

Riordino delle stazioni appaltanti ed efficienza dei lavori pubblici

Giuseppe Francesco Gori*

Il sistema degli appalti pubblici nel nostro paese è da sempre caratterizzato da molte debolezze tali da compromettere sia l'avvio dei lavori (e quindi della relativa spesa pubblica), sia l'efficacia stessa degli interventi, che spesso arrivano a compimento troppi anni dopo l'emergere del fabbisogno. Le risorse europee rappresentano quindi una occasione imperdibile per recuperare il nostro crescente ritardo infrastrutturale, ma le tempistiche molto ravvicinate imposte per l'attuazione del Recovery Plan (impegni entro il 2022 e pagamenti entro il 2025) rappresentano una sfida e una preoccupazione.

Nel dibattito attuale sul settore degli appalti pubblici, l'insufficiente qualificazione delle stazioni appaltanti è uno degli elementi al centro dell'attenzione quale fattore principale di freno all'avvio tempestivo dei lavori pubblici. La perdita di competenze, soprattutto di natura tecnica (Giuseppe Pisauro G., "Pnrr, un'occasione per separare le carriere nella Pa", *lavoce.info*, 29.12.2020), verificatasi negli ultimi anni, oltre alla frammentarietà del sistema delle stazioni appaltanti hanno infatti indebolito oltremodo la capacità degli enti di gestire le diverse fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici (progettazione, affidamento e esecuzione e collaudo) contribuendo a ritardare l'avvio delle procedure ma anche l'ultimazione delle opere.

In effetti la frammentazione è un aspetto critico dal punto di vista dell'efficienza dei lavori (vedi Gori Giuseppe F., Lattarulo P., Mariani M., 2017, "Understanding the procurement performance of local governments: A duration analysis of public works", *Environment and planning C: politics and space*, 35.5:809-827) perché le stazioni appaltanti minori non dispongono di competenze adeguate e fanno lavori raramente.

Sulla base di questa visione, che era largamente adottata dall'impianto di riforma del nuovo codice dei contratti, le azioni di rimedio dovrebbero essere centrate sull'innalzamento della qualificazione media anche tramite il parziale accorpamento delle stazioni appaltanti ma anche sulla semplificazione e stabilizzazione del quadro normativo e regolatorio.

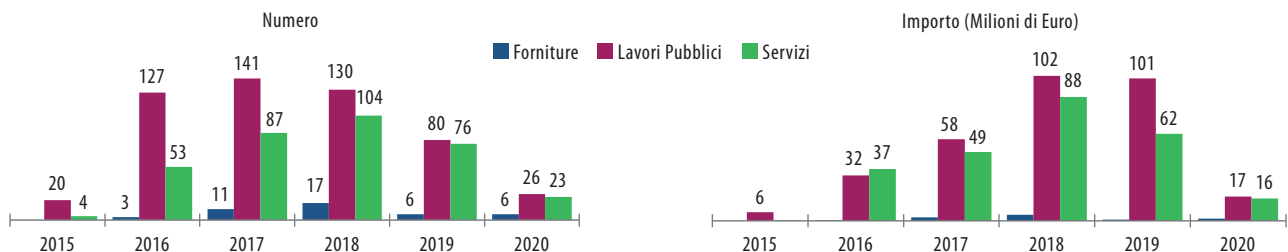
Un obiettivo perseguito però dal nuovo codice con qualche tentennamento su tutti e due i fronti: un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti con criteri mai davvero definiti e una mancata vera semplificazione delle procedure.

Il perdurare della crisi degli investimenti pubblici (anche una volta rimossi i principali freni di origine finanziaria e nella normativa di bilancio) ha quindi suggerito un cambio di rotta, improntato più all'alleggerimento e alla semplificazione del carico di lavoro degli operatori di settore che a una spinta alla loro qualificazione. In questo senso, il cd decreto Sblocca Cantieri e il Decreto Semplificazioni hanno operato a favore di una deregolamentazione su molti aspetti critici (procedure, appalto integrato, progettazione, iter autorizzativo).

Ne ha fatto le spese, a conti fatti, anche il processo di aggregazione della committenza a livello inter-comunale. Questo processo era incentivato dal nuovo Codice dei Contratti che riconosceva nelle Centrali Uniche di Committenza Intercomunali (CUC) stazioni appaltanti di per sé qualificate e quindi capaci di avviare procedure senza sostanziali limitazioni di importo. Si era dunque verificato, fino al 2018, un numero e un importo crescente delle procedure gestite in forma associata non solo nel settore dei lavori, ma anche dei servizi e delle forniture. Valori sensibilmente calati negli ultimi due anni a partire dal varo del Decreto Sblocca Cantieri (Figura 1).

