

L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia¹

Giuseppe Francesco Gori*, Patrizia Lattarulo*, Nicola Carmine Salerno**

La lunghezza dei tempi dei lavori pubblici nel nostro paese è motivo di grande preoccupazione, soprattutto in vista dell'attuazione dell'ingente piano di investimenti previsto dal PNRR. UPB e IRPET, attraverso il ricorso a un'ampia banca dati (che include gli Open Data ANAC, l'archivio di Open Coesione e la Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP)), hanno sviluppato un modello econometrico per l'analisi delle determinanti della durata di ciascuna fase del ciclo di vita dei contratti di lavori pubblici (progettazione, affidamento, esecuzione). L'analisi fornisce spunti utili per valutare le possibili criticità relative all'effettiva realizzazione degli investimenti finanziati con le risorse del PNRR e del Piano per gli investimenti complementare (PNC) e, soprattutto, le scelte che il legislatore sarà chiamato a compiere nei prossimi mesi per dare attuazione alla legge delega per la riforma organica dei contratti pubblici (L. 78/2022) recentemente approvata dal Parlamento.

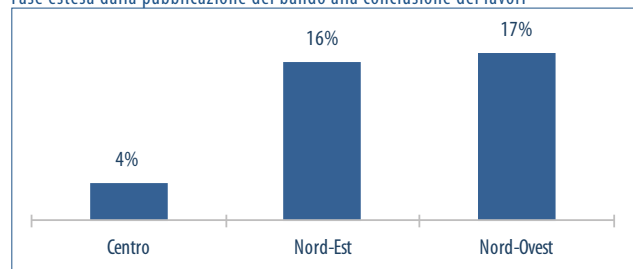
Quest'ultima mira a recepire stabilmente all'interno del Codice degli appalti molti degli interventi di riforma a carattere transitorio effettuati nell'ultimo quinquennio per velocizzare la realizzazione degli investimenti pubblici (a partire dal c.d. Decreto Sblocca Cantieri) e si propone di rafforzare alcuni importanti aspetti della riforma del 2016 che hanno trovato ad oggi scarsa, se non nulla, applicazione. Tra i primi rientrano, ad esempio, le maggiori possibilità di ricorrere a procedure di affidamento dirette o negoziate (nel 2016 molto limitate per favorire le procedure aperte), all'appalto integrato (prima di fatto quasi escluso) e la più ampia facoltà di usare il prezzo (massimo ribasso) come criterio di aggiudicazione alternativo a quello dell'Offerta economicamente più vantaggiosa. Tra i secondi ci sono l'introduzione di un sistema di rating che tenga conto delle performances passate delle imprese partecipanti ai bandi e la razionalizzazione del si-

stema delle stazioni appaltanti attraverso la loro aggregazione e il rafforzamento della loro qualità tecnica e manageriale.

1. Il divario territoriale

Le procedure di lavori pubblici sono caratterizzate da significativi divari fra territori e fra Amministrazioni. Se si fa riferimento alla fase estesa dalla pubblicazione del bando sino alla conclusione dell'opera, nel Mezzogiorno la durata è maggiore mediamente del 4% rispetto al Centro, del 16% rispetto al Nord-Est e del 17% rispetto al Nord-Ovest (Fig. 1).

Figura 1
DURATA MEDIA DEGLI APPALTI: SCARTO PERCENTUALE TRA IL MEZZOGIORNO E LE ALTRE MACROAREE
Fase estesa dalla pubblicazione del bando alla conclusione dei lavori



