

## Le misure della legge di conversione del decreto Sblocca Cantieri

di Andrea Gorga  
3 luglio 2019

*Il decreto Sblocca Cantieri si propone di risolvere l'annoso problema della bassa efficienza dei processi di spesa della pubblica amministrazione. Viene modificato il codice degli appalti semplificando le norme nel tentativo di rendere più veloce l'aggiudicazione di contratti pubblici e l'utilizzo delle risorse stanziare in legge di bilancio. Vengono inoltre previsti commissari straordinari per sbloccare opere ferme. Il rischio a cui espone il provvedimento è che venga attribuito un peso eccessivo alla semplificazione e deregolamentazione a svantaggio di concorrenza e trasparenza.*

\* \* \*

Il 14 giugno è stata approvata la legge di conversione del decreto cosiddetto Sblocca Cantieri ("disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"; legge n. 55/2019).<sup>1</sup> Il provvedimento interviene principalmente sul codice degli appalti per quanto riguarda sia acquisti di forniture e servizi sia l'affidamento di lavori. Il governo si propone di semplificare la normativa nel tentativo di ridurre i tempi di attuazione delle opere pubbliche e di facilitare l'acquisto di beni e servizi per la pubblica amministrazione. Per quanto riguarda le opere bloccate si interviene attraverso la previsione di commissari straordinari autorizzati ad evitare adempimenti burocratici e attraverso alcune modifiche al codice della crisi d'impresa. Riformare i processi di spesa è fondamentale per far ripartire gli investimenti pubblici calati di oltre un terzo, dal 3,3 per cento del Pil nel 2009 al 2,1 per cento del 2018. Non è raro che i fondi vengano stanziati, ma non riescano ad essere spesi a causa della complessità e lentezza dei processi di spesa.

---

<sup>1</sup> Si ringraziano Luigia Grasso, Giuseppe Urbano, Matteo Candidi e Romain Bocognani per il prezioso confronto.

## I tempi di attuazione ed esecuzione

Il principale problema che la nuova normativa cerca di affrontare è il tempo medio di attuazione ed esecuzione di un'opera pubblica. Spesso i ritardi si traducono in sovra costi e rallentano la possibilità della cittadinanza di fruire di opere utili alla comunità. Nei casi più gravi, il tempo che passa tra la pianificazione di un'opera e la sua effettiva realizzazione è così elevato da minarne la stessa utilità. In tanti anni il contesto in cui si collocano le infrastrutture può cambiare anche in maniera sostanziale rendendo di fatto l'opera difficilmente fruibile o inutile.

In Italia si impiegano 4 anni e mezzo per realizzare un'opera.<sup>2</sup> Se consideriamo solo le grandi opere di importo superiore ai 100 milioni si arriva ad un tempo medio tra le fasi di progettazione, affidamento e lavori che supera i 15 anni e 8 mesi. Quasi il 55 per cento di questi tempi sono rappresentati dai cosiddetti "tempi di attraversamento", cioè i periodi di stallo tra una fase ed un'altra, ad esempio tra la progettazione e la gara o tra l'affidamento e l'esecuzione dei lavori. Questi tempi includono necessariamente anche normali attività amministrative, ma una percentuale così elevata non può che presupporre inefficienze o allungamenti procedurali che rallentano i processi di spesa pubblici.

Lo Sblocca Cantieri interviene principalmente sulla fase di affidamento dei lavori e in misura molto meno marcata per quanto riguarda la progettazione e l'esecuzione dei lavori. Le fasi di gara sono però anche quelle che contano meno sul totale dei tempi di attuazione: in media sei mesi e poco più di un anno per le gare oltre i 100 milioni, contro i 6 e 7 anni rispettivamente per la fase di progettazione e quella per l'avvio effettivo dei lavori.

