



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il ricorso all'inversione procedimentale  
nell'affidamento dei contratti pubblici

di Audinga Baltrunaite, Tommaso Orlando, Ivano Pizzolla, Valerio Ragozini  
e Gabriele Rovigatti

Marzo 2023

Numero

750





BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Il ricorso all'inversione procedimentale  
nell'affidamento dei contratti pubblici

di Audinga Baltrunaite, Tommaso Orlando, Ivano Pizzolla, Valerio Ragozini  
e Gabriele Rovigatti

Numero 750 – Marzo 2023

*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).*

# IL RICORSO ALL'INVERSIONE PROCEDIMENTALE NELL'AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI

di Audinga Baltrunaite<sup>a</sup>, Tommaso Orlando<sup>b</sup>, Ivano Pizzolla<sup>d</sup>,  
Valerio Ragozini<sup>e</sup> e Gabriele Rovigatti<sup>a</sup>

## Sommario

La verifica della documentazione amministrativa dei partecipanti ad un bando pubblico può risultare tra le fasi più impegnative delle procedure di affidamento dei contratti pubblici – sia in termini di durata che di risorse impiegate. L'istituto dell'inversione procedimentale permette di posporre la verifica documentale rispetto alla definizione della graduatoria dei partecipanti ai bandi per appalti pubblici, riducendo la necessità della verifica stessa al solo vincitore. In questo lavoro si analizza l'utilizzo e l'efficacia di questo istituto nell'ambito degli appalti pubblici italiani nel periodo 2019-2022, che ha seguito la sua introduzione temporanea nell'ordinamento. Utilizzando i dati relativi ai bandi per lavori pubblici commissionati da amministrazioni comunali, troviamo che il ricorso all'inversione procedimentale è da un lato cresciuto nel tempo, specialmente nei comuni più grandi e nel Centro Nord, e dall'altro diminuisce significativamente i tempi di affidamento.

**Classificazione JEL:** H57, M4.

**Parole chiave:** Public procurement, codice dei contratti, appalti pubblici.

**DOI:** 10.32057/0.QEF.2022.0750

## Indice

1. Introduzione.....	5
2. Il quadro istituzionale e l'evoluzione normativa .....	6
3. Le fonti informative.....	9
4. Il ricorso all'inversione procedimentale .....	9
5. Inversione procedimentale e durata della procedura di affidamento.....	11
6. L'utilizzo dell'inversione procedimentale negli appalti della Banca d'Italia.....	16
7. Conclusioni.....	17
Riferimenti bibliografici .....	18

---

<sup>a</sup> Banca d'Italia, Servizio Struttura Economica, Divisione Economia e Diritto.

<sup>b</sup> Banca d'Italia, Unità Supervisione e Normativa Antiriciclaggio, Divisione Cooperazione Internazionale, Regolamentazione e Procedure di Vigilanza Antiriciclaggio.

<sup>d</sup> Banca d'Italia, Servizio Appalti, Divisione Appalti Immobiliari.

<sup>e</sup> Banca d'Italia, Servizio Appalti, Divisione Appalti per le Banconote.



## 1. Introduzione

In Italia, la spesa per lavori è una delle voci principali nei bilanci pubblici, a ogni livello amministrativo<sup>1</sup>. Allo stesso tempo, il nostro paese risulta nelle ultime posizioni tra le economie europee per quanto riguarda la velocità di decisione nell'affidamento di contratti pubblici<sup>2</sup>. Contributi recenti<sup>3</sup> hanno quantificato la durata mediana della fase di affidamento di opere pubbliche in Italia in 110 giorni – con elevata variabilità tra tipi di amministrazione, aree geografiche e importo di base. A titolo di esempio, la durata mediana della sola fase di affidamento per i contratti oltre la soglia comunitaria – cioè di importo superiore a circa 5 milioni di euro – risulta superiore ai 200 giorni (oltre 300 giorni nelle regioni meridionali). Nella pratica del *public procurement*, tempi di affidamento elevati risultano dannosi tanto per la stazione appaltante, che non è in grado di iniziare l'esecuzione di opere già previste, quanto per le imprese partecipanti, che potrebbero avere difficoltà, in una condizione di incertezza sull'esito dell'affidamento, a effettuare una programmazione a medio-lungo termine delle scadenze.

Nel sistema italiano degli appalti, la selezione dei partecipanti e la verifica della documentazione amministrativa presentata dalle imprese partecipanti è parte integrante della fase di affidamento dei contratti pubblici. La seconda attività risulta particolarmente onerosa in caso di ampia partecipazione, poiché la stazione appaltante è chiamata a esaminare e a cercare riscontri per ognuno dei documenti forniti da tutti i soggetti che presentano domanda di partecipazione al bando.

L'istituto dell'*inversione procedimentale* rappresenta una modalità operativa alternativa rispetto alla normale scansione delle fasi di esame delle offerte. Esso offre alle stazioni appaltanti la possibilità di anteporre il momento di valutazione delle offerte tecniche ed economiche alla fase di verifica della documentazione amministrativa. Così facendo, le stazioni appaltanti sono dispensate dall'esame della documentazione amministrativa di tutti i partecipanti alla procedura che, anzi, viene effettuato solo sul soggetto che ne risulterebbe aggiudicatario o, in via precauzionale, su un numero ristretto di concorrenti, con conseguente risparmio di tempo.

Tale istituto è stato introdotto nell'ordinamento già con il D.Lgs. 50/2016 (il vigente Codice dei contratti pubblici), ma il suo ambito di applicazione è rimasto limitato ai soli "settori speciali"<sup>4</sup> sino all'emanazione del D.L. n. 32/2019 (cd. "Sbloccacantieri"), che lo ha esteso, seppur in via transitoria, ai settori ordinari. La nuova disciplina, il cui termine è fissato per il 30 giugno 2023, è in principio applicabile a tutte le procedure aperte, a prescindere dal criterio di aggiudicazione utilizzato. Per maggiori dettagli relativi alla parte regolamentare e agli approfondimenti giurisprudenziali si rinvia alla sezione 2.

---

<sup>1</sup> L'OCSE stima per l'Italia un'incidenza della spesa per lavori pubblici tra un terzo e un quarto della spesa pubblica totale.

