaria sono soggette alle disposizioni generali del Codice dei Contratti Pubblici, e vige l'obbligo per questo tipo di gare di adottare una procedura aperta ad evidenza pubblica in tutti i Paesi UE. Per i contratti sotto-soglia, invece, il Codice prevede alcune eccezioni e semplificazioni. Le soglie sono periodicamente aggiornate dalla Commissione Europea e sono differenziate a seconda dell'oggetto principale del contratto (lavori, servizi, forniture), o a seconda che si tratti di opera rientrante nel settore ordinario o in un settore speciale.

Banca dati e nota metodologica.

La banca dati è fornita da Anac ed è costituita dalle gare pubbliche bandite tra il 2015 ed il 2021. La parte centrale dell'analisi si focalizza sulle sole gare aventi come oggetto i servizi di progettazione ingegneristica ed architettonica³⁹, elencati di seguito.

Tab. A3.1

Gare di ingegneria e architettura comprese nell'analisi

Servizi architettonici e di misurazione
Servizi architettonici, di ingegneria e misurazione
Servizi architettonici, di ingegneria e pianificazione
Servizi di architettura dei giardini
Servizi di architettura paesaggistica
Servizi di assistenza in ingegneria civile
Servizi di consulenza architettonica
Servizi di consulenza in infrastrutture
Servizi di consulenza in ingegneria ambientale
Servizi di consulenza in ingegneria civile
Servizi di consulenza in ingegneria strutturale
Servizi di consulenza in sistemi di trasporto
Servizi di consulenza ingegneristica e di costruzione
Servizi di consulenza per impianti di ventilazione
Servizi di consulenza per impianti idraulici
Servizi di consulenza stradale
Servizi di ingegneria aeroportuale
Servizi di ingegneria ferroviaria
Servizi di ingegneria geotecnica
Servizi di ingegneria integrati
Servizi di ingegneria stradale
Servizi di progettazione architettonica
Servizi di progettazione di condutture
Servizi di progettazione di dighe
Servizi di progettazione di edifici
Servizi di progettazione di fondamenta
Servizi di progettazione di impianti all'aperto
Servizi di progettazione di lavori di ampliamento di edifici
Servizi di progettazione di ponti
Servizi di progettazione di sistemi elettrici
Servizi di progettazione di strutture portanti
Servizi di progettazione tecnica di impianti
Servizi di progettazione tecnica di infrastrutture del traffico
Servizi di progettazione tecnica per impianti meccanici ed elettrici di edifici
Servizi di progettazione tecnica per la costruzione di opere di ingegneria civile
Servizi tecnici
Studi di fattibilità, servizi di consulenza, analisi
Studi di ingegneria

39 In particolare, queste gare sono identificate dai codici CPV da 71000000-8 a 71222000-0, 71223000-7, da 7124000-2 a 71241000-9, da 71250000-5 a 71313000-5, 71321000-4, da 71321200-6 a 71322000-1, da 71322200-3 a 71322500-6, da 71323100-9 a 71323200-0, 71325000-2, 71327000-6, 71332000-4, 71335000-5, 71340000-3, 71356000-8, da 71420000-8 a 71421000-5.

L'informazione principale deriva quindi dalla banca dati relativa ai progetti messi a bando dalle stazioni appaltanti. A questa sono state poi unite, tramite il codice CIG, le informazioni sulle aggiudicazioni, sulle date di avvio e fine contratti, su varianti, sospensioni, contenziosi, stati di avanzamento lavori. Inoltre, sono stati aggiunti anche i dati (di fonte ISTAT) sulle dimensioni comunali (aggiornati a giugno 2021) ed i dati sulla tipologia di ente appaltante (di fonte IPA, Indice dei domicili digitali della pubblica amministrazione e dei gestori dei pubblici servizi).

