



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Gli appalti di lavori nel nuovo codice:  
un'analisi gius-economica delle principali misure

di Anna Peta

Ottobre 2017

Numero

400





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Gli appalti di lavori nel nuovo codice:  
un'analisi gius-economica delle principali misure

di Anna Peta

Numero 400 – Ottobre 2017

*La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.*

*La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.*

*La serie è disponibile online sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).*

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

*Stampato presso la Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia*

# GLI APPALTI DI LAVORI NEL NUOVO CODICE: UN'ANALISI GIUS-ECONOMICA DELLE PRINCIPALI MISURE

di Anna Peta\*

## Sommario

Lo studio analizza le principali misure in tema di lavori pubblici introdotte dal nuovo Codice dei contratti pubblici, al fine di valutare quanto esse potranno contribuire al superamento delle principali criticità del mercato italiano, caratterizzato da una domanda pubblica polverizzata e da elevati scostamenti nei tempi e nei costi di realizzazione delle opere rispetto ai programmi. In particolare, si evidenziano sia i notevoli passi in avanti compiuti, anche grazie al recente decreto correttivo, sia la presenza di ulteriori margini di miglioramento. Permangono incongruenze nella definizione dei requisiti di qualificazione delle stazioni appaltanti e dei fattori alla base del rating d'impresa, nonché incertezze sulle concrete modalità d'utilizzo dei maggiori margini di flessibilità e discrezionalità operativa da parte delle stazioni appaltanti. Il loro superamento dipenderà anche dall'azione dell'ANAC, nella sua attività di regolazione e di supporto al funzionamento del sistema. A monte e a valle della fase di attuazione dei lavori, continuano a mancare sia forme di revisione indipendente delle valutazioni ex ante delle proposte di intervento sia processi sistematici di verifica ex post della realizzazione delle opere.

**Classificazione JEL:** H57, H83, K19.

**Keywords:** *procurement*, professionalizzazione, qualità.

## Indice

Introduzione .....	5
1 Il nuovo Codice dei contratti e il mercato italiano dei lavori pubblici.....	6
2 Il nuovo ruolo del buyer pubblico: il percorso verso la professionalizzazione della domanda. ...	10
3 Strumenti e regole procedurali: un'analisi del ciclo degli appalti di lavori. ....	13
3.1 La programmazione dei lavori: il primo step di una corretta gestione delle opere pubbliche .....	13
3.1.1 La programmazione dei lavori ordinari .....	14
3.1.2 La programmazione delle infrastrutture prioritarie .....	15
3.2 La qualità della progettazione: un antidoto ai cost overrun e ai ritardi? .....	19
3.3 Flessibilità e responsabilità nell'organizzazione delle procedure: presidi per selezioni più efficienti. ....	21
4 La past-performance delle imprese e la qualità dell'offerta: una lettura in chiave gius-economica. ....	25
4.1 (Segue): il rating d'impresa nella disciplina codicistica. ....	28
Osservazioni conclusive.....	32
Appendice .....	35
Box 1 – Il nuovo Codice dei contratti pubblici: prime evidenze sul funzionamento iniziale della riforma. ....	35
Box 2 – Tabella sinottica delle modalità di valutazione ex ante delle infrastrutture .....	40
Box 3 – La past performance nel sistema americano .....	41
Bibliografia .....	43

---

\* Servizio Struttura economica, Divisione Economia e diritto.



## Introduzione\*

La regolazione del *public procurement* costituisce uno strumento essenziale per garantire l'efficienza della spesa pubblica; nella media OCSE, la spesa per lavori, beni e servizi rappresentava nel 2013 circa il 13% del PIL e il 29% della spesa pubblica complessiva (OCSE, 2016). Anche nel contesto italiano, l'aggregato di spesa potenzialmente riconducibile agli appalti pubblici riveste un peso consistente, in media pari al 10,5% del PIL nel periodo 2012-2015 (Commissione europea, 2016), di cui circa il 78% attribuibile agli acquisti di parte corrente per beni e servizi e il restante 22% agli investimenti.

In quest'ultimo specifico settore, d'ora in poi definito come comparto dei lavori, e su cui si concentra l'attenzione del presente studio, la disciplina del *procurement* è in grado di influenzare il complessivo ciclo di vita delle infrastrutture – dalla fase iniziale di programmazione a quella di successiva gestione e utilizzo – condizionandone in modo sostanziale la qualità. Al riguardo, stime recenti relative a un campione di oltre 100 paesi quantificano nella misura del 30% il livello medio di inefficienza (come risultante dei problemi in termini di tempi, costi e qualità nella realizzazione delle opere) nei processi di gestione degli investimenti pubblici (FMI, 2015).

L'esigenza di migliorare le regole del mercato dei lavori pubblici appare particolarmente sentita in un contesto economico che ha sperimentato, in esito alla crisi finanziaria, una sensibile contrazione degli investimenti pubblici, accentuando il *gap* infrastrutturale, stimato nell'ordine del 3,8% del PIL globale (McKinsey Global Institute, 2016). In Italia, tale *trend* è stato particolarmente intenso, in quanto la spesa per investimenti fissi del settore pubblico si è ridotta, nel periodo 2009-2015, sia in valore assoluto (-32%) sia in relazione al PIL (dal 3,4% al 2,2%). La stessa efficacia in chiave anti-ciclica delle misure immaginate per rilanciare gli investimenti – quali il c.d. “piano Juncker” nonché la rilettura flessibile dei vincoli europei – può essere condizionata dal funzionamento dei meccanismi di *public procurement*.

In Italia, il recepimento delle direttive europee in tema di appalti pubblici ha portato all'adozione di un nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016); esso rappresenta un'importante occasione di riforma complessiva della regolamentazione del mercato dei lavori, nella prospettiva di superare le criticità che hanno sinora ostacolato la capacità di realizzare le opere pubbliche. La nuova disciplina è stata, peraltro, oggetto di revisione ad opera del decreto correttivo (D.Lgs. n. 56/2017) di recente approvazione da parte del Governo, tenendo conto degli aspetti problematici emersi nel primo anno di applicazione delle nuove regole.

L'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato dei lavori pubblici viene utilmente perseguito attraverso una strategia complessiva che interviene sia sul lato della domanda pubblica sia su quello dell'offerta. Sul primo fronte, si assiste a un potenziamento delle fasi di programmazione e progettazione delle opere pubbliche, con un incremento dei margini di discrezionalità riconosciuti alle stazioni appaltanti, in particolare nella scelta delle procedure e dei criteri di aggiudicazione. Questi aspetti riposano sul presupposto che le stazioni appaltanti raggiungano livelli di professionalità adeguati a maneggiare i nuovi strumenti loro offerti dal Codice. A tal fine, viene introdotto un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, gestito dall'ANAC, teso a modularne i livelli di autonomia operativa, in relazione alla effettiva capacità professionale dalle stesse dimostrata. Sul fronte dell'offerta, il nuovo Codice punta a migliorare la qualità dell'esecuzione delle opere valorizzando il fattore reputazionale degli operatori, attraverso l'istituzione del *rating* d'impresa, consistente in un sistema di attestazione dell'affidabilità degli operatori stessi. Tali innovazioni dovrebbero peraltro consentire un alleggerimento degli *iter*

---

\* Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni dell'autore, senza impegnare la responsabilità dell'Istituzione di appartenenza. Si ringraziano per i preziosi commenti, Tommaso Orlando, Giuliana Palumbo e Paolo Sestito. L'analisi della normativa è aggiornata al 5 maggio 2017.

procedurali degli appalti, fino ad ora caratterizzati da rilevanti formalismi, tesi a contrastare il rischio di corruzione, ma con inevitabili effetti di appesantimento delle procedure e necessità di frequenti deroghe per esigenze di celerità.

Scopo del presente studio è quello di analizzare le misure sopra indicate, al fine di valutarne l' idoneità a innescare un miglioramento complessivo del funzionamento del mercato italiano dei lavori pubblici. L'analisi viene condotta in una prospettiva di *law and economics*, esaminando le misure sia alla luce degli approdi della letteratura economica sui singoli temi, sia in un'ottica comparata con le esperienze di altri paesi e con le *best practices* internazionali.

Si evidenzia come, a fronte di una strategia di fondo condivisibile e potenzialmente capace di avviare un'evoluzione positiva, non manchino criticità, solo parzialmente risolte dal decreto correttivo di recente approvato. L'opportuno ampliamento dei margini di flessibilità e discrezionalità operativa delle stazioni appaltanti rischia di trovare ostacoli applicativi nelle incertezze normative che ne caratterizzano definizione e modalità di esercizio. Talune incoerenze permangono anche nella individuazione dei requisiti previsti per l'importante novità del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti. A seguito delle modifiche apportate dal decreto correttivo, il *rating* d'impresa è stato utilmente configurato quale elemento premiale nella valutazione delle offerte e non quale prerequisito per la partecipazione alle gare; tuttavia, nella sua costruzione, il *rating* continua a contemplare elementi di valutazione non direttamente legati alla *performance* pregressa degli operatori, con il rischio di una ridotta efficacia del nuovo sistema. Snodo cruciale sia in un campo che nell'altro sarà l'azione di regolazione mediante *soft-law*, e più in generale di supporto al sistema, che sarà fornita dall'ANAC. Con riguardo alle infrastrutture, a monte e a valle del *procurement* (e dell'esecuzione) dell'opera, continua a mancare la previsione di un sistema di *review* indipendente della valutazione *ex-ante* dei costi-benefici associati agli interventi e un processo sistematico di verifica *ex-post* della realizzazione e della qualità delle opere.

Il lavoro è così strutturato: il primo paragrafo è finalizzato a identificare le principali misure del nuovo Codice oggetto di analisi, nonché a delinearne l'area d'impatto, fornendo una sintesi descrittiva delle dimensioni, dell'assetto e delle criticità del mercato dei lavori pubblici italiano al 2015; il secondo paragrafo concentra l'attenzione sul tema della professionalizzazione della domanda pubblica, quale perno centrale della riforma del *procurement*; il terzo paragrafo esamina gli strumenti e le regole procedurali che segnano il ciclo complessivo di gestione delle opere pubbliche, focalizzando l'attenzione sulle fasi della programmazione, della progettazione e dell'affidamento del contratto; il quarto paragrafo analizza la novità rappresentata dall'istituto del *rating* di impresa, quale strumento finalizzato a stimolare migliori livelli di *compliance* da parte degli operatori nell'esecuzione dei contratti di lavori.

## **1. Il nuovo Codice dei contratti e il mercato italiano dei lavori pubblici.**

Con il D.Lgs. n. 50/2016 è stato approvato il nuovo Codice dei contratti pubblici (di seguito, Codice) che, a decorrere dal 19 aprile 2016, fissa le "regole" del mercato dei contratti pubblici e, per quanto d'interesse in questa sede, di quello specifico dei lavori, con modifiche che segnano in profondità la disciplina di settore, toccando tutti gli aspetti del procedimento di realizzazione delle opere pubbliche. Le nuove norme recepiscono nell'ordinamento italiano le disposizioni delle direttive 24/2014/UE e 25/2014/UE<sup>1</sup>, contenenti la complessiva revisione del quadro normativo del *public procurement* europeo<sup>2</sup>. La disciplina del Codice è stata oggetto di revisione ad opera del decreto correttivo di recente approvazione da parte del Governo (D.Lgs. n. 56/2017).

---

<sup>1</sup> Il pacchetto completo di riforma include anche la direttiva 23/2014/UE in materia di contratti di concessione.

<sup>2</sup> Il precedente assetto legislativo era rappresentato dalle Direttive 17/2004/UE e 18/2004/UE.

Sotto il profilo dell'architettura di fondo, il Codice determina il passaggio da un sistema basato su una disciplina rigida e molto dettagliata a un quadro legislativo potenzialmente più flessibile, con molteplici rinvii, per gli aspetti di dettaglio, a circa complessivamente 50 atti integrativi di fonte secondaria o di *soft law*. L'elevato numero di provvedimenti attuativi richiesti rischia, tuttavia, di minare l'obiettivo di una regolamentazione sintetica e unitaria, qualora gli stessi non siano tra loro coordinati o presentino sovrapposizioni.

La riforma complessiva della disciplina del *public procurement* dei lavori presenta una portata molto ampia, rendendone alquanto complessa una valutazione sintetica. Tenuto conto di ciò, l'analisi si concentra solo sulle misure che, più di altre, si ritiene possano contribuire al superamento delle criticità e delle disfunzioni del mercato. In particolare, sul lato della domanda pubblica, viene esaminato il processo di professionalizzazione delle stazioni appaltanti, perseguito attraverso il sistema di qualificazione dei *buyer* pubblici e la loro conseguente riorganizzazione soggettiva. Si focalizza poi l'attenzione sugli interventi tesi a raffinare le "regole e gli strumenti procedurali" degli appalti di lavori, sia nella fase di programmazione e progettazione delle opere sia in quella successiva di selezione degli operatori. Con riguardo al momento dell'esecuzione, l'attenzione è concentrata sul lato dell'offerta, con l'introduzione del sistema del *rating* d'impresa. La valutazione complessiva della riforma è stata integrata con l'analisi degli effetti immediati che l'entrata in vigore del Codice ha prodotto sul mercato dei lavori, in termini di reazione degli operatori e di capacità di adattamento degli stessi alle nuove regole. Gli esiti di tale indagine congiunturale sono riportati in appendice (cfr. box 1 in appendice).

La disamina dei punti qualificanti la riforma è preceduta da una sintesi descrittiva della struttura e delle dimensioni del mercato dei lavori pubblici italiano, al fine di comprendere il contesto di riferimento su cui si inseriranno le nuove regole e il loro possibile impatto sul lato della domanda e dell'offerta di lavori pubblici.

Il mercato dei lavori pubblici in Italia rappresenta una quota rilevante dell'aggregato complessivo degli acquisti delle Pubbliche amministrazioni (cfr. tabella 1). Nel 2015, prima del nuovo Codice, la domanda pubblica di lavori si è attestata sul valore di 24 mld. di euro (in diminuzione rispetto ai 27 mld. dell'anno precedente<sup>3</sup>). Essa costituisce un quinto della complessiva domanda pubblica di appalti, in termini di valore economico, assorbendo circa il 2,9% della spesa pubblica (35% con riferimento alla sola quota di spesa pubblica di parte capitale).

**Tabella 1 – Dimensioni della domanda pubblica di lavori**

		Numero procedure*	Valore economico delle procedure	Valore economico in % della Spesa pubblica	Valore economico in % della Spesa c/capitale	Valore economico in % PIL
2014	Appalti di lavori	39.056	27.303.517.039	3,3%	45,4%	1,7%
	% su totale appalti	30%	27%			
2015	Appalti di lavori	39.916	24.031.927.356	2,9%	35,2%	1,5%
	% su totale appalti	30%	20%			

\*Dato corrispondente ai CIG perfezionati nell'anno.

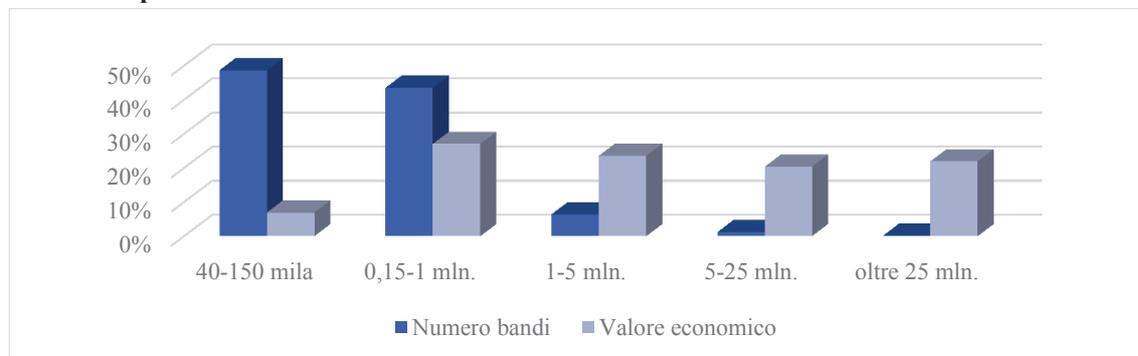
Fonte: Elaborazione su dati della relazione annuale ANAC per il 2015.

Sotto il profilo della composizione strutturale, la domanda di lavori pubblici si caratterizza per un elevato grado di polverizzazione, in quanto circa il 92% delle procedure bandite nel 2015 appartiene alle fasce di importo basso, inferiore a un milione di euro (cfr. figura 1). Diversamente, la

<sup>3</sup> Secondo i dati desumibili dalla Relazione annuale ANAC per il 2015, la riduzione rispetto al 2014 è determinata quasi integralmente dalla forte flessione dei lavori di importo elevato (superiori ai 25 mln. di euro), in termini di valore economico delle procedure bandite (-43,5%, passando da 9,3 a 5,3 mld. di euro), cui si associa anche una consistente diminuzione numerica (-35,8%).

distribuzione della domanda tra le varie classi di importo dei lavori, misurata in relazione al valore economico delle procedure, appare più equilibrata (cfr. figura 1).

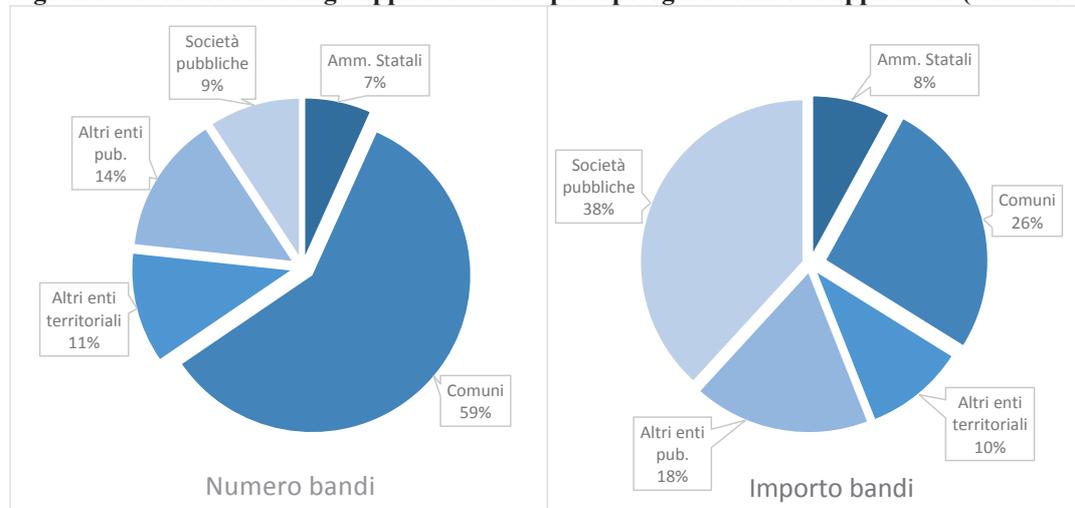
**Figura 1 – Appalti di lavori 2015. Ripartizione percentuale delle procedure (numero e valore economico) per classe di importo dei lavori**



Fonte: Elaborazione su dati della relazione annuale ANAC per il 2015.

Un elevato livello di frammentazione della domanda si osserva anche con riferimento alla relativa distribuzione per tipologia di amministrazione (cfr. figura 2); invero, nel 2015, circa il 70% delle procedure (36% in termini di valore economico) è riconducibile a stazioni appaltanti appartenenti al comparto degli enti territoriali e, in particolare, al settore dei comuni (59% del numero di bandi emanati, corrispondenti al 26% del valore economico totale degli importi messi a gara).

**Figura 2 – Distribuzione degli appalti di lavori per tipologia di stazione appaltante (Numero e Importo dei bandi)**



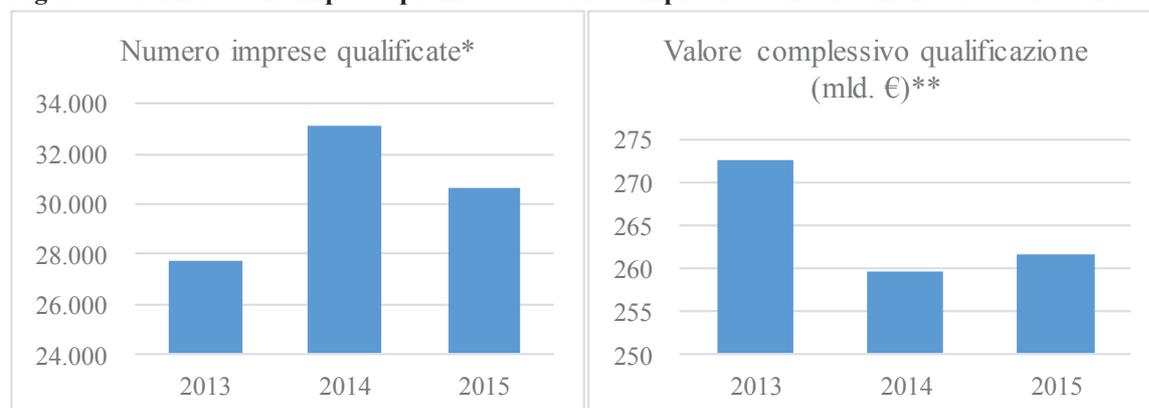
Fonte: Elaborazione su dati Ance (2016a).

Sul fronte dell'offerta, appare più complesso fornire un'evidenza descrittiva completa del mercato e degli operatori al suo interno, attesa la difficoltà di identificare le imprese edili che svolgono attività di realizzazione di commesse pubbliche, in via esclusiva o aggiuntiva rispetto a quella con controparti private. Allo scopo, tuttavia, potrebbe essere utile fare riferimento, quale *proxy* dell'offerta, ai dati delle imprese che ottengono la qualificazione SOA per partecipare alle procedure di affidamento di lavori da parte delle Pubbliche amministrazioni<sup>4</sup>. Sul punto, nel 2015 il

<sup>4</sup> Come noto, negli appalti di lavori superiori a 150.000 euro, gli operatori dimostrano il possesso dei requisiti di qualificazione richiesti dall'amministrazione aggiudicatrice mediante attestazioni da parte di appositi organismi di diritto privato (SOA), autorizzati dall'ANAC.

numero di imprese qualificate ammonta a 30.662, subendo una flessione del 7,5% rispetto al 2014<sup>5</sup>. A fronte di una contrazione del numero di operatori qualificati, nello stesso 2015 si assiste ad un aumento del valore economico complessivo delle qualificazioni ottenute<sup>6</sup>, salito da 259 a 261 mld. di euro, riconducibile presumibilmente a operazioni di aggregazione aziendale tra soggetti che ottengono, così, un livello di qualificazione superiore<sup>7</sup>.