<sup>2</sup> Cfr. [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy\\_areas/public-procurement\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en), Commissione Europea. La realizzazione delle opere pubbliche include, oltre alla fase di affidamento, le fasi di progettazione e di esecuzione – che la precedono e la seguono, rispettivamente. La durata complessiva della realizzazione consta della somma delle durate delle tre fasi.

<sup>3</sup> A. Baltrunaite, T. Orlando e G. Rovigatti, *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 659, dicembre 2021.

<sup>4</sup> Tra i settori speciali, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera hh) del Codice, rientrano i contratti pubblici relativi a gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica.

Il presente lavoro fornisce le prime evidenze sul grado di utilizzo e sui possibili effetti dell'inversione procedimentale in termini di riduzione della durata dei procedimenti. Utilizzando i dati sugli affidamenti di contratti per lavori pubblici nei settori ordinari gestiti dalle amministrazioni comunali, esso evidenzia che: *i*) la diffusione dell'inversione procedimentale ha mostrato una dinamica crescente a partire dalla sua introduzione; *ii*) all'istituto fanno maggiormente ricorso i comuni più grandi e quelli situati al Centro Nord; *iii*) l'utilizzo dell'inversione procedimentale è tanto più frequente quanto più numerosi sono i soggetti partecipanti; e *iv*) le procedure di aggiudicazione con inversione procedimentale si caratterizzano per durate sensibilmente più brevi (80 giorni di durata mediana rispetto ai 120 di procedure paragonabili in cui non si è fatto ricorso a tale istituto).

I risultati del lavoro suggeriscono che la stabilizzazione dell'istituto nell'ordinamento interno potrebbe contribuire a ridurre le tempistiche di aggiudicazione e, più in generale, della realizzazione delle opere pubbliche. In questo senso, tali evidenze forniscono una giustificazione empirica anche all'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nello Schema preliminare di Codice dei contratti pubblici, che prevede la stabilizzazione dell'istituto.

Il lavoro è organizzato come segue. Nella sezione 2 (*Il quadro istituzionale e l'evoluzione normativa*) vengono presentati l'inquadramento regolamentare dell'istituto dell'inversione procedimentale e le fasi della progressiva introduzione ed estensione della possibilità di ricorrere ad esso. Nella sezione 3 (*Le fonti informative*) vengono discusse le fonti dei dati e il campione di procedure utilizzato per le analisi. La sezione 4 (*Il ricorso all'inversione procedimentale*) presenta le prime evidenze sull'andamento temporale dei tassi di ricorso all'istituto e sulla sua relazione con varie caratteristiche delle procedure e delle amministrazioni appaltanti. Nella sezione 5 (*Inversione procedimentale e durata della procedura di affidamento*) si illustrano le relazioni tra l'utilizzo dell'inversione procedimentale e la durata delle procedure di affidamento, mentre la sezione 6 (*L'utilizzo dell'inversione procedimentale negli appalti della Banca d'Italia*) riporta le evidenze relative all'utilizzo e all'efficacia dell'istituto con particolare riferimento ai bandi gestiti all'interno della Banca d'Italia. Infine, la sezione 7 conclude il lavoro.

## **2. Il quadro istituzionale e l'evoluzione normativa**

L'istituto dell'inversione procedimentale trova disciplina organica all'art. 133, comma 8 del D.Lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) in forza del quale "*Nelle procedure aperte, gli enti aggiudicatori possono decidere che le offerte saranno esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti. Tale facoltà può essere esercitata se specificamente prevista nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la gara. Se si avvalgono di tale possibilità, le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato a un offerente che avrebbe dovuto essere escluso a norma dell'articolo 136 o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice*". La collocazione dell'art. 133 nel Titolo VI del Codice, specificamente dedicato alla disciplina degli appalti nei settori speciali, limitava tuttavia la portata applicativa dell'istituto alle sole procedure relative a questi ultimi<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Per completezza, si rappresenta che la scelta di circoscrivere l'applicazione dell'istituto ai settori speciali scontava l'intrinseca diffidenza del Legislatore del Codice, derivante dai potenziali rischi connaturati all'istituto, quali (i) la preventiva conoscenza del contenuto delle offerte in grado di influire anche sulle decisioni in merito all'ammissione dei concorrenti nei casi in cui è attribuito alla stazione appaltante un potere di apprezzamento

Questa impostazione subisce una modifica ad opera del D.L. n. 32/2019 (cd. “Sbloccacantieri”), intervento normativo con il quale il Legislatore ha modificato taluni istituti cardine del Codice, allo scopo del rilancio del settore del *procurement* e dell’accelerazione degli interventi infrastrutturali. In particolare, l’art. 1, comma 1, lett. f), n. 4) del D.L. Sbloccacantieri, con una disposizione in larga parte ricalcante quanto originariamente previsto all’art. 133, comma 8, ha introdotto una nuova formulazione dell’art. 36, comma 5 del Codice<sup>6</sup> che offre alle Stazioni Appaltanti, anche per i settori ordinari, ancorché limitatamente alle procedure sotto soglia comunitaria, la facoltà di invertire la sequenza procedimentale secondo cui la fase di apertura ed esame delle offerte tecniche ed economiche va espletata necessariamente dopo la conclusione della fase di esame della documentazione amministrativa. Tale innovazione costituisce il recepimento nell’ordinamento interno di quanto previsto dall’art. 56, paragrafo 2 della Direttiva UE 2014/24, norma che per la prima volta ha riconosciuto espressamente la facoltà per le committenze pubbliche di avvalersi dell’inversione procedimentale al di fuori dei settori speciali.

Tuttavia, in sede di conversione del D.L. n. 32/2019, la legge n. 55/2019, ricorrendo ad una previsione di carattere transitorio, da un lato ha abrogato l’intero comma 5 dell’art. 36, dall’altro ha disposto che “*fino al 31.12.2020 si applica anche ai settori ordinari la norma prevista dall’articolo 133 comma 8, del decreto legislativo n.50/2016 per i settori speciali*”. Il termine indicato è stato poi differito al 30 giugno 2023 ad opera dell’art. 53, comma 1, lettera a), della legge n. 108 del 2021. Alla luce della normativa vigente, l’ambito operativo dell’istituto risulta quindi esteso, seppur in via temporanea, anche ai settori ordinari, indistintamente per i contratti sopra o sotto soglia comunitaria quale che sia il criterio di aggiudicazione, limitatamente alle procedure aperte<sup>7</sup>.