Per quanto riguarda i risultati e le tabelle riportate nel testo:

- Le aree geografiche sono così costruite:
 - Nord-ovest: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria
 - Nord-est: Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna
 - Centro: Toscana, Lazio, Marche, Umbria
 - Sud: Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna
- Per quanto riguarda la classificazione per tipologia di ente:
 - per Amministrazione Centrale si intendono ministeri, prefetture, uffici della presidenza del consiglio, agenzie fiscali, autorità amministrative indipendenti, enti di previdenza e assistenza sociale, forze dell'ordine;
 - per Sanità si intendono aziende ospedaliere, aziende sanitarie locali e agenzie regionali sanitarie;
 - per Gestori Pubblici Servizi: società private che hanno in concessione la gestione di pubblici servizi (autostrade, ferrovie, energia, etc.).
 - I Comuni comprendono anche le comunità montane e le associazioni e unioni di comuni.
 - Le Province e città metropolitane comprendono anche i consorzi o associazioni tra le stesse.
 - Le Regioni comprendono anche le agenzie e aziende regionali (per lo sviluppo agricolo, per la ricerca e formazione, etc.),
 - Altro è una categoria residuale nella quale confluiscono stazioni uniche appaltanti, fondazioni, università e istituti di istruzione, musei e parchi naturali, enti religiosi, e tutti gli altri enti, pubblici o privati, non classificabili come nessuna delle tipologie precedenti.
- Nelle tabelle, p10 e p90 indicano, rispettivamente, il decimo e il novantesimo percentile della distribuzione della variabile considerata.
- Il tempo di aggiudicazione è il tempo che intercorre tra la pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione definitiva, mentre il tempo di stipula è il tempo che intercorre tra la data di aggiudicazione definitiva e la data di stipula del contratto con l'operatore economico vincitore della gara.
- I dati su sospensioni e varianti sono a livello di singolo CIG, per cui sono

presenti solo per quelle gare che presentano, rispettivamente, almeno una sospensione o una variante in corso d'opera. La voce "numero ritardi nei SAL", invece, indica il numero di volte in cui un determinato progetto è stato classificato come "in ritardo" negli stati di avanzamento lavori effettuati periodicamente (questo dato è disponibile esclusivamente per i progetti di maggiori dimensioni).

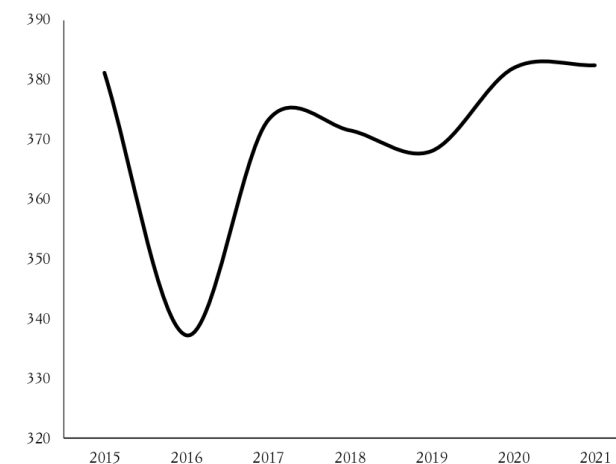
- In generale, quando nel testo e nelle tabelle si parla di "procedura di gara", tale voce ricomprende tutte le tipologie di procedura competitiva (aperta, ristretta e negoziata).

Grafici e statistiche descrittive

Si riportano alcuni grafici a corredo del Capitolo "L'andamento delle gare d'appalto per servizi di ingegneria e architettura".

Fig. A4.1

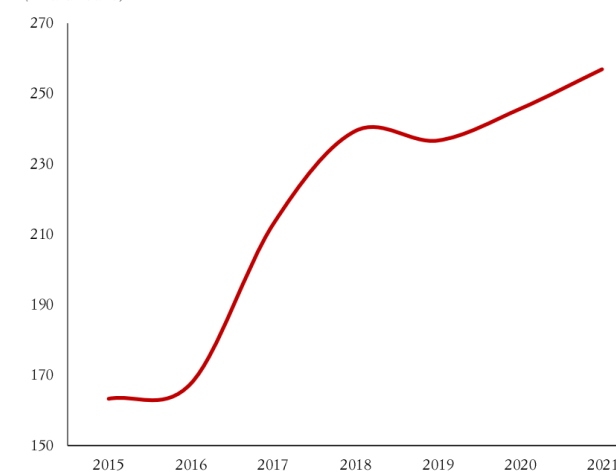
Numero di gare pubbliche bandite (totale lavori, servizi e forniture)
(migliaia di gare)



