



Il sistema degli appalti Alcune valutazioni sulla base dell'evidenza empirica

Giacomo Roma

Public procurement, principi europei e peculiarità nazionali: il nuovo Codice dei contratti
Jean Monnet Module EU Innovative and Sustainable Law
Università degli studi di Roma Tor Vergata – 9 maggio 2023



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

*Le opinioni espresse sono personali
e non impegnano in alcun modo la responsabilità della Banca d'Italia.*

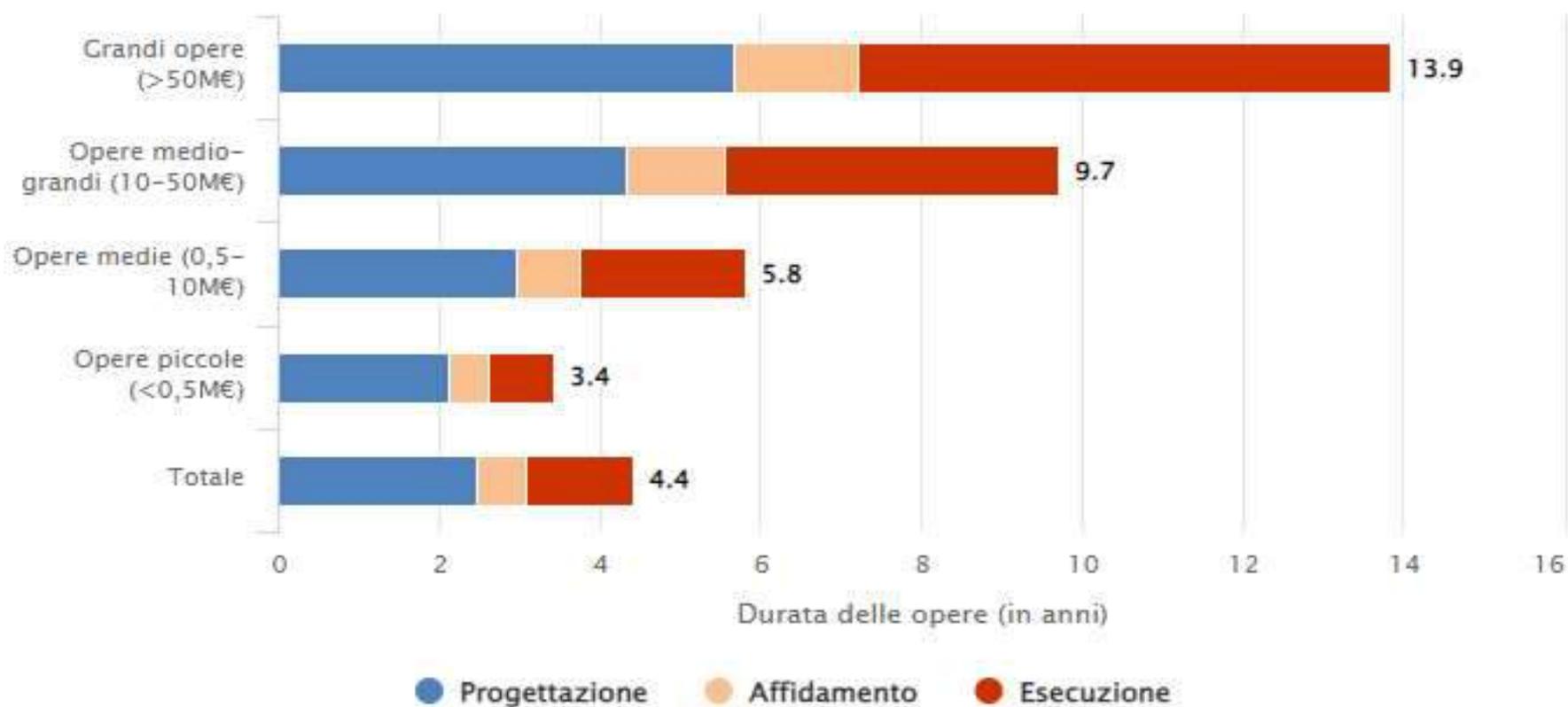
Università degli studi di Roma Tor Vergata – 9 maggio 2023



La rilevanza degli appalti per il sistema economico

- Componente importante del prodotto (13% del PIL europeo, EC 2015)
- Rilevanza degli investimenti nel PNRR
- Fattore di sviluppo per la PA