Le esigenze di semplificazione e di speditezza dell’azione amministrativa, cui risulta ispirata la disciplina dell’inversione, possono trovare un limite nei principi di segretezza delle offerte e di sequenzialità della procedura di affidamento, posti a tutela dell’imparzialità e della trasparenza dell’azione amministrativa. Tuttavia, sia l’assenza di una previsione normativa che prescriva espressamente il rispetto di uno specifico ordine di apertura delle buste, sia le argomentazioni fornite dal Consiglio di Stato sul tema – che sostengono la *ratio* degli interventi legislativi volti a estendere, ancorché limitatamente nel tempo, l’operatività dell’istituto – portano ad escludere profili di incompatibilità con le esigenze di imparzialità e trasparenza dell’azione amministrativa.

---

discrezionale (si pensi ai casi di illecito professionale); (ii) la possibilità di influenza sulle soglie di esclusione automatica della partecipazione di imprese non in possesso dei dovuti requisiti; (iii) il possibile aumento del contenzioso (si pensi al miglior offerente che si vede escluso a seguito della verifica dei requisiti).

<sup>6</sup> All’indomani dell’emanazione del D.L. 32/2019, la lettera dell’art. 36, comma 5 così recitava: “*Le stazioni appaltanti possono decidere che le offerte siano esaminate prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti. Tale facoltà può essere esercitata se specificamente prevista nel bando di gara o nell’avviso con cui si indice la procedura. Se si avvalgono di tale facoltà, le stazioni appaltanti verificano in maniera imparziale e trasparente che nei confronti del miglior offerente non ricorrano motivi di esclusione e che sussistano i requisiti e le capacità di cui all’articolo 83 stabiliti dalla stazione appaltante; tale controllo è esteso, a campione, anche sugli altri partecipanti, secondo le modalità indicate nei documenti di gara. Sulla base dell’esito di detta verifica, si procede eventualmente a ricalcolare la soglia di anomalia di cui all’articolo 97. Resta salva, dopo l’aggiudicazione, la verifica sul possesso dei requisiti richiesti ai fini della stipula del contratto*”.

<sup>7</sup> L’istituto appare del resto ontologicamente incompatibile con gli altri tipi di procedura previsti dall’ordinamento.

Prendendo le mosse dalle applicazioni che la giurisprudenza ha fornito in materia, risulta possibile far discendere come principio inderogabile in ordine alla scansione delle fasi di gara, nonché in ordine al rapporto intercorrente tra offerta tecnica ed economica, la regola di creazione pretoria in base alla quale solo le offerte tecniche devono essere esaminate prima delle offerte economiche<sup>8</sup>.

A tal riguardo, atteso che non risultano pronunce della giurisprudenza amministrativa in ordine ai risvolti applicativi della previa conoscenza delle offerte tecniche ed economiche rispetto alla documentazione amministrativa, si è posta la questione se il principio di creazione giurisprudenziale di logica sequenzialità delle fasi, in assenza di un'espressa previsione normativa, possa applicarsi estensivamente per sostenere che la conoscenza anticipata dell'offerta tecnica ed economica rispetto a quella amministrativa risulti idonea ad alterare l'attività discrezionale di valutazione delle offerte amministrative in quanto ne risulterebbe mutata la normale scansione temporale della gara<sup>9</sup>.

Una possibile chiave di lettura della questione è rinvenibile nelle argomentazioni fornite dalla sentenza del Consiglio di Stato, n. 6017, Sez. V, del 2 settembre 2019<sup>10</sup>, la quale, in riforma della sentenza del T.a.r. Toscana n. 1391/2018, ha affermato che il principio di razionalità procedimentale nell'apertura delle buste risulta preordinato ad evitare il rischio di compromissione della garanzia di imparzialità della valutazione della componente tecnica dell'offerta. Come si legge nella sentenza, *“Nessun dubbio che sussista, quindi, un preciso ordine di apertura delle buste contenenti, nella necessaria forma pluristrutturata, l'offerta (prima la busta con la documentazione amministrativa; quindi la busta contenente l'offerta tecnica; infine la busta contenente l'offerta economica); tuttavia, mentre l'inversione che interessa i profili economici e quelli tecnici altera inesorabilmente la regolarità della procedura, ciò non accade nel caso in cui l'inversione riguardi l'apertura della busta contenente la documentazione amministrativa, che non compromette in modo sostanziale i valori in gioco e che deve riguardarsi quale mera irregolarità”*.

Alla luce di quanto esposto, come peraltro suggerito dall'analisi statistica presentata nell'appunto, si può dunque ritenere che l'istituto dell'inversione procedimentale rappresenti una modalità di esame delle offerte alternativa e vantaggiosa per la stazione appaltante.

---

<sup>8</sup> Siffatto principio è legato a filo doppio al divieto di includere nell'offerta tecnica elementi che consentano di ricostruire l'offerta economica.

<sup>9</sup> Sulla questione, E. Carloni, *Inversione procedimentale: meccanismo procedurale alternativo o derogatorio?* Urbanistica e Appalti n. 6, 2020.

<sup>10</sup> La pronuncia trae origine da un ricorso presentato avverso una procedura negoziata - pubblicata in un momento antecedente all'adozione di un'espressa previsione normativa che attribuisse alle stazioni appaltanti operanti nei settori ordinari la facoltà di prevedere il meccanismo dell'inversione - caratterizzata da una scansione temporale per cui l'apertura della busta economica precedeva quella della busta amministrativa.

### 3. Le fonti informative

L'obiettivo della presente analisi è di fornire alcune evidenze sull'estensione del ricorso all'inversione procedimentale nelle procedure di affidamento dei contratti di lavori e sui suoi effetti sulla durata di tali procedure. L'analisi si concentra quindi sulle categorie di affidamento per le quali il D.L. Sbloccacantieri e la relativa Legge di conversione hanno esteso la possibilità di ricorrere a tale istituto, ossia gli affidamenti che avvengono attraverso procedure competitive aperte nei settori ordinari.