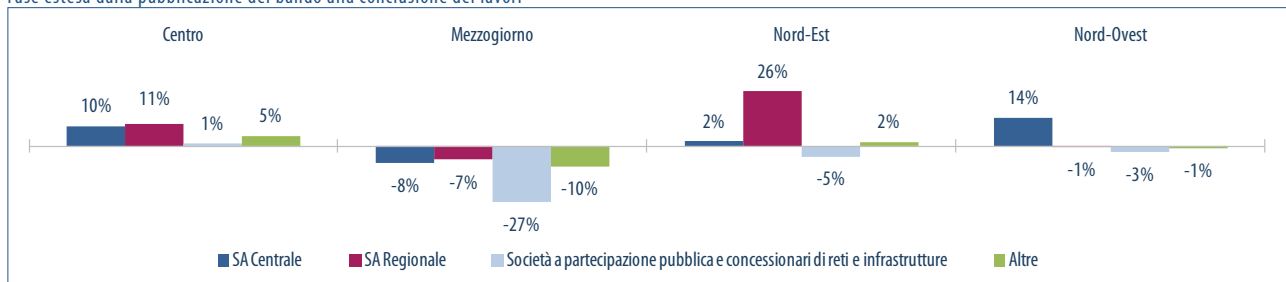
Fonte: stime del modello IRPET-UPB

Le stazioni appaltanti degli Enti locali, in larga parte Comuni, mostrano mediamente *performance* molto buone nel Centro e nel Nord a confronto, in particolare, con le stazioni centrali/statali, con quelle regionali e con le stazioni appaltanti di società a partecipazione pubblica e di concessionarie della gestione di reti e infrastrutture (Fig. 2). Al contrario, nel Mezzogiorno è sempre vantaggioso che la stazione appaltante sia diversa da quelle locali in modo tale da accorciare i tempi di realizzazione dell'opera

¹ Questo articolo è estratto dal comunicato stampa dell'UPB: <https://www.upbilancio.it/nota-di-lavoro-2-2022/>. Il rapporto completo è scaricabile al link: <http://www.irpet.it/archives/63864>

Figura 2
ALLUNGAMENTO DEI TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE ASSOCIABILI ALLA NATURA DELLE STAZIONI APPALTANTI: SCOSTAMENTO RISPETTO ALLE STAZIONI APPALTANTI DI ENTI LOCALI*

Fase estesa dalla pubblicazione del bando alla conclusione dei lavori



*La categoria "Altre" raccoglie una molteplicità di tipologie di stazioni appaltanti. Tra queste: Società di progetto per la realizzazione di infrastrutture, Università, Scuole, Enti e Consorzi di bonifica, Camere di commercio, Enti preposti ad attività sportive, culturali e artistiche, Enti e istituti religiosi, Commissari straordinari, Enti del Servizio sanitario (quando non ricorrono alla stazione appaltante centrale o regionale). Si tratta di un raggruppamento che, anche se relativamente ampio sia per quantità che per valore degli appalti gestiti, è frastagliato in numerose sottocategorie tutte di piccola dimensione.

Fonte: stime del modello IRPET-UPB



mediamente dell'8% affidandosi a una stazione centrale/statale, del 7% ricorrendo a una regionale e del 27% lasciando operare, nei loro ambiti specifici, le società a partecipazione pubblica e i concessionari di reti e infrastrutture. Alla base di questa evidenza c'è, con ogni probabilità, il divario di *performance* (efficienza ed efficacia) che esiste, su un piano più generale, tra le Amministrazioni pubbliche del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno o il più complesso contesto istituzionale nel quale operano queste ultime.

2. La fonte dei finanziamenti

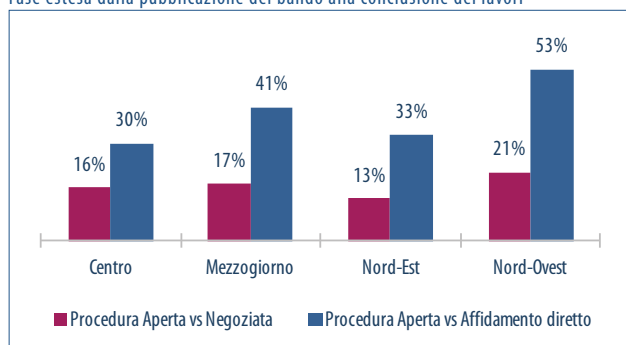
Se le opere pubbliche sono finanziate da risorse prevalentemente europee (come nel caso degli investimenti del PNRR e di quelli relativi ai programmi strutturali comunitari), i tempi complessivi di realizzazione si accorciano mediamente del 14% rispetto al caso di finanziamento con risorse proprie del committente. Un guadagno simile emerge anche nel caso di prevalente finanziamento centrale/statale e, sia pure in misura più contenuta (-7%), nel caso le risorse provengano dai bilanci regionali. Anche se andrà investigata più approfonditamente la differenziazione per macroaree, quello che emerge è un effetto rilevante per la *policy*: quanta più terzietà c'è tra finanziatore e committente, tanto più il primo può rivestire il ruolo di controllore *super partes* dell'allocatione delle risorse, del rispetto dei programmi e della conduzione dei cantieri. Su queste basi, non deve stupire che gli appalti che si avvalgono di finanziamenti europei mostrino mediamente le *performance* migliori, alla luce delle stringenti regole comunitarie sulla partecipazione ai programmi, sulla strutturazione dei bandi e sui pagamenti a *tranche* previa verifica dei risultati. In linea di principio, dalla presenza di un terzo pagatore attento si potrebbero attendere migliori *performance* anche sul piano della corrispondenza dell'opera ai progetti, della qualità delle opere, dei costi a consuntivo.