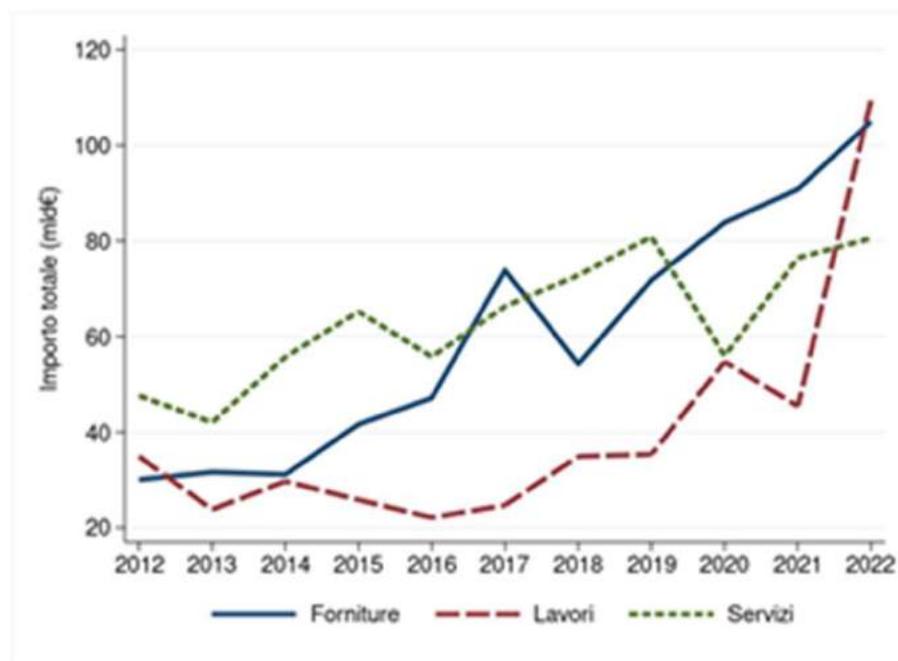
I tempi di realizzazione delle opere pubbliche



Agenzia per la Coesione Territoriale, Fonte dati: RGS/BDU, ACT/SCP.

Come stanno andando i bandi di gara?

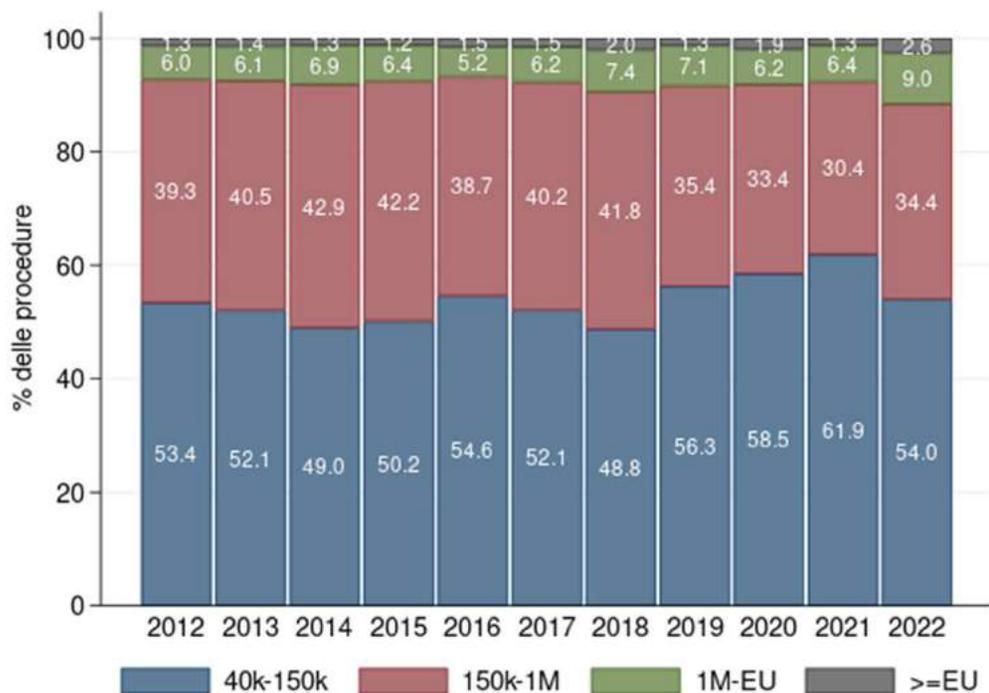
- Nel 2022 sono stati banditi circa 230 miliardi di euro di appalti, di cui oltre 100 miliardi per i lavori pubblici (+140% rispetto al 2021)
- La crescita dei lavori è stata trainata dall'aumento degli importi messi a gara (revisione dei prezzi) e dalle grandi opere (del PNRR)
- Nei lavori pubblici, circa un quarto dei bandi si è concentrato nel mese di dicembre (effetto del fondo per le opere indifferibili)