**Figura 3 – Numero delle imprese qualificate e valore complessivo delle classifiche di lavori ottenute**

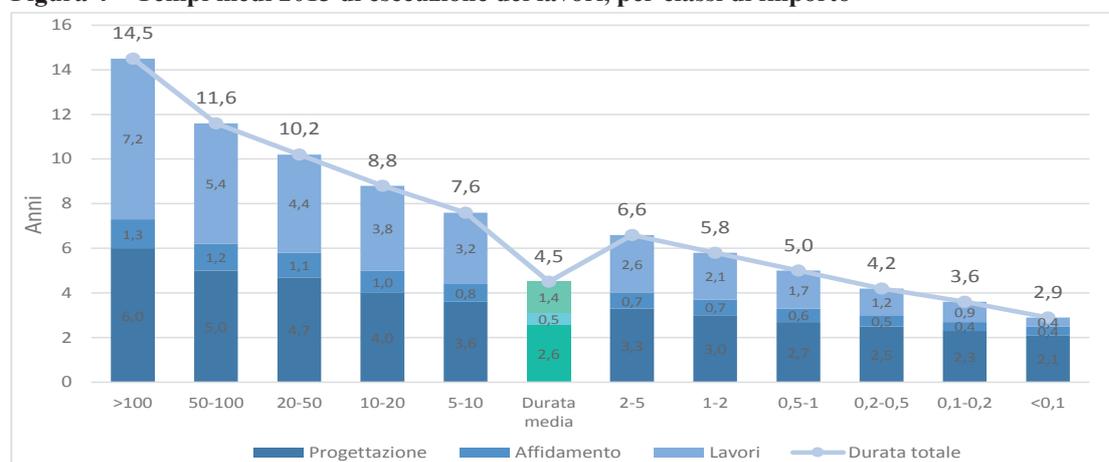


Fonte: Elaborazione su dati della relazione annuale ANAC per il 2015.

\*N° di imprese che ottengono la qualificazione. \*\*Somma degli importi delle classifiche di lavori per i quali le imprese ottengono la qualificazione.

Sotto il profilo dell'output, il mercato dei lavori pubblici mostra forti elementi di criticità con riguardo ai tempi di realizzazione delle opere e ai forti scostamenti rispetto ai programmi. In particolare, la realizzazione delle commesse in Italia richiedeva, secondo i dati al 2013, un periodo medio di 4,5 anni (cfr. figura 4), assorbito principalmente dalla fase di progettazione (58% del totale) e da quella di esecuzione (31%).

**Figura 4 – Tempi medi 2013 di esecuzione dei lavori, per classi di importo**



Fonte: Elaborazione su dati dell'UVER, Rapporto 2014 "I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche"<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Il metodo descrittivo prescelto, basandosi sulle qualificazioni SOA, tende a sottostimare la popolazione del mercato dei lavori pubblici sul lato dell'offerta, in quanto il requisito di qualificazione è richiesto solamente per le commesse di valore superiore a 150.000 euro. Il dato, quindi, non riesce a cogliere eventuali operatori di piccole dimensioni che partecipano solamente a procedure di appalto inferiori alla predetta soglia e, conseguentemente, non necessitano di alcuna qualificazione preventiva.

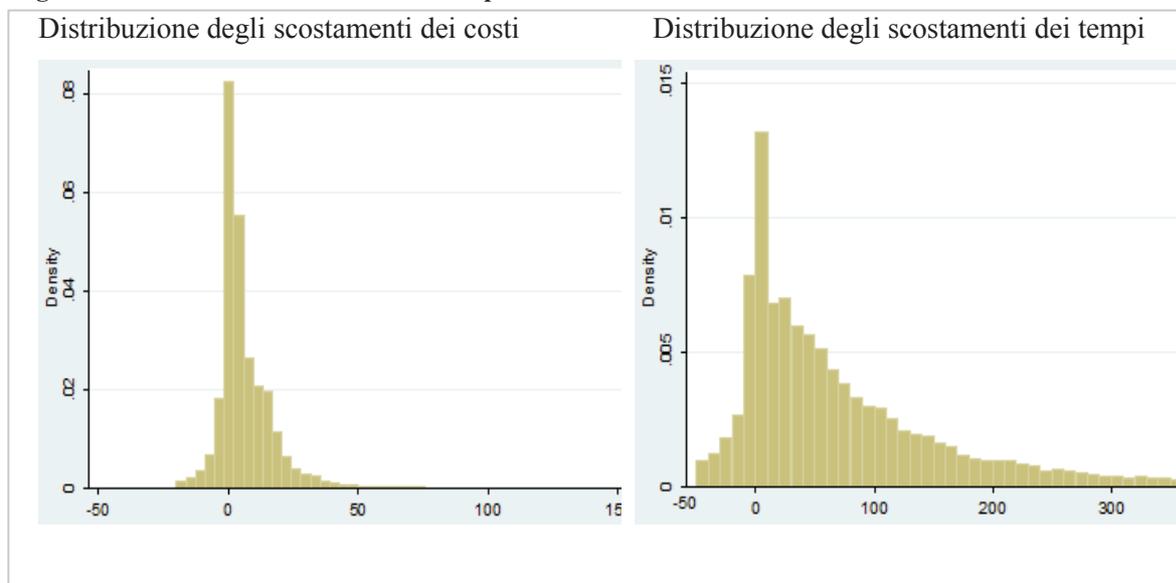
<sup>6</sup> La qualificazione si ottiene per categorie di lavori e classifiche crescenti di importo dei bandi. Il dato si riferisce alla somma delle classifiche di importo per le quali le imprese hanno ottenuto la qualificazione nell'anno.

<sup>7</sup> ANAC (2015).

<sup>8</sup> Eventuali differenze nel computo della durata totale, rispetto al Rapporto, sono dovute ad arrotondamenti.

In termini di rispetto delle previsioni contrattuali, la fase di esecuzione nel mercato dei lavori pubblici italiani evidenzia rilevanti scostamenti in termini di costi e di tempi (Decarolis, Palumbo 2011)<sup>9</sup>. Con particolare riferimento a questi ultimi, la conclusione delle opere supera sovente le scadenze previste, richiedendo orizzonti temporali anche tripli rispetto alle attese (cfr. figura 5).

**Figura 5 – Scostamenti dei costi e dei tempi di esecuzione dei lavori**



Fonte: Decarolis, Palumbo (2011). Lo scostamento di costo è individuato dagli autori differenza tra il prezzo finale pagato all'impresa e il prezzo di aggiudicazione al momento della gara in rapporto al prezzo di riserva (c.d. prezzo a base d'asta); lo scostamento di tempo, invece, è rappresentato dalla differenza (in giorni) tra l'effettiva data di fine lavori e quella originariamente prevista nel contratto, in rapporto alla durata prevista del contratto.

## 2. Il nuovo ruolo del buyer pubblico: il percorso verso la professionalizzazione della domanda.

L'organizzazione amministrativa e la capacità professionale delle funzioni di acquisto del settore pubblico costituiscono presupposti imprescindibili per il corretto ed efficace funzionamento di qualsiasi quadro regolamentare in tema di *public procurement*. Questa considerazione, peraltro, assume maggiore portata alla luce dell'evoluzione che ha caratterizzato il contesto tecnologico, regolamentare e organizzativo con il quale si devono confrontare gli appalti pubblici, rendendoli uno tra i settori strategici a più elevato grado di complessità all'interno delle Pubbliche amministrazioni (McCue, Gianakis, 2001).

L'esigenza di professionalizzazione delle risorse umane (*capacity building*) chiamate a gestire appalti pubblici viene, peraltro, enfatizzata anche dagli *standard* internazionali in tema di organizzazione del *public procurement* (OECD, 2015)<sup>10</sup>. Inoltre, alla luce dell'evoluzione del contesto di riferimento, le stazioni appaltanti sono chiamate a sviluppare competenze variegata che,

<sup>9</sup> Lo studio è condotto avendo ad oggetto i dati relativi ai contratti di appalto di lavori pubblici di valore superiore a 150.000 euro, aggiudicati da ogni Pubblica amministrazione (o stazione appaltante) a partire dal 2000 e fino al febbraio 2008 compreso.

<sup>10</sup> In particolare si fa riferimento al principio 9 delle OECD *Recommendation on Public Procurement*, raccomandazioni dell'OECD (2015), il quale richiede che il personale che gestisce gli appalti sia adeguato sotto il profilo numerico e professionale. Al fine di raggiungere livelli soddisfacenti di *expertise*, gli *standard* internazionali raccomandano l'adozione di strategie articolate che si basino sia sulla previsione di incentivi meritocratici di carriera ed economici, per consentire l'acquisizione di professionalità elevate e presidiarle dal rischio di corruzione, sia sulla promozione di forme di collaborazione con i centri del sapere (quali le università), per garantire la formazione costante del personale delle funzioni di *procurement*.

oltre al campo giuridico, devono estendersi anche alle conoscenze tecniche del settore economico, aziendalistico, tecnologico e ingegneristico (Saussier, Tirole, 2015).

L'evidenza empirica conferma l'importanza della qualità professionale delle stazioni appaltanti, mostrando che quest'ultima è in grado di incidere in misura sostanziale sul livello di *performance* delle funzioni di acquisto, misurata in termini di rispetto dei tempi e dei costi (Decarolis et al., 2016). I fattori qualitativi maggiormente predittivi dell'efficienza gestionale degli appalti pubblici sono la presenza di un elevato livello di cooperazione all'interno delle stazioni appaltanti e la capacità del *management* di motivare il personale, attraverso schemi di incentivi economici e di carriera. Il canale principale attraverso il quale la qualità della stazione appaltante influisce sul livello di *performance* degli appalti è quello della selezione del contraente, individuando la procedura di evidenza pubblica più adeguata al contratto.

Studi economici condotti con riferimento al nostro Paese (Bandiera et al., 2009) mettono in luce come l'inadeguatezza professionale delle stazioni appaltanti (c.d. *passive waste*) generi effetti negativi, in termini di sprechi di risorse, superiori a quelli riconducibili a fenomeni di corruzione (c.d. *active waste*)<sup>11</sup>.

Il tema della professionalizzazione delle stazioni appaltanti è generalmente connesso con quello della centralizzazione degli acquisti. Invero, sebbene i due profili non operino su piani necessariamente coincidenti, la riorganizzazione delle funzioni di acquisto in un'ottica di aggregazione della domanda pubblica, oltre a benefici in termini di perseguimento di economie di scala e conseguenti risparmi di costo, genera anche effetti positivi relativamente alla specializzazione professionale delle centrali di committenza. Queste ultime, infatti, maturano un elevato grado di *expertise*, per effetto del numero e della complessità delle procedure gestite (OCSE, 2000)<sup>12</sup>. Ciò trova peraltro riscontro nell'evidenza empirica desumibile dal campo dei lavori pubblici, da cui emerge che le dimensioni delle stazioni appaltanti incidono sulla capacità delle stesse di valutare le offerte, evitando che eccessivi ribassi in fase di gara si traducano, poi, in scarsi rendimenti in fase di esecuzione (Decarolis, 2014).

La riforma del Codice dei contratti pubblici recepisce in pieno l'importanza di elevare il livello di professionalizzazione della domanda pubblica. Quest'ultima diviene l'asse portante dell'intera regolamentazione del mercato dei lavori pubblici; su di essa, infatti, riposano altre novità legislative, quali la maggiore discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti in sede di gestione della fase di affidamento ed esecuzione del contratto (vedi par. 3.3 *infra*).

Nella prospettiva della professionalizzazione, il nuovo assetto prevede l'introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, gestito dall'ANAC mediante un pubblico elenco. Il sistema si fonda su una valutazione complessiva della capacità di gestire, da parte delle stazioni appaltanti, le tre macro-categorie di attività che caratterizzano gli appalti pubblici: la programmazione e progettazione; l'affidamento; la verifica dell'esecuzione del contratto.

---

<sup>11</sup> I risultati evidenziano che oltre l'82% degli sprechi sono di tipo *passive* (ossia inefficienze che non generano utilità per l'agente pubblico). Se tutti gli acquirenti pubblici pagassero lo stesso prezzo di quelli più efficienti, la spesa pubblica per il campione di beni selezionato scenderebbe del 21%. Ipotizzando che tale campione fosse rappresentativo dell'intera spesa pubblica per beni e servizi, il risparmio ottenibile ammonterebbe all'1,6%-2,1% del PIL.

<sup>12</sup> Ulteriori benefici potenzialmente scaturenti dalla centralizzazione degli acquisti consistono nel miglioramento del livello di trasparenza, nell'incremento dell'efficacia nella gestione dei contratti e nei controlli, nella riduzione dei costi di gestione dello *staff* e della relativa formazione, nonché nella definizione di *standard* tecnologici e informativi più elevati, cfr. OECD (2000).

Tale valutazione prende a riferimento due tipi di parametri: i requisiti di base e quelli premianti<sup>13</sup>. I primi operano secondo uno schema di incentivi di tipo negativo, escludendo dal mercato i *buyer* pubblici che non soddisfano determinati *standard* organizzativi e di esperienza pregressa; i secondi, invece, rispondono a una logica di incentivazione positiva, premiando, attraverso l'attribuzione di una qualificazione superiore a quella minima, le stazioni appaltanti che dimostrano livelli di efficienza anche con riguardo ad aspetti ulteriori rispetto al *procurement*, seppur a questo connessi.

Nel sistema costruito dal legislatore, la qualificazione viene conseguita per un quinquennio<sup>14</sup> ed è ripartita in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto. Opportunamente, ciò consentirà di modulare i livelli di autonomia operativa delle singole stazioni appaltanti alla stregua di tre tipologie di fattori: la difficoltà dello strumento di acquisizione utilizzato (distinguendo in relazione alla necessità di aprire un confronto competitivo tra operatori<sup>15</sup>), la complessità dell'appalto, definita in base al valore economico dello stesso (individuando tre fasce dimensionali) e la tipologia di Amministrazione pubblica di appartenenza della stazione appaltante<sup>16</sup>.

Benché questa impostazione di fondo appaia in linea con l'obiettivo finale di riorganizzare professionalmente e numericamente gli acquirenti pubblici, non mancano incoerenze interne nella definizione degli indicatori di qualificazione. È sicuramente positiva la scelta di ricomprendere tra i requisiti di base non solo misure che fanno riferimento agli *input* (es. disponibilità di risorse con adeguate competenze e strutture organizzative) ma anche indicatori di *output*, quali gli scostamenti rispetto ai tempi e ai costi attesi. Tuttavia, come noto, gli scostamenti temporali e di costo non rappresentano un elemento automaticamente ascrivibile alla responsabilità della stazione appaltante, ben potendo la fase esecutiva dei contratti essere contrassegnata da circostanze sopravvenute e imprevedibili o legate esclusivamente al comportamento dell'operatore. Diviene, quindi, importante che siano identificate metodologie e modalità di utilizzo di questi indicatori che consentano di depurare il più possibile le ipotesi di scostamenti ascrivibili alla parte pubblica (ad esempio dovuti a errori progettuali) da quelle scaturenti da altre cause.

Più problematico appare il fatto che in alcuni casi non venga rispettata la logica di fondo relativa alla ripartizione degli indicatori tra le categorie dei requisiti di base e premiali. A titolo

---

<sup>13</sup> Alla luce dell'art. 38 del Codice costituiscono requisiti di base, necessari per ottenere la qualificazione: l'esistenza di strutture organizzative stabili per le attività tipiche delle funzioni di acquisto; la presenza di dipendenti dotati di specifiche competenze; la previsione di un sistema di formazione e aggiornamento professionale del personale; il rispetto di determinati *standard* di *performance* pregressa, misurata in termini di numero e complessità di procedure gestite, varianti approvate, rispetto di tempi e costi; il rispetto dei tempi previsti per il pagamento dei fornitori. A questi si aggiungono i requisiti premianti consistenti in: valutazione positiva dell'ANAC in ordine all'attuazione delle misure di prevenzione dei rischi di corruzione; presenza di sistemi di gestione della qualità degli uffici e procedimenti di gara conformi agli *standard*; disponibilità di tecnologie nella gestione di procedure di gara; livello di soccombenza nel contenzioso; applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale, nonché l'utilizzo di modelli *Building Information Modeling*, nell'attività di progettazione.

<sup>14</sup> Alcune stazioni appaltanti sono considerate qualificate di diritto; trattasi del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e dei relativi Provveditorati, di CONSIP S.p.a., di INVITALIA S.p.a., nonché dei soggetti aggregatori regionali.

<sup>15</sup> Al riguardo si distingue tra due tipologie di strumenti di acquisizione realizzati dalle centrali di committenza: quelli di acquisto e quelli di negoziazione. I primi consentono alle amministrazioni di aggiudicare contratti senza procedere all'apertura di un confronto competitivo tra operatori (ad esempio le convenzioni quadro della Consip, gli acquisti a catalogo sul mercato elettronico, gli accordi quadro strutturati in modo tale da non richiedere una selezione competitiva). Gli strumenti di negoziazione, sebbene predisposti dalle centrali di committenza, richiedono alla stazione appaltante utilizzatrice la riapertura del confronto competitivo tra operatori (ad esempio, il sistema dinamico di acquisizione).

<sup>16</sup> In particolare, i comuni non capoluogo di provincia non possono ottenere la qualificazione per la fascia di lavori più elevata. A tal fine, i predetti enti territoriali dovranno necessariamente utilizzare forme di aggregazione (centrali di committenza, unioni, associazione di funzioni, stazioni appaltanti uniche costituite presso gli enti di area vasta).

esemplificativo, viene ricompreso tra i primi il parametro del rispetto dei tempi previsti per il pagamento dei fornitori, che non attiene strettamente al campo del *procurement*, ma esprime l'attitudine delle amministrazioni a programmare le risorse finanziarie. Tale indicatore dovrebbe, quindi, rientrare tra i requisiti di tipo premiale. Diversamente, l'indicatore rappresentato dal "livello di soccombenza nel contenzioso", collocato tra i fattori premiali, dovrebbe confluire tra quelli di base, in quanto idoneo a fornire un'indicazione indiretta della capacità delle stazioni appaltanti di gestire le procedure di evidenza pubblica.

I requisiti di qualificazione, congiuntamente con la previsione di limiti al loro conseguimento da parte degli enti locali più piccoli, dovrebbero consentire una drastica riduzione del numero di stazioni appaltanti, corroborando un processo più volte avviato in passato dal legislatore, ma mai giunto a destinazione. Ai predetti benefici si contrappone tuttavia il rischio che la progressiva aggregazione della domanda pubblica determini un incremento eccessivo degli importi contrattuali, elevando barriere all'ingresso eccessive per le imprese di piccole e medie dimensioni; ciò richiederà un attento monitoraggio dell'attuazione di opportuni presidi normativi<sup>17</sup>. Un ulteriore aspetto da verificare nell'ambito del processo di aggregazione concerne gli effetti dallo stesso prodotti in termini di eccessiva standardizzazione degli acquisti, con il conseguente rischio di ridurre la coerenza con le effettive esigenze e i fabbisogni delle amministrazioni.

Da ultimo, la completa implementazione del sistema di qualificazione e il conseguimento dei benefici dallo stesso attesi dipenderà, oltre che dall'adozione delle necessarie misure regolamentari attuative<sup>18</sup>, dalla possibilità delle stazioni appaltanti di sviluppare effettivamente le competenze professionali richieste, sostenendo gli investimenti finanziari necessari per attrarre le risorse umane con adeguata *expertise*<sup>19</sup> nel campo del *procurement*, ad oggi non sufficientemente incentivate a partecipare alle selezioni pubbliche. Ciò al fine di evitare che il sistema di qualificazione si risolva in una serie di accertamenti meramente formali, non in grado di testare l'effettiva capacità delle stazioni appaltanti di gestire gli appalti.

### **3. Strumenti e regole procedurali: un'analisi del ciclo degli appalti di lavori.**

Una strategia di regolazione ottimale degli appalti, orientata a garantire la qualità delle opere pubbliche, deve mettere a disposizione delle stazioni appaltanti strumenti e regole procedurali idonei a governare, in modo efficace ed efficiente, il complessivo ciclo degli appalti di lavori, superando le difficoltà che possono emergere sia nelle fasi propedeutiche della programmazione e progettazione, sia in quella successiva di selezione del contraente e di affidamento del contratto.

#### ***3.1 La programmazione dei lavori: il primo step di una corretta gestione delle opere pubbliche.***

La programmazione dei lavori costituisce un momento essenziale per l'efficiente ed efficace realizzazione delle opere pubbliche, in quanto in grado di condizionare le modalità, i tempi, i costi e la riuscita delle successive fasi di selezione dell'operatore economico e di esecuzione della

---

<sup>17</sup> Una misura utile in tal senso è la suddivisione in lotti dei contratti. Al riguardo, il Codice (art. 51) conferma l'imposizione – già anticipata da recenti disposizioni di legge – di un generalizzato obbligo di suddivisione degli appalti in lotti, richiedendo alle stazioni appaltanti una specifica motivazione per poter procedere ad affidamenti unitari.

<sup>18</sup> In particolare, si fa riferimento al Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo alla fissazione dei requisiti tecnico-organizzativi per l'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate e agli atti di *soft law* con cui l'ANAC è chiamata a definire le modalità attuative del sistema di qualificazione.

<sup>19</sup> In questo senso può essere citata la disposizione (art. 213, c. 14) che prevede la costituzione di un fondo, alimentato dalle sanzioni elevate dall'ANAC, per incentivare economicamente i dirigenti e i dipendenti delle stazioni appaltanti che abbiano operato correttamente.

commessa<sup>20</sup>; la rilevanza della predetta fase preliminare, peraltro, cresce in ragione della complessità dell'opera, tanto che le carenze del quadro normativo e della prassi operativa in materia di programmazione sono state considerate uno tra i fattori alla base del *gap* infrastrutturale italiano<sup>21</sup>.

Al riguardo, sia la letteratura economica<sup>22</sup> sia le *best practices* internazionali<sup>23</sup> sottolineano che un sistema efficiente di gestione degli investimenti pubblici non può prescindere da strutturate procedure di programmazione che favoriscano un'allocazione ottimale delle risorse finanziarie. In termini essenziali, dette procedure devono comprendere i seguenti tasselli: a) la presenza di linee guida strategiche che identifichino le priorità nazionali e le procedure standardizzate per la definizione delle proposte di investimento (*investment guidance*); b) l'utilizzo di procedure formalizzate e di personale professionalmente adeguato per la valutazione dei progetti e la quantificazione dei relativi costi (*formal project appraisal*)<sup>24</sup>; c) la previsione di forme di "ri-esame" indipendente della valutazione (*independent review of appraisal*)<sup>25</sup>; d) il coordinamento con la programmazione finanziaria e di bilancio<sup>26</sup>. Inoltre, in una visione ciclica del processo di realizzazione degli investimenti, la programmazione deve mantenere uno stretto legame con la fase finale di realizzazione delle opere. Ciò richiede l'adozione di strumenti di monitoraggio idonei ad attivare misure di adeguamento, in presenza di scostamenti tra programmato e realizzato. In tale contesto, inoltre, un ruolo importante è assegnato agli organi di *audit* esterno (*Supreme Audit Institution*) che, su base campionaria, dovrebbero fornire una valutazione del complessivo processo di programmazione e realizzazione degli investimenti, con l'obiettivo di attivare forme di autocorrezione delle criticità da parte delle amministrazioni.

Sul tema, il nuovo Codice interviene con due gruppi di norme: il primo (art. 21) disciplina la fase della programmazione per la generalità dei lavori pubblici delle amministrazioni; il secondo (artt. 200-204) focalizza l'attenzione sulla fattispecie più rilevante delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari. In entrambi gli ambiti, gli interventi del nuovo Codice rendono il quadro regolamentare italiano più coerente con gli *standard*, prima richiamati, in materia di programmazione delle opere.

### 3.1.1 La programmazione dei lavori ordinari

La programmazione ordinaria dei lavori è incentrata sul programma triennale per gli interventi superiori alla soglia di 100.000 euro. Rispetto al quadro precedente, il nuovo Codice opera una semplificazione degli adempimenti e attribuisce alle stazioni appaltanti una maggiore flessibilità in sede applicativa. Prevede, inoltre una serie di disposizioni che allineano la nostra regolamentazione agli standard internazionali.