Fa ben sperare, quindi, che l'ingente sforzo di investimento pubblico programmato per i prossimi anni sia fortemente inquadrato nella cornice europea.

3. Il formato di gara

Le procedure competitive aperte (le gare propriamente dette) allungano in media i tempi complessivi di realizzazione delle opere (Fig. 3). Rispetto alla procedura negoziata, la maggiore durata è del 13% al Nord-Est, del 16% al Centro, del 17% al Mezzogiorno, del 21% al Nord-Ovest. Se il termine di confronto è l'affidamento diretto, la maggiore durata è del 33% al Nord-Est, del 30% al Centro, del 41% al Mezzogiorno e del 53% al Nord-Ovest.

Figura 3
ALLUNGAMENTO DEI TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE ASSOCIABILI ALLE PROCEDURE COMPETITIVE APERTE
Fase estesa dalla pubblicazione del bando alla conclusione dei lavori

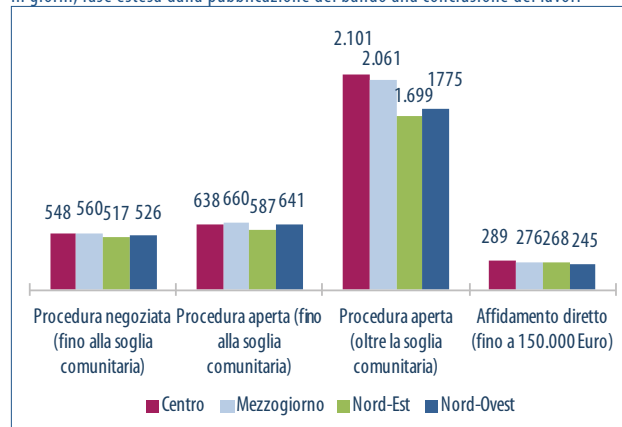


Fonte: stime del modello IRPET-UPB

Al fine di fornire un'indicazione complessiva dell'entità dello scostamento di durata tra le diverse aree territoriali in corrispondenza delle combinazioni tra classi di spesa dei cantieri e procedure di scelta del contraente, nella figura 4 viene riportata

la media delle durate previste a partire dai risultati del modello, facendo riferimento al caso di realizzazione *ex novo* di infrastrutture di trasporto.

Figura 4
DURATA DI REALIZZAZIONE MEDIA DELLE OPERE PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE. INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO DI NUOVA COSTRUZIONE
In giorni; fase estesa dalla pubblicazione del bando alla conclusione dei lavori



Fonte: stime del modello IRPET-UPB

Se per l'affidamento diretto le durate medie stimate nelle macroaree del Paese sono sostanzialmente sovrapponibili, nel caso del ricorso a procedura aperta per opere di importo superiore alla soglia comunitaria (5,4 milioni) la differenza nella durata media tra aree centrali/meridionali e aree settentrionali può arrivare anche a un anno (sui tre anni circa previsti in media). In altri termini, in caso di lavori sopra la soglia comunitaria il ricorso alla procedura aperta, che già in generale richiede tempi più lunghi, può comportare circa un anno in più nel Centro-Sud rispetto al resto del Paese.