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Fig. A4.2

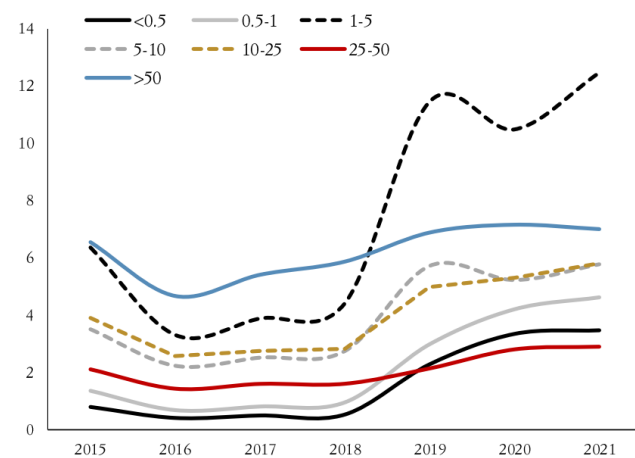
Importo totale gare pubbliche bandite (totale lavori, servizi e forniture)
(mld di euro)



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Fig. A4.3

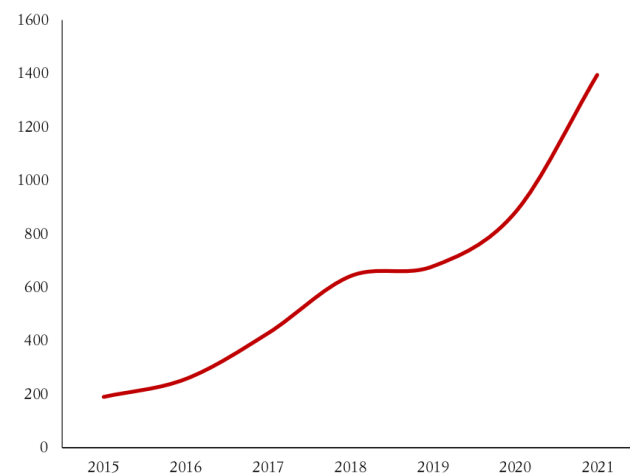
Totale delle opere pubbliche dei Comuni per dimensione (in migliaia di abitanti)
(migliaia di gare)



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Fig. A4.4

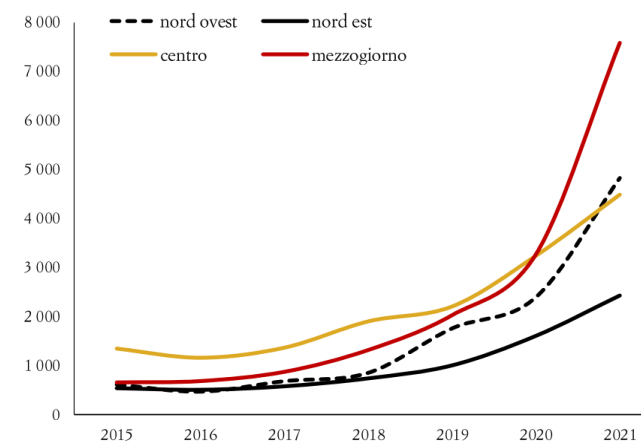
Importo totale gare pubbliche SIA bandite, esclusi i gestori privati
(mln di euro)



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Fig. A4.5

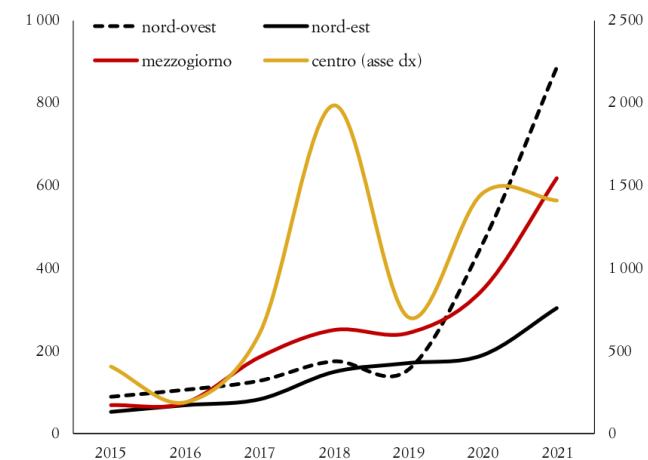
Gare pubbliche per SIA bandite per area geografica