Il campione di riferimento è costituito da tutte le procedure di affidamento di lavori nei settori ordinari (i) gestite dalle Amministrazioni comunali, (ii) avviate<sup>11</sup> tra il 1° gennaio 2017 e il 30 giugno 2022, (iii) di importo complessivo pari ad almeno 40.000 euro e (iv) eseguite per mezzo di procedura competitiva aperta. Sono esclusi i contratti di concessione e disponibilità, nonché gli affidamenti in economia. Le informazioni riguardanti queste procedure sono tratte dai dati messi a disposizione dall'Autorità nazionale anticorruzione nell'ambito del progetto Anac Open Data. Si tratta, nel complesso, di circa 14.600 affidamenti. Di questi, circa i tre quarti si sono conclusi (con l'aggiudicazione o esito negativo definitivo) entro il primo semestre del 2022. Tuttavia, le principali informazioni collegate all'evento di aggiudicazione, quali il numero dei partecipanti, la data e il ribasso vincente, sono disponibili per meno dell'80 per cento delle gare aggiudicate e, quindi, per meno del 60 per cento del campione considerato.

I dati Anac, inoltre, non consentono di individuare per quali procedure si sia fatto ricorso all'inversione procedimentale. Si è dunque utilizzata una base informativa gestita da Telemat, un soggetto privato, che consente la ricerca di specifici elementi direttamente nei documenti associati a ogni Codice identificativo di gara. La presenza della stringa di testo "inversione procedimentale" nei documenti è segno sicuro dell'avvenuto ricorso a tale istituto e viene adottata come indicatore del fenomeno in questa analisi. Va tuttavia tenuto presente che (i) è possibile che in alcuni casi non sia stato possibile effettuare una ricerca testuale all'interno dei documenti di gara, ad esempio per la scarsa qualità o addirittura l'assenza dei documenti stessi; (ii) è possibile che gli enti aggiudicatori non abbiano utilizzato la stringa "inversione procedimentale" per segnalare la decisione di ricorrere all'istituto. L'indicatore da noi utilizzato produrrebbe quindi una sottostima della reale incidenza del ricorso all'inversione.

### 4. Il ricorso all'inversione procedimentale

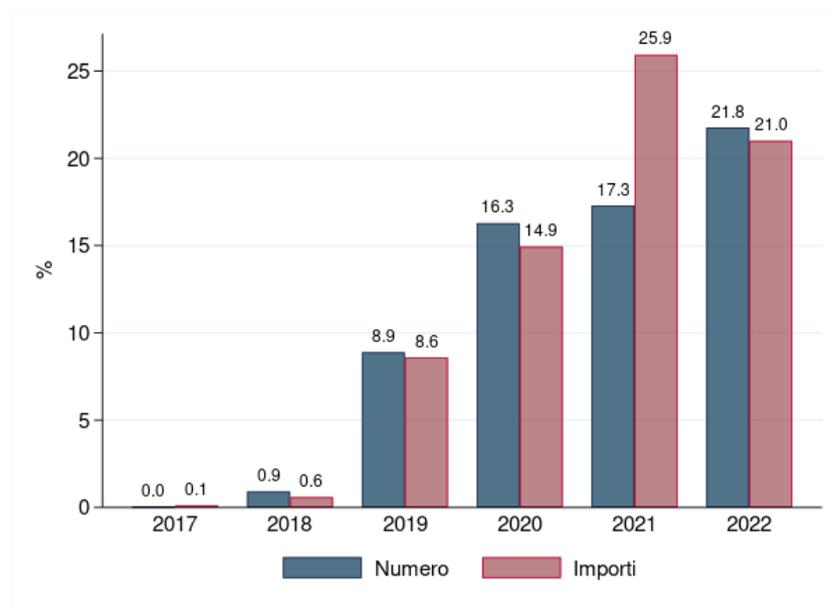
La Figura 1 mostra che, nel complesso, il ricorso all'inversione procedimentale rimane un evento sottodimensionato, sebbene il suo utilizzo risulti in crescita. L'istituto risulta pressoché inesistente fino al 2018, come da indicazioni di legge<sup>12</sup>. A partire dal 2019, è stato sempre più utilizzato, sia in termini di numero di affidamenti sia di importi complessivi. In base ai dati più recenti, la sua diffusione ha superato il 20 per cento delle procedure.

---

<sup>11</sup> Nelle procedure competitive, la data di avvio coincide con la data di pubblicazione del bando.

<sup>12</sup> Peraltro, le poche procedure avviate negli anni 2017 e 2018 per le quali risulta essere stata utilizzata l'inversione potrebbero essere caratterizzate da un'errata attribuzione dell'avvio della procedura a questi anni nei dati originari.

**Figura 1 – Ricorso all’inversione procedimentale**  
(valori percentuali)



Nota: Quota di procedure e di importo totale per cui si è fatto ricorso all’inversione procedimentale in ciascun anno. Le statistiche sono calcolate su tutta la popolazione di riferimento. I valori riferiti al 2022 riguardano il primo semestre dell’anno e potranno essere soggetti ad aggiornamenti. Fonti: Anac, Telemat.

La Figura 2 mostra che la diffusione dell’inversione procedimentale varia in base alle caratteristiche delle procedure e delle amministrazioni che le gestiscono. Il pannello (a), in alto a sinistra, segnala che il ricorso all’istituto è più frequente tra le amministrazioni più grandi, cioè quelle con oltre 30.000 abitanti, che nel complesso hanno gestito un terzo degli affidamenti. Tali enti hanno fatto uso dell’inversione in oltre un terzo degli affidamenti del primo semestre del 2022. Per tale categoria, inoltre, la quota di affidamenti con inversione procedimentale mostra una forte crescita, mentre tra le amministrazioni più piccole la diffusione dell’istituto si è attestata attorno al 7 per cento a partire 2020. Il pannello (b), in alto a destra, mostra che l’utilizzo dell’istituto negli enti locali è sensibilmente più diffuso nel Centro Nord, dove nel 2022 avrebbe raggiunto il 40 per cento delle procedure. Nel Mezzogiorno, invece, l’inversione procedimentale caratterizza poco più del 10 per cento degli affidamenti, sebbene anche in queste regioni la sua diffusione appaia in crescita.