## Procedure di aggiudicazione semplificate

Gli affidamenti di lavori e gli acquisti di servizi e forniture vengono effettuati tramite diverse procedure più o meno competitive a seconda della dimensione del contratto.<sup>3</sup> Lo sblocca cantieri semplifica le procedure previste dal codice

---

<sup>2</sup> *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*. Rapporto numero 6 - 2018. Agenzia per la Coesione Territoriale. Sistema CPT (Conti Pubblici Territoriali).

<sup>3</sup> Le tre principali modalità di affidamento sono:

- *Affidamento diretto*: la stazione appaltante può individuare con buona discrezionalità l'azienda vincitrice dell'appalto confrontando le offerte senza obbligo di rendere pubblica la gara.
- *Procedura negoziata*: la stazione appaltante aggiudica la gara previa negoziazione con un numero di aziende a sua discrezione (come mostrato in Tavola 1, a volte il numero di aziende minimo da coinvolgere è individuato per legge).
- *Procedura aperta*: obbliga la stazione appaltante a rendere pubblica la volontà di acquistare servizi e forniture o aggiudicare lavori e valutare tutte le offerte presentate.

degli appalti rendendole più rapide per le stazioni appaltanti. La Tavola 1 riassume le modifiche apportate alla norma da parte dello Sblocca Cantieri fino alla soglia comunitaria (5,548 milioni). Oltre tale soglia infatti le gare diventano di rilevanza comunitaria e sono soggette ad ulteriori oneri e procedure che dipendono dalle direttive europee.

**Tav. 1: Procedure di aggiudicazione**

Dimensione (mln)	Disciplina previgente	Legge di Bilancio 2019	Decreto Sblocca Cantieri	Legge di Conversione
0-40.000	Affidamento diretto	Affidamento diretto	Affidamento diretto	Affidamento diretto
40.000-150.000	Procedura negoziata (10 operatori)	Affidamento diretto 3 operatori	Procedura negoziata 3 operatori	Affidamento diretto 3 operatori
150.000-200.000	Procedura negoziata (15 operatori)	Procedura negoziata 10 operatori		Procedura aperta
200.000-350.000		Procedura negoziata 15 operatori	Procedura negoziata (15 operatori)	
350.000-1.000.000			Procedura aperta	
1.000.000-5.548.000	Procedura aperta	Procedura aperta		Procedura aperta

Con le nuove modifiche risulta più frequente il ricorso a procedure meno competitive e meno trasparenti come l'affidamento diretto e la procedura negoziata che dovrebbero però consentire di ridurre i tempi di aggiudicazione. Viene infatti anche generalmente ridotto il numero di offerte minimo da valutare obbligatoriamente. Avere minori offerte da valutare e procedure che comportano meno oneri in termini di trasparenza e concorrenza significa anche minori oneri per le stazioni appaltanti, il che dovrebbe consentire di accelerare i tempi. Il rovescio della medaglia è la maggiore discrezionalità nella scelta dell'aggiudicatario, il che potrebbe ridurre la produttività delle imprese aggiudicatrici ed avere un impatto negativo in fase di esecuzione dei lavori.<sup>4</sup>

## Criteri di aggiudicazione

Un'ulteriore semplificazione dello Sblocca cantieri è il ricorso al criterio di aggiudicazione del minor prezzo come regola generale nelle gare sotto soglia comunitaria. Fino ad ora il criterio privilegiato era sempre stato quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa che garantiva la concorrenza anche sugli aspetti riguardanti la qualità, ma rallentava i tempi per la valutazione delle offerte, specialmente perché combinato con il limite imposto dal codice del 30 per cento di peso massimo attribuito al criterio del prezzo. Il

<sup>4</sup> Per approfondimenti: Baltrunaite, A., Giorgiantonio, C., Mocetti, S., & Orlando, T. Discretion and supplier selection in public procurement. Banca d'Italia. Working paper (2018).