---

<sup>20</sup> L'ANAC (2015) mette in luce come le carenze della programmazione degli acquisti pubblici, in particolare per i mercati dei beni e servizi, creino disfunzioni organizzative, accentuando il ricorso a proroghe non ammesse dei contratti in scadenza.

<sup>21</sup> OECD (2016); Garofoli Ferrari (2016).

<sup>22</sup> Rajaram (2010).

<sup>23</sup> OECD (2014).

<sup>24</sup> Nella valutazione dei progetti, soprattutto complessi, occorre stimare correttamente i rischi di carattere economico, sia sul fronte dei ricavi, spesso caratterizzati da eccessivo ottimismo, sia sul fronte dei costi, di regola sottostimati. Ciò è essenziale per garantire la sostenibilità finanziaria dei progetti infrastrutturali, cfr. Flyvbjerg (2007).

<sup>25</sup> Flyvbjerg et al. (2005) evidenzia come la valutazione dei costi dei progetti infrastrutturali sia sovente sottostimata; tale circostanza, inoltre, non è legata ad errori estimativi, ma è spesso frutto di rappresentazioni dei costi volutamente contenute, al fine di favorire l'approvazione del progetto. In questi casi, il ricorso a una seconda valutazione delle infrastrutture proposte, indipendente dai soggetti titolari del progetto, aiuterebbe i decisori politici a fondare le proprie determinazioni su dati più oggettivi, mitigando il rischio di *optimism bias*.

<sup>26</sup> Per un'analisi accurata dei presupposti di una efficiente gestione degli investimenti infrastrutturali cfr. Balassone (2011).

In primo luogo, al fine di uniformare i processi delle singole realtà amministrative, viene prevista l’emanazione di un apposito decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, per la definizione degli aspetti centrali delle attività di programmazione e delle relative modalità operative; tale atto regolamentare appare idoneo a svolgere il ruolo di “linee guida implementative della programmazione” richieste dagli *standard* internazionali.

Sempre nell’ottica di un maggiore allineamento del quadro normativo nazionale a questi ultimi, vanno menzionate le disposizioni del nuovo Codice tendenti a garantire il coordinamento tra gli strumenti di programmazione e quelli di bilancio, in particolare imponendo che il programma triennale dei lavori sia coerente con il bilancio, anch’esso triennale<sup>27</sup>. La mancanza, nel Codice, di ogni riferimento alle tempistiche di definizione della programmazione dei lavori, rispetto al ciclo di bilancio, rischia tuttavia di incidere sulla tempestività e l’effettività dell’obbligo di redazione del programma triennale.

Al fine di migliorare la professionalizzazione delle risorse impiegate nel processo di programmazione, il nuovo Codice, da un lato, consente alle stazioni appaltanti di istituire, nell’ambito della loro autonomia organizzativa, una struttura stabile a supporto del Responsabile unico del procedimento (RUP), anche nella fase di programmazione; dall’altro, richiede uno specifico obbligo di formazione in favore di tutti i dipendenti idonei al conferimento dell’incarico di RUP<sup>28</sup>.

Un passo indietro rispetto alle *best practices* internazionali, ed in particolare alla raccomandazione 5 dell’OCSE, è rappresentato, invece, dal venire meno dell’obbligo di pubblicazione dei documenti di programmazione in via preventiva rispetto alla loro approvazione; detto obbligo era chiaramente finalizzato a suscitare eventuali osservazioni o richieste di modifica<sup>29</sup>. Sul punto va, tuttavia, ricordato che, almeno per “le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull’ambiente, sulle città e sull’assetto del territorio” tale lacuna è colmata dall’introduzione dell’istituto del dibattito pubblico.

### 3.1.2 La programmazione delle infrastrutture prioritarie

Con riguardo alle infrastrutture prioritarie, le misure del nuovo Codice si muovono nella direzione di superare le criticità che, in passato, avevano ostacolato la pianificazione e programmazione delle grandi opere in Italia: a) mancanza di una chiara ripartizione di competenze tra Stato centrale e enti territoriali; b) carenze nella definizione del quadro di risorse finanziarie a disposizione; c) assenza di forme di monitoraggio della fase di attuazione che verifichino il rispetto di tempi, modi e costi<sup>30</sup>.

In primo luogo, viene abrogato il sistema della “Legge Obiettivo” risalente al 2001. Quest’ultima, nata per garantire la concentrazione delle risorse finanziarie sulle opere considerate strategiche, velocizzandone la realizzazione attraverso una gestione centralizzata e il superamento dei particolarismi territoriali, aveva invece finito per innescare una proliferazione delle infrastrutture inserite nella pianificazione, con conseguente insufficienza dei finanziamenti disponibili<sup>31</sup>. In

---

<sup>27</sup> Viene, quindi, sostituita la precedente impostazione che richiedeva la semplice contestualità temporale nell’approvazione dei due documenti (cfr. art. 128, comma 9, del D.Lgs. n. 163/2006).

<sup>28</sup> Coerentemente con l’esigenza di elevare la professionalità dello *staff*, l’art. 113 prevede meccanismi premianti, sotto il profilo economico, per il personale che svolge funzioni tecniche, tra le quali rientra anche la programmazione della spesa per investimenti.

<sup>29</sup> Cfr. Lombardo (2015).

<sup>30</sup> Casadio, Paccagnella (2011).

<sup>31</sup> Corte dei conti (2007), Sezione controllo di gestione, delibera 8/2005.

dettaglio, dal numero di 196 opere strategiche per 125 mld. di euro di cui al primo elenco presentato<sup>32</sup> si è arrivati, secondo il monitoraggio al 2015, a 418 interventi per il valore di 362 mld. di euro<sup>33</sup>.

A ciò contribuiva anche l'elevata frammentazione degli indirizzi strategici in materia di investimenti infrastrutturali, disseminati in una pluralità di documenti programmatici, sia europei sia nazionali<sup>34</sup>. Particolarmente complesso risultava anche il sistema delle fonti di finanziamento che, costituito da molteplici fondi (cfr. tabella 2), rendeva difficile la correlazione tra investimenti e risorse di bilancio, sia sotto il profilo temporale sia sotto quello quantitativo. Tutti questi punti deboli della programmazione si sono ribaltati sulla fase della realizzazione delle infrastrutture, caratterizzata da basse percentuali di completamento (31% del totale in termini di lotti ultimati e 10% considerando il relativo costo; cfr. tabella 3) e da una cronica inadeguatezza di risorse finanziarie (al 2015 il tasso di copertura finanziaria sulle opere strategiche si attestava solo al 50,2%, di cui 31,3% di fonte pubblica; cfr. tabella 2).

**Tabella 2 – Copertura e fonti finanziarie al 2015 del Programma delle Infrastrutture strategiche**

Costo delle opere del PIS 2015	Totale disponibilità finanziarie (A+B)	Copertura finanziaria	Finanziamenti privati (A)	Totale finanziamenti pubblici (B) (di cui)	Fondi Legge Obiettivo	Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali	Fondo "sblocca cantieri"	Fondo revoche	Fondo infrastrutture	FSC – Opere indifferibili	FSC – Fondi Piano Nazionale per il Sud	Legge stabilità 2015	CGP ANAS 2015	Altri finanziamenti pubblici
278.936	140.127	50,2%	52.802	87.325	17.307	1.832	4.264	214	471	1.387	3.892	4.592	473	52.894

Fonte: Elaborazione su dati della Camera dei Deputati (2016), X Rapporto Le infrastrutture strategiche. Dalla "legge obiettivo" alle opere prioritarie.

**Tabella 3 – Stato di avanzamento al 2015 degli interventi del Programma delle Infrastrutture strategiche**

Opere PIS 2015	Progettazione	In gara	Aggiudicati	Con contratto	In Corso	Ultimati	Misto*	Contratto rescisso	Non Disponibile**
Numero lotti	46%	2%	1%	4%	14%	31%	0%	2%	1%
Importo lotti	56%	7%	2%	8%	17%	10%	0%	0%	0%

Fonte: Elaborazione su dati della Camera dei Deputati (2016), X Rapporto Le infrastrutture strategiche. Dalla "legge obiettivo" alle opere prioritarie.

\*Opere costituite da più lotti funzionali con stato di avanzamento differente. \*\*Lotti per i quali non si dispone di informazioni sullo stato di avanzamento.

<sup>32</sup> Cfr. DEF (2016).

<sup>33</sup> Di questi, circa 83,5 mld. sono relativi a opere non formalmente appartenenti al Programma delle Infrastrutture strategiche, ma da considerare per finalità comparative, cfr. Camera dei deputati, X Rapporto, Le infrastrutture strategiche. Dalla "legge obiettivo" alle opere prioritarie.

<sup>34</sup> Era possibile contare 19 documenti contenenti linee programmatiche attinenti alla materia delle infrastrutture, di cui 8 di fonte esclusivamente europea e 4 frutto di negoziazione tra l'Italia e la UE. I 7 documenti programmatici a livello nazionale erano: il Piano generale dei trasporti e della logistica (2001); il Programma infrastrutture strategiche (2001) e Allegato Infrastrutture (2013); il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (2015); il Piano aeroporti (2015); Piano d'azione ITS nazionale (2014); i Contratti di programma ANAS e RFI; i Piani di attuazione regionale.

In questo contesto, il nuovo Codice dei contratti pubblici interviene con importanti misure di razionalizzazione e ammodernamento delle fasi di pianificazione e di programmazione delle infrastrutture strategiche, nella direzione degli *standard* internazionali sul tema.

Più precisamente, l'attività di pianificazione, consistente nella definizione delle linee strategiche, viene concentrata nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (di seguito PGTL) il cui contenuto non è più limitato alle politiche della mobilità delle persone, ma si estende allo sviluppo delle infrastrutture nazionali. Tale strumento, muovendo dall'analisi delle criticità del contesto attuale, è finalizzato a fissare, con cadenza triennale, obiettivi e strategie di sviluppo che siano coerenti con i fabbisogni infrastrutturali reali del Paese, da misurarsi con adeguate tecniche di valutazione quantitativa<sup>35</sup>.

La fase della programmazione, ossia di individuazione delle specifiche opere da realizzare in armonia con le linee strategiche del PGTL, confluisce, invece, nel Documento Pluriennale di Pianificazione (di seguito DPP) che, con cadenza triennale, garantisce la coerenza di tutti i piani e programmi di investimento infrastrutturale. L'alimentazione del DPP avviene secondo un approccio propositivo di tipo *bottom-up*<sup>36</sup>; ai fini dell'inserimento nella programmazione, gli interventi devono essere accompagnati da una valutazione *ex ante*, basata sul progetto di fattibilità e condotta in conformità alle Linee guida emanate dal MIT per la valutazione *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali e delle singole opere<sup>37</sup>. Tale modalità operativa appare in linea con le prassi consolidate nei principali paesi europei, dove l'adozione di apposite linee guida, tese a definire i criteri e ad armonizzare il processo di valutazione, basato su analisi costi-benefici<sup>38</sup>, costituisce un principio acquisito da tempo (cfr. box 2 in appendice per un confronto comparato delle prassi di valutazione in Francia, Germania e Regno Unito).

La valutazione finale in merito agli interventi da realizzare è rimessa al MIT, sulla base di parametri discrezionali (quali, *inter alia*, il carattere prioritario dell'opera per lo sviluppo del Paese); quest'ultimo detiene, inoltre, ampi poteri di variante al DPP approvato, potendo - anche al di fuori delle ordinarie tempistiche di definizione dello stesso documento - proporre inserimenti ed espunzioni di opere, ove fattori eccezionali o comunque imprevedibili lo rendano necessario.

Per garantire l'attendibilità degli *assessment* preventivi, le Linee guida del MIT devono dedicare particolare attenzione alle stime del costo dell'opera, inclusivo degli oneri di realizzazione e di quelli di successiva gestione, e dei tempi attesi di ultimazione; al fine di supportare la solidità delle valutazioni di costi e tempi, è utile incentivare il ricorso ad analisi di *benchmarking*, che prendano a parametro di riferimento interventi comparabili per complessità e dimensioni.

Nell'ottica di rimuovere l'eventuale eccessiva indeterminatezza dei criteri alla base delle scelte del MIT, è essenziale che il PGTL definisca con chiarezza e precisione gli obiettivi strategici, orientando così le valutazioni sulla priorità delle opere. Inoltre, sebbene la previsione di meccanismi di flessibilità sia necessaria per garantire l'adattamento della programmazione ai mutamenti di contesto, i presupposti di ammissibilità delle procedure di modifica del DPP con carattere

---

<sup>35</sup> Tali tecniche devono essere in grado di stimare gli scenari di riferimento della domanda e dell'offerta di servizi e infrastrutture, evidenziando disequilibri e fabbisogni, verso cui orientare le decisioni di *policy*. Un esempio di queste tecniche di valutazione *ex ante* è rappresentato dal Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti (SIMPT) e, su scala europea, dal Trans-TOOLS sviluppato dalla Commissione europea.

<sup>36</sup> Gli enti sub-statali (Regioni, Province autonome, Città Metropolitane e gli altri enti competenti) possono proporre l'inserimento degli interventi ritenuti prioritari.

<sup>37</sup> L'emanazione di tali linee guida era già prevista nell'art. 8 del D.Lgs. n. 228/2011, ma detto obbligo era rimasto disatteso.

<sup>38</sup> I criteri delle analisi costi-benefici (ACB) non si limitano alle componenti economiche del progetto, ma includono anche fattori ambientali e sociali. In molte realtà, inoltre, gli esiti delle analisi vengono resi pubblici e sottoposti alla consultazione delle comunità interessate.

derogatorio appaiono alquanto ampi e indeterminati. È importante, pertanto, che gli stessi siano interpretati in modo restrittivo. Diversamente, l'eccessivo ricorso alle procedure eccezionali rischierebbe di vanificare il tentativo di riaffermare la primazia degli strumenti ordinari di programmazione, determinando una nuova proliferazione di opere considerate strategiche.

Il legislatore della riforma interviene anche per risolvere le criticità del precedente sistema di finanziamento delle infrastrutture strategiche, eccessivamente frammentato<sup>39</sup>, nonché per presidiare la fase di controllo e monitoraggio della realizzazione delle stesse, a valle del ciclo della programmazione<sup>40</sup>. In tale ultimo contesto, particolare rilievo riveste l'introduzione dello strumento di *project review*, quale forma di riprogrammazione ordinaria degli investimenti ritenuti strategici. In sede di redazione di ogni nuovo DDP, infatti, il MIT è chiamato a valutare il reinserimento dei singoli interventi, esaminandone la permanenza dell'interesse pubblico alla realizzazione e delle condizioni di fattibilità economico-finanziaria<sup>41</sup>. L'attività di *project review* allinea il quadro italiano con quello degli *standard* internazionali, consentendo un adeguamento costante della programmazione al mutamento del contesto di riferimento<sup>42</sup>.

La valorizzazione della fase di programmazione delle infrastrutture, operata dal nuovo Codice, non può tuttavia considerarsi completa. Manca una formalizzazione dell'istituto della revisione indipendente delle valutazioni *ex ante* delle proposte di intervento, nonché un pieno coinvolgimento dell'*external auditor*.

Sotto il primo profilo, va ricordato che al MIT è riconosciuto un potere generalizzato di verifica della fondatezza delle stime, della coerenza degli interventi e della loro compatibilità con gli obiettivi del PGTL, prima della decisione di inserimento dell'opera nel DPP. Tuttavia, tale forma di controllo costituisce il momento finale del processo di programmazione; esso non può, pertanto, integrare le forme del riesame esterno richiesto dagli *standard* internazionali per fronteggiare il rischio di stime infondate o di *optimism bias*. Ciò, in primo luogo, in quanto il MIT potrebbe ricoprire, a sua volta, il ruolo di soggetto proponente l'intervento; in secondo luogo, poiché il controllo finale propedeutico alla decisione di ammissione dovrebbe proprio essere teso a verificare l'attendibilità delle valutazioni *ex ante* dei progetti, alla luce soprattutto degli esiti dei riesami indipendenti. Pur in assenza di un supporto normativo, la prassi della *review* esterna potrebbe comunque essere introdotta nelle Linee guida standardizzate, quale *step* obbligatorio dell'*iter* di valutazione preventiva delle opere.

In tema di controlli a valle del ciclo di programmazione, la riforma non contempla disposizioni *ad hoc* relative alle verifiche dell'*external auditor*, come suggerito, invece, dalle *best*

---

<sup>39</sup> In particolare, vengono razionalizzate le fonti di copertura attraverso l'istituzione di due specifici fondi nello stato di previsione del MIT: 1) il Fondo per la progettazione di fattibilità e per la *project review* delle infrastrutture già finanziate; 2) il Fondo per la realizzazione delle infrastrutture. La nuova allocazione delle risorse finanziarie disponibili dovrebbe consentire una maggiore correlazione tra le stesse e le opere incluse nel DPP, garantendo la trasparenza e facilitando le forme di monitoraggio finanziario già previste nel precedente quadro normativo.

<sup>40</sup> Al riguardo, il MIT è tenuto a predisporre annualmente una dettagliata relazione sullo stato di avanzamento degli interventi inclusi nel DPP, da allegarsi al DEF, integrando così la programmazione delle infrastrutture con quella di bilancio. Ulteriori forme di controllo sulla realizzazione delle infrastrutture attengono ai profili di prevenzione e repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa; a tal fine è istituito presso il Ministero dell'Interno un apposito Comitato di coordinamento.

<sup>41</sup> Allo scopo, il MIT dovrà focalizzare l'attenzione sulle opere per le quali non sia stata avviata la realizzazione, con riferimento ad una parte significativa, ovvero per le quali il costo dell'intervento quantificato nel progetto esecutivo risulti superiore di oltre il 20% a quanto calcolato inizialmente, in sede di progetto di fattibilità. Tali aspetti sono, quindi, considerati indici sintomatici di criticità, idonei a innescare una rivalutazione della programmazione dell'opera.

<sup>42</sup> A testimonianza dell'importanza rivestita dal processo di revisione ordinaria degli interventi, il nuovo Codice si occupa di disporre anche la copertura finanziaria, destinando alle attività di *project review* una quota delle risorse dell'apposito fondo di bilancio (cfr. precedente nota 40).

*practices*. Al riguardo, tuttavia, occorre precisare che la Corte dei conti, nell'ambito delle proprie attribuzioni di controllo sulla gestione, ha, in passato, prodotto diversi referti sull'attuazione di specifici interventi infrastrutturali. Tali verifiche seguono, però, lo schema procedurale dei controlli sulla gestione e, conseguentemente, hanno natura eventuale, in quanto richiedono il preventivo inserimento nella programmazione annuale della Corte dei conti. Diversamente, al fine di allineare la prassi operativa con le raccomandazioni internazionali, sarebbe necessario rendere obbligatorio l'esercizio di questa forma di controllo successivo, fondamentale per le conseguenze di autocorrezione che ne conseguono, prevedendo che lo stesso venga esercitato annualmente, sulla base di campioni selezionati secondo un approccio *risk-based* (Peta, 2016)<sup>43</sup>.

### 3.2 La qualità della progettazione: un antidoto ai cost overrun e ai ritardi?

L'obiettivo del miglioramento dell'efficacia ed efficienza degli appalti di lavori non può prescindere dal potenziamento della qualità della progettazione. Carenze in questa fase del processo possono generare rinegoziazioni dei termini contrattuali iniziali in sede di realizzazione, comportando ritardi nei tempi di consegna e scostamenti di costo (*cost overruns*)<sup>44</sup>, il cui impatto, peraltro, cresce in ragione dello stato di avanzamento dell'opera in cui la sopravvenienza si manifesta (Arvan, Leite, 1990)<sup>45</sup>. Nei casi più gravi, possono minare alle radici la possibilità di avviare o portare a termine i lavori.

Più in dettaglio, disfunzioni o inefficienze nella progettazione possono essere fonte di asimmetrie informative in favore del contraente privato che potrebbe sfruttarle a suo vantaggio, omettendo di farle emergere all'atto dell'aggiudicazione, al fine di richiedere poi modifiche contrattuali in fase esecutiva. Incrementando l'investimento nel livello di qualità della progettazione, quindi, la stazione appaltante può efficientemente ridurre il rischio di comportamenti opportunistici (Dimitri et al., 2006). Tali benefici vanno però ponderati con i maggiori costi che una progettazione di più elevata qualità comporta<sup>46</sup>.

Un approccio alternativo al problema della debolezza progettuale, soprattutto nei casi più complessi, può essere quello di affidare congiuntamente la progettazione e l'esecuzione (c.d. appalto integrato). Tale schema, oltre all'evidente semplificazione procedurale – derivante dalla possibilità

---

<sup>43</sup> Inoltre, sarebbe importante che la definizione della politica di *audit* tenga in debita considerazione le risultanze del controllo interno di gestione. Per un'analisi più dettagliata, cfr. anche Peta (2017).

<sup>44</sup> Cfr. Ganuza (1997). Con riferimento ai contratti del settore della difesa statunitense, Peck e Scherer (1962) evidenziano la rilevanza della problematica dei *cost overruns*, quantificando nel 220% l'impatto rispetto al prezzo iniziale di aggiudicazione. Nel contesto italiano, il problema assume particolare rilevanza. Secondo la Relazione Annuale 2013 dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, il 73% dei casi di varianti in corso d'opera scaturisce dal settore dei lavori (a fronte del 22% per i servizi e del 2% per le forniture), causando un innalzamento complessivo dei valori di aggiudicazione di oltre 400 mln. di euro.

<sup>45</sup> L'incentivo alla rinegoziazione è legato al costo opportunità per la stazione appaltante di terminare il contratto e bloccare l'opera. Con l'avanzare della fase di realizzazione tale costo opportunità cresce e la stazione appaltante, avendo maggiori difficoltà a fermare l'esecuzione, sarà più incline ad accettare rinegoziazioni e subire aumenti dei costi. Sul punto, cfr. Arvan, Leite (1990).

<sup>46</sup> Il miglioramento della progettazione può comportare costi sia diretti per la stazione appaltante sia indiretti connessi al fatto che un livello di definizione progettuale molto elevato può produrre una riduzione del livello di concorrenza potenziale tra gli operatori. Su quest'ultimo aspetto, la scelta della stazione appaltante di investire nella fase progettuale per pervenire a un livello di definizione contrattuale ottimale, che escluda il rischio di rinegoziazioni, comporta, da un lato, il beneficio di selezionare l'operatore economico più efficiente rispetto allo specifico progetto. Dall'altro lato, accentuando il vantaggio competitivo del predetto operatore, si determina in favore dello stesso una rendita di posizione, a detrimento della concorrenza. In situazione di simmetria informativa, appare quindi preferibile per le stazioni appaltanti definire un livello di investimento sulla progettazione inferiore a quello ottimale, garantendo la concorrenza orizzontale tra operatori, che, come effetto, minimizzerà le possibilità di rinegoziazione e di *cost overruns* (Ganuza, 2007).

di gestire in un'unica procedura due fasi importanti – e alla riduzione dei tempi di “attraversamento”<sup>47</sup>, consente di trasferire i rischi di errori e carenze progettuali direttamente in capo all'impresa affidataria dell'esecuzione, con conseguenti effetti benefici in termini di *disclosure* anticipata e correzione degli stessi. A fronte di ciò, tuttavia, la soluzione integrata presenta lo svantaggio di aumentare la discrezionalità dell'operatore economico, che diviene il *dominus* del contratto e ha la possibilità di imporre scelte dettate dall'obiettivo di massimizzare il proprio profitto, riducendo la qualità dell'opera o aumentandone i costi. La combinazione dei predetti fattori, operanti in senso opposto, non consente di formulare un giudizio univoco sulle conseguenze dell'appalto integrato in termini di tempi e costi di esecuzione<sup>48</sup>. Può tuttavia sostenersi che, nei casi di lavori semplici<sup>49</sup> o caratterizzati da un elevato contenuto tecnico<sup>50</sup>, l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione possa rappresentare una soluzione più efficiente rispetto all'opzione della gestione separata delle procedure.

