
Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

Laboratorio SPL

Collana Acqua

Abstract

A distanza di quasi due anni dalla sua emanazione, la nuova disciplina degli appalti pubblici è stata attuata solo per il 30%. Dopo una prima battuta di arresto, i bandi sono ripartiti trinati dai big tenders, ma il divario territoriale tra il Centro-Nord del Paese e il Meridione rimane importante, seppur con qualche eccezione.

Almost two years after its enactment, the new rules on public procurement have only been implemented for 30%. After a first setback, tenders are running again trimmed by the big ones, but the territorial gap between the Center-North area of the country and the South remains relevant, albeit some exceptions.

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

Il Laboratorio è un'iniziativa sostenuta da (in ordine di adesione): ACEA, Utilitalia-Utilitatis, SMAT, IREN, Veolia, Acquedotto Pugliese, HERA, Metropolitana Milanese, CRIF Ratings, Cassa per Servizi Energetici e Ambientali, Cassa Depositi e Prestiti, Viveracqua, Romagna Acque, Water Alliance, CIIP, Abbanoa, CAFC, GAIA.

Gruppo di lavoro: Donato Berardi, Francesca Casarico

e-mail: laboratorio@refricerche.it

Gli ultimi contributi

- n. 93 - Acqua - Veneto e Friuli: gestioni più "grandi", più solide e industriali, febbraio 2018*
- n. 92 - Acqua - Schemi regolatori 2.0, gennaio 2018*
- n. 91 - Acqua - Industria 4.0: liberare l'innovazione nel servizio idrico, novembre 2017*
- n. 90 - Acqua - Qualità tecnica: un percorso robusto e fattibile, novembre 2017*
- n. 89 - Acqua - La sostenibilità nel "DNA" delle aziende idriche, ottobre 2017*
- n. 88 - Acqua - Riordino della tariffa idrica: un compromesso tra il desiderabile e il fattibile, settembre 2017*
- n. 87 - Acqua - Correttivo al codice degli appalti: ripartono i bandi per l'idrico, settembre 2017*
- n. 86 - Acqua - Cambiamento climatico e nuovi inquinanti: urge una strategia idrica nazionale, agosto 2017*
- n. 85 - Acqua - Capitale naturale: l'ambiente che vale, luglio 2017*
- n. 84 - Acqua - Scenari aggregativi al 2020: una faccenda del Centro Nord, luglio 2017*

Tutti i contributi sono liberamente scaricabili, previa registrazione, dal [sito REF Ricerche](http://sito.REF.Ricerche)

La missione

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

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

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

*Donato Berardi
Direttore
e-mail: dberardi@refricerche.it*

*Editore:
REF Ricerche srl
Via Saffi 12 - 20123 Milano
tel. 0287078150
www.refricerche.it*

ISSN 2531-3215

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

Codice degli appalti: l'attuazione è ferma al 30%

Fretta e assenza di un periodo transitorio hanno causato un crollo dei bandi

Nell'aprile del 2016 veniva emanato il nuovo Codice degli appalti (D.lgs. 50/2016), adottato in tempi celeri per rispettare i termini di recepimento indicati nelle Direttive Europee.

La scelta del legislatore fu quella di rinunciare ad un periodo transitorio, e di demandare molti aspetti applicativi a successivi e numerosi strumenti attuativi.

Nelle more di questi chiarimenti, l'esito fu un crollo delle procedure bandite¹.

Modifiche all'impianto normativo iniziale dopo un anno

A distanza di oltre un anno veniva quindi approvato un decreto "correttivo" che emendava o modificava oltre metà degli articoli e buona parte dell'impianto iniziale². Le modifiche superavano nella sostanza diverse delle linee guida emanate nel frattempo dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), rendendo necessario un loro aggiornamento.

A distanza di due anni la disciplina è stata attuata solo per il 30%

Dei molti provvedimenti attuativi previsti, ad oggi ne sono stati emanati solo una minima parte e i tempi per la loro adozione si sono allungati di molto rispetto alle attese. A distanza di quasi due anni dall'adozione del nuovo Codice degli appalti, lo stesso presidente ANAC ha recentemente dichiarato che la riforma è in vigore solo per il 30%.

Cosa è stato disciplinato di nuovo?

Avviato l'albo Anac sugli affidamenti in house

Per affidamenti in house registrazione obbligatoria all'elenco ANAC

La riforma del codice degli appalti ha previsto l'istituzione di un elenco degli affidamenti in house, organizzato da parte di ANAC.

E' prevista l'iscrizione obbligatoria all'elenco, sia degli enti che vogliono affidare un servizio mediante un affidamento diretto (senza passare per la gara pubblica,) sia dei soggetti affidatari, con controlli da parte dell'Autorità.

Si possono registrare i soggetti con i requisiti previsti dalla normativa in house

Per potersi registrare all'albo devono essere verificati i requisiti che prescrivono all'ente affidante l'esercizio del controllo analogo sulla società affidataria e a quest'ultima un'attività prevalente nei confronti dell'affidatario (almeno l'80% del fatturato) e l'oggetto sociale esclusivo in una o più delle attività individuate dal Testo Unico delle partecipate pubbliche, ovvero produzione di un servizio di interesse generale, progettazione e realizzazione di un'opera pubblica, autoproduzione di beni o servizi strumentali o servizi di committenza.

1 Per un approfondimento si veda il Contributo n. 75 "Nuovo codice degli appalti: per i bandi dell'idrico il tracollo sfiora il 40%", gennaio 2017.

2 Contributo n. 87 "Correttivo al codice degli appalti: ripartono i bandi per l'idrico", settembre 2017.

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

*Elenco attivo dal
15 gennaio u.s.*

Dal 15 gennaio u.s. per tutti i nuovi affidamenti in house, sia di servizi strumentali che di servizi pubblici, tra cui rientrano anche le variazioni sostanziali di affidamenti in house già in essere, è obbligatoria l'iscrizione all'elenco ANAC a pena di inefficacia.