4. Il criterio di aggiudicazione

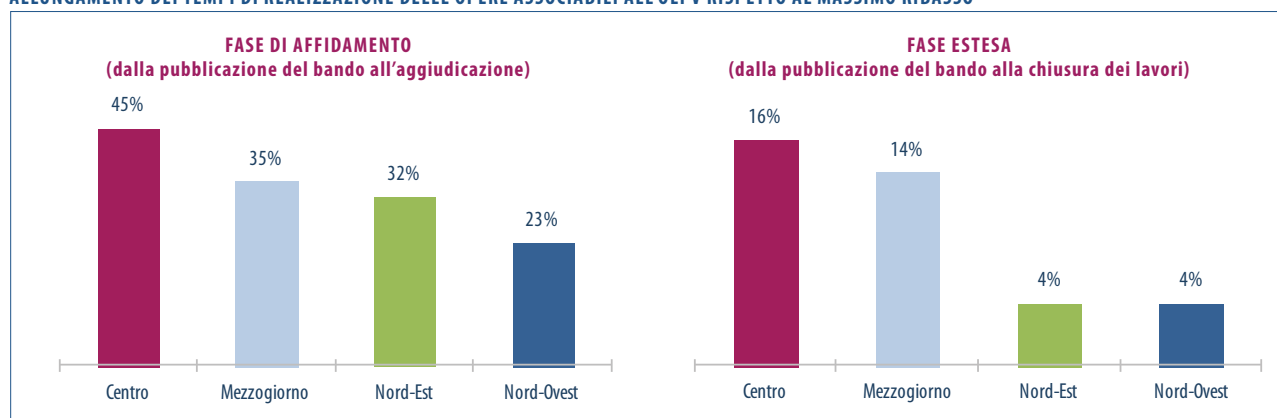
Non sorprende che il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) – una procedura di per sé complessa da applicare in quanto implica valutazioni multidimensionali – allunghi i tempi di realizzazione delle opere in tutte le macroaree a confronto con l'aggiudicazione con il criterio del massimo ribasso di prezzo (Fig. 5). Guardando alla sola fase dell'affidamento, il ricorso all'OEPV aumenta i tempi mediamente del 45% al Centro, del 35% al Mezzogiorno, del 32% al Nord-Est e del 23% al Nord-Ovest. Guardando ai tempi complessivi di realizzazione delle opere, le maggiori durate permangono ma su scala significativamente inferiore: +16% al Centro, +14% al Mezzogiorno, +4% al Nord-Est e al Nord-Ovest. Di fatto, guardando all'intera realizzazione delle opere, nel Nord i tempi relativamente più lunghi associabili all'OEPV appaiono contenuti, mentre diventano apprezzabili nel Mezzogiorno e nel Centro.

Nel complesso, le stime riferite al formato di gara e al criterio di aggiudicazione suggeriscono che soluzioni semplificate come procedura negoziata, affidamento diretto e criterio del massimo ribasso, cui la legge delega di riforma del Codice degli appalti vorrebbe restituire maggiore spazio rispetto alla riforma del 2016, non abbiano effetti negativi in termini di lunghezza dei tempi di realizzazione complessivi dell'opera.

I vantaggi delle procedure aperte e del ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa andrebbero ricercati in altre dimensioni dell'efficienza ed efficacia quali, ad esempio, il costo a consuntivo dell'opera, la qualità e la durata, la necessità e la frequenza di azioni di manutenzione. All'interno di procedure semplificate di selezione e aggiudicazione queste dimensioni dovrebbero essere maggiormente supportate dalla qualificazione degli operatori, cioè dal *rating ex ante* delle im-

Figura 5

ALLUNGAMENTO DEI TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE ASSOCIABILI ALL'OEPV RISPETTO AL MASSIMO RIBASSO



Fonte: stime del modello IRPET-UPB

prese partecipanti ai bandi e dalle capacità tecniche e manageriali delle stazioni appaltanti, non a caso elementi che la legge delega per la riforma del Codice pone in posizione centrale.

5. L'appalto integrato

Il ricorso a bandi di progettazione ed esecuzione congiunta permette di ridurre i tempi di esecuzione a livello nazionale di circa l'8% rispetto al ricorso a bandi di sola esecuzione (in cui la progettazione è stata precedentemente affidata con bando separato). Questo risultato può essere ragionevolmente ricondotto a una maggiore rispondenza del progetto alle capacità dell'impresa esecutrice. Incentrata sulle durate dei cantieri, l'analisi non può tuttavia indagare le ragioni che negli anni scorsi hanno spinto il Legislatore a limitare l'impiego dell'appalto integrato nel contesto italiano, ovvero il rischio di un'eccessiva discrezionalità dell'impresa nella redazione del progetto e quello di favorire la concentrazione del mercato in capo a pochi grandi operatori. All'interno della nuova cornice normativa che la legge delega intende realizzare, le ricadute positive dell'appalto integrato potranno essere sostenute (e per converso quelle deficitarie limitate) dalla razionale e adeguata ripartizione in lotti, soprattutto nel caso di grandi progetti, dal *rating* di impresa e dalla crescita delle qualità tecnico-manageriali delle stazioni appaltanti che dovranno ridursi di numero ma specializzarsi.