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Fig. A4.6

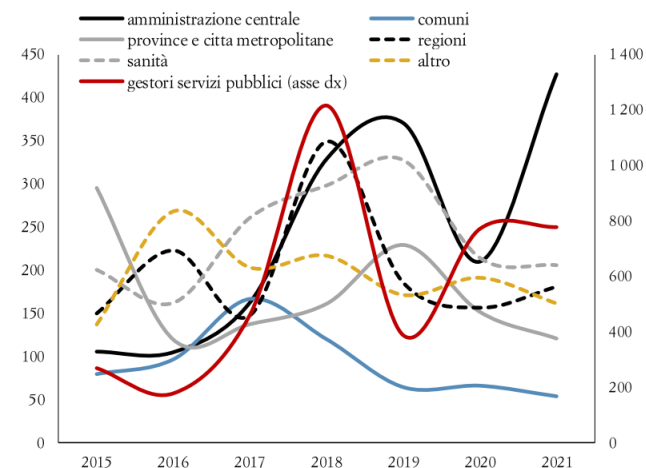
Importo totale gare per SIA bandite per area geografica
(mln di euro)



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Fig. A4.7

Importo medio delle gare SIA bandite per tipologia di ente appaltante
(migliaia di euro)



* Altro comprende fondazioni, associazioni, scuole ed università, enti ecclesiastici, enti appaltanti non classificabili come nessuno dei precedenti

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Si riportano di seguito alcune statistiche descritte relative alle sole gare per servizi di ingegneria e architettura (SIA). Se non diversamente indicato, i dati si riferiscono al periodo gennaio 2015 – dicembre 2021.

Tab. A4.1

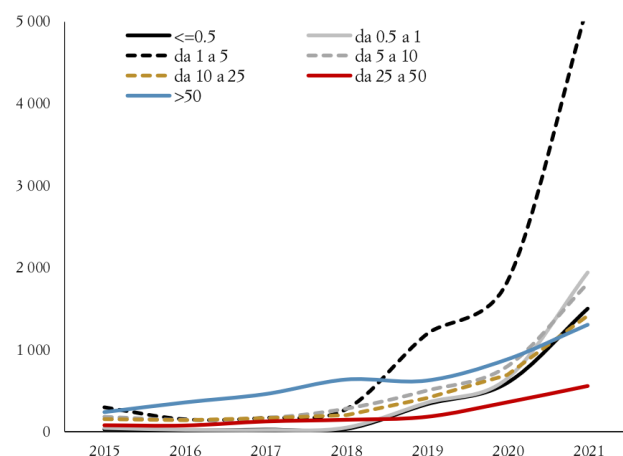
Numero, importo totale e medio gare SIA bandite per area geografica
2015-2021

Area geografica	Numero procedure avviate	Importo totale (mln di €)	Importo medio (migliaia di €)
Nord-ovest	11 626	1 995	172
Nord-est	7 431	1 012	136
Centro	15 751	6 762	429
Mezzogiorno	16 394	1 786	109
Totale	51 202	11 555	226

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Fig. A4.8

Numero gare SIA bandite dai Comuni per dimensione comunale
(in migliaia di abitanti)



Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.2

Importo totale gare SIA bandite per area geografica
milioni di €

Area geografica	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nord-ovest	89	106	128	175	154	458	885
Nord-est	51	68	82	148	170	189	304
Centro	406	190	607	1 987	706	1 455	1 411
Mezzogiorno	68	74	185	250	243	348	619
Totale	615	437	1 001	2 561	1 273	2 449	3 219

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.3

Numero, importo totale e medio gare SIA bandite per classe di importo
2015-2021

Classe importo (in migliaia di €)	Numero procedure avviate	Importo totale (mln di €)	Importo medio (migliaia di €)
<10	10 225	46	5
10-24	6 488	107	16
25-39	5 283	176	33
40-74	13 079	759	58
75-138	8 829	881	100
139-213	3 708	647	175
214-1 000	4 732	2 002	423
>1 000	1 348	7 282	5 402
Totale	53 692	11 899	222