Arriva il "confronto pubblico" per incoraggiare la partecipazione

*Dibattito pubblico
per la trasparenza
e qualità dei grandi
cantieri*

Il 'debat public', o confronto pubblico, è un istituto mutuato dalla legislazione francese al fine di assicurare la partecipazione dei cittadini e degli altri portatori di interessi all'iter che conduce alla realizzazione di opere pubbliche di dimensioni ragguardevoli. Una misura volta a favorire la trasparenza e la qualità delle procedure ad evidenza pubblica e a prevenire i conflitti³.

*Richiesto per le
opere di rilevanza
sociale e ambientale*

La normativa prevede che siano sottoposti a dibattito pubblico i progetti di fattibilità delle opere infrastrutturali e architettoniche di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio.

*Dpcm disciplina
tempistiche e
identifica tipologie
di opere*

Lo schema di Dpcm attualmente al vaglio parlamentare definisce le modalità di svolgimento e fissa in sette mesi la durata massima della procedura di dibattito pubblico, oltre ad identificare le tipologie di opere e le rispettive soglie dimensionali al di sopra delle quali è obbligatorio il ricorso a tale istituto.

*Per l'idrico, invasi e
opere di trasporto
interregionale dell'
acqua*

Per quanto riguarda il settore idrico lo schema indica:

- gli impianti destinati a trattenere, regolare, o accumulare acqua in modo durevole con altezza superiore a 30 metri o che determinano un volume di invaso superiore a 40 milioni di metri cubi;
- le opere per il trasferimento d'acqua tra regioni, che travalichino i comprensori di riferimento dei bacini idrografici, e che prevedono il trasferimento di portata uguale o superiore a 4 m³/s.

*Opere presenti
anche nella Legge
di bilancio per
contrastare la siccità*

Si tratta di opere individuate anche nella Legge di bilancio 2018 quali misure urgenti per contrastare la siccità e garantire l'approvvigionamento idrico in modo da prevenire crisi idriche quali quella che ha interessato il Paese tra primavera e estate del 2017⁴.

Pur tuttavia, il carattere di urgenza che caratterizza il Piano Invasi (cui si associa la possibilità di superare le normali procedure di affidamento⁵), con una dotazione di 250 milioni fino al 2022, lascia presumere che per tali interventi non sarà attivato il dibattito pubblico.

Per quanto riguarda il tema dei trasferimenti della risorsa idrica tra regioni, non si può non richiamare la questione del Mezzogiorno⁶ e la previsione normativa della creazione di una nuova società costituita dallo Stato per assicurarne l'approvvigionamento idrico⁷.

³ Per approfondire i benefici derivanti dall'inclusione nelle decisioni dei portatori di interessi si veda il Contributo n. 40 "Coinvolgimento e partecipazione: la via a sistemi idrici resilienti", maggio 2015.

⁴ Per un approfondimento si veda il contributo n. 86 - Cambiamento climatico e nuovi inquinanti: urge una strategia idrica nazionale, agosto 2017.

⁵ Si veda l'art.163 del Codice degli Appalti.

⁶ Per un approfondimento si veda il contributo n. 72 - Acqua - Urge un gestore unico per l'approvvigionamento idrico del Mezzogiorno, dicembre 2016.

⁷ Art.1 commi 904 e 905 della Legge 205/2017.

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

Il lungo travaglio dei decreti attuativi: cosa manca ancora ?

**Varati 9 decreti
attuativi su 34**

Dei 34⁸ decreti attuativi previsti dal nuovo Codice degli appalti ne sono stati varati solo 9 e altri 5 si trovano in fase avanzata di lavorazione.

**Mancano ancora 5
linee guida ANAC**

Inoltre, ANAC ha sino ad oggi pubblicato 2 bandi tipo e 8 linee guida, mentre altre 5 linee guida⁹ risultano aver concluso la fase della consultazione pubblica da oltre 6 mesi sebbene non siano ancora state emanate.

La Tavola riportata in Allegato riassume lo stato di avanzamento della disciplina, e i documenti che corredano e integrano il nuovo Codice (decreti attuativi e provvedimenti ANAC) suddivisi per argomento.

**Ragolazione con
molti documenti
attuativi pensata
per essere flessibile**

La presenza di un numero così ingente di regolamenti e decreti attuativi era stato pensato per sostanziare lo spirito di una regolazione flessibile, in grado di modificarsi rapidamente sulla base anche di consultazioni pubbliche.

**Ad oggi sembra
un Codice poco
chiaro, burocratico
e incompleto**

In questa fase di implementazione il risultato sembra tuttavia ancora quello di un Codice poco chiaro, burocratico e incompleto. Per aiutare amministrazioni e imprese ad applicarle le norme con maggiore chiarezza sarebbe utile raccogliere tali documenti in un testo unificato.

**Un decreto cardine
non ancora
emanato è quello
sulla qualificazione
delle stazioni
appaltanti**

Tra tutti, per rendere efficace la riforma mancano ancora alcuni provvedimenti cardine di cui si auspica un'attuazione in tempi rapidi, in particolare il Dpcm contenente i criteri per la qualificazione delle stazioni appaltanti, che dovrebbe portare ad una loro riduzione significativa, da circa 35mila a meno di 5mila, promuovendo una dimensione che garantisca la capacità di realizzare opere con personale qualificato e competenze tecniche per scrivere adeguatamente i capitolati di gara e verificare quindi la coerenza tra questi ultimi e i lavori in corso di esecuzione.

2017: gare per lavori per 1,8 miliardi di euro

**Analisi II semestre
2017 su dati ANAC:**

Per analizzare l'andamento dei bandi di gara per lavori nel settore idrico sono state utilizzate le informazioni, adeguatamente selezionate¹⁰, presenti nel portale ANAC.