Alla luce di questo quadro teorico, il nuovo Codice sposa la scelta di utilizzare il rafforzamento della progettazione delle opere come elemento di contrasto al fenomeno dell'incompletezza contrattuale. Sono molte le novità normative che convergono in tale direzione.

*In primis*, il Codice individua con maggiore dettaglio gli obiettivi che devono orientare la progettazione, valorizzando gli aspetti ambientali, sociali e di innovazione, in linea con l'orientamento chiaramente espresso nelle nuove Direttive.

In secondo luogo, viene definito con maggiore grado di approfondimento il contenuto obbligatorio dei documenti finali delle tre fasi di progettazione (progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo). La disciplina dettagliata dei vari livelli di progettazione, il cui contenuto specifico è peraltro rimesso a un atto regolamentare, prevede margini di flessibilità per le stazioni appaltanti solamente nel senso di consentire l'accorpamento di una o di entrambe le prime fasi<sup>51</sup>, mentre non sono contemplate, in via generalizzata, forme di semplificazione contenutistica in ragione della complessità dei lavori, seppure auspicabili alla stregua del principio di proporzionalità<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Per “tempo di attraversamento” si intende l'intervallo temporale tra la fine di una fase del procedimento di realizzazione dell'opera e l'inizio di quella successiva. Secondo i dati del Rapporto 2014 “*I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche*”, il peso dei tempi di attraversamento tra la complessiva fase di progettazione e quella di affidamento è stimato pari al 64,3% (59% se si fa riferimento al passaggio dalla progettazione esecutiva all'affidamento); ne deriva che la durata lorda della fase di progettazione è circa 2,6 volte quella netta (circa 2,8 se ci si limita alla progettazione esecutiva). Detti tempi di attraversamento si riducono in presenza di appalto integrato delle due fasi.

<sup>48</sup> Al riguardo, si segnala che l'evidenza empirica non è uniforme sul tema. Decarolis, Palumbo (2011) mettono in luce come l'appalto integrato determini un significativo beneficio in relazione al minore scostamento dei tempi di esecuzione, ma un rilevante aumento dei costi per varianti. Diversamente, uno studio IRPET (2016), sebbene con un perimetro di analisi molto più limitato territorialmente, perviene alla conclusione che la formula contrattuale della sola esecuzione risulta dominante rispetto a quella integrata, soprattutto con riferimento agli scostamenti di tempo. Inoltre, secondo i dati presenti nella Relazione 2011 dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, relativi ad osservazioni nel periodo 2007-2011, l'incidenza dei casi di contratti conclusi con varianti in corso d'opera negli appalti integrati è inferiore rispetto a quella che si registra nei casi di prestazioni limitate alla sola esecuzione.

<sup>49</sup> Nel caso dei lavori semplici, la stazione appaltante riesce a mantenere una maggiore consapevolezza degli aspetti progettuali; si riduce la discrezionalità dell'operatore economico e prevalgono i benefici in termini di semplificazione procedurale dell'appalto integrato.

<sup>50</sup> Questa tipologia di lavori si caratterizza per uno stretto vincolo tra fase di progettazione ed esecuzione, determinato da fattori tecnici e di *know how*; ciò accentua i benefici della gestione congiunta delle due fasi, anche a rischio di perdita del pieno controllo del contratto da parte della stazione appaltante.

<sup>51</sup> L'accorpamento richiede, tuttavia, che i contenuti della fase assorbita siano comunque presenti in quella successiva.

<sup>52</sup> Al riguardo, un segnale nella giusta direzione viene dal decreto correttivo che delega al MIT il compito di disciplinare forme di progettazione semplificata per i solo lavori di manutenzione ordinaria di importo inferiore ai 2,5 mln. di euro.

Ulteriori misure ispirate alla logica di rafforzamento della progettazione sono quelle tese a migliorarne la qualità; ciò avviene attraverso la rimozione di alcuni degli attuali ostacoli all'affidamento esterno della stessa, prevedendo che la selezione del progettista sia condotta sulla base di una valutazione che contempri anche aspetti di qualità e non solo di prezzo, nonché consentendo il ricorso a strumenti e metodi di progettazione elettronici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture<sup>53</sup>.

Dalla strategia di rafforzamento della progettazione discende, quale corollario, la scelta netta del Codice di separare tale fase da quella della successiva esecuzione dei lavori, consentendo il ricorso all'appalto c.d. integrato in un *numerus clausus* di casi, per lo più riconducibili a operazioni complesse.

La generalizzazione del divieto dell'appalto integrato, seppur coerente con il contesto di riferimento del nuovo Codice, appariva, nel testo legislativo originario, eccessivamente rigorosa, in quanto non consentiva alle stazioni appaltanti di ricorrere a tale formula organizzativa proprio nelle ipotesi di lavori caratterizzati da elevato contenuto tecnico, in cui, secondo la letteratura economica, i benefici della stessa sarebbero maggiori. In questa prospettiva, pur preservando l'effettività della regola generale di esclusione dell'appalto integrato ed evitando che la stessa venga annacquata dal proliferare di eccezioni, il decreto correttivo recentemente approvato ha allargato il perimetro di ammissibilità dell'appalto integrato, estendendolo anche alle ipotesi sopra richiamate di opere connotate da un elevato contenuto di *know how* tecnologico o innovativo, tale da legare strettamente la progettazione alla successiva esecuzione<sup>54</sup>. In tal caso, la stazione appaltante che si avvale della deroga è sottoposta a un aggravio motivazionale, in quanto deve indicarne i presupposti tecnici ed oggettivi, precisando altresì l'incidenza dell'affidamento separato di lavori e progettazione sui tempi di realizzazione dell'opera.

Inoltre, il decreto correttivo interviene in modo condivisibile prevedendo un regime transitorio<sup>55</sup>, teso ad attenuare l'impatto che l'applicazione immediata e generalizzata del divieto di appalto integrato aveva prodotto sul mercato dei lavori; tale divieto, infatti, all'atto dell'entrata in vigore iniziale del Codice nel 2016, aveva comportato la necessità di riconvertire i programmi di lavori non ancora avviati, subordinando le procedure di affidamento del contratto alla preventiva definizione della fase di progettazione, con conseguente scorrimento temporale in avanti della pubblicazione dei bandi.

### ***3.3 Flessibilità e responsabilità nell'organizzazione delle procedure: presidi per selezioni più efficienti.***

Il miglioramento della regolamentazione degli appalti di lavori richiede necessariamente di intervenire anche sull'organizzazione delle modalità di selezione del contraente, attraverso la definizione di due elementi fondamentali: la scelta della procedura in base al quale condurre la selezione (ad es. procedura competitiva o negoziata) e l'individuazione del criterio di valutazione delle offerte (ad es. solo prezzo o anche elementi tecnici e qualitativi). Tali decisioni assumono veste

---

<sup>53</sup> L'utilizzo di queste forme innovative da parte delle stazioni appaltanti è, peraltro, incentivato, in quanto costituisce requisito premiante ai fini del processo di qualificazione (v. par. 2).

<sup>54</sup> Tra l'altro, una disposizione in tal senso poteva già essere riscontrata nella disciplina degli appalti misti. Tale previsione, sebbene condivisibile nel contenuto, trovava una collocazione impropria all'interno del codice, in quanto inserita tra le regole specifiche per gli appalti misti. Ciò rischiava di ingenerare incertezza sull'estensione del relativo campo di applicazione.

<sup>55</sup> Tale regime transitorio esonera dal divieto di appalto integrato le procedure i cui progetti definitivi siano stati approvati prima dell'entrata in vigore del Codice nel 2016, purché la pubblicazione del relativo bando avvenga entro dodici mesi dal correttivo, graduando così la portata del divieto.

strategica in quanto, conformando il processo di selezione, incidono sulla possibilità di individuare l'operatore più efficiente, in relazione alle esigenze della specifica commessa.

Diverse combinazioni dei due elementi attribuiscono differenti gradi di discrezionalità alla stazione appaltante nella scelta del contraente: la discrezionalità sarà minima nel caso di un appalto aggiudicato con una procedura competitiva in base al solo criterio del prezzo; diverrà più ampia se il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa che consente anche la valutazione di aspetti qualitativi. Sarà infine ulteriormente accresciuta nel caso di una procedura negoziata in cui la stazione appaltante contratta direttamente con gli operatori.

Per lungo tempo la prevalenza dell'impostazione classica, di matrice giuridica, ha determinato l'enfaticizzazione degli aspetti positivi dei meccanismi competitivi fondati sulla gara pubblica, rispetto alle forme di negoziazione diretta tra stazione appaltante e operatore (Bulow, Klemperer, 1996). Tale impostazione rifletteva un'attenzione esclusiva alla fase dell'aggiudicazione, trascurando i legami esistenti tra questa e la fase di esecuzione. Successivamente, l'analisi economica ha evidenziato come le due fasi siano strettamente interconnesse e quindi – al fine di individuare la modalità ottimale di selezione del contraente – risultasse necessario considerarle contestualmente (Bajari et al., 2008)<sup>56</sup>. In particolare, occorre tenere conto del fatto che il ricorso a procedure competitive e basate solo sul criterio del prezzo incentiva le imprese a offrire sconti molto elevati in sede di aggiudicazione, al fine di massimizzare la probabilità di aggiudicarsi l'appalto, auspicando di recuperare il profitto perduto attraverso rinegoziazioni in fase di esecuzione. La possibilità di mettere in atto tali comportamenti è correlata al grado di complessità dell'opera: all'aumentare di questa divengono più ampi gli spazi per richieste di revisione del contratto in fase di esecuzione e maggiori i costi per l'amministrazione a esse associati<sup>57</sup>.

Anche la scelta del criterio di aggiudicazione è influenzata dal grado di complessità dell'opera. Infatti, il ricorso a modelli "multidimensionali" che includono nella valutazione attributi non monetari delle offerte determina, da un lato, selezioni più efficienti alla stregua del principio del *best value for money* rispetto ad altri criteri di aggiudicazione (Asker, Cantillon, 2010). Dall'altro, introduce ulteriori difficoltà nel disegno delle procedure (quali la preventiva individuazione delle preferenze delle stazioni appaltanti, la definizione *ex ante* dei fattori non monetari e i relativi pesi di ponderazione, nonché l'esercizio di maggiore discrezionalità in sede di concreta valutazione delle offerte ricevute) che si giustificano solo in presenza di lavori complessi e differenziati.

Dall'analisi della letteratura economica emerge quindi una chiara indicazione di *policy* in favore di approcci flessibili nella regolamentazione del *public procurement*. Gli acquirenti pubblici dovrebbero essere messi in condizione di modulare le proprie scelte in relazione alla tipologia di commessa. Per gli acquisti semplici e standardizzati, le stazioni appaltanti dovrebbero poter privilegiare meccanismi di selezione competitivi fondati su gare aperte e soluzioni contrattuali di

---

<sup>56</sup> L'analisi delle dinamiche del mercato dei lavori pubblici ha evidenziato che il problema dell'incompletezza contrattuale delle opere più complesse può essere affrontato più efficacemente attraverso lo scambio di informazioni tipico delle negoziazioni, piuttosto che all'interno di gare pubbliche, focalizzate solo sul prezzo offerto (Goldberg, 1977). La rigidità di queste ultime, infatti, in presenza di contratti complessi e incompleti, non consente di valutare adeguatamente la dimensione della qualità (Spulber, 1990), di fare leva sulle pregresse relazioni commerciali e sui fattori reputazionali degli operatori economici (Banerjee, Duflo, 2000; Malcomson, 2013), nonché di sfruttare adeguatamente le capacità operative degli agenti pubblici migliori, eccessivamente limitati nelle loro possibilità di azione (Banfield, 1975).

<sup>57</sup> Cfr. Guccio et al. (2007, 2009); Decarolis, Palumbo (2011). La complessità dell'opera rappresenta un elemento decisionale anche ai fini della scelta della tipologia di contratto (a corpo-*fixed price* o a copertura dei costi-*cost plus*). Più precisamente, mentre il modello a prezzo fisso si addice agli appalti più semplici per beni standardizzati, il ricorso a contratti *cost plus* si mostra più efficiente in presenza di fattispecie difficili, in quanto consente una gestione più agevole delle rinegoziazioni di prezzo legate alle sopravvenienze emergenti in sede di realizzazione delle opere (Bajari, Tadelis, 2001); tali considerazioni trovano supporto empirico in Horton (2008).

tipo *fixed-price*, nonché adottare criteri di valutazione focalizzati sul solo parametro economico; diversamente, al crescere della complessità dell'appalto, i *buyer* pubblici dovrebbero optare in favore di procedure negoziate e di contratti di tipo *cost-plus*, nonché introdurre ulteriori parametri di valutazione delle offerte, anche qualitativi, attraverso il ricorso a criteri di aggiudicazione multidimensionali.

Queste conclusioni favorevoli a un approccio regolatorio flessibile sono state, peraltro, recentemente suffragate dall'analisi empirica che ha messo in luce alcuni degli effetti positivi derivanti da un aumento del livello di discrezionalità riconosciuta ai *buyer* pubblici nel mercato dei lavori italiano<sup>58</sup>. La riforma introdotta con il nuovo Codice raccoglie le raccomandazioni provenienti dalla citata letteratura economica. Ribaltando l'impostazione precedente, la riforma inietta nel sistema del *public procurement* italiano nuove dosi di flessibilità ed eleva la discrezionalità delle stazioni appaltanti nelle scelte concernenti l'organizzazione delle procedure di acquisto.

In merito alle procedure, in primo luogo, il Codice amplia il ventaglio di strumenti a disposizioni delle stazioni appaltanti. Alle procedure *standard* già contemplate nel precedente quadro normativo (aperte, ristrette, negoziate, dialogo competitivo) viene aggiunto il modello del partenariato per l'innovazione. Ad un attento esame delle disposizioni codicistiche emerge, inoltre, che - considerando le combinazioni tra procedure di gara, tipi, oggetti e importi contrattuali, settori di riferimento - il numero dei modelli di affidamento disponibili sale a circa quaranta<sup>59</sup>.

In secondo luogo, il legislatore rafforza le occasioni di negoziazione e di esercizio di discrezionalità consentite alle stazioni appaltanti, sposando l'impostazione di fondo delle nuove direttive europee. Ciò emerge con chiarezza sia dalla disciplina della procedura competitiva con negoziazione, sia dalla rivisitazione delle modalità operative della procedura ristretta.

In merito ai criteri di aggiudicazione, il nuovo Codice muta profondamente l'impostazione del precedente assetto normativo, fondata sulla presenza di due metodi alternativi (il prezzo più basso e l'offerta economicamente più vantaggiosa) tra i quali le amministrazioni potevano scegliere senza particolari condizionamenti<sup>60</sup>, fatte salve ipotesi eccezionali in cui il legislatore forniva indicazioni in merito a specifiche procedure. Nel nuovo assetto, il concetto di "offerta economicamente più vantaggiosa" assurge a principio generale alla base dell'aggiudicazione degli appalti, venendo poi declinato attraverso specifici criteri applicativi, secondo una precisa scala gerarchica fissata dal legislatore, che predilige i giudizi fondati sul rapporto qualità/prezzo o su un criterio di comparazione costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita<sup>61</sup>. L'autonomia organizzativa delle stazioni appaltanti - compresa all'atto della scelta dello specifico metodo di selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa - si riepande in sede di costruzione concreta dei modelli di valutazione delle offerte, laddove le amministrazioni sono chiamate a definire, nel dettaglio, gli elementi da tenere in considerazione nel rapporto "qualità/prezzo" o nel concetto di costo del ciclo di vita. In tale sede, peraltro, le stazioni appaltanti possono integrare la costruzione del criterio di aggiudicazione contemplando anche fattori premiali legati al maggior *rating* di

---

<sup>58</sup> I benefici riscontrati consistono nella riduzione dei tempi di realizzazione delle opere, nella selezione di operatori qualitativamente migliori, nonché nella riduzione del numero di offerte ricevute e dei conseguenti costi procedurali di valutazione delle stesse; cfr. Coviello et al. (2016).

<sup>59</sup> Cfr. De Nictolis (2016c).

<sup>60</sup> Secondo i dati della Relazione AVCP per il 2012, l'85% degli appalti di lavori superiori ai 150.000 euro veniva aggiudicato con il criterio del prezzo più basso. L'incidenza percentuale si riduceva se si prendeva in considerazione il valore economico della procedura, mantenendosi comunque prevalente (60%).

<sup>61</sup> La nozione di costo del ciclo di vita include sia gli oneri interni ricollegabili all'oggetto dell'appalto, che gravano direttamente sull'Amministrazione, sia quelli esterni, posti a carico della collettività (quali le esternalità ambientali), proiettandoli lungo tutta la vita dell'opera. Esso esprime, pertanto, una nozione più ampia del semplice concetto di prezzo, quale controprestazione meramente monetaria.

legalità dell'offerente<sup>62</sup>, nonché favorendo la partecipazione alle procedure di evidenza pubbliche dei giovani professionisti e delle imprese di minori dimensioni o di nuova costituzione<sup>63</sup>.

A fronte del più ampio margine di discrezionalità riconosciuto ai *buyer* pubblici, sia nella scelta delle procedure che nel ricorso alla negoziazione, il nuovo Codice adotta un approccio più restrittivo in tema di varianti in corso d'opera.

Nonostante il disegno complessivo del Codice si muova nella direzione indicata dalla teoria economica, non può, tuttavia, sottacersi come il costruito normativo sia caratterizzato da forti elementi di incertezza che rischiano di minare la possibilità, per le amministrazioni, di esercitare correttamente i poteri discrezionali loro riconosciuti. Si fa riferimento, in primo luogo, all'eccessivo numero di procedure di affidamento previste dal Codice, i cui presupposti legittimanti, tra l'altro, non sono sempre indicati in modo univoco<sup>64</sup>. Ulteriori fattori di incertezza applicativa derivano dalla disciplina delle modifiche contrattuali in fase esecutiva, caratterizzata da disposizioni poco chiare, a causa del contenuto fortemente eterogeneo, nonché dall'attribuzione all'ANAC di poteri di controllo sulle fattispecie più rilevanti, senza la contestuale previsione di limiti temporali per il relativo esercizio; ciò rischia di produrre indeterminatezza delle decisioni amministrative, la cui legittimità potrebbe essere rimessa in discussione dopo lungo tempo, ostacolando la realizzazione delle opere.

Inoltre, la maggiore discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti non appare controbilanciata da adeguati presidi tesi a garantirne l'imparzialità ed evitare i conflitti di interesse. Sul punto, il semplice richiamo al rispetto del principio di parità di trattamento tra gli operatori, previsto dalle disposizioni in tema di procedure ristrette e con negoziazione, non appare sufficiente allo scopo. Sarebbe, invece, importante agire sul fronte della trasparenza e tracciabilità dei comportamenti tenuti dalle stazioni appaltanti in queste procedure (Saussier, Tirole, 2015).

Va inoltre evidenziato come alcune previsioni del Codice potrebbero nella pratica ostacolare la diffusione dei criteri di aggiudicazione fondati sul miglior rapporto qualità/prezzo e sul costo del ciclo di vita, che, nella riforma, godono di particolare *favor*, in quanto ritenuti idonei a garantire una valutazione più completa delle offerte e a limitare il rischio di costi futuri inattesi.

Coerentemente con questa impostazione, il nuovo Codice attribuisce un campo di applicazione residuale al criterio di aggiudicazione fondato sul solo "minor prezzo"; esso è ammesso solo in specifici casi<sup>65</sup> e deve essere corroborato da un'adeguata motivazione. Nello specifico settore dei lavori, tra tali casi residuali, sono contemplate le commesse più semplici, di importo inferiore a 1 mln. di euro, aumentato a 2 mln. dal correttivo recentemente approvato, valorizzando gli aspetti di semplificazione, velocizzazione e trasparenza connessi a tale criterio. Ad un attento esame, tuttavia, occorre rilevare che il mercato dei lavori pubblici italiano, nel 2015, era rappresentato, per il 92%, da procedure di importo inferiore al milione di euro; conseguentemente, il criterio del minor prezzo potrebbe avere una diffusione applicativa ben più ampia rispetto a quella, marginale, prefigurata dal

---

<sup>62</sup> Il *rating* di legalità è un istituto introdotto nel sistema italiano dall'art. 5-ter del D.L. n. 1/2012 ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario. Esso è attribuito dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, su istanza di parte, alle imprese operanti nel territorio nazionale che raggiungano un fatturato minimo di due milioni di euro, riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza, secondo i criteri e le modalità stabilite da un regolamento della stessa Autorità.

<sup>63</sup> Non vanno sottovalutati i rischi di contenzioso che potrebbero derivare dal ricorso ai criteri premiali legati allo *status* o alle qualità soggettive dei partecipanti. Questi ultimi sollevano dubbi di compatibilità con il principio comunitario di parità di trattamento tra gli operatori, nonché con quello di matrice giurisprudenziale che vieta la commistione tra i requisiti di partecipazione e i criteri di valutazione delle offerte; in proposito si veda Consiglio di Stato, 28 agosto 2013, n. 4191.

<sup>64</sup> A titolo esemplificativo, l'art. 59 del Codice contempla presupposti identici per la procedura competitiva con negoziazione e il dialogo competitivo.

<sup>65</sup> L'elenco di tali fattispecie è previsto all'art. 95, c. 4, del Codice.

legislatore. Tale scelta legislativa non appare coerente con l'impostazione di fondo del Codice, orientato a valorizzare i criteri multidimensionali, relegando l'utilizzo della valutazione monetaria a fattispecie residuali.

Il nuovo Codice, inoltre, non prevede disposizioni antielusive tese a evitare che le stazioni appaltanti, attraverso una sproporzionata ponderazione del fattore economico all'interno di criteri formalmente multidimensionali, di fatto raggirino i limiti all'utilizzo della valutazione al "minimo prezzo", invertendo l'ordine di preferenza tra criteri di aggiudicazione fissato dal Codice stesso. Tale aspetto è affrontato dal decreto correttivo che, nel criterio del miglior rapporto qualità/prezzo, pur non inserendo una generale clausola antielusiva, fissa un tetto massimo (30%) al punteggio da attribuire alla componente economica delle offerte<sup>66</sup>.

Va infine osservato che, ove non correttamente dosate, le informazioni e i dati richiesti per la compilazione di offerte basate sui criteri complessi<sup>67</sup> - quali il costo del ciclo di vita - rischiano di sollevare ostacoli o oneri eccessivi per le imprese di modeste dimensioni, impedendo loro la partecipazione alle gare<sup>68</sup>. Sarebbe, quindi, opportuno fornire adeguato supporto alle stazioni appaltanti nella definizione di tali aspetti, attraverso lo sviluppo di metodologie *standard*, garantendo in tal modo l'omogeneità dei comportamenti e lo sviluppo di *best practices* che facilitino sia i *buyer* pubblici sia gli operatori privati nella predisposizione, rispettivamente, dei bandi e delle offerte.