6. La dimensione della stazione appaltante

Nel Centro le opere avviate da stazioni di grandi dimensioni, come le Centrali uniche di committenza, le Unioni di Comuni, le aggregazioni di Comunità montane, sono associate a *perfor-*

mance di durata mediamente migliori (-16% in affidamento e -4% nel complesso) rispetto a quelle dei singoli Comuni. Questo vantaggio è più che dimezzato al Nord per quanto riguarda la fase di affidamento (-8% nel Nord-Est e -7% nel Nord-Ovest) e sostanzialmente identico per quanto riguarda la fase estesa dalla pubblicazione del bando all'ultimazione dei lavori. Appare di nuovo in posizione di *outlier* il Mezzogiorno, dove la stima evidenzia un vantaggio minimo in fase di affidamento (-2%) e nullo con riferimento alla fase estesa (Fig. 6).

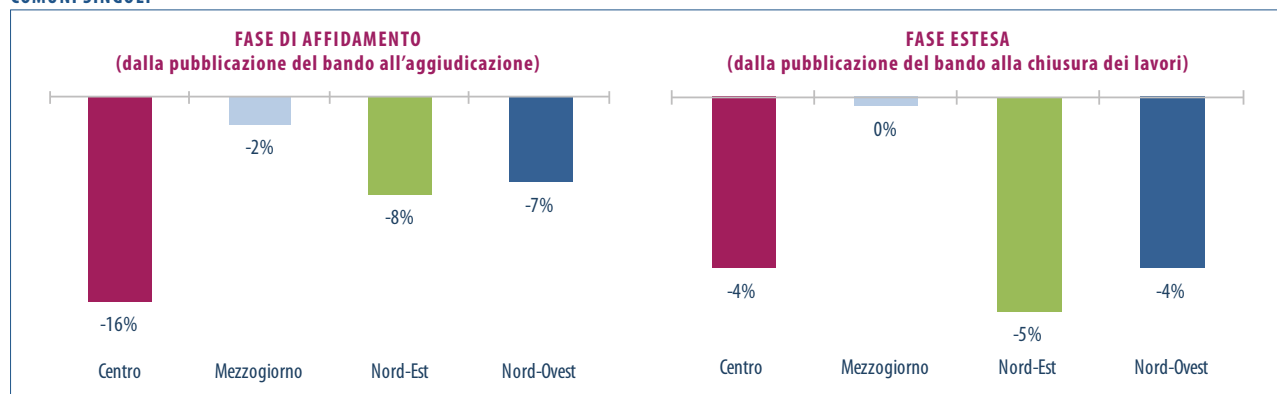
L'evidenza suggerisce che nel Mezzogiorno il processo di trasformazione da stazioni appaltanti comunali a stazioni di scala superiore (uno degli obiettivi della legge delega) necessita di una supervisione attenta dall'alto e non possa avvenire come spontanea e libera aggregazione di Enti che mediamente soffrono già di problemi di organizzazione e programmazione.

7. L'esperienza della stazione appaltante e della impresa aggiudicataria

Come indicatore di esperienza nell'analisi si è considerato, sia per la stazione appaltante sia per l'impresa esecutrice, l'importo complessivo dei lavori conclusi nei quattro anni precedenti. Le stime sembrano portare conferma di un significativo effetto di riduzione sia dei tempi di esecuzione che dei tempi complessivi di completamento dell'opera (dai preliminari di affidamento sino alla consegna) all'aumentare dell'esperienza. Sia per la fase di affidamento che per quella estesa il passaggio dal primo al secondo terzile della distribuzione dell'indicatore di esperienza della stazione appaltante implica infatti una riduzione percentuale della durata del 6%, mentre il passaggio dal secondo all'ultimo terzile

Figura 6

RIDUZIONE DEI TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE ASSOCIABILI ALLE STAZIONI APPALTANTI CHE AGGREGANO PIÙ COMUNI RISPETTO A QUELLE DI COMUNI SINGOLI



Fonte: stime del modello IRPET-UPB

un'ulteriore diminuzione del 3%. Allo stesso modo, al passaggio dal secondo al terzo terzile della distribuzione dell'indicatore di esperienza dell'impresa aggiudicataria è associata mediamente una riduzione del 2% della durata dell'esecuzione.