**Importo a base
d'asta trimestrale
si ridimensiona ma
rimane alto**

Dopo l'accelerazione registrata nel secondo trimestre del 2017, con un volume complessivo di lavori banditi che ha raggiunto i 703 milioni di euro, nella seconda metà dell'anno l'importo a base d'asta delle gare per lavori del servizio idrico integrato si è ridimensionato attestandosi rispettivamente a 344 e 488 milioni di euro nel terzo e nel quarto trimestre 2017.

**Ridimensionato
l'effetto di ripresa
dei bandi: +47% l'
aumento tendenziale
degli importi**

L'effetto di ripresa dei bandi che ha animato i correttivi apportati al nuovo Codice degli appalti sembra tenere: nella seconda metà del 2017 il progresso in valore dei lavori posti a base d'asta arriva a +47% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, quello del numero delle procedure avviate si attesta su un più modesto +4%.

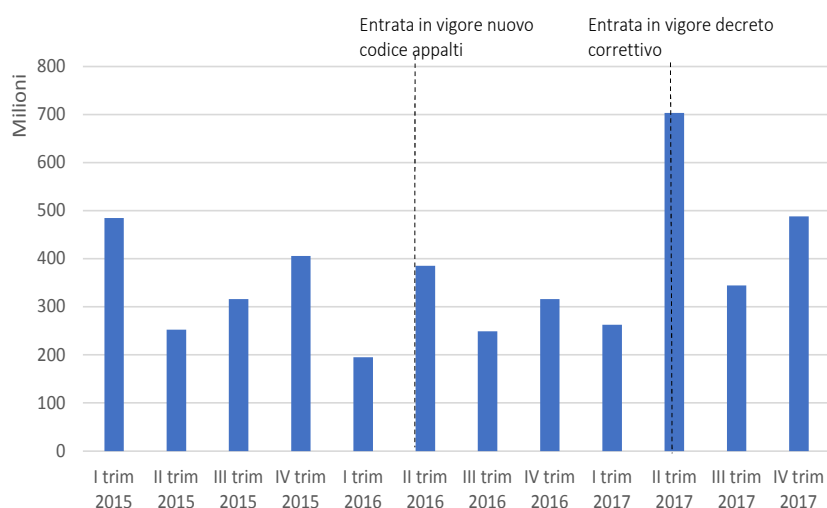
8 Nella ricognizione non sono stati inclusi i decreti attuativi specifici di alcuni settori, quali le procedure semplificate per l'archeologia preventiva o il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL).

9 Le questioni affrontate riguardano i seguenti aspetti: qualificazione del contraente generale; qualificazione, avvalimento, documentazione; direttore dei lavori; direttore dell'esecuzione; rating di impresa. Il correttivo di maggio 2017 al codice ha modificato la disciplina riguardante il rating d'impresa, passato da condizione necessaria per la qualificazione alle gare a facoltativa.

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

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

Andamento trimestrale degli importi dei bandi di gara per lavori nel servizio idrico



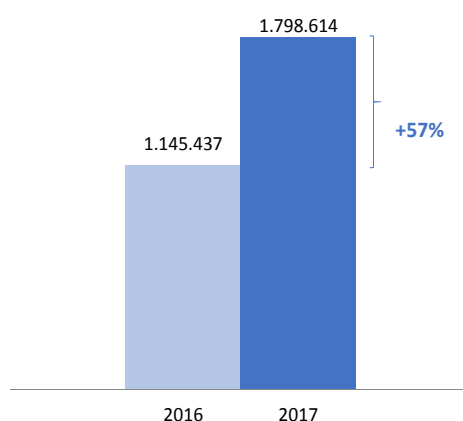
47%
aumento del valore dei
bandi pubblicati rispetto al
II semestre 2016

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

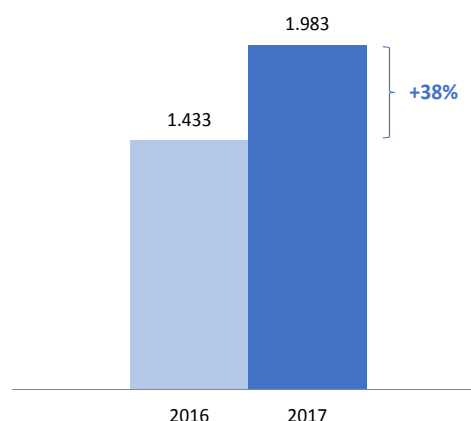
**+57% crescita
annua degli importi
rispetto al 2016**

Il consolidato sull'intero 2017 fa segnare un +57% in valore, rispetto al 2016, e un +38% nel numero delle procedure: si ha dunque l'impressione che il rimbalzo nei bandi sia stato favorito soprattutto dal riavvio dei cosiddetti big tenders, tra cui vi sono accordi quadro pluriennali per la realizzazione di lavori banditi dalle maggiori gestioni idriche.

Importi a base d'asta complessivi (mln €)



Numero di bandi complessivi (n.)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

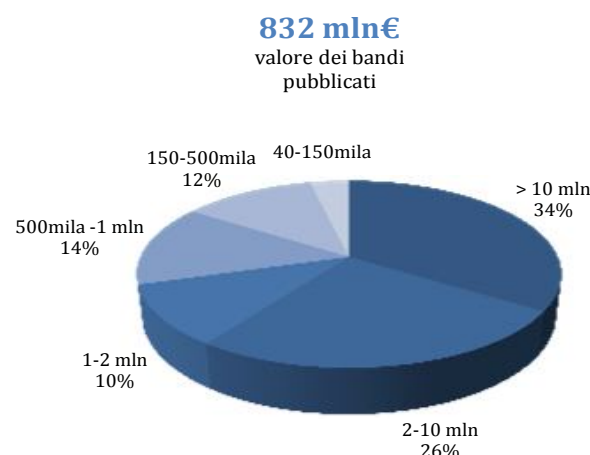
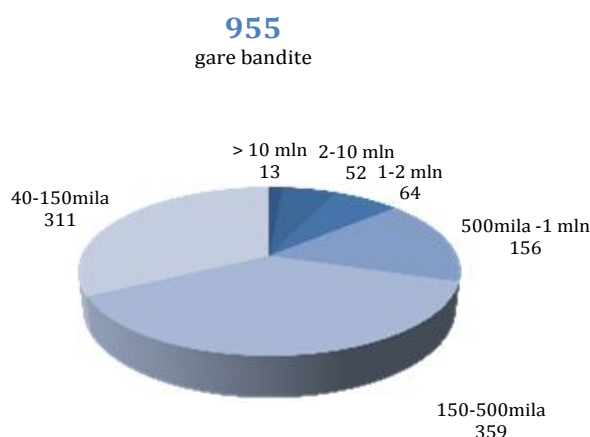
Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