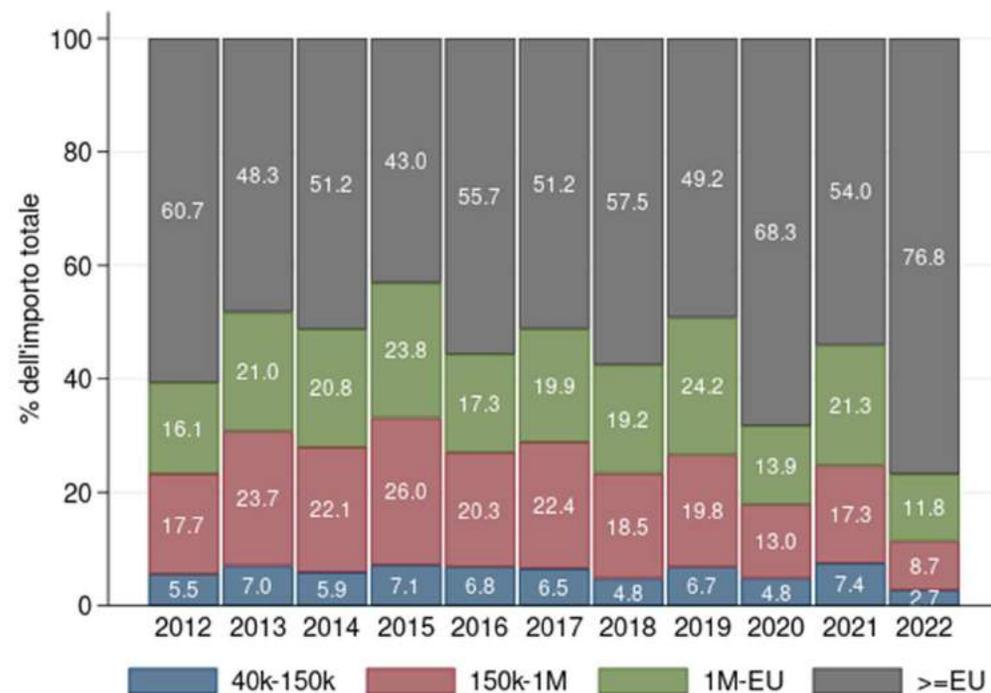
Fonte: elaborazioni Banca d'Italia sui dati di ANAC (dati provvisori)