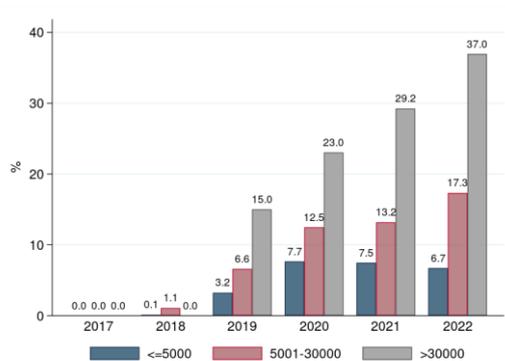
Il pannello (c), in basso a sinistra, offre una analisi per classi di importo: nell’ambito di un generale *trend* di crescita per la maggior parte delle categorie, se fino al 2021 l’inversione era stata più frequente nelle fasce di importo intermedie, nel 2022 si è assistito a un forte aumento della quota di affidamenti con inversione sopra la soglia europea, che ha raggiunto quasi il 30 per cento nel 2022; l’inversione procedimentale resta invece più rara per i contratti di importo inferiore ai 150.000 euro.

Il pannello (d), infine, mostra che l’inversione è utilizzata in tutte le macro-categorie di lavori pubblici. Sino al 2021, essa era più diffusa tra le opere viarie, ma i dati del 2022 segnalerebbero una chiusura del divario tra queste e le altre categorie generali, compresa la costruzione di edifici.

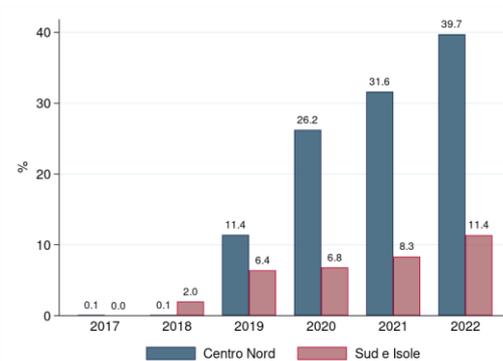
**Figura 2 – Ricorso all’inversione procedimentale: scomposizione per caratteristiche della procedura**

(valori percentuali)

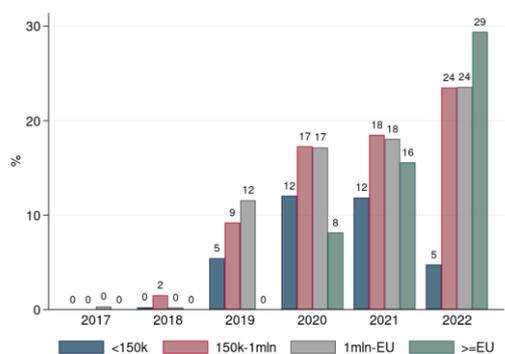
(a) *Numero di abitanti dell’amministrazione comunale*



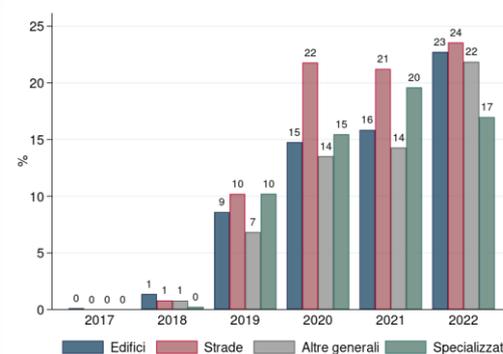
(b) *Area geografica*



(c) *Classi di importo a base d’asta*



(d) *Categorie di lavori*



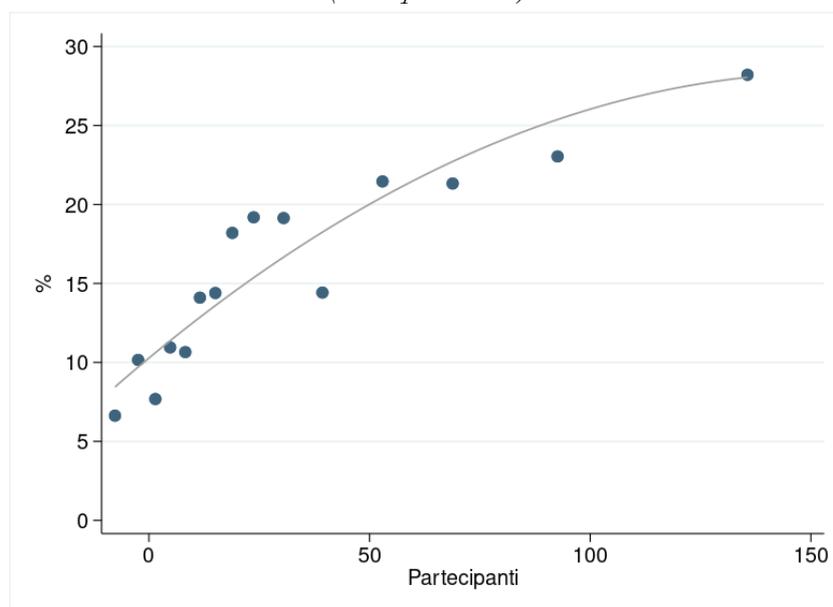
Nota: Quota di procedure e di importo totale per cui si è fatto ricorso all’inversione procedimentale in ciascun anno. Le statistiche sono calcolate sui sottoinsiemi della popolazione di riferimento per le quali è valorizzata la variabile di scomposizione: (a) dimensione in termini di popolazione dell’amministrazione appaltante; (b) area geografica per le sole stazioni appaltanti locali; (c) classi dimensionali del valore dei contratti; (d) categorie di lavori (basate sulla classificazione SOA). I valori riferiti al 2022 riguardano il primo semestre dell’anno e potranno essere soggetti ad aggiornamenti. Fonti: Anac, Telemat.