Aumentano i "big tenders"

I bandi di maggiori dimensioni sono in effetti aumentati: quelli con importi a base d'asta oltre i 10 milioni di euro per singola opera sono passati da 4 a 13 con un aumento di valore del 370% (da 60 a 284 milioni); i bandi tra 1 e 2 milioni d'importo a base d'asta sono passati da 45 a 64 e aumentati in valore del 41% (da 62 a 87 milioni); si riscontra invece una lieve decrescita nel numero dei bandi con importi tra 2 e 10 milioni, passati da 59 a 52 (la taglia media è mediamente cresciuta, da 3,8 a 4 milioni). Anche gli appalti più piccoli, sotto i 150 mila euro, si riducono nel numero, con 37 unità di meno rispetto al secondo semestre 2016, con una crescita della taglia media, da 93 a 95 mila euro, per un valore a base d'asta inferiore del 9%.

Bandi pubblicati nel II semestre 2017

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



Big tenders in crescita nel II semestre 2017

	Numero	Valore	Var.semestrale numero	Var.semestrale valore
> 10 mln	13	284.368.170 €	+ 9	370%
2-10 mln	52	213.756.897 €	-7	-5%
1-2 mln	64	87.142.960 €	+ 19	41%
500mila -1 mln	156	117.105.715 €	+ 31	36%
150-500mila	359	100.657.102 €	+ 24	2%
40-150mila	311	29.575.273 €	-37	-9%

Gestore	Importo	Oggetto bando
CAP HOLDING	40.000.000 €	INTERVENTI MANUTENZIONI RETE FOGNARIA 2018-2020
ACEA ATO 5	35.000.000 €	MANUTENZIONE RETE IDRICA E FOGNARIA
ACEA ATO 2	34.019.300 €	LAVORI RELATIVI DEPURAZIONE: ELIMINAZIONE COLLETTORE E BYPASS DEPURATORE
CAP HOLDING	30.000.000 €	INTERVENTI MANUTENZIONI RETE ACQUEDOTTISTICA 2018-2020
AZIENDA SERVIZI VALTROMPIA	26.627.759 €	REALIZZAZIONE DI UN DEPURATORE ACQUE REFLUE
IREN EMILIA	21.733.333 €	MANUTENZIONE RETI ACQUA, GAS E FOGNATURA - FIORENZUOLA - CASTEL SAN GIOVANNI

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

*Forti divari
territoriali negli
importi investiti...*

Il dettaglio territoriale relativo al secondo semestre del 2017 consolida le tendenze già emerse nella prima metà dell'anno¹¹. Il Centro Italia è l'area geografica con il livello più alto di investimenti pro capite nel 2017, raggiungendo i 42 euro pro capite annui, seguito dal Nord, con 39 euro pro capite annui, mentre a grande distanza si colloca il Sud e Isole con 11 euro pro capite annui.

*...ma presenza di
operatori industriali
capaci di investire in
tutte le macro-aree
geografiche*

Nonostante le differenze tra i livelli registrati, nelle diverse macro aree vi sono regioni in cui operano gestioni industriali in grado di sostenere investimenti importanti: in Toscana e Sardegna sono stati messi a gara lavori con importi complessivi per oltre 60 euro per abitante, e in Lombardia, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna per importi complessivi tra i 45 e i 55 euro pro capite.

Bandi per regione

	Importo annuo 2017	Importo pro capite annuo 2017	Importo pro capite annuo 2016
Piemonte	€ 144.277.684	€ 33	€ 36
Liguria	€ 24.258.796	€ 15	€ 9
Lombardia	€ 468.071.605	€ 47	€ 21
Veneto	€ 121.546.518	€ 25	€ 30
Trentino	€ 15.269.436	€ 14	€ 6
Friuli-Venezia Giulia	€ 62.471.069	€ 51	€ 14
Emilia-Romagna	€ 240.370.127	€ 54	€ 54
Toscana	€ 266.278.876	€ 71	€ 16
Umbria	€ 14.494.591	€ 16	€ 12
Marche	€ 58.578.260	€ 38	€ 33
Lazio	€ 161.974.003	€ 28	€ 13
Abruzzo	€ 10.877.662	€ 8	€ 18
Molise	€ 462.805	€ 1	€ 0
Campania	€ 24.674.501	€ 4	€ 2
Puglia	€ 35.933.229	€ 9	€ 8
Basilicata	€ 752.335	€ 1	€ 6
Calabria	€ 10.357.944	€ 5	€ 9
Sicilia	€ 9.671.904	€ 6	€ 8
Sardegna	€ 102.744.483	€ 62	€ 25
Nord	€ 1.076.265.235	€ 39	€ 29
Centro	€ 501.325.729	€ 42	€ 17
Sud e Isole	€ 195.474.863	€ 11	€ 8

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

¹¹ Si rimanda al Contributo n. 87 "Correttivo al codice degli appalti: ripartono i bandi per l'idrico", settembre 2017.

