



Commercio

Turismo

**Appalti
pubblici
di servizi**



Luca Pellegrini

Stefano Landi

Pierdanilo Melandro

Osservatorio sul terziario di mercato

2020-2021





Osservatorio sul terziario di mercato

2020-2021



Centro Studi

Nel 2007 nasce, quale diramazione organizzativa del Ce.Mu. Centro Multiservizi, il Centro studi sociali per il terziario, turismo e servizi Filcams CGIL, al fine di promuovere e coordinare studi e ricerche in campo sociale e del lavoro e sulle tematiche previdenziali, assistenziali e assicurative.

L'azione e l'organizzazione del Centro studi ruotano attorno a una serie di ambiziosi progetti, che puntano alla promozione, all'attuazione e al coordinamento di attività di studio e ricerca nei settori sindacale e del lavoro, della previdenza e della sicurezza sociale, del welfare contrattuale e della responsabilità sociale delle imprese.

Si tratta di progetti di ampio respiro e di grande spessore culturale, sempre con un occhio di riguardo agli scenari, alle tematiche, all'evoluzione e alle innovazioni, sia a livello nazionale sia internazionale, che caratterizzano i comparti del terziario, del turismo e dei servizi.

Particolarmente importante è il lavoro realizzato dal Centro studi per l'Osservatorio sul terziario di mercato, progetto avviato nel 2011 in collaborazione con alcuni tra i maggiori esperti nel settore e condotto continuativamente, seppur con tempistiche e uscite differenti. I dati dell'Osservatorio offrono un insieme articolato e puntuale di informazioni di carattere tecnico, elementi indispensabili di conoscenza nel confronto negoziale tra le parti sociali e nella difesa delle condizioni e dei diritti dei lavoratori.

Il Centro studi cura la raccolta, conservazione e catalogazione, in un apposito archivio storico informatico, di pubblicazioni e materiale documentario relativo all'attività sindacale e alle tematiche del lavoro.

Per il conseguimento e nell'ambito di tali finalità il Centro studi si mette in relazione con organismi universitari e altri enti e gruppi di ricerca, e si avvale della consulenza di ricercatori, studiosi ed esperti nel campo delle problematiche individuate. Si occupa inoltre di promuovere e stimolare forme di incontro, scambio, comunicazione e confronto, nonché di divulgazione e di collaborazione scientifica interdisciplinare, anche attraverso l'organizzazione di convegni, seminari e ogni altra iniziativa volta a valorizzare, approfondire e diffondere il materiale culturale e informativo prodotto.



Centro Multiservizi

Il Centro Multiservizi Ce.Mu. svolge la propria attività nel settore editoriale, della ricerca, della formazione e informazione, della promozione del sistema bilaterale.

In relazione a un'area così vasta e complessa, l'offerta di Ce.Mu. si concretizza in una serie di servizi che rispondono a specifiche esigenze e si sviluppano su più versanti:

- pubblicazione di studi, ricerche, materiale informativo e volumi di pregio ad alto valore culturale, propri e di terzi, anche di carattere digitale, relativi alla sfera sociale e lavorativa;
- impostazione e allestimento di campagne informative e servizi promozionali connessi alla sua attività;
- gestione di siti internet dedicati al settore del terziario e al suo sistema bilaterale, attraverso la redazione di contenuti, notizie, approfondimenti e di una newsletter periodica che rappresentano un efficace strumento di promozione e conoscenza per aziende, lavoratori, professionisti del settore;
- formazione professionale e sindacale;
- organizzazione di seminari, congressi, convegni e incontri tematici;
- attuazione di capillari campagne informative sulle tematiche previdenziali, assistenziali e assicurative e costruzione, sul territorio, di un servizio di rete al fine di far conoscere a lavoratrici e lavoratori le modalità per usufruire delle prestazioni e dei rimborsi;
- in stretto e costante collegamento con l'Ufficio Stampa Filcams CGIL, Ce.Mu. infine è di supporto a Filcams nella fornitura di servizi connessi all'attività di ufficio stampa e videoconferenza.

La sede operativa è in Viale Glorioso,11 00153 Roma • Sito web: www.ce-mu.it • e-mail: info@ce-mu.it

Indice

PARTE I - COMMERCIO 10

Capitolo 1 - LA DISTRIBUZIONE ITALIANA ALLE SOGLIE DELLA PANDEMIA: I TREND IN ESSERE 12

- 1.1 - La digitalizzazione: dall'e-commerce all'omnicanalità 12
- 1.2 - Integrazione verticale: crescita dei monomarca e dominanza dei sistemi integrati 17
- 1.3 - Ritorno al vicinato: crisi delle grandi superfici e dei centri commerciali 19
- 1.4 - Sostenibilità: controllo dei fornitori e delle filiere 23

Capitolo 2 - GLI EFFETTI DELLA PANDEMIA SULLA DISTRIBUZIONE 28

- 2.1 - I comportamenti d'acquisto: composizione della spesa e formati utilizzati 28
- 2.2 - L'accelerazione digitale: la distribuzione italiana verso l'omnicanalità 36

Capitolo 3 - LE NUOVE TRAIETTORIE DI SVILUPPO DELLA DISTRIBUZIONE 40

- 3.1 - Omnicanalità: un modello da realizzare per tutti i player 40
- 3.2 - E-grocery: le possibili strade per l'omnicanalità nella GDO 44
- 3.3 - Le altre eredità della pandemia: smart working e ritorno ai quartieri 48
- 3.4 - Nuovi modelli di offerta: le implicazioni per il lavoro 50

PARTE II - TURISMO 54

Capitolo 1 - PRIMA E DOPO IL COVID-19 56

- 1.1 - Una domanda senza freni 56
- 1.2 - Offerta tradizionale vs piattaforme digitali 59
- 1.3 - Il lavoro e la crescita di un settore performante 60
- 1.4 - Gli effetti della pandemia 62
- 1.5 - La prossimità come ancora di salvezza 63
- 1.6 - L'accelerazione del digitale, specie nella ristorazione 65
- 1.7 - Il lavoro e le chiusure che hanno fermato il comparto 67

Capitolo 2 - IL FUTURO DEL SETTORE TURISTICO	69
2.1 - Nuovi valori di riferimento	69
2.2 - Investimenti e sviluppo	72
2.3 - Digitalizzazione	74
2.4 - Lavoro	74
APPENDICE PARTE 2: DATI STATISTICI	77
PARTE III - APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI	120
INTRODUZIONE	122
Capitolo 1 - LE MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DELLA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA	125
1.1 - Il decreto Semplificazioni-bis: aggiornamenti in merito ai contratti pubblici	125
1.2 - Guida ai principali cambiamenti in materia di subappalto	141
1.3 - Criteri sociali negli appalti per valutare i concorrenti	147
1.4 - Le novità in materia di appalti pubblici	149
Capitolo 2 - APPROFONDIMENTI TEMATICI	172
2.1 - L'evoluzione della tutela dei lavoratori nei contratti pubblici e il caso dell'Emilia-Romagna	172
2.2 - I criteri premiali nelle Linee guida per le pari opportunità di genere e generazionali e l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici del PNRR	174
2.3 - Focus in materia di subappalto	178
Capitolo 3 - ANALISI DEL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI PER GLI ANNI 2016-2021	207
3.1 - L'andamento delle procedure di affidamento: dinamica complessiva e categorie merceologiche in dettaglio	207
3.2 - La stima delle aggiudicazioni	211
3.3 - Le adesioni ad accordi quadro e convenzioni	215
3.4 - Caratteristiche delle procedure di affidamento e del mercato	218
3.5 - Gli indicatori	222

3.6 - La centralizzazione della committenza: gli accordi quadro delle centrali uniche di committenza e dei soggetti aggregatori	228
3.7 - Gli calcolo degli indicatori: ribasso medio, numero partecipanti e tempi medi di espletamento delle gare	235
APPENDICE PARTE 3: DATI STATISTICI	240





Commercio

A cura di **Luca Pellegrini** (TradeLab)

Capitolo 1

La distribuzione italiana alle soglie della pandemia: i trend in essere

1.1 - La digitalizzazione: dall'e-commerce all'omnicanalità

La digitalizzazione è andata conquistando spazi crescenti in tutti i settori e in tutti i processi economici. Nella distribuzione il fenomeno più rilevante, che ha iniziato a trasformare in modo strutturale le fondamenta di un settore che si è spesso mosso con lentezza nell'adottare nuove tecnologie e nuovi modelli organizzativi, si identifica anzitutto con la progressiva diffusione dell'e-commerce. Non è stato però un percorso semplice e le aspettative di molti, che immaginavano un passaggio rapido dalle vendite in negozio alle vendite online, sono state disattese. I motivi di questa lentezza, particolarmente in Italia, sono diversi nei diversi comparti della distribuzione, a seconda che essi svolgano in prevalenza l'uno o l'altro tra i due compiti fondamentali che le attività commerciali offrono nel facilitare il contatto tra chi produce e chi consuma, quello di natura logistica e quello di natura informativa.

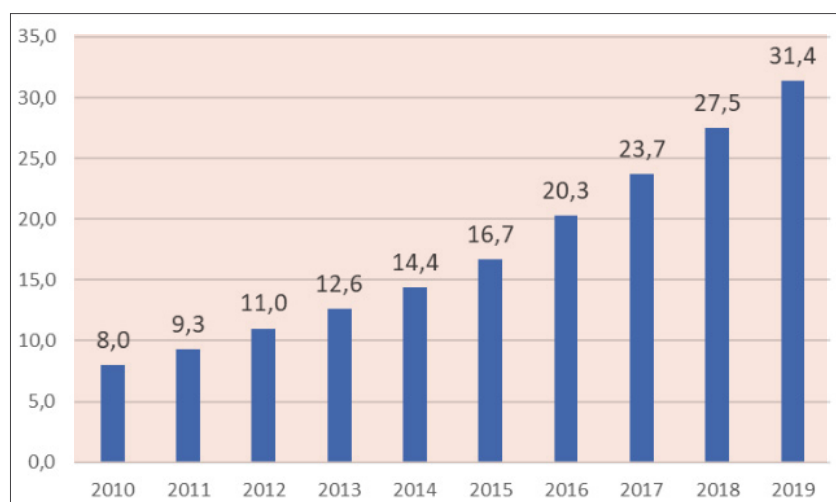
Là dove prevale la funzione logistica, principalmente nel caso dei beni banali a forte frequenza d'acquisto, l'e-commerce chiede di ribaltare il paradigma sul quale è nata e si è consolidata la distribuzione moderna e le sue tipologie di vendita, le grandi superfici a libero servizio. La diffusione di quest'ultime, a partire dal secondo dopo guerra, è infatti stata possibile grazie a un trasferimento di compiti e oneri tra imprese di distribuzione e consumatore, che ha portato quest'ultimo a spostamenti meno frequenti verso punti vendita mediamente più lontani, dove è in grado di concentrare la spesa su vasti assortimenti despecializzati e dove, grazie al libero servizio, svolge direttamente il picking e, sempre più spesso, anche il pagamento (self checkout). L'e-commerce, sovvertendo questo equilibrio e riportando in capo alle imprese sia il picking sia la domiciliazione, innesca una crescita molto forte dei costi che ha reso la diffusione del servizio lenta e difficile.

Là dove prevale invece la seconda funzione della distribuzione, quella informativa, quindi per tutti i beni, in prevalenza non alimentari semidurevoli e durevoli, che richiedono al consumatore un processo di ricerca e di confronto tra le alternative che sono presenti nel mercato, l'ostacolo all'e-commerce è stato diverso. I margini delle imprese sono spesso elevati e possono più facilmente che nell'ambito del despecializzato sostenere i costi di preparazione dell'ordine e di domiciliazione, ma l'ostacolo più forte è costituito dalla natura dell'informazione trasferibile attraverso la rete. Se infatti l'informazione necessaria non è facilmente codificabile, come, in particolare, nel caso del comparto più rilevante del non alimentare, l'abbigliamento, che richiede di valutare colori e taglie difficilmente rilevabili a video, l'acquirente percepisce un elevato rischio nell'acquisto online e ciò frena la diffusione della modalità e-commerce. Questa complicazione è stata parzialmente superata grazie al

diritto di recesso gratuito offerto al consumatore, un servizio che almeno per la componente più giovane degli acquirenti si è dimostrato risolutivo, ma a fronte di un forte aumento dei costi per le aziende.

Gli ostacoli indicati hanno avuto un ruolo più o meno marcato nei diversi contesti e in particolare in Italia hanno avuto un impatto rilevante. L'esistenza di una rete fisica capillare e ricca, la diffidenza verso una modalità di acquisto che penalizza la socializzazione, i timori sulla sicurezza dei pagamenti in rete hanno rallentato l'utilizzo dell'e-commerce nel nostro Paese. Con riferimento al periodo che va dal 2010 al 2019, prima dunque della pandemia, secondo le stime di Politecnico di Milano e Netcomm, il valore degli acquisti online dei consumatori italiani presso siti italiani e stranieri era pari a 31,4 miliardi di euro. Come mostra la Tavola 1.1, nei 10 anni considerati gli acquisti sono quasi triplicati, con una crescita che segue una dinamica molto sostenuta anche a fine periodo: +17% tra il 2016 e il 2017; +16% tra il 2017 e il 2018; +14% tra il 2018 e il 2019. Va però sottolineato che si tratta ancora di un volume di consumi molto modesto, che arriva solo a circa il 3% del totale dei consumi delle famiglie italiane.

Tavola 1.1 - Valore degli acquisti e-commerce da consumatori italiani (2010-2019, in miliardi di euro)



FONTE: NETCOMM-POLIMI.

È importante inoltre evidenziare che gli acquisti online oggi non sono più concentrati in prevalenza sui servizi, contrariamente a quanto avvenuto nella prima fase di diffusione dell'e-commerce grazie all'assenza di domiciliazione, che consente vantaggi sia alle imprese sia ai consumatori. Con il tempo la vendita di beni è infatti aumentata: nel 2017 il valore degli acquisti di beni è risultato pari a quello di servizi e da allora lo ha superato. Nel 2019, sul totale delle vendite e-commerce a consumatori finali, il 58% riguarda beni e il restante 42% servizi. Inoltre, tra il 2018 e il 2019 la crescita nella vendita di servizi è stata pari al 7% contro al 21% dei beni. Come mostra la Tavola 1.2, i tassi di variazione delle vendite tra il 2018 e il 2019 per

i due principali comparti dei beni sono elevati, non solo in quelli che, come l'abbigliamento, solo di recente hanno visto crescere le vendite online, ma anche in quelli dove esse sono ormai consolidate, come nel caso dell'elettronica di consumo. Da notare anche la crescita dell'online nell'alimentare e nei comparti dei beni di largo consumo da supermercato (grocery), la più alta tra i settori elencati nella tavola, che cominciano a mostrare volumi di vendite di qualche importanza. Nel 2019, prima che la pandemia accelerasse una serie di processi, si poteva quindi prevedere un progressivo aumento della diffusione dell'e-commerce in gran parte dei settori che producono beni, ma con dinamiche che, pur dirompenti sugli attuali assetti di mercato, sarebbero avvenute con tempi e modalità nel complesso gestibili dalle imprese di distribuzione.

Tavola 1.2 - Vendite e-commerce da siti italiani suddivisi per merceologia (2018-2019, in milioni di euro)

	2018	%	2019	%	Var. %
Informatica ed elettronica	4.437	29,5	5.252	28,9	18,4
Abbigliamento	2.832	18,8	3.292	18,1	16,2
Arredamento e home living	1.356	9	1.705	9,4	25,7
Alimentari e grocery	1.142	7,6	1.592	8,8	39,4
Editoria	956	6,3	1.053	5,8	10,1
Altri beni	4.339	28,8	5.300	29,1	22,1
Totale	15.062	100	18.194	100	20,8

FONTE: NETCOMM-POLIMI.



La diffusione delle vendite online non è però che un primo indicatore grezzo delle trasformazioni che le nuove opzioni offerte dalla rete cominciano a generare nel sistema distributivo. Riprendendo le considerazioni fatte nel Rapporto sul commercio del 2019, si possono distinguere tre fasi nel processo di digitalizzazione della distribuzione.

■ **E-commerce.**

La prima, iniziata con la nascita della rete a metà degli anni '90 del secolo scorso, è quella che si identifica più fortemente e in modo univoco con il termine e-commerce. Retailer fisici e virtuali ai quali si accede, è bene ricordarlo, in un mondo senza smartphone, con il proprio personal computer, si vedono in netta contrapposizione come modelli alternativi. Malgrado le attese di molti, la diffusione dell'e-commerce nella gran parte dei comparti si è rivelata assai più lenta del previsto. La soluzione di servizio che esso propone è infatti rallentata dal paradosso indicato sopra. Quando l'informazione fornita in rete è adeguata rispetto alla necessità dei consumatori, ma essi conoscono bene ciò che cercano perché si tratta di prodotti di uso quotidiano o di beni semplici, i margini sono bassi ed è difficile coprire i costi della domiciliazione. È il caso dei beni di largo consumo venduti dalle grandi superfici despecializzate, un comparto nel quale, dopo 20 anni di tentativi, le quote dell'e-commerce sono molto basse e le difficoltà di aumentarle ancora molto rilevanti. Quando questa condizione non si verifica e i margini di intermediazione consentono di supportare la domiciliazione, la difficoltà del retail virtuale emerge sul lato dell'informazione: quella ottenibile dal proprio personal computer, senza vedere e poter manipolare i prodotti, è troppo elementare per permettere una scelta. È il caso dell'abbigliamento dove l'e-commerce inizia a decollare grazie alla diffusione del reso gratuito e delle forme di socializzazione dei processi di acquisto che si sviluppano nei social network.

Non è quindi un caso se i cosiddetti pure click trovano un terreno ideale di crescita nei segmenti in cui questo paradosso non si verifica o è meno cogente. È ciò che avviene nella vendita di servizi, assicurazione e turismo in particolare, dove non esiste necessità di trasferimento fisico, e in settori dove l'informazione codificata in rete fornisce un adeguato supporto alla scelta e, contemporaneamente, i margini coprono i costi della domiciliazione. Non è infatti un caso se Amazon comincia a operare in un settore, quello librario, dove entrambe le condizioni si verificano.

■ **Multicanalità.**

La lentezza con cui l'e-commerce si diffonde, con alcuni fallimenti eclatanti nel periodo in cui scoppia la cosiddetta bolla delle dot-com nei primi anni 2000, consente ai retailer fisici, i brick&mortar, di avere il tempo di reagire. Si comincia a parlare di multicanalità, di offerta allo stesso tempo fisica e virtuale e di modelli click&mortar, con un approccio non più alternativo tra offerta in rete e nei punti vendita, ma come soluzioni che possano convivere in parallelo. Per chi dispone di un'infrastruttura fisica è infatti difficile immaginare di integrare da subito le due modalità di offerta e in questa fase si cerca di

gestirle in modo autonomo e lasciar decidere al cliente se usare l'una o l'altra. È un modello di offerta che però mostra subito i suoi limiti perché prezzi e assortimenti sono spesso disallineati. Finché si accede al virtuale con il proprio personal computer le incoerenze tra i due sistemi non appaiono troppo stridenti perché essi rimangono separati. Più in generale, il confronto tra retail fisico e virtuale è reso ancora vischioso per le modalità con cui avviene la ricerca di informazione: essa è infatti condotta separatamente, prima in rete e poi con una verifica mirata in uno o più punti vendita, oppure prima con una ricognizione fisica e poi con un'analisi in rete per verificare l'esistenza di una proposta di prezzo più favorevole. L'interazione fra i due canali esiste ed è rilevante, ma esiste anche una barriera che crea oneri a chi cerca di trarre vantaggio dalla multicanalità.

■ **Omnicanalità.**

A rompere questo equilibrio precario, eliminando ogni barriera, arriva la diffusione di smartphone e tablet: offerta fisica e virtuale si confrontano e sovrappongono in tempo reale e il consumatore che voglia esplorare la prima può immediatamente verificare a quali condizioni siano offerti i medesimi prodotti in rete: è lo *showrooming*. Un fenomeno che, in forme diverse, esiste da sempre nella distribuzione e va a danno degli operatori che offrono un servizio di consulenza al consumatore e a vantaggio di chi non lo offre e riesce così a proporre prezzi più bassi. Ma se un tempo lo showrooming implicava per il consumatore un costoso confronto fisico tra diverse offerte, la disponibilità di supporti mobili, smartphone e tablet consente ora di verificare ovunque, e in particolare nel punto vendita, i prezzi dell'offerta in rete. Inoltre, chi opera solo online, non avendo costi di gestione della rete fisica e relativi al servizio di consulenza che fornisce il personale, deve solo essere in grado di domiciliare il prodotto a un prezzo più basso. È il modello di business di Amazon e di tutti i retailer virtuali che operano con le stesse modalità. Come in passato, anche oggi i distributori più esposti al problema sono quelli che dipendono dalla vendita di prodotti durevoli di marca: durevoli, perché il consumatore impegna risorse rilevanti e quindi compie una ricerca attenta sul mercato, e di marca, perché sono presenti in più insegne, in forme distributive con diverse strutture di costo e, naturalmente, fra queste anche l'e-commerce. Il rischio per i punti di vendita fisici è quindi quello di diventare degli showroom dove il consumatore ottiene l'informazione di cui ha bisogno per poi acquistare in rete a un prezzo più basso.

In questa ultima fase si è così entrati in un contesto competitivo tra online e offline che porta tutte le imprese verso una soluzione cosiddetta omnichannel: è necessario mettere in essere modelli di offerta che abbiano, con pesi anche molto diversi, punti di contatto sia fisici sia virtuali, strutturati in modo tale da lasciare il consumatore libero di decidere quale supporto usare nelle diverse fasi del processo di acquisto. Un modello chiaro nella sua generalità, ma che necessita di essere realizzato entro i vincoli che vengono posti dal funzionamento dei canali nei diversi mercati e poi, in ciascuno di essi, dai diversi modelli di business e di servizio che caratterizzano i singoli operatori.

Nel 2019, prima dell'arrivo della pandemia, si poteva quindi dire che il tema dell'e-commerce, o meglio, appunto, dell'omnicanalità, era per tutti centrale e che lo si viveva sperimentando diversi modelli di risposta per capire quali equilibri si sarebbero potuti determinare. Se infatti è vero che alla domanda che alcuni si ponevano nella prima fase di diffusione dell'e-commerce – sono ancora necessari i punti vendita fisici? – la risposta è ad oggi un generalizzato sì, è ancora molto difficile dire quanti ne siano necessari e, forse ancora di più, che ruolo siano destinati a svolgere. Infatti, una parte della rete di vendita diventerà ridondante via via che una serie di funzioni verranno trasferite online e i punti vendita che rimarranno non saranno destinati solo, e talvolta neppure in prevalenza, alla tradizionale funzione di vendita, ma a più generali obiettivi di contatto one to one con il proprio cliente, quindi occasioni preziose per personalizzare l'offerta e fidelizzarlo.

1.2 - Integrazione verticale: crescita dei monomarca e dominanza dei sistemi integrati

Con l'arrivo del nuovo secolo due fenomeni hanno trasformato in modo radicale le prospettive di sviluppo del retail e rimesso in discussione gli equilibri che avevano retto per alcuni decenni. Il primo è lo sviluppo dell'e-commerce e, più in generale, il ricorso a internet per raccogliere informazione e nel caso acquistare. Il secondo è una crescente tendenza all'integrazione verticale, ovvero a proporre punti vendita che vendono solo, o quasi solo, prodotti identificati con l'insegna/marca che li propone, i negozi monomarca. Contrariamente al passato, che pur aveva visto un tasso di innovazione anche molto forte, ma limitato a quanto avveniva all'interno dei singoli comparti, e-commerce e integrazione verticale hanno progressivamente avuto un impatto trasversale che mette in discussione gli equilibri che preesistevano in tutto il settore e, da un certo punto in avanti, hanno finito per intersecarsi e rafforzarsi a vicenda.

La tendenza all'integrazione verticale si è determinata contemporaneamente a valle e a monte delle filiere. Talvolta la spinta è avvenuta dal basso ed è stato il distributore a integrarsi a monte, internalizzando la progettazione dei prodotti in assortimento e, assai più raramente, la loro produzione. In altri casi, la spinta è venuta dall'industria, che si è quindi integrata a valle iniziando a operare con reti di negozi propri o controllati contrattualmente (franchising).

Le motivazioni alla gestione verticale della filiera sono inevitabilmente diverse, nel tentativo di ciascuna delle parti, distribuzione e industria, di conseguire vantaggi competitivi, risolvendo i problemi che si trovano ad affrontare. La distribuzione cerca di ridurre la sovrapposizione degli assortimenti che rende i prezzi trasparenti e porta a una concorrenza prevalentemente su questo. Le grandi marche industriali, presenti ovunque, tendono infatti a ridurre la *store loyalty* poiché il consumatore, pur in presenza di un livello di servizio diverso, finisce per fare la sua scelta principalmente sulla base del prezzo che questi identici beni hanno nei diversi punti vendita. È una situazione che porta, anzitutto nella grande distribuzione despecializzata a base alimentare, alla nascita e alla diffusione delle marche commerciali, ma che caratterizza anche la formula del discount che propone principalmente beni con marchi di fantasia che pur

senza identificare l'insegna sono di sua proprietà. Data la natura degli assortimenti di questo tipo di distributori, molto ampi, non si parla ancora di monomarca, ma la strada è segnata. È una tendenza che si rafforza grazie al successo di alcune imprese che, con vasti assortimenti e posizionamenti mass market, dimostrano come anche in queste condizioni il monomarca sia possibile. Il caso paradigmatico è quello di Ikea, a cui si aggiungono poi i protagonisti del fast fashion come Zara, H&M, OVS, Primark e molti altri, e, nell'ambito sportivo, quello di Decathlon, che nel tempo ha sviluppato linee a marca commerciale in un settore dove sembrava molto difficile proporle con successo. In definitiva, la parziale o totale offerta di prodotti identificati con l'insegna si diffonde e mostra i suoi vantaggi sia in termini competitivi (riduzione del confronto diretto di prezzo) sia nelle performance di efficienza (velocità logistica e di risposta). L'analoga tendenza dell'industria a integrarsi a valle è sia una risposta agli spazi che si chiudono nella distribuzione sia una scelta che ha origine nel tentativo di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'interfaccia con la domanda. Lo sviluppo della marca commerciale e di punti vendita monomarca di origine distributiva ha infatti come effetto di ridurre progressivamente gli spazi di mercato per le marche industriali e di costringerle a un confronto diretto, a scaffale, con i prodotti a marchio del distributore.

Un caso che mostra con chiarezza questa situazione è quanto si è verificato nel comparto dell'intimo. Lo sviluppo di insegne come Calzedonia, Golden Lady, Intimissimi, Yamamay e Tezenis ha progressivamente ristretto il mercato per i marchi industriali che dipendevano dal commercio indipendente. Nei primi anni 2000, fatto cento il mercato servito da negozi indipendenti e catene, queste ultime avevano in Italia una quota di mercato di poco superiore al 20%. A fine decennio la quota era già salita a circa il 50% e oggi le parti si sono invertite, con le catene che hanno raggiunto, secondo dati Sita, l'80%. In pochi anni, lo spazio di mercato per i produttori che non disponevano di reti proprie si è drasticamente ridotto e chi aveva a disposizione un brand forte ha iniziato a considerare l'opzione di una rete monomarca.

Integrazione verticale ed e-commerce con supporti mobili si sovrappongono e interagiscono. Il *mobile commerce* ha infatti un impatto diverso per chi è integrato verticalmente e per chi non lo è. Nel primo caso i prodotti sono disponibili solo nei canali controllati dall'insegna/marca: nei propri punti vendita e nel proprio sito. Lo showrooming, la possibilità di verificare in rete l'offerta di un identico bene a un prezzo più basso, non è un problema perché si può risolvere allineando l'offerta fisica e virtuale, dato che entrambe sono controllate dallo stesso soggetto. Questo non avviene per i multimarca, che oltre alla tradizionale rivalità con altri punti vendita fisici si trovano esposti anche ai nuovi e più temibili concorrenti virtuali. Qui non interessa entrare in merito a quanto possano fare i multimarca tradizionali per reagire alla minaccia dello showrooming, ma evidenziare solo alcune tendenze. La prima è evidente: lo showrooming è un incentivo all'integrazione verticale, parziale o totale. Se il problema è costituito dalla presenza dei medesimi prodotti, di marca, nell'assortimento di distributori fisici e virtuali, per i primi è necessario ridurre il loro peso, aumentando la proposta di marche commerciali, oppure ricorrere a modalità di parziale integrazione verticale: corner concessi alle, e gestiti dalle, grandi marche. È il modello che hanno utilizzato da tempo, per motivi diversi, molti

grandi magazzini (in Italia La Rinascente) per poter continuare a stare sul mercato e che si sta diffondendo in altri comparti come quello, molto esposto allo showrooming, dell'elettronica di consumo. Inoltre, e congiuntamente, chi dispone di una rete di vendita deve cercare di valorizzare al meglio i suoi vantaggi rispetto all'offerta virtuale giocando sulla possibilità di creare esperienze d'acquisto che facciano perno, appunto, sulla dimensione fisica e sui cinque sensi. La tendenza all'esperienzialità, alla costruzione di momenti di incontro che rimangano nella memoria dei clienti, nasce anche dalla necessità di fare fronte a questo confronto e trova un terreno particolarmente fertile là dove la progettazione dello spazio si definisce in naturale continuità con le altre forme di comunicazione e promozione di un'offerta esclusiva, di nuovo i monomarca di piccola e grande superficie. La diffusione dell'e-commerce spinge quindi verso soluzioni omnichannel monomarca che consentono un generale controllo di tutte le leve di rapporto con il cliente, rafforzando una tendenza già presente in molti comparti della produzione di beni di consumo finale.



1.3 - Ritorno al vicinato: crisi delle grandi superfici e dei centri commerciali

Per trent'anni l'ipermercato è stato la grande macchina di vendita della distribuzione in gran parte del mondo, il formato al centro del sistema competitivo commerciale, quello che condizionava tutti gli altri. All'inizio del nuovo secolo comincia a rivelarsi un prodotto maturo in un mutato contesto distributivo. Le due caratteristiche che l'hanno sostenuto, l'offerta in un unico punto vendita di beni di ogni categoria merceologica e la convenienza di prezzo, hanno infatti perso molta della loro forza. L'arrivo delle grandi superfici specializzate nelle tante funzioni di consumo non alimentare e, sul fronte della convenienza, la concorrenza

del discount hanno messo in crisi l'ipermercato. I prezzi non sono più i più bassi o comunque le formula dei discount alimentare e non riesce a essere più convincente sulla convenienza perché su di essa ha definito la sua missione. L'assortimento è sì vasto, ma, per l'alimentare, non più di quello di un buon superstore e, nel non food, assai più ridotto di quello delle grandi superfici specializzate. Anche la spettacolarizzazione della merce ha perso efficacia. I consumatori si sono abituati a grandi superfici di tutti i tipi e il nuovo paradigma è se mai il centro commerciale, dove l'ipermercato come attrattore ha perso la dominanza di un tempo. Con molti anni di ritardo, l'ipermercato comincia così ad affrontare problemi molto simili a quelli che hanno portato alla progressiva marginalizzazione del grande magazzino.

Proprio all'inizio del nuovo secolo lo disse molto bene uno dei protagonisti della sua diffusione, Gérard Mulliez, il fondatore di Auchan, che in un'intervista alla rivista francese LSA dichiarava nel 2003: «L'iper del 1963 era un po' l'hard discount di oggi e gli iper di oggi, per certi versi, sono i grandi magazzini degli anni '70». L'esplosione della varietà dei prodotti lo rende poco attraente rispetto agli specialisti, così come era avvenuto, per un'offerta di livello più alto, per il grande magazzino. In alcuni casi, come nell'elettronica di consumo, manca la profondità. In altri, come nell'abbigliamento, manca la possibilità di connotare la visita al punto vendita con lo shopping, un'attività che ha anche un valore di intrattenimento e richiede luoghi adatti.

La crescita delle grandi superfici specializzate non alimentari e delle nuove polarità dello shopping, dai mall all'americana, ai factory outlet, ai centri storici e vie commerciali urbane rivitalizzate dai monomarca della moda, crea poi un secondo effetto: forti asimmetrie, a seconda della loro presenza, nel posizionamento degli ipermercati nelle singole aree di insediamento, che rendono difficile replicare un format standardizzato. Sarebbe necessario un adattamento, che però contrasta con il DNA della formula, nata come massima espressione del fordismo distributivo.

L'arretramento dell'ipermercato spiega anche la progressiva affermazione del superstore, un formato che nasce come naturale sviluppo del supermercato sul fronte dell'ampiezza e della profondità dell'assortimento. Da un lato integra nuove categorie di prodotto, ma restando coerente con un'offerta di beni a elevata frequenza d'acquisto, dall'altro propone una scelta sempre più ricca, data dalla continua crescita delle proposte che, in tutte le categorie, l'innovazione ha via via messo a disposizione del consumatore. Su entrambi i fronti segue quindi l'evoluzione dei consumi senza strappi con l'originale missione del supermercato: offrire tutto ciò che serve per i bisogni quotidiani in un mondo più ricco di beni, più segmentato e più complesso. Il successo del superstore, che in Italia si è a lungo identificato con Esselunga, sta nell'aver adattato l'offerta in modo incrementale evitando i rischi di entrata in categorie di prodotto che oggi non offrono al consumatore reali opportunità di concentrazione degli acquisti, ciò che ha fatto l'ipermercato e che è alla base dei suoi problemi. Inoltre, non ha ridotto l'assortimento né in profondità, come ha fatto il discount, né in ampiezza, come fanno i drugstore, di cui si dirà tra poco, che in questo modo segmentano e quindi restringono la propria clientela potenziale. Detto altrimenti, ha mantenuto un posizionamento che gli garantisce centralità e lo rende anche in grado di fare fronte all'attuale tendenza alla crescita

dell'offerta di prossimità, che sta rivitalizzando le superfici a libero servizio di minori dimensioni, rispondendo all'esigenza di una spesa completa a prezzi competitivi e con un buon livello di accessibilità, grazie a localizzazioni periurbane.

La rivitalizzazione della prossimità è un trend che comincia a diventare evidente nel passaggio al nuovo secolo e che si spiega con le profonde modificazioni sul lato della domanda. Invecchiamento della popolazione, riduzione del numero di componenti delle famiglie, maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro sono dinamiche che tornano a favorire la prossimità, come testimoniano la ristrutturazione e il riposizionamento dei piccoli negozi a libero servizio, le cosiddette superette. Eredi della vecchia drogheria, sono il punto in cui l'artigianato distributivo del passato incontra e cerca di entrare in sinergia con le regole industriali delle grandi superfici moderne: adottano il libero servizio e la possibilità di sfruttare economie di scala nelle funzioni di supporto a monte, ma coniugandole con i punti di forza del vicinato. Il rapporto con il bacino di clientela è infatti forte e diretto, non solo espresso da un assortimento tarato sulle richieste della specifica clientela, ma dalla relazione personale che chi gestisce il punto vendita ha con chi lo frequenta. L'anonimato della grande distribuzione qui torna a essere un rapporto fra persone. Un formato difficile, che per lungo tempo ha visto la distribuzione moderna svolgere un ruolo di semplice affiliante di piccoli imprenditori indipendenti, ma che proprio per il rinnovato interesse alla prossimità comincia a essere affrontato con maggiore convinzione.

In futuro, la vera frontiera, per coniugare vecchio e nuovo, sarà probabilmente la possibilità di integrare questa rete fitta e personalizzata con le nuove tecnologie. Almeno nei contesti urbani, le superette possono infatti diventare anche luoghi di consegna per acquisti fatti su assai più vasti assortimenti virtuali, dando vita a una modalità di click&collect che potrebbe superare le difficoltà della costosa domiciliazione dell'e-commerce dei beni di largo consumo. Il ritorno alla prossimità favorisce anche il tradizionale supermercato, che resta la forma distributiva di gran lunga centrale nel settore, con un peso sulle vendite stabile attorno al 40%. È infatti capace di aderire ai micro-mercati in cui è presente, selezionando di volta in volta assortimenti su misura e potendo creare ambienti in grado di suscitare empatia in chi li frequenta. Nei Paesi a economia matura, dove la crescita demografica si è arrestata, le famiglie hanno aggiunto uno o due componenti e la popolazione è invecchiata, questo è oggi il suo punto di forza. Un compito che richiede, come per le superette, di non rinunciare a monte, nelle funzioni centrali di impresa, a tutte le economie di scala che è possibile sfruttare, e di assumere invece a valle, nei singoli punti vendita, una dimensione più artigianale, che avvicina e lega l'insegna con chi vive nei bacini di consumo in cui essi sono inseriti.

Altro fenomeno degli anni più recenti è il drugstore, una forma distributiva che ha una quota relativamente bassa, ma che è anche aumentata velocemente. Il drugstore, con le connotazioni che ha assunto da noi rispetto all'originale declinazione americana, ha caratteristiche tedesche, dove si è diffuso in modo complementare al format dominante, il discount. La prevalenza di piccole superfici di vicinato, e ancora di più se esse sono discount, crea un vuoto di offerta poiché le ridotte metrature spingono a concentrare l'offerta sull'alimentare, la parte centrale

dell'assortimento, quella che determina le scelte d'insegna del consumatore. Inoltre, nel caso del discount, nei prodotti per la cura della casa e della persona pesa, più che nell'alimentare, la mancanza di grandi marche, che in questi comparti hanno un ruolo difficilmente sostituibile con le marche commerciali. Sono i motivi per i quali si apre uno spazio per una tipologia di vendita che diventa complementare a quelle che si concentrano sul food. Devono quindi essere di vicinato e permettere al cliente di trovare, in particolare nella cura della persona, una profondità di offerta capace di dare adeguata rappresentanza a tutti i nuovi prodotti che l'industria continua a creare.



A trent'anni dalla sua entrata in Italia, si può dire che il discount ha avuto una crescita continua, con una progressione di sviluppo che lo ha ormai portato ad avere un ruolo centrale nell'offerta alimentare. Il suo vantaggio è costruito nella riduzione di tutti i costi di filiera, quelli di produzione, proponendo beni a marca del distributore, ottenuti sulla base di capitolati assai stretti, e quelli di distribuzione, lavorando sulla riduzione delle referenze, l'aumento delle rotazioni medie, un ciclo logistico velocissimo e punti vendita spartani. Un format davvero tedesco, che in questa versione pura si è meritata giustamente l'aggettivo hard e che ricorda molto un modello di approvvigionamento militare.

Da allora il discount si è però trasformato. Il fresco, inizialmente quasi assente perché non consentiva di esprimere le stesse riduzioni di prezzo possibili sul confezionato dove il benchmark erano le grandi marche, oggi è parte integrante dell'assortimento e, talvolta, anche un elemento qualificante. Le referenze, anche nel secco, sono aumentate, il branding delle varie categorie è più curato, sono state introdotte linee di beni di qualità elevata, prodotti del territorio e persino alcune grandi marche industriali. Inoltre, i punti vendita sono oggi più curati, con ambienti luminosi e un carico di prodotto più leggero. L'obiettivo è chiaro: eliminare ogni connotazione di povertà per proporsi al numero più elevato possibile di consumatori

come riferimento univoco, che non necessita integrazioni di spesa in altri format a maggiore servizio. Quindi, e va sottolineato, non solo un ampliamento dell'offerta, ma un diverso modo di proporla, che trova nella comunicazione un essenziale strumento nel percorso di riposizionamento. In definitiva, una sorta di "ikeizzazione", che porta dall'hard discount al largo consumo low cost.

In questi anni la fisionomia della distribuzione alimentare italiana è dunque molto cambiata, con un aumento della varietà dei formati e un diverso equilibrio tra di essi. Il superstore è quello che ha assunto centralità grazie a un posizionamento che gli permette di rimanere ancorato al paradigma del mass market: un'alternativa, aggiornata rispetto ai cambiamenti del consumo, in grado di servire tutte le componenti della domanda. Ciò gli garantisce un altro vantaggio: continua a essere un modello d'impresa fortemente industriale, che riesce a sfruttare elevate economie di scala. Non è quindi un caso se il superstore condivide con discount e drugstore un momento di successo: in modi diversi sono tutte formule che riescono a esprimere un'elevata efficienza. Discount e drugstore lo fanno segmentando l'uno la clientela, l'altro l'offerta, con la conseguenza di ridurre i loro spazi di mercato. Il superstore si assume i maggiori costi di un'offerta allargata, ma è così capace di attrarre, con frequenza variabile, la grande maggioranza dei consumatori. Non stupisce quindi se sta diventando la formula su cui si stanno riposizionando molti ipermercati, come via d'uscita alle loro difficoltà strutturali.

1.4 - Sostenibilità: controllo dei fornitori e delle filiere

Solo un accenno, ma almeno un accenno va fatto, a un tema che nel 2019 era diventato contrale per ogni dibattito sul futuro e che vedeva un potenziale ruolo rilevante per la distribuzione: la sostenibilità.

La declinazione del tema della sostenibilità e, più in generale, della responsabilità sociale d'impresa (RSI) per il retail ha elementi di rilevante specificità poiché la distribuzione si colloca alla fine delle filiere ed è in grado sia di influenzare tutto il sistema economico a monte sia di veicolare iniziative a valle, nei confronti dei consumatori. È quindi evidente che limitarsi a considerare gli interventi delle imprese di distribuzione sui loro processi di produzione costituirebbe un approccio inadeguato, viste le assai più ampie potenzialità che esse hanno di influire sulle filiere di riferimento e sui loro stessi clienti.

Le iniziative delle imprese di distribuzione possono dunque essere organizzate rispetto a quattro tipologie di interventi che comportano un crescente impegno: i processi interni; la supply chain; la selezione dei fornitori e le scelte assortimentali; i processi di consumo.

■ Processi interni.

Le iniziative di RSI e di sviluppo sostenibile possono essere limitate alle attività che avvengono all'interno delle imprese e ai soggetti che le svolgono, lavoratori e management.

Data la natura dell'attività di intermediazione, che comporta di norma lavorazioni limitate, e si concreta nella predisposizione di un servizio, l'impatto ambientale è minore di quello tipico di un'impresa industriale. I temi della RSI sono quindi anzitutto quelli che riguardano la riduzione del consumo energetico e dell'acqua, la riduzione degli sprechi e la gestione dei rifiuti (in particolare, imballaggi), sia nei punti vendita che nei CEDI, oltre che nelle attività di trasporto necessarie al funzionamento di entrambi. Possono inoltre essere declinati anche nella scelta dei materiali per la costruzione degli immobili e per le scaffalature destinate allo stoccaggio della merce. A queste iniziative sulla sostenibilità ambientale, rivolte agli stakeholder costituiti dalle comunità di riferimento e dalle generazioni future, si aggiungono quelle che coinvolgono lavoratori e management. In questo caso, data la natura del servizio commerciale e la forte componente stagionale della domanda, molti degli interventi sono rivolti alla gestione degli orari di lavoro, in particolare di chi ha contratti part time.

Va inoltre ricordato che la parte più importante degli impianti di un distributore, i punti vendita, sono attivati dai clienti e costruiti a partire da questo presupposto. I clienti partecipano al processo produttivo, specie nel caso di esercizi a libero servizio dove svolgono direttamente l'attività di picking e, oggi, spesso anche la rilevazione dei prezzi (self scanning) e le attività di pagamento (self checkout). Nella costruzione dei punti vendita il consumatore diventa quindi il principale stakeholder di riferimento, sia nella predisposizione dei percorsi (layout e display) sia nelle scelte che, in generale, caratterizzano l'ambiente di vendita e come tali influenzano la percezione di chi lo utilizza. La trasparenza delle scelte relative alle caratteristiche e al funzionamento degli impianti verso i clienti espongono quindi i distributori al loro giudizio e la crescente importanza dei consumatori sensibili ai temi ambientali fa sì che dare prova di scelte allineate a posizionamenti che esplicitamente li richiamano diventi una precondizione di coerenza. Un ulteriore elemento di potenziale rilevanza è poi costituito dal diverso impatto ambientale delle forme distributive in essere. A parità di sostenibilità dei processi interni, la sostenibilità dei prodotti commerciali (formati di vendita) in rapporto al loro utilizzo è assai diverso: il reperimento dei beni da parte dei consumatori implica una divisione di compiti con la distribuzione che varia a seconda del formato utilizzato. Una prima polarizzazione è costituita dal confronto tra il complessivo impatto del processo di acquisto a seconda che esso avvenga in negozio o online, con una delle possibili soluzioni logistiche oggi in fase di diffusione: dalla consegna a domicilio, al click&collect, a soluzioni intermedie basate su locker e altre strutture di prelievo della merce in consegna. Ma l'impatto è anche molto diverso tra formati di prossimità e grandi superfici, mediamente lontane dai domicili dei clienti. L'attuale tendenza verso la prossimità comporta spostamenti più brevi e più frequenti, probabilmente effettuati senza il ricorso a mezzi di trasporto privato, da parte del consumatore, vantaggio ambientale al quale fa fronte la necessità per il distributore di una logistica di approvvigionamento della rete di vendita più onerosa e a maggior intensità di trasporto rispetto a quanto avviene quando l'offerta

si concentra in grandi unità (ipermercati e superstore). Diversi assetti della divisione dei compiti tra distribuzione e consumatori, corrispondenti a diversi assetti nella struttura delle tipologie di vendita, hanno quindi impatti di sostenibilità che andrebbero valutati. Al momento simili valutazioni non sono disponibili, in particolare per l'e-commerce.

■ **Supply chain.**

Le modalità di consegna dei fornitori sono oggi in larga misura determinate dalle condizioni di servizio chieste dai distributori che quindi determinano il grado di sostenibilità della supply chain. In linea di principio, sulla base delle molte sperimentazioni fatte in questi anni nel disegnare supply chain il più efficienti e sostenibili possibile, le soluzioni sono oggi disponibili. Sono state definite costruendo processi logistici integrati tra industria e distribuzione, progettati come se avvenissero all'interno di una singola impresa per ottimizzare in questo modo tutti gli obiettivi rilevanti, e quindi anche quelli riportabili alla RSI, e ripartendoli poi tra le due parti con le eventuali compensazioni di costo se la ripartizione modifica la situazione in essere in precedenza.

Almeno sul piano logico, l'impatto della supply chain può essere risolto in modo relativamente semplice, anche se in pratica le soluzioni si moltiplicano e la scelta diventa complessa a causa dell'esistenza di reti di punti vendita di format diversi che richiedono assetti logistici "su misura". Le unità di movimentazione e le routine operative che l'industria deve seguire per offrire un servizio ottimizzato a un CEDI che serve grandi superstore sono infatti radicalmente diverse da quelle che richiede un CEDI a cui fa capo una rete di piccoli punti vendita di prossimità.

■ **Selezione dei fornitori e scelte assortimentali.**

Assai più che nella definizione di assetti sostenibili della supply chain, il potenziale contributo delle imprese di distribuzione sta nel selezionare i fornitori in funzione della sostenibilità dei loro processi produttivi. In altri termini, essi potrebbero svolgere una funzione di gatekeeper che nega o condiziona l'accesso al mercato a chi non rispetti dati standard di sostenibilità ambientale o altri parametri legati alla RSI. La rilevanza di questo ruolo diventa evidente confrontando la competitività di fornitori di beni analoghi che utilizzano processi di produzione con un più o meno elevato impatto ambientale e sociale. Le imprese di distribuzione devono svolgere un ruolo di verifica e di eventuale selezione che metta in evidenza il motivo di prezzi più convenienti, se questi sono determinati da una più bassa attenzione all'ambiente o ad altri elementi della RSI, in particolare il modo in cui sono trattati i lavoratori? È evidente che si tratterebbe di un ruolo molto impegnativo sia sul piano degli oneri necessari per svolgerlo sia per le implicazioni che avrebbe l'affidare alla distribuzione la sanzione sui comportamenti dei suoi fornitori. Malgrado ci siano stati tentativi da parte di alcune insegne di arrivare a formulare degli indicatori di impatto ambientale da rendere visibili al cliente accanto al prezzo di ogni bene per consentirgli una scelta consapevole, ad oggi un simile ruolo non è stato assunto da nessuna insegna

generalista. Lo svolgono solo insegne specializzate e con un posizionamento molto connotato, ma in questo caso non si tratta di rendere evidenti ai clienti i diversi impatti ambientali di prodotti concorrenti, lasciando a loro di decidere se acquistali o meno, ma di veri e propri interventi di selezione, che portano all'esclusione dall'assortimento dei prodotti che non abbiano determinati standard ambientali.

Dove invece il ruolo di verifica e selezione diventa inevitabile, almeno per le insegne che dichiarano in modo esplicito di promuovere i valori della RSI, è quando i prodotti sono proposti con un marchio del distributore e dunque le sue caratteristiche qualitative, anche sul fronte della sostenibilità e di altre valenze riconducibili alla RSI (ad esempio, le condizioni di lavoro di chi li ha prodotti), sono direttamente garantite dall'insegna. In questi casi si stanno diffondendo processi che vedono l'inserimento di questi elementi tra i parametri che entrano nei capitolati che devono rispettare i potenziali fornitori. È anche evidente che la verifica delle insegne diventa determinante quando il peso delle marche commerciali cresce e, come avviene sempre più spesso, l'insegna vende solo prodotti che portano il suo nome. Ma qui, più che una verifica sui processi di produzione dei fornitori, si è di fronte a vere proprie scelte assortimentali che devono essere coerenti con tutti i valori che l'insegna dichiara di sottoscrivere.

Se la RSI influenza le scelte assortimentali, diventando uno dei fattori che decide l'accesso o meno al mercato dei prodotti proposti dai fornitori, il distributore assume un vero e proprio ruolo di gate keeper: non si tratta più, come nel caso considerato più sopra, di rendere esplicito al consumatore il grado di attenzione ai temi della RSI di diversi fornitori, lasciandolo libero di scegliere anche in base al prezzo, ma di non ammettere in assortimento prodotti che non raggiungano determinati standard. Un comportamento che, come appena osservato, diventa particolarmente rilevante quando l'assortimento è monomarca e questo criterio si applica a tutto ciò che viene offerto nei punti vendita fisici o virtuali.

In sintesi, in ordine crescente di impegno, questa esplicita selezione che porta alla formazione di un assortimento "editato" secondo i criteri della RSI e, più spesso, a quello della sostenibilità ambientale, può determinarsi nelle seguenti modalità:

- proposta di una *edited choice* che evidenzia i prodotti che hanno determinate caratteristiche, a cui l'insegna dà un esplicito appoggio, pur non negando spazio anche ad analoghi prodotti che non le hanno. È il caso, ad esempio, di prodotti collocati in linee o spazi dedicati al biologico e/o a basso impatto ambientale. L'insegna non è quindi neutrale, perché sostiene queste linee, ma non vuole limitare le scelte dei suoi clienti;
- la sostenibilità, o altri aspetti riconducibili alla RSI, diventano valori identitari dell'insegna, che propone una *edited choice* "forte", conseguente e coerente con

una scelta etica. In questo caso lo spazio di vendita per fornitori che non abbiano le caratteristiche richieste si chiude e, di norma, l'insegna si segmenta con un orientamento definito su questi valori: i consumatori che non li condividono non sono più parte della clientela potenziale.

Come già accennato, in entrambi i casi queste scelte acquisiscono maggiore forza al crescere del ruolo delle marche del distributore nell'assortimento, sino ad arrivare al caso di monomarca dove non sono presentate alternative.

Va rilevato che quando l'adesione ai valori dalla sostenibilità e ad altri temi sociali arriva a questo punto, diventando un tutt'uno con quelli dell'insegna, in particolare se questa identifica anche i prodotti offerti, finisce per essere un investimento per competere su un mercato specifico, quello costituito dai consumatori con forti preferenze sui temi scelti per connotare l'offerta. Detto altrimenti, se la RSI o parte di essa diventa un posizionamento inteso a conquistare chi condivide questi valori è compito delle imprese soddisfare i desiderata dei consumatori e, se essi sono orientati alla difesa dell'ambiente o apprezzano altri valori eticamente rilevanti, agire di conseguenza.

■ **Processi di consumo.**

Un ultimo fronte delle politiche riferibili alla RSI delle imprese di distribuzione è quello delle iniziative intese a intervenire sui processi di consumo per cercare di aiutare i clienti ad assumere comportamenti più responsabili e allineati alla sostenibilità ambientale e sociale. Sino ad ora si è considerato il caso di un sostegno esplicito a prodotti con le caratteristiche desiderate, qui si fa invece riferimento ad azioni di supporto che non riguardano i beni acquistati, ma il modo in cui sono consumati e, in particolare, al riciclo dei rifiuti che il loro consumo genera. Tale supporto può concretizzarsi in iniziative educative, per creare consapevolezza e aumentare l'informazione a disposizione dei clienti, oppure di supporto, per facilitare il cliente nell'espletare alcuni compiti.

Sul primo fronte, quello informativo e educativo, i distributori possono intervenire offrendo informazioni mirate sulle modalità con cui consumare i beni e disporre di quanto resta dopo l'uso. Sul secondo, intervenire candidandosi come centri di raccolta di rifiuti di difficile smaltimento (pile, rifiuti di apparecchiature elettriche) o per il riutilizzo del packaging (reso del vetro, recupero delle vaschette di plastica).

Capitolo 2

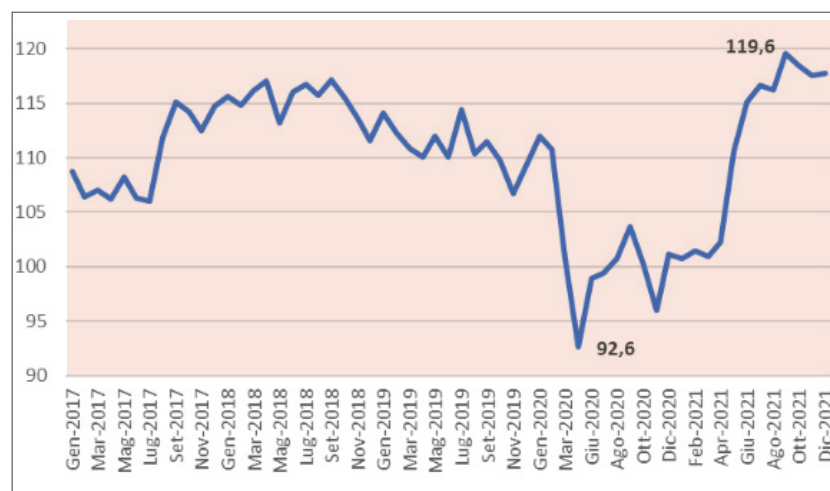
Gli effetti della pandemia sulla distribuzione

2.1 - I comportamenti d'acquisto: composizione della spesa e formati utilizzati

Inutile richiamare i tanti decreti che per tutto il 2020 e il 2021 hanno reso difficile o semplicemente impossibile l'accesso alla rete di vendita. È un'esperienza che tutti hanno vissuto direttamente e che non sarà facile scordare. L'impatto della pandemia si riassume anzitutto nel vero e proprio crollo della fiducia espressa dai consumatori, come da Tavola 2.1: dopo un lungo periodo in cui l'indice si mantiene sopra un valore di 110, nel mese di maggio (in aprile la rilevazione non venne fatta a causa del lockdown) scende al suo valore minimo di 92,6 per rialzarsi poi lentamente nel 2021 quando a settembre sfiora il valore di 120. Sarà una ripresa della fiducia assai breve poiché l'indice tornerà a scendere nel 2022, con valori che dalla primavera torneranno vicino a 100.



Tavola 2.1 - Clima di fiducia dei consumatori (numero indice 2010=100, stime pesate)



FONTE: ISTAT.

NOTA

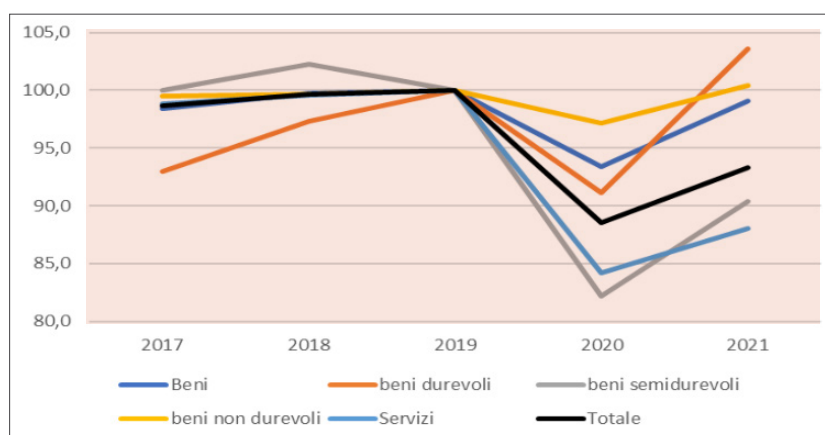
NON È PRESENTE IL DATO DI APRILE 2020 POICHÉ LA RILEVAZIONE, CAUSA PANDEMIA, NON È STATA SVOLTA.

I consumi delle famiglie riflettono il calo della fiducia, ma sono principalmente influenzati dalle restrizioni all'accesso alla rete di vendita e, più in generale, dall'effetto che i lockdown hanno avuto sulla mobilità e le abitudini di vita privata e lavorativa. Rispetto al 2019, i consumi totali a prezzi costanti (Tavola 2.2) scendono nel 2020 dell'11,5%, con una caduta più marcata per i servizi (-15,8%) e più ridotta per i beni (-6,6%). L'anno successivo, nel 2021, i consumi riprendono e la differenza con il 2019 si riduce a 6,7 punti, con i beni che recuperano quasi interamente il livello di due anni prima (-0,9%) e i servizi che continuano a mostrare un dato più sfavorevole (-12%). Per le diverse categorie di beni – durevoli, semidurevoli e non durevoli – si nota la ripresa molto forte di quelli durevoli, che nel 2021 superano già di quasi 4 punti il livello del 2019, e, di converso, l'andamento molto sfavorevole dei semidurevoli che nel 2021 sono ancora di quasi 10 punti inferiori a quelli di due anni prima. Sono gli effetti combinati di un recupero della fiducia in un contesto ancora tale da richiedere forti mutamenti nei comportamenti che influiscono sulle modalità di consumo (Tavola 2.3). In questo senso, il dato più significativo è quello che riguarda i consumi in beni e servizi di comunicazione che cresce di 2 punti nel 2020 e addirittura di oltre 11 nel 2021 rispetto al 2019. Ma anche la spesa per beni durevoli per la casa, per mobili ed elettrodomestici, sale nel 2021 di 4 punti sopra il livello del 2019.

Tra i dati positivi, che segnalano quanto la pandemia abbia influenzato bisogni e comportamenti, va anche evidenziata la spesa per alimentari e bevande che rimane nei due anni considerati stabilmente superiore di 2 punti a quella del 2019. È l'effetto della riduzione del ricorso al fuori casa, con un crollo del consumo di servizi di alberghi e ristoranti che

scende di oltre 40 punti nel 2020 e nel 2021 rimane ancora di 30 punti al di sotto dei livelli del 2019. Allo stesso modo può essere letto il dato della spesa per ricreazione e cultura, anch'essa resa impossibile in luoghi pubblici nei periodi di lockdown, che infatti scende di oltre 22 punti nel 2020 e nel 2021 rimane ancora di 15 punti al di sotto del dato pre-pandemia. Da rilevare ancora la caduta dei consumi di abbigliamento e calzature in un contesto dove il lavoro da casa e la scarsa partecipazione a eventi pubblici riduce di molto la necessità di questo tipo di bene, che infatti vede una diminuzione di spesa di 21 punti nel 2020 e ancora di più di 15 punti nell'anno successivo. Un andamento simile a quello della voce trasporti che, a causa della riduzione della mobilità, si traduce in consumi nel 2021 ancora di quasi 17 punti inferiori a quelli nel 2019.

Tavola 2.2 - Consumi delle famiglie a prezzi costanti (numero indice 2019=100)



FONTE: ISTAT.

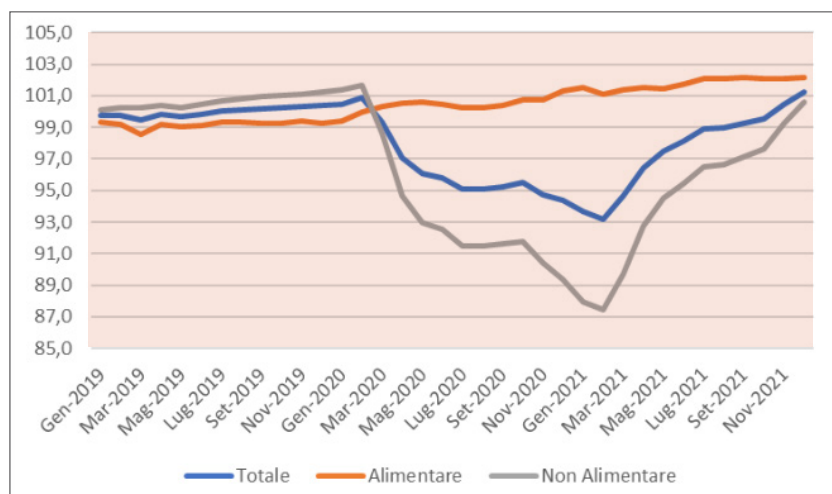
Tavola 2.3 - Consumi delle famiglie a prezzi costanti per alcune categorie di spesa (numero indice 2019=100)

	2017	2018	2019	2020	2021
Alimentari e bevande non alcoliche	99,3	99,5	100	102	102,4
Vestiario e calzature	99,2	102,3	100	78,9	84,5
Mobili ed elettrodomestici	98	100,1	100	93,5	103,8
Sanità	98,4	99,4	100	92,9	99,5
Trasporti	97,6	99,2	100	75	83,2
Comunicazioni	94,9	95,3	100	102,1	111,6
Ricreazione e cultura	97,5	98,6	100	77,6	84,9
Istruzione	97,6	99,3	100	90,8	100,4
Alberghi e ristoranti	98,3	99,1	100	59,3	70,6

FONTE: ISTAT.

I due anni che si identificano con la pandemia di Covid-19 e i condizionamenti che essa ha imposto ai comportamenti di tutta la popolazione, con gli effetti sui consumi appena riportati, hanno inevitabilmente avuto un impatto molto forte sulle imprese di distribuzione, con implicazioni assai diverse a seconda della loro specializzazione e delle forme distributive con le quali operavano. Come noto, il comparto che più ha sofferto delle restrizioni imposte a spostamenti e assembramenti di persone è il non alimentare. La Tavola 2.4 mostra con molta chiarezza il diverso andamento delle vendite tra alimentare e non alimentare. Mentre il primo, a partire da marzo 2020 e poi fino a fine periodo, ha visto crescere le vendite per effetto della drastica riduzione del ricorso dei consumatori ai consumi fuori casa, il secondo le ha viste crollare, con un punto di minimo che viene raggiunto nel febbraio 2021 e una successiva lenta ripresa che alla fine del 2021 porta il non alimentare a ritornare vicino al valore delle vendite di due anni prima.

Tavola 2.4 - Consumi delle famiglie a prezzi costanti per alimentare e non alimentare (numero indice 2019=100)

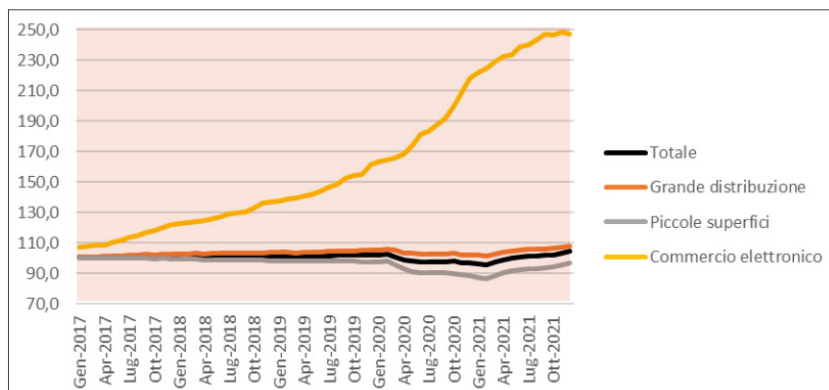


FONTE: ISTAT.

Se un primo effetto aggregato della riduzione dei consumi dovuti alla pandemia ha anzitutto influenzato i due macro-comparti del commercio al dettaglio, alimentare e non alimentare, gli effetti sono stati altrettanto pronunciati se si considerano le forme distributive che sono state utilizzate dai consumatori. La Tavola 2.5 mostra con estrema evidenza la crescita del commercio elettronico che si impenna a partire da marzo 2020 e continua per tutto il periodo considerato: il numero indice delle vendite passa, da febbraio 2020 a dicembre 2021, da un valore di 164,4 a uno di 247. Come si vedrà meglio più oltre, si tratta di volumi ancora piccoli, ma la crescita testimonia un sempre più generalizzato ricorso all'e-commerce da parte di una parte ormai molto ampia delle famiglie italiane, crescita che sarebbe stata anche più forte se non fosse stata in molti casi, e certamente nel caso dell'alimentare, frenata dalla mancanza di capacità di servizio da parte delle imprese. La Tavola 2.5 evidenzia anche il dato particolarmente negativo

delle piccole superfici, in prevalenza gestite da operatori indipendenti sia nell'alimentare che nel non alimentare, che vede il numero indice delle vendite passare da 97,9 nel febbraio 2020 a un minimo di 86,8 nel febbraio 2021, per poi risalire a 96,9 nel dicembre dello stesso anno. La grande distribuzione ha un andamento meno sfavorevole, interamente da attribuire alla componente alimentare, con un numero indice che, alle stesse date, passa da 106,4 a 101,5, per poi risalire a 107,8.

Tavola 2.5 - Indice del valore delle vendite per le principali forme distributive (media mobile a 12 mesi, base 2015=100)



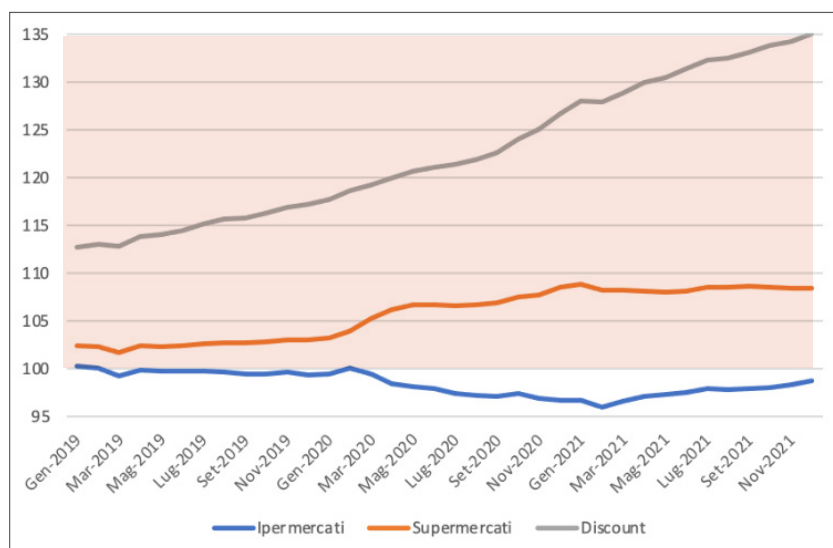
FONTE: ISTAT.

La necessità di ridefinire le modalità di svolgimento delle diverse pratiche di consumo e di vita, a partire da una forzata permanenza in casa, ha giocato a sfavore delle grandi superfici di vendita, anche a base alimentare, che richiedevano spostamenti talvolta verso aree che le restrizioni in essere rendevano inaccessibili. Gli ipermercati, in particolare, hanno quindi vissuto una ulteriore fase di difficoltà che si è sovrapposta alla tendenza negativa già rilevante di cui si è detto più sopra. Al contrario, le vendite della distribuzione a base alimentare che opera con superfici più piccole in una logica di vicinato ha vissuto un momento favorevole: ha visto crescere la domanda per effetto di uno spostamento dei consumi fuori casa a quelli domestici e di uno spostamento della domanda verso punti vendita più vicini. La Tavola 2.6 mostra queste dinamiche per le tre principali componenti dell'offerta costituite da ipermercati (qui definiti come unità di vendita con superfici maggiori di 2.500 mq, che quindi mediano l'andamento più favorevole dei superstore rispetto ai veri e propri ipermercati), supermercati e discount. A febbraio 2020 gli ipermercati mostravano un valore dell'indice delle vendite pari a 100,1 che, contrariamente a quanto avviene per supermercati e discount, inizia immediatamente a scendere nel mese di marzo e tocca un minimo a 96 nel febbraio 2021; risalirà poi fino a un valore di 98,8 a dicembre. I supermercati ricevono invece un immediato impatto positivo per effetto della chiusura degli esercizi pubblici e il numero indice delle loro vendite cresce lentamente fino a un massimo di 108,9 nel gennaio 2021 per poi rimanere stabile per il resto del periodo su valori leggermente inferiori. Il discount, infine, mostra una

dinamica estremamente favorevole, solo in parte influenzata dalla pandemia, che si inserisce su un andamento di lungo periodo già molto positivo. Il valore dell'indice delle vendite passa così da 118,6 di febbraio 2020 a 135 a dicembre 2021.



Tavola 2.6 - Indice del valore delle vendite per ipermercati, supermercati e discount (media mobile a 12 mesi, base 2015=100)

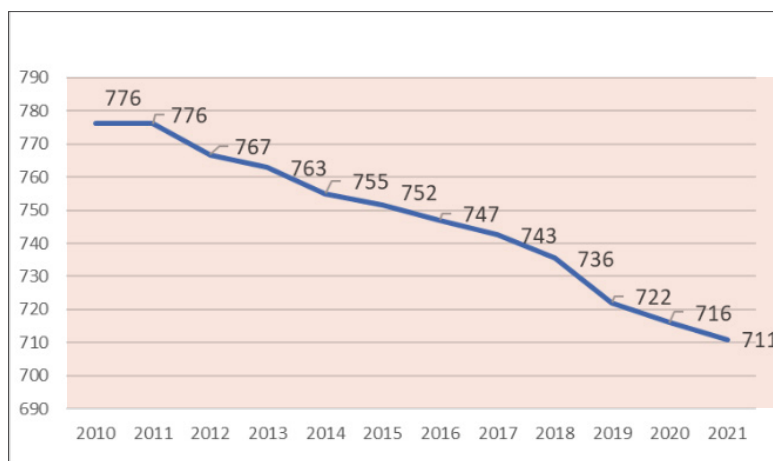


FONTE: ISTAT.

Prima di analizzare la risposta delle imprese di distribuzione agli andamenti della domanda appena commentati, è naturale soffermarsi sui dati di consistenza della rete fisica nei due anni di piena pandemia per verificare la sua tenuta. Come si evince dalla Tavola 2.7, i due anni

di pandemia non hanno provocato un numero elevato di chiusure di esercizi. La riduzione della rete che pur vi è stata, 11.000 esercizi in due anni, segue infatti un trend in essere già da un decennio che aveva visto un'accentuazione nel 2019 quando la distribuzione al dettaglio italiana perse 14.000 punti vendita.

Tavola 2.7 - Punti vendita del commercio fisso al dettaglio (anni 2010-2021, migliaia di unità)



FONTE: OSSERVATORIO NAZIONALE DEL COMMERCIO.

Il saldo relativo al complesso della rete al dettaglio è però frutto di una ricomposizione di andamenti diversi nei molti segmenti di offerta del settore. Questi sono evidenziati nella Tavola 2.8 che riporta consistenza e variazione della numerica della rete per le principali tipologie di vendita. Come negli anni che precedono la pandemia, è il non alimentare a mostrare i risultati più negativi e infatti tutti i punti vendita chiusi nei due anni sono da attribuire a questo comparto, mentre l'alimentare rimane stabile. I segmenti di offerta che appaiono più penalizzati sono, come negli anni precedenti, l'abbigliamento, l'insieme delle librerie, rivendite di stampa e cartolerie e le profumerie. Sempre seguendo una tendenza consolidata, ma in direzione opposta, continuano a crescere farmacie, rivendite di prodotti medicali e, seppure di poco, stazioni di servizio. L'alimentare, nel complesso stabile sia nella componente specializzata e tradizionale sia in quella moderna, vede un aumento della rete di specialisti nella frutta e verdura, nel pesce e nelle bevande, che va in contro tendenza con gli anni precedenti alla pandemia, e invece un'ulteriore perdita di offerta nei comparti delle macellerie e nelle panetterie-pasticcerie.

Nel complesso, sembra di poter concludere che nel biennio 2020-2021 il sistema distributivo italiano sia riuscito a trovare le risorse economiche e imprenditoriali per superare una crisi molto pesante, in particolare in alcune componenti dell'offerta non alimentare.

Tavola 2.8 - Punti vendita del commercio fisso al dettaglio (anni 2010-2021)

	2015	2019	Var. % 2015-19	2021	Var. % 2019-21
Frutta e verdura	21.865	21.571	-1,3	22.195	2,8
Carni e prodotti a base di carne	31.471	29.127	-7,4	28.654	-1,7
Pesce e crostacei	8.652	8.571	-0,9	8.797	2,6
Pane e pasticceria	12.097	11.130	-8	10.542	-5,6
Bevande	6.480	6.391	-1,4	6.628	3,6
Altri specializzati	14.249	16.855	18,3	16.387	-2,9
Tabaccherie	33.143	34.464	4	34.418	-0,1
Non specializzati, prevalenza alimentare	67.387	63.541	-5,7	64.172	1
Totale alimentare tradizionale	195.344	191.650	-1,9	191.793	0,1
Distribuzione moderna	24.470	23.720	-3,1	23.652	-0,3
Totale alimentare	219.814	215.370	-2	215.445	0
Abbigliamento e calzature	145.020	136.581	-5,8	131.107	-4,2
Articoli medicali	5.670	6.051	6,7	6.186	2,2
Cosmetici, profumeria, erboristeria	22.190	21.171	-4,6	20.380	-3,9
Ferramenta, vernici e materiali edili	41.291	38.752	-6,1	37.931	-2,2
Mobili, casalinghi, illuminazione	40.806	37.855	-7,2	37.042	-2,2
Libri, giornali, cartoleria	39.951	34.647	-13,3	32.703	-5,9
Carburanti	26.114	26.833	2,8	26.896	0,2
Farmacie	21.780	23.704	8,8	24.136	1,8
Altro commercio non alimentare	188.949	181.270	-4,1	179.082	-1,2
Totale non alimentare	531.771	506.864	-4,7	495.463	-2,3
Totale commercio in sede fissa	751.585	722.234	-3,9	710.908	-1,6

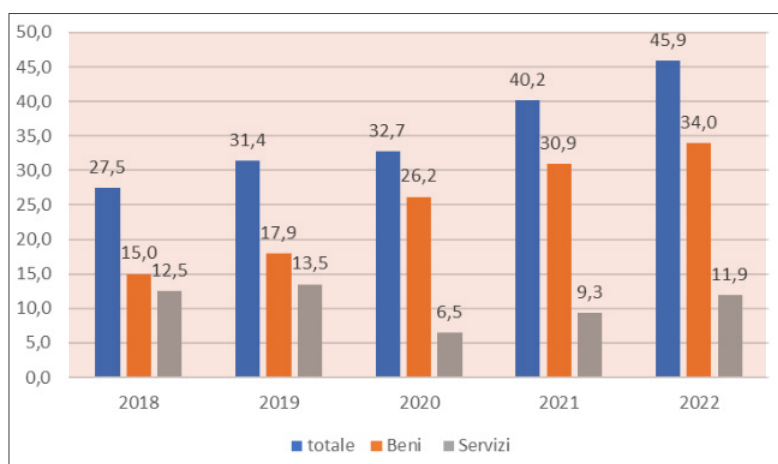
FONTE: OSSERVATORIO NAZIONALE DEL COMMERCIO.