## 5. Inversione procedimentale e durata della procedura di affidamento

La natura dell’inversione procedimentale, che consente all’amministrazione di non dover eseguire operazioni dalle tempistiche potenzialmente onerose, suggerisce che gli affidamenti per i quali vi si è fatto ricorso possano aver avuto durate più contenute, specialmente laddove l’amministrazione avesse previsto la partecipazione di un consistente numero di imprese. Il vantaggio nell’utilizzo dell’istituto da parte della stazione appaltante, infatti, sarà tanto più elevato quante più imprese parteciperanno alla procedura. A conferma di quest’aspetto, la Figura 3 mostra che sussiste una relazione crescente tra numero di partecipanti e quota di procedure con inversione procedimentale, a parità di tutte le caratteristiche studiate nella

Figura 2 e di un indicatore che identifica le procedure avviate nel contesto dei programmi di coesione territoriale<sup>13</sup>.

**Figura 3 – Numero di partecipanti e ricorso all’inversione procedimentale**  
(valori percentuali)



Nota: Quota di procedure per cui si è fatto ricorso all’inversione procedimentale nel periodo 2019-2022, per 15 quantili della distribuzione del numero dei partecipanti, troncata a 200 unità (residui rispetto alle variabili della Figura 2 e all’indicatore di afferenza ai programmi di coesione territoriale). La linea continua mostra l’interpolazione quadratica. Le statistiche sono calcolate sull’insieme delle procedure aggiudicate per le quali è disponibile il numero dei partecipanti. I valori riferiti al 2022 riguardano il primo semestre dell’anno e potranno essere soggetti ad aggiornamenti. Fonti: Anac, Telemat.

Una conferma empirica del legame tra inversione e minori durate delle procedure di affidamento basata su dati recenti non può però affidarsi al mero confronto tra le durate effettive delle procedure con e senza inversione procedimentale, a causa di una distorsione nota come *survival bias*, per la quale man mano che ci si avvicina al momento dell’osservazione, le durate calcolabili si riferiscono solo alle procedure più brevi<sup>14</sup>.

Tuttavia, è possibile procedere a un confronto tra le distribuzioni della durata nei due sottoinsiemi di affidamenti individuati dall’utilizzo o meno dell’inversione. La Figura 4 considera tre orizzonti di riferimento (90, 120 e 180 giorni), approssimativamente corrispondenti al venticinquesimo, cinquantesimo e settantacinquesimo percentile della

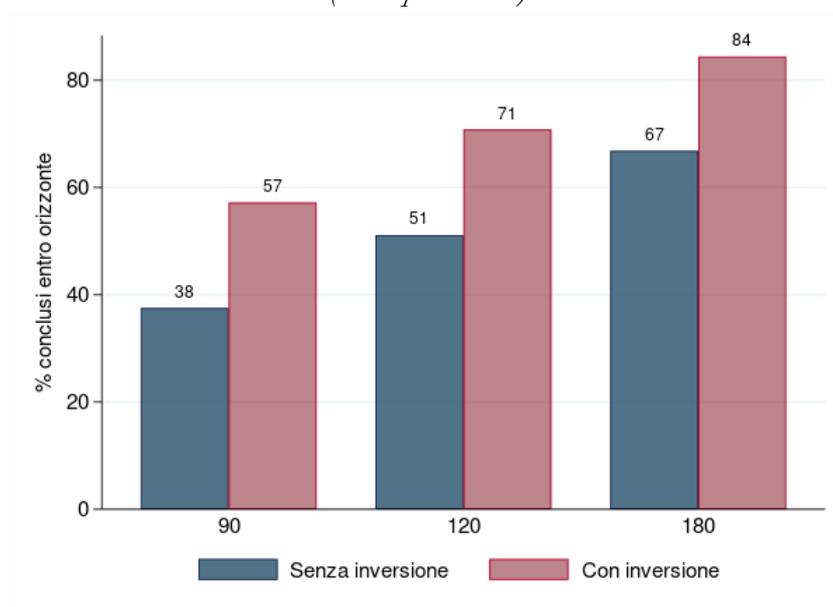
<sup>13</sup> Trattandosi di opere particolari per finalità e fonti di finanziamento, queste sono soggette a dinamiche parzialmente distinte da quelle degli altri contratti di lavori (cfr. ad es. C. Carlucci, C. Giorgiantonio, T. Orlando, *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza n. 538, dicembre 2019).

<sup>14</sup> Per una più dettagliata spiegazione del problema e delle soluzioni adottate anche in questa analisi, cfr. A. Baltrunaite, T. Orlando, G. Rovigatti, *The implementation of public works in Italy: institutional features and regional characteristics*, Banca d’Italia, Questioni di economia e finanza n. 659, dicembre 2021.

distribuzione delle durate osservate di tutti gli affidamenti avviati nel biennio 2017-2018<sup>15</sup>. Nell'analisi riportata, la durata coincide con l'intervallo tra l'avvio della procedura e l'aggiudicazione finale. Utilizzando una definizione "estesa" della fase di affidamento e ricomprendendo in questa anche il periodo intercorrente tra l'aggiudicazione e la stipula del contratto, si ottengono risultati qualitativamente simili.

Per ciascuno degli orizzonti selezionati, si riporta la quota di affidamenti con e senza inversione conclusi entro tale orizzonte. In tutti e tre i casi, la quota di procedure concluse entro l'orizzonte è sensibilmente più elevata per quelle con inversione. Si dà conferma, dunque, che la presenza di inversione procedimentale si associa a durate inferiori della fase di affidamento. In effetti, la metodologia qui adottata consente di stimare la durata mediana dei due gruppi di procedure, che risulta pari a circa 120 giorni per le procedure senza inversione e poco più di 80 per quelle con inversione.

**Figura 4 – Inversione procedimentale e durata dell'affidamento**  
(valori percentuali)



Nota: Quota percentuale delle procedure aperte nel comparto dei lavori che si sono concluse entro ciascun orizzonte (90, 120, 180 giorni), in base al ricorso o meno all'inversione procedimentale. Le statistiche sono calcolate sul sottoinsieme della popolazione di riferimento costituito dalle procedure avviate dal 2017 a tutto il 2020, operando una correzione per tenere conto del fatto che esiste una quota strutturale di procedure per le quali l'aggiudicazione non avviene entro alcun orizzonte (o il dato non diviene mai disponibile nei dati Anac). Fonti: Anac, Telemat.

