



## Appalti: procedure negoziate sotto inchiesta

CONCORRENZA E MERCATI INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

13.06.14

Patrizia Lattarulo e Giuseppe Gori

*Per avviare più rapidamente i lavori pubblici, si ricorre spesso a procedure semplificate di aggiudicazione degli appalti. Ma questo comporta una minore attenzione nella definizione dei contratti e nella scelta del contraente privato. Pagata poi con tempi più lunghi e costi più alti di realizzazione.*

### NUOVE REGOLE PER I LAVORI PUBBLICI?

Dopo gli ultimi scandali legati alla realizzazione di alcune **opere pubbliche**, l'opinione pubblica torna a richiedere, in maniera piuttosto generalizzata, regole nuove e più severe. In realtà, ancora una volta, **le regole ci sono** – nella scelta delle procedure e nella definizione dei contratti –, **ma vengono sistematicamente eluse**, e non soltanto per quanto riguarda le grandi opere. La strada della semplificazione delle procedure di aggiudicazione, infatti, non è di per sé garanzia di snellimento dei lavori, poiché porta di frequente a rinegoziazioni e in generale a tempi complessivamente più lunghi e a costi totali più elevati. (1)

Per rendere più efficiente e trasparente il sistema – pur nella logica della semplificazione normativa – è soprattutto necessario favorire una maggior cura nella **fase progettuale e di definizione del contratto**, le cui carenze sono spesso la radice del problema.

### VELOCITÀ E RISPARMI

Negli ultimi anni la pressione dell'opinione pubblica, l'urgenza degli interventi, l'incombenza del patto di stabilità hanno indotto a privilegiare in modo diffuso procedure di aggiudicazione delle opere pubbliche mirate al più rapido avvio dei lavori (procedure negoziate) a discapito di quelle caratterizzate generalmente da **maggiori ribassi** (procedure aperte).

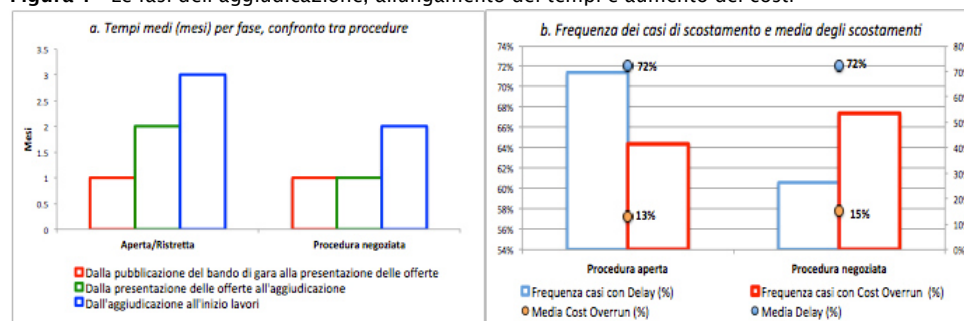
Il trade-off tra **tempi di aggiudicazione e ribassi** può essere considerato un elemento importante per la valutazione dell'efficienza delle gare. L'incidenza delle procedure fornisce una misura indicativa dell'impegno con il quale le stazioni appaltanti valutano le offerte al fine di scontare il minor prezzo, pagando con tempi più lunghi di aggiudicazione una maggior accuratezza. Limitando la lettura alla fase di aggiudicazione è dunque lecito concludere che la **scelta procedurale** possa essere guidata dalla necessità di ottenere il maggior risparmio o, **alternativamente**, la massima velocità.

Un altro trade-off rilevante è quello tra performance **in fase di aggiudicazione e in fase di esecuzione**. La fase di esecuzione è infatti soggetta a un numero elevato di imprevisti che spesso conducono a scostamenti di tempo (*delays*) e di costo (*overruns*). Gli scostamenti rappresentano, di fatto, un **costo** importante per la collettività, del quale però si stenta spesso a rintracciare la responsabilità giuridica, amministrativa, o politica. Ma proprio la possibilità di rimandare al futuro l'esame delle eventuali inefficienze della fase di aggiudicazione può indurre le stazioni appaltanti a optare per soluzioni procedurali che garantiscano un pronto avvio dei lavori, seppure al prezzo di una minor completezza contrattuale e di una meno accurata e concorrenziale scelta del contraente privato.