2.2 - L'accelerazione digitale: la distribuzione italiana verso l'omnicanalità

Come si è visto dall'andamento delle vendite del commercio elettronico, i due anni di pandemia e la conseguente necessità di ridefinire le modalità con le quali i consumatori svolgevano le loro diverse pratiche di consumo e di vita, a partire da una forzata permanenza in casa, ha costituito una forte spinta alla digitalizzazione, che a sua volta ha portato le imprese a rispondere con una trasformazione dell'offerta coerente alle nuove modalità di relazione che si sono andate costruendo con i loro clienti.

I dati di dell'Osservatorio eCommerce B2C del Politecnico di Milano e Netcomm (Tavola 2.9) offrono una prima valutazione del complessivo andamento dell'e-commerce in Italia negli anni della pandemia. La crescita nel biennio 2020-21, che continua anche nelle previsioni per il 2022, è evidente, ma i valori totali compongono l'andamento molto positivo relativo ai beni con quello invece fortemente negativo relativo ai servizi. Questi ultimi, e in particolare quelli turistici, perdono infatti volumi di vendite molto rilevanti: il venduto si dimezza tra il 2019 e il 2020, da 13,5 a 6,5 miliardi di euro, e le previsioni per il 2022 sono di un livello ancora sotto il 2019. Al contrario, i beni acquistati con l'e-commerce passano dai 17,9 miliardi del 2019 ai 26,2 del 2020 (+46%), poi ai 30,9 del 2021 (+18%) e ai 34 previsti per il 2022 (+10%). È quindi evidente l'effetto della pandemia sui comportamenti d'acquisto, con un numero crescente di consumatori che ha iniziato a esplorare l'e-commerce in una situazione in cui l'accesso alla rete di vendita, in particolare non alimentare, è stata per lunghi periodi letteralmente impossibile. Gli operatori pure player dell'e-commerce e le insegne con reti fisiche che erano già riuscite a offrire un servizio analogo ai loro clienti si sono quindi trovati in forte vantaggio rispetto a chi non aveva ancora in essere un'opzione in remoto.

Tavola 2.9 - Acquisti e-commerce B2C in Italia di beni e servizi (in miliardi di euro)



FONTE: NETCOMM-POLIMI.

È difficile seguire l'andamento dell'e-commerce nei tanti comparti del non alimentare e valutare lo stato degli sforzi delle imprese per rispondere alla improvvisa crescita della domanda e i dati riportati nella Tavola 2.10 sono solo una stima esemplificativa di quanto è avvenuto in alcuni dei principali mercati. Nel periodo precedente la pandemia, tra il 2015 e il 2019, la quota più elevate di vendite e-commerce era stata raggiunta nell'edutainment (libri non scolastici, videogiochi, home video e supporti musicali) dove superava i due quinti del mercato. Negli altri tre comparti considerati, nel 2019 la seconda quota più elevata era stata raggiunta dall'elettronica di consumo, 17,8%, mentre rimaneva ancora contenuta sia nell'abbigliamento, 11,1%, che nella profumeria, 5,2%. Nei due anni successivi la quota dell'e-commerce è cresciuta ancora nell'edutainment, dove ha superato il 50%, ha guadagnato quasi dieci punti percentuali nell'elettronica di consumo, coprendo un quarto del mercato, si è avvicinata al 10% nella profumeria, raddoppiando così in due anni la sua quota di mercato iniziale, e si è stabilizzata a circa il 12% nell'abbigliamento, cedendo i due punti di quota guadagnati nel picco tra il 2020 e il 2021. In quest'ultimo caso, la riduzione è però solo apparente perché a valore l'e-commerce rimane stabile e se mai non segue la ripresa dei consumi avvenuta tra i due anni. Tutto il sistema distributivo si è dunque mosso, in alcuni casi, come nell'edutainment e nell'elettronica di consumo, consolidando un'infrastruttura già in larga parte esistente, oppure, come nell'abbigliamento e nella profumeria, costruendo rapidamente le premesse per recuperare un ritardo spesso rilevante, anche grazie a margini che hanno consentito di finanziare le elevate spese di domiciliazione e di resa dei prodotti.

Tavola 2.10 - E-commerce: valore del venduto e quota di mercato in alcuni comparti

Comparti	2015		2019		2020		2021	
	Miliardi di euro	%	Miliardi di euro	%	Miliardi di euro	%	Miliardi di euro	%
Abbigliamento e calzature	1,2	4,6	2,1	11,1	2,4	14	2,3	11,7
Elettronica di consumo	1,2	6	3,4	17,8	5,3	26	6,1	27
Edutainment	0,8	25,4	1,8	43,6	2,5	55,8	2,7	55,8
Profumeria	0,1	2	0,3	5,2	0,4	8	0,6	9,1

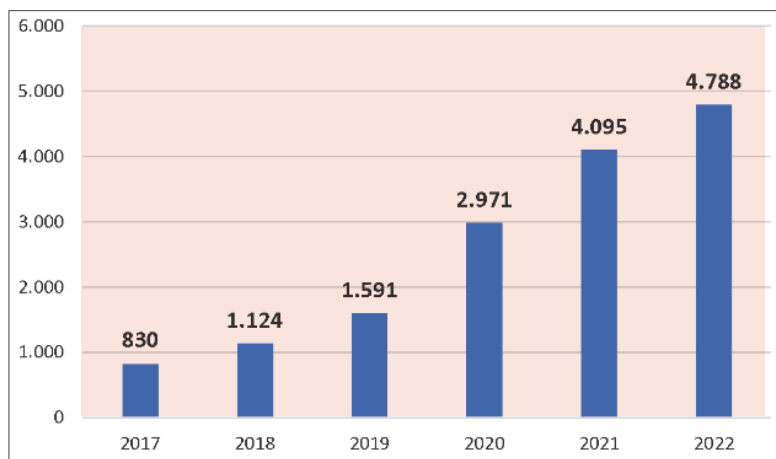
FONTE: ELABORAZIONI TRADELAB SU DATI SITA RICERCHE, GFK, COSMETICA ITALIA E ALTRE FONTI.

Per le ragioni di cui si è detto nel primo paragrafo, commentando le diverse potenzialità dell'e-commerce nei due grandi comparti della distribuzione, alimentare e non alimentare, si è visto come sia stato nel primo caso che le imprese si sono trovate ad affrontare le maggiori difficoltà nell'offrire ai propri clienti anche un'opzione di acquisti in remoto. Nel momento in cui è scoppiata la pandemia, solo un'insegna della grande distribuzione, Esselunga, aveva già in essere una ormai rodada offerta e-commerce che alimentava una quota non marginale del fatturato. Altri operatori stavano sperimentando o offrivano un servizio limitato, spesso

con la possibilità di ritirare la spesa fatta online in punto vendita (click&collect) o con una domiciliazione effettuata tramite partner. La necessità di rispondere a una improvvisa e forte crescita di e-commerce a seguito della pandemia ha obbligato tutte le imprese a cercare almeno soluzioni ponte e a cominciare a pensare a come strutturare un servizio da integrare in modo stabile e coerente con la propria rete fisica di punti vendita. La pandemia è stata quindi un fattore di forte accelerazione per tutto il comparto della distribuzione alimentare, che ha dovuto superare l'inerzia "da costi" e cominciare a confrontarsi con i possibili modelli di e-commerce e le problematiche che essi presentavano.

I dati raccolti dal Politecnico di Milano e Netcomm, che comprendono tutte le forme di acquisti in remoto di prodotti alimentari e grocery (food delivery, grocery alimentare ed enogastronomia), offrono una prima stima della consistenza del mercato e dell'impatto avuto dalla pandemia (Tavola 2.11). Malgrado il dato includa il food delivery, componente che ha avuto un andamento particolarmente positivo in questi anni, è evidente come tutto il settore abbia vissuto una netta discontinuità tra il 2019 e il 2020: il valore delle vendite cresce dell'87%, con un ulteriore progresso del 38% nel 2021 e una previsione di un aumento del 17% nel 2022.

Tavola 2.11 - E-commerce food&grocery: food delivery, grocery alimentare ed enogastronomia (in milioni di euro)



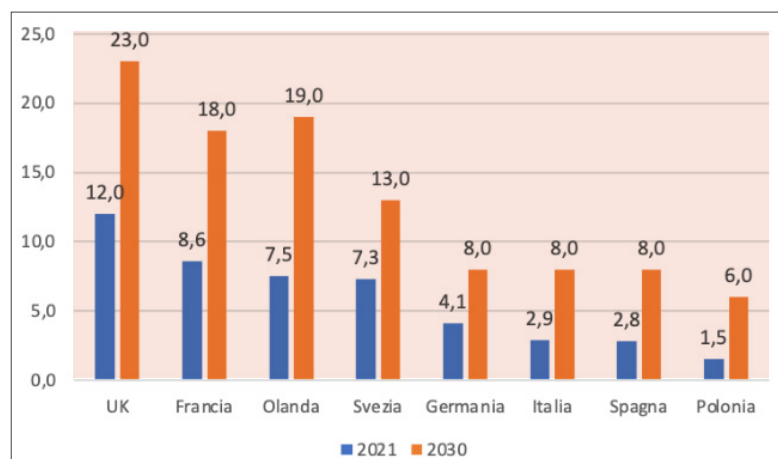
FONTE: NETCOMM-POLIMI.

Di questo mercato, stimato in 3 miliardi nel 2020 e in 4,1 miliardi nel 2021, solo una parte è attribuibile alla grande distribuzione alimentare dove le diverse modalità di e-commerce hanno di poco superato il 2% del venduto alla fine del 2021, includendo sia gli ordini consegnati a casa sia quelli evasi con le modalità click&collect. McKinsey, che riporta una stima più elevata, offre un quadro comparativo (Tavola 2.12) che permette di confrontare l'e-grocery in Italia con quello di alcuni altri Paesi europei. Il Paese nel quale la grande distribuzione è da tempo riuscita a sviluppare un'offerta online di peso rilevante è il Regno Unito, dove la sua quota di mercato è del 12% e le previsioni per il 2030 la farebbero crescere fino al 23%. Francia e Olanda, oggi rispettivamente con quote dell'8,6% e 7,5%, raggiungerebbero nel 2030 una

quota di poco inferiore al 20%, seguite dalla Svezia, che passerebbe da 7,3% a 13%. Germania, Italia e Spagna, con quote attualmente del 4,1%, del 2,9% e del 2,8%, dovrebbero raggiungere nel 2030 l'8%. Infine la Polonia con l'attuale 1,5% a fronte di una previsione a fine decennio del 6%. L'Italia si colloca dunque nella parte bassa della classifica dell'e-grocery, con una previsione di parziale recupero nei prossimi anni che porterebbero la sua quota di mercato a valori comunque contenuti e inferiori al 10%. Si tratta, del resto, di previsioni fortemente condizionate dallo sforzo che le imprese di distribuzione di questo comparto, oggi, in Italia, molto frammentato rispetto alla gran parte degli altri Paesi europei, faranno per organizzare l'offerta online. Il risultato dipenderà, in ultima istanza, dalla rilevanza che i consumatori daranno a questo tipo di servizio e dal conseguente ruolo competitivo che esso avrà nella rivalità tra insegne.



Tavola 2.12 - Quota di mercato dell'e-grocery in alcuni Paesi europei nel 2021 e previsioni per il 2030*



FONTE: MCKINSEY, THE STATE OF GROCERY RETAIL IN EUROPE, 2022.

*SONO RIPORTATE LE PREVISIONI CENTRALI.

Capitolo 3

Le nuove traiettorie di sviluppo della distribuzione

3.1 - Omnicanalità: un modello da realizzare per tutti i player

Il modello dell'omnicanalità può essere applicato a tutti, sia a chi ha iniziato a operare con una rete fisica sia a chi lo ha fatto come puro retailer online. In entrambi i casi si deve integrare la parte di infrastruttura di relazione con il cliente di cui non si dispone. Nei fatti è però assai più comune e più complessa la posizione di chi si trova nella prima condizione, poiché spesso non si tratta solo di integrare una presenza online, ma, come conseguenza, di modificare poi l'assetto quantitativo e qualitativo della propria rete di vendita, con tutti i problemi che ciò comporta, in particolare nella gestione del lavoro. Il caso opposto, per gli operatori nati online, richiede sì un investimento, anche rilevante, ma si è in grado di pianificare una presenza fisica immediatamente coerente con il modello di business scelto senza dover ristrutturare ciò che già esiste.

È dunque naturale fare riferimento ai problemi che devono affrontare i distributori tradizionali che iniziano una trasformazione omnicanale. L'impatto dell'online sul sistema distributivo, in termini di numerosità dei punti vendita, caratteristiche che essi avranno e occasioni che supporteranno, saranno il risultato della riorganizzazione che le insegne dovranno fare.

Per seguire i passi logici di un simile percorso gli interventi necessari possono essere riferiti alle diverse componenti dell'offerta di qualunque retailer.

- La prima componente, la **specializzazione**, riguarda l'identificazione dell'insegna con un insieme di beni e/o servizi che rispondono ad un dato bisogno: è la ragion d'essere del distributore che si propone ai potenziali clienti come punto di riferimento per quel tipo di acquisti. Può essere una specializzazione molto stretta, su una singola categoria di prodotto, oppure più ampia, su tutto ciò che è necessario per soddisfare uno o più processi di consumo.
- Al primo nucleo dell'offerta si aggiunge un insieme di beni e/o servizi che la integrano, offrendo al distributore la possibilità di fare **cross selling** quando il consumatore è nel suo punto vendita: il distributore aumenta le vendite e il cliente si procura in quella spedizione d'acquisto qualche cosa che avrebbe comunque dovuto comprare in un altro esercizio commerciale.
- Un terzo livello di offerta è poi costituito da servizi che vengono messi a disposizione per aumentare il **confort di acquisto** del cliente, come la disponibilità di parcheggi o la possibilità di accedere a servizi di ristorazione.

- Infine, l'ultimo livello, che per brevità si può definire **social-edutainment**, fa riferimento alla possibilità di dare al cliente possibilità di imparare, divertirsi e socializzare.

Il primo e più immediato impatto di una doppia presenza fisica e virtuale riguarda la necessità di definire un equilibrio tra ciò che è disponibile nella rete di vendita per essere acquistato (disponibilità di uno stock di prodotto) e ciò che è solo presente per essere visto ed esaminato, essendo invece disponibile in un magazzino centrale da cui si effettua la consegna a domicilio (ruolo di showroom del punto vendita). La disponibilità di un'offerta online e di un servizio di domiciliazione estendono di molto le opportunità di ridurre lo stoccaggio nel negozio e aumentare il suo ruolo di showroom, con implicazioni sulle sue dimensioni, la sua localizzazione e il tipo di presidio da realizzare con il personale. Una parte dei grandi magazzini americani, ad esempio, seguendo l'esempio di alcuni specialisti dell'e-commerce dell'abbigliamento, che hanno creato punti vendita pensati solo per prendere visione e provare il prodotto (un caso spesso citato è quello di Bonobos, un'insegna americana poi acquisita da Walmart), stanno sperimentando negozi di ridotte dimensioni con un ruolo analogo. Una possibilità che, in modo diverso, può essere sfruttata anche con il click&collect a punto vendita, come stanno facendo ad esempio Ikea e Decathlon testando punti vendita nuovi e di dimensioni contenute localizzati più centralmente nelle città, nei quali, oltre alla consegna di quanto ordinato online, vi è l'occasione di acquistare un più ridotto assortimento di prodotti con una più forte componente d'impulso. È poi possibile ridurre la profondità dell'assortimento nei negozi, rendendo disponibili solo in rete referenze con basse rotazioni e recuperando in questo modo uno dei vantaggi degli operatori dell'e-commerce che possono sfruttare meglio la cosiddetta coda lunga dei prodotti di una data categoria. Ancora, la disponibilità di un sito e un servizio remoto al cliente consentono di riorganizzare il livello di consulenza informativa prestata, spostandone in rete una parte, quali le istruzioni per il montaggio, le riparazioni o l'acquisto di ricambi senza doversi recare nel punto vendita. Mettere in sinergia l'ambiente fisico e virtuale è reso possibile anche dalla funzione di cross selling della parte di assortimento. Se sull'offerta che definisce la specializzazione dell'insegna è necessario costruire un equilibrio tra stoccaggio nei punti vendita e disponibilità solo in rete in rapporto alla profondità, per l'offerta invece che costituisce l'occasione di vendite aggiuntive sulla base della presenza del consumatore nel punto vendita l'equilibrio va trovato in rapporto all'estensione dell'assortimento, quindi alla presenza di categorie aggiuntive a quelle che rientrano nella specializzazione dell'insegna. In questo senso, la centralizzazione a magazzino di referenze a bassa rotazione permette, online, di ampliare di molto le categorie in offerta e, nei punti vendita, di utilizzare lo spazio per creare interesse su categorie di prodotti che il cliente ritrova online e può poi vedersi recapitare a domicilio o con un click&collect che lo riporta nel punto vendita. Nell'ampiezza e nella profondità dell'assortimento, le sinergie tra mondo fisico e virtuale aprono quindi nuove possibilità di rispondere all'espansione delle referenze messe a disposizione dai pure player dell'e-commerce, affrontando uno dei possibili punti di debolezza dei distributori tradizionali e, con un uso appropriato della rete fisica, trasformandolo in un vantaggio.

La terza componente dell'offerta è costituita dai servizi di supporto che migliorano e rendono più confortevole l'acquisto, riducendo lo stress e spesso aumentando il tempo di presenza del cliente nel punto vendita. Se in passato questo tipo di servizio si limitava tipicamente alla disponibilità di parcheggi gratuiti, in questi anni si è trasformato in una fonte potenziale di ricavi aggiuntivi, portando in qualche caso a vere e proprie ibridazioni tra modelli di business molto diversi. Il tipo di servizio di supporto che si è maggiormente diffuso è stato certamente quello della ristorazione che già in passato molte insegne, per prime quelle dei grandi magazzini, hanno offerto per rendere più piacevole la permanenza del consumatore nel punto vendita e, grazie a questo, prolungarla. È il caso dei ristoranti di Ikea che permettono di riprendere la visita dopo un momento di pausa (e che si aggiungono ai servizi di nursery che consentono ai genitori di fare una visita più rilassata). Un servizio, quello del bar e ristorante, che costituisce una vera e propria area di business che vale oggi per Ikea circa il 5% del venduto totale e che ha facilitato l'integrazione in chiave di cross selling di prodotti alimentari svedesi alla fine del percorso di visita. Più di recente, l'introduzione di servizi di ristorazione ha portato o sta portando a una generale ridefinizione di alcune catene di librerie, come nel caso di RED di Feltrinelli, un ibrido tra una libreria e un pubblico esercizio, con un risultato finale che lo avvicina più a Starbucks che a un tradizionale operatore del mercato librario. Carrefour, in un settore diverso, ha sperimentando analoghe ibridazioni tra piccoli supermercati di prossimità e ristorazione, in quella che ha chiamato risto-distribuzione (formati come Eat&Shop ed Express Urban Life). Ancora, vanno menzionati i tanti casi di inserimento di ristorazione di qualità, spesso anche stellata, nei grandi flagship store dei brand della moda e del lusso.



Infine, la quarta componente dell'offerta è quella legata al social-edutainment ed è costituita dal complesso di elementi che aumentano il valore dell'offerta stessa determinando anche l'identità dell'insegna attraverso l'esperienza del cliente nel punto vendita. Un'esperienza coerente

deve essere costruita poi anche per chi entra in contatto con l'insegna tramite il canale online. Questi sono forse gli elementi che in passato sono stati meno utilizzati dalla distribuzione, ma che stanno rapidamente assumendo centralità in un contesto in cui l'acquisto in sé, attraverso la disponibilità fisica dei beni, sta perdendo parte della sua rilevanza. In sostanza, si tratta di fornire, a chi lo desidera, occasioni per imparare, divertirsi e interagire. Nella formazione, che costituisce un'estensione del più generale servizio di consulenza che molti distributori mettono a disposizione dei loro clienti, sono ormai numerose le insegne che organizzano corsi. Eataly ad esempio propone corsi di cucina e viaggi e Leroy Merlin corsi di fai-da-te, molte librerie organizzano da sempre incontri con gli autori. Sono iniziative alle volte aperte a tutti, in altri casi riservate a clienti che fanno parte di club pensati con l'obiettivo di creare fedeltà e interazioni privilegiate con e tra gli acquirenti più fedeli o alto spendenti. Un altro modo per ottenere gli stessi risultati è costituito da iniziative di intrattenimento, che possono essere organizzate in punto vendita o online.

Un'area che sarà certamente esplorata in futuro è quella di iniziative che promuovono l'interazione sociale tra i frequentatori di un'insegna. Paradossalmente, è una dimensione che si è molto sviluppata in rete, dove in particolare nei prodotti legati alla moda, grazie ai social network si sono diffuse forme di social shopping, ovvero meccanismi di interazione che consentono a chi vi partecipa di scambiare opinioni, immagini di prodotti e di interloquire con terze parti esperte, i cosiddetti influencer, che guidano chi li segue negli acquisti. La crescita dell'e-commerce nell'abbigliamento è anche conseguenza di questo tipo di socializzazione, che ha permesso all'offerta virtuale di superare il limite che aveva incontrato originariamente nella difficoltà di trasferire al potenziale cliente l'informazione necessaria all'acquisto e di riprodurre le condizioni di interazione sociale che tipicamente connotano l'attività di shopping in questo ambito.

Le trasformazioni dell'offerta che oggi si stanno innescando con la diffusione di modelli omnicanale, accelerati dalla nuova domanda online stimolata dalla pandemia, sono dunque estremamente ampie e in questa sede non è possibile andare oltre alle considerazioni di carattere generale appena fatte. L'omnicanalità si declinerà in modo diverso a seconda dei comparti di riferimento, del tipo di clientela servita, del contesto geografico e di molte altre variabili, e allo stadio attuale è ancora difficile immaginare generalizzazioni. Va ripresa però un'osservazione fatta in precedenza in relazione ai trend in essere prima della pandemia: si è sottolineato infatti come il grado di integrazione verticale e la spinta verso l'online siano fenomeni che si intrecciano. Più è elevata l'integrazione a valle, con il controllo dei canali di vendita, più è relativamente semplice costruire un'interfaccia omnicanale coerente con la propria clientela.

La risposta alla spinta verso l'e-commerce ha dunque avuto una velocità ed è stata realizzata con logiche diverse per operatori integrati e no.

Nel primo caso i singoli operatori controllano tutte le leve di marketing e possono decidere con ampi gradi di libertà come realizzare l'integrazione tra touchpoint fisici e virtuali, costruendo così il loro modello di offerta sulla base delle loro esigenze competitive. Lo stesso non avviene nei comparti dove prevale una struttura di filiera con ruoli ben distinti tra chi produce e chi distribuisce. In queste filiere, che abbiamo chiamato intermedie per differenziarle da quelle

integrate, entrambi i soggetti, a monte e a valle, hanno a disposizione solo una parte delle leve di marketing che consentono di costruire le relazioni con il consumatore. Sono comparti dove la concorrenza tra distributori è molto forte, perché gli assortimenti sono sovrapposti, per la presenza ovunque di prodotti di marca, e dove quindi la concorrenza a valle tra insegne porta a rapporti verticali tesi tra industria e distribuzione. Nessuna delle due parti è in grado, come nelle filiere integrate, di combinare i propri touchpoint con i clienti sia nella dimensione di comunicazione sia in quella di vendita: i produttori sono dominanti nella comunicazione di prodotto grazie alle loro marche, ma deboli nel controllo della vendita che è affidata ai distributori, e questi ultimi sono nella condizione opposta, forti nel controllo della commercializzazione dei prodotti in assortimento, ma deboli nella comunicazione che ne guida la richiesta da parte dei clienti, che rimane controllata dai loro fornitori.

In definitiva, ne consegue una concorrenza più forte che riduce la marginalità e rende anche più difficile proporre un'offerta online.

Il caso certamente più rilevante di questo tipo di situazione è quello della distribuzione dei beni di largo e generale consumo che si riassume nella cosiddetta GDO, che quindi merita un approfondimento, che verrà fatto sulla base delle informazioni raccolte in una ricerca specifica svolta da TradeLab su questo tema (Ebinter 2022, E-grocery: la crescita dell'e-commerce nella grande distribuzione alimentare).

3.2 - E-grocery: le possibili strade per l'omnicanalità nella GDO

Nel mercato dei beni di largo e generale consumo, l'integrazione dell'offerta fisica e virtuale si definisce rispetto a tre diverse tipologie di operatori che hanno modelli di business distinti e che possono essere riassunti brevemente come segue.

■ **GDO omnicanalale.**

È la componente di gran lunga maggiore del mercato che sta cercando di dare una risposta all'omnicanalità con soluzioni operative articolate che generano una pluralità di modelli, a seconda dei luoghi dove avviene la preparazione degli ordini e di quelli dove essi vengono consegnati al cliente. Per la consegna, in Italia, i modelli prevalenti nella GDO sono il click&collect, il drive (il cliente guida fino al punto di consegna), e l'home delivery, a cui si aggiunge, ma a uno stadio iniziale, l'utilizzo dei locker. La preparazione degli ordini può avvenire con modalità altrettanto diverse, in ordine di crescente impegno, con il picking in punti vendita aperti al pubblico, con l'utilizzo di dark store (punti vendita non aperti al pubblico) e con l'uso di magazzini dedicati. Le diverse combinazioni di preparazione dell'ordine e di consegna generano costi diversi e si adattano a diversi volumi di attività online.

■ **Pure player.**

Dal punto di vista delle soluzioni operative è un modello di business che in Italia e in tutti gli altri Paesi si articola in due modelli distinti: quello più comune ai grandi operatori si

basa sulla preparazione degli ordini in un magazzino dedicato, localizzato in aree urbane periferiche, e sulla domiciliazione realizzata tramite furgoni; un secondo, utilizzato dagli specialisti del quick delivery, basato sulla preparazione della spesa in piccoli dark store localizzati in aree urbane semicentrali e sulla domiciliazione realizzata tramite biciclette e/o motoveicoli. In termini economici, in entrambi i casi, sono soluzioni sostenibili a condizione di raggiungere volumi adeguati, con una clientela spazialmente concentrata all'interno dei bacini raggiungibili dai mezzi utilizzati dall'operatore entro i tempi pattuiti con i clienti.

■ **Terze parti.**

È di un modello di business identificabile con una combinazione unica di preparazione dell'ordine e di consegna: preparazione nei punti vendita della GDO e domiciliazione presso le abitazioni dei clienti con propri mezzi. In altri Paesi vengono proposte soluzioni (consegna in locker o a bordo strada presso il punto vendita) che in Italia non sono attualmente diffuse e che, anche venissero implementate, rimarrebbero probabilmente marginali. In termini economici si tratta di un modello difficilmente sostenibile se non trasferendo il valore reale del servizio al cliente finale con l'addebito dei maggiori costi (preparazione della spesa e consegna a casa).

Come si è visto sopra, il peso dell'e-grocery in Italia è ancora assai lontano da quello raggiunto in Gran Bretagna e Francia, dove è ormai consolidato, e si avvicina di più a quanto avviene in Germania e in Spagna. Il motivo principale di questo relativo ritardo è probabilmente costituito dalla struttura della GDO che in Italia è estremamente frammentata sia in termini di centrali (Coop, Conad, Despar, Crai, ecc.) sia, soprattutto, di aziende concretamente attive sul territorio. Queste ultime sono circa 200, operano con una autonomia rilevante rispetto alle centrali di riferimento e quasi tutte, ad eccezione del discount, servono con la loro rete di vendita un numero limitato di provincie o, al massimo, fino a 2/3 regioni. Si può stimare che ad oggi, circa 70 di queste 200 imprese offrano servizi di e-grocery, con differenze rilevanti nelle diverse aree del Paese. Le insegne attive sono 24 nel Nord-Ovest, 19 nel Nord-Est e solo 14/15 sia al Centro che al Sud. Nel Nord-Ovest si sono sviluppate le realtà più importanti in termini di fatturato e quote di mercato raggiunte, prima di tutto Esselunga, attiva nell'online da oltre 20 anni, e alcune altre realtà della distribuzione organizzata delle centrali Conad, Coop, Selex e Agorà, più piccole, ma con servizi di e-grocery già ben strutturati, ad esempio Mercatò (Dimar-Selex), Iperal, Tigros, Finiper. La situazione nelle altre aree del Paese è molto meno evoluta, con alcune aziende anche molto rilevanti che non offrono servizi di e-commerce o che sviluppano fatturati molto contenuti. Il quadro competitivo dell'e-grocery all'interno della GDO è dunque caratterizzato da rilevanti differenze tra le aziende in ragione del combinarsi di tre principali fattori:

- la **dimensione del fatturato sviluppato** con i servizi e-grocery e il livello di know how raggiunto; entrambi contribuiscono a rendere più efficienti i processi di erogazione

del servizio e a renderne il costo sopportabile per le imprese;

- le **caratteristiche dell'azienda** e, in particolare, la sua dimensione assoluta e il livello di unitarietà gestionale; da questo secondo punto di vista, mentre le imprese della grande distribuzione esercitano un controllo diretto e unitario su tutti i processi aziendali, così non accade per le aziende della distribuzione organizzata, articolate in almeno due livelli societari e decisionali (la sede nazionale e le aziende associate) e talvolta anche con un terzo livello costituito dai punti vendita a loro volta associati a centrali regionali;
- l'**area territoriale** in cui opera l'insegna; le aziende che operano nell'area Nord-Ovest, rispetto a quelle che operano in tutte le altre aree, hanno potuto contare su una maggiore predisposizione della domanda agli acquisti online, predisposizione che è funzione di delle caratteristiche sociali ed economiche e degli stili di vita prevalenti.

Combinando i fattori appena richiamati, con riferimento all'e-grocery si possono suddividere le imprese della GDO italiana in alcuni gruppi con caratteristiche distinte.

■ **Esselunga.**

Esselunga costituisce un caso a sé stante nel panorama dell'e-grocery italiano. Coniuga infatti, contemporaneamente, una rilevante dimensione aziendale (8,6 miliardi di euro nel 2021), una gestione totalmente integrata e un'esperienza e un livello di know how nell'offerta online molto superiori a quelli delle altre insegne, conseguenza di una pratica ultraventennale che nessuno dei concorrenti può vantare. Inoltre, ha raggiunto livelli di fatturato e-grocery di oltre 10 volte superiori agli altri migliori retailer, anche grazie a un'articolazione del servizio che ormai prevede l'offerta di tutte le modalità di consegna.

■ **Altre insegne della grande distribuzione.**

Un secondo gruppo è costituito dalle altre aziende della grande distribuzione, caratterizzate da una gestione unitaria delle loro attività. Tra queste, in particolare, Carrefour, Finiper, PAM e Bennet. Si tratta di catene con dimensione compresa tra i 2 e i 4 miliardi di euro di fatturato e che hanno sviluppato da tempo (le prime due) o stanno sviluppando in questi ultimi anni, ma rapidamente, l'offerta online. Sono tutte in una fase di consolidamento dei modelli che utilizzano (prevalentemente il drive e l'home delivery) e, a differenza di Esselunga, non garantiscono i servizi e-grocery in tutte le aree e comuni in cui sono presenti con i negozi.

■ **Insegne della distribuzione organizzata con offerta online.**

Sono alcune imprese locali aderenti a centrali della distribuzione organizzata, tutte operative nel Nord-Ovest e nel Nord-Est. Si tratta di Tigros e Iperal del gruppo Agorà, Dimar, Unicomm e Ali del gruppo Selex e a Coop Liguria. Sono aziende con fatturati compresi

tra 1 e 2 miliardi di euro, che negli ultimi 5-6 anni hanno avviato lo sviluppo dell'e-grocery, hanno consolidato almeno un modello (normalmente il drive o l'home delivery), hanno raggiunto buoni livelli di know how, organizzazione e risultati economici, e, soprattutto, hanno piani strategici di sviluppo dell'online che stanno perseguendo e continueranno a perseguire nei prossimi anni.

■ **Altre insegne della distribuzione organizzata con una limitata offerta di servizi online.**

Si tratta di un gruppo numeroso, di circa 50 imprese, tutte della distribuzione organizzata, operative in diverse aree del Paese e di dimensioni variabili (dai 4 miliardi di alcune cooperative Conad ai 200-300 milioni di alcune aziende dei Gruppi Selex e Crai), che hanno iniziato lo sviluppo dei servizi di e-grocery, spesso da diversi anni, ma non hanno ancora dei modelli consolidati. Hanno fatturati ridotti, il servizio è attivo solo in una parte delle aree in cui operano e in molti casi si limitano all'offerta di un servizio di click&collect.

■ **Discount.**

Come in quasi tutte le realtà in cui è presente il discount, anche in Italia gli specialisti di questo formato non hanno attivato i servizi e-grocery: ci sono state solo sperimentazioni e l'attivazione del servizio per le sole merceologie non food.

Le restanti imprese della GDO, circa 100, non hanno ancora servizi di e-grocery poiché non ritengono che essi possano essere offerti in modo economico e, soprattutto, perché non valutano che sia ancora competitivamente necessario farlo. Quest'ultima considerazione sarà quella che, in definitiva, deciderà della diffusione dell'e-grocery in Italia nei prossimi anni, in condizioni in cui l'urgenza nata nel periodo della pandemia sembra essere di molto ridimensionata.



Il panorama dell'online nel largo consumo è completato da un folto gruppo di pure player (con una quota di mercato di circa il 20%) e da un gruppo di terze parti, per ora numericamente ridotto. Anche queste imprese sono operative soprattutto nel Nord-Ovest, in misura minore nel Nord-Est e nel Centro e ancor meno nel Sud. Questi due gruppi di operatori sono in una fase di rafforzamento, soprattutto nelle aree in cui la GDO si è dimostrata meno attiva e in particolare sul segmento di servizio del quick delivery. Quest'ultimo ha visto la nascita di alcuni operatori, tra cui Glovo, Deliveroo, Getir e Gorillas (già uscito dal mercato italiano), che si contendono uno spazio di mercato che appare limitato. Soprattutto per gli specialisti in senso stretto, come Getir e Gorillas, le difficoltà sono molte perché i concorrenti che hanno costruito la propria attività sul food delivery stanno tentando di attuare anche il servizio come terze parti di insegne dalla GDO. In questo modo, possono evitare i costi della costruzione di una rete di dark store propri e allo stesso tempo consentire alla GDO priva di un servizio di e-grocery di offrire a costi bassi un'alternativa ai propri clienti.

3.3 - Le altre eredità della pandemia: smart working e ritorno ai quartieri

L'accelerazione digitale estesa a tutti i comportamenti sociali è stato l'effetto più rilevante della pandemia e per la distribuzione ciò si è tradotto in una forte spinta alla realizzazione dell'omnicanalità. Le necessità di adattamento emerse nel corso dei due anni di maggior impatto della pandemia sono state però anche altre e, per quel che qui interessa in rapporto alle imprese commerciali, deve essere menzionato il forte radicamento collettivo che in poco tempo ha avuto il fenomeno dello smart working e il più generale ritorno a servizi di prossimità. La ricerca di soluzioni lavorative e sociali che riducessero le interazioni fisiche ha infatti portato alla sperimentazione di modelli di lavoro e di vita che hanno dimostrato di avere vantaggi rilevanti e che per questo si sono consolidati in tempi inaspettatamente brevi. Lo svolgimento di una parte del proprio tempo lavorativo a casa ha dimostrato di non avere, come alcuni temevano, effetti negativi sulla produttività e la riduzione nell'uso dei mezzi di trasporto ha riscontrato consenso per l'impatto positivo sull'ambiente.

Sono tendenze, queste, che hanno accelerato una rivalutazione del ruolo dei quartieri, che ritornano ad avere funzioni simili a quelle che svolgevano un tempo: nuclei comunitari elementari. È il modello della città dei 15 minuti dove la gran parte dei luoghi che si vogliono raggiungere non necessitano di spostamenti in automobile. In questo senso, se durante gli anni della pandemia il tema della sostenibilità non ha ricevuto la stessa attenzione che aveva acquisito in quelli precedenti, una serie di comportamenti che sono diventati rilevanti come reazione alla sua diffusione si stanno ora consolidando, anche perché trovano sostegno proprio per le loro implicazioni ambientali.

Il commercio ha un evidente ruolo in questa trasformazione, con una rivalutazione degli esercizi di vicinato nelle loro forme più tradizionali, ma anche dei formati di prossimità della distribuzione moderna. È quindi probabile che si accelererà la crisi degli ipermercati e dei centri commerciali, che non riusciranno a diventare o punto di riferimento per singoli quartieri

o elementi di attrazione tali da giustificare visite in luoghi mediamente molto distanti. Nella trasformazione della rete delle superfici moderne a libero servizio negli ultimi anni questi segnali erano del resto già ampiamente visibili, come evidenziato nella Tavola 3.1, di seguito, che mette a confronto la struttura della GDO all'inizio del 2016 con quella all'inizio del 2022. Valutando la dimensione della rete in termini di superficie complessiva, tra i due anni considerati non sembrerebbero essere avvenuti grandi cambiamenti: una crescita inferiore al 3% delle superfici disponibili. Ma guardando alla composizione della rete per dimensione dei punti vendita il quadro cambia radicalmente. I grandi ipermercati, con superfici di vendita superiori agli 8.000 mq, si sono drasticamente ridotti, perdendo poco meno del 50% sia in numerica che in superficie. Gli ipermercati con dimensioni comprese tra i 4.500 mq e i 7.999 sono di poco aumentati, di fatto per effetto del ridimensionamento di alcuni di quelli di maggiori dimensioni. Sono invece aumentati in modo rilevante i superstore, che hanno guadagnato in termini di superficie il 17%, e in misura minore i grandi (1.500-2.499 mq) e medi (800-1.499 mq) supermercati che hanno messo a segno una crescita rispettivamente dell'8 e del 9%. I piccoli supermercati sono rimasti stabili, sia in numerica che in superficie totale, e si è verificata invece una forte contrazione dei piccoli punti vendita a libero servizio, di dimensioni inferiori ai 400 mq: 2.629 punti vendita in meno con una riduzione delle superfici del 16%. Infine, si è fortemente consolidata la rete dei discount, con una crescita dei mq del 24%.

Queste dinamiche si riassumono in un forte ridimensionamento ai due estremi della distribuzione per dimensione degli esercizi, ipermercati e piccoli e piccolissimi supermercati, e invece un rafforzamento dei superstore, dei supermercati, medi e grandi, e del discount, formula che opera con superfici medie paragonabili a quelle dei piccoli supermercati, ma che, riducendo la profondità dell'assortimento, forniscono di fatto un servizio assimilabile per numero di categorie presenti ai supermercati di medie dimensioni.

Tavola 3.1 - Rete GDO per classi di dimensione dei punti vendita (2016-2022)

Punto vendita (metratura)	Gennaio 2016			Gennaio 2022			Var. % mq
	Punti vendita	Mq	Mq %	Punti vendita	Mq	Mq %	
Ipermercato (8.000 e più)	114	1.118.141	6,5	59	574.443	3,2	-48,6
Ipermercato (4.500-7.999)	264	1.536.458	8,9	275	1.560.272	8,8	1,5
Superstore (2.500-4.499)	501	1.582.701	9,2	587	1.853.355	10,5	17,1
Supermercato (1.500-2.499)	1.140	2.051.340	11,9	1.217	2.211.023	12,5	7,8
Supermercato (800-1.499)	2.602	2.735.304	15,8	2.803	2.988.625	16,9	9,3
Supermercato (400-799)	4.430	2.399.558	13,9	4.435	2.403.987	13,6	0,2

Libero servizio (100-399)	12.990	2.701.324	15,7	10.361	2.258.583	12,7	-16,4
Discount	5.036	3.133.891	18,2	5.510	3.878.981	21,9	23,8
Totale	27.077	17.258.717	100	25.247	17.729.269	100	2,7

Fonte: ELABORAZIONE DI DATI NIELSEN.

La rivalutazione della dimensione di quartiere, accompagnata dalla riduzione del numero medio di componenti famigliari, farà sì che queste tendenze si consolidino con ogni probabilità anche con una continua erosione di quote di mercato da parte del discount a scapito dei supermercati tradizionali. Il settore del non alimentare subisce anch'esso l'influenza delle trasformazioni dei modelli di urbanizzazione e della mobilità che si stanno rafforzando in conseguenza della pandemia. È però complesso documentarli poiché si riferiscono a un numero elevato di comparti con strutture eterogenee e poiché l'offerta si polarizza in aree a forte densità commerciale. Come già accennato, in questo caso la tendenza sarà opposta a quella dell'alimentare, nel quale perdono i due estremi dimensionali: troveranno così maggiore spazio le concentrazioni di offerta che si polarizzeranno o verso il basso, a servizio di quartieri o aree specifiche, o verso l'alto, come elementi di richiamo e come tali in grado di attrarre la propria clientela anche da distanze elevate.

3.4 - Nuovi modelli di offerta: le implicazioni per il lavoro

Le trasformazioni della struttura della distribuzione nei prossimi anni sono destinate a essere radicali. In alcuni comparti, dove dominano le filiere integrate e le singole imprese possono muoversi con maggiori gradi di libertà, la dinamica di cambiamento sarà più rapida. Lo sarà, in particolare, dove i margini di intermediazione consentiranno di costruire modelli di omnicanalità che assegnano un più ampio ruolo all'offerta online. Sarà invece più lenta dove prevalgono filiere intermedie, caratterizzate da margini assai più compressi e dove quindi è più difficile attuare modelli omnicanale compatibili con le risorse a disposizione.

Per ragioni diverse, è quindi complesso fare previsioni in merito alle tempistiche di queste trasformazioni e ai loro effetti sul lavoro.

Nel primo caso i modelli che verranno perseguiti saranno molto eterogenei, costruiti su misura per le singole imprese e sui comportamenti di acquisto predominanti nei diversi comparti. Nel secondo, i vincoli di costo costituiranno certamente un elemento di inerzia e non è facile prevedere quando essa sarà comunque superata per servire una crescente domanda online e per fare fronte a una maggiore pressione competitiva su questo fronte. Le considerazioni che seguono si limiteranno quindi a mettere in evidenza le aree di attività sulle quali le dinamiche in corso impatteranno di più e richiederanno un continuo monitoraggio.

Un primo effetto certo della crescita dell'offerta online, in particolare nelle filiere dove prevale l'integrazione e quindi essenzialmente nel non alimentare, sarà lo spostamento del lavoro dalla rete di vendita ai magazzini a monte e alle attività di consegna. Ciò avverrà, via via che si consoliderà

nel tempo la quota di e-commerce, anche solo per effetto del ricambio generazionale, come conseguenza di due modifiche nella struttura dell'offerta: una riduzione della densità della rete a seguito del passaggio di una parte delle vendite online e, là dove rilevante, una diminuzione della dimensione media dei punti vendita (ad esempio nell'elettronica di consumo, ma anche in altre grandi superfici specializzate) per il passaggio di parte dell'assortimento dalla disponibilità fisica in negozio a quella virtuale sul sito dell'insegna.

Se si guarda a quanto sta avvenendo, in particolare nel comparto dell'abbigliamento, la trasformazione sarà veloce sia per effetto delle scelte organizzative delle imprese, che hanno subito pesantemente gli effetti del ritardo nella predisposizione di un modello omnicanale durante la pandemia, sia per la velocità e l'entità dello spostamento degli acquisti online, ormai entrati nei comportamenti di una parte crescente di consumatori.

Queste trasformazioni della rete di vendita e la riduzione della densità e della dimensione dei negozi nel caso di chi opera con grandi superfici avverranno comunque, a prescindere dal tipo di modello di omnicanalità che verrà costruito.



Il problema centrale sarà la soluzione scelta per il servizio di consegna degli acquisti fatti online. Se infatti i costi della formazione dell'ordine non sono evitabili e possono essere ridotti solo attraverso l'uso più spinto di tecnologie di magazzino, più i margini sono bassi e più le imprese cercheranno di contenere almeno i costi di consegna proponendo il click&collect, che non solo evita la domiciliazione, ma permette un contatto con la clientela nel momento del ritiro, che può essere utilizzato anche a fini commerciali per proporre altri beni o servizi legati a quanto acquistato. È una soluzione che si adatta bene a gran parte degli operatori del low cost.

Nel non alimentare e nella gran parte delle filiere integrate, il passaggio all'omnicanalità non influirà solo sulla quantità di lavoro impegnato a valle, nei punti vendita, e a monte, nei luoghi in cui verrà formato l'ordine e organizzata la consegna, ma anche sulla qualità del lavoro nella rete fisica. Il passaggio all'omnicanalità trasforma infatti il tipo di relazione tra impresa e cliente nel punto vendita che non è più solo limitato alla conclusione di una transazione, ma alla costruzione di una relazione. In precedenza, si è parlato di social-edutainment come modello di tendenza che arricchisce l'offerta fisica e che porta alla necessità di un diverso tipo di qualificazione del personale. Si tratterà di risorse in numero minore ma con qualificazioni maggiormente elevate,

alle volte di natura più tecnica, se i prodotti venduti lo richiedono, altre volte più relazionale quando, come nel lusso, la costruzione di un qualche grado di empatia è una preconditione alla costruzione di condizioni favorevoli all'acquisto.

Se si considerano le filiere intermedie, e quindi anzitutto la GDO, la velocità di passaggio verso l'omnicanalità sarà, come più volte osservato, più lenta a causa delle difficoltà di rendere economico il servizio online. Se quindi la crescita delle vendite online può avere effetti simili a quelli appena richiamati per il non alimentare, nelle filiere intermedie sarà distribuita su un tempo più lungo e con un impatto più lento sulla domanda di lavoro.

Abbiamo già approfondito in precedenza quali modelli di e-commerce possano nascere dalle diverse combinazioni delle modalità con cui effettuare la formazione dell'ordine e la consegna e qui possiamo soltanto aggiungere un commento sulle loro implicazioni occupazionali.

Nella formazione dell'ordine le alternative fondamentali sono tre:

- se i volumi di e-commerce sono ancora contenuti, gli ordini possono essere evasi all'interno dei punti di vendita esistenti: i dipendenti dell'insegna incaricati del picking sostituiscono nei punti vendita i clienti che hanno ordinato online;
- se i volumi crescono, diventa percorribile la soluzione di dark store, negozi non aperti al pubblico che svolgono il ruolo di magazzino;
- quando i volumi diventano molto rilevanti diventa possibile la terza soluzione, con la costruzione di magazzini dedicati interamente alle vendite online.

Nel primo e secondo caso, quelli presumibilmente più probabili nel medio periodo in gran parte del Paese, l'impatto sul lavoro non è particolarmente rilevante e consiste prevalentemente nella crescita progressiva di alcune figure, i picker, che evadono gli ordini, rispetto ad altre figure di punto vendita, in particolare quelle che presidiano i pagamenti alle casse, ora fatti online. Nel complesso, il saldo dovrebbe essere positivo poiché la funzione di picking, prima svolta dai clienti, viene assegnata ai dipendenti dell'insegna.

Nel caso invece in cui i volumi crescano molto, ma in Italia ciò richiederà tempo vista l'ancora bassa incidenza dell'online e le dimensioni medio-piccole della gran parte delle imprese di distribuzione in questo settore, diventa possibile la soluzione di magazzini dedicati, destinati ad avere un elevato livello di automazione per ridurre gli oneri di lavoro. Un'opzione, questa, che appare lontana nel tempo non solo per la struttura delle imprese, piccole, e i volumi dell'online, modesti, ma anche perché essa è coerente con consegne ai domicili dei clienti, un'ipotesi che comporta costi molto alti e che molti distributori cercano almeno per ora di ridurre al minimo offrendo soluzioni di click&collect. Una possibile eccezione potrebbe riguardare insegne che dispongono di vaste reti di prossimità, inadatte a essere utilizzate per la formazione degli ordini, che potrebbero costruire magazzini dedicati e poi consegnare ai punti vendita, contando sulla facile raggiungibilità di questi ultimi da parte della clientela. Un modello che avrebbe

anche il vantaggio di estendere virtualmente l'assortimento necessariamente limitato dei negozi di prossimità gestiti. Se la formazione dell'ordine è costosa, la consegna può diventare insostenibile. Le soluzioni oggi in essere si collocano tra il click&collect a punto vendita e il trasporto al domicilio del cliente, con alternative intermedie costituite da locker collocati in luoghi facilmente raggiungibili dai clienti (se sono collocati nei punti vendita si tratta solo di un modo per rendere operativo il click&collect). L'opzione click&collect è interessante per tutti i distributori che hanno una rete fisica su cui attestare le consegne senza dovere compiere il costosissimo ultimo miglio verso il domicilio dei clienti. L'insegna deve disporre di una rete capillare raggiungibile a costi accettabili dai clienti, per i quali il vantaggio rispetto alla domiciliazione è costituito dal risparmio dei costi di trasporto addebitati dal distributore e dalla possibilità di verificare direttamente i prodotti acquistati prima di accettarli. Se i punti vendita sono grandi e dotati di un ampio parcheggio è possibile anche offrire il cosiddetto servizio drive, non a caso nato e diffuso in Francia dove il peso degli ipermercati è ancora elevatissimo. In termini di fabbisogni lavorativi, il click&collect nelle sue varie forme comporta nuove attività nella gestione della clientela che ritira la merce, dunque nuove unità di lavoro in esse impegnate. Ma, ovviamente, è il passaggio a un servizio di domiciliazione che comporta la maggior crescita di nuova manodopera, che compenserebbe la riduzione del personale di punto vendita. Le considerazioni fatte sin qui portano a concludere che l'impatto sulla domanda di lavoro della diffusione dell'online si riassumerà in tre principali tendenze.

- Nelle filiere integrate la diffusione dell'online sarà più forte e rapida, e trasformerà in una prospettiva di omnicanalità le reti di vendita: riduzione delle numeriche e, in alcuni casi, anche della dimensione dei punti vendita. L'effetto sulla domanda di lavoro sarà negativo a valle, nella rete di vendita, e positivo a monte, nelle attività a servizio della domanda online. Inoltre, nei negozi cambierà la qualità del lavoro richiesto, che diventerà più elevata per servire consumatori più informati e per costruire la relazione con l'insegna.
- Nelle filiere intermedie, la diffusione dell'online sarà più lenta e spesso limitata alla predisposizione di servizi di click&collect. In questi casi, in assenza di magazzini dedicati l'impatto netto sulla domanda di lavoro sarà positivo per la necessità di inserire picker per l'assemblaggio degli ordini e per il personale di contatto nel momento della consegna, nuove figure che più che compenseranno la riduzione degli addetti alle casse a causa dei pagamenti online.
- Sempre nelle filiere intermedie, chi opererà per la costruzione di magazzini dedicati e la domiciliazione, sulla base di volumi di vendite online elevati, vedrà ridursi il fabbisogno di lavoro nei punti vendita (probabilmente con una riduzione della densità della rete), ma lo vedrà accrescersi in modo molto marcato nei magazzini e nelle attività di domiciliazione, con un saldo che sarà positivo almeno sino a che non si realizzerà un'automazione spinta dei magazzini e, ma i tempi saranno ancora più lunghi, delle consegne.



Turismo

A cura di **Stefano Landi** (SL&A turismo e territorio)

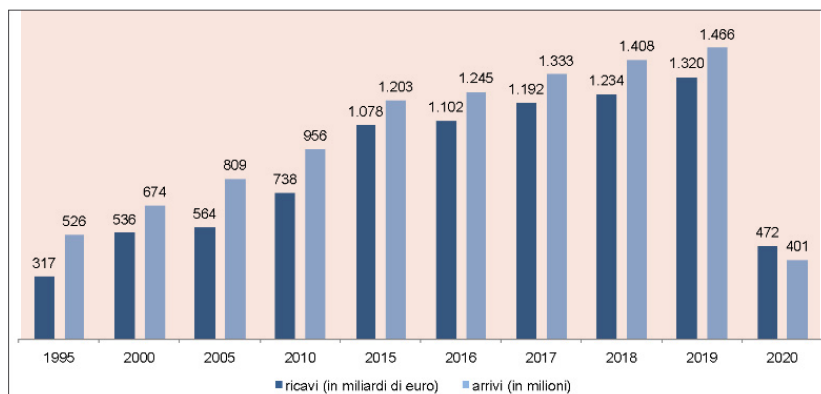
Capitolo 1

Prima e dopo il Covid-19

1.1 - Una domanda senza freni

Negli ultimi anni, fino al 2019 compreso, il turismo mondiale ha attraversato un periodo davvero positivo: tutti i numeri crescevano, ma soprattutto, a livello globale, gli arrivi internazionali e le spese da un lato, i ricavi connessi dall'altro.

Tavola 1.1 - Arrivi turistici internazionali e ricavi (serie storica)



FONTE: WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2021.

NOTA

I TOTALI DIFFERISCONO DA QUELLI DELLE PRECEDENTI EDIZIONI IN QUANTO I DATI VENGONO AGGIORNATI COSTANTEMENTE ANCHE PER GLI ANNI PRECEDENTI.

Tra i driver della crescita l'Organizzazione mondiale del turismo annoverava:

- un ambiente economico favorevole;
- una forte domanda outbound da parte dei maggiori mercati di origine;
- il consolidamento del recupero nelle destinazioni principali, che in precedenza avevano vissuto situazioni di crisi;
- una più forte capacità connettiva da parte del sistema dei trasporti, soprattutto aerei, e la progressiva facilitazione nei sistemi di rilascio dei visti, qualora necessari.

In termini qualitativi, si potevano identificare alcune tendenze di medio periodo particolarmente interessanti, in un contesto generalmente improntato alla globalizzazione

dei flussi. Intanto, al di là dei flussi globali-intercontinentali, si riscontrava un infittirsi degli scambi continentali (“regionalizzazione”, rispetto a un contesto più ampio), favoriti da molti eventi concomitanti, primo tra tutti, per l’Europa, la facilitazione derivante dall’area Schengen. Poi, la forte crescita delle relazioni aeree point-to-point derivante dalla crescita impetuosa, assoluta e relativa, delle compagnie low-cost/no frills.

Infine, e non da poco, l’infittirsi della rete e dell’offerta del trasporto ferroviario veloce, ormai non più solo nazionale (come in Italia), ma sempre più intrecciata come ad esempio nel centro-nord Europa.

Tra le motivazioni, oltre a quelle classiche leisure e business, si affermava da un lato il fenomeno della loro ibridazione (*bleisure*), dall’altro si confermava l’importanza dei flussi di popolazione, dettati dal lavoro e dalle sfere di influenza economiche, come ad esempio:

- USA con Europa e progressivamente Centro America;
- Giappone e Cina con America Latina (Perù in particolare);
- India e Pakistan con Regno Unito ed Emirati Arabi;
- Algeria e Mahgreb con Francia;
- USA, Canada e Brasile, più recentemente Germania e Regno Unito con Italia;
- sempre più Italia con Albania, Romania, Cina ecc.

Per gli stessi motivi anche logistici che rendevano possibile la regionalizzazione, sui mercati turistici maturi si avvertiva anche una netta tendenza alla frammentazione dei momenti e dei periodi di viaggio e vacanza, fino a un fenomeno che è stato efficacemente definito come “microvacanze”. All’interno dei bacini/mercati domestici, poi, la domanda interna (non rilevata dai dati UNWTO) spingeva a scelte dettate dalla prossimità geografica e dalla brevità del tempo dedicato allo spostamento. Si pensi ad esempio, con riferimento all’Italia, che il 60% delle vacanze si effettuano all’interno della regione di residenza o in una immediatamente confinante. In questo quadro, in Italia crescevano soprattutto le presenze di turisti stranieri (che avevano superato in molti casi quelli italiani, soprattutto per quanto riguarda gli esercizi ricettivi tenuti alla registrazione, che sono la base per le statistiche di settore), e conseguentemente i fatturati delle imprese.

Crescevano però anche fenomeni controproducenti, soprattutto per l’eccesso di persone negli stessi luoghi e negli stessi momenti (il cosiddetto overtourism o sovraturismo), generati in particolare da sistemi di trasporto “anarchici” come il pendolarismo, l’escursionismo, le crociere.

Tavola 1.2 - I turisti stranieri in Italia (serie storica, valori assoluti e percentuali)

	Africa	America	Asia	Europa non UE*	UE*	Oceania	Totale
Viaggiatori (in migliaia)							
2010	464	3.983	1.509	15.800	51.692	678	74.125
2011	459	4.837	1.551	16.198	52.477	856	76.378
2012	371	4.765	1.787	16.578	52.488	785	76.734
2013	358	5.418	1.890	17.436	51.159	914	77.175
2014	345	5.627	1.955	17.687	51.681	869	78.164
2015	346	6.110	2.176	17.340	54.635	1.029	81.635
2016	361	6.059	2.202	17.170	58.733	967	85.492
2017	312	6.540	2.217	17.103	63.353	1.121	90.646
2018	256	7.182	2.104	17.256	66.098	1.141	94.037
2019	269	7.761	2.142	23.280	61.540	1.159	96.151
2020	150	1.034	405	8.907	28.221	201	38.917
Pernottamenti (in migliaia)							
2010	4.002	39.537	15.955	30.062	215.575	6.555	311.686
2011	4.542	41.592	15.611	34.855	222.614	8.088	327.304
2012	3.428	43.567	20.400	33.745	218.461	8.242	327.843
2013	2.748	49.692	19.366	35.399	205.522	8.999	321.726
2014	3.100	50.400	18.625	38.207	207.779	8.301	326.412
2015	2.701	51.146	19.957	34.575	216.740	9.295	334.414
2016	2.587	52.375	18.997	32.232	232.333	8.748	347.273
2017	2.790	55.220	17.303	33.343	251.265	8.517	368.438
2018	2.534	60.411	16.847	33.297	265.195	9.047	387.331
2019	2.978	67.814	16.751	67.525	238.496	8.564	402.128
2020	2.748	14.133	7.062	33.356	124.202	1.777	183.278
Spesa (in milioni di euro)							
2010	348	4.286	1.823	3.758	18.271	772	29.257
2011	358	4.914	1.871	3.789	19.029	929	30.891
2012	306	5.172	2.203	4.182	19.194	1.000	32.056
2013	279	6.000	2.378	4.665	18.664	1.079	33.064
2014	293	6.451	2.348	4.795	19.320	1.033	34.240
2015	329	6.829	2.562	4.310	20.331	1.195	35.556
2016	306	7.116	2.813	4.136	20.726	1.262	36.359
2017	313	7.659	2.861	4.391	22.361	1.389	38.974
2018	203	8.329	2.758	4.629	24.505	1.289	41.713
2019	223	9.266	2.856	8.418	22.314	1.224	44.302
2020	152	1.338	688	3.395	11.557	202	17.332

FONTE: BANCA D'ITALIA, 2021.

*DAL 2019 A SEGUITO DELLA BREXIT IL REGNO UNITO RICADE TRA I PAESI NON UE PERTANTO IL DATO NON È CONFRONTABILE.

1.2 - Offerta tradizionale vs piattaforme digitali

Anche dal lato dell'offerta vi erano alcune tendenze/criticità che hanno contraddistinto la fase pandemica. Innanzitutto la crescita della ricettività extralberghiera "non convenzionale", e in particolare delle case private, poi limitata/contrastata, anche se tardivamente, dai provvedimenti da parte delle autorità regionali e locali, miranti a spingere per la sua legalizzazione ed emersione, verso forme di impresa a norma, sia dal punto di vista fiscale, sia sanitario, sia lavoristico.

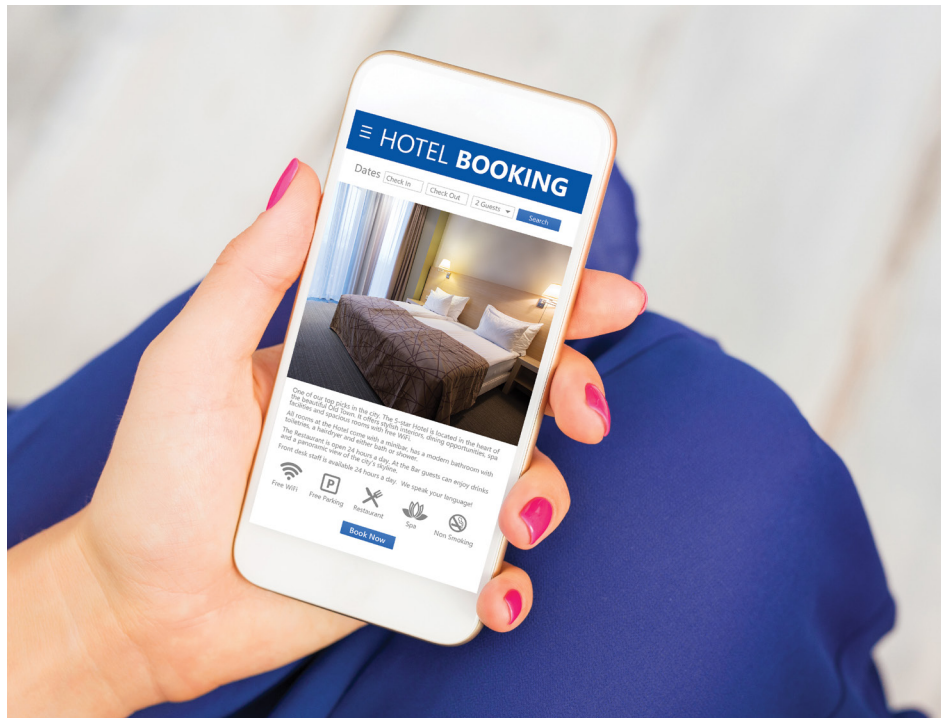
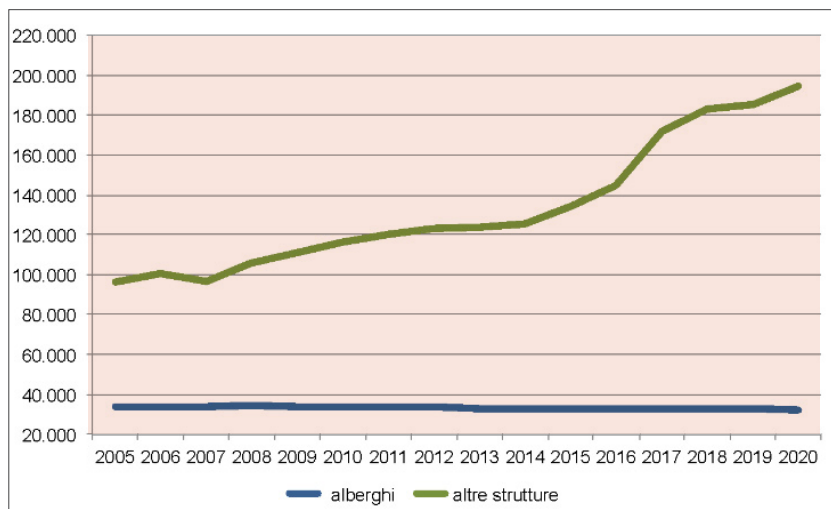


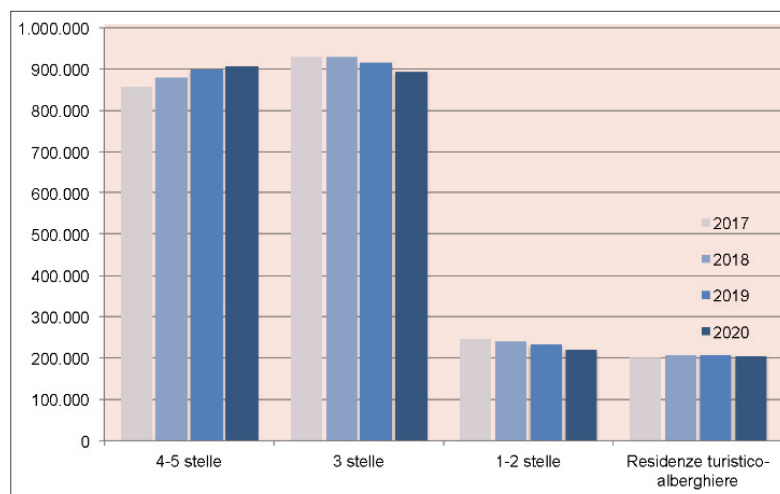
Tavola 1.3 - L'offerta ricettiva italiana per tipologia (numero di strutture in serie storica)



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Contemporaneamente continuava la selezione delle imprese alberghiere tradizionali e la loro spinta qualitativa verso il lusso, animata da una domanda turistica e di investimento immobiliare/speculativo capeggiata da fondi di investimento internazionali tutto sommato disinteressati alla valorizzazione delle destinazioni italiane.

Tavola 1.4 - I posti letto alberghieri per categoria



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

L'intermediazione si faceva sempre più digitale/elettronica, guidata dalle grandi OTA globali, sottraendo alle imprese italiane quote importanti di fatturato, ma al contempo agevolando la saturazione e spingendo sul mercato anche le disponibilità invendute.

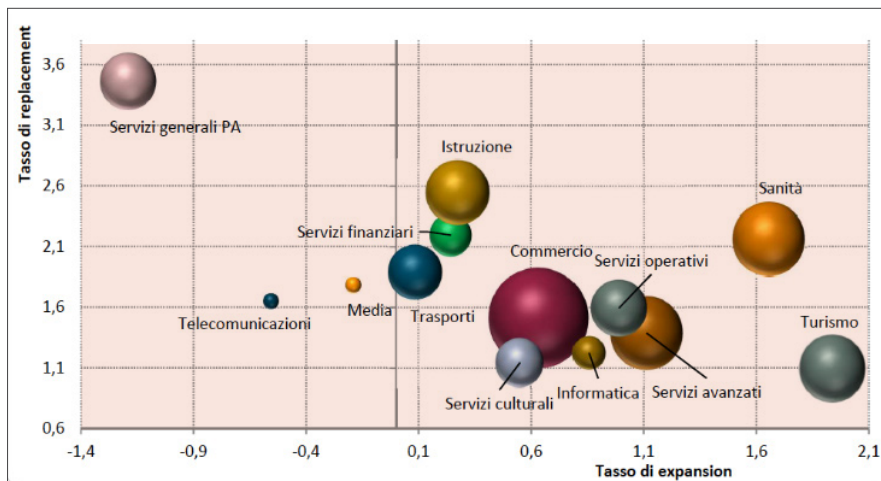
Correlativamente si assisteva a una crisi strutturale dell'intermediazione tradizionale (tour operator e agenzie di viaggi), in fase di difficile ricollocazione verso nuove specializzazioni, schiacciata dalla disintermediazione del turismo fai-da-te, sempre più sostenuto dai nuovi strumenti digitali anche di auto-composizione del prodotto. Infine si posizionavano sul mercato turistico italiano centinaia di nuove destinazioni turistiche, decise a rompere il rigido schema neo-centralista imposto dalle regioni e a proporsi autonomamente di fronte una domanda caratterizzata dalla ricerca di novità, di autenticità, di nicchie motivazionali ed esperienze "vere".

1.3 - Il lavoro e la crescita di un settore performante

Parallelamente l'occupazione dei lavoratori, arrivati a circa 3 milioni, continuava a incrementare in misura sensibile: la metà di essi codificati nel "turismo" (imprese classificate come tali), l'altra metà operanti "per il turismo" (imprese dell'indotto: a monte, a valle e laterale).

Nel confronto tra le previsioni di sostituzioni per fenomeni di turnover e nuove assunzioni, nel settore del turismo prevalevano nettamente queste ultime, a differenza di molti altri comparti dei servizi: questo è un indicatore di gioventù e di professionalità della forza lavoro impegnata, ma anche di robustezza delle imprese e di buona salute del settore in generale.

Tavola 1.5 - Tassi di expansion e replacement nei servizi ad esclusione della PA (tassi medi annui 2018-2022, valori in percentuali, scenario benchmark)



FORNITE: UNIONCAMERE-ANPAL, SISTEMA INFORMATIVO EXCELSIOR.

NOTA

LA DIMENSIONE DELLA BOLLA È PROPORZIONALE ALLO STOCK MEDIO DI OCCUPATI NEL PERIODO 2018-2022.

TASSO DI EXPANSION: SALDO OCCUPAZIONALE ATTESO IN CIASCUN SETTORE;
TASSO DI REPLACEMENT: DOMANDA DI LAVORO DERIVANTE DALLA NECESSITÀ DI SOSTITUIRE I LAVORATORI IN USCITA PER PENSIONAMENTO O PER MORTALITÀ.

Il lavoro nel settore del turismo pre-Covid cresceva a un ritmo invidiabile rispetto al resto dell'economia: +1,4% annuo 2019, rispetto al +0,6 del totale. Ma di quale lavoro stiamo parlando?

- Il più precario: il 41% (rispetto al 22% del totale economia) tra stagionale e a tempo determinato.
- Il più stagionale (14% rispetto al 2%).
- Il meno garantito: solo il 59% a tempo indeterminato contro l'82%.
- Il più giovane: 47,5 % di lavoratori under 35 contro il 28% dell'intera economia.
- Il più limitato nel tempo: 54% di part-time contro il 29% della media.
- Il più ricattabile: il 56% di lavoro a chiamata e il 54% di lavoro intermittente sul totale economia.
- Il meno pagato: retribuzioni a chiamata ferme all'84% della media, con una perdita del 16%.

- Il meno qualificato: 82% di qualifiche operaie contro il 53% del totale economia.
- Il più irregolare: 10.472 violazioni accertate nel 2020; il 17% del totale economia, con un tasso del 73,4% per le attività di alloggio e ristorazione.
- Il più nero: il 46% delle violazioni totali, mentre un altro 12% riguardano l'orario di lavoro.

1.4 - Gli effetti della pandemia

Adesso che realisticamente ci troviamo sul sentiero che conduce all'uscita dall'era-Covid, il superamento economico e culturale della pandemia si delinea come lento e faticoso, critico soprattutto per quanto riguarda i mercati intercontinentali: per tutti si vedano l'India e il Brasile, una volta indicati come mercati BRIC in grande espansione, e ora più che mai boccati dalla situazione sanitaria interna. Altri Paesi a elevato potenziale turistico per l'Italia (come la Russia) rimangono ancora off limits, oltre che per i recenti eventi bellici, per il mancato riconoscimento dei vaccini in essi praticati, e i flussi turistici restano ancora fortemente condizionati da controlli, distanziamenti, tracciamenti e quarantene.



La nuova normalità restituitaci dalla pandemia in atto, nel corso del 2020 e del 2021, ha preso una direzione precisa attorno ad alcuni temi:

- Slow: a volte inteso nel senso di ritmo fisico, a volte nelle sensazioni che un'esperienza può ispirare, come un flow all'interno del quale il turista, grazie alle emozioni che vive, trova un andamento coerente con le sue necessità;

- **Active:** a volte inteso nel senso di intensità fisica (attività e sport da sperimentare), a volte nelle emozioni che un territorio suscita, abbandonando la passività della vacanza così propriamente intesa fino a pochi anni fa (la cosiddetta villeggiatura, il vuoto, il relax);
- **Local and custom:** dal lato della domanda, il senso di rispetto e di cura che il turista ha nei confronti dei luoghi che vive temporaneamente; dal lato dell'offerta l'attenzione al cliente e alla personalizzazione;
- **Feel:** essere in grado di percepire cosa il territorio ha da raccontare e, da parte di chi ospita, saperlo raccontare secondo linguaggi e sentiment dei turisti.

1.5 - La prossimità come ancora di salvezza

La pandemia ha avuto effetti pesanti sull'economia mondiale andando a travolgere in particolare il comparto turistico. Le restrizioni e le chiusure delle frontiere imposte dal Covid-19 hanno modificato le esigenze dei viaggiatori, dando vita a nuovi trend in affermazione sul mercato. Dopo la battuta di arresto del 2020, i dati relativi al 2021 mostravano già dei piccoli segnali di ripresa, anche se ancora nettamente al di sotto dei livelli del 2019: nei primi 9 mesi del 2021 le presenze dei clienti negli esercizi ricettivi hanno registrato una crescita del 22,3% rispetto al 2020¹. Il calo di arrivi e presenze è stato più contenuto in molte destinazioni italiane grazie al turismo domestico: molti italiani hanno infatti trascorso le proprie vacanze in Italia (90,9% dei viaggi)² optando per un turismo di prossimità.

Secondo le indagini a disposizione vi è quindi stata una preferenza verso luoghi già conosciuti, a distanza di massimo due ore da casa, e raggiungibili in auto. E questo valeva sia per gli italiani che per i pochi stranieri dei Paesi vicini, in particolare tedeschi e austriaci.

La domanda di turismo e tempo libero degli italiani, soprattutto di quanti non hanno subito significativi tagli di reddito, si è dirottata verso le località e le imprese ricettive percepite come più liberatorie e "meno insicure": mare, laghi, montagna, ma anche campeggi e villaggi, agriturismi, case di vacanza in proprietà e in affitto, anche di breve durata.

Si è quindi assistito a un fenomeno di undertourism, che ha visto privilegiate le destinazioni meno frequentate. In città come Venezia, Milano, Torino, Bologna, Firenze, Siena, Roma, Napoli, Palermo la stagione estiva, già da prima non la più importante dell'anno, si è rivelata turisticamente disastrosa. Altrove invece è stato soprattutto il periodo estivo a registrare le performance migliori: nel trimestre luglio-settembre 2021 le presenze turistiche sono state circa 177 milioni (+31% rispetto al 2020 e "solo" -14% rispetto al 2019).

In alcuni luoghi (Val d'Aosta, Liguria, Romagna, Trentino, Maremma, Umbria, Campania, Basilicata, Puglia in particolare) si è delineata una stagione di ritorno alla normalità, con situazioni di "tutto esaurito" e con le mensilità di giugno-settembre che avrebbero salvato l'annata per fatturati

¹ ISTAT, *Movimento turistico in Italia - Gennaio/Settembre 2021*, 12 gennaio 2022.

² ISTAT, *Viaggi e Vacanze in Italia e all'estero - Anno 2020*, 08 aprile 2021.

e redditi. Gli effetti della pandemia sul turismo hanno avuto risvolti diversi, però, su differenti comparti turistici: i maggiormente impattati sono le grandi città d'arte e di affari, le crociere, i viaggi in aereo e in pullman, l'intermediazione di agenzie di viaggi e tour operator.

Questo a causa da una parte del crollo dei numeri di turisti stranieri, che di quelle destinazioni e servizi erano i principali clienti, e dall'altra con la sospensione dei viaggi all'estero degli italiani. La componente fondamentale dei flussi turistici che è venuta a mancare è stata quella di turisti di lungo raggio, provenienti in particolare da USA, Canada, Russia, India, Cina, Corea, Giappone. Maggiormente sofferenti sono stati le grandi città e i comuni a vocazione montana: le prime a causa soprattutto del drastico calo del turismo internazionale e del business travel, i secondi a causa della mancata stagione invernale 2020-2021.