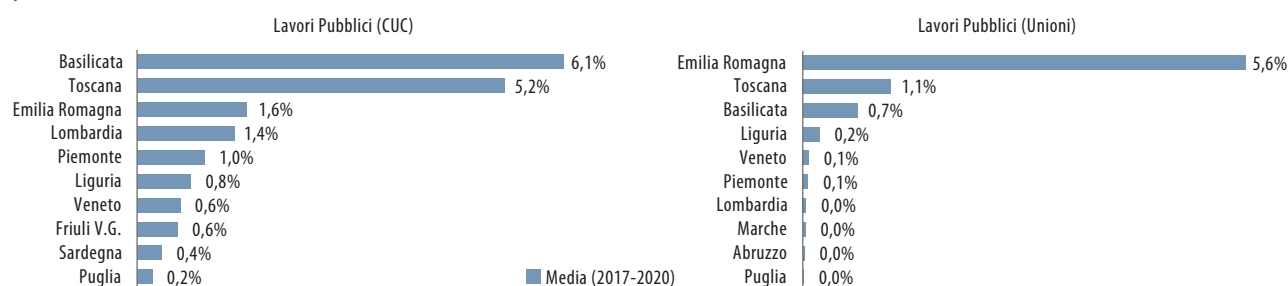
In Toscana, questo processo, anche considerando l'ultimo biennio, è stato proporzionalmente più spiccato che in molte altre regioni. È arrivato infatti a coinvolgere nei lavori pubblici una media quadriennale del 5,2% dell'importo totale delle procedure centralizzate avviate sul territorio regionale (inclusive di accordi quadro/convenzioni e appalti su delega). Certamente il grado di adesione alle CUC dipende anche dall'esistenza di altre centrali di acquisto sub regionali, ad esempio quelle in capo alle unioni di comuni o alle comunità montane, che in alcune regioni sono molto diffuse e già collaudate. La Toscana rientra comunque tra le prime regioni anche considerando questo aspetto (Figura 2).

Figura 1
NUMERO E IMPORTO DELLE PROCEDURE CENTRALIZZATE ATTRIBIBILI A CUC PER TIPO DI CONTRATTO. TOSCANA. 2015-2020



Fonte: Open Data Anac e dati Osservatorio regionale contratti pubblici Toscana

Figura 2
QUOTA DEL VALORE DELLE PROCEDURE CENTRALIZZATE ATTRIBIBILE A CUC E A UNIONI. REGIONI ITALIANE. MEDIA ANNI 2017-2020



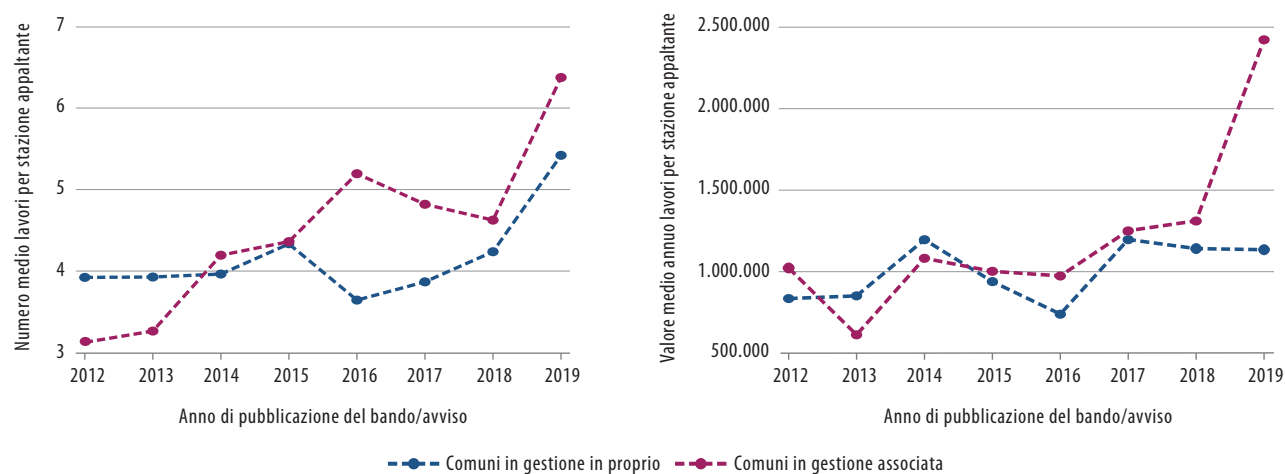
Fonte: Open Data Anac e dati Osservatorio regionale contratti pubblici Toscana

È utile, a questo proposito, capire quanto questo processo di aggregazione e di riordino abbia portato a livelli più elevati di efficienza, che la letteratura di solito misura in termini di incidenza dei ritardi rispetto ai tempi previsti dei lavori e in termini di aumento dei costi. Ancora più importante, considerando soprattutto l'attuale fase congiunturale, è la conseguenza del riordino sul volume di lavori complessivamente avviato.

In questo senso, un abbandono anche parziale della strada dell'aggregazione e della semplificazione del sistema delle stazioni appaltanti potrebbe avere effetti negativi sulla spesa per investimenti pubblici.

Entrambi gli aspetti – effetto sull'efficienza e sul volume di domanda – sono investigabili confrontando le performance del procurement in forma associata con quelle dell'approvvigionamento in proprio delle amministrazioni comunali. Un'analisi preliminare del confronto, effettuato tenendo conto sia delle diverse caratteristiche dei lavori che delle amministrazioni, suggerisce un contributo positivo della gestione associata sul fronte sia dei risparmi in fase di gara (ribassi) sia su numero e importo medio annuo delle procedure avviate dalle stazioni appaltanti (Figura 3).

Figura 3
NUMERO (SX) E VALORE (DX) MEDIO ANNUO DELLE PROCEDURE DI LAVORI PUBBLICI AVVIATE DA COMUNI IN CUC E NON IN CUC. TOSCANA. 2012-2019



Fonte: Open Data Anac e dati Osservatorio regionale contratti pubblici Toscana

* IRPET