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.4

Importo totale gare SIA bandite per classe di importo
milioni di €

Classe importo (in migliaia di €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<10	3	3	2	3	9	8	19
10-24	5	5	5	7	12	21	52
25-39	8	8	11	14	21	38	76
40-74	37	36	41	58	65	177	347
75-138	59	56	82	115	127	174	269
139-213	53	43	59	95	95	134	168
214-1 000	155	120	204	336	355	421	410
>1 000	329	206	659	1 988	635	1 522	1 942
Totale	649	476	1 063	2 616	1 317	2 494	3 285

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.5

Numero, importo totale e medio gare SIA bandite per tipologia di ente appaltante
2015-2021

Ente appaltante	Numero procedure avviate	Importo totale (mln di €)	Importo medio (migliaia di €)
Altro	4 100	767	187
Amministrazione centrale	1 751	524	299
Comuni	30 169	2 115	70
Gestori Pubblici Servizi	12 063	7 424	615
Province e Città Metropolitane	2 282	353	155
Regioni	1 934	384	198
Sanità	1 393	333	239
Totale	53 692	11 899	222

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.6

Importo totale gare SIA bandite per tipologia di ente appaltante
milioni di €

Ente appaltante	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Altro	39	85	68	121	109	161	184
Amministrazione centrale	6	16	20	102	119	75	187
Comuni	89	105	232	239	258	416	774
Gestori Pubblici Servizi	458	218	634	1 973	638	1 614	1 889
Province e Città Metropolitane	18	9	20	39	70	103	94
Regioni	16	28	34	96	62	62	86
Sanità	22	15	56	45	62	63	70
Totale	649	476	1 063	2 616	1 317	2 494	3 285

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.7

Quote di gare SIA bandite per tipologia di ente appaltante
2015-2021

Ente appaltante	% procedure avviate sul totale	% importo sul totale
Altro	7.64	6.44
Amministrazione centrale	3.26	4.41
Comuni	56.19	17.77
Gestori Pubblici Servizi	22.47	62.39
Province e Città Metropolitane	4.25	2.97
Regioni	3.60	3.22
Sanità	2.59	2.80
Totale	100	100

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.8

Numero, importo totale e medio gare SIA bandite dai Comuni per dimensione abita
2015-2021

Dimensione comune (in migliaia di abitanti)	Numero gare bandite	Importo totale (mln di €)	Importo medio (migliaia di €)
<0.5	2 530	66	26
0.5-0.9	3 094	97	31
1-4	9 127	421	46
5-9	3 898	229	59
10-24	3 197	251	78
25-50	1 543	157	102
>50	4 513	657	146
Totale	27 902	1 878	67

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.9

Importo totale gare SIA bandite dai Comuni per dimensioni abitativa
milioni di €

Dimensione comune (in migliaia di abitanti)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<0.5	1	2	2	2	4	15	41
0.5-0.9	3	2	1	3	6	22	58
1-4	24	12	16	25	46	89	210
5-9	12	10	11	23	30	51	91
10-24	16	11	17	24	28	55	100
25-50	6	10	15	20	19	34	54
>50	22	35	142	105	82	108	164
Totale	84	83	204	201	214	374	717

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.10

Metodo di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione per classi di importo della gara
2015-2021

Classe importo (in migliaia di euro)	Procedura di scelta del contraente		Criterio di aggiudicazione	
	Affidamento diretto	Gara	Offerta economicamente più vantaggiosa	Massimo Ribasso
<10	85.35%	14.65%	di cui (totale)	3.03% (20.69%) 11.62% (79.31%)
10-24	84.49%	15.51%	di cui (totale)	2.33% (15.00%) 13.18% (85.00%)
25-39	78.48%	21.52%	di cui (totale)	4.05% (18.81%) 17.47% (81.19%)
40-74	61.27%	38.73%	di cui (totale)	22.39% (57.81%) 16.34% (42.19%)
75-138	32.43%	67.57%	di cui (totale)	49.21% (72.82%) 18.37% (27.18%)
139-213	18.07%	81.93%	di cui (totale)	60.83% (74.24%) 21.11% (25.76%)
214-1000	18.05%	81.95%	di cui (totale)	63.64% (77.65%) 18.32% (22.35%)
>1000	20.55%	79.45%	di cui (totale)	67.11% (84.47%) 12.34% (15.53%)
Totale	57.80%	42.20%	di cui (totale)	29.37% (69.60%) 12.83% (30.40%)