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

I "big tenders": gare pubblicate ed esiti di aggiudicazione

Confronto
caratteristiche
"big tenders" pre e
post revisione del
Codice

296 procedure
competitive per 1,3
miliardi di euro nel
2017

Proponiamo di seguito un confronto tra le caratteristiche dei bandi pubblicati nel secondo semestre 2017, dunque assoggettate alle regole del correttivo al Codice degli appalti (in vigore da fine maggio 2017), e quelle dei bandi del primo semestre 2017, disciplinati in prevalenza dalle norme del Codice degli appalti (nuovo ma pre-revisione).

L'analisi ha interessato i "big tenders", ovvero i bandi afferenti il servizio idrico aventi ad oggetto lavori ed opere con importi a base d'asta superiori al milione di euro.

Si tratta di 167 procedure competitive nel primo semestre 2017, per un ammontare complessivo messo a gara di circa 712 milioni di euro, e di 129 procedure bandite nel secondo semestre 2017, per un controvalore a base d'asta di circa 585 milioni. L'importo a base d'asta delle procedure considerate varia da un 1 milione a 45 milioni.

Crescono le procedure selettive, diminuiscono quelle aperte

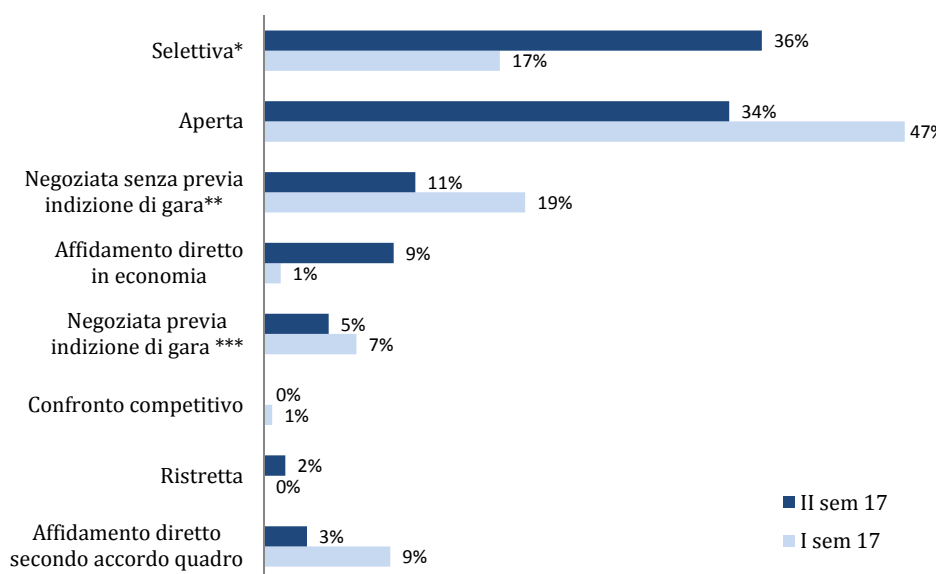
Prevalgono le
procedure selettive
e sono presenti
affidamenti diretti
per emergenza
idrica

Considerando le tipologie di procedure utilizzate, nella seconda metà del 2017 prevalgono le procedure selettive (36%), in aumento rispetto al semestre precedente (17%), seguite dalle procedure aperte (34%), che nel primo semestre erano quasi la metà delle gare (47%).

Le procedure negoziate nel complesso, sia con che senza previa indizione di gara o pubblicazione del bando, scendono dal 26% al 16%. Vi è poi un 9% del totale delle gare bandite che sono state affidate direttamente in economia, si tratta prevalentemente di 10 procedure da 1 milione di euro ciascuna per lavori legati all'emergenza idrica decretata a luglio 2017 dalla Regione Lazio. Infine, si registrano 2 procedure ristrette, modalità del tutto assente nel primo semestre 2017.

Le procedure di gara utilizzate

(% bandi per procedura di gara)



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

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

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

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC e aestori

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

Nei bandi sotto il milione cresce il massimo ribasso

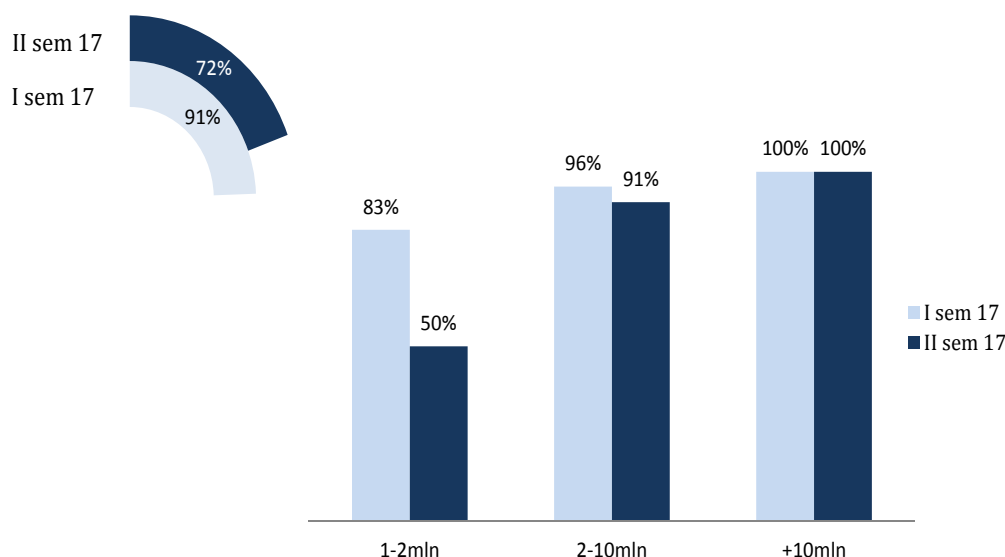
*Cala l'utilizzo
dell'offerta
economicamente
più vantaggiosa
nei bandi sotto il
milione*

Rispetto al criterio di aggiudicazione, nei bandi di maggiori dimensioni (sopra i 2 milioni di euro a base d'asta) l'offerta economicamente più vantaggiosa è utilizzata in oltre il 90% dei bandi pubblicati, così come auspicato dalla nuova normativa. Per i bandi con un importo a base d'asta tra 1 e 2 milioni di euro¹², aumenta invece la quota dei bandi aggiudicati con il criterio del prezzo più basso. Un'evidenza da leggere alla luce dell'aumento da 1 a 2 milioni della soglia per il possibile ricorso al criterio del massimo ribasso introdotto dal correttivo al Codice. Tale opzione è stata impiegata nel 50% dei bandi pubblicati contro il 17% del semestre dell'anno precedente. Una scelta dettata da una maggior celerità e snellezza nell'aggiudicazione dei bandi di minori dimensioni, con benefici in termini di inferiori tempi di aggiudicazione.