Secondo l'Italian Travel Monitor di TMI nel 2021 la room occupancy media nelle 39 città capoluogo monitorate è calata per gli hotel upscale (4 stelle) dal 71,8% al 48,1% e per gli hotel midscale (3 stelle) dal 66,5% al 50,7%. Una flessione che, soprattutto in alcune città ha sfiorato i -30 punti: è il caso di Milano (dal 76,6% del 2019 al 48,7% del 2021), Firenze (dal 76,1% del 2019 al 46,7% del 2021), Roma (dal 76,2% del 2019 al 48% del 2021) e Napoli (dal 73,8% del 2019 al 46,6% del 2021). Per quanto i cosiddetti turismi sono rimasti bloccati soprattutto i viaggi di lavoro, i congressi e le fiere, il turismo religioso e quello scolastico, i viaggi in pullman e le crociere. E questo oltre, ovviamente, a tutte le restrizioni subite dagli attrattori, come musei e beni culturali, quartieri fieristici e palazzi dei congressi, aeroporti e stazioni, ristoranti e locali di intrattenimento, parchi tematici, ecc.

Tra le strutture ricettive è stato il comparto alberghiero a essere più penalizzato: nei primi 9 mesi del 2021, le strutture alberghiere hanno registrato un calo di presenze del 44,3% rispetto lo stesso periodo del 2019, mentre più contenuto è stato il calo per quelle extralberghiere (-28,3%). Per i tour operator, fortemente dipendenti dai flussi outgoing, il 2020 è stato un anno di sopravvivenza, con un calo del fatturato tra il 60% e il 95%. Per il 2021 era stata prevista una parziale ripresa, nell'ordine di un terzo dei volumi realizzati nel 2019. L'impatto è meno marcato su ospitalità, trasporti di terra e di mare e attrazioni, che sono riusciti, mediamente, a mantenere il fatturato in una forbice tra il 40 e il 60% rispetto al 2019, grazie soprattutto al turismo di prossimità³.

È del tutto probabile che il modello "dimensionale" fatto di grandi catene alberghiere, grandi tour operator, grandi navi da crociera, grandi aerei e grandi bus, per viaggi e vacanze all'insegna della standardizzazione magari verso luoghi artificiali, sia destinato a lasciare il posto a un turismo più specializzato, individuale o per piccoli gruppi, alla ricerca di esperienze vere e trasformative, attenzione al sé, al benessere, all'alimentazione, alle relazioni anche con le comunità locali.

³ School of Management del Politecnico di Milano, Osservatorio Innovazione Digitale nel Turismo, <https://www.osservatori.net/it/ricerche/osservatori-attivi/innovazione-digitale-nel-turismo>.

1.6 - L'accelerazione del digitale, specie nella ristorazione

Il maggiore utilizzo della tecnologia per lavorare, giocare e rimanere in contatto con il mondo ha dato vita a nuove abitudini digitali che hanno impatto sul settore del turismo. L'e-commerce è entrato stabilmente nella quotidianità degli italiani e la sua crescita continua anche se in misura più contenuta rispetto all'accelerazione repentina indotta dalla pandemia.

Nel 2020 gli acquisti online degli italiani hanno raggiunto i 32,4 miliardi di euro con un aumento del 45% rispetto al 2019 per il comparto beni, trainati dalle vendite di prodotti informatici e elettronici (+1,9 miliardi), food&grocery (+1,3 miliardi) e arredamento (+1,1 miliardi). Sono 678.000 le imprese che vendono prodotti o erogano servizi online, che hanno registrato un incremento di 8 miliardi di euro nelle vendite di prodotti online B2C nel 2020⁴.

La crisi scatenata dall'emergenza pandemica ha determinato un'accelerazione del processo di digitalizzazione delle imprese italiane, che improvvisamente hanno dovuto ripensare la propria organizzazione produttiva. Il fattore dimensionale gioca però ancora un ruolo fondamentale, costituendo un limite all'innovazione delle piccole e medie imprese.

Tavola 1.6 - I numeri dell'e-commerce



FONTE: RAPPORTO COOP, 2021.

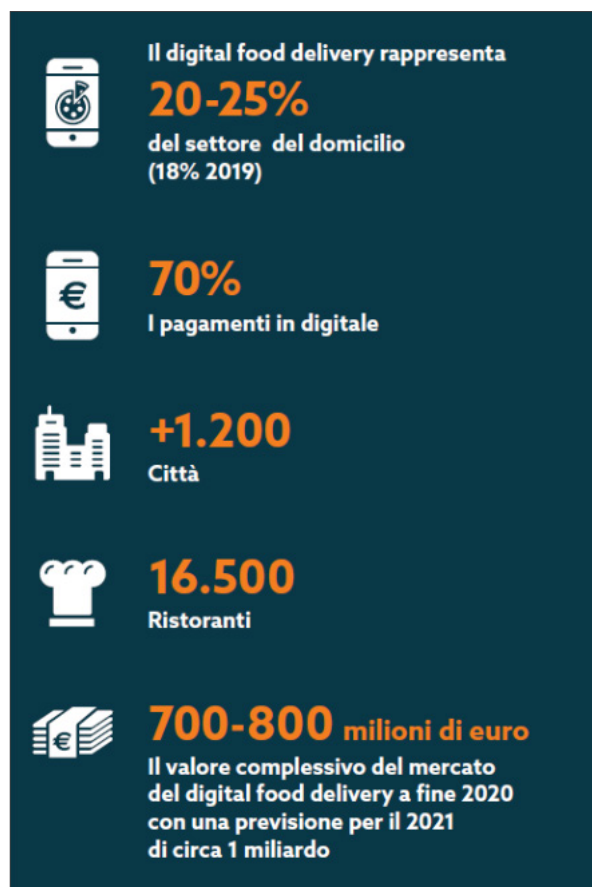
In alcuni settori questo fenomeno è stato particolarmente forte, come nel comparto della ristorazione. Stando al report di DigitalFoodLab, gli investimenti in Europa nel foodtech erano in forte aumento già prima della pandemia, essendo passati da 900 milioni a 2,4 miliardi di euro tra il 2018 e il 2019.

⁴ School of Management del Politecnico di Milano, Osservatorio eCommerce B2C, <https://www.osservatori.net/it/ricerche/osservatori-attivi/e-commerce-b2c>.

La delivery economy, in crescita costante negli ultimi anni in termini di città servite, esercenti coinvolti e utenti, ha goduto di un'accelerazione in Italia a partire dall'inizio della pandemia. Il 2020 ha rappresentato per il mercato del digital food delivery un anno di svolta con una crescita significativa che lo ha portato a rappresentare tra il 20% e 25% dell'intero settore del domicilio. Nei mesi di lockdown il mercato ha registrato anche un'importante espansione e rafforzamento della presenza territoriale, arrivando a servire potenzialmente il 100% delle città con più di 50.000 abitanti e il 66% degli italiani (circa 40 milioni di persone)⁵.

Le restrizioni legate alla pandemia, di fatto, hanno favorito gli investimenti in tecnologia delle imprese della ristorazione (supermercati, gastronomie, ristoranti) per il potenziamento e l'ampliamento dei canali di vendita e di comunicazione con i propri clienti. Il food delivery non ha rappresentato una svolta solo per i consumatori: l'indagine di Just Eat evidenzia una crescita del 30% dei ristoranti con loro convenzionati, con richieste 5/6 volte superiori durante il periodo di lockdown.

Tavola 1.7 - Il digital food delivery



FONTE: JUST EAT, OSSERVATORIO NAZIONALE SUL MERCATO DEL CIBO A DOMICILIO ONLINE IN ITALIA 2020. QUARTA EDIZIONE, 2020.

⁵ Just Eat, Osservatorio nazionale sul mercato del cibo a domicilio online in Italia 2020. Quarta edizione, https://www.justeat.it/CmsAssets/media/Images/Blogs/IT/quarto-osservatorio-just-eat/REPORT-MAPPA-DEL-CIBO-A-DOMICILIO-IN-ITALIA_2020.pdf?bid=f1d4967b66e7435e917216287b58eb71, ottobre 2020.

Il grocery alimentare (cioè i prodotti da supermercato) è cresciuto nel 2021 del +39% per un fatturato di 1,4 miliardi di euro. Il food delivery (ossia i piatti pronti), superate le difficoltà di inizio 2020 dovute alla chiusura dei ristoranti nel primo lockdown, nel 2021 ha continuato a crescere con un ritmo molto sostenuto (+56%), superando gli 1,4 miliardi di euro di fatturato. Infine, l'enogastronomia (i prodotti alimentari di nicchia) ha registrato un aumento del +17% e ha raggiunto i 750 milioni di euro⁶.

Le esperienze, spesso forzate, di acquisto tramite i canali digitali, sperimentate per la prima volta dagli italiani nel 2020, sono diventate nel 2021 una scelta consapevole: aumentano infatti dell'8% i consumatori che dichiarano di aver vissuto delle esperienze di acquisto di prodotti alimentari totalmente legate a touchpoint digitali. La necessità di distanziamento sociale ha accelerato il processo di digitalizzazione già avviato del journey: oggi il 30% delle strutture ricettive adotta soluzioni di pagamento da mobile e offre la possibilità di check-in online o da mobile (nel 2019 erano solo l'8%); cresce anche l'offerta di assistenza tramite chatbot (14% contro il 2%) e di tour virtuali delle camere (13%)⁷.

1.7 - Il lavoro e le chiusure che hanno fermato il comparto



A partire dalla fine di febbraio 2020 l'epidemia di Covid-19 ha colpito in modo durissimo il comparto turistico e quelli, fortemente connessi, dei trasporti e della cultura, dapprima in modo drastico e pressoché totale durante il lockdown.

⁶ School of Management del Politecnico di Milano, Osservatorio eCommerce B2C, <https://www.osservatori.net/it/ricerche/osservatori-attivi/ecommerce-b2c>.

⁷ School of Management del Politecnico di Milano, Osservatorio Innovazione Digitale nel Turismo, <https://www.osservatori.net/it/ricerche/osservatori-attivi/innovazione-digitale-nel-turismo>.

Le nuove aperture non compensano le chiusure: nel 2021 sono nate solo 1.916 nuove attività turistiche (imprese della ricettività e dei servizi turistici), a fronte di 4.116 chiusure, con un saldo negativo di 2.200 imprese in meno⁸. In termini assoluti l'emorragia più consistente è quella della ricettività (-1.356), mentre per quanto riguarda le imprese dei servizi turistici, la cui chiusura è stata determinata anche dalla scarsità di sostegno a loro favore, si rilevano 844 imprese in meno. La situazione si è rilevata particolarmente grave per le imprese delle città d'arte, del turismo d'affari, e per tutta l'intermediazione (agenzie di viaggi e tour operator).

Anche il 2022 non è iniziato con buoni auspici e in particolare le imprese della ricettività, che con la quarta ondata stentano ancora a riaprire, si vedono ferme a causa del blocco degli eventi e dei viaggi di lavoro.

Nel 2020 gli occupati sono diminuiti di 187.000 unità nel comparto turistico e di 33.000 unità in quello culturale. In termini percentuali si tratta di calo rispettivamente dell'11,3% e del 5,2%. Circa la metà dei nuovi disoccupati tra il 2019 e il 2020 (-456.000 persone) appartiene a questi settori⁹.



⁸ Dati di Assoturismo Confesercenti, <https://www.assoturismo.it/>.

⁹ ISTAT, *Il mercato del lavoro nel 2020*, 25 febbraio 2021.

Capitolo 2

Il futuro del settore turistico

2.1 - Nuovi valori di riferimento

Per ragionare delle vie di uscita e delle prospettive del turismo post-Covid, di cui ancora non si intravede del tutto la fine, è possibile fare riferimento alle tendenze in atto negli stili di consumo complessivi e nel turismo in particolare. In generale, non è più sufficiente conoscere solo le dinamiche del proprio settore per anticipare le opportunità e ottenere vantaggi competitivi a lungo termine e insieme una crescita sostenibile, in particolare nel turismo perché è un settore la cui trasversalità è ormai da tempo riconosciuta.

I fattori che hanno originato queste tendenze, infatti, determineranno scenari futuri difficilmente reversibili.

L'emergenza sanitaria ha accelerato il delinearsi di alcuni driver di scelta fino ad oggi poco considerati, che realisticamente influenzeranno, ancor più di prima, lo scenario turistico. Nuovi consumi, nuove abitudini e anche nuovi valori creano un nuovo orizzonte del Paese che sembra più digitale, green e smart.

«Nei prossimi anni il nostro way of life sarà più tecnologico e sostenibile, ibriderà il lavoro con la vita privata e l'ambiente domestico con l'outdoor, tornerà la voglia di viaggiare e la convivialità»¹⁰.

Tavola 2.1 - Le abitudini che gli italiani portano nel new normal

Digital tech	
Acquisti online	52%
Riunioni di lavoro online	44%
Utilizzo di tecnologie digitali	44%
Entertainment	
Vedere serie TV, film su piattaforme streaming	43%
Andare al cinema	36%
Health&green	
Preferenza per prodotti alimentari salutari	38%
Preferenza per prodotti sostenibili	38%
Nesting @home	
Cucinare pane, pizza, dolci in casa	38%
Smart Working, lavoro da remoto	36%
Palestra/allenamento in casa	36%

¹⁰ Coop, Rapporto Coop 2021 - Consumi e stili di vita degli italiani di oggi e domani, gennaio 2022.

Soft mobility	
Spostamenti a piedi, in bici, in monopattino	38%
Value your time	
Tempo dedicato alla lettura	37%
Tempo dedicato alla cura della famiglia	27%
Tempo dedicato alla cura di sé	36%

FONTE: RAPPORTO COOP 2021 - CONSUMI E STILI DI VITA DEGLI ITALIANI DI OGGI E DOMANI, 2021.

Le ricerche a disposizione evidenziano la presenza di una domanda molto innovativa nelle modalità e nei valori di riferimento: la pandemia ci ha infatti lasciato l'hybrid work, la forma di occupazione che più rischia di condizionare il futuro, e la dimensione digitale, ormai imprescindibile per molte famiglie, oltre alla mobilità green e lo slow living.

Qui di seguito si tracciano, in estrema sintesi, i cambiamenti di fondo che realisticamente condizioneranno le scelte turistiche.

■ **Evoluzione demografica, sociale ed economica.**

Per quanto riguarda i Paesi più avanzati, al progressivo invecchiamento e al calo delle nascite, si aggiungono anche l'incertezza economica e sociale, e il tasso di fertilità potrebbe ridursi ulteriormente. Ciò implica un monitoraggio crescente delle esigenze delle fasce di età più avanti con gli anni, in maniera differenziata e specifica.

Per coloro che sono in grado di lavorare da remoto, lavoro e vita si sono confusi, un trend che è destinato a permanere, come evidenziato da numerosi studi e rapporti sull'evoluzione del luogo di lavoro ibrido. Il 70% degli home worker, che corrispondono a 9 milioni di italiani, continuerà a lavorare da casa anche una volta terminata la pandemia¹¹. Per molte aziende l'adozione del lavoro agile sarà un cambiamento strutturale, per la ristorazione aziendale un calo drastico della domanda.

■ **Mobilità e pressioni ambientali.**

L'ambiente ha beneficiato di un momento positivo grazie alle chiusure, con il calo dei consumi energetici e delle emissioni di gas inquinanti. Gli spostamenti si sono ridotti, i mezzi pubblici sono stati utilizzati in misura minore ed è cresciuta la parte di popolazione che si muove con mezzi propri e/o in modo più sostenibile. In futuro, spostarsi a piedi (47%) o in bicicletta (25%) saranno tra gli obiettivi principali per ridurre i consumi e l'impatto ambientale.

Solo in Italia nel 2020, complice anche il bonus bici, il mercato delle biciclette ha superato la soglia dei due milioni di pezzi venduti, registrando una crescita del 17%. La lievitazione della domanda sull'onda della voglia di attività fisica e mobilità sostenibile ha dovuto però fare i conti con un collo di bottiglia di una produzione incentrata su componenti che arrivano dall'Asia¹².

¹¹ Coop, Rapporto Coop 2021 - Consumi e stili di vita degli italiani di oggi e domani, gennaio 2022.

¹² Il Sole 24 Ore, Imprese e Territori, 19 settembre 2021.

■ **Gestione del tempo libero.**

Secondo i trend globali a partire dal 2021 e nei prossimi anni cresceranno le attività outdoor: negli italiani si è riaccesa la voglia di vivere eventi dal vivo, viaggiare e praticare sport¹³. Per qualsiasi attività sarà importante mantenere degli alti standard igienici e di sicurezza. Per chi può farlo, gli accordi sul lavoro a distanza offriranno alle persone anche una flessibilità senza precedenti incentivando affitti a lungo termine, anche stagionali. In maggioranza però si prenderanno pause più brevi rispetto al 2019, per evitare qualsiasi ulteriore delusione da eventuali nuove chiusure repentine, indicando il weekend come il momento giusto per un viaggio. È cambiata la tipologia di destinazione ricercata: destinazioni più piccole e prossime rispetto alle grandi città d'arte sono salite tra il 15 e il 25% rispetto all'anno precedente. La ricerca di destinazioni come Roma, Milano, Firenze, Venezia è scesa dal 25% al 50% in meno¹⁴. Lo stesso Airbnb sta distribuendo la spesa turistica degli ospiti residenti in città, verso le aree rurali. È cambiato il modo di viaggiare: dall'inizio della pandemia, le ricerche di voli economici rispetto ad altri mezzi di trasporto sono crollate. I noleggi di auto sono saliti anche fino al 70%.

■ **Consumo più attento.**

È aumentata la consapevolezza di poter fare una scelta di acquisto a impatto positivo, che possa fare la differenza: minor pressione ambientale, mobilità sostenibile, responsabilità per il proprio patrimonio culturale, attenzione alle nuove generazioni a livello internazionale, protezione dei dati. La spinta è arrivata dalla ricerca di prodotti di qualità, perseguendo l'obiettivo del benessere fisico attraverso uno stile di vita healthy. La ricerca di autenticità e territorialità nei prodotti permettono di andare incontro ai nuovi obiettivi comuni: una modalità di stare in vacanza che possa generare benessere per tutti.

I consumatori cercano sempre di più prodotti locali: il 63% degli italiani considera importante sostenere il commercio local e l'acquisto di prodotti Made in Italy¹⁵. Grazie all'ampliamento e alla diversificazione dell'e-commerce sono proprio i negozi specializzati e non le grandi catene ad aver avuto un incremento nelle vendite.

Già prima della pandemia i consumatori vedevano come priorità un minor consumo della plastica a causa delle preoccupazioni per il clima: con il Covid-19 si è rafforzata la convinzione che sia imprescindibile per le imprese mostrare una sensibilità verso temi di responsabilità sociale, andare oltre il profitto, contribuire alla costruzione di un mondo più pulito e sano. Le ricerche Google nel 2020 hanno mostrato proprio questi cambiamenti nell'atteggiamento del consumatore¹⁶.

¹³ Coop, Rapporto Coop 2021 - Consumi e stili di vita degli italiani di oggi e domani, gennaio 2022.

¹⁴ Airbnb, *The travel recovery has become a travel revolution*, 20 settembre 2021, <https://news.airbnb.com/the-travel-recovery-has-become-a-travel-revolution/>.

¹⁵ Criteo, *I 10 comportamenti dei consumatori che danno forma alla nuova normalità*, 22 giugno 2020, <https://www.criteo.com/it/blog/i-10-comportamenti-dei-consumatori-che-danno-forma-alla-nuova-normalita/>.

¹⁶ Google trends (<https://trends.google.it/trends/yis/2020/IT/>).

■ **Salute benessere sicurezza flessibilità.**

Le priorità di ricerca vanno verso la flessibilità, la salute, la sicurezza. Airbnb afferma che nel 2020 rispetto al 2019 la ricerca “sanificazione alberghi” è aumentata di 24 volte, mentre la “flessibilità” (poter cambiare data o meta senza penalità) è stata nominata in oltre 500 milioni di ricerche. Questo ha comportato un aggiornamento nelle competenze degli host oltre che nelle funzionalità della piattaforma.

Molte importanti catene alberghiere negli ultimi anni hanno lanciato programmi per attrarre viaggiatori sempre più attenti alla salute.

■ **I confini tra viaggi, lavoro e vita continuano a confondersi.**

I viaggi di lavoro estesi, che uniscono lavoro e svago, saranno una modalità comune nel futuro poiché il viaggio si configurerà meno come la classica visita organizzata e più come la sperimentazione di luoghi interessanti dove vivere e lavorare. «Stiamo assistendo a un aumento di circa 2,5 volte la quota di soggiorni a lungo termine per viaggi d'affari auto-dichiarati e i soggiorni a lungo termine (oltre 28 notti) sono stati la nostra categoria di durata del viaggio in più rapida crescita nel secondo trimestre del 2021».

2.2 - Investimenti e sviluppo

Nel momento in cui si verificherà la ripresa del turismo in alcuni comparti, in particolare il turismo da Paesi lontani, così importante per tante imprese in particolare di grandi dimensioni e appartenenti a catene multinazionali, e per i loro lavoratori, non si ritornerà automaticamente ai volumi e alle modalità del 2019. Vi sono diverse avvisaglie di cambiamento relative al modello dimensionale, che, come anticipato, pare destinato a cedere spazio a un turismo più specializzato, individuale o per piccoli gruppi, alla ricerca di esperienze trasformative e autentiche, centrate sull'attenzione al sé, al benessere, all'alimentazione, alle relazioni anche con le comunità locali.



I temi attuali di riflessione si configurano quindi nella combinazione di quelli preesistenti e la novità e l'accelerazione imposta, in molte direzioni (non tutte negative), dall'emergenza Covid-19: la riorganizzazione degli assetti imprenditoriali nel settore e nei suoi comparti, segnata dalla scomparsa e dalla sopravvivenza forzata di imprese marginali, dal gioco di nuovi entranti, dalla evoluzione degli assetti proprietari in direzione del consolidamento, dalle ristrutturazioni, ecc. A questi si affiancano le politiche di investimento nel settore sia autonome di mercato che pubbliche (comunitarie, statali e regionali) stimulate dai vari strumenti "ordinari" e dal PNRR. Sarà determinante saper cogliere queste novità anche nelle politiche attive del lavoro e nell'orientamento degli investimenti di sviluppo.

In questi ultimi tempi le maggiori attenzioni si sono poi concentrate sulle risorse messe a disposizione dal PNRR che, al di là di quelle direttamente attribuite al turismo e alla cultura che tanta parte ne motiva, è realistico possano portare evoluzioni positive esterne e indirette ancor più importanti di quelle specificamente riservate. Infatti produrranno effetti molto importanti anche e proprio nel turismo e per il turismo:

- la digitalizzazione complessiva del sistema-Paese;
- l'impulso al trasporto ferroviario veloce e locale;
- la riqualificazione dei suoi hub (le medie stazioni);
- la svolta green;
- la riqualificazione e l'ammodernamento del sistema delle competenze personali e professionali in tutto l'arco di vita e di lavoro.

In diversi casi si tratta di esternalità, ma in altri anche di componenti dirette dei prodotti turistici nazionali e delle loro qualità: la diffusione della cultura e dell'offerta di banda e di servizi online, l'accessibilità rapida e la fruibilità lenta intermodale delle destinazioni turistiche, l'accresciuta sostenibilità ambientale dei territori.

Anche la rimozione delle barriere fisiche e cognitive giocherà un ruolo di primo piano, insieme alla rigenerazione di molti luoghi (tra cui i borghi e i giardini) e alla apertura e la gestione di patrimoni ancora non fruibili, soprattutto in luoghi alternativi a quelli caratterizzati, fino a tutto il 2019, dal sovratourismo.

È in questo quadro che vanno viste le attenzioni riservate ai tre fondamentali investimenti previsti nel PNRR al titolo "Turismo", sotto un cappello in cui sono riportati concetti condivisibili quali: riqualificazione, ammodernamento, network e aggregazione (reti) tra le imprese.

In primo luogo si prevede un importante investimento in turismo digitale, con una messa a scala del portale Italia.it, fondamentale strumento di marketing globale, mediante l'integrazione di fonti aggiuntive, l'ampliamento del portafoglio servizi, i contenuti editoriali tematici.

Si prevede un data lake di informazioni che in qualche modo esistono già: dalle recensioni alle celle telefoniche, dai movimenti delle carte di credito ai titoli di viaggio. In una logica di raccolta di informazioni di marketing strategico, la possibilità di conoscere i comportamenti, le scelte, i profili, i desideri, le spese dei nostri ospiti, che ancora oggi misuriamo quasi solo contando arrivi e presenze, comporterebbe davvero un grande passo avanti.

È previsto anche di allestire e fornire un kit di sopravvivenza digitale per imprese piccole e/o arretrate, dedicato a chi ancora non sa muoversi da solo nel sistema digitale, che poi vuol dire essenzialmente acquisire strumenti di contatto diretto con i clienti per una vendita senza costi di intermediazione.

Il PNRR prevede inoltre una grande massa di fondi integrati per la competitività delle imprese: in sostanza, prestiti agevolati che si prevede potranno funzionare, con diversi meccanismi, da moltiplicatori di investimenti.

2.3 - Digitalizzazione

La situazione sanitaria globale ha spostato gran parte delle attività nel mondo digitale, incrementando enormemente l'utilizzo delle nuove tecnologie (formazione a distanza, pagamenti online, home banking).

Gli strumenti (app, QR codes, sistemi di prenotazione online) e le esperienze digitali hanno creato nuove abitudini che incoraggiano i consumatori a visitare prima gli spazi virtuali e poi eventualmente quelli fisici, potenziando il processo di fidelizzazione al nuovo strumento: in realtà, a ben vedere, un nuovo mondo. Informazioni multilivello, multi-settore, internet of things, prenotazioni e acquisti contactless, dati come fonte di vantaggio competitivo sono solo alcuni degli aspetti fondamentali della digitalizzazione. A questo si aggiungono modifiche nelle modalità di lavoro, con lo smart working, che ha permesso di tornare nella propria città di origine, riscoprire la casa come un luogo sempre più funzionale e tecnologico in città che garantiscano una vita quotidiana più equilibrata.

In connessione a questo cambiamento aumenta la domanda non solo di Wi-Fi, ma anche di Wi-Fi veloce e affidabile. Airbnb ha ad esempio offerto agli host uno strumento per aiutarli a mostrare nei loro annunci la velocità del Wi-Fi disponibile.

2.4 - Lavoro

Nonostante ci troviamo ancora in una fase di transizione e uscita dalla pandemia, ciò che emerge dai dati è che la crisi del turismo dei passati due anni abbia lasciato un settore ridotto sicuramente in termini di numeri quantitativi, ma anche di qualità e qualificazione del personale. L'emergenza sanitaria, con i continui cambiamenti nella gestione delle aperture, ha infatti precarizzato l'ambito occupazionale. La mancanza di prospettive ha indotto molti lavoratori, soprattutto nelle fasce più giovani, a cercare delle alternative in grado di garantire maggiore stabilità e sicurezza. I dati del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e quelli

della Banca d'Italia mostrano a fine 2021 un quadro generale non sfavorevole per l'occupazione nel turismo: il lavoro riprende a crescere, ma solo se precario.

Nel 2020, rispetto al 2019, erano andati persi, tra cessazioni e nuove attivazioni, 175.000 lavoratori nel turismo italiano, tra alberghi e ristoranti.

Tavola 2.2 - Dati dalle comunicazioni obbligatorie su alberghi e ristoranti

Alberghi e ristoranti	2018	2019	2020
Rapporti di lavoro attivati	2.233.690	2.338.992	1.332.623
Rapporti di lavoro cessati	2.147.084	2.234.854	1.507.605
Differenza tra cessati e attivati	86.606	104.138	-174.982
% sul totale delle attivazioni	19,4	19,8	14,0
% sul totale delle cessazioni	19,4	19,7	16,1

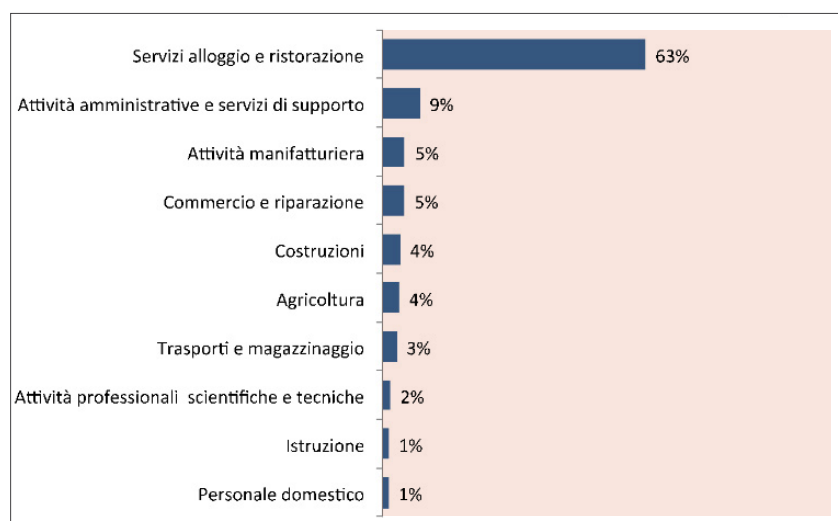
FONTE: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, RAPPORTO ANNUALE SULLE COMUNICAZIONI OBBLIGATORIE, 2021.

La riallocazione dei lavoratori è un tema di difficile valutazione in quanto non esistono rilevazioni specifiche ma solo alcuni studi che hanno trattato il tema a partire dai dati delle comunicazioni obbligatorie relative alle attivazioni e cessazioni di contratti di lavoro subordinato¹⁷. Al netto di questa riduzione assoluta (-175.000), il 63% delle riallocazioni complessive sono avvenute nello stesso settore del turismo. Il restante 37% è avvenuto in attività amministrative e servizi di supporto (9%), in attività manifatturiera, e nel commercio.



¹⁷ In particolare gli studi di Gaetano Bosso, con Adele Grompone, Francesca Modena e Francesco Armillei che hanno affrontato il tema su un campione fornito dal ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per motivi di ricerca (dati non a nostra disposizione).

Tavola 2.3 - I settori di destinazione dei lavoratori del turismo (anno 2020)



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI TRATTI DA «LAVOCE.INFO», FRANCESCO ARMILLEI, DA UN SETTORE ALL'ALTRO: I LAVORATORI AI TEMPI DEL COVID.

In particolare, nel complesso, è stato registrato un regresso nelle qualifiche (nuove assunzioni a un livello minore).

Nel 2021 è cambiato il vento in termini di quantità, ma non di qualità e di stabilità: anzi, tra gennaio e ottobre, sono cresciuti di 67.152 i lavoratori a tempo determinato, e sono crollati di 21.000 unità gli apprendisti. In totale le attivazioni nette nel turismo sono state 169.469, di cui ben 149.000 a tempo determinato.

Questo processo di riallocazione è stata una delle cause del gap che si è verificato tra la domanda di lavoro e l'offerta, quest'ultima nettamente inferiore.

È quanto emerge dal nuovo report del World Travel and Tourism Council, che ha messo in luce un enorme deficit di manodopera nel settore turistico italiano. Non soltanto in Italia, però. La ricerca, in collaborazione con Oxford Economics, ha evidenziato una forte carenza di manodopera anche in altre importanti destinazioni turistiche quali Stati Uniti, Francia, Spagna, Regno Unito e Portogallo. Tra i Paesi europei analizzati, però, l'Italia si identifica come il più sensibile, con un posto di lavoro vacante ogni sette.

Durante la seconda metà del 2021, poiché la voglia di viaggiare è aumentata di pari passo con l'allentamento delle restrizioni, il settore del travel and tourism ha raggiunto un punto in cui la domanda di lavoro ha superato l'offerta.

Secondo le stime, a fine del 2021 l'occupazione mondiale nel settore è aumentata dello 0,7%, il che equivale ad altri due milioni di posti di lavoro, a cui farà seguito un aumento anno su anno del 18% nel 2022, raggiungendo 324 milioni di posti di lavoro.

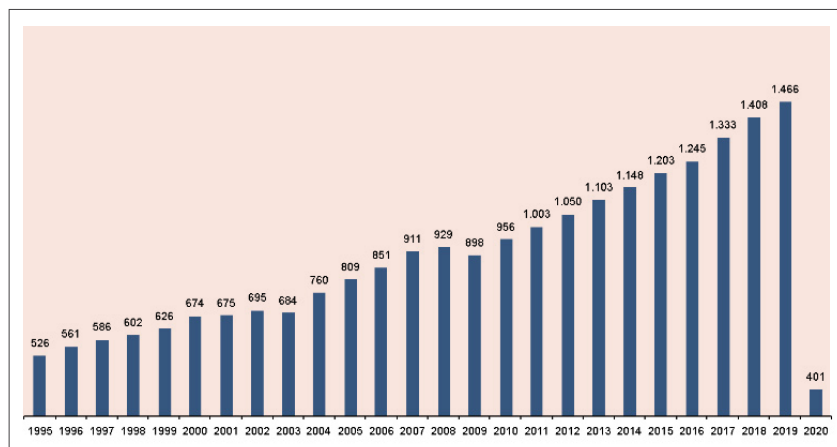
La carenza di personale rappresenta quindi una sfida chiave per il settore del turismo globale, e per poter sfruttare al meglio la domanda di viaggio che verrà.

Appendice Parte 2

Dati statistici

1 - La domanda

Tavola 1.1 - Arrivi turistici internazionali (serie storica, in milioni)

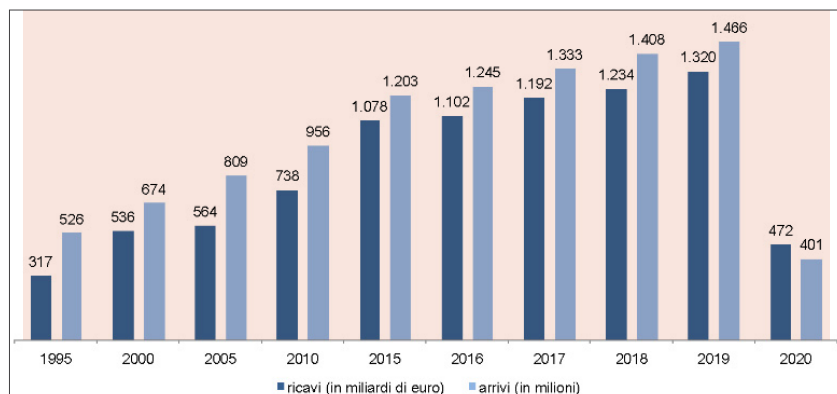


FONTE: WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2021.

NOTA

I TOTALI DIFFERISCONO DA QUELLI DELLE PRECEDENTI EDIZIONI IN QUANTO I DATI VENGONO AGGIORNATI COSTANTEMENTE ANCHE PER GLI ANNI PRECEDENTI.

Tavola 1.2 - Arrivi turistici internazionali e ricavi (serie storica)



FONTE: WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2021.

NOTA

I TOTALI DIFFERISCONO DA QUELLI DELLE PRECEDENTI EDIZIONI IN QUANTO I DATI VENGONO AGGIORNATI COSTANTEMENTE ANCHE PER GLI ANNI PRECEDENTI.

Tavola 1.3 - Arrivi turistici internazionali per area geografica di destinazione (in milioni)

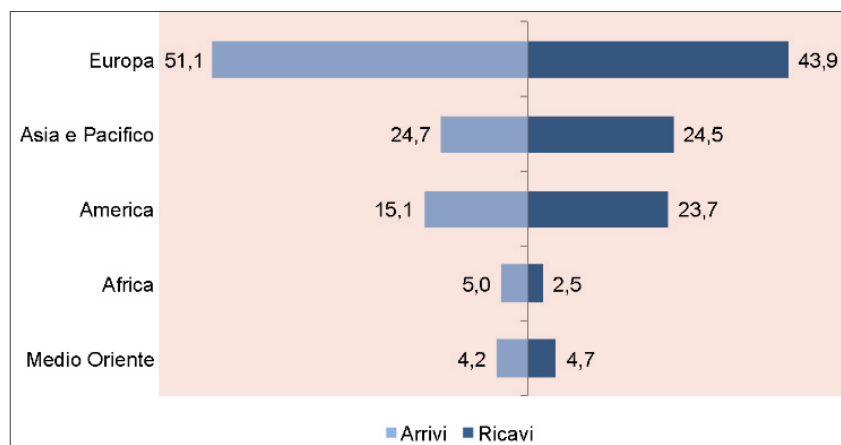
	2018	2019	2020	Var.% 2020-2019
Europa	716	746	214	-248,6
Asia e Pacifico	348	360	59	-506,2
America	216	219	70	-213,9
Africa	69	72	18	-302,2
Medio Oriente	60	61	19	-224,9
Totale	1.408	1.466	401	-265,6

FONTE: WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2021.

NOTA

I TOTALI DIFFERISCONO DA QUELLI DELLE PRECEDENTI EDIZIONI IN QUANTO I DATI VENGONO AGGIORNATI COSTANTEMENTE ANCHE PER GLI ANNI PRECEDENTI.

Tavola 1.4 - Arrivi turistici internazionali e ricavi per area geografica (anno 2020, valori percentuali)



FONTE: WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2021.

Tavola 1.5 - Arrivi turistici internazionali per area geografica (valori assoluti, in milioni)

	2000	2005	2010	2018	2019	2020
Europa	392,9	452,7	486,4	716,0	746,1	235,1
Nord Europa	44,8	54,7	57,0	81,0	83,5	21,5
Europa Occidentale	139,7	141,7	154,4	200,2	205,4	79,3
Europa Centro Orientale	69,6	95,3	98,1	146,2	153,2	46,1
Sud Europa	139,0	161,1	176,9	288,6	304,0	88,2
Asia e Pacifico	110,4	154,1	208,2	347,7	360,4	59,4
Asia Nord-Est	58,4	85,9	111,5	169,2	170,3	20,3
Asia Sud-Est	36,3	49,0	70,5	128,7	138,6	25,4
Oceania	9,6	10,9	11,5	17,0	17,5	3,7
Sud Asia	6,1	8,3	14,7	32,8	34,0	10
America	128,2	133,3	150,4	215,9	219,3	69,9
Nord America	91,5	89,9	99,5	142,2	146,6	46,7
Caraibi	17,1	18,8	19,5	25,8	26,3	10,3
Centro America	4,3	6,3	7,8	10,8	10,6	3,1
Sud America	15,3	18,3	23,6	37,1	35,4	9,8
Africa	26,2	34,8	50,4	68,7	70,1	18,0
Nord Africa	10,2	13,9	19,7	24,1	25,6	5,5
Africa Subsahariana	16,0	20,9	30,7	44,6	44,5	12,5
Medio Oriente	22,4	33,7	56,1	60,1	70,0	18,9
Economie avanzate (a)	430	469	515	761	777	214
Economie emergenti (a)	250	339	437	647	689	188
Mondo	680	808	952	1.408	1.466	401

FONTE: WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2021.

(a) IN BASE ALLA CLASSIFICAZIONE DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (FMI).

NOTA

I TOTALI DIFFERISCONO DA QUELLI DELLE PRECEDENTI EDIZIONI IN QUANTO I DATI VENGONO AGGIORNATI COSTANTEMENTE ANCHE PER GLI ANNI PRECEDENTI.

Tavola 1.6 - Arrivi turistici internazionali per area geografica (market share, valori percentuali)

	2000	2005	2010	2018	2019	2020
Europa	57,8	56,0	51,1	50,9	50,9	58,6
Nord Europa	6,6	6,8	6,0	5,8	5,7	5,4
Europa Occidentale	20,5	17,5	16,2	14,2	14,0	19,8
Europa Centro Orientale	10,2	11,8	10,3	10,4	10,5	11,5
Sud Europa	20,4	19,9	18,6	20,5	20,7	22,0
Asia e Pacifico	16,2	19,1	21,9	24,7	24,6	14,8
Asia Nord-Est	8,6	10,6	11,7	12,0	11,6	5,1
Asia Sud-Est	5,3	6,1	7,4	9,1	9,5	6,3
Oceania	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	0,9
Sud Asia	0,9	1,0	1,5	2,3	2,3	2,5
America	18,9	16,5	15,8	15,3	15,0	17,4
Nord America	13,5	11,1	10,5	10,1	10,0	11,6
Caraibi	2,5	2,3	2,0	1,8	1,8	2,6
Centro America	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
Sud America	2,3	2,3	2,5	2,6	2,4	2,4
Africa	3,9	4,3	5,3	4,9	4,8	4,5
Nord Africa	1,5	1,7	2,1	1,7	1,7	1,4
Africa Subsahariana	2,4	2,6	3,2	3,2	3,0	3,1
Medio Oriente	3,3	4,2	5,9	4,3	4,8	4,7
Economie avanzate (a)	63,2	58,0	54,1	54,0	53,0	53,4
Economie emergenti (a)	36,8	42,0	45,9	46,0	47,0	46,9
Mondo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2021.

(a) IN BASE ALLA CLASSIFICAZIONE DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (FMI).

NOTA

I TOTALI DIFFERISCONO DA QUELLI DELLE PRECEDENTI EDIZIONI IN QUANTO I DATI VENGONO AGGIORNATI COSTANTEMENTE ANCHE PER GLI ANNI PRECEDENTI.

Tavola 1.7 - I top spender del turismo: graduatoria dei primi 10 mercati per spesa dal 2017 al 2020 (in miliardi di euro)

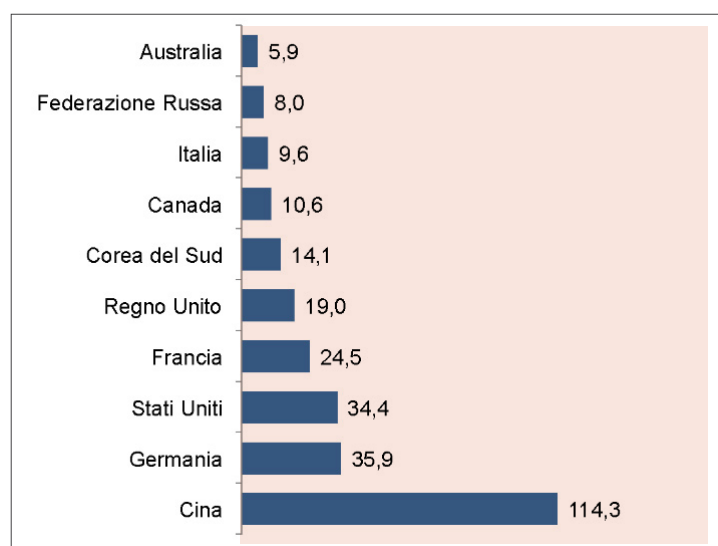
	Spesa turistica			
	2017	2018	2019	2020
Cina	228,3	234,8	227,4	114,3
Germania	78,8	80,9	83,3	35,9
Stati Uniti	119,4	122,3	136,0	34,4
Francia	38,9	41,4	46,1	24,5
Regno Unito	57,5	58,5	63,4	19,0
Corea del Sud	28,1	29,7	28,9	14,1
Canada	30,7	29,1	31,6	10,6
Italia	24,6	25,5	27,1	9,6
Federazione Russa	27,5	29,0	32,3	8,0
Australia	30,5	31,3	32,2	5,9

FONTE: WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2021.

NOTA

I TOTALI DIFFERISCONO DA QUELLI DELLE PRECEDENTI EDIZIONI IN QUANTO I DATI VENGONO AGGIORNATI COSTANTEMENTE ANCHE PER GLI ANNI PRECEDENTI.

Tavola 1.8 - I top spender del turismo: graduatoria dei primi 10 mercati per spesa nel 2020 (in miliardi di euro)



FONTE: WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO), 2021.

NOTA

I TOTALI DIFFERISCONO DA QUELLI DELLE PRECEDENTI EDIZIONI IN QUANTO I DATI VENGONO AGGIORNATI COSTANTEMENTE ANCHE PER GLI ANNI PRECEDENTI.

Tavola 1.9 - La bilancia dei pagamenti per mese (serie storica)

	Crediti			Debiti			Saldo		
	Spesa dei viaggiatori stranieri			Spesa dei viaggiatori italiani					
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Gennaio	2.034	2.180	2.269	1.784	1.935	1.963	250	246	306
Febbraio	1.802	1.929	1.702	1.373	1.566	1.410	429	363	293
Marzo	2.343	2.593	422	1.727	1.930	510	616	664	-87
I trimestre	6.179	6.703	4.394	4.883	5.430	3.883	1.296	1.272	511
Aprile	3.203	3.378	312	1.937	2.036	320	1.266	1.342	-9
Maggio	3.759	3.991	477	1.892	1.919	398	1.867	2.072	78
Giugno	4.436	4.656	1.045	2.223	2.428	692	2.213	2.229	354
II trimestre	11.398	12.025	1.834	6.052	6.382	1.411	5.346	5.642	423
Luglio	5.478	6.023	2.724	2.862	3.023	1.065	2.617	3.001	1.658
Agosto	5.854	5.945	3.542	3.386	3.631	1.238	2.468	2.315	2.304
Settembre	4.605	4.828	2.734	2.314	2.425	766	2.291	2.404	1.968
III trimestre	15.937	16.797	9.000	8.561	9.078	3.070	7.376	7.719	5.929
Ottobre	3.690	4.033	1.217	2.186	2.336	572	1.504	1.697	645
Novembre	2.243	2.330	434	1.988	1.941	330	255	389	103
Dicembre	2.265	2.414	454	1.814	1.932	311	451	482	143
IV trimestre	8.198	8.778	2.104	5.988	6.209	1.213	2.210	2.568	891
Totale anno	41.712	44.302	17.332	25.485	27.100	9.577	16.227	17.202	7.755

FONTE: BANCA D'ITALIA, 2021.

Tavola 1.10 - I turisti stranieri in Italia (serie storica, valori assoluti e percentuali)

	Africa	America	Asia	Europa non UE*	UE*	Oceania	Totale
Viaggiatori (in migliaia)							
2010	464	3.983	1.509	15.800	51.692	678	74.125
2011	459	4.837	1.551	16.198	52.477	856	76.378
2012	371	4.765	1.787	16.578	52.488	785	76.734
2013	358	5.418	1.890	17.436	51.159	914	77.175
2014	345	5.627	1.955	17.687	51.681	869	78.164
2015	346	6.110	2.176	17.340	54.635	1.029	81.635
2016	361	6.059	2.202	17.170	58.733	967	85.492
2017	312	6.540	2.217	17.103	63.353	1.121	90.646
2018	256	7.182	2.104	17.256	66.098	1.141	94.037
2019	269	7.761	2.142	23.280	61.540	1.159	96.151
2020	150	1.034	405	8.907	28.221	201	38.917
Pernottamenti (in migliaia)							
2010	4.002	39.537	15.955	30.062	215.575	6.555	311.686
2011	4.542	41.592	15.611	34.855	222.614	8.088	327.304
2012	3.428	43.567	20.400	33.745	218.461	8.242	327.843
2013	2.748	49.692	19.366	35.399	205.522	8.999	321.726
2014	3.100	50.400	18.625	38.207	207.779	8.301	326.412
2015	2.701	51.146	19.957	34.575	216.740	9.295	334.414
2016	2.587	52.375	18.997	32.232	232.333	8.748	347.273
2017	2.790	55.220	17.303	33.343	251.265	8.517	368.438
2018	2.534	60.411	16.847	33.297	265.195	9.047	387.331
2019	2.978	67.814	16.751	67.525	238.496	8.564	402.128
2020	2.748	14.133	7.062	33.356	124.202	1.777	183.278
Spesa (in milioni di euro)							
2010	348	4.286	1.823	3.758	18.271	772	29.257
2011	358	4.914	1.871	3.789	19.029	929	30.891
2012	306	5.172	2.203	4.182	19.194	1.000	32.056
2013	279	6.000	2.378	4.665	18.664	1.079	33.064
2014	293	6.451	2.348	4.795	19.320	1.033	34.240
2015	329	6.829	2.562	4.310	20.331	1.195	35.556
2016	306	7.116	2.813	4.136	20.726	1.262	36.359
2017	313	7.659	2.861	4.391	22.361	1.389	38.974
2018	203	8.329	2.758	4.629	24.505	1.289	41.713
2019	223	9.266	2.856	8.418	22.314	1.224	44.302
2020	152	1.338	688	3.395	11.557	202	17.332

FONTE: BANCA D'ITALIA, 2021.

*DAL 2019 A SEGUITO DELLA BREXIT IL REGNO UNITO RICADE TRA I PAESI NON UE. PERTANTO IL DATO NON È CONFRONTABILE.

Tavola 1.11 - I turisti stranieri in Italia (serie storica, variazione rispetto all'anno precedente)

	Africa	America	Asia	Europa non UE*	UE*	Oceania	Totale
Viaggiatori (in migliaia)							
2012	-19,2	-1,5	15,2	2,3	0,0	-8,3	0,5
2013	-3,5	13,7	5,8	5,2	-2,5	16,4	0,6
2014	-3,6	3,9	3,4	1,4	1,0	-4,9	1,3
2015	0,3	8,6	11,3	-2,0	5,7	18,4	4,4
2016	4,3	-0,8	1,2	-1,0	7,5	-6,0	4,7
2017	-13,6	7,9	0,7	-0,4	7,9	15,9	6,0
2018	-17,9	9,8	-5,1	0,9	4,3	1,8	3,7
2019	5,1	8,1	1,8	-2,1	2,8	1,6	2,2
2020	-44,2	-86,7	-81,1	-61,7	-54,1	-82,7	-59,5
Pernottamenti (in migliaia)							
2012	13,5	5,2	-2,2	15,9	3,3	23,4	5,0
2013	-24,5	4,7	30,7	-3,2	-1,9	1,9	0,2
2014	-19,8	14,1	-5,1	4,9	-5,9	9,2	-1,9
2015	12,8	1,4	-3,8	7,9	1,1	-7,8	1,5
2016	-12,9	1,5	7,2	-9,5	4,3	12,0	2,5
2017	-4,2	2,4	-4,8	-6,8	7,2	-5,9	3,8
2018	7,8	5,4	-8,9	3,4	8,1	-2,6	6,1
2019	-9,2	9,4	-2,6	-0,1	5,5	6,2	5,1
2020	-7,7	-79,2	-57,8	-50,6	-47,9	-79,3	-54,4
Spesa (in milioni di euro)							
2012	-14,5	5,3	17,7	10,4	0,9	7,6	3,8
2013	-8,8	16,0	7,9	11,5	-2,8	7,9	3,1
2014	5,0	7,5	-1,3	2,8	3,5	-4,3	3,6
2015	12,3	5,9	9,1	-10,1	5,2	15,7	3,8
2016	-7,0	4,2	9,8	-4,0	1,9	5,6	2,3
2017	2,3	7,6	1,7	6,2	7,9	10,1	7,2
2018	-35,1	8,7	-3,6	5,4	9,6	-7,2	7,0
2019	9,9	11,2	3,6	-0,1	6,5	-5,0	6,2
2020	-31,8	-85,6	-75,9	-59,7	-48,2	-83,5	-60,9

FONTE: BANCA D'ITALIA, 2021.

*DAL 2019 A SEGUITO DELLA BREXIT IL REGNO UNITO RICADE TRA I PAESI NON UE. PERTANTO IL DATO NON È CONFRONTABILE.

NOTA

IN ROSSO I DATI RIFERITI A VARIAZIONI NEGATIVE.

Tavola 1.12 - Popolazione residente per viaggi e per ripartizione geografica (anni 2019 e 2020, composizioni percentuali)

Ripartizione	Popolazione residente	Persone che hanno viaggiato per (100 residenti)	Viaggi medi pro-capite (b)	Viaggi	
				Provenienza	Destinazione
2019					
Nord-Ovest	26,6	29,7	1,3	29,4	21,0
Nord-Est	19,3	34,6	1,8	29,4	26,9
Centro	19,9	27,9	1,4	24,1	24,7
Sud	23,2	11,9	0,6	11,7	19,8
Isole	11,0	11,8	0,6	5,3	7,5
Italia	100,0	24,2	1,2	100,0	100,0
2020					
Nord-Ovest	26,7	17,5	0,8	32,2	18,8
Nord-Est	19,3	19,7	1,0	29,8	30,2
Centro	19,9	13,2	0,7	22,3	22,7
Sud	23,1	5,3	0,2	9,2	18,4
Isole	11,0	6,6	0,4	6,5	9,9
Italia	100,0	13,1	0,6	100,0	100,0

Fonte: ISTAT, 2021.

(a) VALORE MEDIO DEI 4 TRIMESTRI. LE STIME SUI TURISTI PER IL QUARTO TRIMESTRE 2020 SI BASANO SU DATI NON ANCORA COMPLETI.

(b) IL NUMERO DI VIAGGI MEDI PRO-CAPITE È CALCOLATO RAPPORTANDO IL NUMERO DEI VIAGGI EFFETTUATI NELL'ANNO ALLA POPOLAZIONE RESIDENTE (VALORE MEDIO DEI 4 TRIMESTRI).

Tavola 1.13 - Le vacanze degli italiani (serie storica ricostruita)

	Microvacanze		Vacanze "normali"		Totale viaggi
	(1-3 notti)		4 o più notti		
	N. viaggi	% sul totale viaggi	N. viaggi	% sul totale viaggi	N. viaggi
	(x 1.000)		(x 1.000)		(x 1.000)
1997	23.265	36,2	40.991	63,8	64.256
1998	37.622	47,5	41.523	52,5	79.145
1999	35.060	46,5	40.371	53,5	75.431
2000	33.870	44,4	42.363	55,6	76.233
2001	32.400	43,0	42.864	57,0	75.264
2002	35.333	43,9	45.134	56,1	80.467
2003	35.670	44,9	43.720	55,1	79.390
2004	38.069	45,8	45.068	54,2	83.137
2005	43.039	46,7	49.085	53,3	92.124

2006	43.662	46,5	50.228	53,5	93.890
2007	47.874	49,3	49.174	50,7	97.048
2008	55.919	52,4	50.891	47,6	106.810
2009	62.030	57,6	45.573	42,4	107.603
2010	50.380	53,7	43.514	46,3	93.894
2011	42.294	53,0	37.517	47,0	79.811
2012	38.117	51,3	36.184	48,7	74.301
2013	33.122	53,5	28.794	46,5	61.916
2014	25.453	46,4	29.363	53,6	54.816
2015	24.323	47,5	26.898	52,5	51.221
2016	29.364	49,5	29.935	50,5	59.299
2017	28.091	46,5	32.364	53,5	60.455
2018	33.295	47,6	36.709	52,4	70.004
2019	28.208	44,4	35.258	55,6	63.467
2020	15.495	44,2	19.530	55,8	35.024

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU ISTAT, 2021.

* DATI PROVVISORI, NON STRETTAMENTE CONFRONTABILI CON GLI ANNI PRECEDENTI.

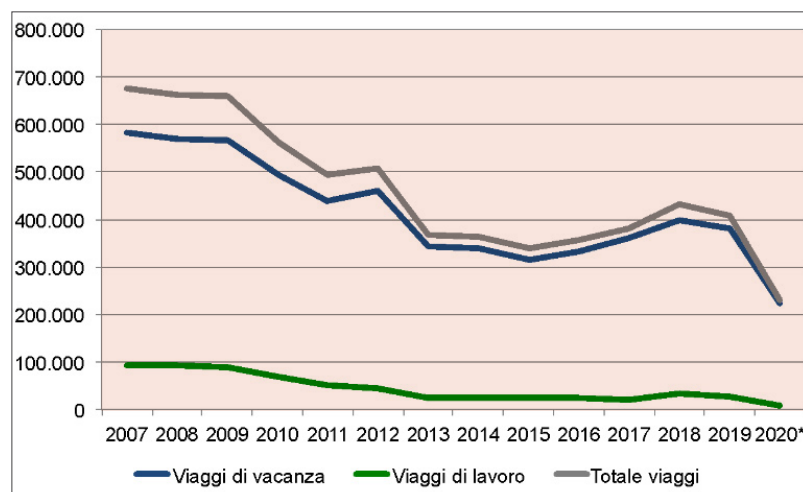
Tavola 1.14 - I viaggi degli italiani per tipologia (serie storica, migliaia di notti)

	Viaggi di vacanza	Viaggi di lavoro	Totale viaggi
2007	582.241	93.161	675.402
2008	569.942	93.804	663.746
2009	568.103	90.861	658.964
2010	494.811	67.399	562.211
2011	440.821	52.379	493.200
2012	460.442	46.426	506.868
2013	343.728	25.028	368.756
2014	339.850	25.932	365.782
2015	317.307	23.250	340.557
2016	332.413	23.545	355.849
2017	360.609	19.802	380.411
2018	397.697	35.549	433.246
2019	382.004	27.269	409.273
2020*	222.327	8.871	231.197

FONTE: ISTAT, 2021.

* DATI PROVVISORI, NON STRETTAMENTE CONFRONTABILI CON GLI ANNI PRECEDENTI.

Tavola 1.15 - I viaggi degli italiani per tipologia (serie storica, migliaia di notti)



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU ISTAT, 2021.

* DATI PROVVISORI, NON STRETTAMENTE CONFRONTABILI CON GLI ANNI PRECEDENTI.

Tavola 1.16 - I viaggi degli italiani (serie storica, in migliaia)

	Totale vacanze		Totale lavoro	
	Viaggi	Notti	Viaggi	Notti
2007	108.631	582.241	19.649	93.161
2008	110.901	569.942	21.026	93.804
2009	107.603	568.103	19.931	90.861
2010	93.894	494.811	16.179	67.399
2011	79.811	440.821	13.160	52.379
2012	74.301	460.442	11.524	46.426
2013	61.916	343.728	8.167	25.028
2014	54.816	339.850	8.112	25.932
2015	51.222	317.307	6.894	23.250
2016	59.298	332.413	6.757	23.545
2017	60.455	360.609	5.626	19.802
2018	70.004	397.697	8.848	35.549
2019	63.467	382.004	7.788	27.269
2020*	35.024	222.327	2.503	8.871

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU ISTAT, 2021.

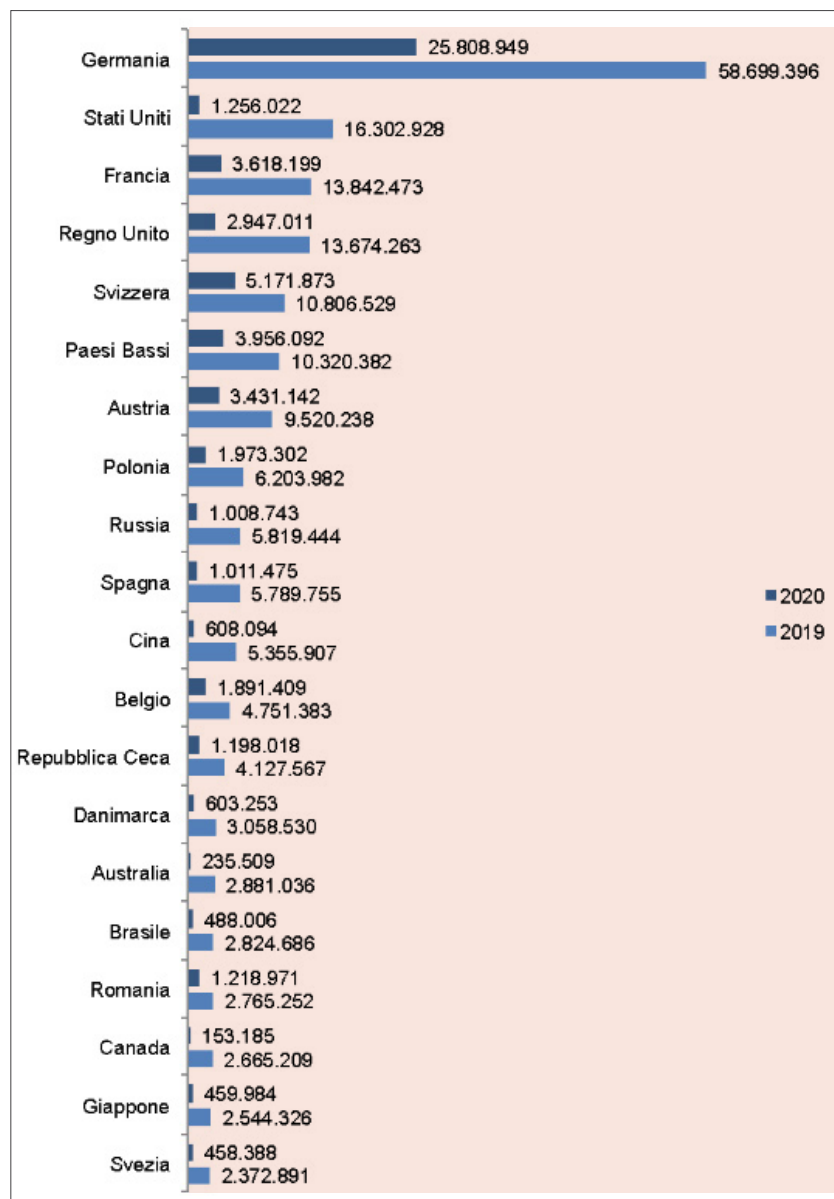
* DATI PROVVISORI, NON STRETTAMENTE CONFRONTABILI CON GLI ANNI PRECEDENTI.

Tavola 1.17 - I flussi turistici nelle strutture ricettive (serie storica)

	Arrivi			Presenze		
	Italiani	Stranieri	Totale	Italiani	Stranieri	Totale
2011	56.263.060	47.460.809	103.723.869	210.420.670	176.474.062	386.894.732
2012	50.705.768	47.394.537	98.100.305	186.850.624	175.198.164	362.048.788
2013	53.599.294	50.263.236	103.862.530	191.992.233	184.793.382	376.785.615
2014	54.916.852	51.635.500	106.552.352	190.978.299	186.792.507	377.770.806
2015	58.352.886	55.039.251	113.392.137	200.249.044	192.625.026	392.874.070
2016	60.180.004	56.764.239	116.944.243	203.540.299	199.421.814	402.962.113
2017	62.672.366	60.523.190	123.195.556	209.970.369	210.658.786	420.629.155
2018	64.905.729	63.195.203	128.100.932	212.334.391	216.510.546	428.844.937
2019	66.371.433	65.010.220	131.381.653	216.076.587	220.662.684	436.739.271
2020	39.190.227	16.511.911	55.702.138	143.003.478	65.443.607	208.447.085

FONTE: ISTAT, MOVIMENTO DEI CLIENTI NEGLI ESERCIZI RICETTIVI, 2021.

Tavola 1.18 - Le presenze turistiche straniere: graduatoria dei primi 20 mercati (anno 2019)



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 1.19 - Arrivi e presenze per tipologia ricettiva e provenienza

	2020					
	Italia		Paesi esteri		Totale	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Alberghi	28.021.318	85.634.472	11.005.556	37.631.672	39.026.874	123.266.144
5 stelle e 5 stelle lusso	678.833	1.830.542	657.224	2.227.632	1.336.057	4.058.174
4 stelle	11.635.418	30.942.600	5.180.392	16.123.222	16.815.810	47.065.822
3 stelle	12.087.188	37.381.858	3.911.109	13.507.333	15.998.297	50.889.191
2 stelle	1.718.110	5.495.733	541.200	1.881.341	2.259.310	7.377.074
1 stella	481.151	1.527.816	164.424	544.472	645.575	2.072.288
Residenze turistico alberghiere	1.420.618	8.455.923	551.207	3.347.672	1.971.825	11.803.595
Esercizi extralberghieri	11.168.909	57.369.006	5.506.355	27.811.935	16.675.264	85.180.941
Campeggi e villaggi turistici	4.065.427	25.131.902	2.124.466	12.384.748	6.189.893	37.516.650
Alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale	3.490.661	18.393.027	1.958.321	9.613.335	5.448.982	28.006.362
Agriturismi	1.535.715	5.682.517	669.932	3.542.412	2.205.647	9.224.929
B&B	1.052.672	2.712.396	279.276	736.002	1.331.948	3.448.398
Altri esercizi ricettivi	1.024.434	5.449.164	474.360	1.535.438	1.498.794	6.984.602
Totale	39.190.227	143.003.478	16.511.911	65.443.607	55.702.138	208.447.085

FONTE: ISTAT, 2021.

Tavola 1.20 - Arrivi e presenze per regione di destinazione e provenienza

Regioni	Italiani			Stranieri			Totale		
	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %	2019	2020	Var. %
Arrivi									
Piemonte	3.247.746	1.570.099	-51,7	2.109.270	671.369	-68,2	5.357.016	2.241.468	-58,2
Valle d'Aosta	764.505	496.906	-35,0	505.801	224.446	-55,6	1.270.306	721.352	-43,2
Lombardia	8.029.648	3.638.244	-54,7	9.479.813	2.217.966	-76,6	17.509.461	5.856.210	-66,6
Alto Adige	2.575.198	2.014.027	-21,8	5.118.892	2.606.501	-49,1	7.694.090	4.620.528	-39,9
Trento	2.744.847	1.972.273	-28,1	1.783.332	789.788	-55,7	4.528.179	2.762.061	-39,0
Veneto	7.000.193	4.470.947	-36,1	13.194.462	3.389.544	-74,3	20.194.655	7.860.491	-61,1
Friuli-Venezia Giulia	1.248.867	791.615	-36,6	1.401.850	482.584	-65,6	2.650.717	1.274.199	-51,9
Liguria	2.605.186	1.712.392	-34,3	2.192.634	680.052	-69,0	4.797.820	2.392.444	-50,1
Emilia-Romagna	8.474.474	4.824.366	-43,1	3.123.454	849.155	-72,8	11.597.928	5.673.521	-51,1
Toscana	6.471.521	4.044.434	-37,5	7.874.759	1.520.646	-80,7	14.346.280	5.565.080	-61,2
Umbria	1.729.971	1.011.773	-41,5	707.397	124.302	-82,4	2.437.368	1.136.075	-53,4
Marche	2.021.080	1.451.618	-28,2	396.208	146.943	-62,9	2.417.288	1.598.561	-33,9
Lazio	4.691.345	2.074.379	-55,8	8.166.261	1.162.210	-85,8	12.857.606	3.236.589	-74,8
Abruzzo	1.450.463	1.009.495	-30,4	192.703	60.372	-68,7	1.643.166	1.069.867	-34,9
Molise	124.714	86.088	-31,0	12.043	3.996	-66,8	136.757	90.084	-34,1
Campania	3.357.671	1.833.118	-45,4	2.922.124	381.062	-87,0	6.279.795	2.214.180	-64,7
Puglia	3.085.772	2.033.601	-34,1	1.172.536	288.357	-75,4	4.258.308	2.321.958	-45,5
Basilicata	785.759	399.102	-49,2	158.349	30.745	-80,6	944.108	429.847	-54,5
Calabria	1.533.370	896.126	-41,6	362.956	59.508	-83,6	1.896.326	955.634	-49,6
Sicilia	2.723.913	1.760.297	-35,4	2.396.508	446.172	-81,4	5.120.421	2.206.469	-56,9
Sardegna	1.705.190	1.099.327	-35,5	1.738.868	376.193	-78,4	3.444.058	1.475.520	-57,2

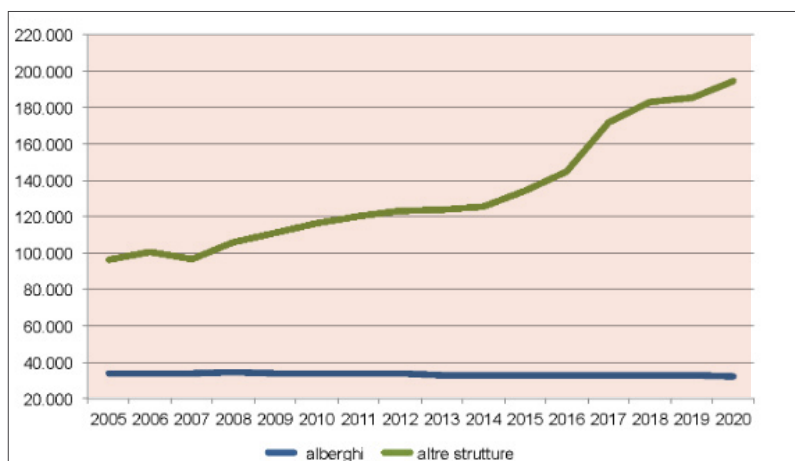
Italia	66.371.433	39.190.227	-41,0	65.010.220	16.511.911	-74,6	131.381.653	55.702.138	-57,6
Presenze									
Piemonte	8.351.424	4.372.061	-47,6	6.538.527	2.263.951	-65,4	14.889.951	6.636.012	-55,4
Valle d'Aosta	2.113.001	1.452.461	-31,3	1.512.615	742.128	-50,9	3.625.616	2.194.589	-39,5
Lombardia	16.229.378	8.790.626	-45,8	24.253.561	6.738.508	-72,2	40.482.939	15.529.134	-61,6
Alto Adige	10.198.947	8.855.000	-13,2	23.444.508	12.848.816	-45,2	33.643.455	21.703.816	-35,5
Trento	10.743.000	7.973.937	-25,8	7.688.051	3.727.201	-51,5	18.431.051	11.701.138	-36,5
Veneto	23.068.000	17.230.354	-25,3	48.168.630	15.261.597	-68,3	71.236.630	32.491.951	-54,4
Friuli-Venezia Giulia	3.898.039	2.896.065	-25,7	5.154.811	1.848.191	-64,1	9.052.850	4.744.256	-47,6
Liguria	8.932.884	6.493.583	-27,3	6.142.004	2.074.840	-66,2	15.074.888	8.568.423	-43,2
Emilia-Romagna	29.748.437	19.028.583	-36,0	10.611.605	3.200.625	-69,8	40.360.042	22.229.208	-44,9
Toscana	22.317.283	15.916.940	-28,7	25.760.018	6.055.663	-76,5	48.077.301	21.972.603	-54,3
Umbria	3.810.497	2.546.477	-33,2	2.078.727	470.875	-77,3	5.889.224	3.017.352	-48,8
Marche	8.647.855	6.934.627	-19,8	1.722.945	735.497	-57,3	10.370.800	7.670.124	-26,0
Lazio	14.637.466	6.078.612	-58,5	24.391.789	3.312.510	-86,4	39.029.255	9.391.122	-75,9
Abruzzo	5.383.234	3.779.939	-29,8	793.468	232.853	-70,7	6.176.702	4.012.792	-35,0
Molise	404.901	317.759	-21,5	34.744	14.207	-59,1	439.645	331.966	-24,5
Campania	11.383.367	5.973.068	-47,5	10.629.878	1.308.506	-87,7	22.013.245	7.281.574	-66,9
Puglia	11.598.644	8.940.988	-22,9	3.842.825	1.192.043	-69,0	15.441.469	10.133.031	-34,4
Basilicata	2.392.796	1.308.083	-45,3	341.173	68.076	-80,0	2.733.969	1.376.159	-49,7
Calabria	7.315.264	4.210.219	-42,4	2.194.159	308.007	-86,0	9.509.423	4.518.226	-52,5
Sicilia	7.483.403	5.165.065	-31,0	7.631.528	1.457.433	-80,9	15.114.931	6.622.498	-56,2
Sardegna	7.418.767	4.739.031	-36,1	7.727.118	1.582.080	-79,5	15.145.885	6.321.111	-58,3
Italia	216.076.587	143.003.478	-33,8	220.662.684	65.443.607	-70,3	436.739.271	208.447.085	-52,3

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

2 - L'offerta

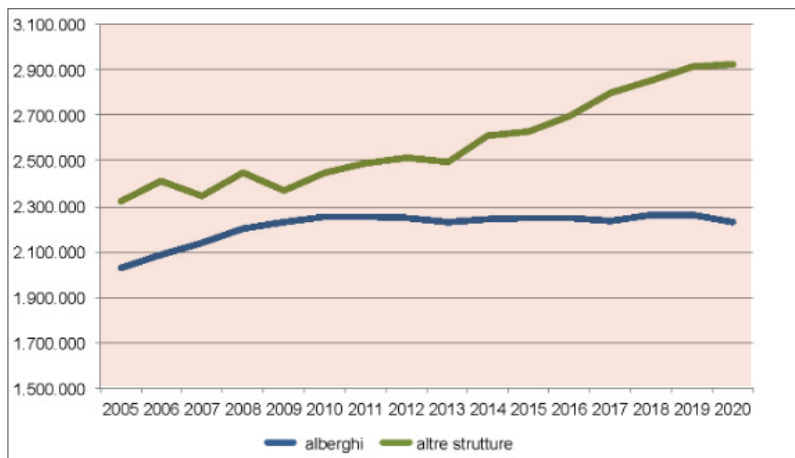


Tavola 2.1 - L'offerta ricettiva italiana per tipologia (numero di strutture in serie storica)



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.2 - L'offerta ricettiva italiana per tipologia: posti letto (serie storica)



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.3 - L'offerta ricettiva per tipologia

Anni	Esercizi alberghieri		Esercizi extralberghieri		Totale	
	Numero	Letti	Numero	Letti	Numero	Letti
2005	33.527	2.028.452	96.409	2.322.081	129.936	4.350.533
2006	33.768	2.087.010	100.939	2.411.900	134.707	4.498.910
2007	34.058	2.142.786	96.991	2.342.795	131.049	4.485.581
2008	34.155	2.201.838	106.108	2.447.212	140.263	4.649.050
2009	33.976	2.228.639	111.454	2.371.720	145.430	4.600.359
2010	33.999	2.253.342	116.316	2.445.510	150.315	4.698.852
2011	33.911	2.252.636	119.818	2.489.102	153.729	4.741.738
2012	33.728	2.250.704	123.500	2.511.897	157.228	4.762.601
2013	33.316	2.233.823	124.205	2.494.357	157.521	4.728.180
2014	33.290	2.241.239	125.122	2.608.193	158.412	4.849.432
2015	33.199	2.250.718	134.519	2.628.615	167.718	4.879.333
2016	33.166	2.248.225	145.283	2.694.287	178.449	4.942.512
2017	32.988	2.239.446	171.915	2.798.352	204.903	5.037.798
2018	32.898	2.260.893	183.243	2.852.304	216.141	5.113.197
2019	32.730	2.260.490	185.597	2.915.313	218.327	5.175.803
2020	32.202	2.229.264	194.653	2.922.092	226.855	5.151.356

FONTE: ISTAT, 2021.