#### **4. La *past-performance* delle imprese e la qualità dell'offerta: una lettura in chiave giuridico-economica.**

Una legislazione ottimale sul *public procurement* non può limitarsi a regolare in modo efficiente il procedimento di selezione del contraente, ma deve occuparsi anche della fase centrale dell'esecuzione, nella quale si manifestano più frequentemente i comportamenti opportunistici degli operatori, con l'effettuazione di prestazioni non in linea con gli impegni contrattuali.

Sul piano generale, gli interventi a disposizione delle amministrazioni per mitigare il rischio di *moral hazard* sono di due tipi, tra loro non necessariamente alternativi. Il primo consiste nel prevedere meccanismi di controllo sulla fase di realizzazione, al fine di attivare, in caso di irregolarità, gli strumenti contrattuali e giudiziali preordinati a ottenere l'esatta esecuzione delle prestazioni da parte dell'operatore. Questo approccio appare debole sotto il profilo dell'efficacia, in quanto opera solo in via successiva, richiede costi e tempi elevati legati all'*enforcement* giudiziale e sconta la soggettività tipica delle valutazioni di terzi (giudice o collegi arbitrali) rispetto ad aspetti complessi, quali il rispetto degli *standard* di qualità delle opere (Spagnolo, 2012)<sup>69</sup>.

Il secondo modello, invece, si muove sul fronte della prevenzione, mirando a favorire l'adempimento spontaneo delle prestazioni contrattuali attraverso la predisposizione di schemi di incentivi che allineino gli interessi della parte privata a quelli della parte pubblica. Una delle

---

<sup>66</sup> La previsione di un tetto fisso al punteggio dell'offerta economica non consente di escludere la possibilità di comportamenti elusivi da parte delle stazioni appaltanti, tesi ad aggirarne l'applicazione.

<sup>67</sup> Nell'impostazione del Codice l'imposizione di elevati *standard* di *disclosure* è funzionale a controbilanciare i più ampi profili di discrezionalità riconosciuti alle stazioni appaltanti. Viene, infatti, richiesto che i documenti di gara indichino tutti i dettagli necessari agli operatori per conoscere il metro di valutazione adottato per la selezione. In particolare, l'art. 95, commi 8 e 9, stabilisce che l'obbligo di *clare loqui* riguarda i criteri di valutazione, la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, la forcilla adeguata tra il minimo e il massimo. Inoltre, ove previsti, devono essere indicati i sub-criteri, sub-pesi e sub-punteggi. Ciò comporta che eventuali errori commessi in materia di definizione e applicazione dei criteri multidimensionali di aggiudicazione possono essere più agevolmente intercettati dagli operatori.

<sup>68</sup> De Pauli (2016).

<sup>69</sup> Le difficoltà di ottenere l'esecuzione forzata dei contratti per via giudiziale sono messe in luce dalla recente letteratura; per una rassegna degli approdi dottrinari nel campo delle aste elettroniche cfr. Tadelis (2016).

principali modalità di incentivazione è rappresentata dalla valorizzazione della *performance* pregressa degli operatori economici, ai fini dell'aggiudicazione di futuri contratti, elevando la probabilità di ottenere ulteriori commesse per le imprese che si dimostrano affidabili nell'esecuzione dei lavori.

Nelle funzioni di acquisto delle imprese del settore privato, da tempo, il fattore reputazione viene tenuto in considerazione, in quanto idoneo a segnalare il livello qualitativo delle potenziali controparti<sup>70</sup>. L'evidenza empirica conferma come la reputazione (misurata in varie modalità) sia in grado di influenzare gli esiti contrattuali (Banerjee, Duflo, 2000). Inoltre, una buona reputazione legata alla *performance* pregressa genera ulteriori vantaggi, in termini di riduzione del rischio di inadempimento e dei conseguenti costi di transazione, di miglioramento della percezione e dell'attendibilità delle offerte commerciali, nonché di incentivo a comportamenti etici<sup>71</sup>.

Le considerazioni sul ruolo attribuito alla *performance* pregressa nel settore privato non sono, tuttavia, direttamente esportabili al mondo dei contratti pubblici, dove i *buyer* non godono dello stesso margine di discrezionalità nella scelta degli operatori con cui contrattare, ma sono condizionati dal principio della parità di trattamento e dalla necessità di garantire la concorrenza nel mercato. Tuttavia, compatibilmente con le regole proprie dell'azione amministrativa, anche gli appalti pubblici possono trarre benefici dall'adozione di schemi incentivanti fondati sulla valorizzazione della *performance* passata, al fine di incrementare la *compliance* nell'esecuzione delle commesse pubbliche<sup>72</sup> e scoraggiare il ricorso strumentale a ribassi insostenibili da parte delle imprese in sede di offerta. L'evidenza empirica conferma che l'utilizzo degli incentivi reputazionali determina un concreto impatto positivo sulla qualità dell'esecuzione, senza peraltro causare aumenti sostanziali dei prezzi di aggiudicazione delle commesse (Decarolis et al., 2016)<sup>73</sup>. In questo senso si è mosso il quadro regolamentare americano (*Federal Acquisition Regulation*, FAR) che, già da tempo, riconosce ampi margini di discrezionalità alle stazioni appaltanti nell'utilizzare criteri reputazionali (per una disamina delle regole FAR sul tema v. box 3 in appendice)<sup>74</sup>.

La possibilità di conseguire i benefici associati all'introduzione di un sistema di valorizzazione dei comportamenti degli operatori economici nella fase di esecuzione è strettamente legata alle modalità con cui vengono configurati alcuni aspetti centrali del sistema, quali: i rischi di chiusura eccessiva del mercato o di conflitti di interesse; la configurazione normativa dei requisiti reputazionali, anche con riferimento all'utilizzo in fase di qualificazione o di aggiudicazione; l'individuazione dei parametri di valutazione; i meccanismi concreti di gestione e funzionamento del sistema, ivi inclusi i profili legati all'operatività dello stesso su base volontaria o in via obbligatoria.

---

<sup>70</sup> Cfr. Kachour et al. (2016); Shapiro (1983).

<sup>71</sup> Cfr. Kachour et al. (2016); Sacconi (2007); Roberts, Dowling (2002).

<sup>72</sup> Il livello di *compliance* nell'esecuzione dei contratti pubblici è particolarmente basso. Spagnolo (2012) riferisce dei risultati non incoraggianti di un *audit* condotto sull'implementazione di un campione di contratti sottoscritti in attuazione degli accordi quadro della Consip nel periodo 2005-2008; infrazioni delle obbligazioni contrattuali sono state rilevate nel 36% dei casi, il 53% delle quali caratterizzato da particolare gravità. L'utilizzo dei rimedi contrattuali correttivi (ad esempio applicazione di penali) si è attestato su livelli bassissimi (3,4% dei casi di grave inadempimento).

<sup>73</sup> Lo studio analizza i dati desumibili da un esperimento reale condotto da un'impresa del settore *multi-utility*, consistente nell'introduzione di un sistema di *scoring* delle offerte che tiene conto della *performance* pregressa degli operatori. I risultati evidenziano che l'utilizzo dell'incentivo reputazionale determina un miglioramento sostanziale del livello di *compliance* nell'esecuzione (tra il 25% e l'80%). I comportamenti degli operatori, peraltro, determinano una riduzione iniziale dei prezzi di aggiudicazione, legata alla volontà di ottenere nuovi contratti secondo il nuovo schema di *scoring*, accompagnata da un successivo loro aumento, una volta che gli operatori hanno maturato il requisito reputazionale da spendere in successivi affidamenti. Sull'importante ruolo svolto dal fattore reputazionale negli appalti pubblici cfr. Kachour et al. (2016); Mamavi et al. (2015); Doni (2005).

<sup>74</sup> Kelman (1990).

*I rischi di chiusura eccessiva del mercato o di conflitti di interesse.* - A fronte dei benefici in termini di miglioramento dell'esecuzione dei contratti, l'adozione di sistemi di incentivi basati sulla *performance* può determinare impatti negativi sull'apertura del mercato, favorendo gli *incumbent* rispetto ai potenziali entranti<sup>75</sup>. Tale rischio può essere fronteggiato adottando adeguate calibrature nella costruzione dei criteri reputazionali, al fine di riequilibrare le posizioni degli operatori nel mercato (Butler et al., 2013)<sup>76</sup>.

*La configurazione normativa dei requisiti reputazionali.* - L'introduzione nella disciplina del *public procurement* dei meccanismi premiali di tipo reputazionale può avvenire secondo due schemi: il primo consiste nel considerare la *performance* pregressa ai fini della fase di qualificazione, ossia al momento della fissazione dei requisiti per la partecipazione alla procedura; il secondo utilizza il fattore reputazionale nella fase di valutazione delle offerte, facendolo confluire negli elementi non monetari che compongono il criterio di aggiudicazione. Nel primo approccio il fattore reputazionale opera in senso negativo, in quanto porta all'esclusione dalla procedura di coloro che in passato non hanno garantito un livello minimo di *performance*. Questo modello è sposato dalle nuove Direttive europee che, superando il precedente atteggiamento diffidente nei confronti di criteri di carattere reputazionale<sup>77</sup>, consentono ora di escludere candidati o offerenti risultati inaffidabili in occasione dell'esecuzione di precedenti appalti pubblici<sup>78</sup>. Diversamente, il secondo approccio si muove in una logica premiante, in cui il fattore reputazionale rende più competitive le offerte degli operatori che hanno dimostrato in passato *standard* elevati di esecuzione dei contratti. A tale modello si ispira la disciplina americana<sup>79</sup> (cfr. box 3 in appendice)<sup>80</sup>.

*I parametri di valutazione.* - In relazione alla scelta dei parametri sulla base dei quali scrutinare la *compliance* esecutiva degli operatori, occorre incentrare la selezione solamente su aspetti strumentali all'obiettivo di valutazione della *performance*, evitando la contaminazione con

---

<sup>75</sup> Anche i risultati di uno studio del *General Accountability Office* (GAO, 2011) evidenziano che l'applicazione dei requisiti reputazionali consentiti dai FAR rischiano di determinare una chiusura del mercato degli appalti pubblici, aumentando la probabilità di aggiudicazione a operatori che già in passato hanno ottenuto commesse pubbliche. Dal campione esaminato, infatti, emerge solamente un caso di aggiudicazione a un operatore privo del requisito reputazionale.

<sup>76</sup> Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, facendo partire i nuovi operatori da un punteggio medio e non dal livello più basso di *scoring*, attribuito agli operatori con *track record* negativi.

<sup>77</sup> Il legislatore europeo ha sempre temuto il rischio che, consentendo valutazioni soggettive fondate sulla *performance* pregressa degli operatori, si dia spazio a favoritismi, discriminazioni e ostacoli ai nuovi partecipanti. Gli *stakeholder*, in sede di consultazione sulla modernizzazione delle direttive appalti, hanno manifestato, invece, l'esigenza di allentare il rigore imposto nel 2004 e di consentire una valorizzazione dei comportamenti passati degli operatori (cfr. Commissione europea, 2011).

<sup>78</sup> Il considerando n. 101 della Direttiva 24/2014/UE precisa che il riscontro di violazioni contrattuali sostanziali (per esempio mancata fornitura o esecuzione, carenze significative del prodotto o comportamenti scorretti) getta dubbi sull'affidabilità dell'operatore economico. Conseguentemente, l'art. 57 consente di escludere gli operatori che abbiano evidenziato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un requisito sostanziale nel quadro di un precedente contratto di appalto pubblico, causando la cessazione anticipata di tale contratto precedente, un risarcimento danni o altre sanzioni comparabili. Il diritto nazionale dovrebbe prevedere una durata massima per tale esclusione.

<sup>79</sup> In realtà il modello americano può essere definito ibrido, in quanto la *performance* pregressa, oltre che in sede di selezione delle offerte, costituisce uno degli elementi da prendere in esame ai fini della più ampia valutazione di affidabilità (*reponsibility determination*) degli operatori da ammettere alle procedure. In questa sede, l'esame dei comportamenti passati concorre a capire se l'operatore sia in grado di eseguire la prestazione. Diversamente, la valutazione della reputazione in sede di selezione delle offerta serve a comprendere se l'operatore eseguirà con successo le prestazioni.

<sup>80</sup> Attesa l'ampia discrezionalità di cui devono disporre le stazioni appaltanti per costruire e applicare criteri di aggiudicazione basati sulla *performance* pregressa, il sistema statunitense richiede l'utilizzo dei criteri reputazionali solo per le procedure competitive di tipo negoziato, generalmente associate ad opere più complesse. Ciò nella convinzione che per i lavori più semplici, definiti in maggior dettaglio, il rischio di inadempimento è ridotto e assumono maggior rilievo il prezzo o il costo.

fattori a essa estranei, che pieghino il sistema verso altre finalità (quali la promozione di valori di legalità o l'esigenza di riduzione del contenzioso nel settore degli appalti), con il rischio di minarne alla radice l'efficacia. Gli obiettivi diversi da quello di stretta valorizzazione della *performance* passata dovrebbero essere affidati ad altri strumenti, più idonei allo scopo.

*Le regole di funzionamento del sistema.* - Due sono gli aspetti centrali che rilevano ai fini del funzionamento del sistema. Da un lato, il relativo assetto deve garantire la disponibilità di informazioni adeguate e sufficientemente comparabili sulla *performance* esecutiva degli operatori, anche per evitare il rischio che l'istituto del *rating* favorisca eccessivamente le imprese già aggiudicatarie. Ciò richiede che gli obblighi e i metodi di valutazione siano disciplinati, a livello centralizzato, da un soggetto istituzionale incaricato della gestione unitaria del sistema. Al riguardo, può essere utile richiamare l'esperienza statunitense in cui il sistema di valutazione della *performance* pregressa si è mostrato per lungo tempo inefficace proprio a causa delle carenze del quadro regolamentare centralizzato. La mancanza di obblighi cogenti, di uniformità procedurali e di *governance* unitaria hanno inciso negativamente sulla funzionalità complessiva del sistema; quest'ultimo rendeva disponibili informazioni scarse, poco affidabili e spesso irrilevanti sulla *performance* pregressa delle imprese, limitando così la possibilità per le stazioni appaltanti americane di fare concreto ricorso al fattore reputazionale nella scelta dei contraenti (GAO, 2009; GAO 2014)<sup>81</sup>.

Dall'altro lato, il sistema deve tenere conto dell'eterogeneità delle esigenze caratterizzanti i singoli affidamenti e contratti, con conseguente necessità, per le stazioni appaltanti, di modulare gli aspetti rilevanti, e i relativi pesi, all'interno dei processi di valutazione della *performance* esecutiva pregressa degli operatori. Ciò richiede, quindi, l'attribuzione di adeguati margini di flessibilità alle stazioni appaltanti sia nella definizione sia nelle modalità di utilizzo dell'incentivo reputazionale all'interno delle singole procedure di gara, tenendo conto delle peculiarità dell'oggetto del *procurement* e del contesto di riferimento. Anche in questo ambito utili indicazioni possono essere tratte dal sistema americano, che lascia ampia discrezionalità organizzativa alle amministrazioni aggiudicatrici nella definizione del peso da attribuire alla valutazione della *past performance* all'interno dei fattori e sub-fattori che compongono il criterio di aggiudicazione, purché sia data adeguata *disclosure* circa le modalità con cui il fattore reputazione viene calcolato e le fonti da cui attingere le informazioni per la valutazione.

#### **4.1 (Segue): il rating d'impresa nella disciplina codicistica.**

Il nuovo Codice degli appalti pone ampia enfasi sul tema della valorizzazione della *performance*<sup>82</sup>, in linea con le conclusioni della letteratura economica. In questa prospettiva, la novità principale è rappresentata dall'istituzione del sistema del *rating* di impresa, finalizzato ad attestare il livello di affidabilità degli operatori. Tale sistema, caratterizzato da una forte centralizzazione, con ampi poteri, sia regolamentari sia gestionali, riconosciuti all'ANAC, opera attraverso la fissazione di specifici requisiti reputazionali desumibili dai precedenti comportamentali

---

<sup>81</sup> Il *Government Accountability Office* GAO (ossia la Corte dei conti statunitense) ha condotto due indagini, una nel 2009 e una nel 2014, sullo stato di implementazione e sul funzionamento del sistema di valutazione della *performance* delle imprese che eseguono commesse pubbliche. Dall'esame dei dati del 2009, emerge che solamente nel 38% dei casi il fattore reputazionale è stato considerato il parametro non monetario più rilevante all'interno del criterio di aggiudicazione; inoltre, oltre il 60% dei responsabili delle funzioni di acquisto delle stazioni appaltanti intervistati ha precisato che la *performance* pregressa assume raramente un ruolo decisivo nella scelta del contraente, attesa la carenza e l'inattendibilità delle informazioni a disposizione nel sistema. A 5 anni di distanza, il report del 2014 riferisce che, nonostante le misure regolamentari attuate in esito alle raccomandazioni formulate nel 2009, il livello di *compliance* delle stazioni appaltanti rispetto agli obblighi di valutazione dell'esecuzione contrattuale rimaneva molto basso (49% ad aprile 2014) e con ampie oscillazioni tra i diversi comparti del settore pubblico (*range* tra 13-83%).

<sup>82</sup> Cfr. art. 1, c. 1, lett. uu), della legge delega n. 11/2016.

delle imprese, da valutarsi sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, quali il rispetto di tempi e costi, nonché l'incidenza del contenzioso.

Sotto il profilo dell'impostazione normativa, rispetto alle due opzioni disponibili (quella delle direttive europee in cui la *performance* opera come elemento di qualificazione e quella americana in cui il fattore reputazione confluisce all'interno del criterio di aggiudicazione) il sistema complessivo inizialmente costruito dal nuovo Codice risultava disorganico, in quanto cercava di contemperare, in modo incoerente, elementi riconducibili a entrambi gli approcci teorici prima citati.

Da un lato, infatti, veniva mantenuta, in linea con l'impostazione delle direttive, la causa di esclusione degli operatori resisi colpevoli di gravi carenze nell'esecuzione di precedenti contratti, irrigidendone il contenuto rispetto al passato<sup>83</sup>. Dall'altro lato, nel tentativo di valorizzare ulteriormente la *performance* pregressa degli operatori secondo l'impostazione americana, il Codice prevedeva l'introduzione del meccanismo del *rating*, ma, disponendone l'operatività ai soli fini della qualificazione, ne tradiva lo spirito di fondo.

Così impostato, il sistema del *rating* d'impresa sollevava diversi profili critici. In primo luogo, esso sposava la logica di tipo sanzionatorio tipica della fase di qualificazione, in quanto penalizzava tutte le imprese che, non disponendone, dovevano essere escluse dalla procedura. Ciò faceva emergere un contrasto rilevante tra la disciplina dettata dal legislatore delegato (di tipo sanzionatorio) e l'impostazione che caratterizzava la legge delega, la quale richiedeva invece l'introduzione di misure di premialità<sup>84</sup>.

In secondo luogo, l'utilizzo del sistema di *rating* nella fase di qualificazione appariva difficilmente coordinabile con la sopra menzionata causa di esclusione per gravi inadempienze contrattuali; l'applicazione del primo, infatti, privava di effetti la seconda, in quanto restringeva ulteriormente il perimetro degli operatori potenzialmente ammissibili alle procedure. Di fatto, dall'insieme degli operatori considerati affidabili in quanto non colpevoli di significative negligenze, si sarebbe passati a un sottoinsieme di imprese dotate del livello di *rating* richiesto dalla stazione appaltante per la specifica procedura.

Diversamente, se si intende beneficiare appieno degli effetti degli incentivi reputazionali, nella prospettiva indicata dalla letteratura economica, occorre riconfigurare il ruolo del sistema di *rating* d'impresa e spostarne l'operatività dalla fase di qualificazione a quella successiva di valutazione delle offerte. In questa direzione, peraltro, si è recentemente mosso il decreto correttivo al Codice, disponendo opportunamente che il meccanismo del *rating* rientri tra i parametri premiali che compongono il criterio di aggiudicazione, secondo lo schema dell'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Già da molto prima del recepimento della Direttiva 24/2014/UE, il legislatore italiano aveva introdotto una specifica causa di esclusione per gli operatori gravemente negligenti nell'esecuzione degli appalti. Si fa riferimento all'art. 75 del DPR n. 544/1999, il cui contenuto è poi ripreso sostanzialmente nell'art. 38, c. 1, lett. f) del precedente Codice, in base ai quali la predetta esclusione operava solo se le gravi inadempienze si riferivano a precedenti contratti affidati dalla medesima stazione appaltante. Diversamente, il nuovo art. 80, c. 5, lett. c), elimina il requisito dell'identità dell'amministrazione aggiudicatrice, richiedendo tuttavia un maggiore grado di oggettività delle violazioni in sede esecutiva. Per essere significative, infatti, tali carenze devono essere accertate in un atto di risoluzione del contratto, non contestato o confermato giudizialmente, ovvero devono aver causato una condanna al risarcimento del danno o ad altre sanzioni.

<sup>84</sup> Tale contrasto, d'altronde, appare difficilmente sanabile, in quanto la stessa legge delega inserisce l'introduzione delle misure premiali fondate su criteri reputazionali all'interno di un processo di revisione del sistema vigente di qualificazione, lasciando così intendere che il *rating* d'impresa sia a quest'ultimo riferibile.

<sup>85</sup> La riconfigurazione del *rating* di impresa all'interno del criterio di aggiudicazione è stata auspicata anche dall'ANAC (cfr. atto di segnalazione n. 2 dell'1 febbraio 2017). Quest'ultima promuove la costituzione di un sistema volontario di attribuzione della qualificazione, su richiesta dell'operatore. Tale impostazione non appare pienamente condivisibile. Il

Tale riconfigurazione consente di coniugare in modo armonico gli elementi positivi di entrambi gli approcci normativi sopra descritti. La *performance* pregressa, infatti, diviene sia una componente del complessivo giudizio di affidabilità degli operatori da ammettere alla procedura, sia un fattore da ponderare all'interno del criterio di aggiudicazione.

Nella prima prospettiva, il comportamento in precedenti appalti rileva solamente in chiave negativa, nel senso di individuare una soglia minima di *compliance* (assenza di gravi carenze accertate) in base alla quale stabilire l'ammissione/esclusione degli operatori economici. Nella seconda logica, invece, la reputazione gioca in chiave premiante, incrementando i punteggi delle offerte provenienti da imprese che in passato hanno eseguito positivamente opere pubbliche, in misura proporzionale al livello di *rating* conseguito. Al riguardo, appare utile precisare che il duplice ruolo svolto dal fattore reputazione non si porrebbe in contrasto con il principio giurisprudenziale che fissa il divieto di commistione tra requisiti soggettivi di partecipazione e criteri di valutazione dell'offerta<sup>86</sup>. Infatti, nelle due sedi vengono in rilievo aspetti diversi della *performance*, senza rischio di sovrapposizione reciproca; nella qualificazione si considera il comportamento pregresso nei suoi connotati negativi di grave inadempimento, mentre nella valutazione delle offerte rilevano gli adempimenti contrattuali positivi, graduati in base al livello di *compliance* maturato.