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.11

Statistiche descrittive delle principali variabili relative a gare per servizi di ingegneria e architettura
2015-2021

	Osservazioni	Media	p10	Mediana	p90
Importo a base di gara, €	53 692	221 625	4 500	52 911	245 751
Importo aggiudicazione, €	17 532	305 720	12 744	58 271	268 464
Massimo ribasso, %	8 789	21	0	7	55
Ribasso di aggiudicazione, %	17 467	18	0	5	50
Tempo di aggiudicazione, gg	17 533	88	10	40	227
Tempo di stipula, gg	5 405	64	0	39	147
Durata lavori, gg	1 535	331	30	196	852
Ritardo lavori (se in ritardo), gg	941	257	19	157	642
Sospensioni per CIG*	286	1.38	1	1	2
Giorni sospensione per CIG	286	154	0	72	286
Numero varianti per CIG	803	1.50	1	1	3
Importo varianti su base d'asta, %	780	93	52	82	125

*vedi il glossario per la definizione di CIG

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.12

Statistiche descrittive nei sotto-campioni determinati dal tipo di procedura di affidamento
2015-2021

	Osservazioni	Media	p10	Mediana	p90
AFFIDAMENTO DIRETTO					
Importo, €	31 032	101 832	3 200	30 110	99 802
Tempo di aggiudicazione, gg	7 636	17	0	8	64
Tempo di stipula, gg	2 101	42	0	5	101
Durata lavori, gg	615	226	17	122	584
Ritardo lavori (se in ritardo), gg	277	211	13	106	514
Sospensioni per CIG	69	1.28	1	1	2
Giorni sospensione per CIG	69	193	0	62	463
Numero varianti per CIG	146	1.38	1	1	2
Importo varianti su base d'asta, %	141	103	63	107	137
PROCEDURA DI GARA					
Importo, €	22 260	385 676	20 822	94 546	448 782
Tempo di aggiudicazione, gg	9 897	142	17	92	301
Tempo di stipula, gg	3 304	79	1	57	161
Durata lavori, gg	973	397	46	271	954
Ritardo lavori (se in ritardo), gg	664	276	27	191	647
Sospensioni per CIG	217	1.41	1	1	3
Giorni sospensione per CIG	217	142	0	74	384
Numero varianti per CIG	657	1.53	1	1	3
Importo varianti su base d'asta, %	639	91	52	79	116

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab.A4. 13

Statistiche descrittive delle gare competitive nei sotto-campioni determinati dal criterio di aggiudicazione
2015-2021

	Osservazioni	Media	p10	Mediana	p90
MASSIMO RIBASSO					
Importo a base di gara, €	2 900	668 798	43 628	89 169	400 000
Importo aggiudicazione, €	2 899	637 024	23 500	60 000	328 538
Massimo ribasso, %	1 996	29	0	28	63
Ribasso di aggiudicazione, %	2 893	25	0	21	59
Tempo di aggiudicazione, gg	2 900	132	7	43	295
Tempo di stipula, gg	788	58	0	37	142
Durata lavori, gg	318	437	44	275	1 047
Ritardo lavori (se in ritardo), gg	189	317	29	201	822
Sospensioni per CIG	42	1.67	1	1	3
Giorni sospensione per CIG	42	183	18	108	516
Numero varianti per CIG	128	1.61	1	1	3
Importo varianti su base d'asta, %	126	94	49	76	123
OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA					
Importo a base di gara, €	6 638	409 978	57 337	121 524	600 000
Importo aggiudicazione, €	6 637	285 096	36 158	80 000	368 405
Massimo ribasso, %	3 925	24	0	20	55
Ribasso di aggiudicazione, %	6 607	28	0	33	51
Tempo di aggiudicazione, gg	6 637	148	32	114	300
Tempo di stipula, gg	2 420	84	8	64	165
Durata lavori, gg	614	380	48	268	903
Ritardo lavori (se in ritardo), gg	460	258	26	187	585
Sospensioni per CIG	162	1.37	1	1	2
Giorni sospensione per CIG	162	131	0	65	339
Numero varianti per CIG	481	1.51	1	1	3
Importo varianti su base d'asta, %	475	92	53	79	115