Tavola 2.4 - L'offerta ricettiva per tipologia (valori percentuali, totale = 100)

Anni	Esercizi alberghieri		Esercizi extralberghieri	
	Numero	Letti	Numero	Letti
2005	25,8	46,6	74,2	53,4
2006	25,1	46,4	74,9	53,6
2007	26,0	47,8	74,0	52,2
2008	24,4	47,4	75,6	52,6
2009	23,4	48,4	76,6	51,6
2010	22,6	48,0	77,4	52,0
2011	22,1	47,5	77,9	52,5
2012	21,5	47,3	78,5	52,7
2013	21,2	47,2	78,8	52,8
2014	21,0	46,2	79,0	53,8
2015	19,8	46,1	80,2	53,9
2016	18,6	45,5	81,4	54,5
2017	16,1	44,5	83,9	55,5
2018	15,2	44,2	84,8	55,8
2019	15,0	43,7	85,0	56,3
2020	14,2	43,3	85,8	56,7

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.5 - L'offerta ricettiva per tipologia: numero di posti letto per struttura

Anni	Esercizi alberghieri	Esercizi extralberghieri
2005	60,5	24,1
2006	61,8	23,9
2007	62,9	24,2
2008	64,5	23,1
2009	65,6	21,3
2010	66,3	21,0
2011	66,4	20,8
2012	66,7	20,3
2013	67,0	20,1
2014	67,3	20,8
2015	67,8	19,5
2016	67,8	18,5
2017	67,9	16,3
2018	68,7	15,6
2019	69,1	15,7
2020	69,2	15,0

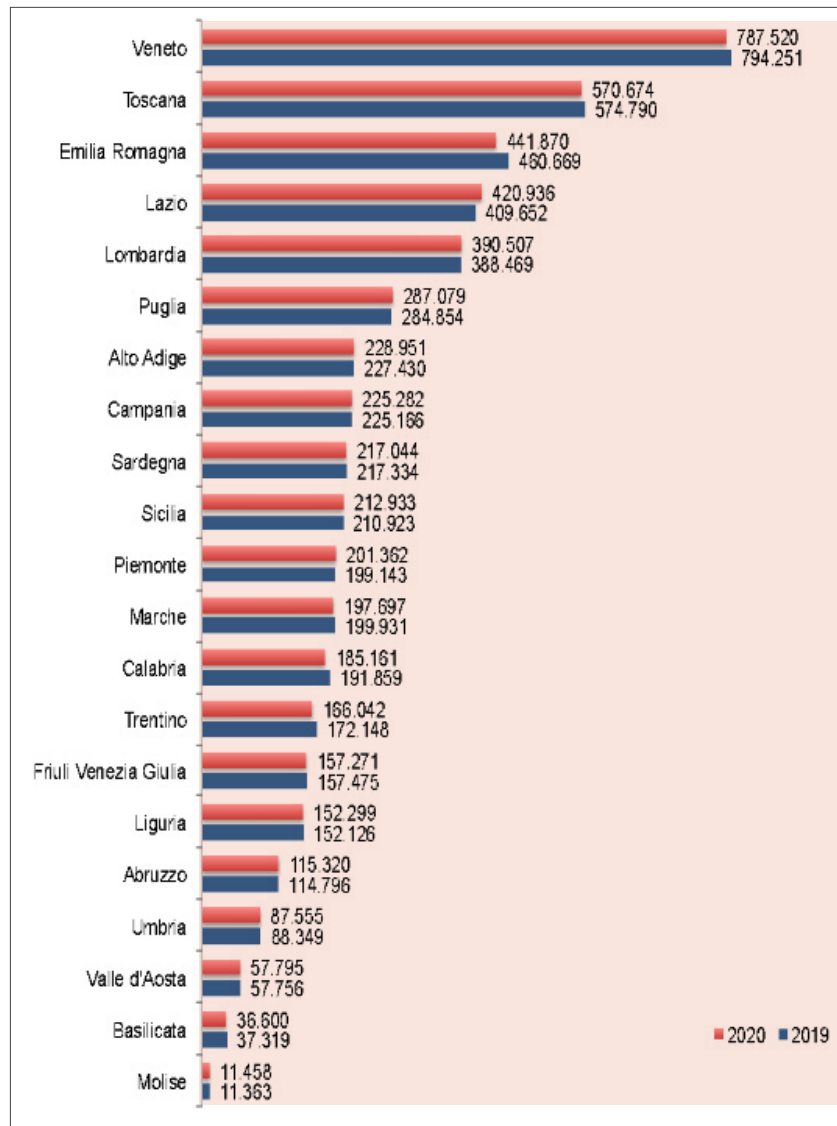
FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.6 - L'offerta ricettiva per regione

Regioni	2018		2019		2020		Var. %	
	Numero	Posti Letto	Numero	Posti Letto	Numero	Posti Letto	Numero	Posti Letto
Piemonte	7.066	200.869	6.596	199.143	6.667	201.362	1,1	1,1
Valled'Aosta	1.270	57.883	1.280	57.756	1.269	57.795	-0,9	0,1
Lombardia	9.845	372.021	12.002	388.469	12.946	390.507	7,9	0,5
Trentino	3.330	171.974	3.379	172.148	3.260	166.042	-3,5	-3,5
Alto Adige	10.292	228.014	10.521	227.430	10.663	228.951	1,3	0,7
Veneto	72.363	786.183	62.461	794.251	66.420	787.520	6,3	-0,8
Friuli-Venezia Giulia	7.689	160.656	8.269	157.475	8.454	157.271	2,2	-0,1
Liguria	5.176	155.790	5.352	152.126	5.283	152.299	-1,3	0,1
Emilia-Romagna	15.950	461.832	16.592	460.669	16.327	441.870	-1,6	-4,1
Toscana	14.376	569.494	16.078	574.790	17.105	570.674	6,4	-0,7
Marche	6.935	205.217	8.072	199.931	8.493	197.697	5,2	-1,1
Umbria	4.208	89.518	4.242	88.349	4.271	87.555	0,7	-0,9
Lazio	22.177	391.157	25.418	409.652	26.823	420.936	5,5	2,8
Abruzzo	3.028	112.475	3.194	114.796	3.271	115.320	2,4	0,5
Campania	7.185	211.215	8.133	225.166	8.181	225.282	0,6	0,1
Molise	511	11.452	554	11.363	453	11.458	-18,2	0,8
Puglia	7.418	279.653	7.995	284.854	8.786	287.079	9,9	0,8
Basilicata	1.409	36.306	1.517	37.319	1.494	36.600	-1,5	-1,9
Calabria	3.512	192.797	3.482	191.859	3.309	185.161	-5,0	-3,5
Sicilia	7.155	205.890	7.473	210.923	7.728	212.933	3,4	1,0
Sardegna	5.242	212.801	5.717	217.334	5.652	217.044	-1,1	-0,1
Italia	216.137	5.113.197	218.327	5.175.803	226.855	5.151.356	3,9	-0,5

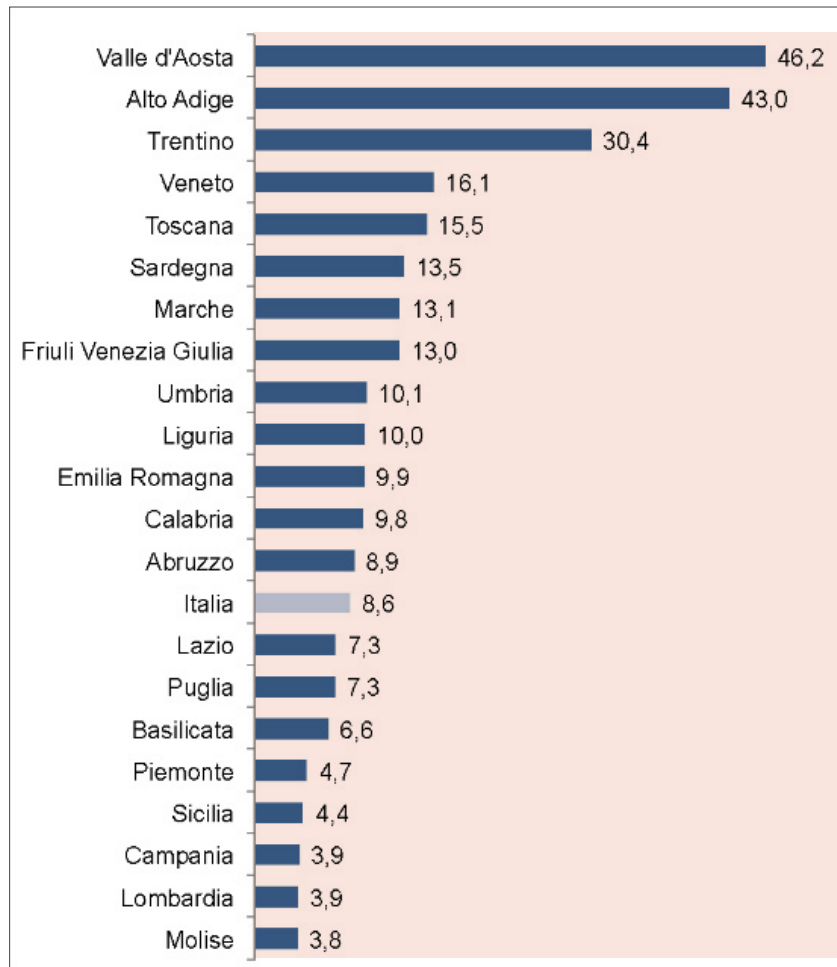
FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.7 - L'offerta ricettiva per regione: graduatoria per numero di posti letto



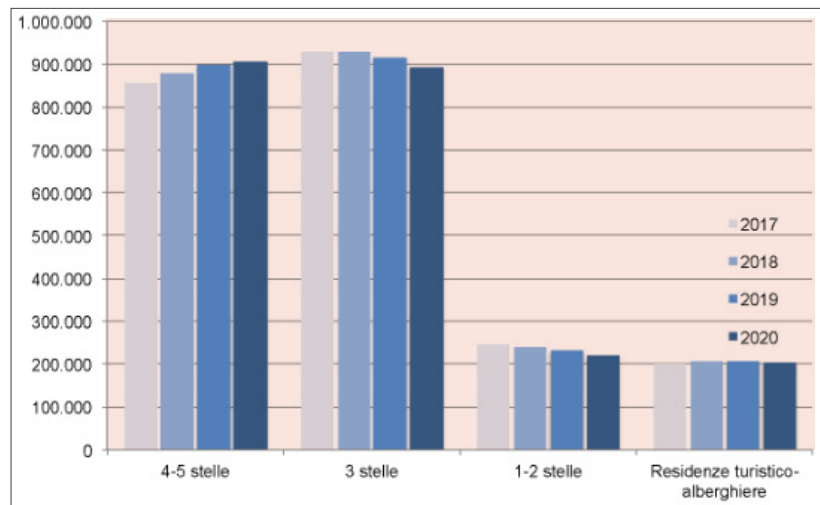
FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.8 - L'offerta ricettiva per regione: posti letto per 100 abitanti



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.9 - I posti letto alberghieri per categoria



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.10 - Capacità degli esercizi alberghieri per categoria (serie storica)

	2018		2019		2020	
	Numero	Posti letto	Numero	Posti letto	Numero	Posti letto
5 stelle e 5 stelle lusso	521	80.890	554	84.913	571	85.124
4 stelle	5.947	800.800	6.074	816.984	6.144	821.386
3 stelle	15.226	931.089	15.128	917.786	14.859	895.255
2 stelle	5.609	177.271	5.451	171.735	5.236	163.850
1 stella	2.686	63.331	2.597	61.535	2.457	58.059
Residenze turistico-alberghiere	2.909	207.512	2.926	207.537	2.935	205.590
Totale alberghi	32.898	2.260.893	32.730	2.260.490	32.202	2.229.264

Fonte: ISTAT, 2021.

Tavola 2.11 - Capacità degli esercizi alberghieri per categoria (anno 2020)

	Numero di esercizi	Camere	Posti letto	Media camere	Media posti letto
5 stelle e 5 stelle lusso	571	39.196	85.124	68,6	149,1
4 stelle	6.144	389.409	821.386	63,4	133,7
3 stelle	14.859	449.049	895.255	30,2	60,3
2 stelle	5.236	86.282	163.850	16,5	31,3
1 stella	2.457	31.206	58.059	12,7	23,6
Residenze turistico-alberghiere	2.935	80.342	205.590	27,4	70,0
Totale alberghi	32.202	1.075.484	2.229.264	33,4	69,2

Fonte: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.12 - Le catene alberghiere in Italia

	2017	2018	2019	2020	Var.%
N. brand	227	240	254	264	3,94
N. hotel	1.488	1.584	1.695	1.750	3,24
N. camere	164.196	171.845	180.954	185.098	2,29

Fonte: HORWATH HTL, 2021.

Tavola 2.13 - Le catene alberghiere in Italia

	2016	2017	2018	2019	2020
N. brand	207	227	240	254	264
Nazionali	127	137	143	148	156
Internazionali	80	90	97	106	108
N. hotel	1.424	1.488	1.584	1.695	1.750
Nazionali	974	1.034	1.102	1.154	1.206
Internazionali	515	523	558	616	619
N. camere	158.043	164.196	171.845	180.954	185.098
Numero medio camere	111	110	109	107	106

Fonte: HORWATH HTL, 2021.

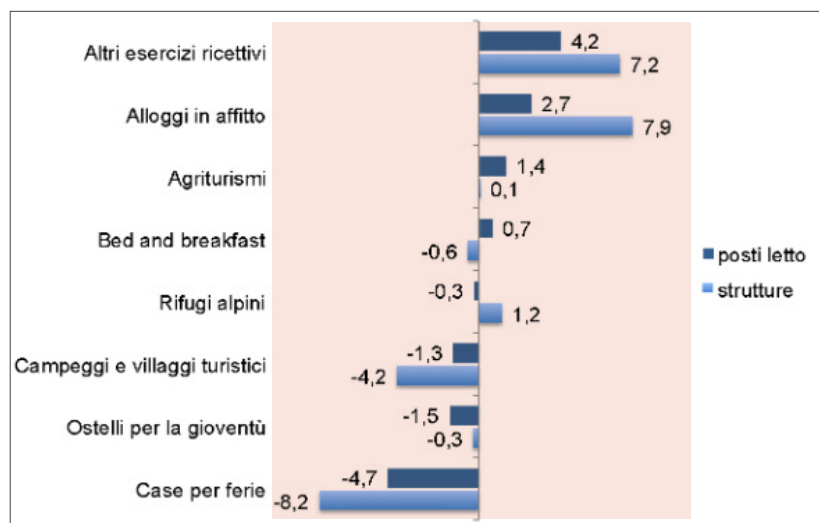
Tavola 2.14 - La capacità ricettiva extralberghiera per tipologia

Numero strutture	2018	2019	2020	Var.% 2020-2019
Campeggi e villaggi	2.612	2.616	2.506	-4,2
Alloggi gestiti in forma imprenditoriale	110.036	109.111	117.704	7,9
Agriturismi	20.280	20.149	20.160	0,1
Ostelli per la gioventù	660	685	683	-0,3

Case per ferie	2.504	2.402	2.205	-8,2
Rifugi di montagna	1.178	1.200	1.214	1,2
Altri esercizi non classificati	10.775	13.224	14.182	7,2
B&B	35.198	36.210	35.999	-0,6
Totale	183.243	185.597	194.653	4,9
Posti letto	2018	2019	2020	Var.% 2020-2019
Campeggi e villaggi	1.346.536	1.322.467	1.304.744	-1,3
Alloggi gestiti in forma imprenditoriale	768.209	831.507	853.933	2,7
Agriturismi	270.541	277.112	281.002	1,4
Ostelli per la gioventù	36.367	38.094	37.509	-1,5
Case per ferie	131.322	128.992	122.958	-4,7
Rifugi di montagna	37.547	38.046	37.948	-0,3
Altri esercizi non classificati	76.913	86.951	90.584	4,2
B&B	184.869	192.144	193.414	0,7
Totale	2.852.304	2.915.313	2.922.092	0,2

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.15 - La capacità ricettiva extralberghiera per tipologia (anno 2020, variazione percentuale rispetto all'anno precedente)



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.16 - La ricettività non convenzionale

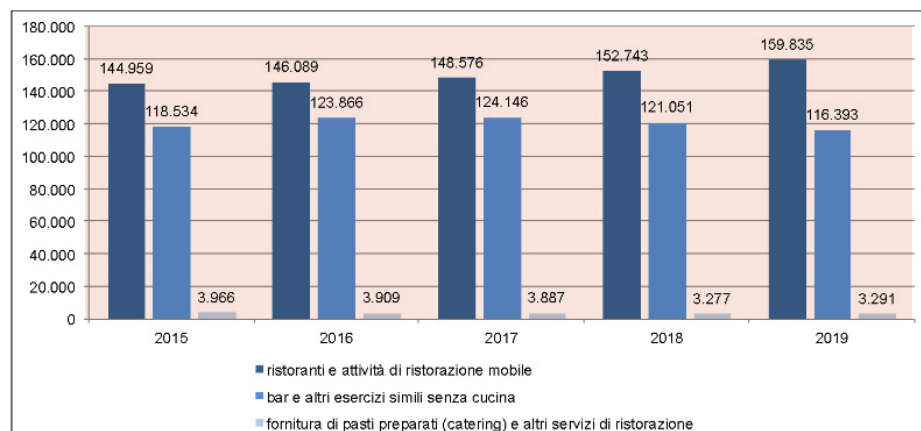
Anni	Alloggi agro -turistici			B&B		
	Numero	Letti	Dimensione media	Numero	Letti	Dimensione media
2000	6.816	77.171	11,3	-	-	-
2001	7.744	88.993	11,5	-	-	-
2002	8.682	102.981	11,9	4.338	19.398	4,5
2003	9.474	111.066	11,7	5.774	27.543	4,8
2004	10.301	123.392	12,0	7.796	38.966	5,0
2005	11.758	139.954	11,9	10.278	52.948	5,2
2006	12.874	155.107	12,0	12.565	64.212	5,1
2007	13.941	168.595	12,1	15.094	76.701	5,1
2008	15.230	194.115	12,7	18.189	93.544	5,1
2009	15.217	193.936	12,7	20.463	103.905	5,1
2010	16.639	215.707	13,0	21.852	117.209	5,4
2011	17.143	224.114	13,1	23.868	122.510	5,1
2012	17.228	226.538	13,1	25.241	129.035	5,1
2013	17.750	235.559	13,3	26.700	137.189	5,1
2014	18.121	244.352	13,5	28.558	147.810	5,2
2015	18.525	251.179	13,6	30.384	156.836	5,2
2016	18.686	254.959	13,6	32.367	167.674	5,2
2017	18.771	256.533	13,7	34.202	177.824	5,2
2018	20.280	270.541	13,3	35.198	184.869	5,3
2019	20.149	277.112	13,8	36.210	192.144	5,3
2020	20.160	281.002	13,9	35.999	193.414	5,4

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.17 - Le imprese della ristorazione (serie storica)

	2015	2016	2017	2018	2019
Ristoranti e attività di ristorazione mobile	144.959	146.089	148.576	152.743	159.835
Fornitura di pasti preparati (catering) e altri servizi di ristorazione	3.966	3.909	3.887	3.277	3.291
Bar e altri esercizi simili senza cucina	118.534	123.866	124.146	121.051	116.393
Attività dei servizi di ristorazione	267.459	273.864	276.609	277.071	279.519

FONTE: ISTAT, 2021.

Tavola 2.18 - Le imprese della ristorazione (serie storica)

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 2.19 - Le imprese della ristorazione (serie storica)

	Imprese				
	Registrate	Attive	Iscritte	Cessate	Variate
2010	337.407	299.425	18.621	24.095	14.638
2011	345.537	306.273	15.772	24.629	16.987
2012	353.846	312.101	16.333	25.678	17.654
2013	361.613	317.140	17.724	27.199	17.242
2014	368.441	321.768	17.372	27.971	17.437
2015	375.418	326.383	16.286	27.261	17.952
2016	382.478	330.965	15.714	26.715	18.061
2017	387.864	334.743	13.985	25.981	17.382
2018	392.134	337.172	13.629	26.073	16.714
2019	393.860	338.623	7.678	14.949	8.997
2020	397.700	340.564	9.207	22.692	15.988

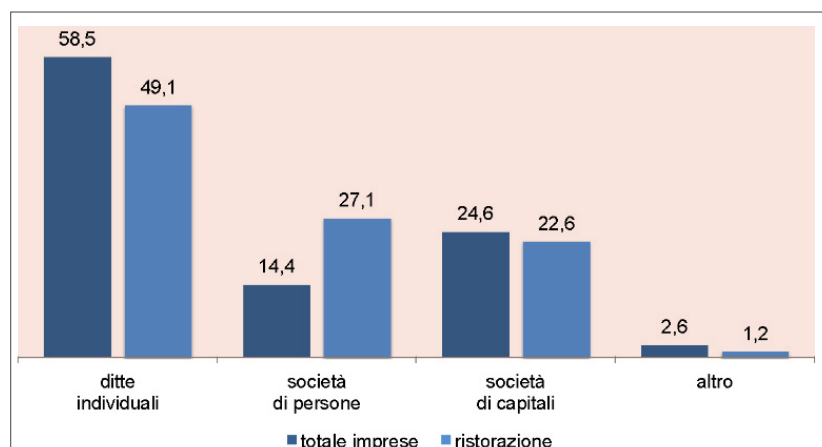
FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI UNIONCAMERE - MOVIMPRESE 2021.

Tavola 2.20 - Le imprese della ristorazione per regione (anno 2020)

	Imprese attive	Posti letto	Imprese attive per 100 posti letto	Popolazione residente	Ristoranti per 1.000 abitanti
Abruzzo	8.906	115.320	7,7	1.293.941	6,9
Alto Adige	2.877	228.951	1,3	532.644	5,4
Basilicata	2.854	36.600	7,8	553.254	5,2
Calabria	11.138	185.161	6,0	1.894.110	5,9
Campania	34.013	225.282	15,1	5.712.143	6,0
Emilia-Romagna	25.224	441.870	5,7	4.464.119	5,7
Friuli-Venezia Giulia	7.120	157.271	4,5	1.206.216	5,9
Lazio	38.653	420.936	9,2	5.755.700	6,7
Liguria	12.395	152.299	8,1	1.524.826	8,1
Lombardia	50.591	390.507	13,0	10.027.602	5,0
Marche	8.536	197.697	4,3	1.512.672	5,6
Molise	1.903	11.458	16,6	300.516	6,3
Piemonte	23.869	201.362	11,9	4.311.217	5,5
Puglia	19.984	287.079	7,0	3.953.305	5,1
Sardegna	11.446	217.044	5,3	1.611.621	7,1
Sicilia	23.737	212.933	11,1	4.875.290	4,9
Toscana	22.713	570.674	4,0	3.692.555	6,2
Trentino	2.751	166.042	1,7	545.425	5,0
Umbria	4.765	87.555	5,4	870.165	5,5
Valle d'Aosta	1.105	57.795	1,9	125.034	8,8
Veneto	25.984	787.520	3,3	4.879.133	5,3
Italia	340.564	5.151.356	6,6	59.641.488	5,7

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT E UNIONCAMERE - MOVIMPRESE 2021.

Tavola 2.21 - Le imprese della ristorazione in Italia per forma giuridica



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI UNIONCAMERE - MOVIMPRESE 2021.

Tavola 2.22 - Le agenzie di viaggio per regione (imprese attive, serie storica)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abruzzo	292	295	292	299	306	302
Alto Adige	101	103	103	103	104	97
Basilicata	128	129	134	132	133	139
Calabria	340	343	351	361	361	377
Campania	1.542	1.541	1.564	1617	1.685	1.753
Emilia-Romagna	831	840	844	845	860	852
Friuli-Venezia Giulia	187	191	194	195	199	203
Lazio	2.270	2.300	2.359	2416	2.467	2.457
Liguria	420	407	412	426	428	417
Lombardia	2.437	2.402	2.423	2444	2.450	2.391
Marche	345	348	349	344	346	354
Molise	51	54	55	57	59	61
Piemonte	1.079	1.054	1.044	1053	1.070	1.055
Puglia	825	844	854	883	914	917
Sardegna	537	533	543	569	588	612
Sicilia	1.391	1.407	1.459	1522	1.535	1.577
Toscana	1.198	1.224	1.265	1308	1.370	1.363
Trentino	95	95	87	88	87	83
Umbria	253	257	250	263	256	258
Valle d'Aosta	30	31	35	34	34	35
Veneto	1.087	1.090	1.090	1099	1.097	1.087
Italia	15.439	15.488	15.707	16.058	16.349	16.390

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI UNIONCAMERE - MOVIMPRESE 2021.

Tavola 2.23 - Le agenzie di viaggio per regione

	2019		2020		Var. % 2020-2019	
	Registrate	Attive	Registrate	Attive	Registrate	Attive
Abruzzo	346	306	343	302	-0,9	-1,3
Alto Adige	111	104	102	97	-8,1	-6,7
Basilicata	151	133	158	139	4,6	4,5
Calabria	406	361	423	377	4,2	4,4
Campania	1.898	1.685	1.975	1.753	4,1	4,0
Emilia-Romagna	957	860	961	852	0,4	-0,9
Friuli-Venezia Giulia	230	199	230	203	0,0	2,0
Lazio	3.041	2.467	2.974	2.457	-2,2	-0,4
Liguria	500	428	493	417	-1,4	-2,6
Lombardia	2.798	2.450	2.745	2.391	-1,9	-2,4
Marche	392	346	398	354	1,5	2,3
Molise	67	59	69	61	3,0	3,4
Piemonte	1.156	1.070	1.156	1.055	0,0	-1,4
Puglia	1.043	914	1.045	917	0,2	0,3
Sardegna	664	588	695	612	4,7	4,1
Sicilia	1.770	1.535	1.818	1.577	2,7	2,7
Toscana	1.565	1.370	1.552	1.363	-0,8	-0,5
Trentino	94	87	89	83	-5,3	-4,6
Umbria	287	256	291	258	1,4	0,8
Valle d'Aosta	35	34	36	35	2,9	2,9
Veneto	1.248	1.097	1.246	1.087	-0,2	-0,9
Italia	18.759	16.349	18.799	16.390	0,2	0,3

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI UNIONCAMERE - MOVIMPRESE 2021.



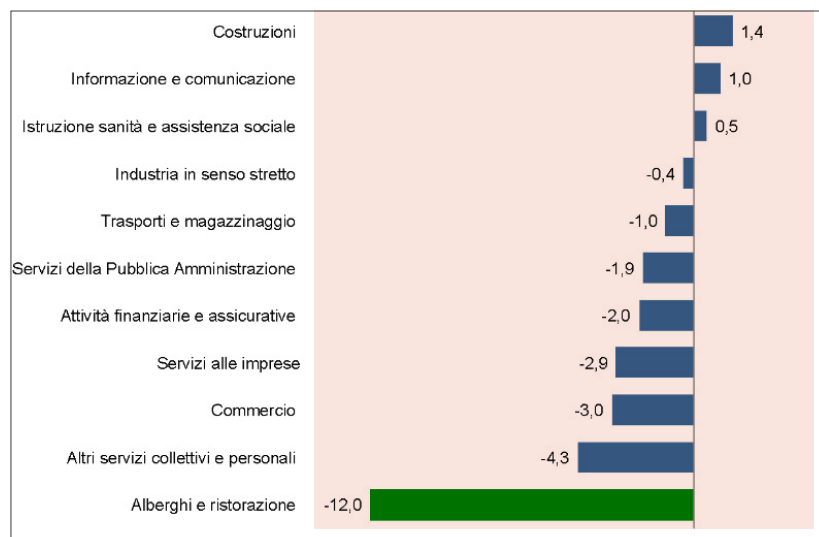
Tavola 3.1 - Occupati per settore di attività economica e professione (valori assoluti in migliaia, variazioni assolute in migliaia e percentuali)

Settore di attività economica	2018	2019	2020	Var. ass.	Var. %
Agricoltura	872	909	912	3	0,3
Industria	6.060	6.042	6.040	-2	0,0
Industria in senso stretto	4.653	4.703	4.682	-21	-0,4
Costruzioni	1.407	1.339	1.358	19	1,4
Servizi	16.283	16.409	15.951	-458	-2,8
Commercio	3.287	3.287	3.187	-100	-3,0
Trasporti e magazzinaggio	1.129	1.143	1.131	-12	-1,0
Alberghi e ristorazione	1.459	1.480	1.303	-177	-12,0
Informazione e comunicazione	603	618	624	6	1,0
Attività finanziarie e assicurative	642	636	623	-13	-2,0
Servizi alle imprese (a)	2.639	2.708	2.630	-78	-2,9
Servizi generali della Pubblica Amministrazione	1.243	1.243	1.219	-24	-1,9
Istruzione, sanità e assistenza sociale	3.479	3.511	3.528	17	0,5
Altri servizi collettivi e personali	1.802	1.782	1.706	-76	-4,3
Totale	23.215	23.360	22.904	-456	-2,0

FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

(a) COMPRENDE LE ATTIVITÀ IMMOBILIARI, LE ATTIVITÀ PROFESSIONALI SCIENTIFICHE E TECNICHE, LE ATTIVITÀ DI NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO E ATTIVITÀ DI SUPPORTO ALLE IMPRESE (DIVISIONI DALLA 68 ALLA 82).

Tavola 3.2 - Occupati per settore di attività economica (variazioni percentuali, anno 2020-2019)



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

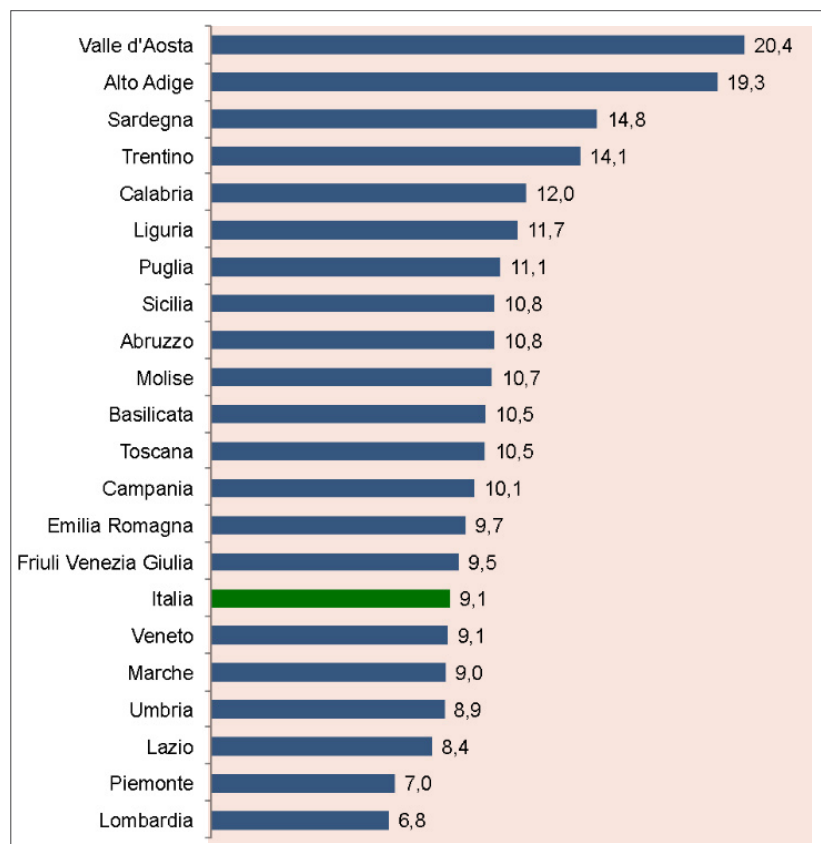
Tavola 3.3 I lavoratori nel turismo per regione (anno 2019)

	Imprese attive		Addetti	
	Alberghi e ristoranti	Totale economia	Alberghi e ristoranti	Totale economia
Piemonte	22.085	319.883	97.050	1.380.872
Valle d'Aosta	1.719	10.906	7.483	36.681
Lombardia	47.132	814.563	284.257	4.196.638
Trentino	4.683	40.115	25.125	178.150
Alto Adige	8.094	44.302	42.329	218.764
Veneto	27.555	386.916	156.524	1.729.016
Friuli-Venezia Giulia	7.120	79.919	34.566	364.550
Liguria	12.223	121.434	50.113	427.751
Emilia-Romagna	26.330	359.017	158.909	1.630.292
Toscana	25.402	316.806	119.093	1.136.346
Marche	8.792	122.930	39.893	444.771
Umbria	4.992	65.022	20.919	234.890

Lazio	33.561	445.791	155.959	1.847.144
Abruzzo	8.546	96.811	33.971	313.563
Campania	28.145	358.431	109.030	1.082.901
Molise	1.851	20.395	5.753	53.537
Puglia	21.031	254.186	84.666	766.150
Basilicata	3.013	34.719	10.373	98.728
Calabria	9.856	108.572	31.306	259.918
Sicilia	22.027	271.755	79.479	733.595
Sardegna	10.983	104.906	44.892	303.821
Totale	335.140	4.377.379	1.591.690	17.438.078

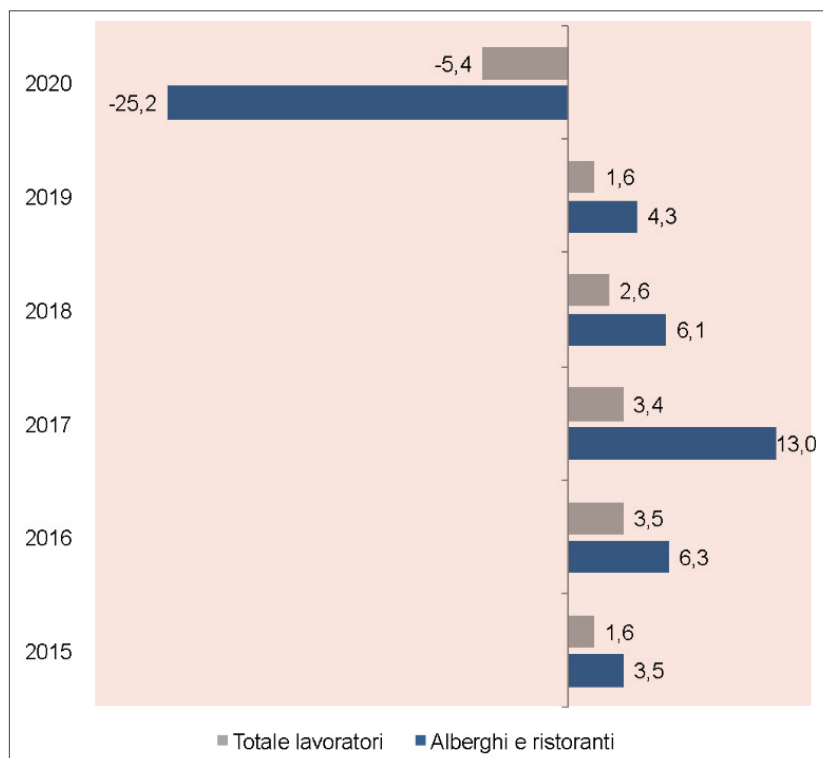
FONTE: DATI ISTAT, 2021.

Tavola 3.4 - Gli addetti al turismo per regione: percentuale addetti al turismo sul totale (anno 2019)



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI ISTAT, 2021.

Tavola 3.5 - I lavoratori dipendenti nel turismo (serie storica, variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)



FONTE: ELABORAZIONI SL&A SU DATI INPS, 2021.

Tavola 3.6 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti (media annuale, serie storica)

	Alberghi e ristoranti		Totale lavoratori	
	N.	%	N.	%
2011	874.557	7,2	12.221.953	100,0
2012	916.236	7,6	12.071.650	100,0
2013	882.461	7,5	11.791.394	100,0
2014	878.271	7,5	11.746.679	100,0
2015	908.757	7,6	11.933.027	100,0
2016	965.931	7,8	12.344.874	100,0
2017	1.091.687	8,6	12.766.909	100,0
2018	1.158.613	8,8	13.094.735	100,0
2019	1.208.204	9,1	13.310.060	100,0
2020	904.126	7,2	12.589.901	100,0

FONTE: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tavola 3.7 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti, per tipologia di contratto (serie storica)

	Tempo determinato		Tempo indeterminato		Stagionale		Totale	
	Var. ass.	%	Var. ass.	%	Var. ass.	%	Var. ass.	%
2010	218.075	25,7	576.877	68,1	52.072	6,1	847.023	100,0
2011	236.569	27,0	587.911	67,0	52.398	6,0	876.877	100,0
2012	254.594	27,8	608.993	66,5	52.650	5,7	916.236	100,0
2013	173.877	19,7	598.744	67,7	111.225	12,6	883.846	100,0
2014	174.252	19,8	587.516	66,9	116.503	13,3	878.271	100,0
2015	160.755	17,7	629.272	69,2	118.730	13,1	908.757	100,0
2016	177.820	18,4	672.058	69,6	116.054	12,0	965.931	100,0
2017	279.647	25,6	676.300	61,9	135.740	12,4	1.091.687	100,0
2018	339.040	29,3	672.788	58,1	146.785	12,7	1.158.613	100,0
2019	326.262	27,0	715.761	59,2	166.181	13,8	1.208.204	100,0
2020	202.366	22,4	589.384	65,2	112.376	12,4	904.126	100,0

Fonte: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tavola 3.8 - I lavoratori dipendenti nel turismo, per tipologia di contratto (anno 2020)

	Tempo determinato	Tempo indeterminato	Stagionale	Totale
Alloggio	24.867	85.501	65.096	175.464
Ristorazione	177.499	503.883	47.280	728.662
Intermediazione	2.186	22.517	1.059	25.762
Totale imprese	1.788.929	10.608.255	192.718	12.589.901
Alloggio	14,2	48,7	37,1	100,0
Ristorazione	24,4	69,2	6,5	100,0
Intermediazione	8,5	87,4	4,1	100,0
Totale imprese	14,2	84,3	1,5	100,0

Fonte: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tavola 3.9 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti per età

	2019				2020			
	Alberghi e ristoranti		Totale economia		Alberghi e ristoranti		Totale economia	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Fino a 19	37.905	3,1	95.229	0,7	22.302	3,1	68.210	0,7
20-24	194.381	16,1	820.587	6,2	140.492	16,1	719.488	6,2
25-29	186.137	15,4	1.321.437	9,9	137.497	15,4	1.208.507	9,9
30-34	155.638	12,9	1.517.195	11,4	118.376	12,9	1.420.363	11,4
35-39	131.659	10,9	1.632.393	12,3	99.769	10,9	1.520.517	12,3
40-44	127.858	10,6	1.873.423	14,1	94.097	10,6	1.720.894	14,1
45-49	125.057	10,4	1.989.735	14,9	95.177	10,4	1.914.742	14,9
50-54	111.393	9,2	1.829.996	13,7	85.853	9,2	1.776.288	13,7
55-59	81.139	6,7	1.408.592	10,6	65.649	6,7	1.422.695	10,6
60-64	41.419	3,4	653.003	4,9	32.860	3,4	652.717	4,9
65 e più	15.617	1,3	168.472	1,3	12.053	1,3	165.480	1,3
Totale	1.208.203	100,0	13.310.062	100,0	904.125	100,0	12.589.901	100,0

FONTE: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tavola 3.10 - I lavoratori dipendenti nel turismo per età (anno 2020)

	Alloggio		Attività dei servizi di ristorazione		Agenzie, tour operator	
	N.	%	N.	%	N.	%
Fino a 19	3.350	1,9	18.952	2,6	71	0,3
20-24	14.998	8,5	125.494	17,2	1.032	4,0
25-29	18.533	10,6	118.964	16,3	2.655	10,3
30-34	19.574	11,2	98.802	13,6	3.431	13,3
35-39	19.991	11,4	79.778	10,9	4.094	15,9
40-44	21.221	12,1	72.876	10,0	4.131	16,0
45-49	23.643	13,5	71.534	9,8	3.834	14,9
50-54	22.810	13,0	63.043	8,7	3.260	12,7
55-59	18.099	10,3	47.550	6,5	2.201	8,5
60-64	9.773	5,6	23.087	3,2	852	3,3
65 e oltre	3.472	2,0	8.581	1,2	201	0,8
Totale	175.464	100,0	728.662	100,0	25.762	100,0

FONTE: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tavola 3.11 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti divisi per sesso (media annuale, serie storica)

	Maschi		Femmine		Totale	
	Var. ass.	%	Var. ass.	%	Var. ass.	%
2010	365.352	43,1	481.671	56,9	847.023	100,0
2011	381.115	43,5	495.762	56,5	876.877	100,0
2012	403.285	44,0	512.951	56,0	916.236	100,0
2013	392.472	44,4	491.374	55,6	883.846	100,0
2014	396.247	45,1	482.023	54,9	878.271	100,0
2015	418.577	46,1	490.179	53,9	908.757	100,0
2016	452.885	46,9	513.047	53,1	965.932	100,0
2017	511.978	46,9	579.709	53,1	1.091.687	100,0
2018	545.673	47,1	612.940	52,9	1.158.613	100,0
2019	572.066	47,3	636.139	52,7	1.208.204	100,0
2020	428.561	47,4	475.565	52,6	904.126	100,0

FONTE: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tavola 3.12 - I lavoratori dipendenti nel settore del turismo divisi per sesso

	Maschi		Femmine		Totale	
	Var. ass.	%	Var. ass.	%	Var. ass.	%
Alloggio	79.514	45,3	95.950	54,7	175.464	100,0
Ristorazione	349.047	47,9	379.615	52,1	728.662	100,0
Intermediazione	7.437	28,9	18.325	71,1	25.762	100,0
Totale Economia	7.429.774	59,0	5.160.128	41,0	12.589.901	100,0

FONTE: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tavola 3.13 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti per qualifica (serie storica)

	Operai	Impiegati	Quadri	Dirigenti	Apprendisti	Altro	Totale
2010	712.821	76.684	3.390	622	53.481	25	847.023
2011	741.140	78.523	3.621	622	52.922	49	876.877
2012	776.731	80.042	3.686	635	55.115	29	916.236
2013	743.500	78.767	3.732	610	57.232	5	883.846
2014	735.567	78.793	3.693	579	59.636	3	878.271
2015	764.373	83.176	3.788	584	56.833	3	908.757
2016	815.660	89.020	3.864	597	56.788	3	965.931
2017	925.003	91.961	3.896	607	70.218	2	1.091.687
2018	979.358	93.950	3.930	577	80.796	2	1.158.613
2019	1.016.317	96.018	4.106	634	91.126	2	1.208.203
2020	754.783	74.412	3.828	631	70.470	0	904.126
%							
2010	84,2	9,1	0,4	0,1	6,3	0,0	100,0
2011	84,5	9,0	0,4	0,1	6,0	0,0	100,0
2012	84,8	8,7	0,4	0,1	6,0	0,0	100,0
2013	84,1	8,9	0,4	0,1	6,5	0,0	100,0
2014	83,8	9,0	0,4	0,1	6,8	0,0	100,0
2015	84,1	9,2	0,4	0,1	6,3	0,0	100,0
2016	84,4	9,2	0,4	0,1	5,9	0,0	100,0
2017	84,7	8,4	0,4	0,1	6,4	0,0	100,0
2018	84,5	8,1	0,3	0,0	7,0	0,0	100,0
2019	84,1	7,9	0,3	0,1	7,5	0,0	100,0
2020	83,5	8,2	0,4	0,1	7,8	0,0	100,0

FONTE: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tavola 3.14 - I lavoratori dipendenti nel turismo per qualifica (anno 2020)

	Operai	Impiegati	Quadri	Dirigenti	Apprendisti	Altro	Totale
Alloggio	126.851	39.006	2.027	281	7.298	0	175.464
Ristorazione	627.932	35.406	1.801	350	63.172	0	728.662
Intermediazione	2.669	20.566	936	163	1.424	4	25.762
Totale	6.557.931	4.897.940	461.954	115.729	522.609	33.737	12.589.901
Alloggio	72,3	22,2	1,2	0,2	4,2	0,0	100,0
Ristorazione	86,2	4,9	0,2	0,0	8,7	0,0	100,0
Intermediazione	10,4	79,8	3,6	0,6	5,5	0,0	100,0
Totale	52,1	38,9	3,7	0,9	4,2	0,3	100,0

Fonte: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tavola 3.15 - I lavoratori dipendenti nel comparto alberghi e ristoranti per orario di lavoro (serie storica)

	Tempo pieno	Tempo parziale orizzontale	Tempo parziale verticale	Tempo parziale misto	Totale
2010	490.827	320.851	13.963	21.383	847.023
2011	512.477	327.966	13.742	22.692	876.877
2012	515.673	357.804	15.952	26.807	916.236
2013	443.760	390.591	18.275	31.220	883.846
2014	419.707	407.302	17.856	33.406	878.271
2015	421.868	432.940	17.721	36.229	908.757
2016	434.115	475.509	17.714	38.593	965.931
2017	493.912	533.200	20.800	43.775	1.091.687
2018	525.385	565.380	21.428	46.421	1.158.613
2019	545.749	592.458	21.364	48.632	1.208.204
2020	387.027	464.598	15.684	36.817	904.126

%					
2010	57,9	37,9	1,6	2,5	100,0
2011	58,4	37,4	1,6	2,6	100,0
2012	56,3	39,1	1,7	2,9	100,0
2013	50,2	44,2	2,1	3,5	100,0
2014	47,8	46,4	2,0	3,8	100,0
2015	46,4	47,6	2,0	4,0	100,0
2016	44,9	49,2	1,8	4,0	100,0
2017	45,2	48,8	1,9	4,0	100,0
2018	45,3	48,8	1,8	4,0	100,0
2019	45,2	49,0	1,8	4,0	100,0
2020	42,8	51,4	1,7	4,1	100,0

FONTE: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tavola 3.16 - I lavoratori dipendenti nel turismo per orario di lavoro (anno 2020)

	Tempo pieno	Tempo parziale orizzontale	Tempo parziale verticale	Tempo parziale misto	Totale
Alloggio	123.685	47.326	2.371	2.082	175.464
Ristorazione	263.342	417.272	13.313	34.735	728.662
Intermediazione	17.189	7.822	258	493	25.762
Totale economia	9.071.931	3.109.143	149.217	259.611	12.589.901
Alloggio	70,5	27,0	1,4	1,2	100,0
Ristorazione	36,1	57,3	1,8	4,8	100,0
Intermediazione	66,7	30,4	1,0	1,9	100,0
Totale economia	72,1	24,7	1,2	2,1	100,0

FONTE: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORATORI DIPENDENTI NEL MESE, 2021.

Tabella 3.17 - Il lavoro a chiamata nel turismo: numero lavoratori per anno (serie storica)

	2016	2017	2018	2019	2020
Alloggio	27.779	51.041	57.201	58.999	11.551
Ristorazione	103.663	244.728	287.174	316.247	77.091
Intermediazione	718	1.251	1.061	1.325	275
Turismo	132.160	297.020	344.375	376.571	88.917
Totale economia	295.591	534.698	616.483	668.624	174.392

FONTE: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORO INTERMITTENTE, 2021.

Tavola 3.18 - Il lavoro a chiamata nel turismo (anno 2020)

	Numero lavoratori nell'anno	Retribuzione nell'anno	Numero giornate retribuite nell'anno	Giornate retribuite per lavoratore	Retribuzione per giorno in euro	Retribuzione per lavoratore in euro
Alloggio	49.765	88.908.516	1.459.020	29,3	60,9	1.787
Ristorazione	249.604	337.590.299	8.500.659	34,1	39,7	1.353
Intermediazione	936	1.815.185	36.439	38,9	49,8	1.939
Turismo	300.305	428.314.000	9.996.118	33,3	42,8	1.426
Totale economia	542.546	1.014.280.939	20.875.428	38,5	48,6	1.869

FONTE: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORO INTERMITTENTE, 2021.

Tavola 3.19 - Il lavoro a chiamata nel turismo (anno 2020)

	Operai			Impiegati		
	Numero lavoratori nell'anno	Retribuzione nell'anno	Numero giornate retribuite nell'anno	Numero lavoratori nell'anno	Retribuzione nell'anno	Numero giornate retribuite nell'anno
Alloggio	46.740	82.085.371	1.360.312	3.025	6.823.145	98.708
Ristorazione	247.746	334.873.753	8.440.803	1.858	2.716.546	59.856
Intermediazione	555	1.027.893	24.002	381	787.292	12.437
Turismo	295.041	417.987.017	9.825.117	5.264	10.326.983	171.001
Totale economia	489.155	879.214.049	18.695.495	53.391	135.066.890	2.179.933

Fonte: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORO INTERMITTENTE, 2021.

Tavola 3.20 - Lavoratori intermittenti nel mese (anno 2020)

	Alloggio	Ristorazione	Intermediazione	Turismo	Totale economia
Gennaio	18.551	111.531	480	130.562	241.334
Febbraio	14.625	112.448	451	127.524	238.043
Marzo	7.473	69.537	201	77.211	148.879
Aprile	997	11.232	64	12.293	48.275
Maggio	4.518	46.437	106	51.061	110.895
Giugno	15.851	86.392	226	102.469	183.035
Luglio	18.673	103.526	364	122.563	217.097
Agosto	19.288	107.189	378	126.855	219.851
Settembre	17.304	105.256	377	122.937	222.335
Ottobre	12.441	95.472	320	108.233	205.979
Novembre	4.481	38.734	186	43.401	126.943
Dicembre	4.409	37.342	152	41.903	130.037
Media annuale	11.551	77.091	275	88.917	174.392

Fonte: INPS, OSSERVATORIO SUI LAVORATORI DIPENDENTI - SEZIONE LAVORO INTERMITTENTE, 2021.

Tabella 3.21 - Rapporti di lavoro in somministrazione avviati per settore di attività economica

	Valori assoluti		Composizione percentuale		Var. %
	2019	2020	2019	2020	2020
Agricoltura	14.043	15.184	1,0	1,4	8,1
Industria	464.875	398.569	32,8	37,5	-14,3
Costruzioni	31.949	25.619	2,3	2,4	-19,8
Industria in senso stretto	432.926	372.950	30,5	35,1	-13,9
Servizi	939.862	649.216	66,2	61,1	-30,9
Alberghi e ristoranti	232.608	84.195	16,4	7,9	-63,8
Altri servizi pubblici, sociali e personali	54.467	34.743	3,8	3,3	-36,2
Attività svolte da famiglie e conviventi	23.876	23.150	1,7	2,2	-3,0
Commercio e riparazioni	199.133	148.832	14,0	14,0	-25,3
PA, istruzione e sanità	78.262	67.172	5,5	6,3	-14,2
Trasporti, comune, attività finanziaria	351.516	291.124	24,8	27,4	-17,2
Totale	1.418.780	1.062.969	100,0	100,0	-25,1

Fonte: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, SISTEMA INFORMATIVO STATISTICO DELLE COMUNICAZIONI OBBLIGATORIE, 2021.

Tabella 3.22 - Rapporti di lavoro in somministrazione cessati per settore di attività economica

	Valori assoluti		Composizione percentuale		Var. %
	2019	2020	2019	2020	2020
Agricoltura	13.860	15.101	1,0	1,4	9,0
Industria	451.267	389.410	32,5	37,0	-13,7
Costruzioni	30.829	25.557	2,2	2,4	-17,1
Industria in senso stretto	420.438	363.853	30,2	34,6	-13,5
Servizi	925.203	646.688	66,5	61,5	-30,1
Alberghi e ristoranti	232.176	88.335	16,7	8,4	-62,0
Altri servizi pubblici, sociali e personali	54.243	35.840	3,9	3,4	-33,9
Attività svolte da famiglie e conviventi	23.545	23.306	1,7	2,2	-1,0
Commercio e riparazioni	194.368	149.616	14,0	14,2	-23,0
PA, istruzione e sanità	76.186	64.893	5,5	6,2	-14,8
Trasporti, comune, attività finanziaria	344.685	284.698	24,8	27,1	-17,4
Totale	1.390.330	1.051.199	100,0	100,0	-24,4

Fonte: MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, SISTEMA INFORMATIVO STATISTICO DELLE COMUNICAZIONI OBBLIGATORIE, 2021.





Appalti pubblici di servizi

A cura di **Francesco Bavetta**, **Ilaria Madeo** e **Pierdanilo Melandro**

Il presente approfondimento giuridico mira a fornire una panoramica degli interventi normativi in materia di appalti pubblici durante l'annualità 2021 e inizio del 2022.

Il legislatore, sia italiano che europeo, ha da sempre posto una grande attenzione in merito alla disciplina dei contratti pubblici in quanto rivestono un ruolo centrale nell'economia del Paese. Come è noto, gli appalti pubblici rappresentano circa il 13% del PIL dell'Unione europea e circa l'11% di quello italiano, livelli destinati ad aumentare a seguito degli investimenti pubblici per il PNRR. In Italia, la spesa pubblica convogliata attraverso i contratti pubblici è pari a circa il 20% del totale e tale quota aumenterà nel prossimo futuro. La disciplina degli appalti riveste, dunque, un ruolo cruciale nell'ambito del piano di crescita e di sviluppo economico da attuare attraverso i fondi del programma europeo Next Generation EU, poiché costituisce il collegamento degli interventi pubblici all'economia reale, rappresentando un volano indispensabile ai fini del successo delle politiche macroeconomiche espansive da implementare in futuro.

Il tema degli appalti costituisce, inoltre, un aspetto fondamentale della quotidianità di ogni cittadino: attraverso gli appalti possono essere distribuiti i beni di primaria importanza come acqua, luce e gas, vengono costruite nuove infrastrutture che permettono di collegare il Paese e di distribuire merci, possono essere edificati ospedali e scuole, e, più in generale, tutto ciò che concerne i servizi pubblici è regolato tramite gli appalti. Data la rilevanza che riveste il settore degli appalti, il legislatore ha apportato numerose modifiche alla disciplina di settore, le quali, troppo spesso, hanno dato luce a notevoli incertezze interpretative. È paradigmatico quanto il quotidiano «Il Sole 24 Ore» ha evidenziato in uno studio pubblicato nel 2016 in cui si affermava che le modifiche apportate al Codice del 2006 sono state oltre 600. Quanto al Codice del 2016, sappiamo invece che quest'ultimo è stato interessato da profonde modifiche nel 2017, 2019, 2020 e 2021.

Al fine di fornire un quadro quanto più esaustivo, nel proseguo si illustrerà la recente evoluzione normativa in materia di contratti pubblici per poi soffermarsi su taluni profili delicati e di notevole interesse. Le novità più impattanti sono certamente quelle dovute al PNRR a seguito del quale è stato adottato il decreto Semplificazioni-bis (decreto-legge 77/2021). Il tema più controverso, oggetto di accesi dibattiti, sicuramente è stato il subappalto il quale, nel presente Osservatorio, sarà trattato sia attraverso una guida pratica delle novità introdotte sia con uno specifico approfondimento dal taglio più giuridico. Ulteriori interventi in materia, si sono innestati non solo nel quadro della normativa primaria ma anche sulla disciplina secondaria e di attuazione, nonché sul piano interpretativo. Infatti, le novità in materia di contratti pubblici dell'ultimo biennio provengono da più parti, come sarà esplicitato nel paragrafo recante su Le novità in materia di appalti pubblici.

La seconda parte del presente lavoro sugli appalti, di approfondimento giuridico, è dedicata ad alcuni focus tematici, nonché all'esame di alcune buone pratiche. Tra queste, significativa è l'esperienza della regione Emilia-Romagna con la stipula di un Protocollo di legalità nel novembre 2021.

Ulteriore focus è rappresentato dal tema dei criteri premiali nelle Linee guida per le pari opportunità di genere e generazionali e l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici del PNRR. Invero, la parità di genere rappresenta uno degli obiettivi del PNRR attraverso varie azioni

politiche e normative. Da ultimo, si è ritenuto opportuno procedere a una approfondita disamina del tema del subappalto, sia sotto il profilo normativo che giurisprudenziale, in un'ottica nazionale e sovranazionale.

Nel terzo capitolo, infine, si ripropongono i tratti salienti dell'analisi della dinamica e delle caratteristiche strutturali del mercato dei contratti pubblici riconducibili ai settori di interesse Filcams relativamente all'arco temporale comprendente gli anni dal 2016 al 2021. I due paragrafi conclusivi (3.6 e 3.7) sono invece dedicati ad approfondire il ruolo dei soggetti aggregatori di cui all'art. 9 del D.L. 66/2014, all'interno del processo di centralizzazione degli acquisti sempre relativamente all'insieme delle categorie merceologiche di specifico interesse.

Nel capitolo vengono coperte, in particolare, le procedure di affidamento di contratti pubblici delle categorie merceologiche dei servizi di ristorazione, vigilanza armata e guardiania, pulizia immobili e del cosiddetto facility management, ampio comparto che comprende, oltre alla gestione delle strutture di cui alla sua traduzione letterale, anche altre aree di gestione quali la manutenzione del verde pubblico, o i servizi di facchinaggio, trasporto e trasloco.

L'unità di osservazione è rappresentata da ogni singola procedura di affidamento, ovvero da ogni singolo lotto se la procedura è articolata in più lotti, avviata dalle stazioni appaltanti e censita attraverso il rilascio, da parte dell'ANAC del codice CIG, obbligatorio, anche ai sensi della normativa sulla tracciabilità dei pagamenti¹, per l'insieme delle procedure di importo pari o superiore a 40.000 euro. La presente analisi, oltre a illustrare l'evoluzione della spesa nei predetti settori nel breve-medio periodo, permette di ricostruire l'andamento della domanda anche relativamente ad alcune peculiarità specifiche delle stesse procedure di acquisto quali: l'eventuale ricorso ad adesione ad accordi quadro e a convenzioni di centrali di committenza e soggetti aggregatori, l'ambito territoriale (regione o provincia autonoma) cui è riconducibile l'operatività della stazione appaltante, la tipologia della stessa stazione appaltante, il ribasso di aggiudicazione realizzato in caso di procedura con confronto competitivo (gara), il numero medio di partecipanti alle stesse gare e l'importo medio dell'appalto. L'approfondimento è inoltre esteso al tipo di procedura di affidamento, al criterio di aggiudicazione (offerta economicamente più vantaggiosa o massimo ribasso) e ai tempi medi di espletamento della fase di gara (dalla pubblicazione del bando all'aggiudicazione), quest'ultimo indicatore di efficienza del sistema di particolare rilevanza anche in considerazione del recente intervento normativo² che impone, per tale fase, un tempo massimo di sei mesi. Come ulteriore novità viene presentato il risultato di una elaborazione originale per la stima del numero e dell'importo delle procedure aggiudicate in sostituzione dell'analisi di quelle effettivamente rilevate, ovvero trasmesse ad ANAC dalle stazioni appaltanti. Il ricorso a tale stima, in luogo del dato effettivamente rilevato, è motivato dall'inaffidabilità di tale ultimo dato in conseguenza dell'elevato tasso di inadempimento a tale obbligo pure imposto dalla norma³.

¹ Legge 136 del 13/10/2010, come modificato dalla legge 217/2010 di conversione del D.L. 187/2010.

² Art. 2 comma 1, Legge 120 dell'11 settembre 2020, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 76 del 16 luglio 2020, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali" (decreto Semplificazioni).

³ Art. 213 comma 9 D.Lgs.50/2016 e s.m.i.

Si avverte in ultimo che in questo report, come in ogni successiva edizione dello stesso, i risultati delle elaborazioni relative alle annualità pregresse differiscono da quelli presentati nel report annuale precedente per un consolidamento delle statistiche dovuto al continuo aggiornamento (anche a "ritroso") degli archivi SIMOG di ANAC che porta ad esempio ad aggiungere procedure relative a CIG richiesti in ritardo o a escludere gare risultate poi essere andate deserte o annullate e per questo spesso ripetute.

Rispetto a quelli presentati nel precedente rapporto annuale, differisce in particolare il dato relativo al 2019 per l'aggiunta, insieme ad altri di minor peso e importo, della gara di appalto di Trenitalia per la "Ristorazione a bordo treni freccie ed alcuni Eurocity" dell'importo record di 803 milioni e 3.000 euro che da solo copre il 9,4% del valore complessivo (8 milioni e 544,900 euro) degli appalti dello stesso anno. Lo stesso appalto si riflette sulla stima dell'importo aggiudicato nel 2020, anno nel quale, in assenza di notizia, si è considerato affidato (in particolare per un importo pari a 743 milioni e 7.000 euro) in base ai parametri utilizzati per detta stima.

Capitolo 1

Le modifiche alla disciplina della contrattualistica pubblica

1.1 - Il decreto Semplificazioni-bis: aggiornamenti in merito ai contratti pubblici



Con il nuovo D.L. Semplificazioni-bis 77/ 2021, convertito con la L. 29 luglio 2021, n. 108/2021 il legislatore interviene su:

- la struttura di governo dei progetti del PNRR;
- il rafforzamento delle capacità della pubblica amministrazione, con un titolo dedicato allo snellimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Le misure di semplificazione in materia di contratti pubblici sono contenute principalmente nella parte II del titolo IV del decreto (artt. 48-57).

Il decreto-legge interviene inoltre con misure finalizzate a favorire **la transizione ecologica e velocizzare il procedimento ambientale e paesaggistico (artt. 17-38)**, nonché misure volte a promuovere la digitalizzazione; in particolar modo, il titolo II, della parte II è dedicato infatti alla **transizione digitale (artt. 39-44)**. Sono state inoltre introdotte modifiche alla legge sul procedimento amministrativo, legge 7 agosto 1990, n. 241 (artt. 61-63).

La saga delle modifiche alla disciplina del Codice dei contratti pubblici così prosegue anche nel

2021. Tra i più recenti e importanti interventi, si ricorda: il decreto Sblocca cantieri (D.L. 18 aprile 2019, n. 32) con cui il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016) aveva scollinato il suo terzo tagliando in soli quattro anni di vita. Nel 2020 è stato promulgato il D.L. Semplificazioni (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120), con cui il legislatore era intervenuto in maniera incisiva sul settore dei contratti pubblici, al fine di incentivare gli investimenti pubblici e scongiurare gli effetti della crisi post-pandemica. Nel 2021, ai fini dell'attuazione del PNRR, il Governo è invece, dapprima, intervenuto con il decreto Semplificazioni-bis (decreto-legge n. 77/ 2021), convertito con la L. 108 del 29 luglio 2021, oggetto della presente analisi; infine, si segnala che il Consiglio dei ministri il 30 giugno 2021 ha approvato un disegno di legge di delega al Governo in materia di contratti pubblici che riformerà integralmente il Codice dei contratti.

Ciò premesso, con riferimento al decreto Semplificazioni-bis (D.L. 77/2021 convertito con L. 108/2021), in generale si evidenzia che la governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è articolata su più livelli: la responsabilità di indirizzo del Piano è assegnata alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Viene istituita una Cabina di regia, presieduta dal presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i ministri e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. Viene, altresì, istituita una Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che supporta le attività della Cabina di regia, la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR entro il 31 dicembre 2026. Vi è poi una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell'efficacia della regolazione, con l'obiettivo di superare gli ostacoli normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l'attuazione del Piano. È istituito, inoltre, un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle regioni, degli enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'università e della ricerca scientifica e della società civile.

L'intervento normativo in esame può sintetizzarsi nei seguenti tratti fondamentali:

- forte governance a livello centrale;
- rafforzamento delle strutture centrali per le autorizzazioni che diventano uniche e rese obbligatoriamente in sede di conferenza di servizi con tempi ridotti pressoché per tutti gli ambiti di intervento degli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR;
- potenziamento del potere sostitutivo gerarchico e commissariamento in tutte le procedure;

- proroga delle norme di semplificazione in materia di appalti già introdotte con il D.L. n. 32 (c.d. Sblocca cantieri) nel 2019 prima e con il D.L. Semplificazioni n. 76/2020 poi e individuazione di altri criteri per la qualificazione delle stazioni appaltanti;
- revisione dell'istituto del subappalto;
- rafforzamento della disciplina del silenzio assenso nelle singole procedure.

Di seguito, si riportano invece le principali misure.

In materia di appalti pubblici il decreto contiene importanti misure di semplificazione delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture. Si tratta, in particolare, di norme che mirano a ridurre i tempi delle procedure di gara e a semplificare gli oneri in capo agli operatori economici.

■ **Inserimento al lavoro di donne, giovani e persone disabili (art. 47).**

Il nuovo D.L. Semplificazioni attiva, anzitutto, un pacchetto di specifiche misure volte a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'impiego di persone disabili negli appalti relativi al PNRR. In particolare, gli operatori economici tenuti alla redazione del rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile (aziende pubbliche e private che occupano oltre 100 dipendenti), a pena di esclusione, devono produrre al momento della partecipazione a una gara d'appalto, copia dell'ultimo rapporto redatto, con attestazione della sua conformità a quello trasmesso alle rappresentanze sindacali e al consigliere regionale di parità.

Gli operatori economici che occupano un **numero di dipendenti pari o superiore a 15 e inferiore a 100, invece, sono tenuti a consegnare alla stazione appaltante una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni e in relazione allo stato di assunzioni, nonché del personale disabile impiegato, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica**, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta entro sei mesi dalla conclusione del contratto.

La disposizione si riferisce genericamente alla conclusione del contratto, la ratio della previsione fa pensare che ci si riferisce alla stipula del contratto. Le relazioni degli operatori saranno pubblicate sul sito web della stazione appaltante.

La violazione dell'obbligo appena descritto determina **l'impossibilità per l'operatore economico di partecipare, per un periodo di 12 mesi, a ulteriori procedure di affidamento** afferenti agli investimenti pubblici finanziati con le risorse PNRR e collegate. I contratti di appalto dovranno prevedere l'applicazione di penali commisurate alla gravità della violazione e proporzionali rispetto all'importo o alle prestazioni del contratto.

In ogni caso, gli enti devono prevedere nei bandi di gara (o nelle lettere di invito) come requisiti di partecipazione e come requisiti premiali dell'offerta criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile e la parità tramite l'assunzione di giovani fino all'età di 36 anni, donne e personale disabile.

È stato inoltre previsto che l'appaltatore dovrà impegnarsi ad assicurare una quota pari almeno al 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività a esso connesse o strumentali, all'occupazione giovanile e femminile. Le stazioni appaltanti possono escludere l'applicazione delle misure previste o prevedere una percentuale delle nuove assunzioni necessarie, inferiore a quella prevista, dandone adeguata e specifica motivazione.

Le modalità e i criteri applicativi di tali misure sono definiti con specifiche Linee guida del presidente del Consiglio dei ministri ovvero dei ministri o delle autorità delegate per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili, di concerto con il MIMS e il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

■ **Misure in favore delle PMI (art. 47-quater).**

Le procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste da PNRR e PNC potranno prevedere, nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, criteri premiali atti ad agevolare le piccole e medie imprese nella valutazione dell'offerta, salvaguardando i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

■ **Semplificazione delle procedure per le opere di impatto rilevante (art. 48).**

Un pacchetto di misure riguarda le grandi opere: l'alta velocità ferroviaria sulla tratta Salerno-Reggio Calabria, l'alta velocità/alta capacità sulla Palermo-Catania-Messina, il potenziamento della linea Verona-Brennero, la diga foranea di Genova, la diga di Campolattaro a Benevento, la messa in sicurezza e l'ammodernamento del sistema idrico del Peschiera nel Lazio e il potenziamento delle infrastrutture del porto di Trieste.

Al fine di velocizzare tali affidamenti è previsto che tutti i pareri e le autorizzazioni necessarie (conferenza dei servizi, valutazione di impatto ambientale, verifica archeologica, dibattito pubblico) vengano acquisite sullo stesso livello progettuale, ossia sul progetto di fattibilità tecnico-economica per il quale il Consiglio superiore dei lavori pubblici definirà i contenuti essenziali. Un Comitato speciale all'interno del Consiglio superiore dei lavori pubblici indicherà le eventuali modifiche o integrazioni al progetto di fattibilità tecnico-economica che dovessero essere necessarie per rispettare le indicazioni contenute nei pareri e le autorizzazioni.

In sostanza, con riferimento alle grandi opere, il lungo iter di aggiudicazione delle procedure di gara viene contingentato. In tal modo gli operatori economici che partecipano alla gara possono programmare la propria attività avendo certezza della tempistica. In caso di violazione di tali termini si attiveranno poteri sostitutivi.

■ **Appalto integrato (art. 48).**

Per gli interventi del PNRR è previsto un unico affidamento per la progettazione e l'esecuzione dell'opera sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica. L'aggiudicazione avverrà sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che tiene conto anche degli aspetti qualitativi oltre che economici.

Viene così prevista la possibilità per le stazioni appaltanti di procedere all'affidamento di progettazione ed esecuzione dei lavori sulla base del **progetto di fattibilità tecnica ed economica di cui all'articolo 23, comma 5**, del decreto legislativo n. 50 del 2016. In tal modo si estrinseca la collaborazione tra il settore pubblico, che predispone una idea progettuale di massima, e il settore privato, che contribuisce al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PNRR attraverso il proprio know-how tecnico. Tale tipologia di procedura mira a ottimizzare i tempi di approvazione prevedendo, tra l'altro, che sul progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base di gara sia sempre convocata la conferenza di servizi di cui all'articolo 14, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

■ **Subappalto (art. 49).**

Con riferimento al subappalto, viene fermata nel breve periodo l'ipotesi di liberalizzazione di tale strumento. È prevista, invece, una novità a due tempi.

Dalla **data di entrata in vigore del decreto fino al 31 ottobre 2021**, in deroga alle norme in vigore che prevedono un limite del 40%, **il subappalto non può superare la quota del 50% dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture**. Sono comunque vietate l'integrale cessione del contratto di appalto e l'affidamento a terzi della integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni prevalenti, così come l'esecuzione prevalente delle prestazioni ad alta intensità di manodopera. Infine, il **subappaltatore deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale**, inclusa l'applicazione degli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro. Tale previsione sembra rappresentare un principio generale con il quale il legislatore intende frenare il ricorso a una sostanziale cessione del contratto da parte dell'appaltatore.

Dal 1 novembre 2021, viene rimosso ogni limite quantitativo al subappalto, ma le stazioni appaltanti indicheranno nei documenti di gara, volta per volta, le prestazioni o lavorazioni che devono essere eseguite obbligatoriamente a cura dell'aggiudicatario in ragione della loro specificità. Inoltre, le stesse dovranno indicare le opere per le quali è necessario rafforzare il controllo delle attività di cantiere e dei luoghi di lavoro e garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori e prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nelle white list o nell'anagrafe antimafia.

Novità di rilievo consiste nella previsione che impone al subappaltatore di garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e

riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale. Per rispettare tale obbligo, inoltre, sarà necessario che le stazioni appaltanti richiedano al subappaltatore di esplicitare il CCNL applicato in fase di autorizzazione del subappalto. Ciò al fine di non vanificare le verifiche delle stazioni appaltanti sul costo della manodopera dell'appaltatore in fase di aggiudicazione.

Altra novità a regime di impatto dirompente è **l'introduzione della responsabilità solidale del contraente principale e del subappaltatore nei confronti della stazione appaltante**, in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto, a fronte della disposizione vigente, la quale stabilisce che il contraente principale è responsabile in via esclusiva nei confronti della stazione appaltante.

Si tratta di una previsione evidentemente volta a salvaguardare le stazioni appaltanti dai rischi insiti nella frammentazione della esecuzione delle prestazioni tra più imprese, correlata al prevedibile incremento dei subappalti.



■ **Gli affidamenti sottosoglia (art. 51).**

Con le modifiche introdotte dal nuovo D.L. Semplificazioni, essenzialmente:

- viene estesa la durata delle deroghe agli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, introdotte dalla L. 120/2020, dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2023;

- **relativamente, ai servizi e alle forniture, viene innalzata la fascia di importo entro la quale sarà possibile ricorrere agli affidamenti diretti;**
- **vengono rimodulate le fasce di importo previste all'art. 1, comma 2, lett. b) della L. 120/2020 per la procedura negoziata e, conseguentemente, viene ridotto il numero minimo di operatori da invitare.**

In particolare, la soglia entro cui le stazioni appaltanti potranno affidare direttamente i servizi e le forniture, senza dover ricorrere ad alcuna procedura comparativa, passa da 75.000 a 139.000 euro.

Per l'effetto della modifica normativa sarà, quindi, possibile affidare direttamente:

- tutti i lavori di importo inferiore a 150.000 euro;
- tutti i servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo inferiore a 139.000 euro.

Rispetto alla disciplina previgente, il decreto Semplificazioni-bis specifica che in tali casi la stazione appaltante potrà procedere «**anche senza consultazione di più operatori economici**», purché nel rispetto dei principi di cui all'articolo 30 del D.Lgs. n. 50/2016, quindi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità. Si ricorda che, sul punto, si era espresso già il MIMS con parere n. 753 del 10 dicembre 2020, esplicitando che l'affidamento diretto non presuppone una particolare motivazione né lo svolgimento di indagini di mercato.

Rispetto alla versione originale del decreto, in sede di conversione in legge, è stato specificato che **la scelta dell'affidatario dovrà comunque ricadere su soggetti «in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento»**. Non si tratta di una reale novità: le esperienze professionali sono, infatti, qualificabili come requisiti soggettivi di capacità tecnica e professionale di cui all'art. 83, comma 1. Lett. c) del Codice. Dunque, in base alla disposizione introdotta, prima di procedere mediante affidamento diretto, la stazione appaltante dovrà svolgere l'attività di ricerca del proprio contraente, vagliando il possesso dei requisiti di capacità tecnica e professionale, sulla scorta di previsto nella documentazione a base dell'affidamento.

Con il medesimo intervento apportato in sede referente, analogamente a quanto già previsto per le procedure negoziate, viene esplicitata la possibilità di ricorrere, anche per gli affidamenti diretti, a elenchi di operatori economici istituiti dalla stazione appaltante, nel rispetto del criterio di rotazione.

Passando a quanto previsto per i **lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e ai servizi e forniture di importo pari o superiore a 139.000 euro**, le stazioni appaltanti

dovranno utilizzare la procedura negoziata, invitando:

- almeno **cinque operatori economici**, per l'affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura di importo pari o superiore a 139.000 euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a un milione di euro;
- almeno **dieci operatori** per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016.

Si ricorda che, analogamente alla disciplina previgente, gli operatori da invitare alla procedura negoziata dovranno essere individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di **rotazione degli inviti**, che tenga conto anche di una **diversa dislocazione territoriale**.

Resta, altresì, fermo, l'obbligo di dare evidenza dell'avvio di tali procedure mediante la pubblicazione di un avviso nei siti internet istituzionali.

■ **Gli affidamenti soprasoglia (art. 51).**

Il decreto estende l'efficacia delle deroghe contenute nella L. 120/2020 fino al 30 giugno 2023 anche in materia di termini e procedure di aggiudicazione per gli appalti sopra soglia. Vengono, inoltre, prorogate le semplificazioni per gli appalti di lavori relativi all'edilizia scolastica, sanitaria, giudiziaria e penitenziaria che consentono di procedere in deroga ad ogni disposizione di legge fatta eccezione quella penale.

■ **Qualificazione delle stazioni appaltanti (art. 52).**

La capacità amministrativa delle stazioni appaltanti di predisporre la documentazione di gara è alla base di procedimenti di aggiudicazione rapidi e privi di errori. A tal fine si innalzano i criteri di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza in modo tale da garantire elevati standard prestazionali.

In particolare, nelle more di una compiuta razionalizzazione, riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti, si vieta ai comuni non capoluogo di affidare appalti limitatamente alle procedure non afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e PNC.

In particolare, quindi, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia dovranno procedere all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, mediante:

- centrali di committenza e soggetti aggregatori;
- unioni di comuni, consorzi e associazioni;

- province e città metropolitane;
- comuni capoluogo di provincia.
- **Proroghe Sblocca cantieri (art. 52).**

L'art. 52 del nuovo D.L. Semplificazioni, convertito dalla legge n. 108/2021, interviene anche sul D.L. n. 32/2019 (decreto Sblocca cantieri), lasciando sostanzialmente intatto l'impianto della norma e le proroghe ivi previste, estendendo le misure di semplificazione procedurale già introdotte dall'art. 44 del D.L. n. 77/2021 per le opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, anche ad alcune **opere destinate alla difesa nazionale**. In particolare, l'art. 52, lett. a), n. 1.1 del D.L., proroga al 30 giugno 2023 la sospensione:

- dell'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di ricorrere alle centrali di committenza secondo le modalità di cui all'art. 37, comma 4 del Codice tranne che per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC;
- del divieto di appalto integrato, vale a dire l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori;
- dell'obbligo di scegliere i commissari di gara tra gli esperti iscritti all'albo istituito presso l'ANAC.

È inoltre prorogata fino al 30 giugno 2023 la possibilità di utilizzare l'inversione procedimentale con cui le stazioni appaltanti possono decidere che le offerte siano esaminate prima della verifica della busta amministrativa.

Sono, altresì, prorogate fino al 2023 le semplificazioni già previste per gli anni 2019, 2020 e 2021 per l'affidamento, rispettivamente, delle opere di cui risulta finanziata solo l'attività di progettazione e dei contratti di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria solo in base al progetto definitivo.

È disposta la proroga dal 2021 al 2023 della previsione della redazione di una progettazione semplificata per i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, a esclusione degli interventi di manutenzione straordinaria che prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti.