Inoltre, la riconfigurazione del *rating* ad opera del decreto correttivo permette di preservare l'autonomia delle stazioni appaltanti nella decisione di utilizzarlo nelle singole procedure e nella definizione del peso da attribuire allo stesso, pur mantenendo una centralizzazione in capo all'ANAC dei compiti di gestione e di definizione delle modalità di funzionamento del sistema di *rating*. Quest'ultimo, in sostanza, viene a operare in via obbligatoria e con regole uniformi, con riguardo alle attività di valutazione della *performance* degli esecutori; diversamente, la sua applicazione all'interno delle singole procedure assume carattere volontario, essendo rimessa alle scelte dei *buyer* pubblici in merito alla configurazione del criterio di aggiudicazione.

Per quanto attiene ai criteri reputazionali su cui riposa il *rating*, vi è da segnalare che essi attengono sia a fattori effettivamente legati alla *performance* pregressa degli operatori (quali il rispetto di tempi e costi e l'incidenza del contenzioso in fase d'esecuzione), sia a elementi a quest'ultima estranei (quali l'incidenza del contenzioso in sede di partecipazione alla gara<sup>87</sup>), con il rischio di inquinamento teleologico delle conseguenti valutazioni. Sul punto, occorre altresì rilevare che un sistema di *rating* penalizzante per gli operatori che decidono di adire le vie giudiziarie rischia di porsi in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale. Infatti, le potenziali conseguenze negative di un esito sfavorevole del contenzioso sul proprio *rating* e sulla possibilità di future aggiudicazione, potrebbero rappresentare un forte disincentivo alla presentazione di ricorsi, la cui legittimità dovrebbe essere scrutinata alla luce del quadro normativo europeo e nazionale.

Il nuovo Codice si limita ad introdurre il sistema del *rating* di impresa e a delinearne i caratteri generali. La disciplina di dettaglio concernente il funzionamento dello strumento (definizione dei requisiti reputazionali, dei criteri di valutazione degli stessi e delle modalità di

---

sistema di valutazione della *performance*, per poter generare un effettivo schema incentivante e migliorare l'esecuzione dei contratti, deve operare su base generalizzata. In linea con il modello statunitense, sono le stazioni appaltanti a modulare i requisiti reputazionali, quali fattori premiali, all'interno delle singole procedure, avvalendosi del sistema centralizzato e omogeneo di valutazione della *performance* pregressa.

<sup>86</sup> Corte di Giustizia, 24 gennaio 2008, C-532/06. Il *leading case* è Corte di Giustizia, 19 giugno 2003, C-315/01.

<sup>87</sup> Il problema della contaminazione dei fattori che concorrono a determinare il *rating* di impresa permane anche con il decreto correttivo recentemente approvato che, da un lato, elimina il riferimento al *rating* di legalità e agli obblighi contributivi, ma, dall'altro, aggiunge ulteriori elementi estranei al profilo della *performance*, quali il mancato ricorso al soccorso istruttorio o l'applicazione delle disposizioni, da parte degli operatori, sulla denuncia obbligatoria di richieste estorsive e corruttive.

rilascio della certificazione) è, invece, rimessa al potere regolamentare dell'ANAC, da esercitarsi attraverso la predisposizione di specifiche linee guida. Attesa la sinteticità delle disposizioni di rango primario, appare evidente che tale disciplina di *soft law* rivestirà un ruolo centrale nel determinare le sorti del sistema di *rating* d'impresa. L'azione dell'ANAC a tale proposito è importante anche per evitare i rischi di una eccessiva frammentazione dei sistemi di *rating* – escludendone peraltro utilizzi distorti, finalizzati a favorire arbitrariamente singoli *incumbent* – e del mancato avvio dello stesso, a causa dell'obiettivo complessità della materia, che potrebbe scoraggiarne l'impiego da parte delle singole stazioni appaltanti.

E' però essenziale, anche per evitare di incorrere nelle difficoltà applicative sperimentate nella realtà statunitense, che le linee guida dell'ANAC tengano conto delle diverse esigenze prima richiamate, di garantire confrontabilità e di lasciare margini di flessibilità operativa alle stazioni appaltanti nel perseguimento di specifici aspetti della *performance* esecutiva da premiare. In tal senso appare necessario affrontare, in modo esaustivo e attraverso un essenziale processo di *learning* e di sperimentazione, tutti i seguenti aspetti: *i*) chiarire, all'interno delle stazioni appaltanti, ruoli e responsabilità delle figure professionali coinvolte nel processo di valutazione delle imprese che eseguono contratti pubblici; *ii*) definire le modalità e le tempistiche per l'*assessment* della *performance* degli operatori, stabilendo altresì i profili organizzativi e le forme di controllo richiesti alle stazioni appaltanti per garantire il funzionamento complessivo del sistema; *iii*) predisporre (e gestire) un sistema informativo omogeneo da porre alla base dei processi di *assessment* effettuati dalle stazioni appaltanti, consentendo la comparabilità dei dati e la loro aggregabilità, se riferiti agli stessi operatori economici; *iv*) definire il *rating* da attribuire agli operatori privi di esperienze pregresse nel mercato dei lavori pubblici, al fine di evitare la creazione di barriere all'ingresso; *v*) individuare modalità specifiche di valutazione dell'esecuzione dei contratti in presenza di subappalti; *vi*) disciplinare il contraddittorio con le imprese coinvolte nel processo di valutazione, consentendo loro di esaminare e fornire deduzioni in merito al giudizio sulla qualità dell'esecuzione formulato dalla stazione appaltante, prima che lo stesso divenga definitivo, anche al fine di evitare che contrasti in tale sede rappresentino nuove fonti di contenzioso; *vii*) garantire una gestione unitaria del sistema, nonché la completezza delle informazioni, attraverso adeguate forme di controllo da parte dell'ANAC stessa.

Inoltre, al fine di consentire un'implementazione efficiente del sistema del *rating* d'impresa, appare utile gestirne in modo graduale la fase di avvio; ciò potrebbe avvenire fissando, per le singole tipologie di stazioni appaltanti, obiettivi di *compliance* crescenti nel tempo, rispetto agli obblighi regolamentari di valutazione degli operatori affidatari di contratti<sup>88</sup>.

Non va, infine, sottaciuto che il sistema di *rating* delle imprese dovrà essere adeguatamente finanziato, mettendo le stazioni appaltanti nelle condizioni di avere le risorse strumentali e professionali per eseguire le attività di valutazione della *performance* contrattuale delle imprese, dalla cui attendibilità dipenderà, in larga misura, la funzionalità del sistema e la capacità dello stesso di promuovere il miglioramento della qualità nell'esecuzione delle opere pubbliche, facendo leva sull'incentivo reputazionale.

---

<sup>88</sup> A titolo di esempio, nel sistema americano è stato previsto un sistema di target, definiti in termini di percentuali di adempimento degli obblighi di valutazione degli operatori da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, progressivamente crescenti nel triennio 2013-2015 e differenziati tra le stesse, in ragione della percentuale di *compliance* raggiunta a fine 2012. Ciò ha consentito la definizione di percorsi realistici e personalizzati di incremento del livello di adesione agli obblighi di valutazione, fermo restando l'obiettivo di *compliance* integrale da perseguire al termine del 2015 per tutte le amministrazioni.

## Osservazioni conclusive

Il mercato dei lavori pubblici italiano è stato destinatario di molteplici interventi di riforma, susseguitisi nel tempo. Da ultimo, l'introduzione del nuovo Codice dei contratti pubblici ha rappresentato un'occasione importante per una sua revisione strutturale.

L'analisi delle misure centrali della riforma mostra come quest'ultima, nella sua strategia complessiva, appaia potenzialmente in grado di innescare un miglioramento nella capacità di realizzazione delle opere pubbliche e nel relativo livello di qualità. In particolare, una volta superata l'iniziale fase transitoria di adattamento, le nuove misure dovrebbero contribuire al superamento di alcuni degli ostacoli tipici del mercato dei lavori italiano, quali la forte polverizzazione e il livello professionale non soddisfacente della domanda pubblica, nonché aiutare ad affrontare le disfunzioni legate agli elevati scostamenti di tempo e di costo. Pur in un disegno complessivo condivisibile, il lavoro mette in luce talune criticità residue, solo in parte risolte dal decreto correttivo recentemente approvato dal Governo (D.Lgs. n. 56/2017).

Coerentemente con le indicazioni della letteratura economica e le *best practices* internazionali e sul presupposto che la capacità tecnica e gestionale dei *buyer* pubblici sia uno dei fattori principali per garantire efficienza nella gestione delle opere pubbliche, l'assetto delineato dal nuovo Codice poggia sull'avvio del percorso di qualificazione professionale della domanda pubblica. Pur in un contesto di fondo condivisibile, il presente studio evidenzia come il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti risulti affetto da incoerenze nella definizione dei requisiti in base ai quali valutare la capacità professionale dei *buyer* pubblici, selezionando quelli autorizzati a espletare le procedure di affidamento. Oltre a un auspicabile intervento normativo teso a una ripartizione più coerente dei fattori di valutazione tra i requisiti di base e premiali, appare necessario che, in sede attuativa, siano identificate metodologie e modalità di utilizzo di indicatori che consentano di depurare il più possibile le ipotesi di scostamenti ascrivibili alla parte pubblica (ad esempio dovuti a errori progettuali) da quelle scaturenti da altre cause.

Sul pilastro della professionalizzazione della domanda pubblica riposano, poi, gli ulteriori interventi della riforma presi in considerazione in questo studio: il rafforzamento delle fasi della programmazione e progettazione delle opere pubbliche e l'attribuzione alle stazioni appaltanti di più ampi margini di discrezionalità nell'organizzazione delle procedure di evidenza pubblica, soprattutto per i lavori più complessi.

Con riguardo alla pianificazione e programmazione, in particolare delle infrastrutture prioritarie, il Codice opera una sistematizzazione degli strumenti e delle procedure per l'individuazione degli interventi da realizzare, garantendone il coordinamento con le risorse finanziarie disponibili. Sul punto, particolare rilievo assume l'emanazione – da parte del MIT – di Linee guida per la valutazione *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali e delle singole opere, al fine di agevolare la selezione degli interventi realizzabili, su cui concentrare le risorse finanziarie disponibili. Le novità introdotte consentono un allineamento del quadro regolamentare italiano agli *standard* elaborati dall'OCSE; ciò nonostante, la valorizzazione della fase di pianificazione e programmazione delle infrastrutture non può ritenersi completa, attesa la mancata formalizzazione, da parte del nuovo Codice, dell'istituto della revisione indipendente delle valutazioni *ex ante* degli interventi proposti. Pur in assenza di un supporto normativo, la prassi della *review* esterna potrebbe peraltro trovare spazio nelle citate Linee guida, quale *step* obbligatorio dell'*iter* di valutazione preventiva delle opere, al fine di fronteggiare il rischio di *optimism bias*.

A valle del ciclo di programmazione delle infrastrutture, inoltre, l'attuale assetto non contempla disposizioni *ad hoc* relative alle verifiche dell'*external auditor*. Al fine di garantire un maggiore allineamento con le *best practices* internazionali, sarebbe, pertanto, auspicabile prevedere

espressamente che la Corte dei conti, nell'ambito dei programmi annuali di controllo successivo sulla gestione, sia tenuta ad inserire specifiche indagini sulla realizzazione degli interventi infrastrutturali, selezionabili su base campionaria e in una logica *risk-based*.

Il nuovo Codice potenzia anche la fase della progettazione, contemplando misure tese sia a definire in maggior dettaglio i contenuti dei relativi documenti, sia ad elevarne il livello qualitativo. Ciò dovrebbe consentire una riduzione delle richieste di rinegoziazioni dei termini contrattuali in sede di realizzazione delle opere, limitando il rischio di aumento dei costi e di allungamento dei tempi. Coerentemente con tale impostazione di fondo viene adottato un approccio restrittivo nei confronti del c.d. appalto integrato, consentendone l'utilizzo in casi di particolare complessità dell'opera. Rispetto all'eccessivo rigore del testo iniziale del Codice, il decreto correttivo ha ora utilmente allentato le limitazioni all'appalto integrato, prevedendo una specifica eccezione al divieto generale nel caso di lavori caratterizzati da elevato contenuto tecnologico o innovativo.

Nella prospettiva della progressiva professionalizzazione delle stazioni appaltanti, il nuovo Codice attribuisce a queste ultime una più ampia discrezionalità, consentendo, nelle opere più complesse, maggiori margini di negoziazione e promuovendo l'utilizzo di criteri di aggiudicazione di tipo "multidimensionale", quali quello del miglior rapporto qualità/prezzo e del costo del ciclo di vita. In tal modo, la riforma mira a migliorare la definizione dei contenuti contrattuali e a valutare in modo più completo l'onerosità delle commesse.

Sebbene la scelta di responsabilizzare le stazioni appaltanti sia condivisibile, anche alla luce delle risultanze degli studi empirici sul tema, il lavoro rileva che le disposizioni del Codice tese ad ampliare la discrezionalità dei *buyer* pubblici si caratterizzano per un eccessivo grado di incertezza nel definire i canoni e i limiti all'interno dei quali i nuovi poteri potranno essere esercitati, con conseguente pericolo di aumento del contenzioso. Inoltre, la maggiore discrezionalità non appare controbilanciata da adeguati presidi tesi a garantire l'imparzialità del *buyer* ed evitare i conflitti di interesse. Sarebbe, invece, importante agire sul fronte della trasparenza e tracciabilità dei comportamenti tenuti dalle stazioni appaltanti.

In tema di criteri di aggiudicazione, l'analisi pone in luce come l'obiettivo del Codice di valorizzare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo lo schema del rapporto qualità/prezzo - anche al fine di promuovere i valori ambientali, sociali e d'innovazione di cui alla strategia Europa 2020 - rischi di incontrare ostacoli applicativi nella prassi operativa; ciò a causa delle deroghe previste nella nuova disciplina. In particolare, la possibilità di ricorrere al criterio del "minor prezzo" per i lavori di importo inferiore alla soglia di 1 mln. di euro (aumentata a 2 mln. di euro dal correttivo), sebbene subordinata a uno specifico onere motivazionale, potrebbe circoscrivere eccessivamente la diffusione del criterio fondato sul rapporto qualità/prezzo, attesa la polverizzazione del mercato italiano che, al 2015, vedeva il 92% delle procedure rientranti nella fascia di importo inferiore alla predetta soglia. Tale scelta legislativa non appare coerente con l'impostazione di fondo del Codice, orientato a valorizzare i criteri multidimensionali, relegando l'utilizzo della valutazione in base al solo parametro monetario a ipotesi residuali.

L'ulteriore pilastro su cui trova fondamento la strategia di riforma del Codice è rappresentato dall'introduzione di schemi di incentivazione reputazionale, attraverso il sistema del *rating* d'impresa. Valorizzando i comportamenti pregressi degli operatori economici, il legislatore persegue l'obiettivo di elevare i livelli di *compliance* nell'esecuzione delle opere. Al riguardo, lo studio, pur confermando gli approdi della letteratura economica e dell'evidenza empirica in merito ai benefici conseguibili dal ricorso al criterio reputazionale, mette in luce alcune criticità nelle soluzioni normative concretamente adottate dal legislatore.

Sul punto, particolarmente problematica risultava la collocazione, nel testo iniziale del Codice, del sistema del *rating* d'impresa all'interno della fase di qualificazione degli operatori da ammettere alle procedure, un approccio che avrebbe peraltro rischiato di ingenerare indebiti ostacoli alla concorrenza. Tale criticità è stata utilmente affrontata dal decreto correttivo; quest'ultimo infatti riconfigura giuridicamente il *rating* d'impresa, trasladone l'ambito di operatività nella fase di aggiudicazione, in linea con l'impostazione statunitense. Anche nella nuova formulazione permangono, tuttavia, alcune incoerenze normative nella definizione dei parametri alla base del *rating*. In particolare, tra i criteri reputazionali su cui esso riposa, sono presenti elementi non direttamente connessi con la *compliance* degli operatori in fase esecutiva (quali, l'incidenza del contenzioso in sede di partecipazione alla gara). Ciò determina il rischio di un inquinamento teleologico del sistema di incentivazione della *performance*, piegandolo al perseguimento di obiettivi diversi da quello alla base della sua introduzione.

Lo studio segnala, altresì, che il concreto funzionamento degli istituti centrali della riforma, quali la qualificazione delle stazioni appaltanti e il sistema del *rating* d'impresa, dipenderà, in larga misura, dai provvedimenti attuativi che le autorità di settore sono chiamate ad emanare, ad integrazione della disciplina normativa. Questi ultimi, per quanto attiene all'istituto del *rating*, dovranno peraltro garantire un delicato punto di equilibrio tra l'esigenza di uniformità complessiva del sistema e quella di flessibilità nell'utilizzo delle procedure di valutazione della *performance* all'interno dei singoli affidamenti.

Da ultimo, il successo della strategia complessiva del Codice e il conseguimento degli obiettivi di miglioramento nella gestione degli appalti di opere pubbliche attraverso le misure introdotte è strettamente legato alla possibilità, per le stazioni appaltanti, di disporre delle risorse umane e finanziarie necessarie a sviluppare effettivamente le competenze professionali richieste per fronteggiare il nuovo contesto regolamentare.

## Appendice

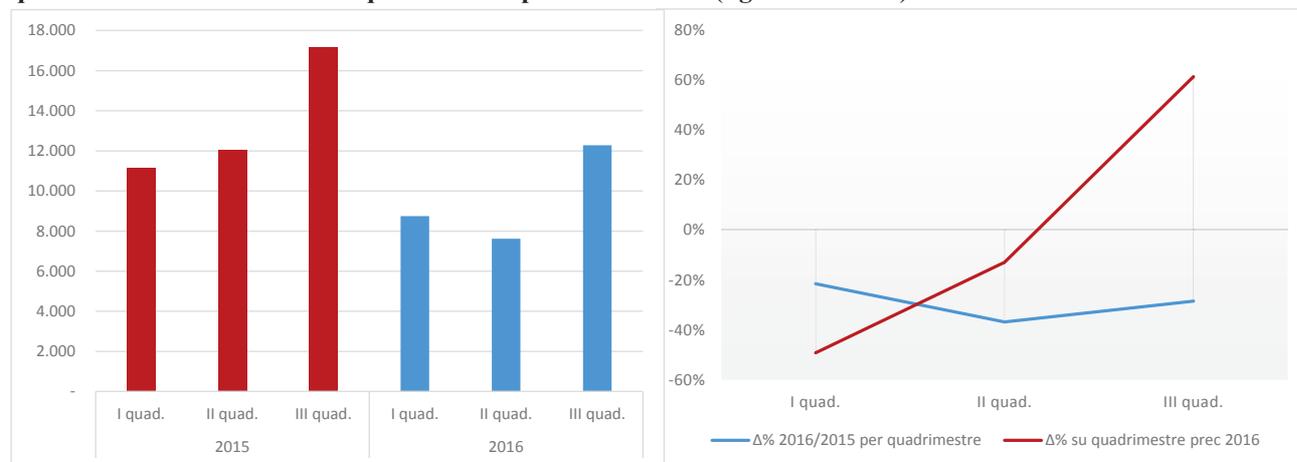
### **Box 1 – Il nuovo Codice dei contratti pubblici: prime evidenze sul funzionamento iniziale della riforma.**

La riforma del Codice dei contratti pubblici è entrata in vigore solamente nell'aprile 2016 e non ha ancora maturato un periodo temporale di applicazione sufficiente per consentirne un pieno apprezzamento. L'esame dell'andamento del mercato dei lavori pubblici può, comunque, fornire alcune indicazioni sull'impatto immediato della riforma, sia sul fronte della domanda pubblica, sia su quello dell'offerta.

In merito alla domanda, i dati ANAC<sup>89</sup> segnalano che quest'ultima, nel 2016, si è complessivamente attestata a un livello inferiore rispetto a quello del 2015; in particolare, concentrando l'esame sulle procedure superiori ai 40 mila euro – soglia al di sotto della quale si può procedere ad affidamenti diretti senza particolari formalità – la riduzione traspare sia dal numero di bandi (-29%), sia dal valore economico degli stessi (-15%).

Analizzando l'andamento nel corso dell'anno (cfr. fig. 6), emerge come il numero di procedure, in tutti i quadrimestri, sia diminuito rispetto ai corrispondenti periodi del 2015; il saldo negativo è stato particolarmente accentuato nel secondo quadrimestre, a seguito dell'entrata in vigore del Codice. Tuttavia, nell'ultima parte del 2016, si registra una ripresa del volume di bandi rispetto ai due quadrimestri precedenti.

**Figura 6 – N° procedure: andamento quadrimestri 2015-2016 (figura di sinistra) - Variazioni percentuali quadrimestrali 2016/2015 e su quadrimestre precedente 2016 (figura di destra)**

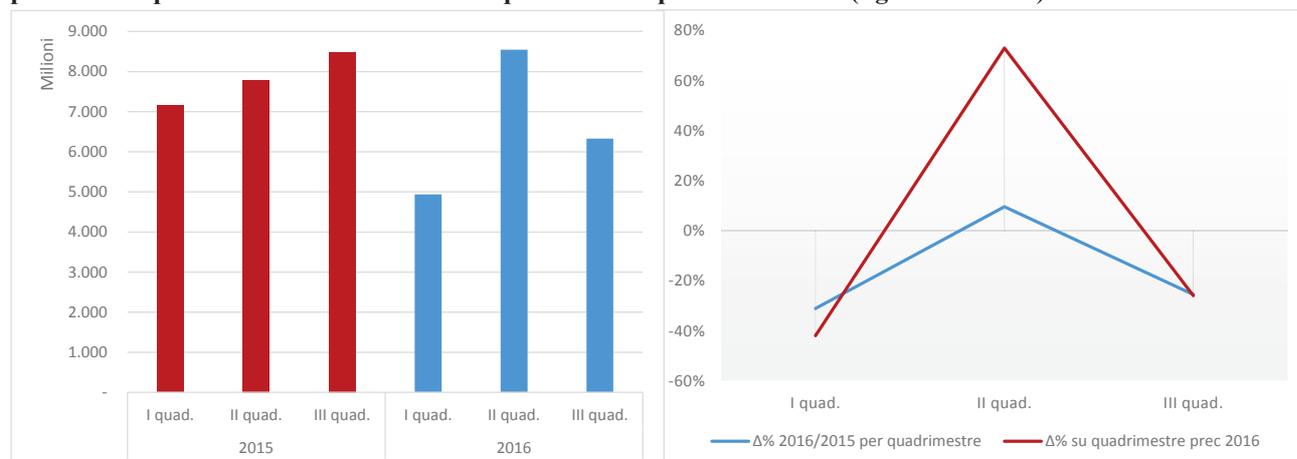


Fonte: Elaborazione su dati dei Rapporti quadrimestrali 2015 e 2016 dell'ANAC, relativi alle procedure di lavori totali, del settore ordinario e speciale, di importo superiore a € 40.000.

L'esame del *trend* quadrimestrale della domanda, in termini di valore economico delle procedure, mostra una dinamica parzialmente diversa rispetto a quella segnata dal volume dei bandi (cfr. fig. 7). Infatti, in un contesto complessivamente negativo rispetto al 2015, si assiste a una ripresa degli importi nel solo secondo quadrimestre, con un saldo positivo nel confronto col corrispondente periodo dell'anno precedente, attribuibile alla pubblicazione di alcune procedure di importo elevato, probabilmente concentrate nei mesi di luglio e agosto.