*Cresce il peso
dell'offerta
tecnica nell'offerta
economicamente
più vantaggiosa,
oltre il 70%*

Tra le modifiche apportate dal correttivo è bene richiamare anche il limite massimo del 30% alla componente economica in caso di scelta del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che lascia maggiore spazio alla valutazione dell'offerta tecnica. Una prescrizione di legge che ha ricomposto l'eterogeneità dei pesi attribuiti alle due principali componenti di valutazione delle offerte: l'offerta tecnica e l'offerta economica. Se nel primo semestre 2017 l'incidenza della componente economica sulla valutazione complessiva oscillava da un minimo del 20% ad un massimo del 60%, attestandosi in media al 35%, nel secondo semestre 2017 l'intervallo si restringe, con l'offerta economica che pesa tra il 20% e il 30%.

Nel secondo semestre 2017 si riduce l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa (% bandi aggiudicati con l'offerta economicamente più vantaggiosa)



Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

¹² Tale criterio di aggiudicazione è comunque ammesso solo in presenza di precise condizioni: l'appalto deve essere assegnato tramite procedure ordinarie sulla base di un progetto esecutivo e con l'applicazione obbligatoria del "metodo anti turbativa", ovvero con l'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse, nonché con le procedure selettive nella fascia compresa tra i 40mila euro e le soglie comunitarie quando gli appalti per forniture o prestazioni sono caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

BOX - Le componenti dell'offerta tecnica

L'offerta tecnica trova diverse declinazioni a seconda dell'oggetto dell'appalto. Si propone di seguito una rassegna delle principali componenti alla base dell'offerta tecnica, individuate nell'analisi di 22 bandi di gara con procedura aperta e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, e del loro peso nel punteggio di aggiudicazione finale.

Criteri di valutazione nell'offerta tecnica

	n.	max	media	min
Gestione delle attività, degli interventi e dei cantieri	10	30%	19%	5%
Certificazioni qualità (ISO 9001), sicurezza (OSHAH 18001) e ambiente (ISO 14001)	10	20%	11%	4%
Organizzazione generale, dotazione, esperienza lavorativa	7	40%	27%	15%
Proposte migliorative	7	40%	16%	8%
Misure di gestione ambientale	7	30%	14%	5%
Struttura organizzativa dell'impresa	6	40%	29%	10%
Bassa % di ricorso al subappalto	5	10%	8%	5%
Riduzione dei tempi	4	24%	12%	5%
Basso utilizzo dell'avvalimento	4	5%	5%	5%
Distacco personale	4	5%	5%	5%
Organizzazione e gestione della sicurezza sul cantiere	4	20%	10%	5%
Valore tecnico di opere e apparecchiature, scelta dei materiali	3	50%	28%	5%
Esperienza pregressa nell'esecuzione di opere simili	3	20%	17%	10%
Gestione ed organizzazione dell'emergenza	1	30%	30%	30%
Assorbimento del personale del precedente operatore economico	1	20%	20%	20%

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati disciplinari di gara

Ribassi medi del 16% nel secondo semestre 2017

Per quanto riguarda gli esiti delle aggiudicazioni, l'importo di aggiudicazione vede un ribasso in media del 16% sulla base d'asta nel secondo semestre, rispetto al 26% della prima metà del 2017.

Procedura aperta, maggiori ribassi e competitività

Differenze riguardo l'entità del ribasso si osservano soprattutto con riferimento alla procedura adottata: -21% in media nel caso della procedura aperta, che vede anche un numero maggiore di contendenti, rispetto alle procedure selettive (-17%) e negoziate (-11%).

Ribassi maggiori al crescere delle classi d'importo

I ribassi risultano di entità maggiore nel caso di bandi di maggiori dimensioni, in particolare per i bandi sopra i 10 milioni di importo.

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

Caratteristiche dei bandi pubblicati e aggiudicati nel 2017

I semestre 2017	Numero	Ribasso	Durata media in giorni	Numero medio di offerte ricevute
Prezzo più basso	6	13%	33	9
Off.econ. più vantaggiosa	51	25%	129	8
Aperta	26	32%	159	9
Negoziata	21	19%	91	7
Selettiva	17	15%	69	8
>10 mln	4	28%	128	1
2-10 mln	33	29%	104	8
1-2 mln	40	21%	93	7
II semestre 2017	Numero	Ribasso	Durata media in giorni	Numero medio di offerte ricevute
Prezzo più basso	14	17%	63	16
Off.econ. più vantaggiosa	17	13%	92	4
Aperta	10	19%	98	9
Negoziata	9	11%	78	6
Selettiva	14	17%	64	6
>10 mln	2	25%	103	7
2-10 mln	10	17%	76	7
1-2 mln	24	15%	73	10

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su dati ANAC

**Tempi più
lunghi per bandi
con offerta
economicamente
più vantaggiosa e
procedure aperte**

Si riscontra un divario nei tempi delle procedure (giorni intercorrenti tra la pubblicazione del bando e la sua aggiudicazione) riconducibili al criterio utilizzato: tempi più lunghi anche di 100 giorni caratterizzano le procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al massimo ribasso, così come tempi più lunghi per procedure aperte rispetto alle procedure negoziate e selettive (da 20 a 100 giorni).