Ancora, è confermata fino al 30 giugno 2023 la deroga sul parere obbligatorio per i lavori pubblici espresso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici: quest'ultimo, quindi, fino a tale data esprime il parere obbligatorio esclusivamente sui progetti di fattibilità tecnica ed economica di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo pari o superiore ai 100 milioni di euro. Slitta, inoltre, dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2023 il termine entro il quale possono essere oggetto di riserva

anche gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica preventiva dell'interesse archeologico, con conseguente estensione dell'ambito di applicazione dell'accordo bonario di cui all'art. 205 del Codice.

Per gli interventi ricompresi tra le infrastrutture strategiche di cui all'art. 216, comma 1-bis del Codice, è prorogato al 2023 il termine entro il quale sono approvate dal soggetto aggiudicatore le varianti da apportare al progetto definitivo, sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere.

Viene poi prorogata al 31 dicembre 2023 la sospensione delle verifiche sulle cause di esclusione in sede di gara, e conseguenti sanzioni di esclusione, riferite al subappaltatore. Quale novità introdotta dalla **legge di conversione 108/2021**, viene modificato l'art. 4 del D.L. n. 32/2019, che disciplina gli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale, per la cui realizzazione o completamento si rende necessaria la nomina di uno o più **Commissari straordinari: slitta al 31 dicembre 2021 il termine (già fissato al 30 giugno 2021) per adottare i DPCM volti a individuare gli interventi per i quali disporre la nomina di tali commissari straordinari.**

Infine, la legge di conversione, in caso di comprovate necessità correlate alla funzionalità delle Forze armate, anche connesse all'emergenza sanitaria, **estende le misure di semplificazione procedurale in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, anche ad alcune opere destinate alla difesa nazionale.**

■ **Trasparenza e pubblicità degli appalti (art. 53, comma 5).**

Con il nuovo D.L. Semplificazioni vengono introdotte impattanti modifiche anche in materia di **pubblicità e trasparenza.**

In particolare, in base alla riformulazione dell'art. 29, comma 2 del Codice dei contratti pubblici, tutte le informazioni inerenti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di contratti pubblici dovranno essere trasmesse tempestivamente alla **Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'Autorità nazionale anticorruzione**, attraverso l'impiego piattaforme telematiche ad essa interconnesse e secondo le modalità di cui all'art. 213, comma 9 del Codice. Quest'ultima disposizione prevede che, per la gestione di tale banca dati, l'ANAC debba avvalersi degli osservatori regionali dei contratti pubblici.

In sostanza, viene posto in essere uno spostamento dalla banca dati attualmente attiva e gestita dal MIMS in cui, ai sensi del previgente art. 29, le stazioni appaltanti erano tenute a pubblicare tutti gli atti relativi alle procedure di gara a una banca dati centralizzata e interamente gestita dall'ANAC.

Modificando poi il comma 4 bis dell'art. 29 viene, altresì, specificato che l'interscambio dei dati e degli atti tra la Banca dati nazionale dei contratti pubblici dell'ANAC, il sistema di cui

al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 (ossia la BDAP) e le piattaforme telematiche a essa interconnesse avviene, nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e di unicità dell'invio delle informazioni (principio del once only), in conformità alle Linee guida AgID in materia di interoperabilità. Per le opere pubbliche resta invariato l'obbligo di pubblicare i dati attraverso la BDAP, gestita dal MEF.

Nella Banca dati unica non transiteranno, invece, le programmazioni biennali degli acquisti e triennali dei lavori pubblici che continueranno quindi ad essere pubblicate sulla piattaforma del MIMS.



In ordine a tali modifiche, **si evidenzia che il nuovo D.L. 77/2021, anche a seguito della conversione con L. 108/2021, si limita a elencare una serie di attività senza prevedere tempi di attuazione, né una disciplina transitoria, lasciando le stazioni appaltanti nell'incertezza applicativa, nell'attesa che la nuova banca dati venga resa disponibile ed operativa.** Ulteriore novità riguarda **l'accorpamento della banca dati degli operatori economici alla Banca dati dei contratti pubblici dell'ANAC.**

All'interno della nuova banca dati verrà istituito il **fascicolo virtuale** dell'operatore economico, che costituisce una evoluzione del sistema attuale AVCPass, nel quale saranno conservati tutti i dati e le informazioni necessarie ai fini della partecipazione alle procedure di gara e per la verifica dell'assenza dei motivi di esclusione. Le amministrazioni responsabili di certificare i requisiti dovranno rendere disponibili tali informazioni «in tempo reale» e «in formato digitale» alla banca dati dell'ANAC, mediante sistemi di interoperabilità.

È stato, inoltre, precisato che l'ANAC dovrà garantire l'accessibilità alla propria banca dati alle stazioni appaltanti, agli operatori economici e agli organismi di attestazione di SOA limitatamente ai loro dati.

Fino alla data di entrata in vigore del provvedimento da adottarsi di intesa con il MIMS e con l'AgID previsto dalla norma in commento, l'Autorità potrà predisporre elenchi di

operatori economici già accertati e le modalità per l'utilizzo degli accertamenti per gare diverse. Infine, si segnala che in sede di conversione è stato previsto che le metodologie e le strumentazioni elettroniche relative al controllo tecnico e contabile dovranno garantire il collegamento con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

■ **Acquisti informatici (art. 53, c. 1, 3, 4).**

Sono state previste deroghe molto ampie al Codice dei contratti pubblici per gli acquisti informatici che incontrano l'unico limite delle normative antimafia.

In particolare, vengono introdotte semplificazioni per gli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR. Ferme restando le soglie di cui all'art. 35 del Codice e dal D.L. 16 luglio 2020 n. 76, art. 1, comma 2, lettera a) per l'affidamento diretto, le stazioni appaltanti possono ricorrere all'uso della **procedura negoziata** senza previa pubblicazione di un bando di gara di cui all'art. 63 del Codice dei contratti, per acquisti di beni e servizi informatici, in particolare basati sulla tecnologia cloud, nonché servizi di connettività, finanziati in tutto o in parte con i fondi del PNRR, la cui determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2026 anche ove ricorra il caso che la rapida obsolescenza tecnologica delle soluzioni disponibili non consenta il ricorso ad altra procedura di affidamento. Nel caso delle suddette fattispecie di approvvigionamento, ritenute strategiche per la realizzazione degli obiettivi del PNRR, il ruolo di AgID quale organismo che rilascia pareri tecnici, obbligatori e vincolanti, sugli elementi essenziali delle procedure di gara concernenti l'acquisizione di beni e servizi relativi a sistemi informativi automatizzati viene svolto dalla struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale. Tali pareri potranno contenere prescrizioni obbligatorie e vincolanti per le amministrazioni aggiudicatrici relative alle modalità organizzative e alle tempistiche di svolgimento delle procedure di affidamento, necessarie al rispetto dei tempi previsti per la realizzazione dei progetti PNRR.

■ **Dibattito pubblico.**

Per assicurare la più ampia condivisione delle opere da realizzare, il decreto-legge rafforza lo strumento del dibattito pubblico e le attività della Commissione istituita presso il ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili per il confronto con la società civile e gli enti territoriali.

La legge 108/2021 demanda ad un apposito decreto del ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, da adottare, su proposta della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della disposizione in esame, l'individuazione delle soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico inferiori a quelle previste dall'allegato I del decreto del presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76. A tale riguardo è utile ricordare che il decreto del presidente del Consiglio dei ministri n. 76 del 10 maggio 2018 ha disciplinato

le modalità di svolgimento, le tipologie e le soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 22, comma 2, del Codice dei contratti pubblici (ad esempio elettrodotti oltre 40 km; strade ed autostrade che prevedano un costo stimato superiore a 500 milioni di euro, ecc.).

■ **Ulteriori norme contenute nel decreto riguardano la rivoluzione verde e la transazione energetica.**

Il PNRR, tra fondi europei e fondo nazionale, attribuisce 70 miliardi alla transizione energetica: si tratta di grandi investimenti in grado di creare lavoro e sviluppo e, nello stesso tempo, di salvaguardare l'ambiente e tutelare la salute dei cittadini, sia oggi sia per le future generazioni. Si è quindi provveduto a una semplificazione delle procedure al fine di accelerare la transizione ecologica.

In particolare, il decreto Semplificazioni-bis interviene sui procedimenti di verifica di **assoggettabilità a VIA e di consultazione preventiva**, al fine di introdurre tempistiche certe per lo svolgimento di determinate fasi procedurali e di snellire i termini già previsti, come già richiesto dall'UE. L'obiettivo è implementare la qualità della procedura di impatto ambientale, allinearla ai principi della smart regulation e tendere alla coerenza e alle sinergie con le altre normative e politiche dell'Unione europea.

Le modifiche apportate dalla legge di conversione sono finalizzate a una ulteriore riduzione dei termini nonché a intervenire sugli allegati III e IV alla parte seconda del Codice dell'ambiente vale a dire sui progetti assoggettati, rispettivamente, a VIA regionale e a verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale, al fine di far salva la disciplina delle acque minerali e termali.

■ **La Commissione tecnica VIA PNRR – PNIEC.**

Fra le misure più rilevanti, l'art. 17 del D.L. 77/2021, modificato dalla legge di conversione 108/2021, prevede l'ampliamento delle competenze della Commissione tecnica VIA PNIEC (Programma nazionale integrato energia e clima) anche ai progetti attuativi del PNRR e a quelli finanziati con il fondo complementare, nonché dei progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima, individuati nell'allegato I-bis al D.L. Semplificazioni; i componenti della Commissione VIA PNRR-PNIEC sono fissati in un numero massimo di 40, scelti anche tra il personale delle amministrazioni statali e regionali e del CNR, dell'ENEA e dell'ISS; la permanenza in carica è estesa da 4 a 5 anni. Si specifica, quale novità rispetto al testo previgente, che i membri della Commissione svolgono tale attività a tempo pieno.

La legge di conversione ha, peraltro, specificato che la nomina dei membri potrà avvenire anche attingendo dall'elenco già utilizzato per la nomina dei componenti della Commissione VIA-VAS di cui all'art. 8, comma 1, del Codice dell'ambiente, in possesso dei requisiti richiesti. Viene inoltre introdotto, nel testo del Codice Ambiente, un criterio di priorità da seguire nella valutazione dei progetti secondo cui sia data precedenza ai

progetti aventi un comprovato valore economico superiore a 5 milioni di euro ovvero una ricaduta in termini di maggiore occupazione attesa superiore a 15 unità di personale o con scadenze non superiori a 12 mesi.

Le modifiche principali apportate dalla legge di conversione consistono nella previsione:

- dell'elaborazione di criteri tecnici e procedurali preordinati all'attuazione coordinata e omogenea delle disposizioni in materia di valutazioni e autorizzazioni ambientali recate dalla parte seconda del Codice;
 - della possibilità, per il ministro della Transizione Ecologica, di attribuire, al presidente di una delle Commissioni tecniche in questione (VIA-VAS e PNRR-PNIEC), anche la presidenza dell'altra;
 - della possibilità, da parte delle Commissioni parlamentari competenti, di richiedere la modifica delle tipologie dei progetti attuativi del PNIEC da assoggettare alla valutazione della Commissione tecnica PNRR-PNIEC.
- **Il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e consultazione preventiva.**

L'art. 19 del D.L. disciplina il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA (screening di VIA). Sono previste tempistiche più stringenti e scadenze fissate da termini perentori in capo alla amministrazione.

Il procedimento per il rilascio della VIA deve concludersi entro il termine di 130 giorni dalla pubblicazione della documentazione prodotta con l'istanza di VIA (di cui all'art. 23 del Codice ambiente). Viene ridotto da 45 a 30 giorni il termine entro cui chiunque abbia interesse può presentare osservazioni all'autorità competente in merito allo studio preliminare ambientale e alla documentazione allegata. Viene inoltre introdotta una fase nella quale l'autorità competente può chiedere chiarimenti e integrazioni al proponente senza tuttavia alcun aggravio temporale del procedimento. A tal riguardo, con la conversione in legge, viene ridotta a 45 giorni la finestra temporale in cui il proponente può richiedere, per una sola volta, la sospensione dei termini per la presentazione delle integrazioni e dei chiarimenti richiesti.

- **Nuova disciplina della VIA e disposizioni speciali per gli interventi PNRR-PNIEC.**

L'art. 20, modificato in sede di conversione in legge, interviene sulla disciplina per l'emanazione del provvedimento di VIA di competenza statale recata dai commi 2 e 2-bis dell'art. 25 del Codice ambiente (concernenti, rispettivamente, i progetti non inclusi nel PNRR-PNIEC e quelli invece inclusi). Le modifiche riguardano, in estrema sintesi: il concerto del ministero della Cultura; l'accelerazione della procedura attraverso la riduzione dei termini previsti; l'unificazione delle procedure previste nei casi di inutile decorso dei termini e per l'attivazione dei conseguenti poteri sostitutivi finalizzati all'adozione

del provvedimento di VIA; l'introduzione del rimborso al proponente del 50% dei diritti di istruttoria qualora non siano rispettati i termini per la conclusione del procedimento di VIA. La competenza a adottare il provvedimento di VIA ordinaria passa (in analogia al provvedimento di VIA PNRR-PNIEC) dai ministri al direttore generale del ministero della Transizione Ecologica, previo concerto del competente direttore generale del ministero della Cultura (entro il termine di 30 giorni).

Viene altresì previsto che la Commissione PNRR-PNIEC si esprima entro 30 giorni dalla conclusione della fase di consultazione e che il concerto del direttore generale del ministero della Cultura venga rilasciato entro il termine di 20 giorni.

Tra le misure di interesse, si segnala da ultimo che, al fine di favorire la transizione al digitale, è previsto che la PA debba garantire lo sviluppo di servizi veloci ed efficaci.

In questa ottica, **tutte le comunicazioni tra PA e cittadini e imprese dovranno essere realizzate con strumenti digitali.**

L'uso della piattaforma per le notifiche digitali diventerà obbligatorio per le notifiche ma potrà essere utilizzata anche per la trasmissione di atti e comunicazioni per i quali non è previsto obbligo di notifica. Le modifiche che il decreto apporta al funzionamento della piattaforma mirano a semplificare e favorire l'utilizzo del domicilio digitale da parte dei cittadini. Lo sviluppo di una piattaforma digitale per le notifiche è stato previsto della legge di bilancio 2020 (L. 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, commi 402-403), con la finalità di rendere più semplice, efficiente, sicura ed economica la notificazione con valore legale di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni della pubblica amministrazione, anche ottenendo risparmi per la spesa pubblica e minori oneri per i cittadini. Responsabile della piattaforma è la Presidenza del Consiglio dei ministri, che si avvale per la sua realizzazione della società PagoPa SpA.

In tutti i casi di notifica digitale la piattaforma invierà anche un avviso di cortesia a chi ha comunicato anche una mail non certificata o un numero di telefono: un messaggio semplice con gli stessi dati contenuti nella notifica via PEC.

Sarà, inoltre, possibile eleggere un domicilio digitale speciale che non abbia valenza generale, ma che sia utilizzato solo per determinati atti o in occasione della presentazione di un'istanza alla pubblica amministrazione.

■ **Silenzio assenso (art. 62).**

La disciplina del silenzio assenso nei procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi di cui all'art. 20 viene confermata e rafforzata con la previsione per cui, fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare in via telematica, un'attestazione dell'intervenuto accoglimento della domanda. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del DPR 445/2000.

Tra gli ulteriori interventi recenti in materia di appalti, con particolare riferimento alla revisione dei prezzi derivanti dall'aumento del costo delle materie prime, si segnala che nel decreto-legge **73/2021 come convertito nella L. 106/2021 c.d. Sostegni-bis, è stato inserito l'articolo 1-septies recante Disposizioni urgenti in materia di revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici.**



Con tale norma, è stato previsto un fondo con una dotazione di 100 milioni di euro per il 2021, istituito con un decreto del MIMS che ne regolerà l'accesso, garantendo parità di condizioni per le piccole, medie e grandi imprese di costruzione.

Il ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili inoltre rileverà entro il 31 ottobre 2021, con proprio decreto, le variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8%, relative al primo semestre 2021 dei prezzi dei principali materiali da costruzione. L'appaltatore, entro 15 giorni dalla pubblicazione del decreto di rilevazione da parte del MIMS dovrà presentare istanza di compensazione.

Ogni stazione appaltante potrà provvedere alla compensazione utilizzando:

- fino al 50% delle risorse accantonate per gli imprevisti nel quadro economico di ogni intervento;
- le somme derivanti dai ribassi d'asta per cui non sia prevista un'altra destinazione;
- le somme residue relative ad altri interventi ultimati, di competenza della stessa stazione appaltante, per i quali siano stati eseguiti il collaudo ed emanati i certificati di regolare esecuzione.

Nel caso in cui le risorse derivanti da accantonamenti, ribassi e residui non fossero sufficienti, è possibile accedere al fondo per l'adeguamento dei prezzi.

1.2 - Guida ai principali cambiamenti in materia di subappalto

Dal primo novembre 2021, sono entrate in vigore diverse novità in materia di contratti pubblici. È terminato, infatti, il periodo transitorio stabilito dal decreto-legge 77/2021 (c.d. Semplificazioni-bis) a inizio giugno e che aveva il fine di accompagnare amministrazioni e imprese verso la nuova disciplina dei subaffidamenti.

Il nuovo assetto normativo in materia, a regime a partire dal mese di novembre 2022, punta ad allineare le norme italiane alle obiezioni sollevate a più riprese sia dalla Commissione che dalla Corte di giustizia europea.

Si ricorda, infatti, che i limiti quantitativi al subappalto sono stati oggetto della procedura di infrazione n. 20218/2273 trasmessa dalla Commissione europea al Governo italiano nonché dalle note sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea rese nelle cause C-63/18 (Sez. V, 26 settembre 2019), C-402/18 (Sez. V, 27 novembre 2019), C-395/18 (Sez. V, 30 gennaio 2020). In vista di tali cambiamenti è opportuno soffermarsi sugli aspetti maggiormente innovativi della nuova disciplina.

■ **La disciplina prevista dall'art. 49 della L. 108/2021.**

Come noto, il decreto Semplificazioni-bis aveva stoppato, nel breve periodo, l'ipotesi di liberalizzazione totale del subappalto e aveva invece previsto una novità a due tempi.

In particolare, l'articolo 49 del decreto-legge n. 77/2021 convertito dalla legge n. 108/2021 ha apportato, all'articolo 105 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, modifiche aventi diversa vigenza temporale:

- Le prime di immediata vigenza e cioè a partire dal 1 gennaio 2021 (entrata in vigore del decreto);
- Le seconde a efficacia differita e cioè a decorrere dal 1 novembre 2021.

Sono state, quindi, previste le seguenti fasi:

I FASE:

Dall'entrata in vigore del decreto (1 giugno 2021) fino al 31 ottobre 2021:

In base all'art. 49 della L. 108/2021 in deroga alle norme in vigore che prevedevano un limite del 40%, è stato previsto che il subappalto non potesse superare la quota del 50% dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi o forniture. La disposizione si applicava anche in deroga a quanto previsto per le c.d. opere super specialistiche.

Dall'entrata in vigore del decreto (1 giugno 2021) a regime:

Nel ribadire il divieto di cessione del contratto, è stato disposto che **non è possibile**

subappaltare l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, nonché la prevalente esecuzione della categoria prevalente, così come l'esecuzione prevalente delle prestazioni ad alta intensità di manodopera.

Con riferimento a quest'ultima disposizione, in altri termini, l'affidatario dovrà eseguire in misura maggioritaria le prestazioni relative ai contratti ad alta intensità di manodopera.

È stata inoltre soppressa la previsione secondo cui il ribasso non può essere superiore al 20% dei prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione all'affidatario principale (modifica al comma 14 dell'art. 105, D.Lgs. n. 50/2016).

Infine, è stato previsto che **il subappaltatore debba garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale**, inclusa l'applicazione degli stessi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale.

II FASE:

Per quanto riguarda la seconda e ultima fase a decorrere dal 1 novembre 2021 **è stato rimosso il limite quantitativo generale, precostituito ex lege, della quota subappaltabile.**

Tuttavia, le stazioni appaltanti devono indicare, caso per caso, nei documenti di gara, le prestazioni o lavorazioni che devono essere eseguite obbligatoriamente a cura dell'aggiudicatario in ragione della loro specificità.

Inoltre, le stesse dovranno indicare le opere per le quali è necessario rafforzare il controllo delle attività di cantiere e, più in generale anche nei servizi, dei luoghi di lavoro e garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori e prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nelle white list o nell'anagrafe antimafia.

Quindi, in particolare:

- le stazioni appaltanti dovranno indicare nei documenti di gara, previa adeguata motivazione nella determina a contrarre, eventualmente avvalendosi del parere delle Prefetture competenti, le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto, dell'esigenza di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e dei luoghi di lavoro e di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori, ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, a meno che i subappaltatori siano iscritti nell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed

esecutori di lavori di cui al comma 52 dell'art. 1 della L. n. 190/2012 ovvero nell'anagrafe antimafia degli esecutori;

- è stata, inoltre, prevista **la responsabilità in solido** tra contraente generale e subappaltatore nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto.

Si segnala poi, la modifica apportata al secondo periodo del comma 7 dell'articolo 105 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, il quale prevede ora che l'affidataria debba trasmettere le dichiarazioni rilasciate dal subappaltatore relative al possesso da parte dello stesso dei requisiti di ordine generale di cui all'articolo 80 e dei requisiti di ordine speciale di cui agli articoli 83 e 84 (requisiti di idoneità professionale e di capacità tecnica ed economica, nonché requisiti di qualificazione). Spetta alla stazione appaltante la verifica di tale dichiarazione tramite la Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'art. 81, D.Lgs. n. 50/2016, come modificato dal D.L. 77/2021.

Non è più prevista dunque la trasmissione separata della certificazione del possesso dei requisiti di qualificazione del subappaltatore, in quanto tutti i requisiti saranno attestati direttamente da quest'ultimo nella suddetta dichiarazione.

■ **I chiarimenti dall'ANAC, MIMS E INL.**

In vista dell'entrata in vigore delle misure a regime, quindi della definitiva formulazione dell'articolo 105 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, il ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (parere MIMS n. 998/2021), l'Autorità nazionale anticorruzione (chiarimenti ANAC del 6 ottobre 2021) e l'Ispettorato nazionale del lavoro (nota INL prot. n. 1507/2021 del 6 ottobre 2021) sono intervenuti di recente sull'argomento, al fine di fornire chiarimenti e indicazioni operative in ordine all'attuazione della norma di cui trattasi.

Ad ogni modo, si precisa che si tratta di pareri e che, benché autorevoli, fungono solo da mere indicazioni, non potendosi sostituire alle leggi e ad eventuali successive norme di interpretazione autentica.

Con il parere n. 998, il MIMS ha fornito indicazioni sul subappalto dopo il decreto Semplificazioni- bis.

In particolare, un utente si è interrogato in ordine alla possibilità che «nel predisporre una gara» la stazione appaltante «non individui alcuna specifica prestazione»; in tal caso, l'utente chiedeva se «quindi non vi sia subappalto?».

Rispondendo alla domanda, con il parere n. 998/2021, il MIMS ha chiarito, innanzitutto che l'eliminazione del tetto al subappalto, decorrente dal 1 novembre non comporta la possibilità di subappaltare completamente le opere da realizzare.

Il ministero ha, inoltre, ricordato che «vige il divieto di cessione dell'appalto». Per cui «il contratto non può essere ceduto, non può essere affidata a terzi l'integrale esecuzione

delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera».

Dunque, con il richiamato parere il MIMS ha chiarito che non è mai possibile subappaltare al 100%. Il ministero si è inoltre soffermato sull'obbligo per le stazioni appaltanti di individuare, gara per gara, le prestazioni da rendere o meno subappaltabili. In particolare, è stato chiarito che prima di affidare un appalto occorrerà necessariamente individuare la/le prestazioni per i servizi, le categorie per i lavori, indicando le prestazioni o le lavorazioni da eseguire direttamente a cura dell'aggiudicatario.

Infine, il MIMS ha esplicitato che la stazione appaltante può prevedere il divieto di subappalto ma, in tal caso, «dovrà essere espressamente previsto nei documenti di gara e dovrà essere adeguatamente motivato».

Nella seduta del Consiglio dello scorso 6 ottobre, anche l'Autorità nazionale anticorruzione ha affrontato il tema del subappalto, fornendo chiarimenti sulla nuova disciplina.

In particolare, l'ANAC ha ribadito che, secondo una interpretazione letterale dell'art. 49 «di non chiara formulazione», nel periodo transitorio, ossia fino al 31 dicembre 2021, è introdotto l'innalzamento al 50% della quota massima subappaltabile dell'importo complessivo del contratto, in deroga quindi al limite generale del 30% (poi innalzato al 40% dal D.L. 32/2019) e a quello specifico del 30% previsto per le opere superspecialistiche (SIOS) e cioè per le opere per le quali «sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali». Per effetto della novella in esame, il limite massimo di opere subappaltabili è calcolato con riferimento al valore complessivo del contratto (ex art. 49, comma 1, lett. a), senza distinzione tra le categorie superspecialistiche e le altre categorie di lavorazioni. Con riferimento al principio del tempus regit actum, l'ANAC ha esplicitato che l'art. 49, comma 1, lett. a) del D.L. 77/2021 trova applicazione con riguardo alle procedure selettive indette nel periodo transitorio ivi previsto (dal 1 giugno 2021 al 31 ottobre 2021) e non anche con riguardo ai lavori in corso di esecuzione. Ciò in quanto è la lex specialis di gara che indica le categorie di lavorazioni oggetto d'appalto, con la correlata disciplina del subappalto. Pertanto, in linea generale, in assenza di specifiche indicazioni del legislatore, **le novelle intervenute in tema di subappalto, non possono trovare applicazione con riguardo alle gare già espletate.**

Le novità introdotte da tale disposizione normativa sono, quindi, applicabili alle procedure i cui bandi o avvisi risultano pubblicati a partire dal 1 giugno 2021.

Quanto alla seconda fase prevista dal comma 2 dell'art. 49 del D.L. 77/2021, l'ANAC ha ricordato che dal 1 novembre 2021 si assiste alla rimozione del limite quantitativo generale e predeterminato al subappalto. «Le stazioni appaltanti potranno indicare nei documenti di gara – previa adeguata motivazione nella determina a contrarre – le prestazioni o le lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario e, quindi,

che non possono essere oggetto di subappalto, in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto. Tra le caratteristiche che la stazione appaltante può valutare a **tal fine, sono espressamente menzionate quelle indicate all'articolo 89, comma 11**, del codice dei contratti pubblici, quindi la presenza di lavorazioni particolarmente complesse che richiedano, ai fini dell'esecuzione, una specifica qualificazione».

Da ultimo si segnala che, con un ulteriore chiarimento, in particolare nella seduta di Consiglio del 20 ottobre 2021 l'Autorità nazionale anticorruzione ha affermato la non conformità con la normativa vigente del divieto indiscriminato al ricorso del subappalto nelle procedure di gara (PREC 194/2021/L).



■ **L'applicazione del CCNL per il subappaltatore ed il parere dell'INL.**

Come visto, il decreto n. 77/2021 ha modificato anche l'art. 105, comma 14 del D.Lgs. 50/2016, prevedendo che «il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto e riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale».

Questa misura è finalizzata a garantire alcune fondamentali tutele in capo ai lavoratori operanti in subappalto, riconoscendo loro lo stesso trattamento economico e normativo dell'impresa aggiudicataria.

Tuttavia, per salvaguardare la libertà economica dell'impresa, il legislatore ha stabilito che tali tutele non si applicano a qualsiasi impresa in subappalto, ma solo laddove l'attività

subappaltata abbia determinate caratteristiche. Sul tema, è intervenuto l'Ispettorato nazionale del lavoro, fornendo importanti chiarimenti.

In particolare, l'Ispettorato, con nota n. 1507/2021, ha esplicitato da un lato quali tutele spettano ai lavoratori in subappalto, dall'altro in quali circostanze la norma debba trovare applicazione. In particolare, secondo l'INL la nuova norma deve essere letta in connessione con quanto stabilito dall'art. 30, comma 4 del D.Lgs. 50/2016.

Infatti, l'INL ribadisce che il contratto da applicare deve essere stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il cui ambito sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa (aggiudicataria) in maniera prevalente. Per «strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto», si intende il contratto che meglio regola le prestazioni cui si riconnette la singola commessa pubblica (Cons. St. 1406/2020) e che dovranno essere rese dalla categoria dei lavoratori impiegati nell'espletamento del servizio, a esse riferendosi secondo un criterio di prossimità contenutistica.

In base alla giurisprudenza maggioritaria sul punto, la libertà di scelta del contratto collettivo rientra nelle prerogative di organizzazione dell'imprenditore e nella libertà negoziale delle parti (tra le altre, Cons. St. 5574/2019). Tuttavia, tale libertà non è assoluta in quanto incontra il limite della necessaria coerenza tra il contratto che in concreto si intende applicare (e in riferimento al quale si formula l'offerta di gara) e l'oggetto dell'appalto (cfr. tra l'altro, Cons. St. 932/2019).

All'art. 30, comma 4 del Codice si affianca ora l'obbligo da parte del subappaltatore di applicare il contratto dell'impresa contraente ex art. 105, comma 14.

Pertanto, una volta individuato il contratto collettivo di riferimento applicato dal contraente principale, secondo la nuova formulazione dell'art. 105 del Codice, il subappaltatore ha l'obbligo di «**riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale**».

Sul punto l'INL ricorda anche l'impatto della disposizione ai fini contributivi e solidaristici ex artt. 29 D.Lgs. n. 276/2003 e 1676 c.c.

In particolare, secondo l'Ispettorato l'obbligo di cui all'art. 105, comma 14 è limitato al solo trattamento economico e normativo. Di conseguenza, ove si riscontrino, in relazione ai singoli istituti retributivi o normativi (ad esempio ferie, permessi, orario di lavoro, disciplina delle tipologie contrattuali), condizioni inferiori rispetto a quelle previste dal CCNL applicato dall'appaltatore, il personale ispettivo potrà adottare un provvedimento di disposizione ex art. 14 D.Lgs. 124/2004 inteso a far adeguare il trattamento da corrispondere per tutto il periodo di impiego nell'esecuzione del subappalto.

L'attuale art. 105, comma 14 prevede che l'obbligo di applicazione del CCNL o quantomeno del riconoscimento di un determinato trattamento economico subentri solo qualora vi siano attività da svolgere per il subappaltatore che coincidono con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto, ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente. Al riguardo, l'Ispettorato considera

come attività oggetto dell'appalto quelle previste nel capitolato e, quindi, non marginali o meramente accessorie rispetto all'opera o al servizio complessivamente appaltato; mentre, riguardo al concetto di categoria prevalente, nella nota viene richiamata la definizione di cui all'art. 3 comma 1, lett. 00-bis) del Codice, ovvero «la categoria di lavori, generale o specializzata, di importo più elevato fra le categorie costituenti l'intervento e indicate nei documenti di gara». In quest'ultimo caso, le lavorazioni devono essere incluse nell'oggetto sociale del contraente principale.

1.3 - Criteri sociali negli appalti per valutare i concorrenti

Una stazione appaltante può aggiudicare una gara dopo avere attribuito più punti a un'offerta tecnica in cui si configura anche il perseguimento di un **interesse sociale**, come la tutela dei lavoratori? È un quesito interessante su cui si è espressa la V sezione del Consiglio di Stato con la sentenza 7053/2021.

In particolare, il Consiglio di Stato, decidendo su una gara per la manutenzione di immobili della Banca d'Italia, ha stabilito che non basta un'offerta vantaggiosa per vincere un appalto pubblico, poiché devono essere valutate anche le garanzie di stabilità per il personale e l'applicazione di un favorevole contratto collettivo.

Nel caso in oggetto, un consorzio aveva presentato appello contro la sentenza del TAR Lazio, sez. II bis) n. 12068/2020 che confermava l'aggiudicazione ad un altro concorrente di una gara di appalto indetta per l'affidamento di alcuni servizi da svolgersi in favore di una stazione appaltante.

Il bando di gara in questione prevedeva l'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, disponendo di 70 punti per l'offerta tecnica e 30 punti per il prezzo. Tra i criteri specifici, la Banca d'Italia inseriva ulteriori elementi, connessi a interessi sociali, incentivando offerte che offrissero un più elevato livello di tutela dei lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto. Ad esempio, si prevedeva un punteggio per la stabilità del personale, tenendo conto della percentuale di lavoratori adibiti all'appalto con contratto pluriennale; inoltre, si premiava con otto punti l'appaltatore che avesse scelto di applicare il CCNL metalmeccanico e quello edile (per le manutenzioni), assegnando invece solo tre punti alle imprese che avessero applicato il CCNL multiservizi.

In particolare, l'appello riguardava, quindi, il **criterio di valutazione** dell'esecuzione del servizio considerando come sub-criteri:

- «**Stabilità del personale e percentuale di lavoratori adibiti all'appalto con contratto pluriennale a copertura della vigenza dell'appalto**»;
- «**Disciplina rapporto di lavoro**» con l'assegnazione di diversi punti sulla base del CCNL prescelto.

Secondo l'appellante, i suindicati criteri sarebbero stati illegittimi in quanto non riconducibili alla qualità della prestazione, in violazione dell'art. 95 del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) per illegittima ingerenza nella autonomia contrattuale dell'imprenditore nel rapporto con il lavoratore nella scelta del CCNL applicabile, e dell'art. 30, comma 4, dello stesso Codice dei contratti pubblici che permette che il CCNL sia scelto dall'appaltatore, con l'unico limite della adeguatezza del contratto collettivo di lavoro in rapporto all'oggetto dalla commessa.

La domanda che emerge è dunque: il contratto pubblico può perseguire anche interessi sociali?

I giudici hanno affermato la legittimità di questi criteri perché coerenti con quanto contemplato all'articolo 95, comma 6 del Codice dei contratti pubblici e con la normativa europea (articolo 67, Direttiva 2014/24/UE). Infatti, si tratta di norme che contengono un catalogo elastico e aperto di criteri di valutazione delle offerte, ammettendo la possibilità di dare peso agli aspetti ambientali e sociali.

Quindi, la stazione appaltante **può inserire tra i criteri di aggiudicazione anche particolari condizioni di esecuzione del servizio, volte a conseguire obiettivi di natura sociale.**

In tal modo, in aggiunta al prezzo e alla qualità della prestazione, diventa possibile premiare chi assicura, nell'esecuzione dell'appalto, un più elevato livello di tutela dei lavoratori impiegati nell'esecuzione del contratto.

Con questo principio, **il Consiglio di Stato ammette che gli appalti pubblici possano essere utilizzati in una prospettiva funzionale più ampia, cioè per il perseguimento di interessi e obiettivi di natura sociale, ambientale o più in generale di sostenibilità, sia per ciò che riguarda il prodotto acquisito dal mercato, sia con riferimento al processo specifico di produzione dei beni servizi da acquisire.**

Tra gli obiettivi di natura sociale, possono così avere particolare **rilievo la stabilità occupazionale e il diritto ad una retribuzione equa**: per aggiudicare l'appalto, l'amministrazione può quindi chiedere un'offerta vantaggiosa non solo per il committente sotto l'aspetto economico e tecnico, ma anche per i dipendenti dell'appaltatore, tenendo presenti obiettivi di natura sociale quali la stabilità occupazionale e il diritto ad una retribuzione equa e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro.

Non è previsto un elenco tassativo di parametri sui quali basare i criteri di valutazione delle offerte tecniche ma **un catalogo aperto e quindi integrabile con ulteriori criteri tra i quali, gli aspetti ambientali e sociali.** Tra questi, anche quelli relativi all'applicazione di un determinato contratto collettivo di lavoro o di una determinata tipologia di contratto di lavoro individuale, utili a conseguire specifici obiettivi di stabilità occupazionale e di trattamento economico e normativo dei lavoratori impiegati nell'appalto, fermo restando che il requisito non abbandoni il legame con l'oggetto del contratto.

Per cui, secondo il Consiglio di Stato, la condizione necessaria per il legittimo esercizio del potere discrezionale è costituita dalla verifica della sussistenza di una connessione tra i

criteri e l'oggetto dell'appalto (art. 95, comma 6), nei termini della definizione di cui all'art. 95, comma 11, che recepisce l'art. 67, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE e considera connessi all'oggetto dell'appalto i «criteri di aggiudicazione che riguardino lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito di tale appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi o in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale».

1.4 - Le novità in materia di appalti pubblici

A cavallo tra la fine del 2021 e l'inizio del 2022, la disciplina degli appalti pubblici ha subito ulteriori importanti modifiche, dopo quelle introdotte dal decreto Semplificazioni-bis e quelle oggetto della guida in materia di subappalto.

Si tratta di interventi che si innestano non solo nel quadro della normativa primaria ma intervengono anche sulla disciplina secondaria e di attuazione, nonché sul piano interpretativo. Infatti, le novità in materia di contratti pubblici provengono da più parti.

Tra le modifiche normative, le più rilevanti sono quelle apportate dalla **nuova legge europea 2022** che intervengono direttamente sul Codice dei contratti pubblici. Ulteriori novità normative sono quelle legate al decreto Mille proroghe che, come ogni anno, interviene prorogando talune disposizioni che incidono sulla materia dei contratti pubblici.



Ulteriore impattante novità riguarda la pubblicazione delle "Linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC", adottate con DPCM dei ministri per le Pari Opportunità e la Famiglia e per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, di concerto con il ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili,

con il ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e con il ministro per le Disabilità, in attuazione all'art. 47 del decreto-legge 31 maggio 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, (decreto Semplificazioni-bis). Si tratta di linee guida che trovano applicazione con esclusivo riferimento agli appalti PNRR.

In materia di **subappalto** è intervenuto il MIMS con una circolare indirizzata alle proprie amministrazioni volta a garantire l'attuazione della normativa in materia di DURC di congruità. Sempre ad opera del MIMS sono stati pubblicati autorevoli pareri volti a chiarire disposizioni controverse e di difficile interpretazione, riguardanti sia il decreto Semplificazioni-bis che il Codice dei contratti pubblici.

Si segnala, inoltre, che anche l'Autorità nazionale anticorruzione è intervenuta aggiornando le Linee guida n. 6 in materia di **illeciti professionali**. Si tratta di linee guida parzialmente vincolanti ossia vincolanti nella parte in cui disciplinano i mezzi di prova da considerare adeguati alla dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui al comma 5, lettera c), ovvero quali carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto siano significative ai fini del medesimo comma 5, lettera c) art. 80 comma 13 del Codice.

Infine, con esclusivo riferimento ai lavori, si segnala l'intervento ad opera del decreto Ristoriter, che interviene sul delicato tema del caro materiali, sul meccanismo di compensazione nonché di revisione prezzi. Analogamente, con esclusivo riferimento ai lavori si segnalano i chiarimenti da parte del MIMS relativi alle linee guida su progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC, adottate dal Consiglio dei lavori pubblici.

■ **Subappalto e DURC di congruità: l'atto di indirizzo del MIMS.**

Con atto di indirizzo del 4 gennaio 2022, il ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili ha precisato alcune delle disposizioni riferite al subappalto, modificate dal decreto Semplificazioni- bis (D.L. 77/2021).

In sintesi, viene esplicitato che le stazioni appaltanti del ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili devono vigilare sull'applicazione dell'art. 105, comma 16 del Codice dei contratti pubblici in materia di DURC di congruità (e relativo decreto del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 143/2021) e del comma 14 dell'art. 105 in relazione alla parità di trattamento economico e normativo, nonché all'applicazione dei medesimi CCNL sia per l'appaltatore che per il subappaltatore.

In particolare, in base all'atto di indirizzo le stazioni appaltanti:

- specificano nella determina a contrarre e nei documenti di gara che il rispetto della normativa sopra citata è condizione essenziale per l'esecuzione del contratto e, di conseguenza, nei suddetti documenti di gara occorre specificare il CCNL di riferimento, tenuto conto delle caratteristiche dell'appalto e delle relative lavorazioni;
- verificano, in fase di esecuzione dell'appalto, l'applicazione della citata disciplina,

nonché quella correlata, come la disposizione in materia di cosiddetto DURC di congruità, di cui al comma 16 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici (per il quale occorre fare riferimento al decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 143 del 25 giugno 2021);

- verificano, prima di autorizzare il ricorso al subappalto in esecuzione dei lavori, il rispetto del sopra richiamato comma 14 dell'articolo 105 in relazione alla parità di trattamento economico e normativo, nonché all'applicazione dei medesimi CCNL.

Le stazioni appaltanti del ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, al termine del primo semestre del 2022, dovranno infine trasmettere al ministro stesso una relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni.

La redazione di tale atto di indirizzo è sicuramente da valutare positivamente, in quanto sottende il fine di incentivare l'applicazione della normativa in materia di del c.d. DURC di congruità. Può aiutare rispetto al CCNL applicabile.

Si ricorda l'articolo 8, comma 10-bis, del D.L. Semplificazioni (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) ha previsto che **«al Documento unico di regolarità contributiva è aggiunto quello relativo alla congruità dell'incidenza della manodopera relativa allo specifico intervento, secondo le modalità indicate con decreto del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».**

Il decreto n. 143 del 25 giugno 2021 il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha dato attuazione alla suddetta previsione introducendo un nuovo sistema di controllo della congruità del costo della manodopera impiegata nella realizzazione di lavori nel **«settore edile»**.

■ **Anticipazione del prezzo.**

È stata estesa dal decreto Milleproroghe la misura della possibilità di incrementare l'anticipazione del prezzo di cui all'art. 35, comma 18 del Codice dei contratti pubblici, all'impresa affidataria dell'appalto, per le procedure indette entro il **31 dicembre 2022**.

Infatti, l'anticipazione del corrispettivo all'impresa affidataria «può» essere incrementata fino al 30% dell'importo contrattuale, ai sensi dell'art. 207, comma 1, della legge n. 77 del 2020, come modificato dapprima dall'art. 13, comma 1, della legge n. 21 del 2021, poi dall'art. 3, comma 4, del decreto-legge n. 228 del 2021.

Il termine di applicazione della norma in questione è stato, infatti, esteso fino al 31 dicembre 2022, da ultimo, dal decreto Milleproroghe 2022 (decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228).

Si ricorda che in tema di anticipazione era intervenuto il MIMS anche con parere n. 923 specificando che «l'art. 35, comma 18, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, dispone che l'appaltatore ha diritto a ricevere un'anticipazione del prezzo, pari al 20% del valore del

contratto, a condizione che sia effettivamente iniziata la prestazione, “entro quindici giorni dall’effettivo inizio della prestazione” ed a condizione che sia costituita una fidejussione pari all’importo corrisposto maggiorato dagli interessi legali calcolati in ragione dell’arco temporale programmato per l’adempimento; l’importo della garanzia viene gradualmente ed automaticamente ridotto nel corso della prestazione, in rapporto al progressivo recupero dell’anticipazione da parte delle stazioni appaltanti “secondo il cronoprogramma della prestazione”. Originariamente, tale disposizione si riferiva soltanto agli appalti di lavori; l’art. 1, comma 20, lett. g), n. 3, del D.L. 18 aprile 2019, n. 32 (c.d. “Decreto Sblocca Cantieri”), sostituendo all’art. 35, comma 18, sopra citato la parola “dei lavori” con la parola “della prestazione”, ha esteso l’applicazione dell’istituto dell’anticipazione anche agli appalti di servizi e forniture.

Come già espresso nel parere n. 676, l’anticipazione del prezzo non è subordinata all’espressa richiesta da parte dell’O.E. ma è, invece, necessariamente subordinata alla costituzione della specifica garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa prevista all’art. 35, comma 18 del D.Lgs. 50/16. Il carattere cogente dell’anticipazione di cui all’art. 35, comma 18, del D.Lgs. n. 50/2016, deriva dalla ratio di consentire alle imprese di disporre delle risorse finanziarie necessarie a dare avvio della prestazione e di onorare puntualmente i propri impegni nei confronti dei dipendenti e dei fornitori ricorrendo solo in minima parte al costoso credito bancario. (...) L’aumento dal 20% al 30%, costituisce una “possibilità” per le stazioni appaltanti, al fine di attenuare le difficoltà economiche in cui versano le imprese a causa dell’emergenza sanitaria connessa alla diffusione del contagio da Covid-19 (la norma testualmente, dispone che l’importo “può” essere incrementato fino al 30%).

Con riguardo all’inciso per cui la facoltà introdotta dall’articolo 207 del D.L. n. 34/2020 può essere esercitata dalla stazione appaltante “nei limiti e compatibilmente con le risorse annuali stanziare per ogni singolo intervento a disposizione della stazione appaltante”, il legislatore ha inteso porre all’erogabilità del beneficio il solo vincolo della disponibilità delle relative somme negli stanziamenti annuali previsti nel quadro economico dell’intervento (sul punto, si vedano i chiarimenti interpretativi del MIT R112 del 11/08/2020).

Pertanto, da quanto sopra si ricava che, previa necessaria garanzia da parte dell’appaltatore, l’anticipazione di cui all’art. 35, comma 18 del Codice è dovuta almeno nella misura del 20%. Quindi, in quanto obbligatorio, tale importo deve essere già previsto nel quadro economico dell’intervento. L’eventuale incremento dal 20% fino al 30% previsto dal c.d. “Decreto rilancio” è, invece, una facoltà rimessa in capo alla SA, nei limiti delle risorse disponibili».

La proroga della possibilità di utilizzare l’incremento dell’anticipazione è sicuramente da valutare positivamente in quanto consente alle imprese di ricevere subito maggiore liquidità e, conseguentemente, di affrontare i costi legati agli appalti.

■ **Linee guida ex art. 47 del decreto Semplificazioni-bis.**

Con il decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2021, pubblicato in GU il 30 dicembre 2021, sono state adottate le Linee guida di attuazione dell’art. 47 del D.L. 77/2021,

che ha introdotto una serie di disposizioni volte a promuovere le **pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nelle procedure ad evidenza pubblica finanziate, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR**. Con l'introduzione dell'art. 47, infatti, il legislatore ha incluso il tema della parità di genere e generazionale non solo nell'ambito delle politiche sociali ma lo ha legato agli appalti espletati mediante le risorse economiche previste dal PNRR e dal PNC.

A tal fine, l'art. 47, comma 8 aveva demandato a specifiche linee guida (da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto) la definizione delle modalità e dei criteri applicativi delle disposizioni di cui allo stesso articolo, con l'indicazione di misure premiali e modelli di clausole da inserire nei bandi di gara differenziati per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto.

Le linee guida, ai sensi del comma 8 dell'art. 47, sono applicabili a tutte le tipologie di appalti banditi mediante l'utilizzo delle risorse PNRR e PNC e definiscono le modalità e i criteri applicativi, le misure premiali e sono predisposti modelli di clausole da inserire nei bandi di gara differenziati per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto.

Le misure introdotte sono volte a favorire:

- pari opportunità di genere;
- pari opportunità generazionali;
- inclusione lavorativa delle persone affette da disabilità.

L'ambito applicativo è costituito da appalti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal:

- Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021;
- Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021;
- Piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR);
- Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC).

Le linee guida adottate ex art. 47 del decreto Semplificazioni-bis contemplano sia obblighi sia adempimenti per i concorrenti e per le stazioni appaltanti, rispetto alle quali le linee guida forniscono indicazioni operative.

In particolare, le misure previste sono adottate in riguardo a:

- rapporto sulla situazione del personale, ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198; relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile; dichiarazione di regolarità sul diritto al lavoro delle persone con disabilità (art. 47, commi 2, 3 e 3bis);
- clausole contrattuali premiali (art. 47, commi 4 e 5);
- requisito della quota del 30% di assunzioni da destinare a nuova occupazione giovanile e femminile (art. 47, comma 4);
- deroghe all'applicazione dei dispositivi per la promozione dell'occupazione giovanile e femminile (art. 47, comma 7);
- applicazione delle penali (art. 47, comma 6);
- modelli di clausole della lex specialis relative alle condizioni necessarie per l'ammissione e alle clausole di premialità;
- monitoraggio (art. 47, comma 9).

Si evince che tali obblighi **sono sia a carico degli operatori economici che intendano partecipare ai bandi di gara, agli avvisi e inviti della PA in relazione agli appalti finanziati dal PNRR sia a carico delle stazioni appaltanti** in quanto le stesse devono inserire nella documentazione di gara come «requisiti necessari» e «ulteriori requisiti premiali dell'offerta», di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione



lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e le assunzioni di giovani e donne. In particolare, in applicazione dell'art. 47, comma 2 è previsto che le **aziende pubbliche o private che occupino più di 50 dipendenti**, e per tale ragione, tenute ai sensi dell'art. 46 del D.Lgs. 198/2006 (Codice delle pari opportunità) alla redazione del rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile, al momento di presentazione della domanda o dell'offerta di gara devono produrre copia dell'ultimo rapporto sul personale redatto e devono altresì produrre l'attestazione della sua conformità a quello trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e ai consiglieri regionali di parità. **Si tratta di un obbligo previsto a pena di esclusione che si aggiunge quindi alle cause di esclusione previste dal Codice.** La norma si applica alle procedure avviate dopo l'entrata in vigore del decreto. Gli operatori economici, che, invece, **occupano un numero pari o superiore a 15 dipendenti e inferiore a 50**, entro 6 mesi dalla conclusione del contratto, sono tenuti a consegnare alla stazione appaltante una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni ed in relazione allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta. La relazione di cui al primo periodo è trasmessa alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità. A differenza di quanto previsto per le imprese con un numero superiore a 50 dipendenti, la mancata produzione della relazione di cui al comma 3 dell'art. 47 non costituisce causa di esclusione dalla gara, ma genera l'applicazione delle penali di cui al comma 6 e determina l'impossibilità di partecipare in forma singola o in raggruppamento temporaneo, per un periodo di 12 mesi ad ulteriori procedure di affidamento afferenti agli investimenti pubblici finanziati dalle risorse del PNRR e del PNC.

La norma stabilisce poi che costituisce un requisito necessario dell'offerta:

- l'assolvimento, al momento della presentazione dell'offerta, degli obblighi legati alla disciplina del diritto al lavoro delle persone disabili (di cui alla Legge n. 68/1999);
- l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, «una quota pari almeno al 30%, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile».

Il mancato assolvimento dei predetti oneri determina l'applicazione delle misure sanzionatorie di cui al comma 6 dell'art. 47.

È prevista la possibilità per le stazioni appaltanti di derogare alla previsione in questione, qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o natura del progetto, ovvero altri elementi puntualmente indicati rendano l'inserimento impossibile o

contrastante con obiettivi di universalità e di socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio o ancora di ottimale impiego delle risorse pubbliche; in questo caso l'Amministrazione sarà tenuta a dare adeguata e specifica motivazione.

Le linee guida specificano che la nuova occupazione giovanile e femminile costituiscono due distinti target di policy e, di conseguenza, precisano che nelle procedure di affidamento gli stessi devono essere intesi in modo autonomo. Per quanto attiene al calcolo della quota, la percentuale di incremento deve riguardare entrambe le tipologie: ad esempio, deve essere esclusa, salvo deroghe, un'azienda che si impegna all'incremento del 30%, di cui il 20% di giovani e 10% di donne.

Per quanto attiene ai lavoratori da considerare per il calcolo, le linee guida fanno riferimento al numero complessivo di nuove assunzioni da impiegare lungo l'arco temporale di esecuzione.

L'assunzione si identifica con il perfezionamento di contratti di lavoro subordinato di cui al D.Lgs. n. 81/2015.

In merito al concetto di «assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto», le linee guida chiariscono come debba sussistere una relazione o un nesso funzionale tra l'esecuzione del contratto e le assunzioni (sono escluse dal calcolo della quota le assunzioni non funzionali a garantire l'esecuzione del contratto).

In merito alla nozione di «assunzioni necessarie alla realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali», le linee guida precisano che il punto di riferimento è il contratto stipulato tra stazione appaltante e aggiudicatario e, di conseguenza, l'inciso si riferisce solo a quelle attività strumentali/funzionali all'esecuzione delle prestazioni contrattuali di carattere principale o relative alla categoria prevalente.

Per quanto riguarda l'ambito applicativo dell'obbligo di assunzione, esso è limitato al contratto aggiudicato: l'obbligo è rivolto al contraente principale ma può essere riferito (nei limiti indicati) anche alle prestazioni eseguite tramite subappalto o avvalimento, non rileva la ripartizione delle assunzioni tra appaltatore e subappaltatore (salvo diversa volontà della stazione appaltante espressa con specifico riferimento in sede di autorizzazione del subappalto).

Con riguardo alle **deroghe** le linee guida ricordano che la norma introduce due tipologie di deroga:

- l'esclusione totale nei bandi di gara, negli avvisi e inviti dei requisiti di partecipazione di cui al comma 4 (inserimento di clausole necessarie e/o di premialità e obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota non inferiore al 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile, sia a quella femminile);

- la riduzione ad una quota inferiore al 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile che femminile in questo secondo caso le linee guida precisano che rimane ferma l'applicazione delle clausole premiali (salvo che non vi siano specifiche ragioni per escluderle).

Esse operano solo al ricorrere di determinati presupposti ed è inoltre richiesto che la stazione appaltante dia congrua e adeguata motivazione.

A questo proposito, le Linee guida precisano i requisiti che deve avere la motivazione: è necessario un atto espresso del responsabile della stazione appaltante, precedente o contestuale all'avvio della procedura ad evidenza pubblica tale esternazione può avvenire nella determina a contrarre o in un atto immediatamente esecutivo della stessa la motivazione deve contenere una specificazione e dimostrazione delle ragioni per cui l'oggetto, la tipologia. Per quanto attiene poi la deroga all'obbligo di assicurare una quota pari almeno al 30% di nuove assunzioni di giovani, la motivazione potrebbe dipendere da casi in cui le mansioni da svolgere richiedano (per oltre il 70% delle nuove assunzioni) una particolare esperienza pregressa o una specializzazione, tali da rendere la fascia anagrafica giovanile con essa incompatibile.

Per quanto attiene, invece, la deroga all'obbligo di assicurare una quota pari almeno al 30% di assunzioni da destinare a nuova occupazione femminile, la motivazione potrebbe essere legata alle particolarità del settore economico di riferimento: in particolare, qualora il settore in questione presentasse, secondo i dati ISTAT, un tasso ridotto di occupazione femminile, lontano da quelli prevalenti nel sistema economico a livello nazionale.

Salvo valutazioni più specifiche relative alle peculiarità delle diverse fattispecie, deve ritenersi difficilmente motivabile l'applicazione di deroghe negli appalti di servizi relativi a contratti ad alta intensità di manodopera che molto spesso sono già caratterizzati da maggioranza femminile (che presentino un costo della manodopera pari ad almeno il 50% dell'importo totale del contratto). Al contempo, **in tutti i casi in cui nelle nuove assunzioni intervengono clausole sociali di riassorbimento occupazionale, come può accadere nel cambio di appalti di servizi, la deroga può trovare adeguata motivazione nell'obiettivo di garantire stabilità occupazionale agli addetti che escono da un precedente appalto.**

Tra gli ulteriori aspetti regolati, le linee guida riportano alcuni esempi di possibili criteri di valutazione, indicando anche delle ipotesi di modalità di attribuzione del punteggio. Fra i criteri indicati dalle linee guida, a titolo esemplificativo, troviamo il possesso della certificazione di responsabilità sociale ed etica SA 8000 o equivalente e altri elementi quali l'impiego di persone con disabilità in quota eccedente l'obbligo minimo di legge e la previsione nell'organico aziendale del disability manager.

Altri elementi che possono essere oggetto di punteggio premiale sono accorpati nella

categoria relativa all'adozione di strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti: sul punto le linee guida elencano una serie di possibili strumenti di conciliazione vita-lavoro quali l'asilo nido aziendale o convenzionato, misure di flessibilità oraria e smart working, con un punteggio in base al numero degli strumenti adottati.

L'art. 47 e le linee guida, sicuramente sono da valutare positivamente in quanto per la prima volta i temi di parità di genere e generazionale e di inclusione escono così dal perimetro delle politiche settoriali e sono legati ai temi di accesso alle risorse economiche riferite al PNRR e al PNC e dunque anche alla materia degli appalti.

Deve, tuttavia, osservarsi che tali linee guida sembrano essere legate all'impresa in senso generale e non alla prestazione specifica oggetto dell'appalto.

Da ultimo si segnala che è in corso una proposta di una modifica al Codice dei contratti pubblici che preveda l'attribuzione di premialità, quindi di punteggi più favorevoli per le imprese con certificazione di parità di genere volta all'estensione a tutti gli appalti, non solo a quelli del PNRR. L'idea è quindi quella di premiare le imprese che si impegnano a garantire l'occupazione femminile nelle gare d'appalto pubbliche.

■ **Avvio della consultazione pubblica per le nuove Linee guida ANAC n. 6.**

Al fine di aggiornare le Linee guida n. 6 approvate nel 2016, a partire dal 18 gennaio 2022, l'ANAC ha avviato una consultazione pubblica sul documento recante "Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'articolo 80, comma 5, lettere c), c-bis), c-ter) e c-quater) del codice dei contratti pubblici".

L'atto è destinato alle stazioni appaltanti, che devono verificare la sussistenza della causa ostativa prevista dall'articolo 80, comma 5, lettere c), c-bis), c-ter) e c-quater), del Codice dei contratti pubblici, e agli operatori economici che devono rendere le dichiarazioni sostitutive in merito al possesso dei requisiti per partecipare alle gare.

Nel documento sono contenuti alcuni esempi delle fattispecie ostative alla partecipazione alle procedure di affidamento nonché i mezzi di prova adeguati a comprovarne la ricorrenza. Le linee guida stabiliscono che gli illeciti professionali gravi possono essere causa di esclusione dalle gare a prescindere dalla natura civile, penale o amministrativa dell'illecito. Gli obiettivi delle linee guida sono uniformare i comportamenti delle stazioni appaltanti e ridurre il contenzioso sulle esclusioni dalle gare per gravi illeciti professionali.

Le nuove linee guida sostituiranno quelle adottate con delibera n. 1293 del 16 novembre 2016. Ai sensi della nuova disciplina, non soltanto una sentenza di condanna, ma anche un rinvio a giudizio per fatti di grave rilevanza penale o un'ordinanza di custodia cautelare a carico dell'amministratore della società interessata possono incidere sulla moralità professionale di un'impresa e causarne l'esclusione da una gara pubblica. Si fa riferimento

a provvedimenti di rinvio a giudizio, cautelari e di condanna, anche non definitiva, per reati commessi nell'esercizio della professione come, ad esempio, l'abusivo esercizio di una professione, i reati fallimentari, i reati tributari, i reati societari, i delitti contro l'industria e il commercio, i reati urbanistici, i reati di corruzione fermo restando che le condanne definitive costituiscono motivo di esclusione automatica dalla gara. La stazione appaltante valuta, ai fini dell'eventuale esclusione del concorrente, anche le condanne dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per illeciti antitrust gravi, le sanzioni comminate dall'ANAC, le false informazioni rese dai concorrenti alle gare e le carenze nell'esecuzione di precedenti appalti. Le nuove linee guida suggeriscono agli operatori economici misure di self-cleaning da mettere in atto per evitare l'esclusione dalle gare. Gli stakeholder potranno presentare le proprie osservazioni entro il termine del 28 febbraio.

■ **Qualificazione delle stazioni appaltanti: comuni e appalti PNRR.**

Con comunicato del 17 dicembre 2021 del ministero dell'Interno (nonché con successiva circolare del medesimo ministero n. 9 del 24 gennaio 2022) sono state date indicazioni, tra l'altro, in ordine a comuni e appalti PNRR.

È stato chiarito che per le opere afferenti al PNRR, la stazione appaltante, qualora sia comune non capoluogo di provincia, dovrà procedere secondo una delle modalità indicate dall'art. 37 comma 4 del Codice dei contratti, come di seguito indicate:

- **art. 37 comma 4 lett. a) del Codice:** ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati oppure ricorrendo ai soggetti aggregatori qualificati di diritto ex articolo 38 co. 1 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii;
- **art. 37 comma 4 lett. b):** mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza o stazioni uniche appaltanti nelle forme previste dall'ordinamento;
- **art. 37 comma 4 lett. c):** ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta;
- **art 52 co.1.2 della L. 108/2021:** ricorrendo a unioni di comuni, province, città metropolitane o comuni capoluogo di provincia anche non qualificati⁴.

La base giuridica di quanto riportato nel comunicato è rappresentata dall'art. 52 della L. 108/2021 che, intervenendo sul decreto Sblocca cantieri (D.L. 32/2019 convertito con L. 55/2019) ha previsto che «limitatamente alle procedure non afferenti agli investimenti

⁴ Si ricorda, a tal proposito, che non essendo stato ancora emanato il DPCM sulla qualificazione delle stazioni uniche appaltanti, CUC e soggetti aggregatori di cui all'articolo 38 del Codice degli appalti, il comune non capoluogo di provincia potrà ricorrere anche a CUC e soggetti aggregatori non qualificati.

pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, nonché dalle risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia».

È fatta comunque salva l'applicazione delle ipotesi disciplinate dall'art. 37 del Codice ai commi 1 e 2 primo periodo, secondo cui «non sono soggetti agli obblighi individuati dal co. 4 gli affidamenti di valore inferiore a 40.000 euro per servizi e forniture e di valore inferiore a 150.000 euro per lavori».



■ **Qualificazione delle stazioni appaltanti: Protocollo d'intesa PCM e ANAC.**

Il 17 dicembre 2021, è stato siglato tra il premier Draghi e il presidente di ANAC Busia, il Protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione.

Gli obiettivi del Protocollo sono:

- la riduzione delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento ai comuni, centralizzando il più possibile gli acquisti per spuntare prezzi migliori;
- il rafforzamento e qualificazione delle stazioni appaltanti, arginando deficit organizzativi e di professionalità dovuti all'eccessiva frammentazione;

- l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione, realizzando un accorpamento della domanda;
- l'istituzione dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti, inserendole secondo il livello di qualifica in possesso, e la loro provata capacità di acquisire beni, servizi e lavori, oltre che sulla base delle strutture organizzative stabili per l'acquisto, del personale presente con specifiche competenze, e del numero di gare svolte nell'ultimo quinquennio.

Il protocollo prevede che entro il 31 marzo 2022 verranno adottate le linee guida con le modalità operative per l'attuazione del sistema di riqualificazione, che varrà per tutte le procedure di gara indette dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza.

■ **Il decreto Sostegni-ter con la norma sulla revisione prezzi.**

Si segnala che è stato emanato il decreto Sostegni-ter (D.L. n. 4/2022) pubblicato nella GU 21 del 27 gennaio 2022 e recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico". Tale decreto, all'art. 29, ha previsto l'obbligatorietà di inserimento della clausola di revisione dei prezzi obbligatoria dall'entrata in vigore del decreto e fino al 31 dicembre 2023. La medesima norma è intervenuta anche sul tema della compensazione dovuta al caro materiali.

Il comma 12, dell'art. 29 ha, inoltre, previsto che, al fine di assicurare l'omogeneità della formazione e dell'aggiornamento dei prezzari di cui all'articolo 23, comma 7, del Codice, il ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili dovrà adottare con proprio decreto, entro il 30 aprile 2022, previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Istituto nazionale di statistica, nonché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, delle apposite linee guida per la determinazione dei prezzari regionali.

■ **Comunicato dell'ANAC sul caro materiali nei servizi.**

L'Autorità nazionale anticorruzione, con una nota firmata a febbraio dal presidente Giuseppe Busia, ha richiesto al Governo e al Parlamento un intervento normativo urgente per «far fronte agli esorbitanti incrementi delle materie prime». La richiesta riguarda in particolare gli appalti di servizi e forniture, a cui andrebbe esteso il meccanismo di compensazione attualmente previsto per gli appalti relativi ai lavori pubblici. Nella nota, l'Autorità chiede che il nuovo meccanismo di adeguamento dei prezzi venga inserito nella conversione del decreto Sostegni-ter (D.L. n.4/2022), **prevedendo espressamente che la compensazione dei prezzi avvenga non soltanto per i lavori pubblici, ma anche per servizi e forniture.**

L'obiettivo dell'Autorità è quello di stabilire meccanismi che consentano di riguadagnare un equilibrio contrattuale, adeguando un aumento dei valori negli appalti per tenere conto

dei costi reali per evitare che le gare vadano deserte, o che possa partecipare solo chi poi chiederà varianti con aumento dei prezzi.

La finalità è quella di stabilire dei meccanismi trasparenti e sicuri di indicizzazione, così da favorire un'autentica libera concorrenza e apertura al mercato plurale, e serietà in chi si aggiudica l'appalto.

L'Autorità, inoltre, ha informato di aver aggiornato il **bando tipo digitale per tutte le stazioni appaltanti** prevedendo l'obbligo di inserimento nei bandi di gara delle clausole di revisione dei prezzi. Per recepire l'articolo 29 del D.L. 4/2022, ANAC ha effettuato anche la verifica dei prezzi standard della guida operativa (espressamente richiamati come riferimento per la revisione dei prezzi), che non risultano indicizzati, alcuni dei quali non sono aggiornati da anni. Ciò a vantaggio delle stazioni appaltanti, applicando un'opportuna indicizzazione basata su dati ISTAT. Per esempio: il lavanolo (fondamentale nel settore ospedaliero), fermo al 2013, con una rivalutazione oggi di +6,1%; i servizi di pulizia e disinfestazione, con una rivalutazione di +10,6% rispetto ai prezzi pubblicati nel 2013; e i servizi di ristorazione, con una rivalutazione di +4,4% rispetto ai prezzi pubblicati nel 2016.

■ **Applicativo per il Monitoraggio congruità occupazionale appalti (MoCOA).**

L'INPS ha presentato, il 12 gennaio scorso, il nuovo applicativo per il Monitoraggio congruità occupazionale appalti (MoCOA) a disposizione del committente per verificare il corretto adempimento degli obblighi previdenziali da parte degli affidatari, in considerazione del regime della solidarietà a cui sono soggetti per tutta la durata del contratto con appaltatori e subappaltatori in termini di manodopera, a integrazione del Documento unico di regolarità contributiva (DURC).

Si tratta di un nuovo strumento per monitorare e verificare, attraverso l'applicativo messo a disposizione dall'INPS, il rispetto delle regole da parte di appaltatori nella filiera degli appalti. Tale strumento si aggiunge al ben più noto DURC, circa la regolarità e correttezza dei versamenti contributivi.

L'entrata a regime del MoCOA permetterà, mediante la ricostruzione della catena dei soggetti coinvolti nelle fasi di esecuzione di un contratto di appalto di opere o di servizi, **di potenziare i processi di verifica della congruità degli adempimenti contributivi delle imprese affidatarie e di eventuali imprese subappaltatrici, in termini di manodopera regolarmente denunciata, con l'effetto di realizzare una maggiore tutela dei lavoratori impiegati nell'appalto.**

Il committente ha ora un ruolo attivo al fine di identificare, una volta sottoscritto il contratto di appalto, tutti i soggetti che sono parti del contratto stesso e che operano in qualità di appaltatori e subappaltatori.

I committenti, sia pubblici che privati, durante l'appalto, avranno lo strumento di verifica con la possibilità di avere conferma o meno del rispetto degli impegni assunti dagli appaltatori all'atto del conferimento dell'appalto in termini di manodopera regolarmente denunciata. L'applicativo elabora un report mensile denominato Documento di congruità

occupazionale appalto (DoCOA) che evidenzia eventuali discordanze e/o incongruenze nei dati dichiarati in UNIEMENS e quelli registrati in MoCOA.

Il monitoraggio della congruità occupazionale aiuta a contrastare i fenomeni di dumping contrattuale e a contenere il manifestarsi di fattori degenerativi dei normali rapporti economici, aiutando a ripristinare regole di correttezza del mercato a tutto vantaggio, oltre che dei committenti, anche di tutti i soggetti datoriali appaltatori/subappaltatori che operano nel rispetto della normativa previdenziale.

Le finalità di monitoraggio e di controllo puntuale, tese a individuare tempestivamente imprese affidatarie non meritevoli, interessano, evidentemente, anche i committenti pubblici, che, sebbene sottratti alla normativa in materia di responsabilità solidale, sono tenuti a perseguire, in un'ottica di buon andamento, l'economicità e l'efficienza della pubblica amministrazione.

L'applicativo è disponibile all'interno del Portale delle agevolazioni (ex procedura DiResCo) accedendo con lo SPID. Dopo l'inserimento di tutti i dati obbligatori, la procedura registra l'appalto inserito e genera il Codice identificativo appalto (CIA), un codice univoco che verrà centralmente comunicato via PEC al committente, all'appaltatore e, se presente, anche al subappaltatore.

All'interno dell'applicativo MoCOA è possibile visualizzare e consultare gli appalti e di registrarne di nuovi, sfruttando anche i dati precaricati in automatico (denominazione e ragione sociale, codice fiscale, indirizzi PEC del committente). Quando si effettua **la registrazione di un nuovo appalto**, la procedura genera il CIA univoco, comunicato via PEC al committente, all'appaltatore e, se presente, anche al subappaltatore.

Il DoCOA viene elaborato ogni mese e si compone di due sezioni:

- Intestazione del DoCOA: dati e informazioni riferite al singolo appalto inserite dal committente, periodo di riferimento del documento;
- Sezione riepilogativa del DoCOA: situazioni anomale e dati discordanti o incoerenti.

Il documento è disponibile nella sezione "Azioni" del "Dettaglio appalto", visibile solo al soggetto a cui si riferiscono i dati elaborati, se non tramite esplicita autorizzazione.

Le **anomalie** e le discordanze evidenziate nel Documento di congruità occupazionale appalto riguardano:

- codici fiscali dei lavoratori impiegati nell'appalto;
- totale dei contributi dichiarati e l'importo versato;
- presenza situazioni debitorie.

Per ciascuna delle tre casistiche sarà inviata una **comunicazione** al committente e all'appaltatore. Tra le altre anomalie che si possono riscontrare segnaliamo:

- numero di lavoratori impiegati in appalto con rapporto di lavoro part time;
- elenco dei lavoratori con valore di utilizzo = NP;
- numero dei lavoratori somministrati/distaccati

Il DoCOA viene elaborato dalla procedura ogni mese, dopo la scadenza del termine di trasmissione delle denunce mensili. Tale documento dichiarerà, ove presenti, le anomalie inerenti i codici fiscali dei lavoratori, il totale dei contributi dichiarati e versati, le posizioni debitorie.

Per ciascuna delle tre casistiche viene inviata una comunicazione con l'evidenza degli alert rilevati: tale comunicazione sarà inviata comunque, anche in loro assenza, al fine di dare contezza dell'elaborazione mensile del DoCOA. Le comunicazioni saranno trasmesse all'indirizzo PEC inserito nell'applicativo, dando così al committente e all'appaltatore la possibilità di scegliere l'indirizzo presso cui intendono ricevere le stesse.

I report sui punti indicati rappresentano indici utili al committente per monitorare la situazione aziendale dell'appaltatore e del subappaltatore e trarre indicazioni importanti sul comportamento e sull'affidabilità dell'appaltatore e del subappaltatore.

Le indicazioni contenute nel messaggio INPS n. 428 del 17/01/2022 e nel manuale operativo, come sopra esplicitate e riassunte, rappresentano una novità rilevante, lo strumento MoCOA, nonostante alcune mancanze, quali ad esempio la non obbligatorietà di utilizzo da parte sia dei committenti sia delle imprese, può rappresentare un punto di svolta utile anche a individuare i criteri per stabilire meccanismi di misurazione del DURC di congruità dell'incidenza della manodopera negli appalti di servizi.



■ **La Legge europea 2019-2020.**

È stata pubblicata sulla GURI n. 12 del 17 gennaio 2022 la legge 23.12.2021 n. 238 (cd. Legge europea 2019-2020), il cui art. 10 apporta significative modifiche al Codice dei contratti pubblici.

Cosa è la legge europea? La legge europea rappresenta, insieme alla legge di delegazione europea, uno dei due strumenti di adeguamento all'ordinamento dell'Unione europea previsti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, che ha introdotto una riforma organica delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

La legge europea contiene norme di diretta attuazione volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo, con particolare riguardo ai casi di **non corretto recepimento della normativa europea.**

Secondo quanto previsto all'articolo 30, comma 3 della legge n. 234 del 2012, nel disegno di legge europea sono inserite le disposizioni finalizzate a porre rimedio al non corretto recepimento della normativa dell'Unione europea nell'ordinamento nazionale, **nei casi in cui il Governo abbia riconosciuto la fondatezza dei rilievi mossi dalla Commissione europea nell'ambito di procedure di infrazione o di procedure di pre-infrazione** (avviate tramite il sistema di comunicazione EU Pilot, lo strumento di pre-contenzioso utilizzato dalla Commissione europea al fine di assicurare la corretta applicazione della legislazione UE e prevenire possibili procedure d'infrazione).

La legge europea può prevedere:

- modifiche a norme statali oggetto di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia (o di sentenze della Corte di giustizia europea);
- disposizioni per assicurare l'applicazione di atti dell'UE;
- attuazione di trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione.

La legge europea può anche prevedere l'abrogazione e la modifica di norme in contrasto con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione. Contiene, infine, i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle regioni che non adempiono all'attuazione degli atti normativi comunitari nelle materie di loro competenza, e non provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea.

In particolare, la legge 23 dicembre 2021, n. 238, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020" è stata definitivamente approvata dalla Camera dei deputati il 21 dicembre 2021 e pubblicata in GU 12 del 17 gennaio 2022.

Il disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri il 29 luglio 2020, è stato definitivamente licenziato in terza lettura dopo il primo passaggio alla Camera dei deputati l'1 aprile 2021 e il successivo in Senato il 3 novembre 2021. Il testo si compone di 48 articoli che modificano o integrano disposizioni vigenti nell'ordinamento nazionale per adeguarne i contenuti al diritto europeo.

Contiene disposizioni aventi natura eterogenea, che intervengono nei seguenti settori: libera circolazione di persone, beni e servizi e merci; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; fiscalità, dogane e ravvicinamento delle legislazioni; affari economici e monetari; sanità; protezione dei consumatori; energia, nonché anche appunto disposizioni in materia di contratti pubblici.

A tal proposito, la norma di interesse è l'art. 10 dei Contratti pubblici. La legge n. 238/2021 **modifica direttamente i seguenti articoli del Codice:**

- l'art. 31: Ruolo e funzioni del responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni;
- l'art. 46: Operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria;
- l'art. 80: Motivi di esclusione;
- l'art. 105: Subappalto (esecuzione nei settori ordinari);
- l'art. 113-bis: Termini di pagamento. Clausole penali;
- l'art. 174: Subappalto (esecuzione contratti di concessione).

Tale legge europea è entrata in vigore il 1 febbraio 2022 e le novità sui contratti pubblici, che costituiscono adeguamento agli obblighi di appartenenza alla UE, «si applicano alle procedure i cui bandi o avvisi con i quali si indice una gara sono pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, non sono ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte o i preventivi» (art. 10, comma 5).

Di seguito **le modifiche più significative apportate dalla Legge europea 2019-2020.**

Innanzitutto, con una modifica all'art.31, comma 8, del Codice dei contratti pubblici, è stata prevista la possibilità per il progettista incaricato di **supportare il RUP affidando a terzi consulenze specialistiche nei settori dell'energia, dell'ambiente, dell'acustica e in altri ambiti non attinenti alla disciplina dell'ingegneria e dell'architettura** per i

quali siano richieste apposite certificazioni o competenze. Resta ferma la responsabilità del progettista per tali attività.