decreto sblocca cantieri stabilisce che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia ora utilizzabile solo previa motivazione. La possibilità di utilizzare estensivamente il criterio del minor prezzo, se ben gestita dalle stazioni appaltanti, potrebbe effettivamente semplificare il lavoro degli operatori. Questo cambiamento va visto congiuntamente alla previsione dell'esclusione automatica di offerte ritenute anomale per le gare sotto la soglia comunitaria. Il codice degli appalti prevede modalità di calcolo di offerte che, in quanto eccessivamente basse, non sono ritenute credibili. Fino ad ora la scelta rispetto all'eventuale esclusione di tali offerte rimaneva discrezionale, da adesso diventa automatica e si prevede possa far risparmiare tempo alle stazioni appaltanti.

D'altro canto, incentivare l'utilizzo del criterio del prezzo minimo rischia da un lato di ridurre l'efficienza delle gare e dall'altro rischia di svantaggiare il tessuto industriale innovativo delle piccole e medie imprese più propense a competere sulla qualità che sul prezzo (non potendo contare sulle economie di scala).

## **Commissari straordinari**

Lo Sblocca Cantieri prevede il ricorso a Commissari Straordinari che dovrebbero intervenire sulle opere bloccate ritenute prioritarie. I Commissari verranno nominati dal Presidente del Consiglio su proposta del Ministro dei Trasporti e avranno completa discrezionalità; soprattutto non saranno soggetti alle norme del codice degli appalti. Gli unici vincoli sono la normativa antimafia e le norme europee, proprio come previsto per il decreto Genova e la ricostruzione del ponte Morandi. All'articolo 200 del Codice degli Appalti era già prevista la classificazione delle opere ritenute prioritarie; la norma dello Sblocca Cantieri non vi fa però riferimento. Non è quindi tutt'ora chiaro come verranno identificate le opere prioritarie e se la loro identificazione sia in capo alla discrezionalità del Presidente del Consiglio oppure se debba seguire quanto già stabilito per legge. Si rischia in questo contesto di fare un utilizzo estensivo del commissariamento seguendo logiche di compromesso politico tra le parti interessate nella scelta delle opere prioritarie.<sup>5</sup>

I commissariamenti garantiranno maggiore flessibilità e velocità nell'attuazione delle opere pubbliche, ma ancora una volta a scapito di trasparenza e, potenzialmente, della concorrenza. Il rischio è di aggiudicare contratti a imprese meno produttive o meno trasparenti. Va menzionato anche il rischio che nel lungo periodo crescano i costi di un sistema più esposto a infiltrazioni criminali e meno incline ad accettare la concorrenza. Per evitare questo rischio, si sarebbe potuto prevedere che anche i commissari siano

---

<sup>5</sup> La mancanza di norme che specifichino rispetto a quali leggi i commissari possono operare in deroga è peraltro oggetto di potenziali ricorsi alla Corte Costituzionale.

assoggettati alle norme del codice e siano quindi tenuti a fare le gare, salvo in casi ben definiti di assoluta urgenza.

## Crisi d'impresa

Un intervento potenzialmente utile dello Sblocca Cantieri è l'anticipazione di alcune norme presenti nel codice della crisi d'impresa e d'insolvenza modificato dal decreto legislativo n. 14 del 2019 e che entrerà in vigore ad agosto 2020. In effetti, considerando solo le opere contenute nel dataset delle opere incompiute del MIT, il 22 per cento di queste è bloccata a causa del fallimento o della liquidazione coatta dell'impresa cui erano stati affidati i lavori.<sup>6</sup> Le modifiche apportate sono tese a facilitare la continuazione dei lavori da parte della stessa azienda in concordato o di un'azienda sostituita nel caso di utilizzo dello strumento dell'avvalimento rinforzato grazie al quale un'impresa, alla formulazione dell'offerta, indica un'altra azienda costretta a subentrare nel caso la prima abbia problemi finanziari. Si tenta così di dare continuità all'esecuzione del contratto pubblico.