**Maggiore
competizione nelle
gare con criterio
del prezzo più
basso**

Per quanto concerne le società partecipanti, il numero medio di offerte valide ricevute dalle stazioni appaltanti è maggiore nel caso di aggiudicazioni tramite il criterio del prezzo più basso, con una media di 16 offerte presentate rispetto alle 4 dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Un dato che si deve leggere alla luce del fatto che l'offerta economicamente più vantaggiosa richiede maggiori oneri di partecipazione e caratteristiche tecniche rispetto ai bandi aggiudicati con il prezzo più basso. Caratteristiche tecniche che possono richiedere alle aziende che intendono partecipare alla gara di costituirsi in raggruppamenti o associazioni temporanei di impresa per poter partecipare al bando di gara.

**Quasi la metà degli
aggiudicatari sono
raggruppamenti
o associazioni
temporanee di
impresa**

Quest'ultima soluzione sta trovando diffusione : cresce infatti tra gli aggiudicatari il numero di raggruppamenti o associazioni temporanee di impresa, circa il 48%, con un'incidenza maggiore nei bandi aggiudicati con l'offerta economicamente più vantaggiosa (65%) rispetto al massimo ribasso (29%).

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

ALLEGATO: ITER ATTUATIVO DEL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI

I decreti attuativi previsti dal Codice

Riferimento (art. d.lgs.)	Tema	Autorità competente	Status iter	Documento di emanazione
PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE				
art. 21 comma 8	Programmazione triennale dei lavori pubblici e sul programma biennale per servizi e forniture	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze	Parere iniziale del Consiglio di Stato del 13/2/2017 e successivo parere del Consiglio di stato n. 1806 del 27/7/2017	Non ancora emanato
art.22 comma 2	Dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali	Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali	Schema adottato ed aggiornato in data 13/12/2017 dalla conferenza unificata	Non ancora emanato
art.23	Tabelle annuali del costo del lavoro	Ministero del lavoro e delle politiche sociali		Non ancora emanato
PROGETTAZIONE				
art. 23 comma 3	Contenuti della progettazione nei 3 livelli progettuali (progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo)	Ministro delle infrastrutture e trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo	Approvazione bozza da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici in data 21/10/2017 ed in attesa del passaggio presso gli altri Ministeri	Non ancora emanato
art. 23 comma 3-bis	Progettazione semplificata interventi di manutenzione	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sentita la Conferenza unificata		Non ancora emanato
art. 23 comma 13	Building Information Modeling (BIM) per le opere pubbliche	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti		D.M. 01/12/17 n. 560
art. 24 comma 8	Determinazione dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di progettazione ed i servizi tecnici	Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti		D.M. 17/06/2016
STAZIONI APPALTANTI E CENTRALI DI COMMITTENZA				
art. 37 comma 5	Criteri di costituzione delle centrali di committenza	DPCM (su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata)		Non ancora emanato
art. 38 comma 2	Requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'albo delle stazioni appaltanti e centrali di committenza, nonché nuovo sistema di qualificazione	DPCM su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la semplificazione della pubblica amministrazione		Non ancora emanato
art.41 comma 1	Revisione ed efficientamento delle procedure di appalto, degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili da CONSIP S.p.A., dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza.	DPCM su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, previa consultazione di CONSIP S.p.A. e dei soggetti aggregatori		Non ancora emanato
art.44 comma 1	Digitalizzazione delle procedure di appalto	Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (sentita l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) nonché l'Autorità garante della privacy per i profili di competenza)		Non ancora emanato
art.58 comma 10	Piattaforme telematiche di negoziazione	Regole tecniche dell'Agenzia per Italia Digitale (AGID)		Circolare AgID 06122016, n. 3

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

Riferimento (art. d.lgs.)	Tema	Autorità competente	Status iter	Documento di emanazione
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO				
art.1 comma 7	Affidamento di appalti all'estero	Direttive generali del Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale previo accordo con l'ANAC		D.M. 02/11/2017, n. 192
art.73 comma 4	Pubblicazione bandi informatici per garantire adeguati livelli di trasparenza	DPCM su proposta Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero per la		D.M. 02/12/2016 n. 263
REQUISITI DI PARTECIPAZIONE E QUALIFICAZIONE				
art. 24 comma 2 e 5	Requisiti che devono possedere gli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sentita l'ANAC		D.M. 02/12/2016, n. 263, in vigore dal 28/02/2017
art. 25 comma 2	Soggetti qualificati alle indagini archeologiche	Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo		Non ancora emanato
art. 81 comma 2	Banca dati nazionale degli operatori economici	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sentita l'ANAC e l'AGID		Non ancora emanato
art. 196 comma 4	Modalità di iscrizione all'albo nazionale dei collaudatori e direttori dei lavori e di nomina, nonché i compensi da corrispondere.	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti		Non ancora emanato
art. 89 comma 11	Elenco delle opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, nonché i requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici		D.M. 10/11/2016, n. 248 in vigore dal 19/01/2017
AGGIUDICAZIONE E VALUTAZIONE				
art.77 comma 10	Tariffe di iscrizione all'albo dei componenti delle commissioni giudicatrici	Decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze sentita l'ANAC		Non ancora emanato
ESECUZIONE				
art. 111 commi 1 e 2	Attività del Direttore dei lavori e del Direttore dell'esecuzione	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'Anac, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici e la Conferenza unificata	Inviato al Consiglio di Stato il cui parere ha profondamente rinnovato il testo. Il documento è stato inviato per il parere alle Camere il 27/12/2017	Non ancora emanato
artt. 103, comma 9, e 104, comma 9	Regolamento sulle polizze tipo per le garanzie fideiussorie	Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti	Parere del Consiglio di Stato n. 1665 del 12/7/2017	Non ancora emanato
art. 102 comma 8	Modalità tecniche di svolgimento del collaudo	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sentita l'Anac		Non ancora emanato
art.111 comma 1-bis	Costi per accertamenti di laboratorio e verifiche tecniche	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici		Non ancora emanato
art.196 comma 2	Collaudo infrastrutture di grande rilevanza o complessità	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze		D.M. 07/12/2017, n. 567
artt. 146-150	Lavori pubblici su beni culturali: qualificazione esecutori, progettazione, collaudo	Decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti		D.M. 22/08/2017, n. 154