In secondo luogo, **l'affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria dovrà avvenire nel rispetto del principio di non discriminazione fra i diversi soggetti sulla base della forma giuridica assunta.** Tra tali soggetti sono aggiunti i seguenti: «altri soggetti abilitati in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato servizi di ingegneria e di architettura, nel rispetto dei principi di non discriminazione e par condicio fra i diversi soggetti abilitati».



Come terzo punto, cambiano alcuni parametri di esclusione: la condanna del subappaltatore con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del Codice di procedura penale **non costituisce più causa da esclusione dell'operatore economico alla gara.**

Viene inoltre sostituito il quinto periodo, comma 4 dell'art. 80, **relativo alle irregolarità fiscali non definitivamente accertate.** In particolare, il nuovo articolo adesso prevede: «Un operatore economico può essere escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se la stazione appaltante è a conoscenza e può adeguatamente dimostrare che lo stesso ha commesso gravi violazioni non definitivamente accertate agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse o contributi previdenziali. Per gravi violazioni non definitivamente accertate in materia contributiva e previdenziale s'intendono quelle di cui al quarto periodo. Costituiscono gravi violazioni non definitivamente accertate in materia fiscale quelle stabilite da un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili e previo parere del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, da

emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui al presente periodo, recante limiti e condizioni per l'operatività della causa di esclusione relativa a violazioni non definitivamente accertate che, in ogni caso, devono essere correlate al valore dell'appalto **e comunque di importo non inferiore a 35.000 euro**».

Ulteriori modifiche riguardano il **subappalto nei settori ordinari** e, in particolare, viene previsto che i soggetti affidatari dei contratti di cui al presente Codice possano affidare in subappalto le opere o i lavori, i servizi o le forniture compresi nel contratto, previa autorizzazione della stazione appaltante purché:

- il subappaltatore sia qualificato nella relativa categoria e non sussistano a suo carico i motivi di esclusione di cui all'articolo 80;
- all'atto dell'offerta siano stati indicati i lavori o le parti di opere ovvero i servizi e le forniture o parti di servizi e forniture che si intende subappaltare.

È abrogato il comma 6 che prevede **l'indicazione della terna di subappaltatori**.

Una ulteriore modifica è stata introdotta all'art. 113-bis del Codice, **al fine di velocizzare i pagamenti**, aggiungendo i seguenti commi:

- «1-bis. Fermi restando i compiti del direttore dei lavori, l'esecutore può comunicare alla stazione appaltante il raggiungimento delle condizioni contrattuali per l'adozione dello stato di avanzamento dei lavori».
- «1-ter. Ai sensi del comma 3 il direttore dei lavori accerta senza indugio il raggiungimento delle condizioni contrattuali e adotta lo stato di avanzamento dei lavori contestualmente all'esito positivo del suddetto accertamento ovvero contestualmente al ricevimento della comunicazione di cui al comma 1-bis, salvo quanto previsto dal comma 1-quater».
- «1-quater. In caso di difformità tra le valutazioni del direttore dei lavori e quelle dell'esecutore in merito al raggiungimento delle condizioni contrattuali, il direttore dei lavori, a seguito di tempestivo accertamento in contraddittorio con l'esecutore, procede all'archiviazione della comunicazione di cui al comma 1-bis ovvero all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori».
- «1-quinquies. Il direttore dei lavori trasmette immediatamente lo stato di avanzamento dei lavori al RUP, il quale, ai sensi del comma 1, secondo periodo, emette il certificato di pagamento contestualmente all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori e, comunque, non oltre sette giorni dalla data della sua adozione, previa verifica della regolarità contributiva dell'esecutore e dei subappaltatori. Il RUP invia il certificato

di pagamento alla stazione appaltante, la quale procede al pagamento ai sensi del comma 1, primo periodo».

- «1-sexies. L'esecutore può emettere fattura al momento dell'adozione dello stato di avanzamento dei lavori. L'emissione della fattura da parte dell'esecutore non è subordinata al rilascio del certificato di pagamento da parte del RUP».
- «1-septies. Ogni certificato di pagamento emesso dal RUP è annotato nel registro di contabilità».

Un altro punto è relativo al **subappalto nell'esecuzione dei contratti di concessione**: viene infatti abrogato l'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori (art. 174, comma 2, terzo periodo). Il comma 3 è sostituito dal seguente: «L'affidatario provvede a sostituire i subappaltatori relativamente ai quali un'apposita verifica, svolta dalla stazione appaltante, abbia dimostrato la sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80».

Ai fini della partecipazione degli operatori economici alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, è stata poi prevista la pubblicazione, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge europea, **di un decreto del ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili** che individui i requisiti minimi che tali soggetti sono tenuti a dimostrare, in particolare con riferimento:

- all'obbligo di nomina di un direttore tecnico;
- alla verifica del contenuto dell'oggetto sociale;
- agli obblighi di regolarità contributiva, di comunicazione e di iscrizione al casellario dell'ANAC;
- all'obbligo di assicurazione per lo svolgimento delle prestazioni professionali.

È stato abrogato il comma residuale 18 dell'art. 1 del D.L. 32/2019 (decreto Sblocca Cantieri) che prevedeva la possibilità fino al 31 dicembre 2023 di sospensione degli obblighi previsti:

- al comma 6, articolo 105 (indicazione terna subappaltatori);
- del terzo periodo del comma 2 dell'articolo 174 (indicazione terna subappaltatori);
- delle verifiche in sede di gara, di cui all'articolo 80 riferite al subappaltatore.

Vi sono poi ulteriori disposizioni, che riportiamo di seguito, e che riguardano i soli lavori.

Innanzitutto, la Legge di bilancio 2022 interviene sul tema delle **compensazioni ai prezzi per l'aumento dei costi dei materiali da costruzione**. Più precisamente, i commi 398 e 399 dell'art. 1 prevedono che la compensazione prevista all'art. 1-septies del D.L. 73/2021 non sia più riferita al primo semestre del 2021, ma a tutto l'anno 2021. Per far fronte alla suddetta estensione, il Fondo compensazioni è stato ampliato per ulteriori 100 milioni di euro per il 2022.

Le rilevazioni dei prezzi per tutto l'anno saranno effettuate dal MIMS entro il 31 marzo 2022 e lo stesso, attraverso decreto, indicherà le variazioni percentuali, in aumento o in diminuzione, superiori all'8%, verificatesi nell'anno 2021.

Di conseguenza, cambia anche il periodo entro il quale le lavorazioni per cui si richiede la compensazione devono essere state contabilizzate o allibrate, passando dal 1 gennaio 2021 al 31 dicembre 2021.

Non risultano modificate, invece, le regole procedurali per accedere alla compensazione, sicché resta ferma la possibilità di presentare istanza di compensazione alle stazioni appaltanti entro 15 giorni dalla pubblicazione del nuovo decreto variazioni.

Per quanto riguarda il Supporto giuridico erogato nell'ambito del Servizio contratti pubblici è stato reso il parere n. 1058/2021 che ha specificato alcuni aspetti in merito alle linee guida del Consiglio superiore dei lavori pubblici sul cosiddetto PFTE, ossia sull'applicazione delle linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC, adottate come previsto dall'art. 48, comma 7 del D.L. 77/2021. Più precisamente, **«la verifica preventiva di primo livello di cui si parla nelle linee guida, è finalizzata a facilitare l'esame dei "membri esperti" del Consiglio Superiore dei lavori pubblici**. Questa è effettuata dall'Organo consultivo stesso – presumibilmente attraverso la "struttura di supporto" indicata all'articolo 45, comma 4 del DL 77/2021 – onde verificare "preventivamente", quindi prima dell'esame di merito, quanto indicato nei sette punti elencati nella Linea guida. La predetta verifica preventiva di primo livello non deve essere confusa con la "verifica" eseguita ai sensi dell'articolo 26 del vigente Codice dei contratti (d.lgs. n. 50/2016) che avviene, invece, in una fase successiva come specificato a pag. 23 delle linee guida».

Sul tema invece dei **compensi dei componenti del Collegio consultivo tecnico** è intervenuta, di recente, la legge 29 dicembre 2021, n. 233, di conversione del D.L. 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose. In particolare, l'art. 6-quater apporta delle modifiche all'art. 6, comma 7 del D.L. 76/2020 che disciplina il Collegio consultivo tecnico,

imponendo delle soglie massime per i compensi dei membri del collegio, espresse in percentuali in relazione al valore dell'appalto. Nella sua precedente formulazione, infatti, l'art. 6, comma 7 prevedeva che «i componenti hanno diritto a un compenso a carico delle parti e proporzionato al valore dell'opera, al numero, alla qualità e alla tempestività delle determinazioni».

Ad ultimo, il ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, con decreto n. 12 del 17 gennaio 2022, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 6 del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ha adottato le **linee guida per l'omogenea applicazione, da parte delle stazioni appaltanti, delle disposizioni in materia di Collegio consultivo tecnico**, di cui all'Allegato A) del decreto stesso. Il decreto, unitamente all'allegato che ne costituisce parte integrante, sarà trasmesso ai competenti organi di controllo e pubblicato nella GU della Repubblica italiana e sul sito del ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili. Le linee guida sono volte a definire i requisiti professionali e i casi di incompatibilità dei membri e del presidente del Collegio consultivo tecnico, i criteri preferenziali per la loro scelta, i parametri per la determinazione dei compensi rapportati al valore e alla complessità dell'opera, nonché all'entità e alla durata dell'impegno richiesto e al numero e alla qualità delle determinazioni assunte, le modalità di costituzione e funzionamento del collegio e il coordinamento con gli altri istituti consultivi, deflattivi e contenziosi esistenti. Con il medesimo decreto, è istituito presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un osservatorio permanente per assicurare il monitoraggio dell'attività dei collegi consultivi tecnici.



Capitolo 2

Approfondimenti tematici

2.1 - L'evoluzione della tutela dei lavoratori nei contratti pubblici e il caso dell'Emilia-Romagna

Il Codice dei contratti pubblici vigente disciplina i contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture e lavori nonché i concorsi pubblici di progettazione.

Come è ormai noto in questo contesto, il legislatore ha previsto che le stazioni appaltanti debbano inserire nella disciplina di gara delle specifiche clausole sociali finalizzate a garantire e favorire la stabilità occupazionale del personale impiegato.

Il Codice dispone, all'art. 50, che **per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, i bandi, gli avvisi e gli inviti, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, dovranno prevedere una specifica clausola sociale volta a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato.** Questa previsione integra e si aggiunge all'obbligo per l'appaltatore e il subappaltatore di applicare i contratti collettivi strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto.

Occorre aggiungere che il Codice, all'art. 3, definisce **le clausole sociali come disposizioni normative che impongono a un datore di lavoro il rispetto di determinati standard di protezione sociale e del lavoro come condizione per svolgere attività economiche in appalto o in concessione o per accedere a benefici di legge e agevolazioni finanziarie.**

Pertanto, se da una parte l'art. 50 del D.Lgs. n. 50/2016 circoscrive il proprio ambito di applicazione alla tutela del mantenimento del posto di lavoro in caso di cambio di appalto, con l'obiettivo di salvaguardare la stabilità occupazionale e la professionalità dei lavoratori utilizzati dall'impresa uscente, dall'altra l'art. 30 del D.Lgs. n. 50/2016 consente, invece, alle stazioni appaltanti di valorizzare aspetti ulteriori rispetto alla mera tutela occupazionale dei lavoratori dell'impresa uscente.

Per aiutare le stazioni appaltanti nell'applicazione delle clausole sociali, l'ANAC nel 2019 ha approvato le Linee guida n. 13, che contengono indicazioni, non vincolanti, circa le modalità di applicazione e di funzionamento dell'istituto della clausola sociale e stabiliscono che il concorrente allegghi alla documentazione di gara un progetto di assorbimento, al fine di illustrare le modalità di cui sopra, con particolare riferimento al numero dei lavoratori che beneficeranno della stessa e al relativo inquadramento e trattamento economico.

Pur nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea, che ha tracciato precisi ambiti di operatività delle tutele sociali definite dagli Stati membri, il legislatore nazionale ha posto l'accento sul difficile equilibrio tra stabilità occupazionale e libertà d'impresa.

In via generale, come è noto, la giurisprudenza ha ritenuto che la ratio della clausola sociale,

al fine di integrare i dipendenti dell'appaltatore uscente, vada ponderata con l'organizzazione dell'impresa subentrante.

Come emerge dal quadro sopra delineato, le stazioni appaltanti possono promuovere azioni volte alla tutela dei lavoratori nei contratti pubblici, muovendosi negli spazi di discrezionalità consentiti dall'assetto normativo in materia.

Sul punto, occorre segnalare **l'esperienza della regione Emilia-Romagna che ha stipulato un Protocollo di legalità nel novembre 2021**. Tale protocollo si contraddistingue per la concretezza delle attività previste.

Tra gli obiettivi primari del protocollo vi è il contrasto ai tentativi di infiltrazione alla criminalità organizzata. Particolare attenzione viene prestata alla presenza di imprese irregolari e cooperative spurie, caporalato, evasione fiscale e contributiva, irregolarità contrattuali. Tutti elementi, questi, che indeboliscono la crescita economica, la coesione sociale, la credibilità delle istituzioni pubbliche e la qualità del lavoro nei territori dell'Emilia-Romagna.

Occorre invece promuovere la qualità del lavoro e la prevenzione a tali fenomeni.

A questo fa riferimento la questione dei diritti dei lavoratori: il protocollo prevede l'applicazione della clausola sociale, a tutela dei lavoratori nella dinamica degli appalti; la disciplina e i limiti del subappalto e il riconoscimento dello stesso trattamento salariale e le misure di sicurezza per i lavoratori delle imprese appaltanti.

Con il protocollo viene anche assicurato l'impegno da parte delle stazioni appaltanti a effettuare un confronto preventivo all'avvio delle procedure di appalto con i soggetti firmatari e le organizzazioni sindacali firmatarie, da svolgersi nell'ambito delle consultazioni preliminari di mercato previste dal Codice dei contratti pubblici, sempre a garanzia dei lavoratori.

A sostegno della legalità vengono anche rafforzati i requisiti qualitativi e reputazionali nelle procedure di assegnazione degli appalti, incentivando imprese e operatori economici più affidabili, iscritti agli elenchi di merito.

Previste anche quote premialità per le imprese per aderire ad un sistema di controlli e vigilanza nelle fasi esecutive degli appalti, con il coinvolgimento attivo delle organizzazioni sindacali.

Si incentiva inoltre, per l'aggiudicazione degli appalti, l'offerta economicamente più vantaggiosa basata sul miglior rapporto qualità/prezzo, invece del criterio del minor prezzo. L'obiettivo è, dunque, quello di privilegiare la qualità sulla questione economica.

La regione Emilia-Romagna si è impegnata, inoltre, a istituire una banca dati degli appalti, che contenga anche un registro dei subappaltatori e subaffidatari, a disposizione delle organizzazioni sindacali firmatarie del protocollo.

L'inserimento di consultazioni preliminari con il mercato prima della gara tra le stazioni appaltanti, i soggetti firmatari e le organizzazioni sindacali; l'obbligatorietà di applicazione da parte di tutte le imprese coinvolte a qualsiasi titolo (appaltatori, affidatari, subappaltatori, sub affidatari) dei contratti di lavoro nazionali e territoriali; il riconoscimento degli stessi diritti ai lavoratori delle imprese appaltanti e l'inserimento di premialità per le imprese per un sistema

di controlli e vigilanza nelle fasi esecutive. Infine, la realizzazione di una banca dati degli appalti, con un registro di subappaltatori e sub affidatari. L'intesa è stata siglata dalla regione Emilia-Romagna e dai rappresentanti dei sindacati CGIL, CISL e UIL.

2.2 - I criteri premiali nelle Linee guida per le pari opportunità di genere e generazionali e l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici del PNRR

Di recente sono state adottate importanti misure legislative, non direttamente relative alla clausola sociale, ma comunque volte alla tutela del lavoro e dei lavoratori. **I criteri di valutazione delle offerte negli appalti pubblici possono costituire uno strumento utile di politiche pubbliche promozionali: si tratta ormai di una tendenza consolidata in materia ambientale, ma che si sta sempre più rafforzando anche con riferimento ad aspetti sociali.**

In particolare, sulla GU n. 309 del 30 dicembre 2021 è stato pubblicato il decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, dipartimento per le Pari Opportunità del 7 dicembre 2021, recante "Adozione delle linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC".

Si tratta delle linee guida contemplate dal comma 8 dell'art. 47 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (decreto Semplificazioni-bis). Il richiamato comma demanda, infatti, a specifiche linee guida la definizione di orientamenti in ordine alle modalità e ai criteri applicativi delle disposizioni di cui allo stesso articolo, con l'indicazione di misure premiali e modelli di clausole da inserire nei bandi di gara differenziati per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto.

Nella redazione delle linee guida si è tenuto conto del rilevante sforzo di innovazione che l'art. 47 richiede tanto alle stazioni appaltanti, quanto agli operatori economici. Gli obiettivi di miglioramento dei tassi di occupazione femminile e giovanile che si intendono perseguire con questo dispositivo determineranno infatti modifiche significative nell'esercizio della funzione di committenza pubblica e adeguamenti nell'organizzazione del lavoro delle aziende fornitrici di beni e servizi e di quelle aggiudicatrici di lavori pubblici.

In generale, l'art. 47 del decreto Semplificazioni-bis contiene disposizioni volte a favorire le pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in relazione alle procedure afferenti alla stipulazione di contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR di cui al Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, e dal PNC.

L'art. 47, comma 2, introduce una nuova causa di esclusione dalle gare, applicabile a tutte le procedure avviate dopo l'entrata in vigore del decreto Semplificazioni-bis per investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte a valere sulle risorse del PNRR o del PNC. In particolare, **gli operatori economici pubblici e privati con oltre 50 dipendenti devono produrre, a pena**

di esclusione dalla gara, una copia dell'ultimo rapporto sulla situazione del personale che essi sono tenuti a redigere ai sensi dell'art. 46 del Codice delle pari opportunità di cui al D.Lgs. n. 198/2006, con attestazione della sua conformità a quello eventualmente già trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e ai consiglieri regionali di parità.

L'art. 47, comma 3, **impone agli operatori economici che occupano un numero pari o superiore a 15 dipendenti e non superiore a 50 di consegnare alla stazione appaltante, entro 6 mesi dalla conclusione del contratto, una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni** ed in relazione allo stato delle assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta.

La mancata produzione della relazione comporta l'applicazione delle penali di cui all'art. 47, comma 6, da commisurarsi in base alla gravità della violazione e proporzionali rispetto all'importo del contratto o alla prestazione dello stesso, nonché l'impossibilità di partecipare in forma singola ovvero in raggruppamento temporaneo, per un periodo di dodici mesi, ad ulteriori procedure di affidamento afferenti agli investimenti pubblici finanziati con le risorse derivanti da PNRR e PNC.



Ai sensi dell'art. 47, comma 3-bis, **gli operatori economici che occupano un numero pari o superiore a 15 dipendenti sono tenuti, entro 6 mesi dalla conclusione del contratto, a consegnare alla stazione appaltante una relazione che chiarisca l'avvenuto assolvimento degli obblighi previsti** a carico delle imprese dalla legge n. 68/1999, e illustri eventuali sanzioni e provvedimenti imposti a carico delle imprese nel triennio precedente la data di scadenza della presentazione delle offerte. L'operatore economico è altresì tenuto

a trasmettere la relazione alle rappresentanze sindacali aziendali. Anche in questo caso, la mancata produzione della relazione comporta l'applicazione delle penali di cui all'art. 47, comma 6, da commisurarsi in base alla gravità della violazione e proporzionali rispetto all'importo del contratto o alla prestazione dello stesso. Tale obbligo, previsto dal comma 3-bis, si aggiunge a quello già previsto, in via generale, dall'art. 17 della legge n. 68/1999.

Come già previsto dall'art. 80, comma 5, lettera i) del D.Lgs. n. 50/2016, l'art. 47, comma 4, ribadisce che costituisce causa di esclusione dell'operatore economico dalla procedura di gara, il mancato rispetto, al momento della presentazione dell'offerta, degli obblighi in materia di lavoro delle persone con disabilità di cui alla legge n. 68/1999. Ai sensi del comma 4 dell'art. 47, inoltre, le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento, come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, la parità di genere e l'assunzione di giovani con età inferiore a trentasei anni e donne.

Il comma 5 del medesimo art. 47 individua alcune tipologie di clausole di premialità, prevedendo che possa essere prevista l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che:

- nei tre anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori ai sensi dell'art. 44 del D.Lgs. n. 286/1998, dell'art. 4 del D.Lgs. n. 215/2003, dell'art. 4 del D.Lgs. n. 216/2003, dell'art. 3 della legge n. 67/2006, degli artt. 35 e 55-quinquies del D.Lgs. n. 198/2006 e dell'art. 54 del D.Lgs. n. 151/2001;
- utilizzi o si impegni a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro;
- si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, persone con disabilità, giovani con età inferiore a trentasei anni e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali;
- abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali;
- abbia, nell'ultimo triennio, rispettato gli obblighi di cui alla legge n. 68/1999, in materia di lavoro delle persone con disabilità;
- abbia presentato o si impegni a presentare, per ciascuno degli esercizi finanziari ricompresi

nella durata del contratto di appalto, una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 254/2016.

Il comma 7 dell'art. 47 prevede due tipologie di deroga alle misure stabilite nel comma 4 del medesimo articolo. La prima deroga consiste nella possibilità per le stazioni appaltanti di escludere l'inserimento, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, dei requisiti di partecipazione di cui al comma 4, mentre la seconda corrisponde alla possibilità per le stazioni appaltanti di stabilire una quota inferiore al 30% delle predette assunzioni, che può quindi essere ridotta a una percentuale più bassa.

Ai sensi dell'art. 47, comma 9, sul profilo del committente, nella sezione Amministrazione trasparente, sono pubblicati, ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. n. 50/2016:

- il rapporto sulla situazione del personale, di cui all'art. 46 del D.Lgs. n. 198/2006 (art. 47, comma 2);
- la relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile (art. 47, comma 3);
- la dichiarazione circa il rispetto delle norme che disciplinano il diritto al lavoro delle persone con disabilità, di cui all'art. 17 della legge n. 68/1999 (art. 47, comma 3-bis).

Con riferimento alla disciplina speciale dettata dall'art. 47 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni in legge 29 luglio 2021, n. 108, uno dei temi più interessanti è il rapporto con la disciplina generale delle clausole sociali di cui all'art. 50 del D.Lgs. n. 50/2016. Tra le indicazioni di maggiore rilievo si segnala, ad esempio, la definizione del criterio di calcolo della quota del 30% di assunzioni da destinare a nuova occupazione giovanile e femminile, previsto dal comma 4 dell'art. 47.

Per l'applicazione di questa disposizione normativa, le linee guida stabiliscono che «l'obbligo è finalizzato a garantire un incremento sia dei lavoratori giovani sia delle lavoratrici e pertanto la percentuale di incremento deve essere assicurata con riferimento ad entrambe le tipologie. Fatte salve le deroghe di cui al comma 7, va dunque, ad esempio, esclusa un'azienda che si impegna all'incremento del 30 per cento componendolo con il 20 per cento di giovani e il 10 per cento di donne, salvo che queste percentuali non rispecchino i criteri per l'applicazione delle deroghe indicati di seguito. Diversamente, invece, va, ad esempio, ammessa l'azienda che garantisce l'impegno con assunzioni che, sebbene nominalmente non superino la percentuale del 30 per cento, garantiscono tuttavia il target con un numero inferiore di unità in tutto o in parte caratterizzate dal doppio requisito di genere ed età (30 per cento di donne con meno di 36 anni oppure 20 per cento di donne con meno di 36 anni, 10 per cento di donne di almeno 36 anni e 10 per cento di uomini con meno di 36 anni). In termini assoluti, ad esempio, l'aggiudicatario che assume 20 persone rispetterà le quote previste non solo nel

caso in cui assuma 6 uomini con meno di 36 anni e 6 donne con almeno 36 anni, ma anche qualora assuma 6 donne con meno di 36 anni oppure 4 donne e 2 uomini con meno di 36 anni e 2 donne con almeno 36. (...)

Ai fini dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 47, comma 4, le stazioni appaltanti e gli operatori economici faranno riferimento alle seguenti indicazioni:

- in ordine alla platea di lavoratori da considerare per il calcolo della percentuale si deve fare riferimento al numero complessivo di nuove assunzioni da impiegare lungo l'arco temporale di esecuzione del contratto;
- le assunzioni da destinare a occupazione giovanile e femminile si identificano con il perfezionamento di contratti di lavoro subordinato disciplinati dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale».

Altro punto di particolare interesse è quello relativo agli schemi di clausole da inserire nei bandi di gara e ai criteri di attribuzione dei punteggi premiali contenuti nei punti 8 e 9 delle citate linee guida.

Le stazioni appaltanti che intendono avviare procedure finalizzate alla stipula di contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, dovranno integrare il nuovo bando-tipo ANAC n. 1/2021 e gli altri documenti di gara con la disciplina speciale dettata dagli artt. 47, 48 e 50 del D.L. 77/2021.

Per concludere la disamina delle linee guida, è utile richiamare un passaggio contenuto all'interno delle stesse, in relazione al grande sforzo di innovazione che l'art. 47 richiede tanto alle stazioni appaltanti quanto agli operatori economici, secondo il quale: **«gli obiettivi di miglioramento dei tassi di occupazione femminile e giovanile che si intendono perseguire determineranno significative modifiche nell'esercizio della funzione di committenza pubblica e adeguamenti nell'organizzazione del lavoro delle aziende fornitrici e sarà dunque necessario esercitare, una osservazione attenta della prima applicazione della disciplina, in modo da valutare la capacità delle stazioni appaltanti di declinare nella specificità delle singole procedure di gara i dispositivi colti ad assicurare i meccanismi di incremento occupazionale previsti dall'articolo 47».**

2.3 - Focus in materia di subappalto

Si definisce subappalto il contratto stipulato tra un appaltatore e un terzo attraverso il quale il primo incarica il secondo di eseguire una determinata prestazione, assunta dall'appaltatore.

La disciplina del subappalto in ambito pubblicistico è stata oggetto di un ampio dibattito che ha coinvolto parti sociali e istituzioni, in ragione delle ricadute che da tale rapporto contrattuale derivano in tema di concorrenza, legalità, tutela dei lavoratori e che interessano le istituzioni,

le stazioni appaltanti, il mondo datoriale e quello sindacale. Per una trattazione completa del subappalto, come oggi disciplinato dal Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50, occorre avviarne una disamina muovendo dalla definizione in senso civilistico dello strumento, approfondendo la disciplina europea del subappalto, per approdare al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108 (decreto Semplificazioni-bis) che ha profondamente riformulato l'articolo 105 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.

■ **La nozione di subappalto in senso civilistico.**

L'art. 1656 del Codice civile recita: «L'appaltatore non può dare in subappalto l'esecuzione dell'opera o del servizio, se non è stato autorizzato dal committente».

Dalla disposizione normativa viene immediatamente in rilievo la necessità dell'autorizzazione, rilasciata dal committente, con la finalità di tutelare l'interesse di questi a che le prestazioni, lavori o servizi, non vengano materialmente eseguiti da altra impresa senza l'assenso del committente stesso.

L'assenso del committente al subappalto va inteso come mera autorizzazione, essendo diretto l'articolo 1656 c.c. a tutelare l'interesse del committente stesso – con riguardo all'intuitus personae, che ha determinato l'individuazione di un certo soggetto per eseguire determinate prestazioni – e non già a costituire un nuovo e diverso rapporto tra committente e subappaltatore; ne consegue che, nonostante l'autorizzazione, il subappalto resta un rapporto obbligatorio che intercorre tra appaltatore e subappaltatore, al quale il committente è estraneo, non acquistando diritti e non assumendo obblighi verso il subappaltatore.

L'articolo 1656, inoltre, non richiede che il consenso del committente sia specificamente riferito ad un determinato soggetto e non esclude, quindi, che esso sia preventivo e generico; l'autorizzazione è l'espressione della fiducia che il committente ha riposto nell'appaltatore che si estende alla bontà e oculatezza della scelta del subappaltatore o dei subappaltatori. In tema di appalto, la consapevolezza, o anche il consenso, sia antecedente, sia successivo, espresso dal committente per l'esecuzione, in tutto o in parte, delle opere in subappalto, valgono soltanto a rendere legittimo, ex articolo 1656 del Codice civile, il ricorso dell'appaltatore a tale modalità di esecuzione della propria prestazione e non anche a instaurare alcun diretto rapporto tra committente e subappaltatore. Ne consegue che, in difetto di diversi accordi, il subappaltatore risponde della relativa esecuzione nei confronti del solo appaltatore e, correlativamente, solo verso quest'ultimo, e non anche nei confronti del committente, può rivolgersi ai fini dell'adempimento delle obbligazioni, segnatamente di quelle di pagamento derivanti dal subcontratto in questione.

Il subappalto viene, pertanto, considerato un contratto derivato in quanto, con esso, l'appaltatore incarica un terzo di eseguire, in tutto o in parte, l'opera o il servizio che egli ha assunto. Il carattere derivato del subappalto non implica che patti e condizioni del contratto di appalto si trasfondano nello stesso, che conserva la sua autonomia, con la conseguenza che le parti di esso possono bene regolare il rapporto in modo difforme

da quello del contratto di appalto, stabilendo condizioni, modalità e clausole diverse da quelle che nel contratto base trovano applicazione.

Elemento naturale del contratto di subappalto, al pari del contratto di appalto, è quello dell'autonomia del subappaltatore nell'esecuzione delle opere affidategli dall'appaltatore principale, con la conseguenza che la responsabilità del subappaltatore nei confronti dell'originario committente può essere affermata solo se ed in quanto lo stesso, nell'esecuzione dell'opera, si sia discostato da quanto previsto nel contratto di subappalto. In assenza di deroga pattizia a tale autonomia, il contratto di subappalto fa piena prova degli impegni assunti dal subappaltatore per cui delle eventuali discordanze, fra quanto stabilito nel contratto di appalto e quanto nel contratto di subappalto circa l'esecuzione dell'opera, è il subappaltante che deve rispondere nei confronti del committente.

Gli arresti giurisprudenziali sopra evidenziati ben delineano gli elementi del subappalto che, come si vedrà di seguito, sono riscontrabili, pur con alcune differenziazioni, nella vigente disciplina pubblicistica così come definita dal Codice dei contratti pubblici e in particolare con il novellato articolo 105 del Codice.



■ **La nozione del subappalto in senso pubblicistico.**

L'approfondimento in oggetto, si avvia e tiene conto della disciplina del subappalto contenuta nell'articolo 118 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, delle disposizioni della Direttiva 2014/24/UE e gli arresti della Corte di giustizia europea, per terminare con l'analisi dell'attuale formulazione dell'articolo 105 del D.Lgs. 50/2016, come novellato dal decreto Semplificazioni-bis.

In termini generali, può affermarsi che nel settore degli appalti pubblici, il principio di personalità dell'esecuzione appare maggiormente pregnante rispetto al settore privato, come si evince sia dall'abrogato Codice (art. 118 del D.Lgs. n. 163/2006, che nel

vigente Codice (art. 105 del D.Lgs n. 50/2016). Il giudice amministrativo ha avuto modo di affermare che la «maggiore flessibilità in sede di acquisizione degli appalti pubblici (si pensi all'istituto dell'avvalimento), indotta dalla normativa comunitaria in vista dell'obiettivo dell'eliminazione di ingiustificati vincoli anticoncorrenziali, non trova analoga estensione nella fase esecutiva, stante l'esigenza di preservare tale momento da vicende anomale sintomatiche di una gestione non trasparente delle commesse pubbliche, se non di vere e proprie infiltrazioni criminali, ovvero che potrebbero indurre la creazione di un mercato parallelo degli appalti».

Se ciò corrisponde al vero, si palesa la motivazione per cui la disciplina pubblicistica del subappalto lasci intatto il potere autorizzatorio del committente pubblico, alla stessa stregua del committente privato, pur limitandone la portata, in quanto la stazione ammette il subappalto al ricorrere di determinate condizioni, quali l'assenza di divieti in capo al potenziale subappaltatore a contrattare con la pubblica amministrazione e la preventiva indicazione da parte del concorrente della volontà di ricorrere al subappalto. In ambito pubblicistico risulta quindi delineata una "discrezionalità amministrativa" molto ridotta entro cui il committente possa procedere alla ponderazione degli interessi in gioco. Sul tema, il giudice amministrativo ha precisato che «a fronte della richiesta dell'appaltatore di poter affidare in subappalto parte dell'opera, esso committente è chiamato anzitutto a verificare l'insussistenza dei ricordati divieti di legge e, in caso positivo, a decidere se (e soltanto se) l'esecuzione potrebbe trarre giovamento dal coinvolgimento di un'altra impresa (ad esempio, perché specializzata in talune lavorazioni). Ne segue che le disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici costituiscono un costruito normativo di diritto privato speciale, operando quali limiti all'esercizio di un potere permissivo negoziale».

L'analisi delle prerogative e degli obblighi del committente pubblico, operata dalla giurisprudenza amministrativa e sopra riportata, risulta, anche a seguito della novellata disciplina del subappalto, attuale ed applicabile. Viene, infatti, in evidenza che, a fronte di una ammissibilità del subappalto palesata nella *lex specialis* di gara e di una indicazione del concorrente di volervi ricorrere, venga compressa l'attività discrezionale della stazione appaltante in merito all'esercizio della potestà autorizzatoria, di cui rimane titolare, al subappalto stesso. Resta il limite normativo sopra descritto per l'autorizzazione al subappalto, difatti nella richiamata pronuncia si riconosce che «le norme pubblicistiche sul subappalto intendono perseguire finalità, quali la prevenzione da infiltrazioni criminali e la tendenziale stabilità dell'esecutore, bensì inerenti al settore delle commesse pubbliche, ma non incompatibili con le esigenze avute di mira dal diritto comune, ivi inclusa quella, comune ad ogni tipo di appalto, che l'opera venga realizzata a regola d'arte».

Da ciò discende che la differenza tra la disciplina privatistica e pubblicistica del subappalto, attualmente riscontrabile, risiede nella valenza che assume l'autorizzazione al subappalto da parte del committente pubblico che opera come rimozione di un limite alla scelta, effettuata dall'appaltatore quale responsabile dell'esecuzione del contratto, di una determinata modalità esecutiva. Mentre la ratio della previsione contenuta all'art. 1656

cod. civ. si collega alla natura fiduciaria del contratto d'appalto, pertanto il committente è chiamato a valutare unicamente e liberamente la compatibilità del subappalto con il proprio interesse a veder realizzata l'opera appaltata a regola d'arte, l'autorizzazione di stampo pubblicistico è istituito manifestamente preordinato, anche, al perseguimento di interessi pubblici ulteriori.

Nel dirimere una questione afferente al subappalto, il Consiglio di Stato ritiene che la normativa riconduce la valutazione della stazione appaltante, da un lato, all'insussistenza dei divieti di subappalto stabiliti dalla legge (come integrati dalla disciplina speciale riferita alla singola procedura, secondo la vigente disciplina di cui si tratterà infra), e per altro verso all'accertamento della sussistenza delle condizioni cui la stessa norma subordina l'ammissibilità del subappalto medesimo: che la richiesta sia conforme all'indicazione delle prestazioni subappaltabili fornita in sede di offerta, che il subappaltatore sia in possesso dei requisiti di qualificazione, che siano praticati (secondo l'abrogato Codice dei contratti pubblici) con un minimo ribasso consentito i medesimi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione. La disposizione conferisce all'amministrazione un potere di controllo avente finalità di ordine pubblico ed inteso a prevenire il rischio di infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche.

Altro tratto di differenziazione con la disciplina privatistica, risiede nella posizione della stazione appaltante che, lungi dall'essere totalmente assimilabile a quella di un committente privato, risulta condizionata da esigenze pubblicistiche, quale quella di "procedimentalizzare" la fase che precede la stipula dei contratti delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di rendere trasparente e imparziale la scelta del contraente, in modo da evitare il rischio di abusi e distorsioni in conseguenza della particolare posizione del soggetto pubblico e al tempo stesso garantire che la scelta medesima sia la più rispondente al criterio del corretto, o più precisamente del miglior impiego possibile, delle risorse pubbliche per il soddisfacimento dei bisogni della collettività. L'interesse pubblico emerge, tuttavia, non solo in fase di scelta del contraente, bensì anche nella successiva fase di esecuzione del contratto, condizionandone alcuni momenti che non risultano tese, unicamente, a tutelare l'interesse dell'amministrazione committente all'immutabilità dell'affidatario, sostanzialmente omologo a quello privato tutelato dall'art. 1656 c.c., ma tendono ad evitare che nella fase esecutiva del contratto si pervenga, attraverso modifiche sostanziali dell'assetto d'interessi scaturito dalla gara pubblica, a vanificare proprio quell'interesse pubblico che ha imposto lo svolgimento di una procedura selettiva e legittimato l'individuazione di una determinata offerta come la più idonea a soddisfare le esigenze della collettività cui l'appalto è preordinato. L'attività autorizzativa del committente pubblico è chiaramente espressione di poteri pubblicistici di natura autoritativa. Il tratto comune della disciplina privatistica e pubblicistica è dato dall'aver imposto, attraverso lo strumento dell'autorizzazione al subappalto, un divieto di alterazione, senza il reciproco consenso delle parti, dei rapporti inizialmente convenuti.

Il vigente ordinamento, perseguendo la ratio che l'appaltatore individuato dalla parte sia il soggetto che dovrà eseguire con la propria organizzazione i servizi o i lavori affidati non vieta tout court il ricorso al subappalto in quanto, al ricorrere di determinate condizioni, sub affidare l'esecuzione delle prestazioni, o di una parte di esse, potrebbe assicurare una migliore funzionalità dell'opera o una migliore erogazione del servizio.

L'autorizzazione al subappalto rappresenta il "mezzo", individuato dal legislatore, attraverso il quale si realizza un bilanciamento tra la libertà di organizzazione dell'impresa e l'interesse perseguito dal committente, pur con le differenziazioni che interessano gli ambiti pubblicistico e privatistico.

■ **Il subappalto nell'abrogato Codice dei contratti pubblici.**

I punti essenziali rinvenibili dall'articolo 118 del D.Lgs. 163/2006 sono:

- l'obbligo per i soggetti affidatari di eseguire in proprio le opere o i lavori, i servizi, le forniture compresi nel contratto;
- il divieto di cessione del contratto;
- la subappaltabilità di tutte le prestazioni inserite nel contratto;
- il limite all'affidamento in subappalto individuato nella misura del 30% dell'importo complessivo del contratto;
- l'indicazione da parte del concorrente delle parti di prestazioni in sede di offerta;
- il deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante almeno 20 giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative prestazioni;
- la trasmissione da parte del concorrente della certificazione attestante il possesso da parte del subappaltatore dei requisiti di qualificazione;
- la dichiarazione del subappaltatore di essere in possesso dei requisiti di ordine generale;
- la non sussistenza di misure di prevenzione nei confronti del subappaltatore;
- l'ipotesi per procedere al pagamento diretto del subappaltatore mediante previsione espressa nel contratto oppure, in alternativa, trasmissione al committente della copia delle fatture quietanzate oppure per crisi di liquidità finanziaria dell'affidatario indipendente da eventuali previsioni contrattuali;

- l'obbligo per l'affidatario di praticare, per le prestazioni affidate in subappalto, gli stessi prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione, con ribasso non superiore al 20%;
- l'obbligo per l'affidatario di osservare il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni e responsabilità, in solido, dell'osservanza degli obblighi da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto;
- il coordinamento in capo all'affidatario dei piani di sicurezza predisposti per l'esecuzione di tutte prestazioni;
- l'autorizzazione al subappalto da parte del committente entro 30 giorni dalla richiesta di affidare prestazioni in subappalto da parte dell'affidatario, vige il silenzio assenso;
- assimilati al subappalto i contratti avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2% dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50% dell'importo del contratto da affidare;
- la non configurabilità di subappalto in caso di affidamento di attività specifiche a lavoratori autonomi o in caso di subfornitura a catalogo di prodotti informatici.



Senza dilungare la trattazione del tema con riferimento all'abrogato D.Lgs. 163/2006, occorre evidenziare come il legislatore abbia indicato una serie di limitazioni all'affidamento in subappalto, nonché imposto alle stazioni appaltanti delle verifiche puntuali in merito al rapporto contrattuale instaurato tra soggetti privati, in forza del quale eseguiranno, ciascuno per quanto convenuto, le prestazioni affidate dal committente pubblico. Per anticipare quanto meglio descritto in seguito, le problematiche che hanno interessato il subappalto afferenti alla rispondenza ai principi del trattato interessano il limite generalizzato al subappalto e gli obblighi normativi che incidono sull'autonomia negoziale delle parti privati con riferimento al valore delle prestazioni dedotte nel contratto di subappalto da questi stipulato.

■ **I principi espressi della Corte di giustizia dell'Unione europea sul subappalto.**

Occorre premettere che la disposizione normativa, nella sua formulazione originaria, contenuta nell'articolo 105 del D.Lgs. 50/2016 ricalcava quanto previsto nell'articolo 118 del D.Lgs. 163/2006 con l'innesto di alcune previsioni discendenti dalla Direttiva 2014/24/UE, quali ad esempio l'indicazione, in gara, della terna subappaltatori e comunque lasciava inalterata la disciplina concernente il limite generalizzato al subappalto e quella inerente i prezzi contrattuali convenuti nel contratto di subappalto stipulato tra l'affidatario e il subappaltatore. L'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici è stato oggetto di numerose modifiche, da ultimo è intervenuto il D.L. 77/2021 e la relativa legge di conversione che, come si legge nella relazione illustrativa al decreto Semplificazioni bis, contiene una serie di disposizioni che mirano a risolvere le criticità riscontrate in merito alla compatibilità della disciplina interna del subappalto con il diritto eurounitario.

Per meglio analizzare la vigente disposizione normativa del subappalto è necessario richiamare gli arresti della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla questione e in particolare, le sentenze rese nelle cause: C-63/18 (sez. V, sentenza 26 settembre 2019), C-402/18 (sez. V, 27 novembre 2019), C-395/18 (sez. V, 30 gennaio 2020).

Tali sentenze hanno ritenuto la contrarietà della normativa italiana al principio di proporzionalità, con particolare riguardo:

- al limite del 30% della quota di appalto subappaltabile, riferita indifferentemente a tutti i contratti;
- al limite generale della possibilità di ribassare i prezzi applicabili alle prestazioni subappaltabili oltre al 20%;
- all'esclusione automatica del concorrente per carenza dei requisiti del subappaltatore.

Da una lettura attenta delle sentenze, i principi che si traggono:

- ammettono la legittimità delle previsioni che limitano nel ricorso al subappalto, purché non debbano essere applicate a prescindere dal consenso (rectius valutazione) della stazione appaltante e dunque siano poste in maniera generale e astratta (C-63/18);
- riconoscono il diritto per la stazione appaltante di imporre ai concorrenti, nelle loro offerte, di indicare le parti dell'appalto che essi hanno intenzione di subappaltare, i subappaltatori proposti e conseguentemente di vietare il ricorso ai subappaltatori dei quali non sia stata in grado di verificare le capacità in occasione della valutazione delle offerte e della selezione dell'aggiudicatario, senza tuttavia ammettere l'esclusione automatica del concorrente per cause o situazioni imputabili ai subappaltatori (C-395/18);
- evidenziano come sia precluso l'individuazione di un limite generale e astratto alla possibilità di ribassare i prezzi applicabili alle prestazioni subappaltate oltre il 20% rispetto ai prezzi risultanti dall'aggiudicazione (C-402/18).

In relazione ai sopra indicati principi si può affermare, quanto al primo punto, che il legislatore interno ha apportato importanti modificazioni alla disciplina relativa alle limitazioni al ricorso al subappalto, inserendo una serie di previsioni che saranno meglio analizzate in seguito e che hanno destato alcune perplessità sulla effettiva e piena rispondenza del nuovo disposto normativo al diritto eurounitario.

In relazione al secondo, la logica perseguita dal legislatore è stata quella di superare le criticità in merito all'esclusione automatica del concorrente per carenze in capo al subappaltatore attraverso una sospensione della norma contenuta all'articolo 105, comma 6 del Codice dei contratti pubblici che prevedeva l'indicazione della terna dei subappaltatori e quindi, nei fatti, rendendo priva di effetti la previsione di cui all'articolo 80 del suddetto Codice, nella parte in cui dispone l'esclusione automatica del concorrente per carenze del subappaltatore. Risulta interessante evidenziare che il giudice europeo, nell'argomentare in merito al limite generale al subappalto previsto dalla normativa nazionale, ripercorre le deduzioni del governo italiano il quale ritiene, stante le «circostanze particolari prevalenti in Italia, dove il subappalto ha da sempre costituito uno degli strumenti di attuazione di intenti criminosi», che la limitazione al 30% sia idonea a rendere la partecipazione alle commesse pubbliche meno appetibile per le organizzazioni criminali e, conseguentemente idonea a prevenire il fenomeno dell'infiltrazione mafiosa nelle commesse pubbliche e a tutelare così l'ordine pubblico. Orbene, il giudice europeo, in risposta alle difese nazionali, ammette che «il contrasto al fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici costituisce un obiettivo legittimo, che può giustificare

una restrizione alle norme fondamentali e ai principi generali del Trattato FUE che si applicano nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici», tuttavia ritiene che «una restrizione come quella oggetto del procedimento principale (limite 30%) eccede quanto necessario al raggiungimento di tale obiettivo». Aggiunge la Corte di giustizia che «l'obiettivo perseguito dal legislatore italiano potrebbe essere raggiunto da misure meno restrittive, come l'approccio consistente nell'obbligare l'offerente a fornire nella fase dell'offerta le identità degli eventuali subappaltatori, al fine di consentire all'amministrazione aggiudicatrice di effettuare verifiche nei confronti dei subappaltatori proposti, perlomeno nel caso degli appalti che si ritiene rappresentino un maggior rischio di infiltrazione da parte della criminalità organizzata. D'altronde, dagli elementi forniti alla Corte risulta che il diritto italiano già prevede numerose misure finalizzate espressamente a impedire l'accesso alle gare d'appalto pubbliche alle imprese sospettate di appartenenza mafiosa o di essere comunque collegate a interessi riconducibili alle principali organizzazioni criminali operanti nel paese». In sostanza, il legislatore nazionale ha espunto dall'ordinamento la previsione che, ad avviso della giustizia europea, risultava essere quella che, meglio, poteva perseguire quanto il governo italiano aveva esposto nelle deduzioni, in ordine al contrasto all'infiltrazione di organizzazioni criminali nel sistema delle commesse pubbliche. Senza volere entrare nel merito delle problematiche inerenti l'indicazione della terna dei subappaltatori, riscontrate nella prassi applicativa, o anticipare giudizi in ordine all'eliminazione alla norma che ciò imponeva, si puntualizza solo come il legislatore italiano abbia individuato una terza via nell'attività di rendere compatibile il diritto interno alla disciplina europea del subappalto, meglio trattata infra.

Quanto al terzo e ultimo punto, si ritiene utile, in questa sede, un maggiore approfondimento, evidenziando fin da subito che con il D.L. 77/2021, convertito in L. 108/2021, il limite di ribassare i prezzi applicabili alle prestazioni subappaltate di oltre il 20%, rispetto ai prezzi risultanti dall'aggiudicazione, è stato espunto dall'ordinamento, in pieno accoglimento, pertanto, dell'interpretazione del giudice europeo nella sentenza del 27 novembre 2019, sopra richiamata. L'abrogazione della limitazione suddetta è stata accompagnata dall'inserimento, nell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici, di una serie di disposizioni che regolano il rapporto tra committente, affidatario e subappaltatori che, ad avviso di chi scrive, meglio permettono di perseguire la ratio dell'originaria disposizione del diritto interno.

Come si legge nella sentenza del 27 novembre 2019, resa in riferimento alla causa C-402/18, «un tale limite eccede quanto necessario al fine di assicurare ai lavoratori impiegati nel contesto di un subappalto una tutela salariale. Infatti (...) il limite del 20% non lascia spazio ad una valutazione caso per caso da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dal momento che si applica indipendentemente da qualsiasi presa in considerazione della tutela sociale garantita dalle leggi, dai regolamenti e dai contratti collettivi applicabili ai lavoratori interessati». In sostanza il giudice europeo muove, nuovamente e analogamente a quanto asserito in riferimento al limite precedentemente analizzato del 30%, forti

critiche in ordine all'applicazione generalizzata del limite e alla contestuale preclusione per la stazione appaltante di effettuare una valutazione in merito al rispetto delle tutele, normative e retributive, dei lavoratori impiegati dal subappaltatore, che tenga conto della situazione in concreto e delle specificità dell'appalto o delle tipologie di prestazioni ivi previste. Il giudice europeo corrobora il proprio ragionamento tenendo conto che «il diritto italiano prevede che il subappaltatore sia tenuto, così come l'aggiudicatario, a rispettare pienamente, nei confronti dei propri dipendenti, per le prestazioni effettuate nell'ambito del subappalto, il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionali e territoriali vigenti per il settore e per la zona in cui le prestazioni vengono effettuate. In base ai medesimi elementi, l'aggiudicatario è anche responsabile in solido del rispetto, da parte del subappaltatore, di detta normativa».

Per completezza espositiva si precisa che la Corte di giustizia, con la sentenza in commento, analizza la questione della limitazione al 20% su prezzi di aggiudicazione tenendo a riferimento altre due argomentazioni sollevate dal Governo nazionale, quali la redditività dell'offerta e la parità di trattamento, tendenti a supportare l'ammissibilità del limite suddetto e la sua compatibilità con il diritto dell'Unione e, anche queste, confutate dal giudice europeo. Viene infatti affermato che la limitazione suddetta non rappresenta un elemento che, in maniera automatica, garantisca la redditività dell'offerta e la corretta esecuzione dell'appalto in quanto le attività tese ad accertare ciò, devono essere svolte in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, procedimento nel quale le stazioni appaltanti operano le valutazioni in tal senso tenendo conto delle specificità dell'appalto e del contesto in cui questo si inserisce; quanto al rispetto della parità di trattamento che il limite al 20% mirerebbe a garantire, stante l'uniforme individuazione dei costi in caso di subappalto, secondo il giudice europeo, la mancata indicazione di un limite integrerebbe il presupposto della realizzabilità di una concorrenza rafforzata e quindi, si legge nella sentenza «all'obiettivo perseguito dalle direttive adottate in materia di appalti pubblici».

■ **Il subappalto nel vigente Codice dei contratti pubblici.**

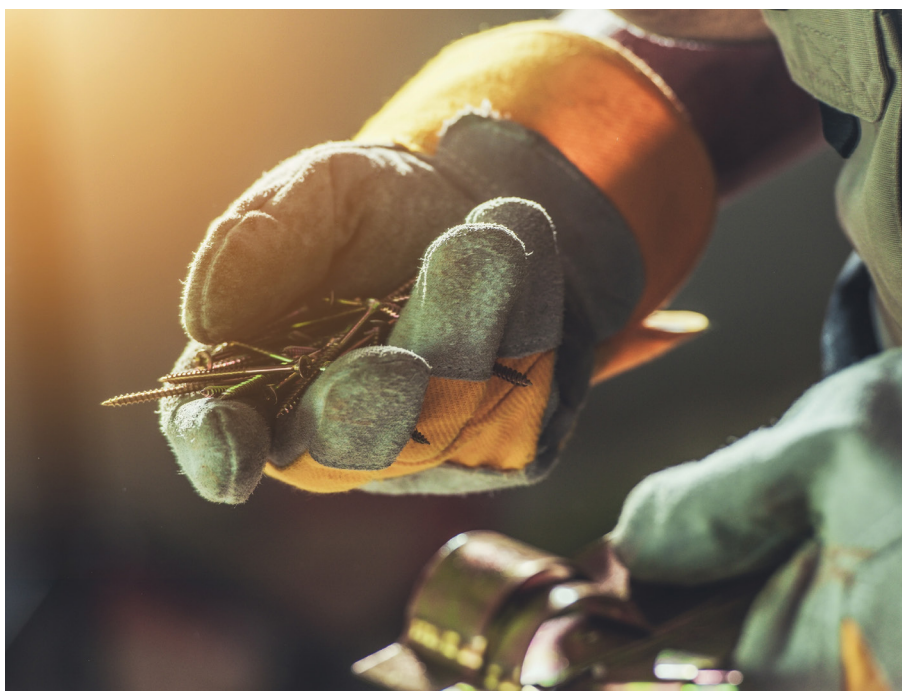
Come anticipato, attualmente il subappalto è disciplinato dall'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici; di seguito verrà approfondita la trattazione sul disposto normativo ad oggi vigente, tralasciando le modifiche intercorse sulla individuazione del limite al subappalto – passato, prima dal 30% al 40%, per poi arrivare al 50% del valore del contratto di appalto – che hanno palesato una scarsa propensione del legislatore italiano nei rendere la disciplina interna sul subappalto coerente al diritto eurounitario.

Il primo comma del novellato articolo 105 così recita: «I soggetti affidatari dei contratti di cui al presente codice eseguono in proprio le opere o i lavori, i servizi, le forniture compresi nel contratto. A pena di nullità, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 106, comma 1, lettera d), il contratto non può essere ceduto, non può essere affidata a terzi l'integrale esecuzione delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, nonché la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti

e dei contratti ad alta intensità di manodopera. È ammesso il subappalto secondo le disposizioni del presente articolo».

Si evince, in maniera inequivocabile, che l'appalto pubblico non è un contratto che può, legittimamente divenire un negozio a soggetto indifferente, essendo stata esperita, dal committente pubblico, una determinata procedura di scelta ed individuazione di un determinato contraente. Tale soggetto, una volta selezionato, è tenuto ad eseguire le prestazioni affidate attraverso la propria organizzazione di impresa, essendogli preclusa, dalla norma, la possibilità di cedere del contratto. Al fine di una disamina del comma 1 sopra riportato occorre compiutamente soffermarsi:

- sulla differenza tra cessione del contratto e subappalto;
- sul divieto di affidare a terzi l'integrale esecuzioni delle lavorazioni;
- sulla definizione di complesso delle categorie prevalenti;
- sulla disciplina dei contratti ad alta intensità di manodopera.



In merito al primo punto è sufficiente riferirsi a quanto sostenuto dal supremo organo della giustizia civile e cioè che si ha cessione d'appalto e non subappalto ogniqualvolta le parti abbiano inteso trasferire al nuovo soggetto l'intero complesso delle clausole originarie; il contratto di subappalto stipulato tra l'appaltatore di un'opera pubblica e un terzo è strutturalmente distinto dal contratto principale e non comporta la comparsa di un nuovo

soggetto nel rapporto negoziale originario instaurato tra il committente e appaltatore, né il sorgere di un nuovo rapporto giuridico tra il committente stesso e il subappaltatore .

Solo con la cessione del contratto, quindi, si realizza – rifacendosi al giurista Luigi Abello in uno scritto di fine 1800 – la «traslazione pura e semplice della posizione spettante al cedente», talché un altro soggetto, detto cessionario, sostituisce l'originario appaltatore, nel caso di contratto di appalto, in tutti i rapporti originariamente instaurati con il committente; con il subappalto, invece, si realizza una sublocazione della totalità o di una parte delle prestazioni, per cui l'appaltatore si fa a sua volta committente e contrae verso il subappaltatore tutte le obbligazioni ed acquista tutti i diritti che un committente ha verso un imprenditore. Per completezza, è bene precisare che la locuzione "a pena di nullità" è riferita al contratto di cessione e non al contratto di appalto stipulato che continua ad essere valido ed efficace tra le parti.

In merito al secondo punto, il legislatore ha inteso definire un ulteriore divieto consistente nella preclusione, in capo all'affidatario selezionato, di affidare in subappalto l'integrale esecuzione delle prestazioni.

In merito ai punti tre e quattro, il legislatore ha stabilito un ulteriore limite da individuarsi con il criterio della "prevalenza" nelle ipotesi dei contratti di lavori e nei contratti di servizi ad alta intensità di manodopera.

Prima di affrontare la questione che la dottrina si è posta sul novellato comma 1 dell'articolo 105 del D.Lgs. 50/2016, occorre precisare che tanto il divieto che il limite, come sopra indicati, non trovano espresso ed immediato riscontro nella direttiva, ciò ha posto dubbi nella dottrina in merito alla rispondenza della disciplina del subappalto vigente rispetto ai principi del diritto eurounitario rinvenibili tanto nel trattato, quanto nella Direttiva 2014/24/UE. In sostanza il legislatore ha inteso ribadire, con forza, che l'affidatario individuato con una procedura di scelta del contraente espletata ai sensi del Codice dei contratti pubblici non può essere un "mero accaparratore" di contratti che procederà a subaffidare il negozio giuridico, ma deve essere un soggetto in grado, con la propria organizzazione di impresa ad eseguire le prestazioni dedotte nel contratto, come individuate dal committente pubblico. Quanto al concetto della prevalenza espresso con la locuzione «non può essere affidata a terzi (...) la prevalente esecuzione delle lavorazioni relative al complesso delle categorie prevalenti» preme precisare come si sia aperto, un dibattito circa il corretto significato da attribuire all'accezione "categorie prevalenti". È stato sostenuto dall'Ispettorato nazionale del lavoro, nella nota 1507 del 6 ottobre 2021 che, in realtà, ci si debba riferire alla categoria prevalente come definita dall'art. 3 comma 1 lett. oo-bis) del Codice dei contratti pubblici, e cioè «la categoria di lavori, generale o specializzata, di importo più elevato fra le categorie costituenti l'intervento e indicate nei documenti di gara» in considerazione del fatto che di prevalente possa individuarsi una sola categoria; autorevole dottrina ha, invece, sostenuto che la lettura «potrebbe essere quella di continuare ad individuare in bando una sola categoria prevalente, valevole per tutto ciò che concerne la partecipazione alla gara; a tale categoria, la stazione appaltante può affiancare altre "categorie prevalenti"

che assumono però valore solo ai fini del subappalto». Si evidenzia che il riferimento alla categoria prevalente, che confermerebbe la prima interpretazione sopra riportata, è altresì contenuto nel dossier di accompagnamento alla conversione del D.L. 77/2021 attraverso un rimando all'articolo 3, comma 1, lettera oo-bis) del Codice dei contratti pubblici.

In attesa di ulteriori chiarimenti da parte del legislatore o della giurisprudenza, la regola è che le lavorazioni ricomprese nella categoria prevalente devono essere svolte dall'affidatario di lavori in misura maggioritaria e, pertanto, la quota massima subappaltabile a questa o a queste riferita (rectius non all'intero importo contrattuale) non può eccedere il 49,99%. Ciò rappresenta limite non superabile previsto dalla vigente normativa cui il committente pubblico deve uniformarsi senza che possa esercitarsi alcun potere discrezionale.

Se, non vi sono dubbi sul fatto che, indipendentemente dall'interpretazione seguita, il riferimento del legislatore al complesso delle categorie prevalenti è correlato ai lavori e non a servizi o forniture, poiché in tali casi il Codice dei contratti pubblici fa espresso riferimento a prestazione principale e prestazione secondaria, nella parte in cui la norma fa riferimento ai contratti ad alta intensità di manodopera il riferimento è certamente a servizi. La disposizione normativa va letta nel senso che sussiste un divieto di subappaltare la prevalente esecuzione dei contratti ad alta intensità di manodopera che opera senza necessità di motivazione alcuna e non un divieto, ai sensi del comma 1, di subappaltare tout court le prestazioni che necessitano di impiego di personale. Per estendere il limite del ricorso al subappalto, come riportato al richiamato comma 1 dell'articolo 105 del D.Lgs. 50/2016, nei contratti aventi ad oggetto servizi ad alta intensità di manodopera o in quelli aventi ad oggetto lavori bisogna rifarsi al comma 2 del medesimo articolo e pertanto, una siffatta possibilità, è normativamente ammessa, solo al ricorrere dei presupposti ivi contemplati con la necessità di un onere motivazionale abbastanza gravoso.

Il comma 2 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici recita: «Le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 30, previa adeguata motivazione nella determina a contrarre, eventualmente avvalendosi del parere delle Prefetture competenti, indicano nei documenti di gara le prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto (...) dell'esigenza, tenuto conto della natura o della complessità delle prestazioni o delle lavorazioni da effettuare, di rafforzare il controllo delle attività di cantiere e più in generale dei luoghi di lavoro e di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali».

Si rileva immediatamente che l'ampliamento del limite al subappalto deve essere adeguatamente motivato nonché strettamente correlato:

- ai principi espressi all'articolo 30 del Codice dei contratti pubblici;
- alle specifiche caratteristiche dell'appalto;

- alla tutela condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni criminali, avvalendosi del parere della Prefettura.

Una lettura coordinata dei commi 1 e 2, secondo capoverso, dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici porta alla seguente conclusione: con il primo comma vengono espressamente individuati dei divieti (divieto di cessione e di subaffidare per intero le prestazioni contrattuali) e il limite correlato al criterio della prevalenza (riferito a lavori e a servizi ad alta intensità di manodopera) per quel che riguarda il ricorso al subappalto; con il secondo comma vengono indicate le condizioni al ricorrere delle quali l'ordinamento ammette un'estensione delle contemplate al comma precedente.

La domanda che si pone, stante la disciplina sul subappalto inserita all'articolo 71 della Direttiva 2014/24/UE e gli arresti della Corte di giustizia dell'Unione, è se i commi 1 e 2 del novellato articolo 105 del Codice dei contratti pubblici siano compatibili con il diritto eurounitario. La risposta non è agevole, autorevole dottrina nel classificare i limiti inseriti con il decreto Semplificazioni 2021 ha opportunamente definito i limiti posti al primo comma quali "interni" e quelli del secondo comma quali "esterni", evidenziando «rispetto alla discrezionalità della stazione appaltante di apporre limiti esterni, oltre a quelli "interni" peraltro già di particolare impatto e consistenza, si pone in prospettiva la questione di compatibilità (o "sostenibilità") eurounitaria di eventuali prassi generalizzate ed uniformi tra le stazioni appaltanti, che si traducano nella fissazioni di limiti sistematici al subappalto sulla base di motivazioni "a stampo", riproponendosi per tale via la riviviscenza di limiti generali e stabili all'operatività dell'istituto, in contrasto con le note indicazioni UE».

La criticità evidenziata è più che pertinente tuttavia, ad avviso di scrive, occorre leggere la novellata disposizione normativa in un quadro più complessivo, in particolare, tenendo nella dovuta considerazione il percorso argomentativo seguito dal giudice europeo nelle sopra riportate sentenze, unitamente all'articolo 71 della Direttiva appalti, consapevole che, a livello europeo il subappalto è considerato quale strumento contrattuale idoneo ad ampliare la platea dei soggetti coinvolti nell'esecuzione dei contratti pubblici e a contribuire alla crescita delle micro e piccole imprese.

La Corte di giustizia ha, nella sostanza, condiviso le finalità perseguite dal legislatore interno; quello che non ha ritenuto ammissibile sono i mezzi individuati e cioè l'apposizione delle limitazioni per l'affidamento in subappalto (ad esempio la percentuale massima, in origine al 30% dell'importo complessivo del contratto, oppure quello riferito allo sconto praticabile nei rapporti tra appaltatore e subappaltatore, pari al 20% dei prezzi contrattuali). Difatti il giudice comunitario ha considerato che i limiti eccedevano «quanto necessario allo scopo», tanto è vero che ha indicato, rifacendosi al principio di proporzionalità, delle modalità ritenute meno stringenti, sulla concorrenza negli appalti pubblici, rispetto alla disciplina italiana per prevenire fenomeni di infiltrazioni criminali o per meglio garantire le tutele dei lavoratori impiegati dai subappaltatori. La direttiva appalti, al comma 8 dell'articolo 71 prevede: «Gli Stati membri che hanno scelto di prevedere misure a norma del paragrafo 3,

5 o 6 specificano, in forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e nel rispetto del diritto dell'Unione, le condizioni di attuazione di tali misure. In tale contesto gli Stati membri possono limitarne l'applicabilità, ad esempio in relazione a determinati tipi di appalti, a determinate categorie di amministrazioni aggiudicatrici o operatori economici ovvero a determinati importi». In sostanza il legislatore comunitario afferma che, ove lo Stato membro, nel recepimento della direttiva 2014/24/UE, abbia previsto la responsabilità solidale tra subappaltatori e contraente principale e abbia stabilito che le stazioni appaltanti debbano provvedere:

- al pagamento diretto ai subappaltatori;
- a richiedere l'indicazione di nome, recapito e rappresentanti legali dei soggetti che saranno affidatari di subappalti, all'inizio dell'esecuzione del contratto (rectius per l'autorizzazione al subappalto);
- a richiedere, così come previsto per l'appaltatore, le dichiarazioni direttamente ai subappaltatori individuati di non trovarsi in alcuna fra le situazioni che giustificano l'esclusione dell'operatore economico;
- alla sostituzione del subappaltatore in relazione al quale sussistono i medesimi motivi di esclusione previsti per il concorrente che partecipa alle procedure di scelta del contraente, la normativa interna possa limitare il ricorso al subappalto ad alcuni tipi di appalto o a determinati importi.

Pertanto il legislatore nazionale – al fine di risolvere alcune criticità evidenziate dalla Commissione UE con la procedura di infrazione n. 2018/2273, con particolare riferimento alla criticità della disposizione contenuta nell'articolo 105, nella parte in cui pone un limite percentuale al subappalto prestabilito per legge su tutti gli appalti – ha individuato le misure indicate ai precedenti punti estendendoli a tutti i subappalti, dopodiché ha esplicitato le condizioni di attuazione di dette misure individuando delle limitazioni di applicabilità per gli appalti di lavori e per i contratti ad alta intensità di manodopera secondo il criterio della prevalenza. Nei fatti ha codificato il riconoscimento del ruolo del subappaltatore nella catena dell'appalto attribuendogli diritti e oneri, che in alcune ipotesi, operano in maniera indipendente dal contraente principale, prevedendo, ad esempio, il pagamento diretto, nonché responsabilizzando i subappaltatori attraverso l'estensione, in capo agli stessi, del rispetto degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro attraverso la previsione della responsabilità solidale tra subappaltatori e contraente principale e, addirittura, nei confronti della stazione appaltante, promuovendo, in tal modo, la

crescita delle imprese affidatarie di subappalti. Inoltre, ha espunto, ferma l'effettuazione dei controlli, qualsiasi conseguenza in capo all'affidatario nelle ipotesi in cui venisse rilevata, in capo al subappaltatore, la presenza di motivi di esclusione. Attraverso questa operazione si può affermare che, oltre al divieto di subappaltare l'integrale esecuzione delle prestazioni, alcuna altra limitazione al subappalto sussiste, nel vigente ordinamento interno, per i contratti aventi ad oggetto forniture e per quelli aventi ad oggetto servizi diversi da quelli qualificati, secondo l'articolo 50 del Codice dei contratti pubblici, ad alta intensità di manodopera. Da ultimo merita, per completezza, ricordare che nella Direttiva 2014/24/UE:

- nel considerando 6, è previsto che il recepimento della stessa «non dovrebbe incidere sulla normativa degli Stati membri in materia di sicurezza sociale»;
- nel considerando 41, è previsto che «nessuna disposizione della presente direttiva dovrebbe vietare di imporre o di applicare misure necessarie alla tutela dell'ordine, della moralità e della sicurezza pubblici»; pertanto il legislatore italiano ha posto, come si evince dal Dossier di accompagnamento alla legge di conversione del D.L. 77/2021, l'accento sulla prerogativa, indicata nei riportati considerando, declinandola nella nuova disciplina del subappalto o, per meglio dire, operando un importante, per alcuni versi anche apprezzabile, sforzo di bilanciamento.



A parere di chi scrive, consapevole che, attraverso l'intervento legislativo del 2021, non tutte le criticità, evidenziate nella procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea sul subappalto siano state superate e che non tutte le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con le sentenze sopra indicate siano state recepite, certamente è stata compiuto un intervento che, nel complesso, può considerarsi lineare

e rispettoso dei principi eurounitari, senza che sia pregiudicata la possibilità di controllare la filiera dei subappaltatori, al fine di evitare infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici, e scongiurando non tollerabili compressioni – tanto sotto un profilo sociale, quanto sotto un profilo giuslavoristico – delle tutele e dei diritti dei lavoratori impiegati per eseguire le prestazioni affidate in subappalto.

Quanto alla formulazione del secondo comma dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici il legislatore italiano ha inteso fornire alle stazioni appaltanti delle prerogative, relative alla previsione di ulteriori limitazioni al subappalto, da esercitarsi cum grano salis e al ricorrere di determinati presupposti correlati alla particolare tipologia di prestazione affidata e alla connessa esigenza di rafforzare il controllo delle attività finalizzate a garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro e della salute e sicurezza dei lavoratori ovvero prevenire il rischio di infiltrazioni criminali.

È evidente che il potere discrezionale attribuito alla stazione appaltante, ai sensi del richiamato comma secondo, può esplicitarsi al ricorrere di determinate condizioni e deve essere assistito da una motivazione, pena l'illegittimità della procedura, ben circostanziata.

■ **La tutela dei lavoratori negli affidamenti in subappalto e la clausola sociale.**

Il tema delle tutele e dei diritti dei lavoratori impiegati dal subappaltatore per eseguire le prestazioni e quello dell'eliminazione, o della riduzione, del rischio di infiltrazioni criminali nel mercato degli appalti pubblici, costituiscono i fondamenti presi a riferimento dal legislatore nazionale nel novellare la disciplina del subappalto. Occorre ricordare come, ai sensi del comma 1 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici, il limite al subappalto individuato per i contratti ad alta intensità di manodopera è normativamente individuato nel 49,99% del valore dei servizi oggetto di affidamento.

Venendo alla trattazione della questione della tutela dei diritti dei lavoratori, la formulazione originaria dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici prevedeva che «l'affidatario deve praticare, per le prestazioni affidate in subappalto, gli stessi prezzi risultanti dall'aggiudicazione con ribasso non superiore al 20%, nel rispetto degli standard qualitativi e prestazioni previsti nel contratto»; tale formulazione è stata sempre motivata dal legislatore nazionale come una disposizione tesa ad evitare la possibilità di praticare forme occulte di dumping contrattuale, idonee a produrre effetti anticoncorrenziali, imponendo in maniera uniforme il limite dei ribassi ai corrispettivi riconosciuti dal contraente principale al subappaltatore, il quale si trova nelle condizioni di assicurare il rispetto delle disposizioni previste nei contratti collettivi di lavoro applicati.

Come noto il giudice europeo – nel rilevare che il limite del 20%, come previsto dal diritto italiano, si impone in modo imperativo e che risulta definito in modo generale e astratto, indipendentemente da qualsiasi verifica della sua effettiva necessità, nel caso di un dato appalto, al fine di assicurare ai lavoratori di un subappaltatore interessati una tutela salariale minima – ritiene che il limite suddetto non lasci spazio ad una valutazione

caso per caso da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dal momento che si applica sistematicamente e pertanto, indipendentemente da qualsiasi apprezzamento in merito alla tutela sociale garantita dalle leggi, dai regolamenti e dai contratti collettivi applicabili ai lavoratori interessati. Precisa, in particolare, la Corte di giustizia: «ne consegue che il limite del 20% è idoneo a rendere meno allettante la possibilità (...) di ricorrere al subappalto per l'esecuzione di un appalto, dal momento che tale normativa limita l'eventuale vantaggio concorrenziale in termini di costi che i lavoratori impiegati nel contesto di un subappalto presentano per le imprese che intendono avvalersi di detta possibilità. Orbene, un tale effetto dissuasivo contrasta con l'obiettivo, (...) perseguito dalle direttive in materia, dell'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza nella misura più ampia possibile e, in particolare, dell'accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici».

A fronte della statuizione della Corte di giustizia e cioè che la direttiva europea in materia di appalti «osta a una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che limita la possibilità di ribassare i prezzi applicabili alle prestazioni subappaltate di oltre il 20% rispetto ai prezzi risultanti dall'aggiudicazione» il legislatore nazionale sopprime la previsione, contenuta al comma 14 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici, secondo cui il ribasso non può essere superiore al 20% dei prezzi unitari risultanti dall'aggiudicazione all'affidatario principale.

Deve rilevarsi che, nel caso di che trattasi, non è stata operata una mera abrogazione del citato disposto normativo, ma una riscrittura del richiamato comma 14 tendente a:

- riferire direttamente in capo al subappaltatore, per le prestazioni a questi affidate, l'obbligo (che invece nel testo previgente era riferito all'affidatario principale) di garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali previsti nel contratto di appalto;
- stabilire espressamente l'obbligo per il subappaltatore di riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale, inclusa l'applicazione dei medesimi contratti collettivi nazionali di lavoro, qualora le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale;
- mantenere la previsione che l'affidatario debba corrispondere i costi della sicurezza e della manodopera, relativi alle prestazioni affidate in subappalto, alle imprese subappaltatrici senza alcun ribasso;
- mantenere la previsione che l'affidatario sia solidalmente responsabile con il subappaltatore degli adempimenti, da parte di questo ultimo, degli obblighi di sicurezza previsti dalla normativa vigente;

- mantenere l'attribuzione alla stazione appaltante dei compiti di verifica circa l'effettiva applicazione della disposizione normativa.

La relazione illustrativa al D.L. 77/2021 evidenzia che «tale disposizione (rectius nuova formulazione del comma 14 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici) si rende necessaria per garantire la tutela dei lavoratori dagli eccessivi ribassi applicati ai subappaltatori anche alla luce della soppressione della previsione che stabilisce un limite percentuale (20 per cento) al ribasso» resasi a sua volta «necessaria per risolvere la procedura di infrazione sul punto la quale ritiene l'ordinamento interno non compatibile con le direttive eurounitarie laddove si prevede un limite prestabilito per legge per il ribasso d'asta».

L'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), con nota 1507 del 6 ottobre 2021, nel fornire indicazioni operative in merito al novellato comma 14 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici ha precisato che «è stata introdotta una misura di garanzia per i lavoratori dipendenti del subappaltatore che svolgano determinate attività in ragione dell'appalto. Precisamente, le attività oggetto di subappalto devono essere ricomprese nell'oggetto dell'appalto, secondo quanto previsto nel capitolato e non essere, quindi, marginali o meramente accessorie rispetto all'opera o al servizio complessivamente appaltato, oppure far parte della categoria prevalente». Alla luce di ciò è espressamente riconosciuto dall'INL che la norma assicura, al ricorrere delle condizioni ivi previste, ai lavoratori in questione, trattamenti economici e normativi non inferiori a quelli che avrebbe riconosciuto l'appaltatore/subappaltante al proprio personale dipendente in ragione del CCNL dal medesimo applicato.

La nota dell'Ispettorato richiama l'articolo 30, comma 4, del Codice dei contratti pubblici recita: «Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente».

Per selezionare il contratto nazionale, come ricordato dall'INL, è necessario considerare l'oggetto dell'affidamento e non le tipologie di attività esercitate eventualmente dall'operatore economico, pur precisando che la scelta del contratto collettivo rientra nelle prerogative di organizzazione dell'imprenditore e nella libertà negoziale delle parti, con il limite, tuttavia, che esso risulti coerente con l'oggetto dell'appalto.