## Necessità di continuità e interventi mancati

Intervenire in maniera così drastica con deregolamentazioni e semplificazioni può essere una scelta opportuna se il legislatore crede non ci sia alternativa. In effetti lo Sblocca Cantieri non è il primo intervento nell'ambito degli appalti pubblici. Negli ultimi 15 anni si è provato numerose volte ad intervenire sul codice degli appalti per cercare di trovare il giusto compromesso tra regole volte a limitare corruzione e cattiva gestione e promuovere concorrenza e trasparenza da un lato e la creazione di un sistema semplice e rapido che consenta la giusta discrezionalità agli enti pubblici dall'altro. Ciò che è però mancato è però la capacità di prendere una direzione univoca. Gli interventi sul codice degli appalti sono stati 70 in circa 12 anni: uno ogni 62 giorni in media.<sup>7</sup> Anche con questo decreto si interviene su aspetti cruciali della riforma del 2016 che non è però ancora stata completata mancando all'appello numerosi decreti attuativi.<sup>8</sup> Una tale incertezza normativa rischia di incidere negativamente sull'efficienza degli appalti. Tra le opere incompiute catalogate

---

<sup>6</sup> Nel database sono presenti solo le opere incluse nei sistemi informativi del MIT, delle regioni e delle province autonome.

<sup>7</sup> Dall'entrata in vigore del codice degli appalti del 2006 all'insediamento del governo Conte. <https://www.codiceappalti.it/Home/testiprevigenti>

<sup>8</sup> Uno su tutti il decreto attuativo del MIT che identifica i criteri per la qualificazione delle stazioni appaltanti e si inseriva nel processo di centralizzazione degli acquisti della PA. La nuova normativa interrompe però in misura rilevante questo processo consentendo ai comuni non capoluogo di procedere autonomamente con le gare d'appalto (art. 37 c. 4). Spiegavamo in questa nota i vantaggi della centralizzazione degli acquisti: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-gli-acquisti-di-beni-e-servizi-della-pubblica-amministrazione>

dal MIT, l'11 per cento si è fermata anche a causa del sopraggiungere di nuove norme incompatibili con l'opera in corso. Seppur comprensibile la volontà di semplificare, sarebbe comunque auspicabile attendere (e accelerare) la finalizzazione di riforme in essere, magari agendo con interventi puntuali, prima di intervenire con ampie deregolamentazioni e cambi di direzione.<sup>9</sup>

Ciò che invece sembra essere completamente assente nel testo dello Sblocca Cantieri per quanto riguarda le opere bloccate è una proposta di risoluzione del problema del danno erariale per i funzionari pubblici. E' opinione comune che uno dei meccanismi che tende a rallentare gli appalti pubblici è l'eccessiva prudenza dei funzionari pubblici nelle scelte decisive per l'affidamento dei contratti. E' previsto che l'amministrazione pubblica possa rivalersi sul dipendente in caso di "colpa grave" che abbia provocato una perdita patrimoniale per il settore pubblico. Sul tema, il codice degli appalti del 2016 aveva provato ad intervenire parzialmente prevedendo un albo di commissari di gara (coloro che giudicano le offerte). Uno dei requisiti di ammissione all'albo era proprio il possesso di un'assicurazione che coprisse da danni all'amministrazione pubblica. L'albo era previsto entrare in funzione quest'anno, ma lo Sblocca Cantieri ha sospeso la norma fino al 2021. Sarebbe auspicabile quindi un intervento in tal senso da parte del legislatore.

---

<sup>9</sup> In questo solco si posiziona anche la decisione del governo di revocare ad ANAC il compito di interpretare la normativa regolando l'attività della pubblica amministrazione tramite delle linee guida. Per sostituire la cosiddetta soft law ANAC, il governo ha programmato un ulteriore regolamento da emanare entro 6 mesi. Intanto le stazioni appaltanti si troveranno ad operare in un contesto con un codice degli appalti modificato che non è organico rispetto alle interpretazioni finora utilizzate.