I lavori pubblici per importo del bando

Numero di procedure



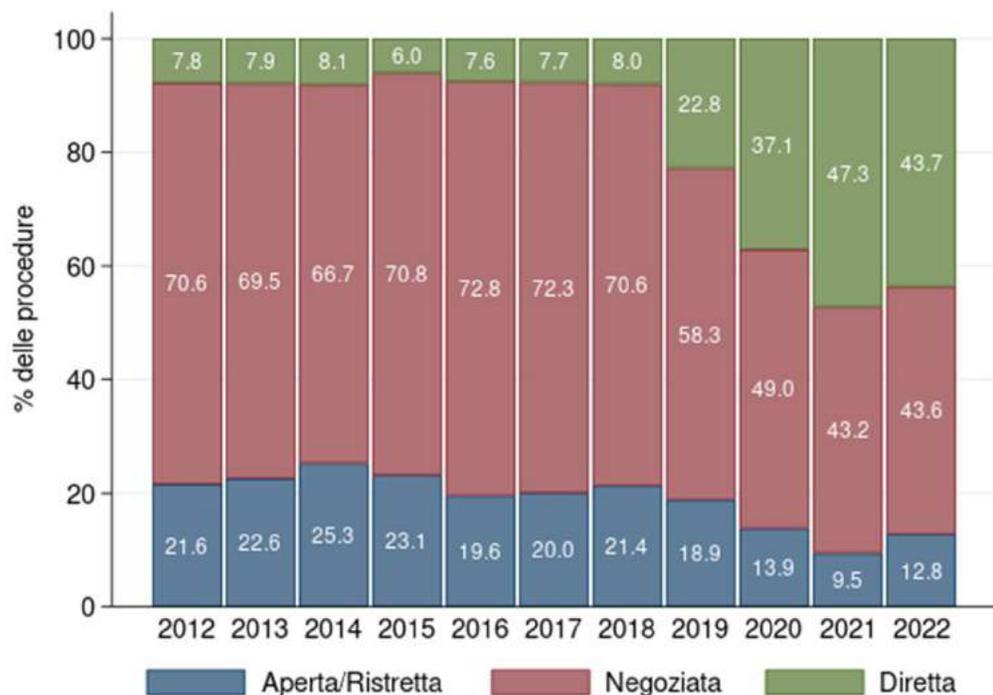
Importo a base d'asta



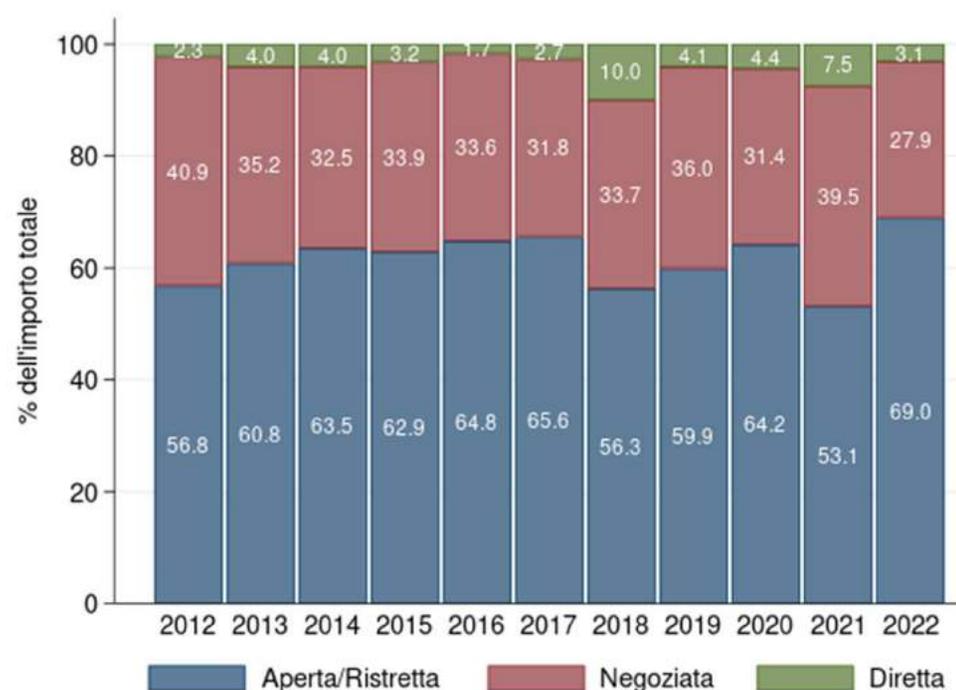
Fonte: elaborazioni Banca d'Italia sui dati ANAC (dati provvisori)

Le modalità di affidamento

Numero di procedure



Importo a base d'asta



Fonte: elaborazioni Banca d'Italia sui dati ANAC (dati provvisori)