In sostanza l'articolo 30, comma 4 citato, nell'imporre l'applicazione al personale impiegato nel servizio oggetto di gara di un contratto collettivo di lavoro «strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto», intende riferirsi al contratto che meglio regola le prestazioni cui si riconnette la singola commessa pubblica e che dovranno essere rese dalla categoria dei lavoratori impiegati nell'espletamento del servizio, secondo un criterio

di “prossimità contenutistica”. Sul punto merita ribadire che, se la scelta del contratto collettivo da applicare rientra, in via generale, nelle prerogative di organizzazione dell’imprenditore, la suddetta libertà di scelta non è, infatti, assoluta, ma incontra, come affermato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 1406 del 25 febbraio 2020, «il limite, logico e giuridico, della necessaria coerenza tra il contratto che in concreto si intende applicare (e in riferimento al quale si formula l’offerta di gara) e l’oggetto dell’appalto. Tanto all’evidente fine di garantire, con la generalizzata applicazione dei contratti collettivi, che il personale impiegato sia adeguatamente tutelato per la parte giuridica e percepisca una retribuzione proporzionata rispetto all’attività in concreto svolta ed, allo stesso tempo, sotto diverso profilo, la stessa corretta esecuzione delle prestazioni oggetto della commessa attraverso una vincolante connessione funzionale delle stesse con i profili professionali più appropriati».

Dalla citata nota dell’INL, che richiama espressamente la sopra riportata sentenza del Consiglio di Stato, viene in evidenza che una volta individuato dall’affidatario, secondo i canoni sopra indicati, il contratto collettivo di riferimento applicato, il subappaltatore, qualora le attività oggetto di subappalto «coincidano con quelle caratterizzanti l’oggetto dell’appalto ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell’oggetto sociale del contraente principale» ha l’obbligo di riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo «non inferiori a quelli che avrebbe riconosciuto l’appaltatore/subappaltante al proprio personale dipendente in ragione del CCNL dal medesimo applicato non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale in relazione alle stesse attività lavorative». Il legislatore ha pertanto – prendendo a riferimento il CCNL applicato dall’appaltatore, stante l’articolo 30 del Codice dei contratti pubblici – indicato un percorso definito, teso ad individuare il contratto collettivo da applicare ai lavoratori impiegati dal subappaltatore affinché, evitando pratiche di dumping contrattuale, vengano, a questi, riconosciuti trattamenti normativi e retributivi proporzionati all’attività in concreto svolta. La traccia fornita dalla norma per l’individuazione del pertinente CCNL, che sarà applicato dal subappaltatore, risulta sufficientemente chiara e ben inserita nel solco seguito della giurisprudenza formatasi sul punto; le indicazioni fornite sono, peraltro, di fondamentale importanza in quanto la stazione appaltante ha l’onere di verificare il rispetto delle prescrizioni contenute al comma 14 dell’articolo 105 del Codice dei contratti pubblici. L’INL nella nota 1507/2021 precisa infine «laddove nell’ambito dell’attività di vigilanza si riscontrino, in relazione ai singoli istituti retributivi o normativi (es. ferie, permessi, orario di lavoro, disciplina delle tipologie contrattuali), condizioni inferiori rispetto a quelle previste dal CCNL applicato dall’appaltatore, sia possibile adottare provvedimento di disposizione ex art. 14 D.Lgs. n. 124/2004 inteso a far adeguare il trattamento da corrispondere per tutto il periodo di impiego nell’esecuzione del subappalto» e cioè emettere un provvedimento con il quale si “ordina” al datore di lavoro di eliminare le irregolarità riscontrate entro un certo lasso temporale. Il comma 8, secondo capoverso, dell’articolo 105 del Codice dei contratti pubblici prevede che: «L’aggiudicatario è responsabile in solido con il subappaltatore in relazione agli obblighi retributivi e contributivi, ai sensi dell’articolo 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276»; la nota dell’ INL espressamente precisa che «sui

differenziali retributivi e contributivi non corrisposti si consolida il regime di responsabilità solidale, di cui agli artt. 29 D.Lgs. n. 276/2003 e 1676 c.c., espressamente richiamato dal comma 8 dello stesso art. 105».

Per meglio chiarire la portata della precisazione contenuta nella nota 1507/2021 si riporta quanto indicato dall'INL in una precedente, comunicazione, la n. 422 del 17 gennaio 2020, ove si legge che le previsioni di cui all'art. 29, comma 2, del D.Lgs. n. 276/2003 «non trovano applicazione in relazione ai contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni» come affermato dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 15432/2014 «ma tale esclusione non limita la tutela dei lavoratori dipendenti da imprese affidatarie di pubblici appalti, nel caso di inadempimento addebitabile all'appaltatore, poiché il lavoratore potrà comunque avvalersi della tutela civilistica di cui all'art. 1676 c.c. e quella di cui al codice degli appalti». Si ricorda che, ai sensi del non modificato comma 9 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici, «l'affidatario è tenuto ad osservare integralmente il trattamento economico e normativo stabilito dai contratti collettivi nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni. È, altresì, responsabile in solido dell'osservanza delle norme anzidette da parte dei subappaltatori nei confronti dei loro dipendenti per le prestazioni rese nell'ambito del subappalto».



Dall'analisi sopra effettuata si evince come sia stata approvata una disciplina per il subappalto che – oltre a superare le criticità evidenziate nella richiamata procedura di infrazione comunitaria e in aderenza alle statuizioni della Corte di giustizia dell'Unione europea intervenute nel tempo – garantisce, coinvolgendo le stazioni appaltanti e gli istituti di vigilanza preposti, un apprezzabile livello di tutele normative e retributive ai lavoratori impiegati dai subappaltatori. Viene, in rilievo come si sancisca la non sussistenza di una libertà incondizionata nell'applicare le discipline contrattuali collettive, tanto per

il contraente principale, quanto per i subappaltatori, unitamente alla rilevanza assunta dal contratto collettivo applicato dal primo. Ove non si prevedessero forme di governo del fenomeno, si registrerebbero ricadute sulle offerte e, conseguentemente, distorsioni della concorrenza, in quanto costi del lavoro differenziati, in capo ai lavoratori utilizzati dal contraente principale e dal subappaltatore, stante la vigenza dei limiti di cui al comma 1 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici, potrebbero fare la differenza nella selezione della migliore offerta che tale sarebbe, magari, in ragione dei ribassi connessi a compressioni di sorte del costo del lavoro.

Risulta necessario, a questo punto della trattazione, affrontare le questioni attinenti alle clausole sociali, previste negli appalti di servizi ad alta intensità di manodopera, con riferimento ai subappaltatori.

L'analisi inerente le clausole sociali, le tutele accordate ai lavoratori e gli obblighi connessi riferiti al contraente principale sono state ben esaminate nella pubblicazione "Gli appalti pubblici di servizi e la tutela dei lavoratori" del 2020 (CEMU-Ediesse a cura di ITACA), cui si rimanda, considerato la stabilità della normativa che regge la disciplina generale in materia e i recenti arresti giurisprudenziali che non hanno innovato i precedenti convincimenti riportati nella richiamata pubblicazione.

Si precisa che Le Linee guida n. 13 recanti "La disciplina delle clausole sociali", emanate dall'Autorità nazionale anticorruzione nel 2019, riportano, al paragrafo Ambito di applicazione e precisamente al punto 2.5 la seguente formulazione: «La clausola sociale, salvo diversa previsione della contrattazione collettiva, non si applica al personale utilizzato, nel contratto cessato, da parte delle imprese subappaltatrici». Tale assunto va riferito ad una disciplina del subappalto profondamente diversa da quella oggi vigente e pertanto applicabile agli appalti di un dato momento storico.

A fronte delle disposizioni vigenti, contenute nel comma 14 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici, che impongono al subappaltatore l'applicazione, alle condizioni dettate nel richiamato comma 14, del medesimo contratto collettivo nazionale di lavoro utilizzato dal contraente principale per inquadrare i propri lavoratori, a parere di chi scrive, l'indicazione di ANAC può – e forse più correttamente, deve – essere disattesa da parte delle stazioni appaltanti. Nel premettere che le suddette Linee guida sono qualificate dalla stessa ANAC come "non vincolanti" e pertanto si ammette la possibilità, da parte delle stazioni appaltanti di discostarsi dalle indicazioni ivi contenute.

Si ritiene che, un'applicazione pedissequa di quanto previsto nelle Linee guida n. 13, comporterebbe una disapplicazione della normativa nazionale che ha, invece, definito le modalità attraverso le quali possano garantirsi le tutele normative e retributive ai lavoratori impiegati dai subappaltatori. Potrebbe, infatti, riscontrarsi, ove non si procedesse nel senso sopra indicato e considerato i limiti al subappalto inseriti al comma 1 del richiamato articolo 105, che una grande parte di lavoratori impiegati negli appalti cessati, in teoria fino a poco meno della maggioranza, non potrebbe godere degli effetti

della clausola sociale, prevista nella legge speciale di gara, solo perché il subentrante contraente principale è ricorso al subappalto. Si consumerebbe, nei fatti, una disparità di trattamento, a parere di chi scrive, non tollerabile dall'ordinamento e contrario, finanche, a principi di rango costituzionale. Le stazioni appaltanti potrebbero precisare nella legge di gara che gli effetti della clausola sociale interesseranno, potenzialmente e in caso di identità quali-quantitativa di prestazioni, tutti i lavoratori impiegati nell'appalto cessato, indipendentemente dal fatto che le prestazioni siano svolte dal contraente principale o da questi affidate in subappalto.

Si può concludere affermando che l'eliminazione del limite, generale e astratto, alla possibilità di ribassare i prezzi applicabili alle prestazioni subappaltate oltre il 20% rispetto ai prezzi risultanti dall'aggiudicazione ed avere introdotto l'obbligo, in capo al subappaltatore di:

- riconoscere ai lavoratori un trattamento economico e normativo non inferiore a quello che avrebbe garantito il contraente principale;
- applicare il contratto collettivo nazionale del lavoro utilizzato dallo stesso contraente principale con la condizione che le attività oggetto di subappalto coincidano con quelle caratterizzanti l'oggetto dell'appalto, ovvero riguardino le lavorazioni relative alle categorie prevalenti e siano incluse nell'oggetto sociale del contraente principale;
- rafforzare, per le ragioni prima esposte, le tutele dei lavoratori che devono, necessariamente, ricomprendere anche quelle afferenti all'applicazione delle clausole sociali.

Ciò non può che essere positivamente valutato.

■ **La responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante e la qualificazione del subappaltatore.**

Il comma 8 del novellato articolo 105 del Codice dei contratti pubblici introduce una ulteriore ed importante novità tesa ad assicurare la regolare esecuzione delle prestazioni eseguite dal subappaltatore, responsabilizzandolo; viene infatti codificato che: «Il contraente principale e il subappaltatore sono responsabili in solido nei confronti della stazione appaltante in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto». Il legislatore nazionale ha inteso utilizzare – opportunamente e coerentemente alla nuova disciplina che definisce il nuovo ruolo assunto dal subappaltatore, ad avviso di chi scrive – la prerogativa offerta dalla Direttiva 2014/24/UE, articolo 71 comma 7, nella parte in cui prevede che «gli Stati membri possono prevedere disposizioni di diritto interno più rigorose in materia di responsabilità».

Nella formulazione previgente invece, nei confronti della stazione appaltante il contraente principale era responsabile in via esclusiva (e rispondeva, dunque, anche dei fatti commessi dal subappaltatore). Si ricorda che in base all'art. 1292 del Codice civile, l'obbligazione è in solido quando più debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all'adempimento per la totalità e l'adempimento da parte di un debitore libera gli altri.

La disposizione normativa contenuta nel comma 8 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici, letta in combinato disposto con la previsione contenuta al successivo comma 14 «il subappaltatore, per le prestazioni affidate in subappalto, deve garantire gli stessi standard qualitativi e prestazionali», mira a garantire la qualità delle prestazioni eseguite in relazione ad un determinato appalto, ciò indipendentemente dal fatto che siano attività svolte dal contraente principale o dal subappaltatore. Viene pertanto attribuito un potere alla stazione appaltante di indubbio rilievo che tende a responsabilizzare il subappaltatore, il quale potrebbe essere, direttamente, chiamato dal committente pubblico, in forza di una disposizione di legge, a rispondere direttamente ad un soggetto, giuridicamente terzo nel rapporto contrattuale instaurato fra due parti private.

Si precisa infine, anche per corroborare il nuovo ruolo assunto dal subappaltatore nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali, nei termini prima espressi, riferiti alla garanzia degli standard qualitativi e alla responsabilità solidale, che il comma 7 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici, come novellato dalla D.L. 77/2021 convertito in legge 108/2021, dispone che la dichiarazione del subappaltatore – trasmessa alla stazione appaltante dall'affidatario, unitamente al deposito del contratto di subappalto – riguarda, oltre all'attestazione dell'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80, anche il possesso da parte del medesimo subappaltatore dei requisiti speciali di cui agli articoli 83 e 84 del Codice. Si ricorda che, ai sensi del comma 1 dell'art. 83 del Codice, i criteri di selezione riguardano esclusivamente:

- i requisiti di idoneità professionale;
- la capacità economica e finanziaria;
- le capacità tecniche e professionali;

può, con evidenza evincersi come, a livello normativo viene richiesto che il subappaltatore sia un operatore economico qualificato, in quanto, verosimilmente, solo la qualificazione da questi posseduta può considerarsi potenzialmente idonea ad assicurare la corretta esecuzione delle prestazioni a questi affidate dal contraente principale e di conseguenza essere chiamato, direttamente, a rispondere in ordine a quanto eseguito.

■ **Altre misure tese a garantire le retribuzioni, la regolarità contributiva e la sicurezza dei lavoratori impiegati dai subappaltatori.**

L'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici mantiene la formulazione originaria in relazione:

- al pagamento delle prestazioni rese nell'ambito dell'appalto o del subappalto, in quanto la stazione appaltante, prima di procedere, acquisisce d'ufficio il documento unico di regolarità contributiva in corso di validità relativo all'affidatario e a tutti i subappaltatori;
 - all'intervento sostitutivo della stazione appaltante in caso di ritardo nel pagamento delle retribuzioni dovute al personale dipendente dell'esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, nonché in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva;
 - al contrasto del lavoro sommerso ed irregolare mediante acquisizione del documento unico di regolarità contributiva comprensivo della verifica della congruità della incidenza della mano d'opera relativa allo specifico contratto affidato;
 - all'obbligo in capo al contraente principale di curare il coordinamento di tutti i subappaltatori operanti nel cantiere, al fine di assicurare la compatibilità e la coerenza di tutti i piani per la sicurezza redatti per eseguire le prestazioni.
- **I contratti simili (o assimilati) al subappalto.**

Prima di chiudere la trattazione sul subappalto si ritiene utile fare un cenno ad una disposizione normativa, contenuta al comma 2, dell'articolo 105 del Codice dei contratti che è stata oggetto delle più svariate interpretazioni, alcune delle quali si sono spinte fino ad elevare i riferimenti ivi contenuti a parametri necessari per determinare se una certa prestazione, eseguita da un soggetto diverso dal contraente principale, possa qualificarsi, o meno, come affidamento in subappalto. Il comma 2 definisce, in primis che il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, per poi affermare, «costituisce, comunque, subappalto qualsiasi contratto avente ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli a caldo, se singolarmente di importo superiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo superiore a 100.000 euro e qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale sia superiore al 50 per cento dell'importo del contratto da affidare».

La citata disposizione normativa si limita ad indicare condizioni e presupposti affinché l'affidamento da parte del contraente principale di determinate attività ad altro operatore economico, che richiedono impiego di manodopera, siano da considerare equipollenti ai

contratti di subappalto e, dunque, da sottoporre alla medesima disciplina. In definitiva, con questa disposizione il legislatore considera subappalti dei subcontratti che tali non sarebbero, ma che lo diventano, per volontà iuris. Nel premettere che la fattispecie indicata dalla norma in commento può verificarsi, per la quasi totalità dei casi, in contratti aventi ad oggetto lavori pubblici si evidenzia che un siffatto assoggettamento alle disposizioni del subappalto si verifica ove sussistenti – nell'affidamento specifico – cumulativamente, le due seguenti condizioni:

- l'importo della fornitura in opera è singolarmente d'importo superiore al 2% dell'importo del contratto o sia comunque d'importo superiore a 100.000 euro;
- qualora l'incidenza del costo della manodopera e del personale, per attività ovunque espletate, sia superiore al 50% dell'importo del contratto da affidare.



Prima di procedere con l'interpretazione della norma, tenendo a riferimento la definizione di subappalto riportata al richiamato primo capoverso del comma 2, risulta fondamentale – citando l'Ing. Pier Luigi Gianforte, docente di appalti e contratti pubblici presso la Scuola nazionale della pubblica amministrazione – definire «un criterio distintivo, tecnicamente condiviso, in base al quale stabilire se la prestazione del sub affidamento sia qualificabile come lavoro o come fornitura, sottratta al regime del subappalto. La prestazione deve intendersi quale “fornitura” quando il bene ha una precisa destinazione d'uso (pannelli prefabbricati, serramenti, corpi illuminanti, ecc.) e la posa in opera svolta in cantiere consiste in un'attività puramente accessoria e strumentale (montaggio, saldatura, incollatura, assemblaggio, ecc.) che non modifica in alcun modo il bene ma è diretta solamente a consentirne l'utilizzo. La prestazione deve considerarsi “lavoro” (sempre soggetta a subappalto) quando l'attività lavorativa trasforma

il bene in un'entità diversa, con destinazione d'uso o consistenza mutate rispetto a quelle originarie, (come, ad esempio, nel caso della fornitura in opera di mattoni e travi in ferro che, mediante l'attività lavorativa, divengono murature e strutture di un edificio)». L'esempio riportato è significativo, e porta a definire che l'attività svolta in cantiere – o nel luogo di esecuzione, se trattasi di appalti di servizi o forniture – è da qualificarsi subappalto, non al superamento di determinate soglie, ma ove la prestazione subaffidata risulti, o meno, ricompresa nell'oggetto dell'appalto e se l'esecuzione della prestazione subaffidata necessiti di un'attività ulteriore da espletarsi nel luogo di esecuzione.

Si pensi a un affidamento avente ad oggetto fornitura carta per stampa, consegna, sistemazione in magazzino del bene acquistato; il contraente principale potrà essere il produttore di carta, il quale dovrà affidare ad un terzo la consegna e la sistemazione in magazzino ai sensi del contratto di appalto affidato dal committente pubblico. In tali ipotesi si configurerà, necessariamente, un subappalto e non possono, in alcun modo invocarsi – per sottrarsi alla di cui disciplina, in quanto non pertinenti – le soglie indicate al secondo capoverso del comma 2 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici.

Per esaustività si evidenzia che la giurisprudenza amministrativa ha fornito utili indicazioni tese a distinguere un contratto di subfornitura da un subappalto, propriamente inteso, senza mai ricorrere, opportunamente, ai parametri di cui al secondo capoverso del richiamato comma 2, precisando che «con il subappalto di cui all'art. 105 comma 2, del D.Lgs. 18.4.2016 n. 50 (...) l'appaltatore trasferisce a terzi l'esecuzione direttamente a favore della stazione appaltante di una parte delle prestazioni negoziali (...) al contrario, il contratto di subfornitura è una forma non paritetica di cooperazione imprenditoriale nella quale il ruolo del subfornitore (es. componentistica di beni complessi) si palesa solo sul piano interno del rapporto commerciale e di mercato tra le due imprese (...) In sostanza, mentre il subappaltatore assume di eseguire in tutto o in parte una prestazione dell'appaltatore (art. 1655 e ss. c.c.) a diretto beneficio del committente, il subfornitore si impegna a porre nella disponibilità dell'appaltatore un certo bene da inserire nella produzione dell'appaltatore». Quand'anche ve ne fosse necessità, è utile rilevare che ai sensi del comma 18 dell'articolo 105 del Codice dei contratti pubblici, oltre a prevedere il termine di 30 giorni per il rilascio, al contraente principale da parte della stazione appaltante, dell'autorizzazione al subappalto si legge «per i subappalti o cottimi di importo inferiore al 2 per cento dell'importo delle prestazioni affidate o di importo inferiore a 100.000 euro, i termini per il rilascio dell'autorizzazione da parte della stazione appaltante sono ridotti della metà». Non servono ulteriori argomentazioni per affermare che i parametri indicati al secondo capoverso mirano, come sopra evidenziato, a rendere equipollenti al subappalto affidamenti che tali non sarebbero. La ratio della previsione, che amplia la disciplina del subappalto, è da ricercare in esigenze di mantenimento dell'ordine pubblico e, quindi, evitare che la criminalità organizzata entri nella catena dell'appalto oppure, più in generale, evitare che siano avvantaggiati operatori economici per i quali sussistono divieti di contrattare con la pubblica amministrazione.

■ **Le conseguenze in caso di subappalto non autorizzato.**

L'articolo 21, comma 1, della legge 13 settembre 1982, n. 646, che detta disposizioni in materia di misure di prevenzione, prevede «chiunque (...) concede anche di fatto, in subappalto o a cottimo, in tutto o in parte, le opere stesse, senza l'autorizzazione dell'autorità competente, è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa non inferiore ad un terzo del valore dell'opera concessa in subappalto o a cottimo e non superiore ad un terzo del valore complessivo dell'opera ricevuta in appalto. Nei confronti del subappaltatore e dell'affidatario del cottimo si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni e della multa pari ad un terzo del valore dell'opera ricevuta in subappalto o in cottimo. È data all'amministrazione appaltante la facoltà di chiedere la risoluzione del contratto». Seppur la disciplina si riferisca espressamente a lavori si ritiene che in ipotesi di subappalto non autorizzato relativo a contratti di servizi o forniture, la stazione appaltante possa, quantomeno, risolvere l'appalto affidato al contraente principale.

Quello che viene in evidenza è l'importanza che riveste l'autorizzazione al subappalto rilasciata dalla stazione appaltante e le conseguenze di natura penale, in caso di assenza della stessa, che investono sia il contraente principale che il subappaltatore.

■ **Conclusioni.**

Per terminare la trattazione, si ricorda che il Consiglio dei ministri il 30 giugno 2021 ha approvato un disegno di legge di delega al Governo per «adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate in materia di contratti pubblici». Si rileva che nessun articolo del DDL citato fa riferimento al subappalto. A parere di chi scrive, qualora il Parlamento delegasse il Governo, così come previsto nel disegno di legge, ad adottare decreti legislativi per la disciplina dei contratti pubblici, non sussistono indicazioni affinché possa desumersi una ulteriore riscrittura della disciplina del subappalto rispetto a quella contenuta nel novellato articolo 105 del Codice dei contratti pubblici a condizione che, nel frattempo, non vengano avviate altre procedure di infrazione e non vengano rilevati, da parte del giudice europeo, ulteriori disallineamenti della disciplina interna con il diritto eurounitario in materia di appalti pubblici.

Capitolo 3

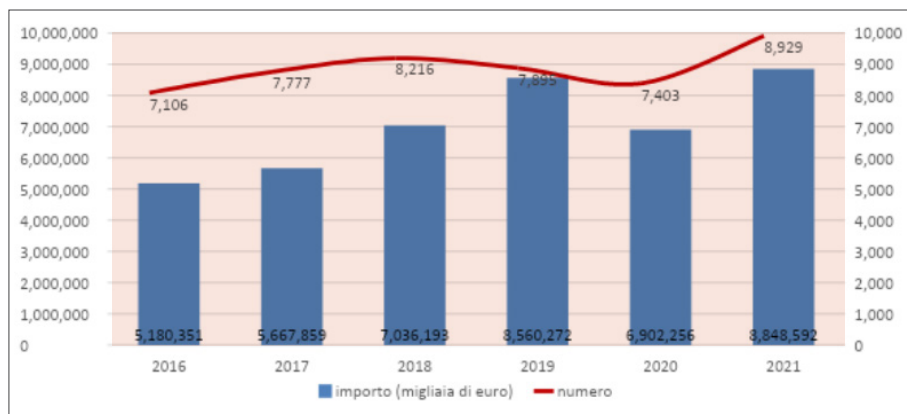
Analisi del mercato dei contratti pubblici per gli anni 2016-2021

3.1 - L'andamento delle procedure di affidamento: dinamica complessiva e categorie merceologiche in dettaglio

Considerando l'insieme delle procedure avviate (CIG richiesti per i singoli lotti di importo pari o superiore a 40.000 euro) per l'acquisizione, in proprio o attraverso adesione ad accordi quadro o convenzioni, dell'insieme dei servizi oggetto dell'analisi, dopo la flessione su base annua sperimentata nel 2020 (- 6,2% in numero e - 19,4% in importo complessivo sul 2019) e da ricondurre agli inevitabili effetti della crisi pandemica, il 2021 ha visto una ripartenza della corsa al rialzo che lo ha portato a recuperare completamente quanto perso l'anno precedente e anzi a collocarsi poco al di sopra dei valori del 2019 e così a raggiungere il massimo storico del periodo considerato. Con 8.929 procedure di affidamento per totali 8 milioni e 849.000 euro, il 2021 chiude rispetto al 2020 con una variazione, rispettivamente, del 20,6 e del 28,2%. Si tratta di un risultato insperato, quantomeno nelle dimensioni, anche perché ottenuto in un anno sul quale hanno ancora molto pesato gli effetti dell'onda ormai lunga della pandemia e la maggiore concentrazione della spesa pubblica nel settore sanitario, comparto che ha comunque un peso non indifferente nell'insieme dei settori di nostro interesse se, sull'intero periodo 2016-2021 ha attirato più di un quinto (21,4%) dell'importo totale. Il dato merita un approfondimento che ci dice come l'insieme delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie e dei policlinici abbia da solo contribuito alla spesa 2021 per 2,1 miliardi di euro, importo corrispondente al 23,7% e dunque a una percentuale inferiore al 25,3% dell'anno dell'inizio della fase Covid-19 che ci dimostra come la sanità abbia continuato a mantenersi su livelli comunque sostenuti di importi affidati (in particolare con 1,7 miliardi) quando gli altri comparti della spesa pubblica conoscevano un più pesante calo.

La ripartenza del numero e delle procedure di affidamento per i nostri settori merceologici testimonia peraltro di una forte reattività ed elasticità del mercato, quasi a contraddire quella caratteristica che vuole che la spesa pubblica reagisca con un lasso di ritardo fisiologico agli impulsi, vuoi di crescita che di decrescita, della congiuntura economica. Se è vero che questa viene fatta dipendere in particolare dai tempi relativamente estesi richiesti dalle fasi di programmazione e espletamento delle procedure di affidamento, ovvero di quelli che separano il momento della disponibilità (in bilancio) delle risorse e quello in cui, con l'avvio della procedura di affidamento e la relativa aggiudicazione, queste si traducono in spesa effettiva, la velocità della ripresa del 2021 si spiega con il fatto di essere già stata preparata o programmata nella seconda parte del 2020 e/o con il raggiungimento di maggiori livelli di efficienza della gestione delle procedure.

Tavola 3.1 - Numero e importo delle procedure di affidamento avviate (serie storica, 2016-2021)



L'analisi di dettaglio delle singole categorie merceologiche restituisce un solo valore negativo: quello del calo dell'importo (- 14,6%) delle procedure di affidamento per servizi di ristorazione, il cui numero è tuttavia rimasto sostanzialmente inalterato (+ 0,1%). Gli altri tre comparti del facility management, della pulizia di immobili e della vigilanza e guardiana crescono in valore in misura omogenea e decisa, con percentuali dal 32,3% (vigilanza e guardiana) al 71,8% (facility management) passando dal 34,8% dei servizi di pulizia. Più differenziata è la performance in termini di numero di procedure avviate che vede i servizi di pulizia fermi al + 3,4%, lontani dal 29,8% del facility e soprattutto dal 51,0% della vigilanza e guardiana. L'evolversi in positivo del quadro dei nostri comparti si compie nonostante non si debba dimenticare che tutto il periodo più recente dovrebbe essere più correttamente valutato guardando anche, e per alcuni settori soprattutto, a una ridefinizione, talvolta anche in corso di validità del contratto con possibile "ricontrattazione" dei termini dello stesso, della dimensione del fabbisogno.



Tavola 3.2 - Numero e importo delle procedure avviate per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)

	Numero di procedure avviate						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	1.245	1.521	1.644	1.745	1.815	2.356	1.721
Pulizia immobili	2.714	2.779	2.865	2.696	2.689	2.781	2.754
Vigilanza armata e guardiania	2.249	2.406	2.520	2.331	1.750	2.642	2.316
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	6.208	6.706	7.029	6.772	6.254	7.779	6.791
Ristorazione	898	1.071	1.187	1.123	1.149	1.150	1.096
Totale	7.106	7.777	8.216	7.895	7.403	8.929	7.888
Var. % su anno precedente							
Facility management immobili	-7,0	22,2	8,1	6,1	4,0	29,8	
Pulizia immobili	1,0	2,4	3,1	-5,9	-0,3	3,4	
Vigilanza armata e guardiania	-12,7	7,0	4,7	-7,5	-24,9	51,0	
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	-6,0	8,0	4,8	-3,7	-7,6	24,4	
Ristorazione	7,7	19,3	10,8	-5,4	2,3	0,1	
Totale	-4,4	9,4	5,6	-3,9	-6,2	20,6	

	Importo (migliaia di euro)						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	425.283	771.470	651.394	1.738.085	1.003.205	1.723.147	1.052.097
Pulizia immobili	1.661.353	1.513.523	2.548.039	2.381.518	2.005.318	2.697.232	2.134.497
Vigilanza armata e guardiania	2.278.661	2.513.827	2.379.496	3.059.891	2.353.024	3.112.146	2.616.174
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	4.365.297	4.798.820	5.578.929	7.179.494	5.361.547	7.532.525	5.802.768
Ristorazione	815.054	869.039	1.457.265	1.380.778	1.540.709	1.316.067	1.229.819
Totale	5.180.351	5.667.859	7.036.193	8.560.272	6.902.256	8.848.592	7.032.587
Var. % su anno precedente							
Facility management immobili	-32,4	81,4	-15,6	166,8	-42,3	71,8	
Pulizia immobili	-13,4	-8,9	68,4	-6,5	-15,8	34,5	
Vigilanza armata e guardiania	-2,8	10,3	-5,3	28,6	-23,1	32,3	
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	-10,8	9,9	16,3	28,7	-25,3	40,5	
Ristorazione	-17,1	6,6	67,7	-5,2	11,6	-14,6	
Totale	-11,8	9,4	24,1	21,7	-19,4	28,2	

Per una corretta lettura dei dati di dettaglio merceologico, ricordiamo che nella categoria ristorazione restano esclusi, ai fini della nostra analisi, gli acquisti di buoni pasto e che vi rientrano comunque quei servizi di mensa, di refezione scolastica e di gestione bar che non si poteva sperare potessero passare indenni gli effetti della chiusura o dell'apertura a singhiozzo delle scuole così come della bassa presenza di personale negli uffici pubblici causa

massiccio ricorso al cosiddetto lavoro agile, tutti fenomeni solo attenuati nell'anno in corso e probabilmente destinati a condizionare la domanda specifica del settore anche nel prossimo futuro. L'ottima performance degli altri comparti di interesse Filcams, sempre quantificabile attraverso le nuove procedure di affidamento di importo pari o superiore a 40.000 euro, deve peraltro essere più correttamente considerata come tale nel suo insieme, ovvero senza enfatizzare particolarmente le sue differenziazioni fra le tre categorie merceologiche che in parte risente e dipende dalla sovente difficoltà di attribuire con certezza una procedura all'una o all'altra categoria, vista la frequenza dei casi in cui le stesse si trovano menzionate insieme e in maniera combinata, all'interno degli oggetti di gara⁵.

Ciò necessariamente premesso possiamo azzardare comunque qualche ipotesi di dettaglio come quella che può spiegare l'avanzata dei servizi di vigilanza e guardiania, che comprendono anche il portierato con il fabbisogno tutto nuovo di istituire servizi di controllo degli accessi tramite verifica del possesso del Green Pass.

Da ricordare in ultimo anche l'ampia e variegata tipologia di prestazioni che, ai fini della nostra analisi, si fanno rientrare sotto la voce di un facility management il cui alveo comprende voci particolari, come il facchinaggio o il trasloco, ma anche e soprattutto quella manutenzione del verde pubblico che molto pesa sull'intera categoria considerata.

3.2 - La stima delle aggiudicazioni

A consolidamento e completamento dell'analisi della dinamica annuale del mercato dei settori di interesse, si presenta qui il risultato di una elaborazione originale mirata a produrre una stima attendibile del numero e del volume delle aggiudicazioni delle procedure di affidamento che nel paragrafo precedente, come nel prosieguo del rapporto, sono analizzate con riferimento al momento (e all'importo) dell'avvio della stessa procedura (ovvero in particolare alla data della richiesta del codice CIG e all'importo indicato in tale occasione).

Il ricorso alla stima è consigliato dall'eccessiva carenza di dati relativi, appunto, all'esito delle procedure, stante l'elevata inadempienza dei RUP a un obbligo, di comunicazione ad ANAC, pure disposto dalla norma. La stima considera comunque tutti i dati relativi alle comunicazioni effettuate e a questi aggiunge il risultato dell'attribuzione, a tutte le procedure per le quali non si abbia notizia dell'esito, di un dato calcolato vuoi per la data di aggiudicazione (considerando il tempo medio fra data di acquisizione del CIG e data di aggiudicazione rilevata per le procedure rientranti nella stessa categoria merceologica e nella stessa classe di importo) che per l'importo di aggiudicazione (calcolato in base al ribasso medio osservato sempre per le

⁵ L'attribuzione, ai fini della produzione dei dati che si presentano in questo rapporto, viene effettuata sulla base di un processo non meramente statistico che deve tenere conto di fattori legati alla libera (e quindi in molti casi largamente soggettiva, anche da parte della stazione appaltante tenuta a selezionare una categoria CPV piuttosto che un'altra) valutazione di quale sia la componente merceologica principale o prevalente nei moltissimi casi nei quali l'oggetto dell'appalto ne ricomprenda più di una fra quelle di nostro interesse. La difficoltà di rappresentare un'area di sovrapposizione fra i comparti probabilmente estesa, e la circostanza che l'attribuzione di alcune procedure di importo molto elevato (quelle fra le quali peraltro la sovrapposizione si riscontra più di frequente) possa privilegiare l'uno o l'altro e così condizionare le oscillazioni periodiche restituite dai nostri dati, consigliano di fare riferimento, nell'analisi, al dato più affidabile relativo alla loro somma rispetto al singolo settore.

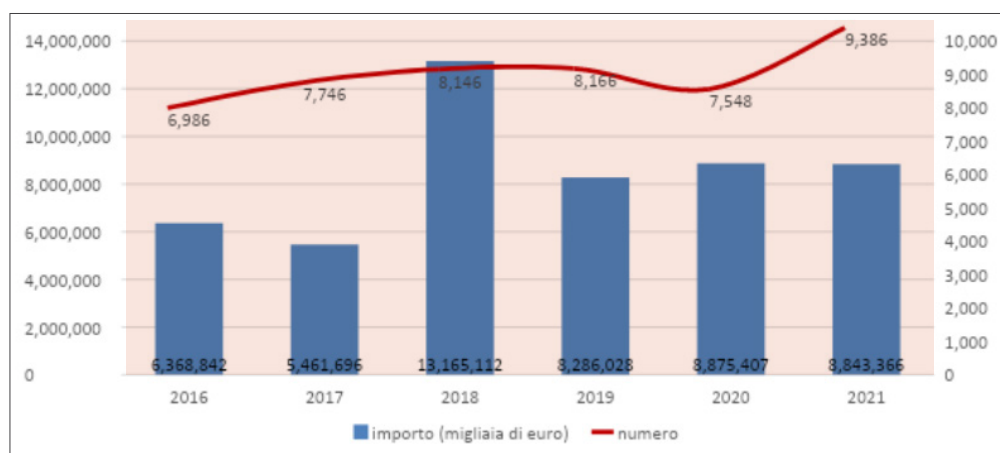
procedure rientranti nella stessa categoria merceologica e nella stessa classe di importo). Solo per gli affidamenti diretti, sempre in caso di assenza di informazioni sull'aggiudicazione, è stata considerata la data di richiesta e l'importo del CIG in considerazione dell'assenza della fase di "confronto competitivo".

I risultati confermano l'effetto di trascinamento prodotto dalla lunghezza dell'iter dei processi di acquisto. Si veda ad esempio come nel 2020, nonostante la crisi e la contrazione del numero e dell'importo delle procedure avviate, la conclusione, con l'aggiudicazione, delle procedure di affidamento avviate in buona parte nell'anno precedente, abbia assicurato un convincente aumento dell'importo aggiudicato (di circa 2 miliardi di euro per un + 27,6%) pur a fronte di una riduzione del numero di affidamenti conclusi (- 6,9%).

Rispetto al dato del 2020, le aggiudicazioni del 2021 mantengono le posizioni in termini di importo (perdendo su base annua appena lo 0,4%) e invece si lanciano a raggiungere il record di 9.386 in termini di numero, quindi di contratti che verranno effettivamente stipulati.



Tavola 3.3 - Stima del numero e dell'importo delle procedure di affidamento aggiudicate (serie storica, 2016-2021)



L'andamento del numero e, soprattutto, del valore delle aggiudicazioni come stimate secondo il metodo di calcolo illustrato, si dimostra sostanzialmente coerente con quello delle procedure di affidamento avviate se si tiene conto del normale lag temporale intercorrente fra i due momenti, ovvero fra l'inizio e la conclusione o esito della procedura che, come evidenzieremo più avanti, per quelle che prevedono una gara, ovvero un confronto competitivo, corrisponde in media a 111 giorni, dunque a quasi tre mesi e mezzo. E la coerenza, che dunque testimonia della validità della stima, è confermata anche dal fatto che buona parte dell'incremento delle procedure avviate registrato nel corso del 2021 è stato realizzato nel corso degli ultimi mesi e dunque troppo a ridosso del 2022 che ne vedrà gli effetti in termini di aggiudicazioni.

Tavola 3.4 - Stima del numero e dell'importo delle procedure aggiudicate per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)

	Numero di procedure avviate						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	1.271	1.451	1.645	1.787	1.857	2.447	1.743
Pulizia immobili	2.735	2.776	2.816	2.797	2.725	3.008	2.810
Vigilanza armata e guardiana	2.133	2.433	2.525	2.426	1.805	2.678	2.333
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	6.139	6.660	6.986	7.010	6.387	8.133	6.886
Ristorazione	847	1.086	1.160	1.156	1.161	1.253	1.111
Totale	6.986	7.746	8.146	8.166	7.548	9.386	7.996
Var. % su anno precedente							
Facility management immobili	-5,1	14,2	13,4	8,6	3,9	31,8	
Pulizia immobili	4,5	1,5	1,4	-0,7	-2,6	10,4	
Vigilanza armata e guardiana	-23,8	14,1	3,8	-3,9	-25,6	48,4	
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	-8,9	8,5	4,9	0,3	-8,9	27,3	
Ristorazione	2,8	28,2	6,8	-0,3	0,4	7,9	
Totale	-7,6	10,9	5,2	0,2	-7,6	24,4	

	Importo (migliaia di euro)						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	652.897	634.188	679.384	1.704.017	893.190	1.766.073	1.054.958
Pulizia immobili	1.758.050	1.995.458	8.732.142	2.175.831	4.219.216	2.822.207	3.617.151
Vigilanza armata e guardiania	3.078.398	2.082.866	2.477.741	3.016.750	2.255.725	2.936.039	2.641.253
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	5.489.345	4.712.512	11.889.267	6.896.598	7.368.131	7.524.319	7.313.362
Ristorazione	879.497	749.185	1.275.844	1.389.430	1.507.276	1.319.048	1.186.713
Totale	6.368.842	5.461.696	13.165.112	8.286.028	8.875.407	8.843.366	8.500.075
Var. % su anno precedente							
Facility management immobili	56,3	-2,9	7,1	150,8	-47,6	97,7	
Pulizia immobili	88,2	13,5	337,6	-75,1	93,9	-33,1	
Vigilanza armata e guardiania	41,2	-32,3	19,0	21,8	-25,2	30,2	
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	55,8	-14,2	152,3	-42,0	6,8	2,1	
Ristorazione	20,9	-14,8	70,3	8,9	8,5	-12,5	
Totale	49,6	-14,2	141,0	-37,1	7,1	-0,4	

Anche la dinamica dei singoli settori ripropone con buona approssimazione quella evidenziata per le procedure avviate salvo l'unica pur significativa eccezione (che da sola di fatto, riflettendosi sul totale, determina la differenza rilevata nel complesso dei comparti) della categoria pulizia di immobili per i quali dunque ci si attende un più marcato riscatto dalle aggiudicazioni dell'anno in corso. Per il resto si conferma infatti la difficoltà dei servizi di ristorazione (importo in calo del 12,5%) così come la massiccia avanzata del facility management, con aggiudicazioni in valore quasi raddoppiate nei dodici mesi del 2021.

3.3 - Le adesioni ad accordi quadro e convenzioni



La più recente dinamica del numero e dell'importo delle procedure di affidamento ha portato in evidenza una crescita tendenziale, e nell'ultimo anno addirittura esponenziale, del peso e del numero di quelle realizzate tramite adesione ad accordo quadro o convenzione, di centrale di committenza locale o nazionale o di soggetto aggregatore. Nel 2021 il numero di adesioni ha raggiunto la cifra record di 1.612, corrispondente al + 31,4% rispetto alle 1.227 del 2020, con un incremento del proprio peso percentuale sul totale delle procedure avviate sostanzialmente limitato (dal 16,6 al 18,1%). Più macroscopica è stata l'avanzata in termini di importo, quasi raddoppiata in un anno (da 1,8 a 3,5 miliardi di euro) che le ha portato a rappresentare il 39,1% contro il 25,9% dell'anno precedente. Il differenziale di crescita fra numero e importo ci suggerisce che è per acquisti di importo medio sempre maggiore che le stazioni appaltanti ricorrono allo strumento dell'adesione all'accordo quadro o convenzione.

Tavola 3.5 - Numero e importo delle procedure di affidamento in adesione ad accordo quadro/convenzione (serie storica, 2016-2021)

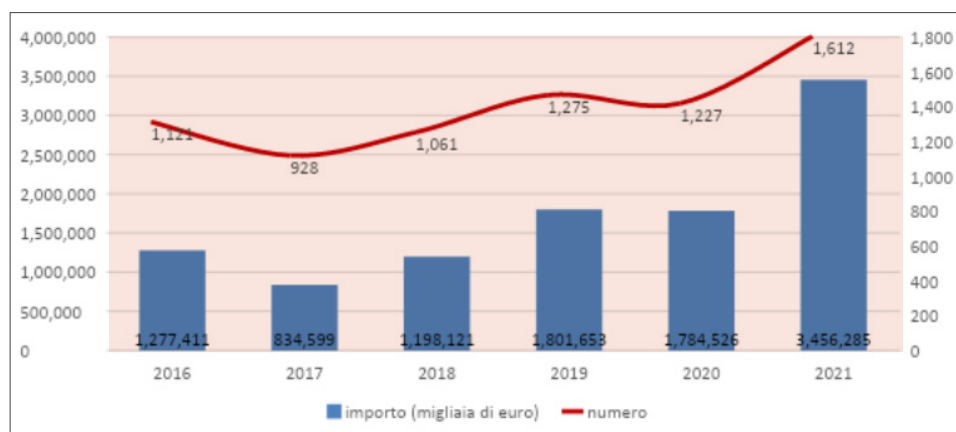
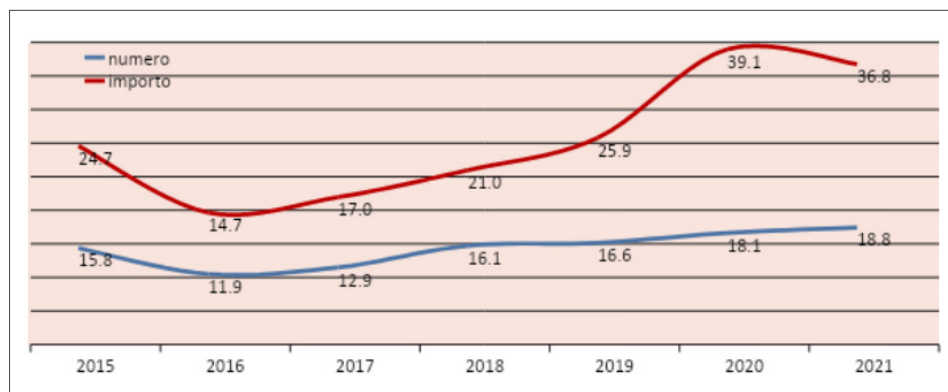


Tavola 3.6 - Percentuale delle procedure in adesione ad accordi quadro e convenzioni sul totale delle procedure avviate, esclusi accordi quadro e convenzioni: numero e importo (serie storica, 2015-I semestre 2021)



Il fenomeno appena descritto sta interessando in maniera sempre più omogenea tutti i settori merceologici considerati ad eccezione di quello della vigilanza e guardiania ancora in ritardo soprattutto con riferimento all'aggregato dell'importo (il cui peso inferiore rispetto a quello del numero denota scarso ricorso allo strumento per gli acquisti di media-grande dimensione). Si tratta di una caratteristica che pare potersi spiegare con il combinato dell'essere da un lato la categoria merceologica ricompresa fra quelle per le quali, dall'apposito DPCM, è disposta l'obbligatorietà del ricorso ad accordi quadro e convenzioni dei soggetti aggregatori e dall'altro dallo esiguo e dunque assolutamente insufficiente numero e importo di iniziative che questi ultimi mettono a disposizione, come verrà illustrato anche nel successivo paragrafo dedicato.

Tavola 3.7 - Numero e importo delle procedure in adesione ad accordo quadro e convenzione (percentuale sul totale per categoria merceologica, serie storica, 2016-2021)

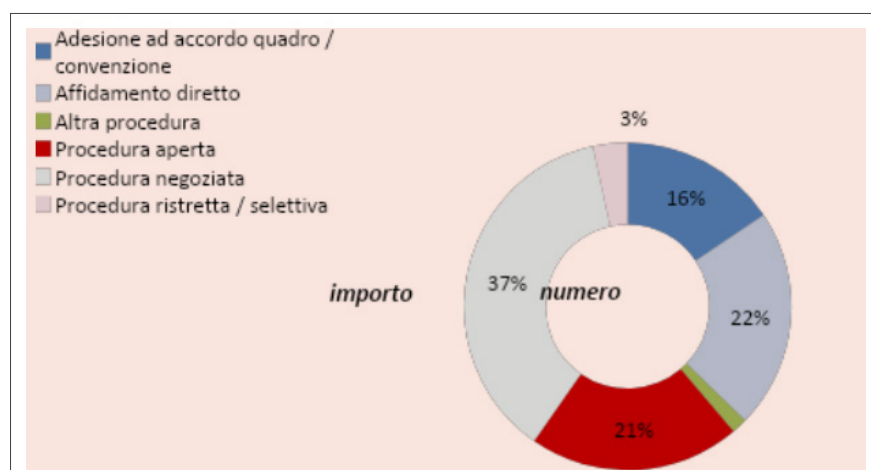
	Numero di procedure avviate						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	8,7	8,3	9,1	17,2	22,0	19,5	15,0
Pulizia immobili	27,4	18,6	16,8	19,8	13,6	22,2	19,7
Vigilanza armata e guardiania	3,2	3,2	7,7	7,1	15,4	13,0	8,1
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	14,9	10,8	11,7	14,8	16,5	18,3	14,5
Ristorazione	21,9	19,3	20,1	24,5	16,9	16,7	19,8
Totale	15,8	11,9	12,9	16,1	16,6	18,1	15,3
	Importo						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	17,0	9,5	17,1	9,4	37,7	56,1	28,0
Pulizia immobili	50,4	25,7	14,0	31,9	26,0	60,5	35,1
Vigilanza armata e guardiania	2,0	3,1	8,1	6,5	12,2	10,3	7,1
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	21,9	11,3	11,8	15,6	22,1	38,7	21,2
Ristorazione	39,7	33,8	36,9	49,2	38,8	40,9	40,2
Totale	24,7	14,7	17,0	21,0	25,9	39,1	24,5

3.4 - Caratteristiche delle procedure di affidamento e del mercato

Si presentano qui, in rapida e sintetica rassegna, i risultati della ripartizione dell'insieme delle procedure avviate per i settori di interesse Filcams, sempre limitatamente a quelle di importo pari o superiore a 40.000 euro, rispetto ad alcune variabili di classificazione di rilievo ai fini di una ricostruzione delle caratteristiche delle procedure e del mercato di riferimento.

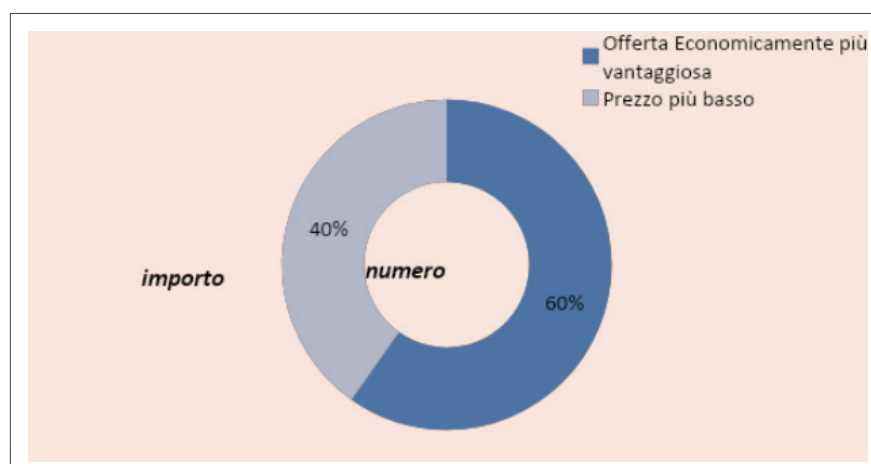
Seguendo i grafici, già sufficientemente autoesplicativi, si rileva ad esempio che sull'arco dell'intero periodo considerato, i sei anni che vanno dal 2016 al 2021, le procedure in adesione ad accordo quadro e convenzioni, vuoi che comportassero o meno successivo confronto competitivo (caso ultimo largamente minoritario), hanno caratterizzato circa una procedura su sei in numero (16%) e una su quattro in termini di importo (25%), mentre fra quelle espletate in autonomia dalle stazioni appaltanti la gran parte ha riguardato una fra le molte forme in cui si articolano le procedure negoziate (37% in numero, 17% in importo) e a seguire le procedure aperte (21% e 4%) e gli affidamenti diretti diversi dalle adesioni (22%, 4%).

Tavola 3.8 - Numero e importo delle procedure di affidamento per procedura di scelta del contraente (percentuale sul totale, 2016-2021)



Limitatamente ai soli casi in cui la procedura è risultata aggiudicata e lo sia stata a seguito di un "confronto competitivo" (ovvero considerando le sole aggiudicazioni comprensive in questo caso anche degli accordi quadro e convenzioni ed escludendo invece gli affidamenti diretti fra questi comprendendo le adesioni agli stessi accordi quadro) è prassi prevalente (60%) aggiudicare la gara ricorrendo al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero tenendo conto della qualità della prestazione offerta pur accettando tempi mediamente più lunghi dell'iter di affidamento. La stessa percentuale, calcolata sull'importo complessivo anziché sul numero di procedure, sale all'85% per l'ovvia considerazione che criterio dell'OEPV è largamente più diffuso per gli appalti di maggior importo.

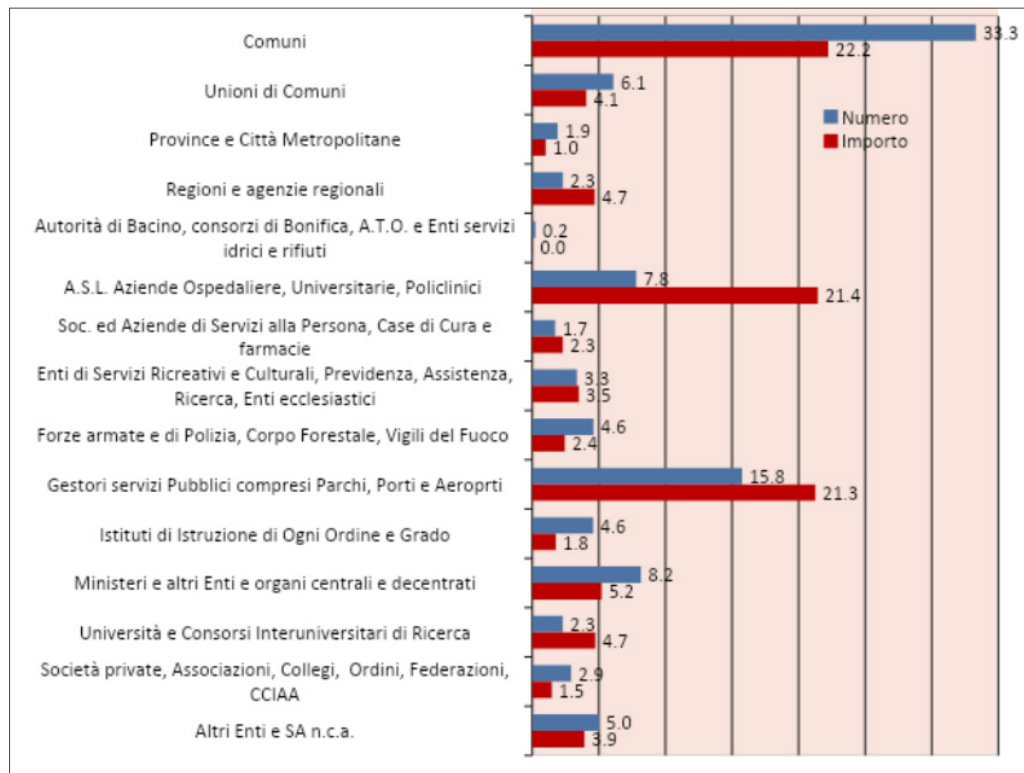
Tavola 3.9 - Numero e importo procedure di affidamento aggiudicate per criterio di aggiudicazione (percentuale sul totale, 2016-2021)



Dalla successiva analisi relativa alla suddivisione delle procedure per tipo di stazione appaltante emerge come, in termini di valore, la spesa sia prevalentemente espressione di tre tipologie in grado ciascuna di catalizzare fra un quarto e un quinto della stessa. Si tratta dei comuni e delle loro unioni e consorzi (22,2% in termini di valore e 33,3% in numero, percentuale superiore per chiaro effetto della loro più elevata frammentazione in gare di importo medio-basso), delle aziende del sistema socio-sanitario (21,4% anche se appena 7,8% in numero) e dell'insieme dei gestori di servizi pubblici (21,3% e 15,8%). Il rimanente 35,1% di spesa (importo) si distribuisce fra altri enti locali, ministeri e loro emanazioni territoriali quali anche scuole e forze armate, università e altre stazioni appaltanti. Già abbiamo avuto occasione di osservare come la spesa delle aziende del sistema sanitario abbia inciso in misura crescente nell'ultimo biennio inevitabilmente trainata dai fabbisogni indotti dalla crisi pandemica.

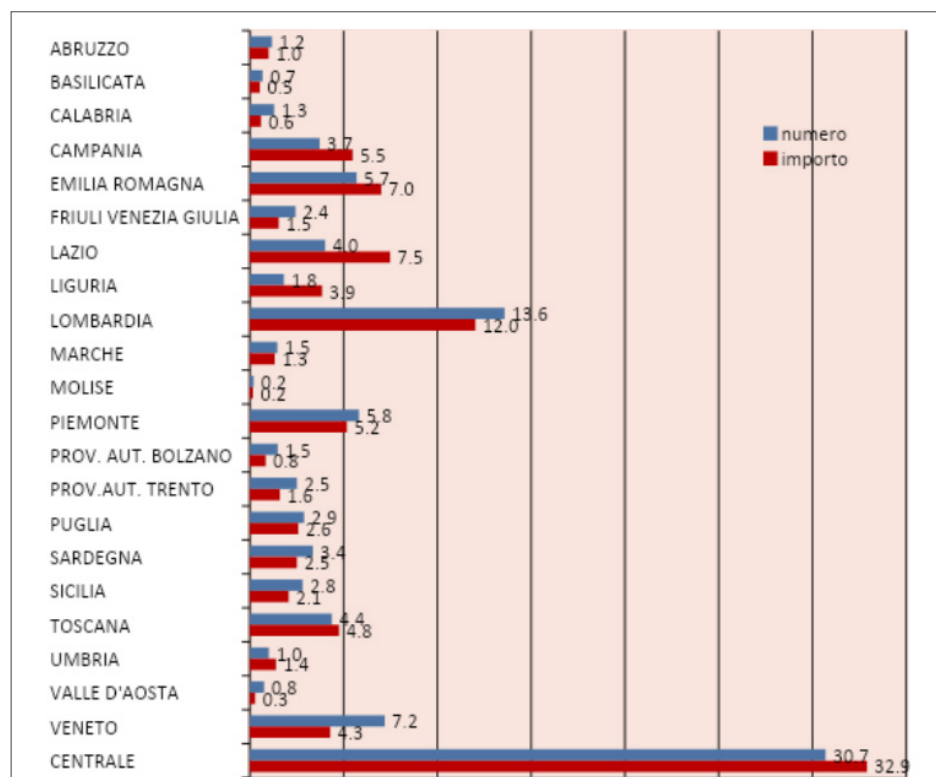


Tavola 3.10 - Numero e importo procedure di affidamento per tipologia di stazione appaltante (percentuale sul totale, 2016-2021)



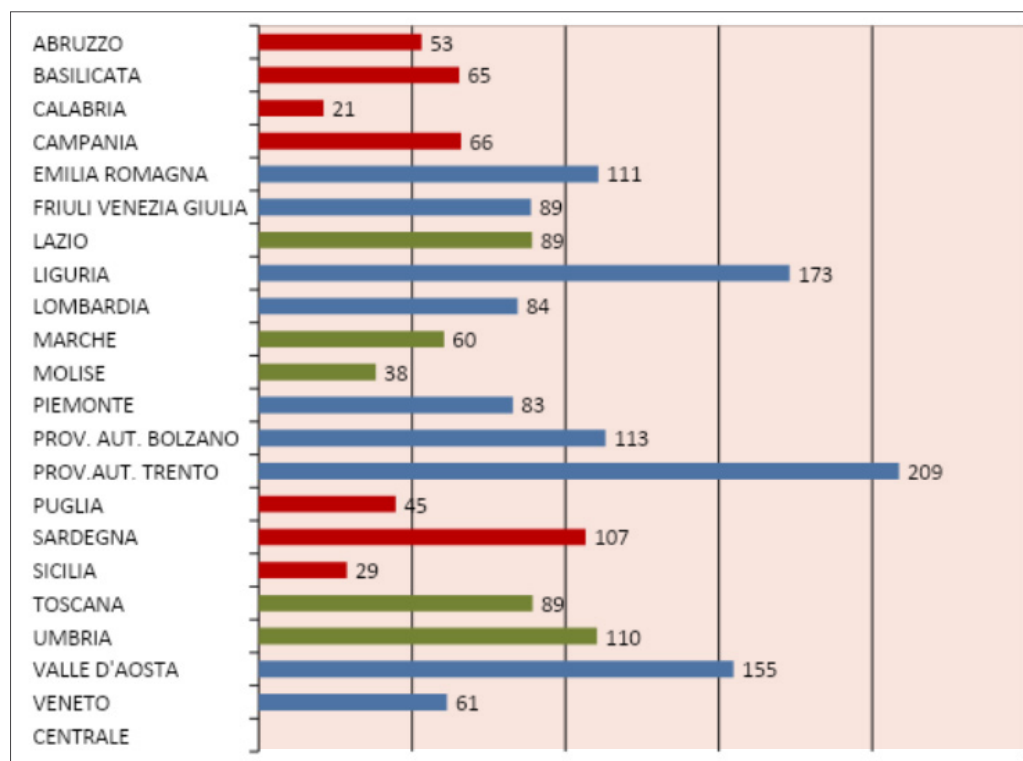
La suddivisione per regione di localizzazione della stazione appaltante restituisce un quadro come prevedibile determinato in prevalenza dalla dimensione e dal peso economico (in termini di capacità di spesa della PA) della regione, con una Lombardia che dunque prevale sulle altre e con un ruolo però relativamente ridotto della regione Lazio pur al netto di tutte quelle amministrazioni centrali che pure vi risiedono e la cui spesa è computata nella voce "centrale" che da sola copre poco meno di un terzo della spesa.

Tavola 3.11 - Numero e importo procedure di affidamento per regione di localizzazione della stazione appaltante (percentuale sul totale, 2016-2021)



Depurando il dato dall'effetto della diversa dimensione demografica della regione o provincia autonoma e dunque guardando all'importo medio annuo pro capite relativamente all'intero arco temporale 2016-2021, si evidenziano valori molto al di sopra della media per provincia di Trento, Liguria e Valle d'Aosta, tutte nell'ambito di circoscrizioni del Nord Italia in generale molto avvantaggiate in particolare rispetto a un Meridione in cui soffrono soprattutto Sicilia e Calabria ma anche Puglia e Molise.

Tavola 3.12 - Importo pro-capite (in euro) procedure di affidamento per regione (media annua, 2016-2021)



3.5 - Gli indicatori

■ Livello e dinamica dei ribassi di aggiudicazione.

I consueti indicatori caratteristici del mercato dei contratti, sempre calcolati per lo specifico delle categorie merceologiche di interesse, restituiscono spunti interessanti sulle peculiarità strutturali ed evolutive del mercato.

Il più significativo è come sempre il ribasso medio praticato dalle imprese nei casi di procedure di affidamento che prevedano un confronto competitivo per l'aggiudicazione del contratto. Non sono dunque considerati in questo caso gli affidamenti diretti come anche le adesioni, mentre sono stati computati i ribassi rilevati per gli accordi quadro e le convenzioni, in quanto luogo nel quale matura il risultato dell'incontro fra domanda e offerta di cui, a valle, beneficeranno le adesioni.

Nel corso del 2021 la percentuale di ribasso medio, calcolata con riferimento all'insieme dei contratti rientranti nelle categorie merceologiche di interesse, risulta essersi attestata in particolare a 18,1 punti percentuali, così riposizionandosi in sostanziale corrispondenza di quella linea di crescita tendenziale che caratterizza l'intero periodo considerato ad eccezione del 2020 che aveva conosciuto un improvviso e anomalo innalzamento fino al 19,5%. Il rientro su valori più consoni pare confermare l'eccezionalità della situazione di mercato determinatosi durante il 2020, quando, per azzardare un'ipotesi, il clima di panico

generato dalla crisi sanitaria ed economica aveva spinto le imprese ad abbassare il livello dei prezzi offerti pur di assicurarsi commesse e scongiurare l'inattività.

Tavola 3.13 - Ribasso medio delle procedure con confronto competitivo: accordi quadro, altre modalità diverse da adesioni e affidamenti diretti (totale settori, serie storica, 2016-2021)

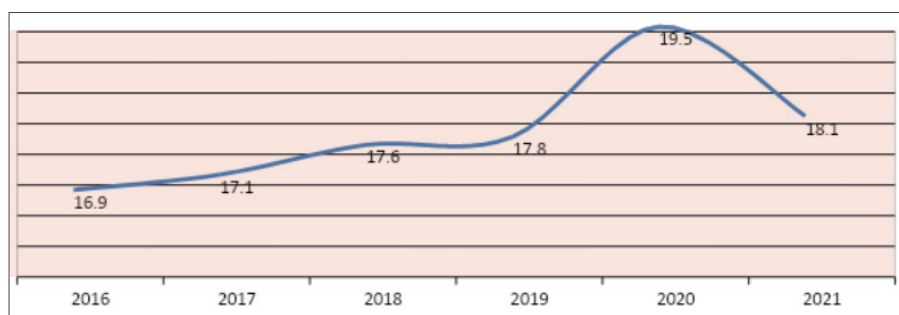
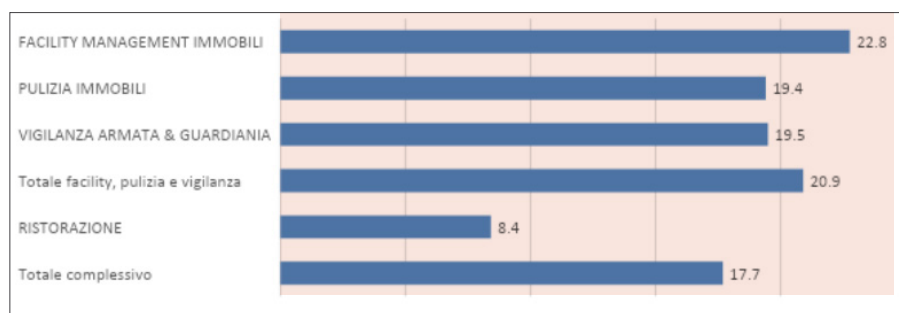


Tavola 3.14 - Ribasso medio delle procedure con confronto competitivo: accordi quadro, altre modalità diverse da adesioni e affidamenti diretti per categoria merceologica (media, 2016-2021)



Nella media del periodo 2016-2021, la differenziazione per categoria merceologica conferma livelli più elevati per il facility management (22,8%) e, di contro, tradizionalmente molto più contenuti rispetto a tutti gli altri comparti per una ristorazione ferma all'8,4% contro una media generale dei settori di interesse pari al 17,7%.

■ **Numero medio di partecipanti alle gare.**

L'analisi del livello, della dinamica e della differenziazione per categoria merceologica del numero medio di partecipanti alle procedure di gara che prevedono confronto competitivo conferma indirettamente quanto evidenziato dalla dinamica dei ribassi.

L'innalzamento (da 4,3 a 4,6) del numero medio degli offerenti riscontrato nel 2020, anche se volto di fatto a recuperare quanto perso nei due anni precedenti, conferma la logica che vuole che l'aumento della concorrenza, intesa come numero di soggetti che concorrono, produca quel rialzo del valore del ribasso medio che abbiamo osservato in precedenza.

E di contro che l'abbattimento del ribasso medio, come quello rilevato nel 2021, sia conseguenza di una competizione fra un più ristretto numero di concorrenti e dunque mediamente meno agguerrita. Nell'ultimo anno il segnale di un tale fenomeno è risultato fortemente marcato se è vero che il numero medio dei partecipanti alle gare è sceso a 3,7 dunque quasi un punto al di sotto di quello dell'anno precedente. È ancora presto per dire se questo sia l'effetto di una effettiva riduzione del parco di imprese che compongono l'offerta del settore e, se tale è, se questa sia stata determinata da una selezione operata dalla congiuntura economica sfavorevole di questi anni di crisi sanitaria.



Tavola 3.15 - Numero medio di partecipanti alle procedure con confronto competitivo: accordi quadro, altre modalità diverse da adesioni e affidamenti diretti (totale settori, serie storica, 2016-2021)

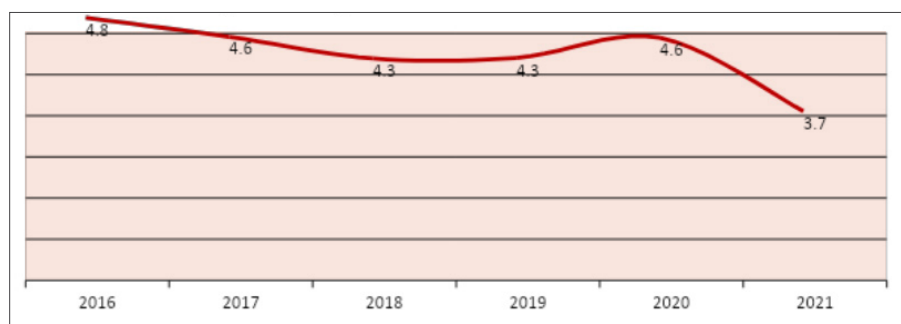
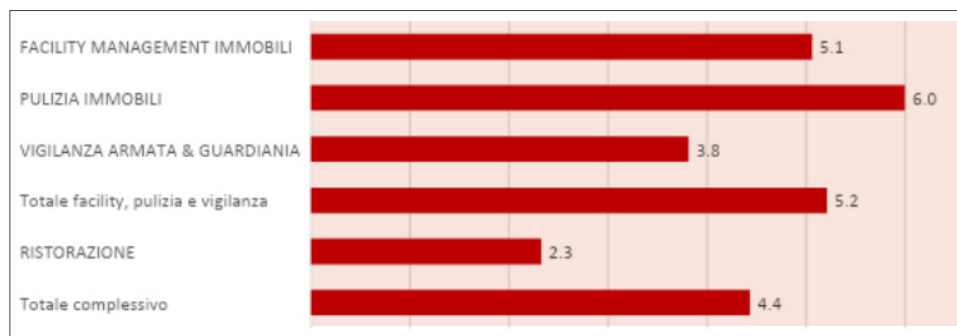


Tavola 3.16 - Numero medio di partecipanti alle procedure con confronto competitivo: accordi quadro, altre modalità diverse da adesioni e affidamenti diretti per categoria merceologica (media, 2016-2021)



La relazione diretta fra l'ampiezza del parco dei partecipanti e il livello del ribasso di aggiudicazione, risultato della competizione fra loro, si legge anche nella ripartizione per categoria merceologica del dato complessivo del periodo 2016-2021 e in particolare nel come per i servizi di ristorazione (2,3 offerte in media per gara) si riproponga una diversificazione rispetto agli altri tre insieme considerati (5,2) analoga a quella già riscontrata in relazione al ribasso medio di aggiudicazione (8,4% contro 20,9%). Si noti come in entrambi i casi i valori della ristorazione siano inferiori addirittura alla metà di quelli del blocco facility management, pulizia e vigilanza e guardiania.

■ **Importo medio delle procedure avviate.**

La singolarità del comparto della ristorazione può essere invero legata alla dimensione particolarmente elevata degli appalti banditi. Con riferimento al dato calcolato su tutte le procedure di affidamento di importo pari o superiore a 40.000 euro avviate dal 2016 al 2021, in media quelle per servizi di ristorazione superano il milione di euro (1 milione e 246.000), mentre l'insieme delle altre tre categorie merceologiche si ferma a 741.000 euro. Questo indicatore completa e conclude un quadro di contrapposizione netta fra un comparto, quello della ristorazione, con affidamenti di importo elevato e conseguentemente rivolto a un insieme selezionato e ristretto di imprese specializzate e per tale motivo con un minor livello di concorrenzialità, e l'insieme degli altri tre settori che, pur con parziali differenziazioni interne, sono caratterizzati da gare aperte a una più ampia partecipazione dalla quale si originano livelli di competizione in grado di generare margini di risparmio alla committenza pubblica.

Tavola 3.17 - Importo medio (in euro) delle procedure avviate (totale settori, serie storica, 2016-2021)

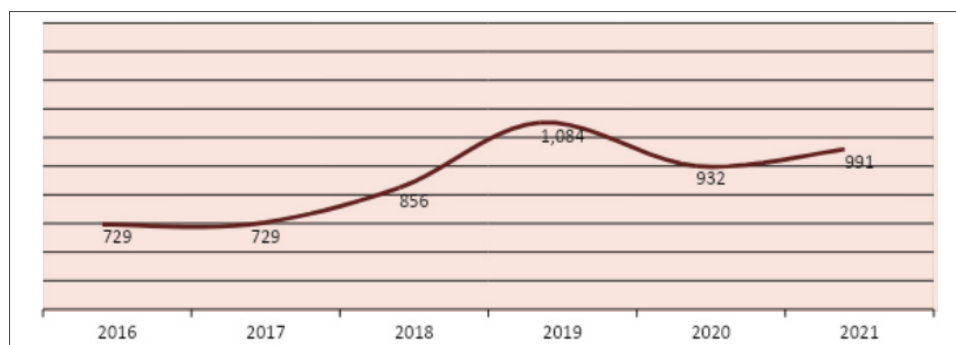


Tavola 3.18 - Importo medio (in euro) delle procedure avviate per categoria merceologica (media, 2016-2021)



Quanto alla dinamica evolutiva, l'importo medio delle procedure di affidamento, sempre considerando quelle al di sopra dei 40.000 euro e sempre con riferimento al valore stimato dell'appalto, ovvero ancora al lordo del ribasso praticato dall'aggiudicatario, riprende quota nel 2021 riportandosi (con 991.000 euro) in prossimità della soglia del milione di euro che aveva superato nel 2019, tuttavia un anno da considerare in qualche misura anomalo in quanto condizionato dalla presenza di alcuni maxi appalti come in particolare quello già menzionato di 803 milioni di Trenitalia per la ristorazione e bordo treno.

■ **Tempi medi delle procedure di gara.**

Ai tre consueti indicatori di efficienza del mercato, si aggiunge, con questo report, quello relativo al tempo che mediamente intercorre fra l'avvio e la conclusione della procedura di affidamento, ovvero fra la data di pubblicazione e quella di aggiudicazione. Come per il ribasso medio e il numero dei partecipanti, il dato è calcolato solo relativamente ai casi di procedure di affidamento che prevedono un confronto competitivo per l'aggiudicazione del contratto (non sono considerati gli affidamenti diretti e lo sono invece gli accordi quadro e le convenzioni) e dunque richiedono l'espletamento di una vera e propria fase

di affidamento o di “evidenza pubblica”. Il risultato di questa analisi conforta guardando alla sua dinamica evolutiva che evidenzia, negli anni, una riduzione tendenziale dei giorni richiesti per portare a termine la gara e che arriva nel 2021 a toccare il minimo di 68 giorni. Il dato era in fase di calo netto già nel 2020 (85 giorni contro i 109 del precedente anno) durante il quale è possibile si siano iniziati ad avvertire gli effetti delle già citate nuove disposizioni normative che impongono, per tale fase, un termine massimo di sei mesi. Anche se non si deve escludere che abbia giocato un ruolo anche l’urgenza nell’affidamento di alcuni appalti per servizi specifici legati alla gestione degli effetti del Covid-19, quali ad esempio sanificazione dei locali e controllo degli accessi.