Utilizzando i dati dei lavori di importo compreso tra i 150mila e il milione di euro aggiudicati e conclusi nel quinquennio 2008-2013 sul territorio della **Regione Toscana** (circa 3.200 contratti), osserviamo il livello patologicamente alto del fenomeno degli allungamenti di tempo e degli aumenti di costo. Circa **due lavori su tre registrano ritardi nella consegna e maggiorazioni di costo** con valori medi pari, rispettivamente, all'89 e al 14 per cento.

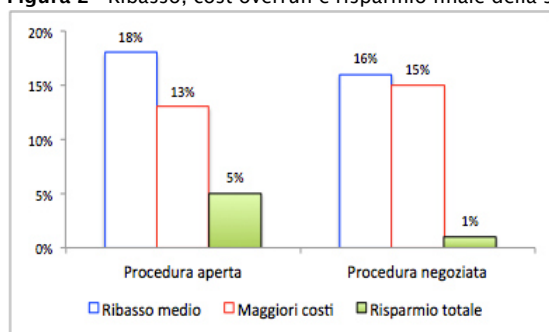
Se si analizzano i dati in maggior dettaglio – per verificare l'esistenza di un legame tra performance dei contratti in fase di aggiudicazione e di esecuzione – spicca la relazione negativa tra la quota della durata totale del contratto rappresentata dai tempi amministrativi (che qui definiamo come la fase che va dalla pubblicazione del bando di gara fino all'inizio dei lavori) e gli scostamenti di importo registrati a conclusione dei lavori. Il trade-off tra tempi di aggiudicazione e aggravati di costo risulta ancora più chiaro prendendo in esame la scelta procedurale effettuata dalla stazione appaltante. (2) In particolare, emerge che le **procedure negoziate**, caratterizzate da una media di tempi amministrativi inferiore del 30 per cento rispetto alla procedura aperta, registrano **prestazioni peggiori** sia in termini di incidenza che di media degli scostamenti di importo.

Figura 1 - Le fasi dell'aggiudicazione, allungamento dei tempi e aumento dei costi



Più alti scostamenti di importo, associati a una percentuale di ribasso mediamente inferiore, comportano per i lavori aggiudicati con procedura negoziata, un **risparmio finale medio** dell'1 per cento, che implica una sostanziale erosione di tutti i risparmi ottenuti in fase di aggiudicazione. (3)

**Figura 2** - Ribasso, cost overrun e risparmio finale della stazione appaltante, valori percentuali



In definitiva, la spinta verso la semplificazione procedurale in fase di aggiudicazione, che garantisce comunque un più rapido avvio dei lavori, non rende di per sé più efficiente l'intervento pubblico in questo mercato: la definizione meno accurata dei progetti e i processi di selezione dell'impresa meno concorrenziali si traducono spesso in lavori complessivamente più costosi e più lunghi.

La **semplificazione normativa rimane certamente un fatto positivo** - soprattutto se riduce gli oneri di natura prettamente amministrativa, diminuisce le controproduzioni e favorisce una loro veloce risoluzione - tuttavia quella delle procedure di aggiudicazione potrebbe rivelarsi addirittura controproducente e potrebbe condurre a un peggioramento della qualità infrastrutturale.

Per migliorare i lavori pubblici è invece necessario rendere **più credibili gli accordi** in sede di gara, in modo che costituiscano un serio vincolo contrattuale.

(1) Ne sono un esempio le leggi speciali per le opere strategiche.

(2) La scelta del criterio di aggiudicazione (offerta economicamente più vantaggiosa, prezzo più basso) non ha effetti nel caso delle procedure negoziate, mentre nel caso della procedura aperta, il ricorso al prezzo più basso più che raddoppia il risparmio finale.

(3) Il vantaggio di cui la procedura aperta gode sulle negoziate in termini di performances finanziaria è confermato anche dalla disaggregazione per classe di importo e per natura giuridica dell'ente appaltante.

[appalti](#), [grandi opere](#), [lavori pubblici](#), [procedure negoziate](#), [semplificazione](#)

[Condividi](#)

Stampa

#### BIO DELL'AUTORE

PATRIZIA LATTARULO



Dirigente di ricerca presso l'Irpet (Istituto regionale di programmazione economica della Toscana) è responsabile dell'area Territorio e Economia Pubblica. Coordina un gruppo di lavoro sui temi dell'economia urbana e regionale, della finanza pubblica e dei metodi di valutazione. Tra i temi di interesse la finanza locale, gli investimenti pubblici e i modelli di regolazione. Da alcuni anni cura il rapporto sulla Finanza pubblica in Toscana e contribuisce al rapporto su La Finanza territoriale in Italia (a cura di Ires, Irpet e altri).

GIUSEPPE GORI