<sup>89</sup> Cfr. ANAC (2016a); ANAC (2016b); ANAC (2017).

**Figura 7 - Importi (in mln.) delle procedure: andamento quadrimestri 2015-2016 (figura di sinistra) - Variazioni percentuali quadrimestrali 2016/2015 e su quadrimestre precedente 2016 (figura di destra)**



Fonte: Elaborazione su dati dei Rapporti quadrimestrali 2015 e 2016 dell'ANAC, relativi alle procedure di lavori totali, del settore ordinario e speciale, di importo superiore a € 40.000.

Con l'obiettivo di affinare ulteriormente l'analisi della domanda, sono state condotte elaborazioni sul *dataset* realizzato e reso disponibile da Telemat, contenente informazioni relative alle procedure di lavori gestite dai Comuni sia direttamente sia in forma associata, centralizzata o delegata<sup>90</sup>. Tali enti hanno riportato un calo annuale dei bandi particolarmente accentuato, sia in termini di volume (circa il 20%), sia in termini di valore economico (circa il 30%).

La scomposizione per fasce di importo, cui si associano differenti regimi procedurali a complessità crescente, evidenzia che l'andamento negativo del 2016 è principalmente legato ai lavori della classe intermedia (compresi tra i 150 mila e la soglia comunitaria di 5,2 mln. euro) e, in misura più contenuta, a quelli della fascia ancora più alta; diversamente, le procedure della classe inferiore a tali soglie hanno riportato un aumento, sia nel numero sia nel controvalore economico, non sufficiente, tuttavia, a compensare la contrazione delle altre fasce (cfr. tabella 4).

**Tabella 4 – Variazione delle procedure di lavori 2016/2015 per classi di importo**

	Fasce di importo delle procedure			
	40 - 150 mila	150 mila - 1 mln.	1 mln. - 5,2 mln.	oltre 5,2 mln.
<b>Δ importi 16/15</b>	5,2%	-41,9%	-54,5%	-4,7%
<b>Δ n° procedure 16/15</b>	5,3%	-37,1%	-55,3%	-25,5%

Fonte: Elaborazione su dati Telemat. Procedure dei Comuni, gestite sia direttamente sia in forma associata, centralizzata o delegata, relative a lavori di importo superiore a € 40.000.

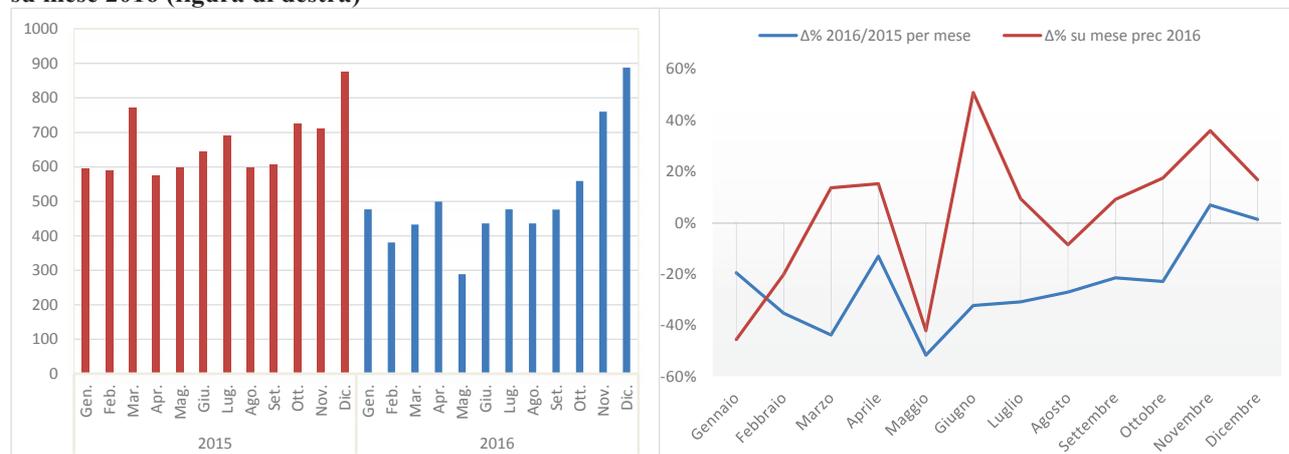
L'esame della domanda dei Comuni nel corso dell'anno evidenzia un andamento non uniforme nel periodo. Prendendo in considerazione il numero di procedure, infatti, il calo rispetto al 2015 è osservabile già ad inizio anno, prima del nuovo Codice, sebbene esso si accentui e raggiunga il picco negativo nel mese di maggio, a ridosso dell'entrata in vigore di quest'ultimo. Il *trend* ritorna ad essere positivo nella seconda metà dell'anno, toccando un punto di massimo a dicembre (figura 8, pannello di sinistra).

Considerata la stagionalità insita nella gestione dei lavori pubblici, è utile guardare anche ai differenziali 2016/2015 su base mensile. Come illustrato nella figura 8, pannello di destra, tale

<sup>90</sup> Il *dataset* Telemat è costituito da procedure relative a prestazioni riconducibili alle categorie dei lavori; tra queste sono incluse anche fattispecie di contratti misti. Per tale ragione si è resa necessaria un'attività di affinamento dei dati, volta a escludere le procedure che, nonostante la componente di lavori, dovrebbero essere qualificate come appalti di servizi o forniture. Tuttavia, anche in esito a tale attività, non è possibile escludere completamente la permanenza nel *dataset* di alcune procedure aventi natura diversa dai lavori.

differenziale si mantiene negativo nei primi mesi dell'anno, toccando un massimo negativo a maggio, per poi migliorare progressivamente, fino a mostrare un segno positivo negli ultimi due mesi dell'anno. Il *trend* di ripresa traspare con maggiore evidenza dai dati relativi alle variazioni mensili del numero di procedure nel 2016.

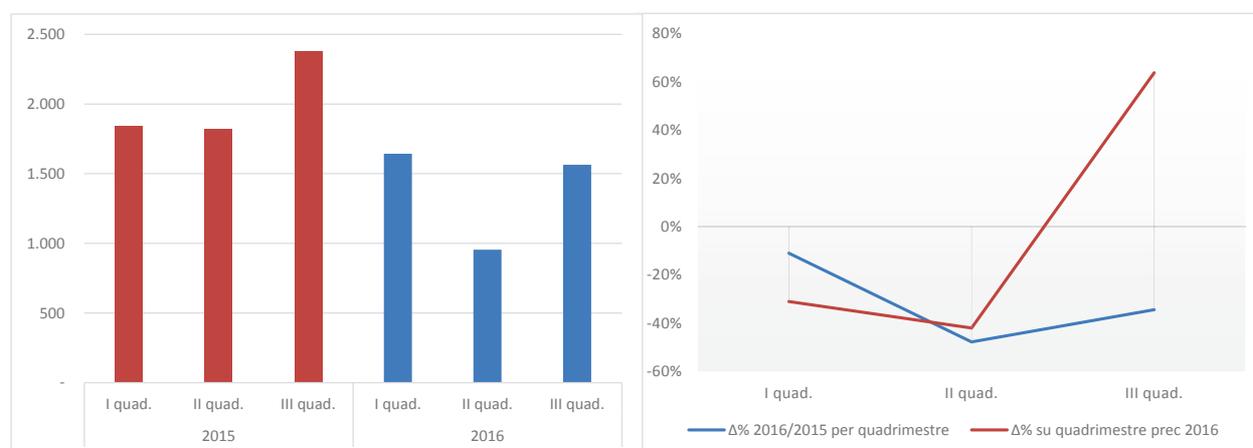
**Figura 8 - N° procedure: andamento nel 2015-2016 (figura di sinistra) - Variazioni percentuali 2016/2015 e mese su mese 2016 (figura di destra)**



Fonte: Elaborazione su dati Telemat. Procedure dei Comuni, gestite sia direttamente sia in forma associata, centralizzata o delegata, relative a lavori di importo superiore a € 40.000.

L'andamento della domanda comunale di lavori, valutata in termini di importi<sup>91</sup>, ha mostrato maggiori difficoltà nel 2016, con risultati quadrimestrali negativi rispetto al 2015, per tutto il periodo di osservazione. Ciò riflette la maggiore intensità della contrazione fatta registrare dalle procedure appartenenti alle fasce di importo più elevato le quali rivestono un peso relativo superiore sulla domanda di lavori misurata in termini di valore economico dei bandi. Il calo particolarmente accentuato del secondo quadrimestre potrebbe riflettere il maggiore impatto del Codice sulle procedure di ammontare elevato, prevalentemente interessate dall'applicazione delle nuove regole in tema, ad esempio, di progettazione, di modalità di affidamento e di criteri di aggiudicazione (cfr. figura 9).

**Figura 9 – Importi (in mln.) delle procedure: andamento quadrimestri 2015-2016 (figura di sinistra) - Variazioni percentuali quadrimestrali 2016/2015 e su quadrimestre precedente 2016 (figura di destra)**



Fonte: Elaborazione su dati Telemat. Procedure dei Comuni, gestite sia direttamente sia in forma associata, centralizzata o delegata, relative a lavori di importo superiore a € 40.000.

<sup>91</sup> L'esame della domanda di lavori in base al valore delle procedure è stato condotto su base quadrimestrale, al fine di mitigare l'impatto di singole procedure di importo elevato.

L'insieme di queste evidenze sembrerebbe suggerire che l'andamento osservato nel 2016 non possa essere direttamente ed esclusivamente ascrivibile all'entrata in vigore del nuovo Codice, ma che quest'ultimo abbia rappresentato un fattore in grado di condizionare l'attività delle stazioni appaltanti. I canali possono essere molteplici. In primo luogo, assume rilievo l'incertezza tipica delle fasi di cambiamento profondo del quadro normativo, con conseguente esigenza "di adattamento al nuovo" da parte degli operatori; al riguardo, si precisa che una fisiologica flessione del mercato per il mutamento di contesto giuridico è già stata sperimentata in passato, in occasione di altre importanti riforme del settore, quali l'introduzione della Legge Merloni nel 1994 e quella del precedente Codice nel 2006<sup>92</sup>.

In secondo luogo, l'applicazione delle nuove regole ha comportato, in molti casi, la necessità di riconvertire processi di acquisto già in corso, determinando ritardi nell'avvio delle procedure. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni che richiedono un maggior dettaglio nella progettazione delle opere, nonché all'obbligo generalizzato di mettere a gara il progetto esecutivo (cfr. par. 3.2). Queste misure causano lo scorrimento in avanti della pubblicazione dei bandi relativi ai lavori, anche di quelli già programmati, subordinandoli alla preventiva conclusione della fase di progettazione interna o esterna, da effettuarsi secondo le nuove regole più stringenti. Ciò trova evidenza nei dati relativi ai primi 9 mesi del 2016 (cfr. tabella 5), che mostrano una compressione, in volume e importi, delle procedure di lavori (sia di sola esecuzione, sia di appalto integrato) e un corrispondente incremento di quelle per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria, legati anche alla gestione esterna della progettazione delle opere<sup>93</sup>.

**Tabella 5 – Variazioni percentuali Gen.- Set. 2016/2015 divise per tipologie di appalto**

	Sola esecuzione		Appalti integrati		Servizi architettura e ingegneria	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
<b>Variazione %</b>	-58,6%	-14,3%	-8,2%	-42,7%	3,7%	37,3%

Fonte: Elaborazione su dati Cresme (2017), XXIV Rapporto congiunturale e previsionale. Il mercato delle costruzioni.

Infine, sull'andamento della domanda di lavori potrebbero avere inciso anche le carenze del Codice nel disciplinare la fase transitoria di passaggio alle nuove regole<sup>94</sup>; quest'ultima ne avrebbe dovuto attenuare l'impatto, scaglionandolo nel tempo. Le stazioni appaltanti si sono, invece, trovate a dover applicare alle nuove procedure gli istituti della riforma, anche quelli più complessi. Ciò, peraltro, in assenza della serie completa degli atti di *soft law* delegati all'ANAC e del supporto di prassi operative che le guidassero nell'esercizio della più ampia discrezionalità loro riconosciuta. Un maggior dettaglio nella regolazione della fase di passaggio, attraverso applicazioni graduali, avrebbe consentito di mitigare le difficoltà operative iniziali, inevitabili a fronte di una riforma strutturale di questa portata<sup>95</sup>.

<sup>92</sup> In particolare, nel primo trimestre del 1994, l'introduzione della Legge Merloni determinò un rallentamento dei bandi, per un importo pari a L. 3.513 mld., confermato poi dal calo del valore dei bandi registrato nel secondo trimestre (-6,5% rispetto allo stesso periodo del 1993; cfr. Cresme, 1996). Tale andamento flettente, anche in questo caso attribuibile ad uno "spiazzamento", venne poi riassorbito a fine anno. Una dinamica simile del valore dei bandi è stata rilevata nel corso del terzo trimestre del 2006, a seguito dell'entrata in vigore del precedente Codice dei contratti pubblici (Cresme, 2007).

<sup>93</sup> Tale aspetto è stato, peraltro, affrontato dal decreto correttivo che ha previsto uno specifico regime transitorio, consentendo, a determinate condizioni, la possibilità di ricorrere all'appalto integrato per le procedure i cui progetti definitivi erano già stati approvati all'atto dell'entrata in vigore del nuovo Codice (cfr. par. 3.2).

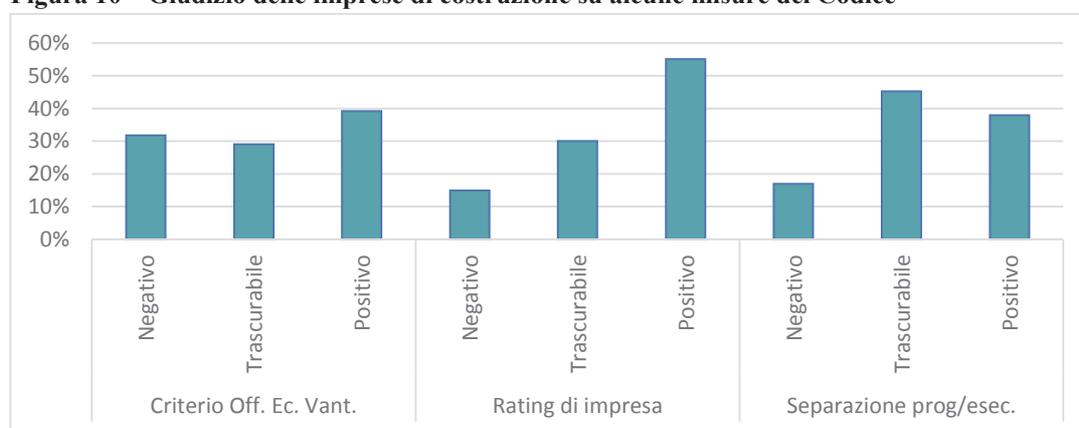
<sup>94</sup> L'articolo 262 fissa il principio generale, con molte eccezioni, secondo il quale le regole del nuovo Codice si applicano alle procedure avviate successivamente alla sua entrata in vigore.

<sup>95</sup> Sugli effetti di breve termine delle riforme strutturali adottate in un contesto macroeconomico debole, cfr. Caldera Sánchez et al. (2016).

Nei giudizi delle imprese di costruzioni, ascoltate in un sondaggio congiunturale condotto dalla Banca d'Italia<sup>96</sup>, l'iniziale incidenza negativa del nuovo Codice avrebbe natura prevalentemente temporanea, essendo principalmente da imputare al necessario adattamento alla riforma, con ritardi delle Amministrazioni pubbliche nel formulare i bandi in base alla nuova normativa<sup>97</sup>. Tuttavia, secondo le medesime imprese, gli effetti avversi si sarebbero già in gran parte manifestati nella prima parte del 2016 e, una volta superata la fase di transizione, dovrebbero prevalere gli aspetti positivi della riforma.

In particolare, secondo le imprese, i principali benefici futuri sono attesi dalle misure consistenti nell'istituzione del sistema del *rating* d'impresa e dalla separazione della fase di progettazione e di esecuzione dei lavori, per i quali si registra una prevalenza di giudizi positivi (cfr. figura 10)<sup>98</sup>; maggiormente controverso appare, invece, il *sentiment* relativo alla generalizzazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

**Figura 10 – Giudizio delle imprese di costruzione su alcune misure del Codice**



Fonte: Elaborazione su dati del sondaggio congiunturale della Banca d'Italia sulle imprese di costruzione (ottobre 2016).

<sup>96</sup> Nel sondaggio, le imprese sono state interrogate in merito alla loro percezione sull'efficacia delle nuove misure del Codice, distinguendo fra effetti di breve periodo – che potrebbero risentire della difficoltà di adeguamento sia delle imprese sia della Pubblica amministrazione – ed effetti strutturali.

<sup>97</sup> Un terzo delle imprese dichiara anche di aver riscontrato, a sua volta, difficoltà nell'adeguamento.

<sup>98</sup> La quota rilevante di risposte che giudicano trascurabile l'impatto delle singole misure è legata alla circostanza che non tutte le imprese di costruzione sondate operano con commesse pubbliche; quelle estranee al settore dei lavori pubblici restano pertanto indifferenti alla riforma del Codice.

**Box 2 – Tabella sinottica delle modalità di valutazione ex ante delle infrastrutture**

	Francia	Regno Unito	Germania
Presenza di linee guida standard per la valutazione	Già a partire dagli anni sessanta esistono le Linee guida per la valutazione delle infrastrutture stradali. A partire dal 1994 vengono emanate linee guida del Dipartimento dei trasporti per la valutazione dei grandi progetti infrastrutturali, contenenti i principi base, i valori standard e gli indicatori. Vengono effettuati aggiornamenti periodici.	Le linee guida sono contenute nell' <i>Integrated Transport White Paper</i> del 1998, ma alcuni aspetti erano già stati anticipati nel <i>Green Paper</i> del Tesoro del 1997.	L'approccio valutativo, formalizzato e standardizzato nel 1985, è il <i>German Standardised Evaluation Scheme for the Federal Transport Infrastructure Plan</i> .
Criterio utilizzato per la valutazione	Analisi Multi-Criteri fondata su tre pilastri. Non solo valutazione economica di tipo ACB*, ma anche considerazione della dimensione sociale (occupazione, povertà, formazione, capitale umano etc.) e ambientale (inquinamento, paesaggio, sicurezza).	Metodo di tipo ACB* denominato <i>New Approach To Appraisal</i> (NATA, poi evoluto in NATA-refresh) che oltre al criterio economico, considera anche aspetti ambientali, sicurezza, accessibilità e integrazione.	Metodo ACB* che tiene conto dei costi per gli utenti, dei costi di investimento e dei costi esterni. Nel 2003 il metodo è stato esteso per considerare fattori quali l'analisi degli impatti spaziali e la valutazione del rischio ambientale.
Forme di trasparenza	La "idea preliminare" è resa nota con il <i>bilan socio-économique pour la collectivité</i> contenente una sintesi dei obiettivi e degli effetti del progetto su privati, imprese, Stato e territorio.	Lo strumento di trasparenza dei risultati della valutazione è l' <i>Appraisal Summary Table</i> .	Vengono gestite a livello di legislazione dei singoli <i>Länder</i> .
Forme di concertazione	Istituto del <i>débat public</i> avente ad oggetto l'idea preliminare. Operato attraverso la <i>Commission nationale du débat public</i> , autorità indipendente creata dalla Legge Barnier del 1995.	In presenza di forti obiezioni al progetto viene avviato un processo di <i>Public Inquiry</i> , per l'ascolto e la valutazione di tali obiezioni.	Vengono gestite a livello di legislazione dei singoli <i>Länder</i> .

\* *Analisi Costi-Benefici (ACB)*

### ***Box 3 – La past performance nel sistema americano***

Negli Stati Uniti, la materia degli appalti pubblici delle agenzie governative è regolata dal *Federal Acquisition Regulation System*, composto dalle disposizioni generali *Federal Acquisition Regulation* (FAR) e dai regolamenti di acquisto interni alle singole agenzie governative che integrano e implementano le prime. Fin dal 1994, con l’emanazione del *Federal Acquisition Streamlining Act* (c.d. FASA) e dei successivi provvedimenti attuativi del periodo 1995-1997 da parte dell’*Office of Federal Procurement Policy* (c.d. OFPP), il quadro regolamentare statunitense ha progressivamente rafforzato il peso che le stazioni appaltanti possono attribuire alla *past-performance* degli operatori, quale indicatore della capacità degli stessi di eseguire con successo i contratti.

Attualmente, la materia è disciplinata dal FAR n. 15.304 che regola l’utilizzo del fattore reputazionale all’interno delle procedure negoziate con competizione (c.d. *competitive negotiated acquisitions*), prevedendo un regime differenziato in relazione alla complessità dell’acquisto. Più precisamente, per le procedure negoziate di importo superiore alla soglia per le acquisizioni semplificate (attualmente pari a \$ 150.000, con alcune eccezioni), le amministrazioni sono obbligate a considerare la valutazione della *past-performance* tra i parametri di scrutinio delle offerte, salvo siano in grado di dimostrare che il fattore reputazionale non costituisce un criterio appropriato per la specifica procedura. A titolo esemplificativo, le amministrazioni possono escludere la *past-performance* se il criterio di aggiudicazione prescelto è quello del “prezzo più basso tecnicamente accettabile” (FAR 15.101-2(b), n. 1). Diversamente, per le procedure negoziate inferiori alla citata soglia, è facoltà delle stazioni appaltanti attribuire un peso al fattore reputazionale tra i parametri di tipo *non-cost* del criterio di aggiudicazione.

Viene poi lasciata ampia discrezionalità organizzativa alle amministrazioni aggiudicatrici nella definizione del peso da attribuire alla valutazione della *past performance* all’interno dei fattori e sub-fattori che compongono il criterio di aggiudicazione, purché sia data adeguata *disclosure* circa le modalità con cui il fattore reputazione verrà calcolato e le fonti da cui verranno attinte le informazioni per la valutazione.

Riferimenti alla *past-performance* sono contenuti anche in altre procedure di acquisizione, quali i *multiple award contract*, per i quali il FAR 16.5 spinge il responsabile degli acquisti, nello sviluppare la procedura, a considerare il comportamento dell’operatore in precedenti ordini all’interno dello stesso contratto.

Nell’ottica di agevolare le stazioni appaltanti nella stima dei fattori reputazionali, il FAR 42.15 prevede specifici obblighi in tema di valutazione della *performance* degli operatori, con l’obiettivo di tracciare e conservare le informazioni relative all’esecuzione. In particolare, le stazioni appaltanti devono effettuare la valutazione della *past-performance* almeno annualmente e, comunque, alla conclusione delle prestazioni, per tutti i contratti eccedenti la citata soglia degli acquisti semplificati. Per quanto riguarda, in particolare, i lavori pubblici la soglia che fa scattare l’obbligo di valutazione è elevata a \$ 700.000 (\$ 35.000 per i servizi di architettura e ingegneria), ferma restando la possibilità per le amministrazioni di procedere all’*assessment* anche per opere di importo inferiore. È, inoltre, obbligatorio documentare tutti i contratti di lavori terminati per il *default* dell’operatore selezionato.