8. La provenienza della impresa aggiudicataria

Nelle Regioni centrali del Paese la provenienza dall'esterno (della Regione) dell'impresa aggiudicataria dell'esecuzione dei lavori è associata a migliori *performance* (-8%) rispetto al caso di provenienza interna. Questo vantaggio permane, anche se statisticamente meno significativo, al Nord, mentre si annulla al Mezzogiorno. È un profilo di analisi che merita di essere approfondito. Le linee di indirizzo della legge delega chiedono di promuovere le imprese del territorio agevolando la partecipazione di micro, piccole e medie imprese locali, in linea con quanto previsto a livello europeo dalla *Small Business Act*. Parte dell'impianto della riforma del 2016 era invece orientato in direzione opposta, ovvero quella di favorire la piena apertura dei mercati locali attraverso un maggiore peso delle procedure competitive propriamente intese (le gare), per sostenere la scelta degli operatori migliori al di là della loro provenienza ed, eventualmente, come elementi di rottura di possibili equilibri localistici subottimali.

Le stime sembrerebbero supportare l'indirizzo sinora seguito e corrispondentemente evidenziano possibili criticità di un recepimento troppo meccanico dello *Small Business Act*. Anche da questo punto di vista, il *rating* di impresa sarà molto importante per coordinare due obiettivi altrimenti potenzialmente confliggenti: da un lato, coinvolgere il più possibile il sistema delle imprese locali favorendo la trasmissione degli effetti della spesa pubblica al territorio e, dall'altro, garantire la selezione degli operatori migliori indipendentemente dalla loro provenienza.

9. Alcune considerazioni generali

L'analisi condotta congiuntamente dall'UPB e dall'IRPET conferma che più aspetti della normativa speciale adottata per favorire il compimento dei progetti finanziati dal PNRR e dal PC

– che la recente legge delega mira a recepire in via definitiva nel nuovo Codice degli appalti – vanno nella direzione desiderata di permettere una riduzione dei tempi di realizzazione delle opere. Questo obiettivo è particolarmente urgente nel Mezzogiorno, che deve recuperare lo storico *deficit* infrastrutturale rispetto al resto del Paese e che presenta *performance* di realizzazione delle opere peggiori rispetto al Centro-Nord.

L'analisi conferma inoltre l'effetto sulla riduzione dei tempi dei lavori di un innalzamento generalizzato della dotazione tecnico-esprienziale delle stazioni appaltanti e delle imprese aggiudicatarie. Le misure che si stanno adottando sembrano muoversi in questa direzione, con una rinnovata attenzione al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e al *rating* di impresa che rientrano espressamente nell'agenda della legge delega di riforma del Codice degli appalti.

Vanno tuttavia considerate ulteriori criticità. Gli Enti locali registrano ovunque, tranne che nel Mezzogiorno, buone *performance* in termini di tempi di realizzazione delle opere rispetto alle altre stazioni appaltanti, di conseguenza il coinvolgimento delle stazioni locali, su cui il PNRR fa affidamento per una rapida attivazione di larga parte della spesa infrastrutturale costituita da piccoli interventi diffusi su territori, va soprattutto nel Mezzogiorno adeguatamente preparato e monitorato.

Infine, sebbene oggi l'attenzione sia concentrata soprattutto sulla durata dei cantieri – perché è avvertita la priorità di sostenere la ripresa economica e il rapido rinnovamento infrastrutturale rispettando i target del PNRR – non vanno dimenticate, nell'ottica di una ottimizzazione complessiva della spesa infrastrutturale, le altre dimensioni della qualità e dei costi complessivi delle opere. Anche se non espressamente affrontate in questa analisi, restano fondamentali e sarà necessario riservare loro altrettanto spazio sia nel dibattito scientifico che istituzionale.

*IRPET, **UPB