Infine, la Tavola 1 mostra i coefficienti di correlazione relativi all'indicatore di presenza dell'inversione e alla probabilità di chiusura della procedura di affidamento entro 90, 120 o 180 giorni, stimati in un'analisi di regressione che include le principali caratteristiche della procedura come controlli. I risultati confermano che il divario segnalato dalla Figura 3 non è

<sup>15</sup> L'assunzione implicita è che le procedure avviate in questi anni non siano affette da survival bias poiché sufficientemente lontane dalla data di osservazione dei dati. Di conseguenza, esse non dovrebbero essere caratterizzate da una quota sostanziale di procedure ancora non concluse e fornirebbero una distribuzione affidabile dei tempi di durata delle procedure.

determinato dalla diversa distribuzione delle caratteristiche nei due gruppi di procedura: anche controllando per tali fattori, le procedure con inversione hanno una probabilità più alta di 15,4 punti percentuali di concludersi entro 3 mesi, di 16,3 punti percentuali entro 4 mesi, di quasi 15 punti percentuali entro 6 mesi.

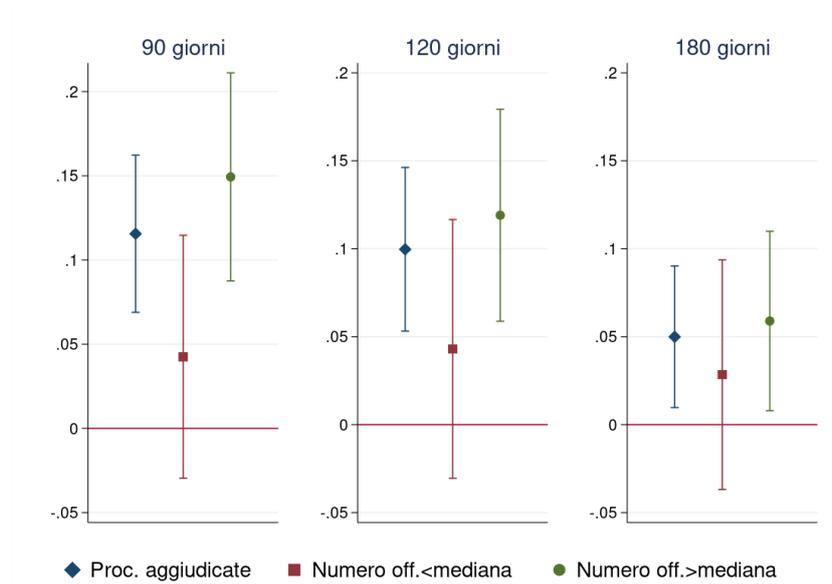
**Tavola 1 – Correlazione tra inversione e tempi di affidamento**

	(2)	(3)	(4)
<i>Quota conclusa entro:</i>	<i>90 giorni</i>	<i>120 giorni</i>	<i>180 giorni</i>
Inversione	0.154*** (0.019)	0.163*** (0.020)	0.148*** (0.021)
N. osservazioni	9,982	9,982	9,982
R <sup>2</sup> corretto	0.094	0.104	0.117

Sono inclusi i seguenti controlli, definiti come indicatori delle categorie mostrate nella Figura 2: dimensione della stazione appaltante, localizzazione geografica della stazione appaltante, dimensione del contratto, categoria di lavoro. Sono altresì inclusi un indicatore dell'afferenza del contratto ai programmi di coesione territoriale ed effetti fissi di anno. L'analisi è condotta sulle procedure avviate entro il 2021.

La Figura 5 riporta, per ciascun orizzonte temporale, il coefficiente associato alla presenza dell'inversione stimato con lo stesso modello utilizzato nella Tavola 1, applicato dapprima alle procedure per cui è disponibile il numero di offerte presentate e in seguito, tra queste, a quelle con numero di offerte inferiore e superiore alla mediana del campione. La Figura mostra che la correlazione tra inversione e minore durata si concentra soprattutto tra le procedure con un numero di offerenti superiore alla mediana complessiva.

**Figura 5 – Inversione procedimentale, durata dell'affidamento e numero di offerte**



Nota: Coefficienti di correlazione condizionata tra presenza dell'inversione procedimentale e probabilità di conclusione entro ciascun orizzonte temporale. I *marker* rappresentano le stime dei coefficienti relativi alla variabile "Inversione" (cfr. Tavola 1) nel campione di tutte le procedure aggiudicate con informazioni sul numero dei partecipanti e, tra queste, rispettivamente in quelle con un numero di offerte inferiore e superiore alla mediana del campione. Le barre verticali denotano gli intervalli di confidenza al 95%. Sono utilizzati i controlli specificati nella Nota alla Tavola 1.

L'analisi appena esposta si basa sull'ipotesi che, al di là di una comune quota fisiologica di "mancate aggiudicazioni", le procedure di affidamento di cui non si osserva ancora un termine siano semplicemente destinate a chiudersi in un tempo maggiore di quello osservabile. Tuttavia, l'istituto stesso dell'inversione procedimentale potrebbe anche associarsi a una diversa probabilità di giungere all'aggiudicazione *tout court*. A causa della distorsione nei dati di durata, non è possibile testare compiutamente questa ipotesi. Un'evidenza in questo senso può però essere ottenuta limitando l'analisi alle classi di importo più basse: i contratti in questo insieme sono caratterizzati da affidamenti sostanzialmente più brevi il che, insieme a un'opportuna limitazione dei dati all'anno 2020, consente di interpretare le aggiudicazioni non ancora osservate come definitivamente mancate. Ne risulta, ad esempio, che per i contratti di importo inferiore a 1 milione di euro, il tasso di mancata aggiudicazione è inferiore di 10 punti percentuali negli affidamenti con inversione<sup>16</sup>.