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

Riferimento (art. d.lgs.)	Tema	Autorità competente	Status iter	Documento di emanazione
FONDI, FINANZIAMENTO E MONITORAGGIO GRANDI OPERE				
art. 202 comma 3	Fondi per la progettazione e la realizzazione delle grandi opere	Uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze previo parere del CIPE		
art. 202 comma 5	Fondo per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari	Uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.		
art. 202 comma 6	Fondi della legge obiettivo da revocare e riallocare	Una o più delibere del CIPE su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.		
art. 202 comma 4	Finanziamento della progettazione di fattibilità	Uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.		
art. 203 comma 1	Monitoraggio delle grandi opere	Decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.		D.M. 21/03/2017 R (G.U. 06/04/2017, n. 81) in vigore dal 07/04/2017
CONTENZIOSO E GIURISDIZIONE				
art. 209 comma 16	Limiti per il compenso degli arbitri	Ministro delle infrastrutture e dei trasporti		Non ancora emanato
GOVERNANCE				
art. 212 comma 5	Composizione cabina di regia per l'attuazione del Codice istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri	DPCM di concerto con il Ministro delle infrastrutture e trasporti		DPCM 10 giugno 2016
art. 215 comma 2	Nuovi poteri consultivi e disciplina della rappresentanza Stato-Regioni nel Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici	Presidente della Repubblica su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa deliberazione del Consiglio dei ministri		Non ancora emanato
VARIE				
art. 159 comma 4	Direttive generali per la disciplina delle attività del Ministero della difesa in relazione agli appalti e alle concessioni	Ministro della difesa, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita l'Anac		Non ancora emanato

Fonte: elaborazioni Laboratorio REF Ricerche su info legislazionetecnica

Toscana e Sardegna : appalti per lavori nel SII per oltre 60 euro pro capite

I provvedimenti dell'ANAC

Art. d.lgs.	Tema	Documento	Stato Iter	Approvazione
71	Bando tipo	Bando tipo n. 2 sui servizi di pulizia		Delib. ANAC 10/01/2018, n. 2
71	Bando tipo	Bando tipo n. 1 su servizi e forniture sopra soglia		Delib. ANAC 22/11/2017, n. 1228
38, c.6	Attuazione del nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti	Provvedimento ANAC		
	Direttore dei lavori	Linee Guida ANAC	Schema adottato dall'ANAC e posto in consultazione fino al 29/04/2016	
	Direttore dell'esecuzione	Linee Guida ANAC	Schema adottato dall'ANAC e posto in consultazione fino al 29/04/2016	
31, c.5	Responsabile unico del procedimento	Linee guida n. 3: nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni		Delib. ANAC 26/10/2016, n. 1096 e successivo aggiornamento con Delib. ANAC 11/10/2017, n. 1007
213, c.2	Affidamento servizi di ingegneria e architettura	Linee guida n. 1: indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria		Delib. ANAC 14/9/2016, n. 973 (chiarimenti applicativi nel comunicato ANAC 14/12/2016)
213, c.2	Affidamento servizi assicurativi	Linee guida operative e clausole contrattuali - tipo per l'affidamento di servizi assicurativi		Determ. ANAC 08/06/2016, n. 618
213, c.2	Attività delle SOA	Regolamento ANAC	Schema adottato dall'ANAC e posto in consultazione fino al 13/07/2017	
213, c.2	Offerta economicamente più vantaggiosa	Linee guida n. 2: offerta economicamente più vantaggiosa		Delib. ANAC 21/09/2016, n. 1005
36, c.7	Procedure per affidamenti sotto soglia	Linee guida n. 4: procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici		Delib. ANAC 26/09/2016, n. 1097
192, c.1	Elenco enti che operano con società in house	Linee guida n. 7: iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house		Delib. ANAC 15/02/2017, n. 235 e successivo aggiornamento con Delib. ANAC 20/09/2017, n. 951
78, c.1	Criteri di scelta commissari di gara	Linee guida n. 5: criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici		Delib. ANAC 16/11/2016, n. 1190 e successivo aggiornamento con Delib. ANAC 10/01/2018, n. 4
	Procedure negoziate senza bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili	Linee Guida n. 8 - Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili		Delib. ANAC 13/09/2017, n.950
80, c.13	Indicazione dei mezzi di prova per esclusione per gravi illeciti professionali	Linee guida n.6: indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione		Delib. ANAC 16/11/2016, n. 1293 e successivo aggiornamento con Delib. ANAC 11/10/2017, n. 1008
83, c.2 e 84, c.2	Qualificazione, avvalimento, documentazione	Linee Guida ANAC	Schema adottato dall'ANAC e posto in consultazione fino al 10/06/2016.	
197, c.4	Qualificazione dei contraenti generali	Linee Guida ANAC	Schema adottato dall'ANAC e posto in consultazione fino al 03/04/2017.	
83, c.10	Rating di impresa	Linee Guida ANAC sui criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese	Schema adottato dall'ANAC e posto in consultazione fino al 27/06/2016.	
211	Pareri di precontenzioso	Regolamento per il rilascio dei pareri di precontenzioso		Provvedimento 5 ottobre 2016
47, 83, 84 199	Sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, SOA, avvalimento		Bozza di proposta articolata in tre distinte parti (qualificazione esecutori, SOA, avvalimento) e successive modifiche alla parte relativa alle SOA. Ultima consultazione fino al 03/08/2017.	

Fonte: d.lgs. 50/2016 e successiva documentazione