I risultati delle valutazioni della *performance* devono essere inseriti nel *Contractor Performance Assessment Reporting System* (CPARS), strumento di *reporting* unico a livello governativo, e confluiscono successivamente nel *Past Performance Information Retrieval System* (PPIRS). Sebbene, come sopra richiamato, le agenzie governative abbiano discrezionalità nella scelta delle fonti cui attingere per la stima del fattore reputazionale, il FAR 42.1501(b) dispone che le stesse utilizzino i dati del CPARS per misurare la qualità nelle esecuzioni contrattuali, rendendo così non sostenibile, sotto il profilo della ragionevolezza della scelta, il ricorso a fonti diverse rispetto al predetto sistema.

Atteso che le valutazioni effettuate dalle amministrazioni determinano impatti sostanziali sulle posizioni giuridiche degli operatori, incidendo sulla probabilità di aggiudicarsi future commesse, il FAR 42.1503 contempla una forma di partecipazione dell’operatore alla propria valutazione. Prima

che questa diventi definitiva, infatti, l'operatore ha 14 giorni per presentare osservazioni o informazioni integrative. L'approvazione della valutazione finale è poi rimessa ad una struttura di livello gerarchico superiore rispetto a quella che ha formulato la proposta iniziale, tenendo conto delle controdeduzioni dell'operatore stesso. La decisione finale è infine reclamabile in sede giudiziaria, alla luce della giurisprudenza sviluppatasi nella Corte Federale dal 2004.

Da ultimo, il quadro regolamentare americano attribuisce un ruolo alla *past-performance* anche all'interno del giudizio di affidabilità (c.d. *responsibility determinations*) degli operatori con cui le amministrazioni possono avviare procedure di acquisto. In tale sede, infatti, il FAR 9.104-1 richiede che, per essere considerati affidabili, le imprese debbano avere una soddisfacente *performance* pregressa, escludendo, allo stesso tempo, che questo possa essere l'unico elemento da prendere in considerazione per tale valutazione. Si presumono privi del requisito della affidabilità, e quindi non ammissibili nelle procedure di acquisto, gli operatori che abbiano recentemente fatto registrare gravi carenze negli adempimenti contrattuali, salvo che ciò derivi da circostanze di forza maggiore o che l'operatore abbia preso appropriate misure correttive. In questa sede, quindi, la *past-performance* opera, insieme agli altri requisiti soggettivi, nella prospettiva di consentire una valutazione complessiva di affidabilità dell'operatore, al fine di deciderne l'ammissibilità o meno alla procedura.

## Bibliografia

- Adams M., Fabbrini F., Larouche P. (a cura di). 2014. *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*. Oxford and Portland, Oregon.
- ANAC (2017). *Terzo rapporto quadrimestrale 2016 sugli affidamenti pari o superiori a 40.000 euro*. Disponibile su: <http://www.anticorruzione.it/>
- ANAC (2016a). *Primo rapporto quadrimestrale 2016 sugli affidamenti pari o superiori a 40.000 euro*. Disponibile su: <http://www.anticorruzione.it/>
- ANAC (2016b). *Secondo rapporto quadrimestrale 2016 sugli affidamenti pari o superiori a 40.000 euro*. Disponibile su: <http://www.anticorruzione.it/>
- ANAC (2015). *Relazione annuale 2015*. Roma. Disponibile su: <http://www.anticorruzione.it/>
- ANAC (2013). *Relazione annuale 2013*. Roma. Disponibile su: <http://www.anticorruzione.it/>
- ANAC (2012). *Relazione annuale 2012*. Roma. Disponibile su: <http://www.anticorruzione.it/>
- ANCE (2017). *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*. Roma. Disponibile su: <http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=35114>
- ANCE (2016a). *Nota - Bandi di gara per lavori pubblici del 22 dicembre 2016*.  
Disponibile su [http://www.anceforli.it/public/eventi/1\\_News%2013%20gennaio%202017.pdf](http://www.anceforli.it/public/eventi/1_News%2013%20gennaio%202017.pdf)
- ANCE (2016b). *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*. Disponibile su: <http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=32037>
- ANCE (2015). *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*. Disponibile su: <http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=28869>
- Arnould J. (2004). Secondary Policies in Public Procurement: The Innovations of the New Directive. *Public Procurement Law Review*, 13, 4: 187-192.
- Arrowsmith S., Kunzlik P. (2009). Public Procurement and Horizontal Policies in EC Law: General Principles. In: Arrowsmith S., Kunzlik P. (eds.). *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 9-54.
- Arvan L., Leite A. (1990). Cost Overruns in Long-Term Project. *International Journal of Industrial Organization*, 8, 443-467.
- Asker J., Cantillon E (2006). Properties of Scoring Auctions. *NYU Working Paper No. EC-06-22*. Available at: <https://ssrn.com/abstract=1281966>
- Asker J., Cantillon E. (2010). Procurement when price and quality matter. *RAND Journal of Economics*, Vol. 41, 1: 1-34.
- A.V.C.P. (2013). *Relazione annuale 2013*. Roma. Disponibile su: <http://www.anticorruzione.it/>
- A.V.C.P. (2011). *Relazione annuale 2011*. Roma. Disponibile su: <http://www.anticorruzione.it/>
- Averardi A. (2015). Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4: 1173-1220.
- Bajari P., McMillan R. S., Tadelis S. (2009). Auctions versus negotiations in procurement: An empirical analysis. *RAND Journal of Law, Economics and Organization*, 25(2): 372-399.
- Bajari P., Tadelis S. (2001). Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts Reviewed. *Journal of Economics*, Vol. 32, 3: 387-407.
- Balassone F. (2012). Programmazione di bilancio e gestione degli investimenti pubblici: un'agenda aperta. In: Banca d'Italia. *L'efficienza della spesa per infrastrutture*. Roma, 13-27.
- Balassone F., Franco D. (1999). Public Investment in the Stability Pact framework. In: Bordignon M., Da Empoli D., *Concorrenza fiscale in un'economia internazionale integrata*. Milano: Franco Angeli.
- Balassone F., Franco D. (2000). Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule'. *Fiscal Studies*, vol. 21, no. 2: 207-229.
- Bandiera O., Prat A., Valletti T. (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *American Economic Review*, Vol. 99, 4: 1278-1308.
- Banerjee A., Duflo E. (2000). Reputation Effects and the Limits of Contracting: A Study of the Indian Software Industry. *Quarterly Journal of Economics*, 115 (3): 989-1017.
- Banfield, E. C. (1975). Corruption as a Feature of Governmental Organization. *Journal of Law and Economics*, 18(3), 587-605.
- Baron D., Besanko D. (1984). Regulation, Asymmetric Information, and Auditing. *Rand Journal of Economics* Vol. 15, 4:
- BCE (2011). La riforma della Governance economica nell'area dell'Euro: elementi essenziali. *Bollettino mensile*: 105-126.
- BCE (2012). Un patto di bilancio per un'unione economica e monetaria rafforzata. *Bollettino mensile*: 85-122.
- BCE (2015). Flessibilità nell'ambito del Patto di stabilità e crescita. *Bollettino BCE* marzo 1 2015: 105-126.
- Bulow J., Klemperer P. (1996). Auctions Versus Negotiations. *American Economic Review*, 86(1), 180-194.
- Butler J. V., Carbone E., Conzo P., Spagnolo G. (2013). Reputation and Entry in Procurement. Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper, No. 9651. Available at: [www.cepr.org/pubs/dps/DP9651.php](http://www.cepr.org/pubs/dps/DP9651.php)
- Cafagno M. (2001). *Lo stato banditore*. Milano: Giuffrè.

- Clarich M. (2016). Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale. *Diritto Amministrativo*: 71-92.
- Caranta R. (2015). The changes to the public contract directives and the story they tell about how EU law works'. *Common Market Law Review*, Vol. 52, 2: 391- 459.
- Cabiddu M. A. (2016). *I criteri di aggiudicazione tra direttive europee e nuovo codice*. Disponibile su: [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/cabi/cabiddu\\_i-criteri-di-aggiudicazione-nel-nuovo-ccp.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/cabi/cabiddu_i-criteri-di-aggiudicazione-nel-nuovo-ccp.pdf)
- Carr A. S., Smeltzer L. R. (1997). An empirically based operational definition of strategic purchasing. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, 3 (4), 199–207.
- Casadio P., Paccagnella M. (2011). La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia. In: Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Roma, 293-313.
- Commissione Europea (2011). *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*. Disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:IT:PDF>
- Commissione Europea (2014). Comunicazione della Commissione Al Parlamento Europeo, Al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli Investimenti. *Analisi annuale della crescita 2015*. Disponibile su: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_it.pdf)
- Commissione Europea (2015). *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli Investimenti "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita" del 13 gennaio 2015*. Disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=IT>
- Commissione Europea, DG GROW G4 - Innovative and e-Procurement (2016). Public Procurement Indicators 2015. Available at: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20679>
- Committee of the Regions, OECD (2016). *Results of the OECD-CoR Consultation of Sub-national Governments. Infrastructure planning and investment across levels of government: current challenges and possible solutions*. Available at: <http://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/82292b0c-e42f-11e5-8a50-01aa75ed71a1/language-en>
- Cooter R., Mattei U., Monateri P.G., Pardolesi R., Ulen T. (1999). *Il mercato delle regole*. Bologna: Il Mulino.
- Coviello D., Guglielmo A., Spagnolo G. (2016). *The Effect of Discretion on Procurement Performance CEP Discussion Paper No 1427*. Available at: [http://eprints.lse.ac.uk/66445/1/\\_lse.ac.uk\\_storage\\_LIBRARY\\_Secondary\\_libfile\\_shared\\_repository\\_Content\\_Centre\\_for\\_Economic\\_Performance\\_Discussion\\_papers\\_April%202016%20CEP%20Discussion%20Papers\\_dp1427.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/66445/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Centre_for_Economic_Performance_Discussion_papers_April%202016%20CEP%20Discussion%20Papers_dp1427.pdf)
- Cresme (2017). XXIV Rapporto congiunturale e previsionale. Il mercato delle costruzioni. Roma.
- Cresme (2007). XIV Rapporto congiunturale e previsionale. Il mercato delle costruzioni. Roma.
- Cresme (1996). Il mercato delle costruzioni: lo scenario di medio periodo. Roma.
- Dabla-Norris E., Brumby J., Kyobe A., Mills Z., Papageorgiou C. (2011). *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*. IMF Working Paper n. 11/37.
- De Haan J., Sturm J. E., Sikken B. J. (1996). Government Capital Formation: Explaining the Decline. *Review of World Economics*, vol. 132: 55–74.
- De Nictolis R. (2016a). Il nuovo codice dei contratti pubblici. *Urbanistica e appalti*, 5: 503 e ss..
- De Nictolis R. (2016b). Il Codice dei contratti pubblici: la semplificazione che verrà. Disponibile su: [http://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Studiecontributi/Indicealfabetico/index.html?option\\_value=de%20Nictolis,%20](http://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Studiecontributi/Indicealfabetico/index.html?option_value=de%20Nictolis,%20)
- De Nictolis R. (2016c). Le procedure di scelta del contraente. Disponibile su: [https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Studiecontributi/Indicealfabetico/index.html?option\\_value=de%20Nictolis,%20Rosanna](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Studiecontributi/Indicealfabetico/index.html?option_value=de%20Nictolis,%20Rosanna)
- De Nictolis R. (2016d). Lo stato dell'arte dei provvedimenti attuativi del codice. Le linee guida Anac sui gravi illeciti professionali. Disponibile su: [https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Studiecontributi/Indicealfabetico/index.html?option\\_value=de%20Nictolis,%20Rosanna](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/Studiecontributi/Indicealfabetico/index.html?option_value=de%20Nictolis,%20Rosanna)
- De Pauli L. (2016). I "costi del ciclo di vita" nel nuovo codice degli appalti. *Urbanistica e appalti*, 6: 625 - 630.
- Decarolis F., Palumbo G. (2011). La rinegoziazione dei contratti di lavori pubblici: un'analisi teorica e empirica. In: Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*. Roma, 489-519.
- Decarolis F. (2014). Awarding Price, Contract Performance, and Bids Screening: Evidence from Procurement Auctions. *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 6, 1: 108-32.
- Decarolis F., Giurida L., Iossa E., Mollisi V., Spagnolo G. (2016). *Buyer Quality and Procurement Outcomes: Explorative Evidence From the US*. Available at: <http://www.proxenter.it/public/proxenter/files/ProcurementOutcomesv3-2.pdf>
- Decarolis F., Pacini R., Spagnolo G. (2016). Contractors' Past Performance and Procurement Outcomes: A Firm-level Experiment. Available at: <http://siepr.stanford.edu/sites/default/files/publications/16-036.pdf>
- Dellarocas, C., Dini F., Spagnolo G. (2006). Designing reputation mechanisms. In: Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. (Eds.), *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 446–482.

- Deodato C. (2016). Le linee guida dell'ANAC: una nuova fonte del diritto?. Disponibile su: [https://www.giustizia-amministrativa.it/.../nsiga\\_4083067.docx](https://www.giustizia-amministrativa.it/.../nsiga_4083067.docx)
- Di Giacinto V., Micucci G., Montanaro P. (2012). L'impatto macroeconomico delle infrastrutture: una rassegna della letteratura e un'analisi empirica per l'Italia. *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 1: 19-59, DOI:10.3280/QU2012-001002.
- Dini F., Spagnolo G. (2005). Reputation Mechanisms and Electronic Markets: Economic Issues And Proposals For Public Procurement. In: Khi Thai et al. (Eds.). *Challenges in Public Procurement: an International Perspective*.
- Dimitri, Piga, Spagnuolo (2006). *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Doni N. (2005). L'affidamento mediante gara di contratti pubblici: l'importanza della reputazione. *Politica economica*, 2: 307-335. DOI: 10.1429/20210.
- Fabrizi C., Casadio P., Cullino R., Bentivogli C. (2007). Concorrenza e trasparenza nel mercato delle opere pubbliche locali: un'indagine empirica. *Economia e politica industriale*, vol. 2: 71-103.
- Fedi A., Mannarini T., a cura di, (2008). Oltre il Nimby, la dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite. Milano: FrancoAngeli.
- Flyvbjerg B. (2007). Cost Overruns and Demand Shortfalls in Urban Rail and Other Infrastructure. *Transportation Planning and Technology*, Vol. 30, No. 1: 9-30. DOI: 10.1080/03081060701207938.
- Flyvbjerg B., Skamris Holm K.M., Buhl S. L. (2005). How (in)accurate are demand forecasts in public works projects? The case of transportation. *Journal of the American Planning Association*, 71(2): 131- 146.
- FMI (2015). Making Public Investment More Efficient. Available at: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>
- Franco D., Zotteri S. (2011). National fiscal rules within the EU framework. In: Beblavý M., Cobham D., Ódor L., *The euro area and the financial crisis*. Cambridge: Cambridge University Press, 222-242.
- Franco D., a cura di, (2012), Public Finance Workshop *Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis*. Disponibile su: [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2012-0011/Intero\\_Volume.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2012-0011/Intero_Volume.pdf)
- Ganuzza J. J. (2007). Competition and Cost Overruns in Procurement. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 55, 4: 633-660.
- GAO (2009). *Federal Contractors. Better Performance Information Needed to Support Agency Contract Award Decisions*. Available at: <http://www.gao.gov/new.items/d09374.pdf>
- GAO (2011). *Prior Experience and Past Performance as Evaluation Criteria in the Award of Contracts*. Available at: <http://www.gao.gov/products/GAO-12-102R>
- GAO (2013). *Contractor Performance. DOD Actions to Improve the Reporting of Past Performance Information*. Available at: <http://www.gao.gov/products/GAO-13-589>
- GAO (2014). *Contractor Performance. Actions Taken to Improve Reporting of Past Performance Information*. Available at: <http://www.gao.gov/products/GAO-14-707>
- Garofoli R., Ferrari G. (2016). *La nuova disciplina degli appalti pubblici*. Trani: Neldiritto Editore.
- Giunipero L., Handfield R.B., Eltantawy R. (2006). Supply management's evolution: key skill sets for the supply manager of the future. *International Journal of Production and Operations Management*, 26 (7), 822-844.
- Goldberg, V. P. (1977). Competitive Bidding and the Production of Precontract Information. *Bell Journal of Economics* 8, 250-61. DOI: 10.2307/3003497.
- Guccio C., Pignataro G., Rizzo I. (2009). Selezione dei fornitori e incentivi alla rinegoziazione in contratti incompleti: rilevanza empirica nel settore dei lavori pubblici. *Rivista italiana degli economisti*, 2: 311-344, DOI: 10.1427/30393
- Holmstrom B., Milgrom P., (1991). Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design. *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7 pp. 24-51.
- Horton J. J. (2008). Procurement, Incentives and Bargaining Friction: Evidence from Government Contracts. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1094622> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1094622>
- IRPET (2016). Gori G., (a cura di), *Il mercato dei contratti pubblici in Toscana: analisi congiunturale e prospettive di impatto del nuovo codice*. Disponibile su: <http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2016/11/rapporto-irpet-osservatorio-contratti-pubblici-2016.pdf>
- Kachour M., Mamavi O., Nagati H. (2016). The Role of Reputation in Market Entry: Evidence from French Public Procurement. *The Journal of Applied Business Research*, Vol. 32, 3: 805-814.
- Kelman S. (1990). *Procurement Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government*. Washington: American Enterprise Institute.
- Laffont J. J. (2003). *The Principal Agent Model*. Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Lardenoije E. J., Van Raaij E. M., Van Weele A. J. (2005). *Performance Management Models and Purchasing: Relevance Still Lost*. Available at: <http://arjanvanweele.com/42/records/51/Lardenoije.Raaij.IPSERA.PerformanceManagement.EtAl2005ho.pdf>
- Lewis T. R. (1986). Reputation and contractual performance in long-term projects. *Rand Journal of Economics*, Vol.17, 2:141-157.
- Lombardo (2015). Art. 128. Programmazione dei lavori pubblici (art. 14, legge n. 109/1994). In: Baccarini S., Chinè G., Proietti R., a cura di. *Codice dell'appalto pubblico*. Milano: Giuffrè, 1468-1489.
- Malcomson J. M. (2013). Relational Incentive Contracts. In: Gibbon R., Roberts J. (Eds.), *Handbook of Organizational Economics*. Princeton: Princeton University Press.

- Mamavi, O., Nagati H., Pache G., Wehrle F. T. (2015). How does performance history impact supplier selection in public sector? *Industrial Management & Data Systems*, 115(1), 107-128.
- Mantini P. (2015). Nel cantiere dei nuovi appalti pubblici. Semplificazione, efficienza, concorrenza, anticorruzione. Milano: Giuffrè.
- McCue C. P., Gianakis G. A. (2001). Public Purchasing: Who's Minding the Store? *Journal of Public Procurement*, Vol. 1, issue 1, 71-95
- McKinsey Global Institute (2016). Bridging Global Infrastructure Gaps. Available at: <http://www.mckinsey.com/industries/capital-projects-and-infrastructure/our-insights/bridging-global-infrastructure-gaps>
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Studio comparato sui metodi internazionali di valutazione preventiva delle opere pubbliche dal punto di vista della fattibilità tecnico-economica. Disponibile su [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Focus/MIT\\_Val\\_OO\\_PP.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Focus/MIT_Val_OO_PP.pdf)
- OECD (2000). *Centralised and Decentralised Public Procurement*. SIGMA Papers, No. 29. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/5kml60w5dxr1-en.
- OECD (2007). *Central Public Procurement Structures and Capacity in Member States of the European Union*. SIGMA Papers. No. 40. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/oecd\_papers-v7-art12-en.
- OECD (2014). *Recommendation of the Council on Effective Public Investment across level of Government*. Available at: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>
- OECD (2015). *Recommendation on Public Procurement*. Available at: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>
- OECD (2016) Stocktaking Report on MENA Public Procurement Systems. Available at: [https://www.oecd.org/governance/ethics/Stocktaking\\_MENA\\_Public\\_Procurement\\_Systems.pdf](https://www.oecd.org/governance/ethics/Stocktaking_MENA_Public_Procurement_Systems.pdf)
- Oxley H., Martin J. P. (1991). Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 80s and Prospects for the 90s'. *OECD Economic Studies*, vol. 17: 145-89.
- Peck M. S., Scherer, F. M. (1962), *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis* (The Harvard University).
- Pérez-Castrillo D., Riedinger N. (2004) Auditing Cost Overrun Claims. *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 54: 267-285.
- Peta A. (2016). I controlli interni della Pubblica amministrazione: criticità e prospettive evolutive. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 312.
- Peta A. (2017). I controlli interni gestionali nella PA: criticità e correttivi di un sistema in continua evoluzione. *Economia pubblica*, 1, in corso di pubblicazione.
- Rajaram, A., Le T.M., Biletska N. e Brumby J. (2010). A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management. *World Bank Policy research Working Paper n. 5397*.
- Roberts P. W., Dowling G. R. (2002). Corporate reputation and sustained superior financial performance. *Strategic management Journal*, 23(12), 1077-1093.
- Saussier S., Tirole J. (2015). Strengthening the Efficiency of Public Procurement. Les notes du conseil d'analyse économique, 22. Available at: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35680/2015\\_EN\\_Saussier\\_Tirole\\_CAE.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/35680/2015_EN_Saussier_Tirole_CAE.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Sestito P., Torrini R. (2012). Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica e riforme strutturali. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 124.
- Spagnolo G. (2012). Reputation, competition, and entry in procurement. *International Journal of Industrial Organization*. Vol. 30: 291-296.
- Spagnolo G. (2014). Reputation for Quality and Entry in Procurement: Is there a Trade-Off? *FREE Policy Brief Series*. Available at: [http://freepolicybriefs.org/wp-content/uploads/2014/02/freepolicybrief\\_feb24\\_20141.pdf](http://freepolicybriefs.org/wp-content/uploads/2014/02/freepolicybrief_feb24_20141.pdf)
- Spulber D. F. (1990). Auctions and Contract Enforcement. *Journal of Law, Economics and Organization*, 6(2), 325-44.
- Tadelis S. (2016). Reputation and Feedback Systems in Online Platform Markets. Available at: [http://faculty.haas.berkeley.edu/stadelis/Annual\\_Review\\_Tadelis.pdf](http://faculty.haas.berkeley.edu/stadelis/Annual_Review_Tadelis.pdf)
- Tassabehji R., Moorhouse A. (2008). The Changing Role of Procurement: Developing Professional Effectiveness. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 14: 55-68.
- Torchia L. (2011). La sindrome Nimby: alcuni criteri per l'identificazione di possibili rimedi, in F. Balassone - P. Casadio (a cura di). *Le infrastrutture in Italia: Dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, 2011, 360.
- Torchia L. (2016). *La regolazione del mercato dei contratti pubblici*. Disponibile su: [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/toch/tochia\\_.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/toch/tochia_.pdf)
- Vagstad S. (1995). Promoting fair competition in public procurement. *Journal of Public Economics*, Vol. 58, 2: 283-307.
- Visco I. (2011). *La governance economica europea: riforma e implicazioni*. Disponibile su: [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2011/visco\\_8\\_marzo\\_2011.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-direttorio/int-dir-2011/visco_8_marzo_2011.pdf)
- Williamson Oliver E. (1991). *L'organizzazione economica. imprese, mercati e controllo pubblico*. Bologna: Il Mulino.
- Zheng, J., Knight, L., Harland, C., Humby, S., James, K., 2007. An analysis of research into the future of purchasing and supply management. *Journal of Purchasing and Supply Management* 13 (1), 69-83.