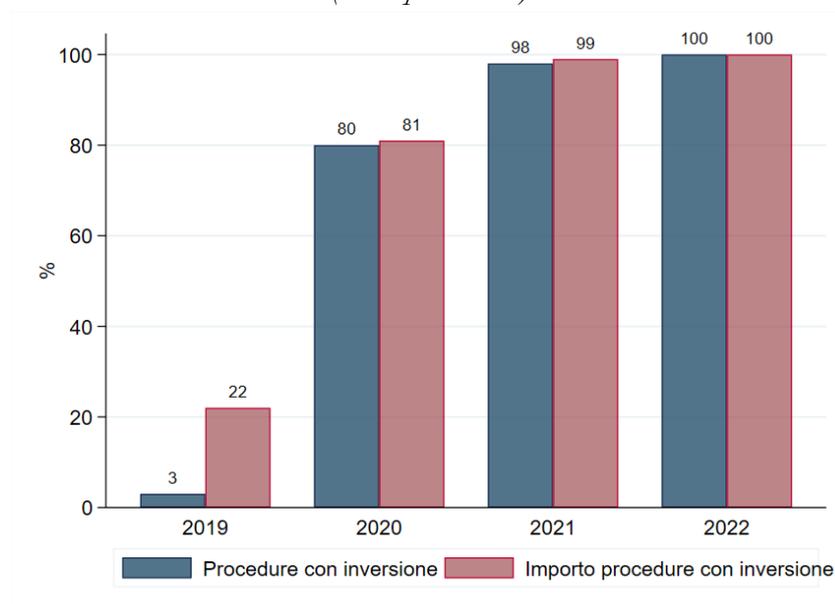
<sup>16</sup> Il tasso di mancata aggiudicazione è stimato al 20 per cento nelle procedure senza inversione e al 10 in quelle con inversione. Nel considerare i valori assoluti, tuttavia, si deve tenere conto del fatto che una parte di queste aggiudicazioni mancate potrebbe riflettere la mancata comunicazione ad Anac dell'avvenuta aggiudicazione. La differenza di 10 punti percentuali menzionata nel testo è tuttavia una valida stima della diversità dei due gruppi di affidamenti, se si assume che la quota di aggiudicazioni non comunicate non differisca tra i gruppi stessi.

## 6. L'utilizzo dell'inversione procedimentale negli appalti della Banca d'Italia

Anche l'esperienza direttamente maturata della Banca d'Italia attraverso il Servizio Appalti conduce a conclusioni sostanzialmente analoghe in termini di impiego dell'inversione e di minore durata delle procedure.

Per ciò che concerne il dato relativo all'utilizzo dell'istituto dell'inversione procedimentale dalla Figura 6 si osserva come, in un campione composto dalle procedure aperte, indistintamente per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, avviate e aggiudicate tra il 2019 e il 2022, quale che sia il criterio di aggiudicazione utilizzato, il ricorso all'istituto risulta in forte crescita nel tempo sia in termini di numero di gare, sia di importi complessivi, sino a raggiungere il 100% nel 2022.

**Figura 6 – Ricorso all'inversione procedimentale in Banca d'Italia**  
(valori percentuali)



Nota: Quota percentuale delle procedure aperte presso la Banca d'Italia e dei relativi importi per le quali si è fatto ricorso all'inversione procedimentale, tra 2019 e 2022. Fonte: Servizio Appalti della Banca d'Italia.

Relativamente al rapporto tra ricorso all'inversione e durata dei tempi della fase di valutazione amministrativa, quelle condotte utilizzando tale istituto fanno registrare un risparmio medio pari a 23 giorni, in linea con quanto evidenziato nella presente analisi.

## 7. Conclusioni

Il lavoro mostra una correlazione tra ricorso all'inversione procedimentale e riduzione dei tempi di chiusura della procedura di selezione. L'utilità dello strumento appare tanto più significativa per il segmento dei lavori pubblici, caratterizzato da un'elevata frammentazione sotto il profilo dell'offerta<sup>17</sup>. È plausibile, infatti, ritenere che a un più elevato numero di partecipanti possa corrispondere un maggiore risparmio di tempo e una maggiore semplificazione dell'attività amministrativa nelle procedure con inversione procedimentale, rispetto a quelle svolte con modalità di apertura tradizionale.

A ciò si aggiunge il fatto che il settore si caratterizza, da un lato, per una legislazione urbanistica e ambientale fortemente assistita da sanzioni di rilevanza penale e amministrativa e, dall'altro, risulta tra i settori più esposti agli infortuni sul lavoro<sup>18</sup>, tutte fattispecie che implicano durante la fase di apertura della busta amministrativa un'attenta valutazione dell'incidenza delle stesse sulla "affidabilità" dell'operatore e comportano non di rado l'attivazione di uno specifico contraddittorio oltre che il rischio di una contestazione giudiziale dell'eventuale provvedimento espulsivo.

Al netto, pertanto, di ulteriori e successive analisi sull'efficacia dello strumento e su eventuali implicazioni procedurali con altri istituti<sup>19</sup>, andrebbe colta la possibilità di stabilizzare l'istituto al fine di ridurre i tempi di realizzazione degli investimenti pubblici. In tale direzione, va segnalata con favore la scelta compiuta dal Consiglio di Stato – delegato<sup>20</sup> dal Governo alla redazione del nuovo Codice dei contratti pubblici – di inserire nel Libro II, parte V, titolo V, art. 107 dello Schema preliminare di Codice dei contratti pubblici la previsione per cui *“nelle procedure aperte, la stazione appaltante può disporre negli atti di gara che le offerte siano esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti”*, in tal modo conferendo certezza giuridica e stabilità alla disposizione attualmente presente nel Codice vigente solo in via provvisoria.

---

<sup>17</sup> Fonte: Relazione annuale Anac, che nel 2021 ha registrato oltre 25 mila imprese del settore edile.

<sup>18</sup> <https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/news-ed-eventi/news/news-dati-inail-costruzioni-2022.html>.

<sup>19</sup> Quale, ad esempio, quello della cd. "cristallizzazione" o "invarianza" della graduatoria.

<sup>20</sup> In attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici".

## Riferimenti bibliografici

- A. Baltrunaite, T. Orlando, G. Rovigatti, *The implementation of public works in Italy: institutional features and regional characteristics*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 659, dicembre 2021
- E. Carloni, *Inversione procedimentale: meccanismo procedurale alternativo o derogatorio?*, Urbanistica e Appalti n. 6, 2020.
- C. Carlucci, C. Giorgiantonio, T. Orlando, *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 538, dicembre 2019