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Tab. A4.14

Statistiche descrittive nei sotto-campioni determinati da ribasso di aggiudicazione alto (> mediana) o basso (<= mediana)

2015-2021

	Osservazioni	Media	p10	Mediana	p90
RIBASSO DI AGGIUDICAZIONE <= MEDIANA					
Importo a base di gara, €	8 733	485 140	7 220	62 503	349 520
Importo aggiudicazione, €	8 727	450 220	6 920	55 162	279 529
Tempo di aggiudicazione, gg	8 729	40	0	12	137
Tempo di stipula, gg	2 162	44	0	9	123
Durata lavori, gg	646	274	19	150	996
Ritardo lavori (se in ritardo), gg	315	237	16	138	647
Sospensioni per CIG	67	1.37	1	1	3
Giorni sospensione per CIG	67	198	0	82	516
Numero varianti per CIG	198	1.47	1	1	2
Importo varianti su base d'asta, %	195	95	55	104	132
RIBASSO DI AGGIUDICAZIONE > MEDIANA					
Importo a base di gara, €	8 734	247 925	43 669	95 364	400 000
Importo aggiudicazione, €	8 733	162 758	24 940	61 127	260 743
Tempo di aggiudicazione, gg	8 732	135	13	83	285
Tempo di stipula, gg	3 213	78	1	54	159
Durata lavori, gg	908	374	41	238	952
Ritardo lavori (se in ritardo), gg	615	268	20	175	640
Sospensioni per CIG	207	1.40	1	1	3
Giorni sospensione per CIG	207	141	0	70	364
Numero varianti per CIG	558	1.52	1	1	3
Importo varianti su base d'asta, %	549	92	52	79	118

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Finocchiaro Castro M., Guccio C., Does greater discretion improve the performance in the execution of public works? Evidence from the reform of discretionary thresholds in Italy, SIEP, working paper n.774, 2021.

REF Ricerche per Intesa Sanpaolo, Investimenti pubblici, stato dell'arte e prospettive, in Finanza Locale Monitor, Ottobre 2020.

Riferimenti bibliografici

Carlucci C., Giorgiantonio C., Orlando T., Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti, Banca d'Italia, in Questioni di Economia e Finanza, n. 538, 2019.

Decarolis F., Giorgiantonio C., Giovanniello V., L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato, Banca d'Italia, in Questioni di Economia e Finanza, n. 83, 2010.

Decarolis F., Giuffrida L.M., Iossa E., Mollisi V., Spagnolo G., Bureaucratic competenza and procurement outcomes, NBER working paper series, n.4201, 2019.

Baltrunaite A., Orlando T. Rovigatti G., The implementation of public works in Italy: institutional fractures and regionale characteristics, Banca d'Italia, in Questioni di Economia e Finanza, n. 659, 2021.

Busetti F., Giorgiantonio C., Ivaldi G., Mocetti S., Notarpietro A., Tommasino P., Capitale e investimenti pubblici in Italia: effetti macroeconomici, misurazione e debolezze regolamentari, Banca d'Italia, in Questioni di Economia e Finanza, n. 520, 2019.

Chiappinelli O., Decentralization and Public Procurement Performance: New Evidence from Italy, DIW Berlin, Discussion Papers, n. 1704, 2017.

Gori G.F., Landi L., Lattarulo P., Il procurement dei lavori pubblici alla luce delle recenti riforme, Note di lavoro UPB, n. 2, Maggio 2020.

Ferretti C., Gori G., Lattarulo P., Tutela dei bisogni e investimenti, il ruolo dei comuni di fronte all'emergenza covid-19, in La finanza territoriale. Rapporto 2020.