Tavola 3.19 - Tempo medio (in giorni) fra la data di pubblicazione della gara e la data di aggiudicazione, esclusi affidamenti diretti (totale settori, serie storica, 2016-2021)

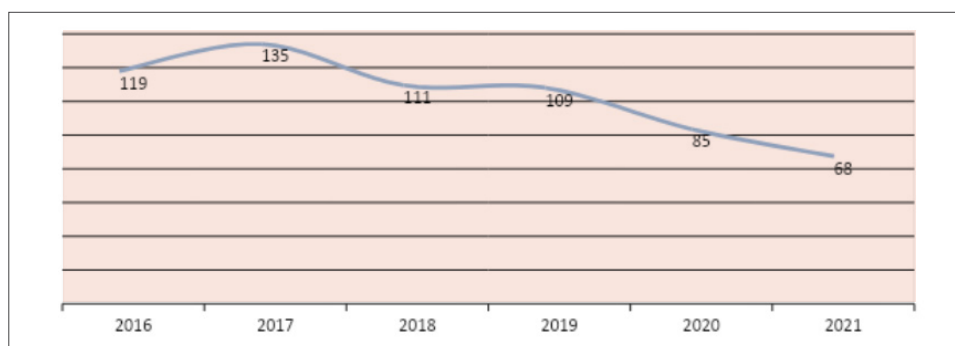
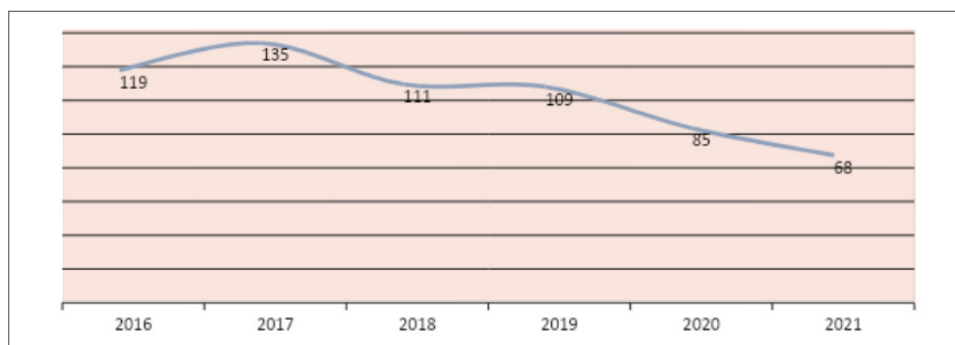


Tavola 3.20 - Tempo medio (in giorni) fra la data di pubblicazione della gara e la data di aggiudicazione, esclusi affidamenti diretti (totale settori, serie storica, 2016-2021)



Rispetto alla media generale del periodo 2016-2021 che risulta pari a 111 giorni, i diversi settori merceologici si differenziano solo per i due casi estremi rappresentati da un lato da una durata media sensibilmente inferiore per le gare di facility management (87 giorni), effetto dell’importo medio meno elevato delle procedure del comparto evidenziate con il precedente indicatore, e dall’altro dai tempi molto elevati (152 giorni) richiesti per espletare le gare di vigilanza e guardiania (che pure non si distinguono particolarmente

per dimensione media, essendo la loro la più elevata all'interno della triade con facility management e pulizia e immobili, ma restando ben inferiore a quella dei servizi di ristorazione).

3.6 - La centralizzazione della committenza: gli accordi quadro delle centrali uniche e dei soggetti aggregatori



Il processo di centralizzazione degli acquisti, fortemente incentivato dagli interventi normativi degli ultimi anni, sta procedendo e avanzando forse con lentezza ma anche con decisione, come indirettamente confermato dall'espansione del volume delle adesioni agli accordi quadro e convenzioni e dal ruolo sempre più importante dei soggetti aggregatori cui è dedicato questo approfondimento.

Il numero e l'importo dell'insieme degli accordi quadro delle diverse centrali di committenza, fra le quali rientrano i soggetti aggregatori, continua invero a procedere secondo una dinamica altalenante, frutto di un meccanismo che tende probabilmente a "ricaricare" il mercato a ondate, ovvero con l'innesto di accordi quadro e convenzioni di importo anche massiccio che verranno consumati, tramite le adesioni delle stazioni appaltanti, su un periodo anche molto lungo. Il dato rilevato nel 2021 non fa eccezione a questo, evidenziando una ripresa pur contenuta che sa di recupero molto parziale di quanto perso nel 2020 rispetto al 2019. Come già osservavamo nel precedente report, dall'andamento degli accordi quadro e delle convenzioni è possibile rilevare che se il mercato dei contratti pubblici nelle categorie di interesse non si è fermato, è stato anche per la sufficiente disponibilità e capienza dei contratti quadro già banditi e assegnati negli anni antecedenti al 2020 e in particolare in quelli

di massima concentrazione delle iniziative (2017 e 2019). Il numero e il volume delle nuove iniziative di acquisto centralizzato, drasticamente ridimensionati nel corso del 2020 e poi solo di poco rivitalizzati nel 2021, non hanno infatti trascinato con sé, sin qui almeno, l'andamento di quegli affidamenti in adesione che hanno invece potuto seguire una loro corsa autonoma e dunque quasi conoscere un boom nel 2021, nonostante la timida ripresa degli accordi quadro, segno che di questi ultimi ce ne erano a sufficienza ancora aperti, ovvero che presentavano disponibilità di consumo, fra quelli avviati negli anni precedenti.

Pare dunque potersi ritenere che il calo delle iniziative aggregate delle centrali di committenza sia stata una "frenata controllata" dettata dall'attesa di comprendere la reazione del mercato alla crisi economica indotta dall'emergenza sanitaria e pertanto come e in quale misura questa avrebbe inciso sui fabbisogni e sulle capacità di spesa degli enti pubblici. Un attendismo suggerito e consentito, come detto, dall'ampia disponibilità degli accordi quadro e delle convenzioni stipulati negli anni precedenti e ancora attivi/disponibili. Una riserva, per i nostri comparti, accumulata in particolare in un anno record come il 2019 come se paradossalmente fossero stato presagite le difficoltà venture.

Tavola 3.21 - Numero e importo degli accordi quadro e delle convenzioni (serie storica, 2016-2021)

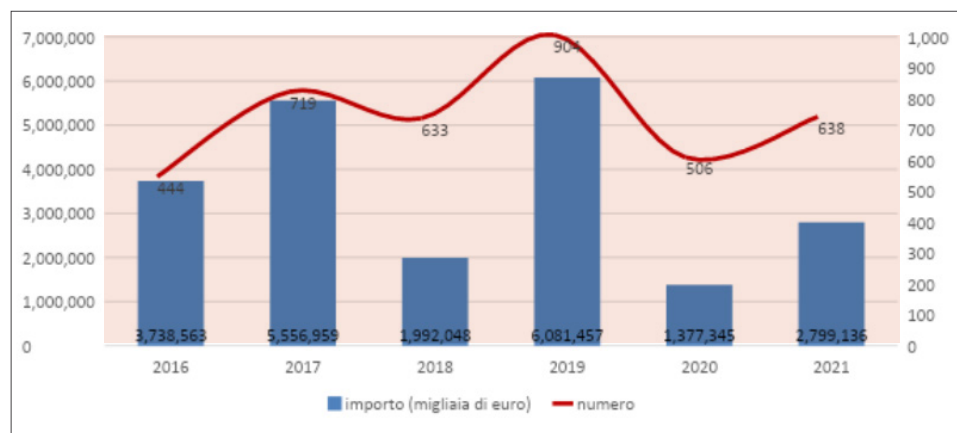


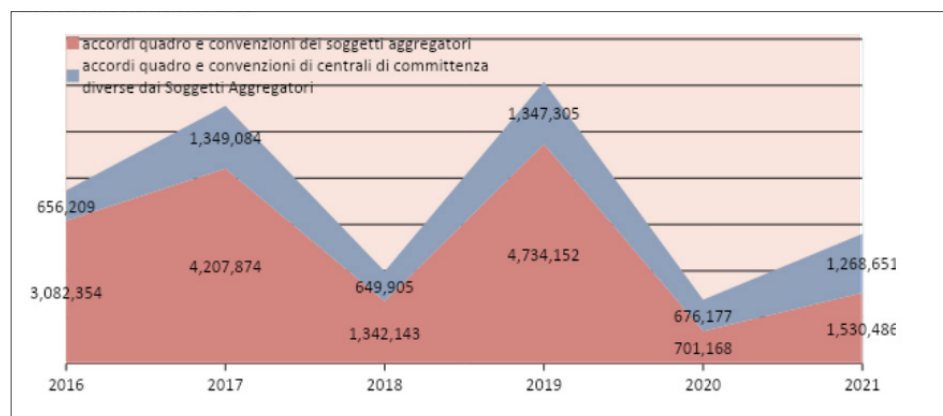
Tavola 3.22 - Numero e importo degli accordi quadro e delle convenzioni avviate per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)

	Numero di procedure avviate						Media 2016- 2021
Accordi quadro/ convenzioni	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	92	170	210	289	203	264	205
Pulizia immobili	140	181	127	210	137	141	156
Vigilanza armata e guardiana	61	133	85	140	44	58	87
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	293	484	422	639	384	463	448
Ristorazione	151	235	211	265	122	175	193
Totale	444	719	633	904	506	638	641
	Numero gare						Media 2016- 2021
Accordi quadro/ convenzioni	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	88	148	188	254	144	174	166
Pulizia immobili	119	156	109	172	85	87	121
Vigilanza armata e guardiana	51	116	74	113	35	50	73
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	258	420	371	539	264	311	361
Ristorazione	127	217	195	242	80	133	166
Totale	385	637	566	781	344	444	526

Accordi quadro/ convenzioni	Importo (migliaia di euro)						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	29.893	453.776	262.317	1.633.199	483.475	264.225	521.148
Pulizia immobili	2.184.245	1.841.451	974.919	2.761.155	364.660	994.498	1.520.155
Vigilanza armata e guardiania	443.885	1.120.859	212.180	931.741	167.594	100.028	496.048
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	2.658.024	3.416.086	1.449.417	5.326.095	1.015.730	1.358.751	2.537.350
Ristorazione	1.080.539	2.140.873	542.631	755.362	361.616	1.440.386	1.053.568
Totale	3.738.563	5.556.959	1.992.048	6.081.457	1.377.345	2.799.136	3.590.918

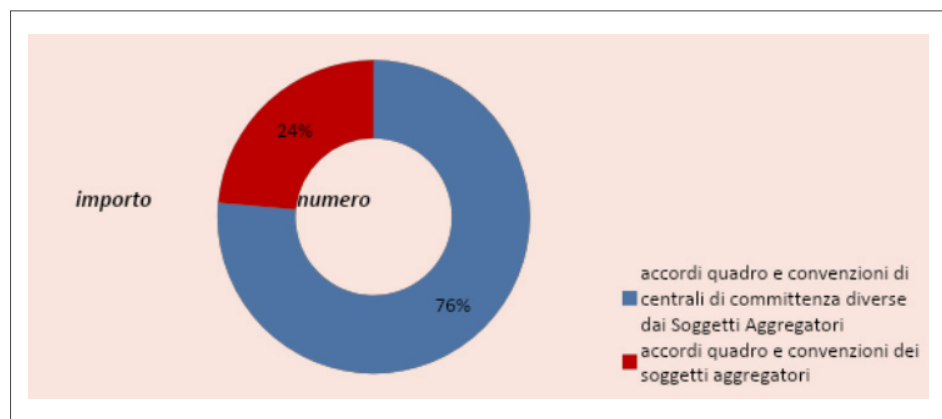
Guardando alla ripartizione per categoria merceologica e convenzioni è evidente il legame di dipendenza che unisce la disponibilità di accordo quadro al volume di adesione che da questi originano. La più immediata evidenza è quella di un settore quale la vigilanza e guardiania che deve il suo scarso ricorso allo strumento dell'adesione all'oggettiva carenza di disponibilità di accordi quadro utili e dunque sufficientemente capienti per soddisfare il fabbisogno della domanda. Scendendo nel dettaglio della composizione o dell'origine della massa di accordi quadro e convenzioni immesse nel mercato a vantaggio delle stazioni appaltanti, obiettivo specifico di questo approfondimento, si conferma che una gran parte, costantemente prioritaria negli anni, è costituita da quelli banditi dai soggetti aggregatori di cui all'art. 9 del D.L. 66/2014, convertito, con legge 89/2014 e oggi iscritti nell'elenco di cui alla delibera ANAC 784/2106.

Tavola 3.23 - Importo degli accordi quadro e delle convenzioni riconducibili ai soggetti aggregatori e a centrali di committenza diverse (serie storica, 2016-2021)



Il peso degli accordi quadro e delle convenzioni dei soggetti aggregatori è invero molto più ampio se calcolato con riferimento al valore complessivo in euro degli stessi (72% nell'insieme del periodo 2016-2021) che non del loro numero, fermo al 24%, risultato dell'importo medio molto più elevato, e quindi della maggiore capienza totale, delle iniziative dei soggetti aggregatori rispetto a quelle delle altre centrali di committenza.

Tavola 3.24 - Numero e importo degli accordi quadro e delle convenzioni riconducibili ai soggetti aggregatori e a centrali di committenza diverse (totale, 2016-2021)



La tabella che segue riporta i risultati della ricostruzione, sempre tramite l'archivio SIMOG di ANAC, degli accordi quadro e convenzioni messi a gara dai soggetti aggregatori per categoria merceologica di interesse, effettuata anche avvalendosi di una verifica incrociata con le iniziative rese note dagli stessi soggetti sul portale "Acquisti in rete PA" relativamente alla quota parte delle categorie di cui all'elenco aggiornato dai successivi DPCM, l'ultimo del 15 settembre 2020, e da considerare un sottoinsieme di quelle qui oggetto di analisi⁶.



⁶ Nelle categorie ex DPCM 15/9/2020 come dei precedenti, la ristorazione è considerata solo per la quota parte destinata al sistema sanitario e il facility management "immobili" rimanda a un'accezione più ristretta del termine, probabilmente escludendo voci qui comprese nei dati come la manutenzione del verde pubblico.

Ne emerge come l'attività dei soggetti aggregatori nell'ambito di nostro interesse, si muova concentrandosi in un numero non particolarmente elevato di iniziative o gare (spesso composte da più lotti o procedure avviate, quelle contrassegnate dai singoli CIG alle quali si riferisce sempre la nostra analisi) tuttavia di importo tale da mirare a soddisfare il fabbisogno potenziale della più ampia gamma di stazioni appaltanti rientranti nel proprio ambito di competenza territoriale (la sola Consip può essere riferita all'ambito nazionale).

La caratteristica dell'elevata dimensione media delle gare dei soggetti aggregatori, già rimarcata in precedenza, trova ad esempio conferma nell'elevato numero di quelle che superano la soglia dei 5 milioni di euro, che nel complesso rappresentano più della metà del totale. Quanto alla specializzazione settoriale, è dato evidente il loro minor peso nel campo della ristorazione, con ogni probabilità effetto indiretto del fatto che la norma obbliga a fare ricorso alle sole stazioni appaltanti del sistema sanitario. Più singolare è piuttosto il caso della scarsità di iniziative, evidente più nell'importo complessivo che nel numero, dedicate ai servizi di vigilanza e guardiania, settore merceologico ricompreso fra quelli del DPCM che obbliga le stazioni appaltanti ad aderire alle iniziative dei soggetti aggregatori salvo indisponibilità o mancata capienza di queste ultime. Circostanza che evidentemente spesso si verifica considerato il numero molto limitato del ricorso alle adesioni per questo settore. Un caso, dunque, di forte sbilanciamento fra la domanda o il fabbisogno delle stazioni appaltanti e l'offerta o disponibilità dei soggetti aggregatori.

Tavola 3.25 - Numero e importo degli accordi quadro e delle convenzioni per categoria merceologica avviate dai soggetti aggregatori (serie storica, 2016-2021)

	Numero di procedure avviate						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	1	20	26	57	30	7	24
Pulizia immobili	45	89	31	80	24	39	51
Vigilanza armata e guardiania	43	112	28	71	12	19	48
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	89	221	85	208	66	65	122
Ristorazione	26	63	13	16	40	13	29
Totale	115	284	98	224	106	78	151

	Numero gare						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	1	16	21	50	8	3	17
Pulizia immobili	36	78	26	61	8	12	37
Vigilanza armata e guardiania	35	98	23	51	9	11	38
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	72	192	70	162	25	26	91
Ristorazione	22	54	12	13	4	7	19
Totale	94	246	82	175	29	33	110
	Importo (migliaia di euro)						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	4.712	343.955	120.157	1.253.798	334.102	135.952	365.446
Pulizia immobili	1.928.507	1.440.297	866.287	2.556.765	89.472	896.858	1.296.364
Vigilanza armata e guardiania	391.262	1.054.885	133.013	686.351	95.973	41.207	400.448
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	2.324.481	2.839.136	1.119.457	4.496.914	519.547	1.074.017	2.062.259
Ristorazione	757.873	1.368.738	222.687	237.238	181.621	456.468	537.438
Totale	3.082.354	4.207.874	1.342.143	4.734.152	701.168	1.530.486	2.599.696
	Numero di procedure avviate						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
2.40-150k	1	5	3	2	37	3	9
3.150-500k	6	16	10	11	12	5	10
4.500-1000k	14	16	9	19	2	12	12
5.1000-5000k	20	70	31	44	19	23	35
6.oltre 5000k	74	177	45	148	36	35	86
Totale complessivo	115	284	98	224	106	78	151

3.7 - Il calcolo degli indicatori: ribasso medio, numero partecipanti e tempi medi di espletamento delle gare

Il calcolo degli indicatori caratteristici del ribasso medio, del numero medio di partecipanti e della durata in giorni della fase di affidamento, per l'insieme delle procedure dei soggetti aggregatori e il loro confronto con il valore dell'indicatore sull'insieme delle procedure nei settori di interesse, confermano i vantaggi della centralizzazione della spesa in particolare sui soggetti aggregatori (per elementi di dettaglio settoriale rimandiamo ai grafici che seguono). Nelle loro gare si realizza infatti mediamente un maggior risparmio (ribasso medio 21,4% contro il 17,7% del dato generale con riferimento all'intero periodo 2016-2020), grazie anche a una più ampia partecipazione di concorrenti (7,8 contro 4,4) e quindi a una più elevata competizione. Se è vero che in termini di tempo, mediamente, espletare una gara richiede ai soggetti aggregatori quasi cinque volte quanto mediamente impiega una stazione appaltante che agisce in proprio, è però necessario considerare che quei 541 giorni in media vanno a sostituirsi alla somma dei tempi di ciascuna delle singole procedure che, con l'adesione, si riescono a evitare. In merito basterà considerare che, sulla base della elaborazione successiva, il rapporto fra il numero di accordi quadro con almeno un'adesione e il numero di adesioni è stimabile circa di uno a sei.

Tavola 3.26 - Ribasso medio di aggiudicazione degli accordi quadro e convenzioni dei soggetti aggregatori a vantaggio di più enti e confronto con il totale gare (media, 2016-2021)

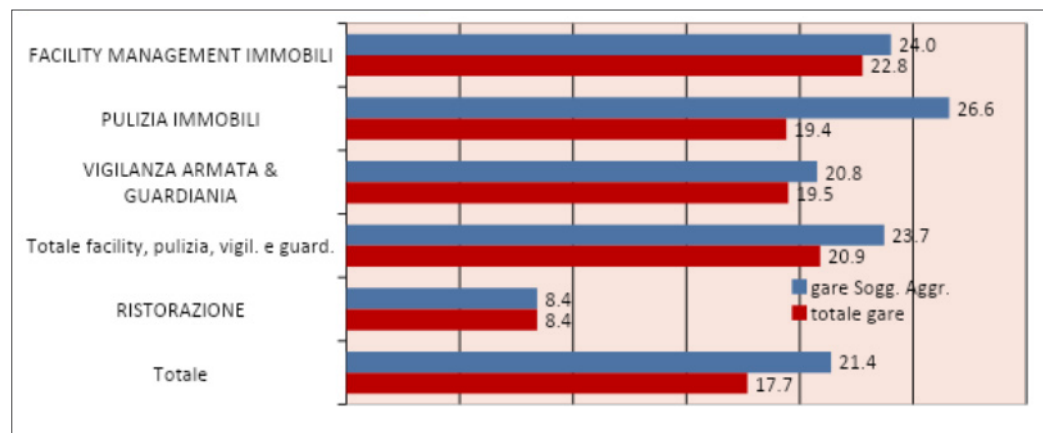


Tavola 3.27 - Numero medio di partecipanti alle gare per gli accordi quadro e convenzioni dei soggetti aggregatori a vantaggio di più enti e confronto con il totale gare (media, 2016-2021)

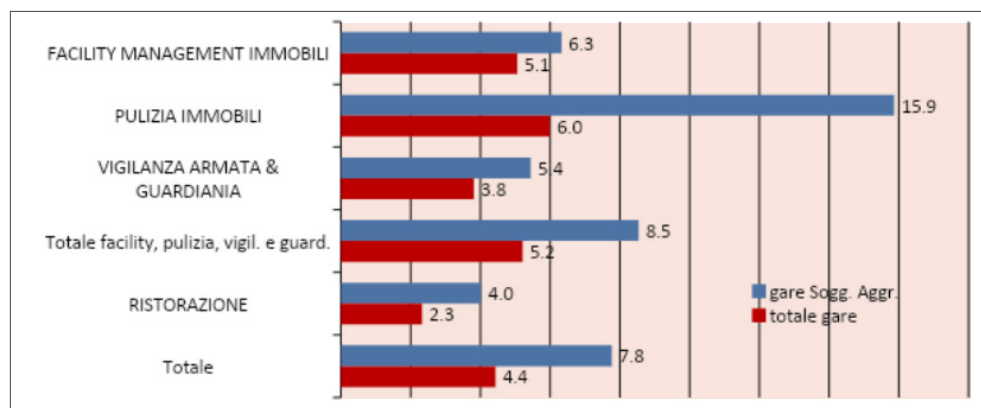
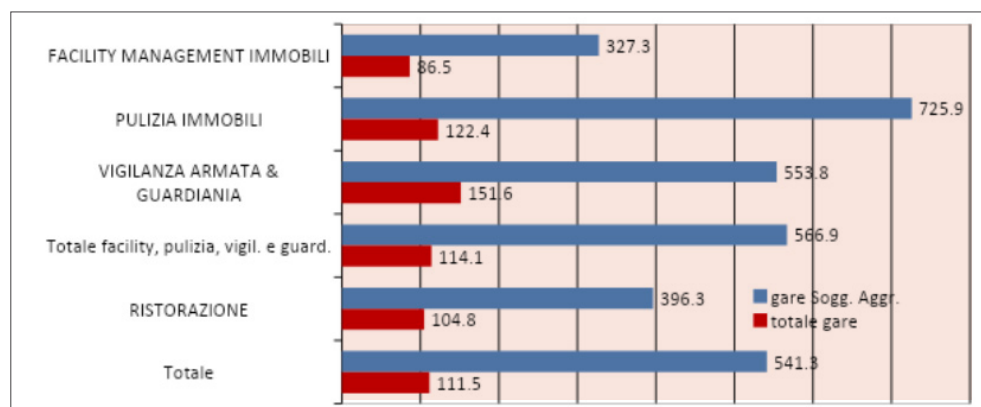


Tavola 3.28 - Tempo medio (in giorni) fra la data di pubblicazione della gara e l'aggiudicazione degli accordi quadro e convenzioni dei soggetti aggregatori a vantaggio di più enti e confronto con il totale gare (media, 2016-2021)



Per proseguire nell'analisi di approfondimento è necessaria una precisazione sull'insieme dei dati di cui stiamo trattando: nell'insieme delle procedure che ANAC classifica come accordo quadro o convenzione sono fatti rientrare anche i casi di appalto cosiddetti su delega ovvero le procedure di affidamento effettuano come delegate di una sola stazione appaltante (delegante) che se ne avvarrà tramite una unica successiva adesione. Se, per depurare il dato da questi casi di accordi quadro "impropri", selezioniamo i soli accordi quadro e convenzioni aperti alle adesioni di più stazioni appaltanti, che rappresentano comunque la larga maggioranza di quelli dei soggetti aggregatori, il numero e l'importo si riduce al dato leggermente più ridotto ma più affidabile ai fini della nostra analisi riportato nella tabella successiva e che parla, per il periodo 2016-2021, di una media annua di 143 procedure di affidamento avviate (contro le 151 al lordo degli appalti su delega) per 2 milioni e 497.000 all'anno (contro 2 milioni e 600.000). Di tale ultimo insieme di accordi quadro e convenzioni, l'archivio SIMOG riporta traccia di

adesioni per importi pari o superiori a 40.000 euro (non escludendo dunque la possibilità che ve ne siano state anche al di sotto di tale soglia, ma per importo complessivo sostanzialmente limitato) per 393 adesioni, di importo totale pari a 6,2 milioni, lasciando aperta la possibilità che, oltre a quelle non ancora concluse, molte possano non essere state aggiudicate o attivate per motivi diversi. Pur in mancanza di tale informazione rilevante, è comunque interessante ai nostri fini osservare che questi 393 accordi quadro e convenzioni hanno generato un totale di 2.632 adesioni per complessivi 5,9 miliardi.

Tavola 3.29 - Numero e importo degli accordi quadro e delle convenzioni per categoria merceologica avviate dai soggetti aggregatori a vantaggio di più enti e relative adesioni (media annua, 2016-2021)

	Procedure a vantaggio di più stazioni appaltanti		Procedure a vantaggio di più SA con almeno una adesione		Adesioni delle procedure a vantaggio di più stazioni appaltanti	
	Numero	Importo (migliaia di euro)	Numero	Importo (migliaia di euro)	Numero	Importo (migliaia di euro)
Facility management immobili	24	365.446	11	88.235	84	205.030
Pulizia immobili	49	1.288.465	21	513.001	190	439.559
Vigilanza armata e guardiania	46	375.750	25	175.030	139	129.659
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	118	2.029.661	56	776.267	413	774.248
Ristorazione	25	466.937	9	260.233	26	206.125
Totale	143	2.496.598	66	1.036.499	439	980.373

Quale ultimo step, si riporta l'elenco dei soggetti aggregatori di cui alla citata delibera ANAC con il rispettivo numero e ammontare di accordi quadro e convenzioni banditi sull'intero periodo 2016-2021 e con il dettaglio di quelli a vantaggio di più stazioni appaltanti, ovvero al netto di possibili procedure effettuate in forza di delega di una stazione appaltante o comunque di accordi quadro riservati a una platea specifica e ristretta.

Tavola 3.30 - Numero e importo degli accordi quadro e convenzioni per soggetto aggregatore (totale, 2016-2021)

	Totale		Di cui accordi quadro e convenzioni	
	Numero	Migliaia di euro	Numero	Migliaia di euro
ABRUZZO - AG. REGIONALE PER L'INFORMATICA E LA COMMITTENZA - ARIC	6	30.475	6	30.475
AGENZIA REGIONALE INTERCENT - ER	41	1.061.295	41	1.061.295
BASILICATA - STAZIONE UNICA APPALTANTE BASILICATA	36	99.796	31	62.896
CAMPANIA - SO.RE.SA. SPA	66	1.136.596	66	1.136.596
CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA	17	92.363	17	92.363
CITTÀ METROPOLITANA DI CATANIA	1	10.000	1	10.000
CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE	9	151.376	9	151.376
CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA	6	82.615	6	82.615
CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO	9	68.000	9	68.000
CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI	10	73.321	10	73.321
CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE	9	101.151	9	101.151
CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO	1	60	1	60
CONSIP SPA	55	2.441.800	55	2.441.800
DIREZIONE CENTRALE ACQUISTI DELLA REGIONE LAZIO	71	918.332	66	916.710
FRIULI VENEZIA GIULIA - SERVIZIO CUC	53	666.620	53	666.620

MARCHE - STAZIONE UNICA APPALTANTE MARCHE	26	411.406	26	411.406
PIEMONTE - SCR SOCIETÀ DI COMMITTENZA REGIONALE SPA	74	773.458	74	773.458
PROVINCIA DI BRESCIA	9	2.381	9	2.381
PROVINCIA DI VICENZA	4	293.350	4	293.350
REGIONE LIGURIA	32	498.682	32	498.682
SARDEGNA - DIR. GENERALE DELLA CENTRALE REGIONALE DI COMMITTENZA	25	481.562	25	481.562
SICILIA - CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA REGIONALE	54	1.629.223	54	1.629.223
STAZIONE UNICA APPALTANTE CALABRIA	6	19.395	6	19.395
TOSCANA - DIR. GEN. ORGANIZZAZIONE - SETT. CONTRATTI	19	1.035.580	15	903.905
TRENTO - AGENZIA PER GLI APPALTI E I CONTRATTI	31	179.227	31	179.227
UMBRIA - CRAS	16	213.101	9	155.201
VALLE D'AOSTA - IN.VA. SPA	10	31.974	10	31.974
VENETO - UOV - CRAV DI AZIENDA ZERO	50	988.187	43	680.005
MOLISE - SERVIZIO REGIONALE CUC MOLISE	3	36.043	2	1.592
LOMBARDIA - ARIA/ARCA SPA	131	2.019.384	131	2.019.384
PROVINCIA DI BOLZANO - AGENZIA PER I PROCEDIMENTI E LA VIGILANZA	24	51.193	5	3.335
TOTALE	905	15.598.177	857	14.979.588

Appendice Parte 3

Dati statistici

A cura di **Andrea Bertocchini**

Premessa metodologica

Qualità e copertura dei dati dell'archivio



I dati presentati in questo studio sono il risultato dell'elaborazione, da parte di ITACA, degli archivi che ANAC rende disponibile in formato di open data tramite il proprio portale, come quota parte delle informazioni presenti nella propria Banca dati nazionale dei contratti pubblici, alimentata dal sistema SIMOG per il rilascio del CIG e per il monitoraggio dei contratti pubblici ex comma 9 art. 213 del D.Lgs.50/2016 (già comma 8 art.7 D.Lgs.163/2006) anche attraverso i sistemi informativi delle regioni di cui al comma 2 e 4 dell'art. 29 e dello stesso comma 9 dell'art. 213 del Codice dei contratti.

In considerazione degli obblighi normativi, SIMOG è di fatto l'unico database ufficiale sui contratti pubblici e dunque l'unico che consente di fotografare in modo affidabile il mercato dei contratti pubblici nelle sue diverse fasi dell'iter di affidamento ed esecuzione. La gamma delle informazioni disponibili per ogni contratto è inoltre estremamente ampia, forse addirittura eccessivamente ampia tenendo conto che la trasmissione di tali informazioni rappresenta un onere abbastanza gravoso per le stazioni appaltanti.

Relativamente alla copertura, si può ritenere che l'anagrafica dei CIG "perfezionati", rappresenti un vero e proprio censimento dei contratti per i quali la PA ha avviato procedure di affidamento (di importo pari o oltre i 40.000 euro). Casi di contratti non dotati di apposito CIG, e dunque non conformi agli obblighi di tracciabilità, ma anche di pagamento di contributi ad ANAC da parte

di stazioni appaltanti e imprese partecipanti, possono essere ormai considerati estremamente rari. Un unico elemento di dubbio in questo senso è rappresentato dalla possibilità, talvolta riscontrata dagli osservatori regionali che operano sul territorio a supporto delle stazioni appaltanti, che talune ASL non rispettino l'obbligo di richiesta di un CIG derivato, per adesione ad accordo quadro di una propria centrale acquisti, ovvero di un CIG staccato a valle del CIG "padre" che individua l'accordo quadro o convenzione alla quale si intende aderire.

Senz'altro più elevato è invece il tasso di mancato rispetto degli obblighi informativi relativi all'aggiudicazione e alle successive fasi di esecuzione del contratto previsti dal comma 8 art. 7 del D.Lgs. 163/06 e oggi riconfuiti in quelli disposti dal comma 9 art. 213 del D.Lgs. 50/2016. Quanto alla qualità dei dati, l'archivio contiene le informazioni così come compilate dai RUP dei contratti (o informalmente dai loro assistenti) e risentono pertanto di una inevitabile approssimazione in tutti i casi in cui il dato non sia "oggettivo" (come un importo o una data) ma richieda una valutazione "soggettiva". Rientra in quest'ultimo caso la classificazione tipologica dell'oggetto del contratto e più precisamente, per quanto qui interessa, la sua classificazione attraverso l'individuazione della categoria prevalente secondo lo standard europeo CPV (Common Procurement Vocabulary).

Ciò ha reso particolarmente laboriosa e inevitabilmente affetta da un qualche margine di approssimazione l'individuazione dei contratti (CIG) da ricomprendere nelle categorie merceologiche considerate nell'indagine.

In ultimo si sottolinea l'assenza, negli archivi SIMOG delle sezioni regionali, dei dati relativi ad accordi quadro e convenzioni nazionali non precisamente localizzabili territorialmente (come nel caso della grande maggioranza degli accordi quadro di Consip). Il fenomeno del ricorso a questi strumenti è dunque investigato attraverso le adesioni a detti accordi quadro da parte delle stazioni appaltanti, ovvero a quelli affidamenti, a valle dello strumento della centrale di committenza o del soggetto aggregatore, che daranno effettivamente luogo a successivo contratto.

Criteria per l'individuazione delle categorie merceologiche

In merito ai criteri per la selezione delle unità (CIG) di interesse è importante sottolineare l'impossibilità di una loro rigida applicazione, o quantomeno la necessità di alcuni interventi correttivi a seguito di alcune verifiche effettuate a valle del primo screening. Rese necessarie queste ultime dalla già citata approssimazione nell'individuazione, da parte dei RUP, della categoria principale CPV cui riferire l'oggetto del contratto. Valga per tutti l'esempio di numerosi "acquisti" di buoni pasto (a tutti gli effetti una fornitura classificata con codice CPV 30199770-8) classificati erroneamente come servizi di ristorazione (CPV da 55300000-3 a 555524000-9) e che, una volta individuati tramite parola chiave "buono/i pasto" o sinonimi (es. "ticket") nel campo "oggetto", sono stati scartati. In caso, inoltre, di adesioni in prima istanza non rientranti nelle categorie di interesse ma riferiti ad accordi quadro per i quali sia risultata invece l'appartenenza, anche l'adesione è stata attribuita alla medesima categoria

dell'accordo quadro. Viceversa, adesioni rientranti nel campo di interesse hanno consentito di effettuare una verifica della categoria dell'accordo quadro di partenza.

Infine, quale regola per l'assegnazione a una o ad altra categoria nel caso l'oggetto prevedesse più prestazioni, ovvero rientrasse in due o più delle macrocategorie considerate, laddove possibile si è considerata la CPV indicata come prevalente come criterio prioritario. Negli altri si è fatto ricorso a un esame puntuale dell'oggetto di gara/lotto e si sono esclusi quei contratti nei quali le categorie di interesse risultavano categoria residuale.

1 - Totale dei settori

Tavola 1.1 - Numero e importo delle procedure di affidamento avviate per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)

	Numero di procedure avviate						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	1.245	1.521	1.644	1.745	1.815	2.356	1.721
Pulizia immobili	2.714	2.779	2.865	2.696	2.689	2.781	2.754
Vigilanza armata e guardiania	2.249	2.406	2.520	2.331	1.750	2.642	2.316
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	6.208	6.706	7.029	6.772	6.254	7.779	6.791
Ristorazione	898	1.071	1.187	1.123	1.149	1.150	1.096
Totale	7.106	7.777	8.216	7.895	7.403	8.929	7.888
	Importo (migliaia di euro)						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	425.283	771.470	651.394	1.738.085	1.003.205	1.723.147	1.052.097
Pulizia immobili	1.661.353	1.513.523	2.548.039	2.381.518	2.005.318	2.697.232	2.134.497
Vigilanza armata e guardiania	2.278.661	2.513.827	2.379.496	3.059.891	2.353.024	3.112.146	2.616.174
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	4.365.297	4.798.820	5.578.929	7.179.494	5.361.547	7.532.525	5.802.768
Ristorazione	815.054	869.039	1.457.265	1.380.778	1.540.709	1.316.067	1.229.819
Totale	5.180.351	5.667.859	7.036.193	8.560.272	6.902.256	8.848.592	7.032.587

Tavola 1.2 - Numero e importo delle procedure di affidamento in adesione ad accordo quadro o convenzione per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)

	Numero di procedure avviate						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	108	126	150	301	399	460	257
Pulizia immobili	743	518	480	534	365	616	543
Vigilanza armata e guardiania	73	77	193	165	269	344	187
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	924	721	823	1.000	1.033	1.420	987
Ristorazione	197	207	238	275	194	192	217
Totale	1.121	928	1.061	1.275	1.227	1.612	1.204
	Importo (migliaia di euro)						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	72.278	73.232	111.320	163.545	378.524	966.892	294.298
Pulizia immobili	837.294	389.691	356.598	759.653	521.575	1.631.106	749.319
Vigilanza armata e guardiania	44.640	78.292	193.133	198.719	286.984	319.694	186.910
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	954.212	541.214	661.051	1.121.916	1.187.083	2.917.692	1.230.528
Ristorazione	323.200	293.385	537.070	679.736	597.442	538.593	494.904
Totale	1.277.411	834.599	1.198.121	1.801.653	1.784.526	3.456.285	1.725.432

Tavola 1.3 - Numero e importo delle procedure di affidamento avviate in proprio dalle stazioni appaltanti per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)

	Numero di procedure avviate						Media
Altra modalità di realizzazione	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016-2021
Facility management immobili	1.137	1.395	1.494	1.444	1.416	1.896	1.464
Pulizia immobili	1.971	2.261	2.385	2.162	2.324	2.165	2.211
Vigilanza armata e guardiana	2.176	2.329	2.327	2.166	1.481	2.298	2.130
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	5.284	5.985	6.206	5.772	5.221	6.359	5.805
Ristorazione	701	864	949	848	955	958	879
Totale	5.985	6.849	7.155	6.620	6.176	7.317	6.684
	Numero gare						Media
Altra modalità di realizzazione	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016-2021
Facility management immobili	1.087	1.311	1.402	1.351	1.268	1.718	1.356
Pulizia immobili	1.917	2.174	2.272	2.078	2.136	2.063	2.107
Vigilanza armata e guardiana	679	830	902	819	854	903	831
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	3.683	4.315	4.576	4.248	4.258	4.684	4.294
Ristorazione	2.102	2.269	2.241	2.111	1.376	2.189	2.048
Totale	5.785	6.584	6.817	6.359	5.634	6.873	6.342
	Importo (migliaia di euro)						Media
Altra modalità di realizzazione	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016-2021
Facility management immobili	353.005	698.238	540.074	1.574.540	624.681	756.256	757.799
Pulizia immobili	824.060	1.123.832	2.191.440	1.621.865	1.483.743	1.066.126	1.385.178
Vigilanza armata e guardiana	2.234.021	2.435.535	2.186.364	2.861.172	2.066.040	2.792.451	2.429.264
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	3.411.086	4.257.605	4.917.878	6.057.577	4.174.464	4.614.833	4.572.240
Ristorazione	491.854	575.654	920.194	701.042	943.267	777.474	734.914
Totale	3.902.940	4.833.259	5.838.072	6.758.619	5.117.730	5.392.307	5.307.155

Tavola 1.4 - Percentuale sul totale: numero, importo delle adesioni ad accordi quadro e convenzioni (serie storica, 2016-2021)

	Numero di procedure avviate						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	8,7	8,3	9,1	17,2	22,0	19,5	15,0
Pulizia immobili	27,4	18,6	16,8	19,8	13,6	22,2	19,7
Vigilanza armata e guardiania	3,2	3,2	7,7	7,1	15,4	13,0	8,1
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	14,9	10,8	11,7	14,8	16,5	18,3	14,5
Ristorazione	21,9	19,3	20,1	24,5	16,9	16,7	19,8
Totale	15,8	11,9	12,9	16,1	16,6	18,1	15,3
	Importo						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	17,0	9,5	17,1	9,4	37,7	56,1	28,0
Pulizia immobili	50,4	25,7	14,0	31,9	26,0	60,5	35,1
Vigilanza armata e guardiania	2,0	3,1	8,1	6,5	12,2	10,3	7,1
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	21,9	11,3	11,8	15,6	22,1	38,7	21,2
Ristorazione	39,7	33,8	36,9	49,2	38,8	40,9	40,2
Totale	24,7	14,7	17,0	21,0	25,9	39,1	24,5

Tavola 1.5 - Totale categorie merceologiche: numero, importo procedure avviate per procedura di scelta del contraente (media annua, 2016-2021)

Procedura di scelta del contraente	Numero	Migliaia di euro
Adesione ad accordo quadro/ convenzione	1.231	1.747.312
Affidamento diretto	1.709	321.033
Altra procedura	121	150.355
Procedura aperta	1.646	3.352.842
Procedura negoziata	2.911	1.193.437
Procedura ristretta/selettiva	270	267.608
Totale	7.888	7.032.587

Tavola 1.6 - Totale categorie merceologiche: numero, importo procedure aggiudicate per criterio di aggiudicazione (media annua, 2016-2021)

Criterio di aggiudicazione (solo appalti aggiudicati)	Numero	Migliaia di euro
Offerta economicamente più vantaggiosa	1.307	1.594.226
Prezzo più basso	878	272.211
non indicato	200	217.031
Totale	2.385	2.083.467

Tavola 1.7 - Numero e importo degli accordi quadro e convenzioni per soggetto aggregatore (totale, 2016-2021)

	Totale		Di cui Accordi quadro e convenzioni	
	Numero	Migliaia di euro	Numero	Migliaia di euro
ABRUZZO - AG. REGIONALE PER L'INFORMATICA E LA COMMITTENZA - ARIC	6	30.475	6	30.475
AGENZIA REGIONALE INTERCENT - ER	41	1.061.295	41	1.061.295
BASILICATA - STAZIONE UNICA APPALTANTE BASILICATA	36	99.796	31	62.896
CAMPANIA - SO.RE.SA. S.P.A.	66	1.136.596	66	1.136.596
CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA	17	92.363	17	92.363
CITTÀ METROPOLITANA DI CATANIA	1	10.000	1	10.000
CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE	9	151.376	9	151.376
CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA	6	82.615	6	82.615
CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO	9	68.000	9	68.000
CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI	10	73.321	10	73.321
CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE	9	101.151	9	101.151
CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO	1	60	1	60
CONSIP S.P.A.	55	2.441.800	55	2.441.800
DIREZIONE CENTRALE ACQUISTI DELLA REGIONE LAZIO	71	918.332	66	916.710
FRIULI VENEZIA GIULIA - SERVIZIO CUC	53	666.620	53	666.620
MARCHE - STAZIONE UNICA APPALTANTE MARCHE	26	411.406	26	411.406

PIEMONTE - SCR SOCIETÀ DI COMMITTENZA REGIONALE S.P.A.	74	773.458	74	773.458
PROVINCIA DI BRESCIA	9	2.381	9	2.381
PROVINCIA DI VICENZA	4	293.350	4	293.350
REGIONE LIGURIA	32	498.682	32	498.682
SARDEGNA - DIR. GENERALE DELLA CENTRALE REGIONALE DI COMMITTENZA	25	481.562	25	481.562
SICILIA - CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA REGIONALE	54	1.629.223	54	1.629.223
STAZIONE UNICA APPALTANTE CALABRIA	6	19.395	6	19.395
TOSCANA - DIR. GEN. ORGANIZZAZIONE - SETT. CONTRATTI	19	1.035.580	15	903.905
TRENTO - AGENZIA PER GLI APPALTI E I CONTRATTI	31	179.227	31	179.227
UMBRIA - CRAS	16	213.101	9	155.201
VALLE D'AOSTA - IN.VA. S.P.A.	10	31.974	10	31.974
VENETO - UOV - CRAV DI AZIENDA ZERO	50	988.187	43	680.005
MOLISE - SERVIZIO REGIONALE CUC MOLISE	3	36.043	2	1.592
LOMBARDIA - ARIA/ARCA S.P.A.	131	2.019.384	131	2.019.384
PROVINCIA DI BOLZANO - AGENZIA PER I PROCEDIMENTI E LA VIGILANZA	24	51.193	5	3.335
TOTALE	905	15.598.177	857	14.979.588

Tavola 1.8 - Totale categorie merceologiche: numero, importo procedure avviate per ambito territoriale (media annua, 2016-2021)

	Media annua 2016-2021	
	Numero	Migliaia di euro
ABRUZZO	93	70.209
BASILICATA	54	37.282
CALABRIA	102	41.535
CAMPANIA	293	385.327
EMILIA ROMAGNA	449	492.571
FRIULI VENEZIA GIULIA	192	108.090
LAZIO	317	525.652
LIGURIA	143	270.888
LOMBARDIA	1.071	845.649
MARCHE	116	92.970
MOLISE	16	11.852
PIEMONTE	459	363.922
PROV. AUT. BOLZANO	117	59.262
PROV.AUT. TRENTO	198	112.425
PUGLIA	228	181.500
SARDEGNA	265	176.181
SICILIA	222	145.343
TOSCANA	345	334.158
UMBRIA	80	98.034
VALLE D'AOSTA	60	19.643
VENETO	567	301.141
CENTRALE	2.421	2.314.118
TOTALE COMPLESSIVO	7.888	7.32.587

2 - Stima aggiudicazioni

Tavola 2.1 - Stima del numero e dell'importo delle procedure di affidamento aggiudicate per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)

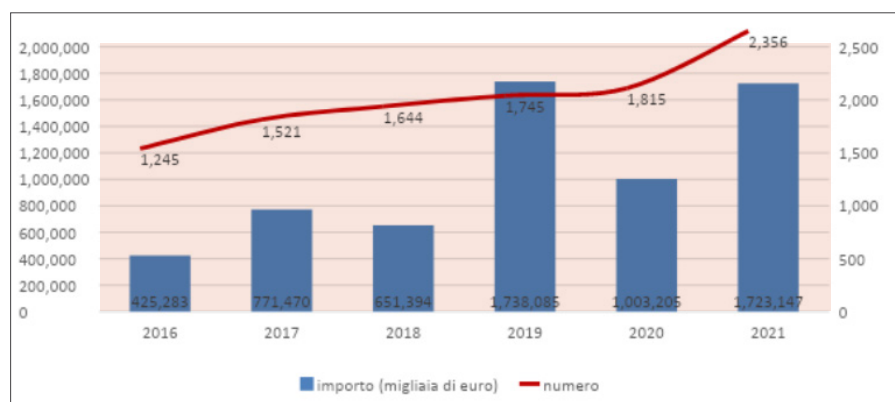
	Numero di procedure avviate						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	1.271	1.451	1.645	1.787	1.857	2.447	1.743
Pulizia immobili	2.735	2.776	2.816	2.797	2.725	3.008	2.810
Vigilanza armata e guardiania	2.133	2.433	2.525	2.426	1.805	2.678	2.333
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	6.139	6.660	6.986	7.010	6.387	8.133	6.886
Ristorazione	847	1.086	1.160	1.156	1.161	1.253	1.111
Totale	6.986	7.746	8.146	8.166	7.548	9.386	7.996
Var. % su anno precedente							
Facility management immobili	-5,1	14,2	13,4	8,6	3,9	31,8	
Pulizia immobili	4,5	1,5	1,4	-0,7	-2,6	10,4	
Vigilanza armata e guardiania	-23,8	14,1	3,8	-3,9	-25,6	48,4	
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	-8,9	8,5	4,9	0,3	-8,9	27,3	
Ristorazione	2,8	28,2	6,8	-0,3	0,4	7,9	
Totale	-7,6	10,9	5,2	0,2	-7,6	24,4	

	Importo (migliaia di euro)						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	652.897	634.188	679.384	1.704.017	893.190	1.766.073	1.054.958
Pulizia immobili	1.758.050	1.995.458	8.732.142	2.175.831	4.219.216	2.822.207	3.617.151
Vigilanza armata e guardiania	3.078.398	2.082.866	2.477.741	3.016.750	2.255.725	2.936.039	2.641.253
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	5.489.345	4.712.512	11.889.267	6.896.598	7.368.131	7.524.319	7.313.362
Ristorazione	879.497	749.185	1.275.844	1.389.430	1.507.276	1.319.048	1.186.713
Totale	6.368.842	5.461.696	13.165.112	8.286.028	8.875.407	8.843.366	8.500.075
Var. % su anno precedente							
Facility management immobili	56,3	-2,9	7,1	150,8	-47,6	97,7	
Pulizia immobili	88,2	13,5	337,6	-75,1	93,9	-33,1	
Vigilanza armata e guardiania	41,2	-32,3	19,0	21,8	-25,2	30,2	
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	55,8	-14,2	152,3	-42,0	6,8	2,1	
Ristorazione	20,9	-14,8	70,3	8,9	8,5	-12,5	
Totale	49,6	-14,2	141,0	-37,1	7,1	-0,4	

3 - Dettaglio dei settori

I servizi di facility management

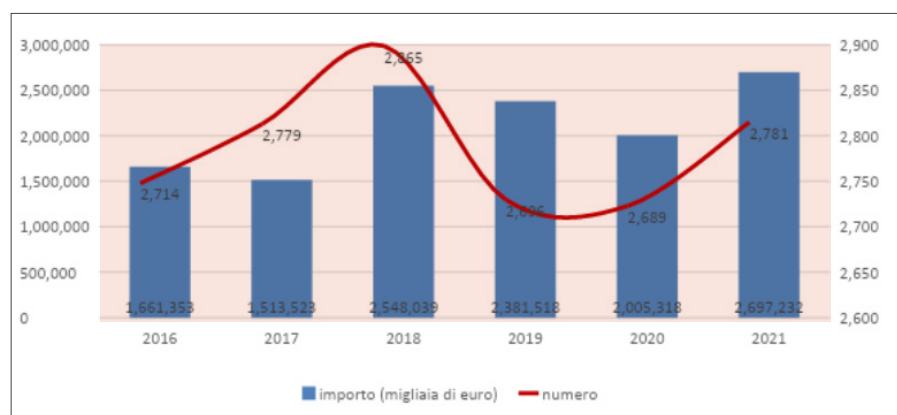
Tavola 3.1 - Numero e importo delle procedure di affidamento avviate per servizi di facility management (serie storica e variazioni percentuali annue, 2016-2021)



FACILITY MANAGEMENT IMMOBILI	Numero di procedure avviate: totale lotti (CIG)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	108	126	150	301	399	460
Altre modalità di realizzazione	1.137	1.395	1.494	1.444	1.416	1.896
Totale	1.245	1.521	1.644	1.745	1.815	2.356
Var.% su anno precedente	0,2	22,2	8,1	6,1	4,0	29,8
FACILITY MANAGEMENT IMMOBILI	Importo procedure avviate (migliaia di euro)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	72.278	73.232	111.320	163.545	378.524	966.892
Altre modalità di realizzazione	353.005	698.238	540.074	1.574.540	624.681	756.256
Totale	425.283	771.470	651.394	1.738.085	1.003.205	1.723.147
Var.% su anno precedente	18,4	81,4	-15,6	166,8	-42,3	71,8

I servizi di pulizia immobili

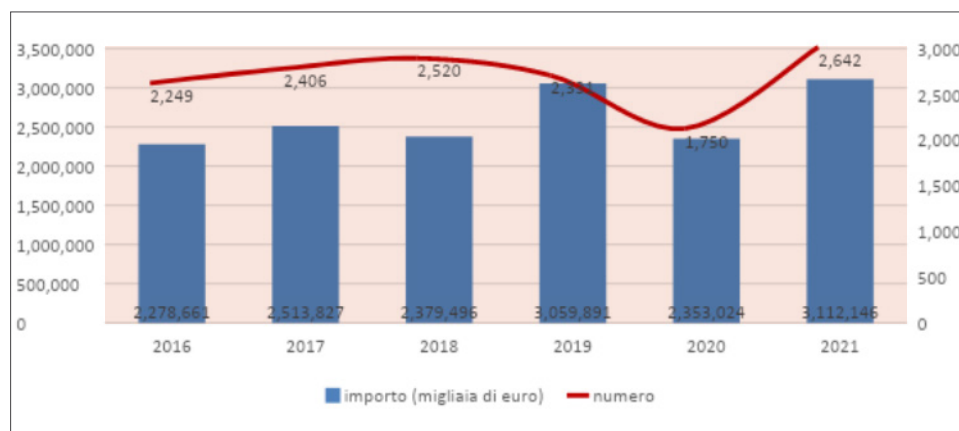
Tavola 3.2 - Numero e importo delle procedure di affidamento avviate per servizi di pulizia immobili (serie storica e variazioni percentuali annue, 2016-2021)



PULIZIA IMMOBILI	Numero di procedure avviate: totale lotti (CIG)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	743	518	480	534	365	616
Altre modalità di realizzazione	1.971	2.261	2.385	2.162	2.324	2.165
Totale	2.714	2.779	2.865	2.696	2.689	2.781
Var.% su anno precedente	-30,4	2,4	3,1	-5,9	-0,3	3,4
PULIZIA IMMOBILI	Importo procedure avviate (migliaia di euro)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	837.294	389.691	356.598	759.653	521.575	1.631.106
Altre modalità di realizzazione	824.060	1.123.832	2.191.440	1.621.865	1.483.743	1.066.126
Totale	1.661.353	1.513.523	2.548.039	2.381.518	2.005.318	2.697.232
Var.% su anno precedente	10,8	-8,9	68,4	-6,5	-15,8	34,5

I servizi di vigilanza armata e guardiania

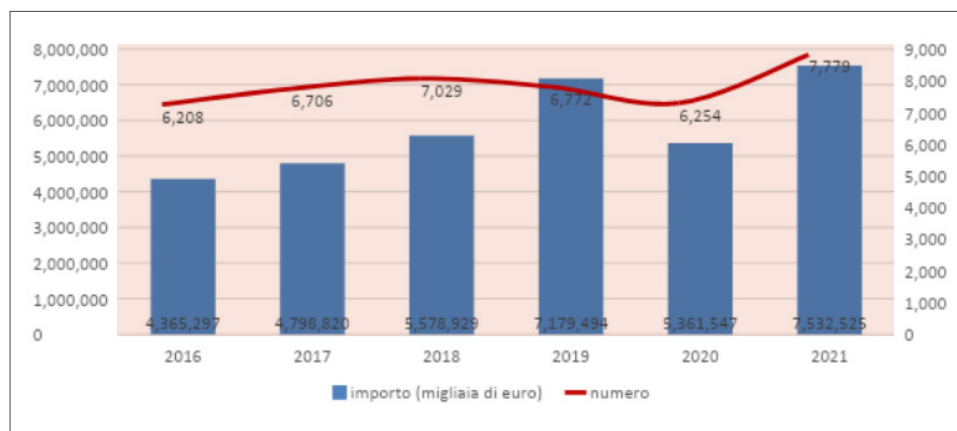
Tavola 3.3 - Numero e importo delle procedure di affidamento avviate per servizi di vigilanza armata e guardiania (serie storica e variazioni percentuali annue, 2016-2021)



VIGILANZA ARMATA E GUARDIANIA	Numero di procedure avviate: totale lotti (CIG)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	73	77	193	165	269	344
Altre modalità di realizzazione	2.176	2.329	2.327	2.166	1.481	2.298
Totale	2.249	2.406	2.520	2.331	1.750	2.642
Var.% su anno precedente	-1,7	7,0	4,7	-7,5	-24,9	51,0
VIGILANZA ARMATA E GUARDIANIA	Importo procedure avviate (migliaia di euro)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	44.640	78.292	193.133	198.719	286.984	319.694
Altre modalità di realizzazione	2.234.021	2.435.535	2.186.364	2.861.172	2.066.040	2.792.451
Totale	2.278.661	2.513.827	2.379.496	3.059.891	2.353.024	3.112.146
Var.% su anno precedente	14,7	10,3	-5,3	28,6	-23,1	32,3

Totale servizi di facility management, pulizia immobili, vigilanza armata e guardiana

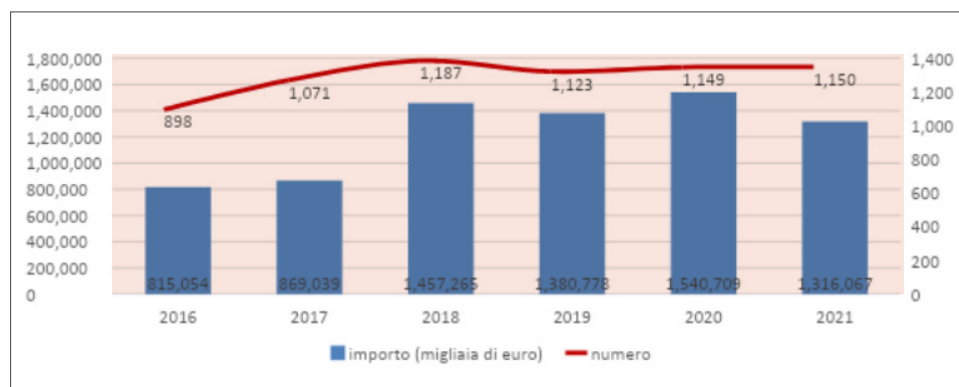
Tavola 3.4 - Numero e importo delle procedure di affidamento avviate per il totale dei servizi di facility management, pulizia immobili e vigilanza armata e guardiana (serie storica e variazioni percentuali annue, 2016-2021)



TOTALE PULIZIA, FACILITY, VIGILANZA	Numero di procedure avviate: totale lotti (CIG)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	924	721	823	1.000	1.033	1.420
Altre modalità di realizzazione	5.284	5.985	6.206	5.772	5.221	6.359
Totale	6.208	6.706	7.029	6.772	6.254	7.779
Var.% su anno precedente	-19,8	8,0	4,8	-3,7	-7,6	24,4
TOTALE PULIZIA, FACILITY, VIGILANZA	Importo procedure avviate (migliaia di euro)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	954.212	541.214	661.051	1.121.916	1.187.083	2.917.692
Altre modalità di realizzazione	3.411.086	4.257.605	4.917.878	6.057.577	4.174.464	4.614.833
Totale	4.365.297	4.798.820	5.578.929	7.179.494	5.361.547	7.532.525
Var.% su anno precedente	4,3	9,9	16,3	28,7	-25,3	40,5

I servizi di ristorazione

Tavola 3.5 - Numero e importo delle procedure di affidamento avviate per servizi di ristorazione (serie storica e variazioni percentuali annue, 2016-2021)



RISTORAZIONE	Numero di procedure avviate: totale lotti (CIG)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	197	207	238	275	194	192
Altre modalità di realizzazione	701	864	949	848	955	958
Totale	898	1.071	1.187	1.123	1.149	1.150
Var.% su anno precedente	1,2	19,3	10,8	-5,4	2,3	0,1
RISTORAZIONE	Importo procedure avviate (migliaia di euro)					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Adesioni ad accordi quadro e convenzioni	323.200	293.385	537.070	679.736	597.442	538.593
Altre modalità di realizzazione	491.854	575.654	920.194	701.042	943.267	777.474
Totale	815.054	869.039	1.457.265	1.380.778	1.540.709	1.316.067
Var.% su anno precedente	-1,5	6,6	67,7	-5,2	11,6	-14,6

4 - Indicatori di mercato

Tavola 4.1 - Ribasso medio delle procedure con confronto competitivo (accordi quadro, altre modalità diverse da adesioni e affidamenti diretti) per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)

	Ribasso medio						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Media 2016-2021
Facility management immobili	25,2	23,7	23,2	21,1	22,3	20,5	22,8
Pulizia immobili	18,3	19,8	19,1	19,4	19,8	21,2	19,4
Vigilanza armata e guardiania	19,4	17,0	19,8	20,1	20,7	21,7	19,5
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	21,1	21,0	21,0	20,3	21,1	21,0	20,9
Ristorazione	8,4	7,6	8,0	8,9	9,4	10,5	8,4
Totale	16,9	17,1	17,6	17,8	19,5	18,1	17,7

Tavola 4.2 - Numero medio di partecipanti alle procedure con confronto competitivo (accordi quadro, altre modalità diverse da adesioni e affidamenti diretti) per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)

	Numero medio di offerte						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Media 2016-2021
Facility management immobili	6,4	5,3	4,8	4,7	4,8	4,5	5,1
Pulizia immobili	6,2	6,5	5,9	5,8	6,1	4,5	6,0
Vigilanza armata e guardiania	4,4	3,4	4,0	4,0	3,5	3,0	3,8
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	5,9	5,5	5,1	5,0	5,1	4,2	5,2
Ristorazione	2,4	2,5	2,2	2,4	1,9	2,2	2,3
Totale	4,8	4,6	4,3	4,3	4,6	3,7	4,4

Tavola 4.3 - Importo medio (migliaia di euro) delle procedure di affidamento avviate per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)

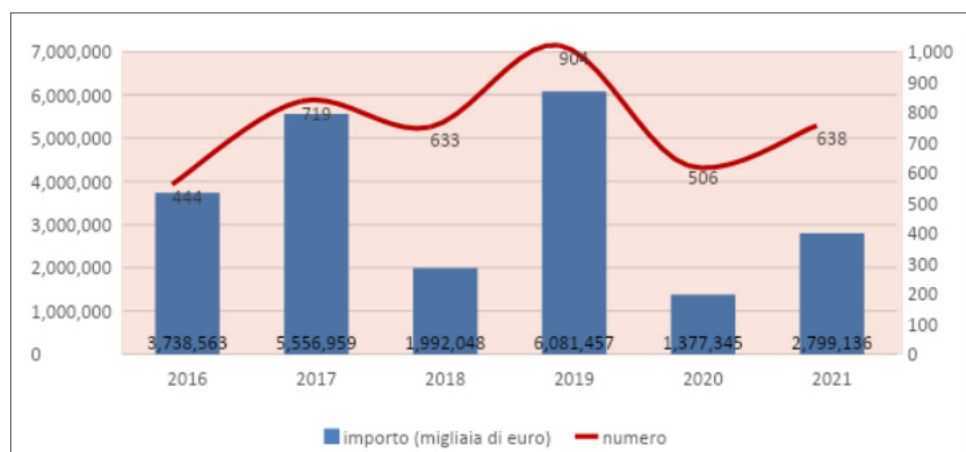
	Dimensione media (migliaia di euro)						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Media 2016-2021
Facility management immobili	342	507	396	996	553	731	611
Pulizia immobili	612	545	889	883	746	970	775
Vigilanza armata e guardiania	693	695	975	888	1.005	843	865
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	554	561	763	920	740	857	741
Ristorazione	1.078	1.076	1.062	1.451	1.590	1.338	1.246
Totale	729	729	856	1.084	932	991	892

Tavola 4.4 - Tempo medio (giorni) fra l'avvio della procedura e l'aggiudicazione per le procedure con confronto competitivo (serie storica, 2016-2021)

	Tempo medio (giorni)						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Media 2016-2021
Facility management immobili	80	94	90	93	79	62	87
Pulizia immobili	132	153	121	124	85	71	122
Vigilanza armata e guardiania	168	201	152	138	99	72	152
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	122	140	115	114	85	67	114
Ristorazione	113	123	101	95	81	72	105
Totale	119	135	111	109	85	68	111

5 - Approfondimento: gli accordi quadro e le convenzioni

Tavola 5.1 - Numero, importo e stima importo degli accordi quadro e delle convenzioni (serie storica, 2016-2021)

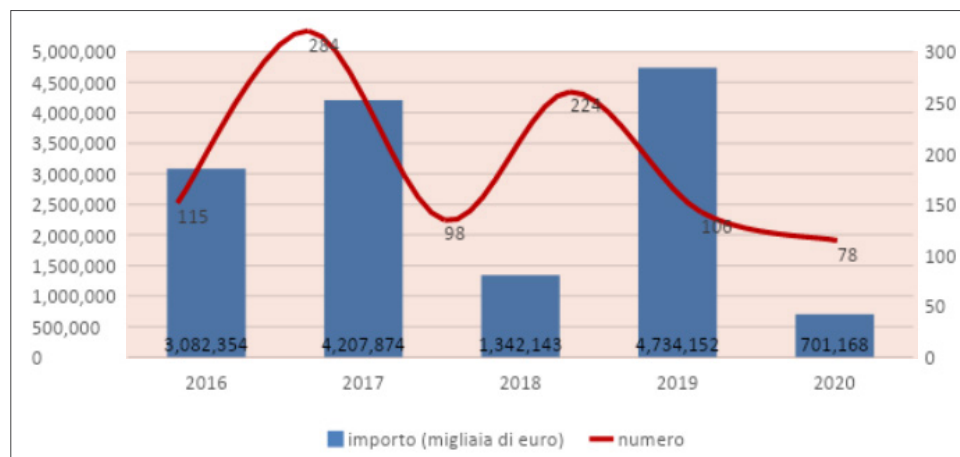


ACCORDI QUADRO/ CONVENZIONI	Numero di procedure avviate						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	92	170	210	289	203	264	205
Pulizia immobili	140	181	127	210	137	141	156
Vigilanza armata e guardiania	61	133	85	140	44	58	87
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	293	484	422	639	384	463	448
Ristorazione	151	235	211	265	122	175	193
Totale	444	719	633	904	506	638	641

ACCORDI QUADRO/ CONVENZIONI	Numero gare						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	88	148	188	254	144	174	166
Pulizia immobili	119	156	109	172	85	87	121
Vigilanza armata e guardiana	51	116	74	113	35	50	73
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	258	420	371	539	264	311	361
Ristorazione	127	217	195	242	80	133	166
Totale	385	637	566	781	344	444	526
ACCORDI QUADRO/ CONVENZIONI	Importo (migliaia di euro)						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	29.893	453.776	262.317	1.633.199	483.475	264.225	521.148
Pulizia immobili	2.184.245	1.841.451	974.919	2.761.155	364.660	994.498	1.520.155
Vigilanza armata e guardiana	443.885	1.120.859	212.180	931.741	167.594	100.028	496.048
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	2.658.024	3.416.086	1.449.417	5.326.095	1.015.730	1.358.751	2.537.350
Ristorazione	1.080.539	2.140.873	542.631	755.362	361.616	1.440.386	1.053.568
Totale	3.738.563	5.556.959	1.992.048	6.081.457	1.377.345	2.799.136	3.590.918

6 - Approfondimento: gli accordi quadro e le convenzioni dei soggetti aggregatori

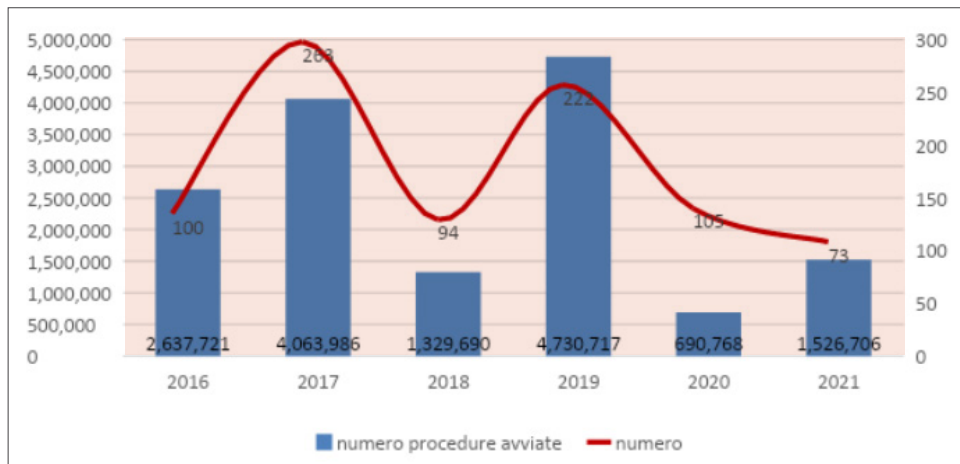
Tavola 6.1 - Accordi quadro e convenzioni dei soggetti aggregatori per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)



	Numero di procedure avviate						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	1	20	26	57	30	7	24
Pulizia immobili	45	89	31	80	24	39	51
Vigilanza armata e guardiana	43	112	28	71	12	19	48
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	89	221	85	208	66	65	122
Ristorazione	26	63	13	16	40	13	29
Totale	115	284	98	224	106	78	151
	Numero gare						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	1	16	21	50	8	3	17
Pulizia immobili	36	78	26	61	8	12	37

Vigilanza armata e guardiana	35	98	23	51	9	11	38
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	72	192	70	162	25	26	91
Ristorazione	22	54	12	13	4	7	19
Totale	94	246	82	175	29	33	110
	Importo (migliaia di euro)						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	4.712	343.955	120.157	1.253.798	334.102	135.952	365.446
Pulizia immobili	1.928.507	1.440.297	866.287	2.556.765	89.472	896.858	1.296.364
Vigilanza armata e guardiana	391.262	1.054.885	133.013	686.351	95.973	41.207	400.448
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiana	2.324.481	2.839.136	1.119.457	4.496.914	519.547	1.074.017	2.062.259
Ristorazione	757.873	1.368.738	222.687	237.238	181.621	456.468	537.438
Totale	3.082.354	4.207.874	1.342.143	4.734.152	701.168	1.530.486	2.599.696
	Numero di procedure avviate						Media 2016-2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
40-150 mila euro	1	5	3	2	37	3	9
150-500 mila euro	6	16	10	11	12	5	10
500-1000 mila euro	14	16	9	19	2	12	12
1000-5000 mila euro	20	70	31	44	19	23	35
oltre 5000 mila euro	74	177	45	148	36	35	86
Totale complessivo	115	284	98	224	106	78	151

Tavola 6.2 - Accordi quadro e convenzioni dei soggetti aggregatori a vantaggio di più enti (esclusi appalti su delega) con almeno una adesione per categoria merceologica (serie storica, 2016-2021)



	Numero di procedure avviate						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	1	20	26	57	30	7	24
Pulizia immobili	41	83	31	78	24	35	49
Vigilanza armata e guardiania	38	110	25	71	12	19	46
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	80	213	82	206	66	61	118
Ristorazione	20	50	12	16	39	12	25
Totale	100	263	94	222	105	73	143

	Numero gare						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	1	16	21	50	8	3	17
Pulizia immobili	32	73	26	60	8	9	35
Vigilanza armata e guardiania	31	97	21	51	9	11	37
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	64	186	68	161	25	23	88
Ristorazione	17	43	11	13	3	6	16
Totale	81	229	79	174	28	29	103
	Numero di procedure avviate						Media 2016- 2021
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Facility management immobili	4.712	343.955	120.157	1.253.798	334.102	135.952	365.446
Pulizia immobili	1.923.730	1.404.223	866.287	2.553.330	89.472	893.746	1.288.465
Vigilanza armata e guardiania	254.916	1.053.166	122.887	686.351	95.973	41.207	375.750
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	2.183.358	2.801.344	1.109.331	4.493.478	519.547	1.070.906	2.029.661
Ristorazione	454.362	1.262.642	220.360	237.238	171.221	455.801	466.937
Totale	2.637.721	4.063.986	1.329.690	4.730.717	690.768	1.526.706	2.496.598

Tavola 6.3 - Ribasso medio, numero medio partecipanti e giorni medi per l'espletamento della procedura di affidamento: confronto accordi quadro e convenzioni dei soggetti aggregatori e totale gare per categoria merceologica (media, 2016-2021)

	Procedure a vantaggio di più enti		Procedure a vantaggio di più enti con almeno una adesione		Adesioni delle procedure a vantaggio di più enti	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Facility management immobili	141	2.192.675	63	529.411	506	1.230.183
Pulizia immobili	292	7.730.789	126	3.078.008	1.137	2.637.353
Vigilanza armata e guardiania	275	2.254.500	149	1.050.180	836	777.952
Totale facility, pulizia, vigilanza e guardiania	708	12.177.964	338	4.657.599	2.479	4.645.488
Ristorazione	149	2.801.624	55	1.561.396	153	1.236.749
Totale	857	14.979.588	393	6.218.995	2.632	5.882.237

Tavola 6.4 - Numero e importo degli accordi quadro e convenzioni per soggetto aggregatore (totale, 2016-2021)

	Totale		Di cui accordi quadro e convenzioni	
	Numero	Migliaia di euro	Numero	Migliaia di euro
ABRUZZO - AG. REGIONALE PER L'INFORMATICA E LA COMMITTENZA - ARIC	6	30.475	6	30.475
AGENZIA REGIONALE INTERCENT - ER	41	1.061.295	41	1.061.295
BASILICATA - STAZIONE UNICA APPALTANTE BASILICATA	36	99.796	31	62.896
CAMPANIA - SO.RE.SA. SPA	66	1.136.596	66	1.136.596
CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA	17	92.363	17	92.363
CITTÀ METROPOLITANA DI CATANIA	1	10.000	1	10.000
CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE	9	151.376	9	151.376
CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA	6	82.615	6	82.615

CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO	9	68.000	9	68.000
CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI	10	73.321	10	73.321
CITTÀ METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE	9	101.151	9	101.151
CITTÀ METROPOLITANA DI TORINO	1	60	1	60
CONSIP SPA	55	2.441.800	55	2.441.800
DIREZIONE CENTRALE ACQUISTI DELLA REGIONE LAZIO	71	918.332	66	916.710
FRIULI VENEZIA GIULIA - SERVIZIO CUC	53	666.620	53	666.620
MARCHE - STAZIONE UNICA APPALTANTE MARCHE	26	411.406	26	411.406
PIEMONTE - SCR SOCIETÀ DI COMMITTENZA REGIONALE SPA	74	773.458	74	773.458
PROVINCIA DI BRESCIA	9	2.381	9	2.381
PROVINCIA DI VICENZA	4	293.350	4	293.350
REGIONE LIGURIA	32	498.682	32	498.682
SARDEGNA - DIR. GENERALE DELLA CENTRALE REGIONALE DI COMMITTENZA	25	481.562	25	481.562
SICILIA - CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA REGIONALE	54	1.629.223	54	1.629.223
STAZIONE UNICA APPALTANTE CALABRIA	6	19.395	6	19.395
TOSCANA - DIR. GEN. ORGANIZZAZIONE - SETT. CONTRATTI	19	1.035.580	15	903.905
TRENTO - AGENZIA PER GLI APPALTI E I CONTRATTI	31	179.227	31	179.227
UMBRIA - CRAS	16	213.101	9	155.201
VALLE D'AOSTA - IN.VA. SPA	10	31.974	10	31.974
VENETO - UOV - CRAV DI AZIENDA ZERO	50	988.187	43	680.005
MOLISE - SERVIZIO REGIONALE CUC MOLISE	3	36.043	2	1.592
LOMBARDIA - ARIA/ARCA SPA	131	2.019.384	131	2.019.384
PROVINCIA DI BOLZANO - AGENZIA PER I PROCEDIMENTI E LA VIGILANZA	24	51.193	5	3.335
TOTALE	905	15.598.177	857	14.979.588

La pubblicazione di questo settimo rapporto sulle condizioni economiche, strutturali e occupazionali dei settori del commercio, del turismo, degli appalti pubblici di servizi è il risultato di un importante progetto del Centro studi Filcams CGIL, ideato e realizzato con l'obiettivo di offrire a delegatə e quadri sindacali operanti nelle aziende e nella categoria un prezioso strumento conoscitivo, che fornisca indicazioni utili per intervenire sulle problematiche e rispondere ai bisogni emergenti delle lavoratrici e dei lavoratori dipendenti di tali comparti. Il volume offre un insieme articolato e puntuale di informazioni di carattere tecnico, indispensabili elementi di conoscenza nel confronto negoziale tra le parti sociali e nella difesa delle condizioni e dei diritti di lavoratrici e lavoratori.

Il testo infine riflette l'ambizione di costruire, negli anni, un quadro approfondito della realtà socioeconomica dei tre comparti, funzionale alla capacità progettuale del sindacato di delineare nuove prospettive, colmare lacune, determinare trasformazioni al passo con i frequenti cambiamenti strutturali.

GLI AUTORI

Luca Pellegrini è professore ordinario di Marketing presso l'Università IULM di Milano, e presidente della società di ricerca e consulenza TradeLab. Ha insegnato presso varie Università e svolto attività di consulenza per il ministero dello Sviluppo Economico, per l'Istat, per il CNEL e per associazioni industriali e commerciali italiane ed estere.

Stefano Landi, economista formatosi al Censis, è manager e docente universitario. È fondatore e presidente di SL&A turismo e territorio, che dal 1988 è una delle più importanti società di consulenza turistica operanti in Italia. Esperto del MiBACT ed estensore del Piano Strategico Nazionale Turismo.

Pierdanilo Melandro è Dirigente della Regione Marche e componente del Comitato Tecnico Scientifico del Centro studi Filcams CGIL. Ha partecipato a numerosi gruppi di lavoro presso le Istituzioni competenti (ministeri, ANAC, Commissione UE etc.) ed è membro dell'Unità Operativa di Coordinamento costituita presso il MIT. È docente e relatore in numerosi master, corsi, seminari e convegni in materia di contratti pubblici, è autore di numerosi paper e collabora con ITACA, Libera e Avviso Pubblico.