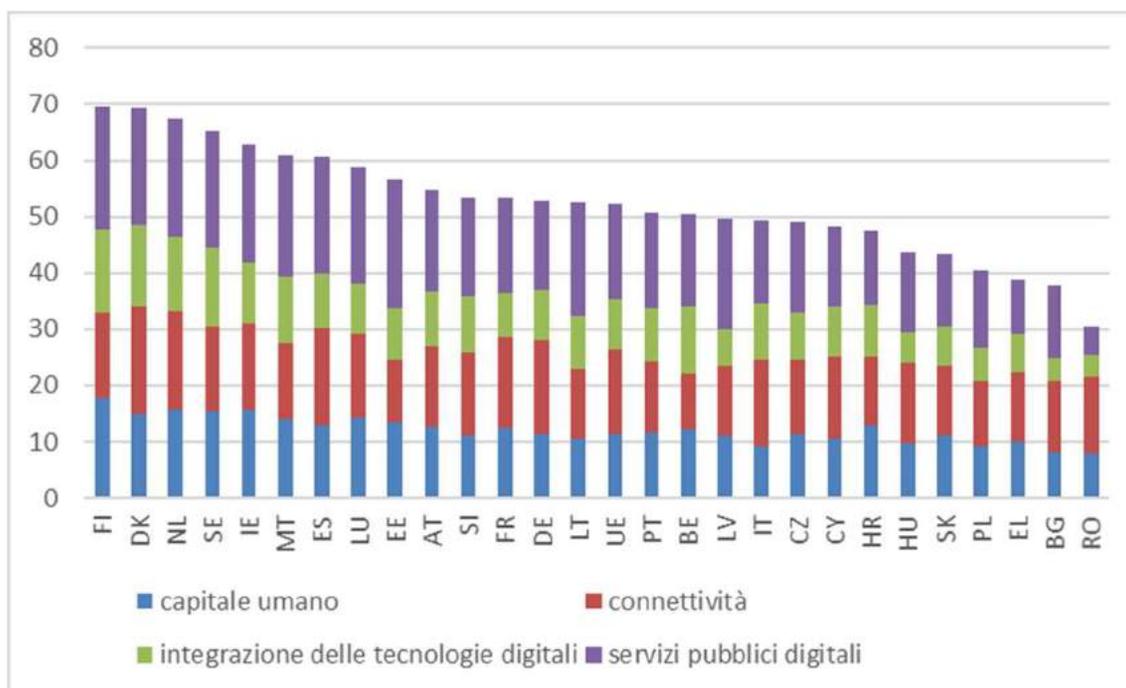


Il nuovo Codice

- Elementi centrali del Codice
 - Qualificazione
 - Digitalizzazione
 - Discrezionalità

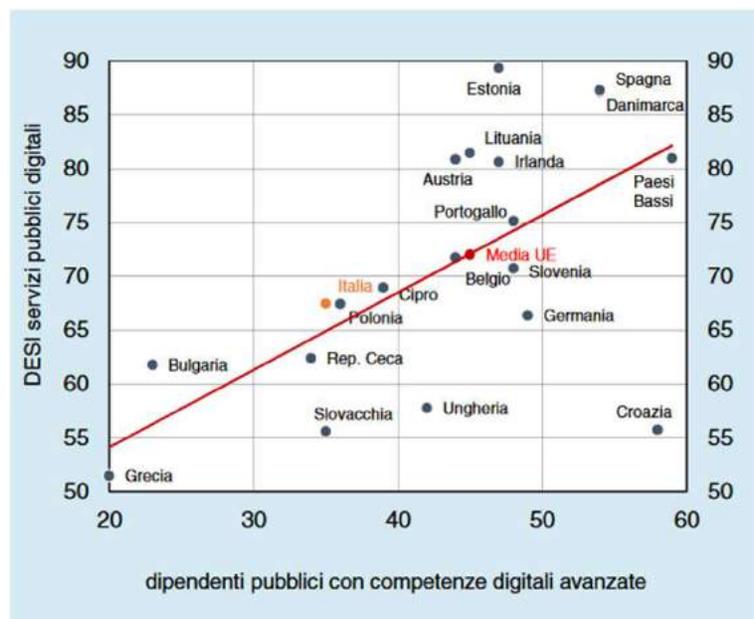
Qualificazione, digitalizzazione e qualità della PA

- Italia sotto la media europea per sviluppo digitale (18esimo posto/27, 19esimo per servizi pubblici digitali)



Capitale umano e digitalizzazione della PA

- Dipendenti pubblici con competenze digitali avanzate → servizi digitali più avanzati



- Fonte: elaborazioni su DESI (2020) ed Eurostat

Modalità di affidamento e concorrenza

Fonte normativa / classe d'importo:	<40mila	40-150mila	150-350mila	350-500mila	500mila-1mln.	1mln. – soglia UE	> soglia UE
CCP 2016	Affidamento diretto	Negoziata (10)	Negoziata (15)	Negoziata (15)	Negoziata (15)	Aperta o ristretta	Aperta o ristretta
Legge di bilancio 2019	Affidamento diretto	Affidamento diretto	Negoziata (10)	Negoziata (15)	Negoziata (15)	Aperta o ristretta	Aperta o ristretta
DL 32/2019	Affidamento diretto	Affidamento diretto	Negoziata* (10)	Negoziata* (15)	Negoziata* (15)	Aperta o ristretta	Aperta o ristretta
DL 76/2020	Affidamento diretto	Affidamento diretto	Negoziata* (5)	Negoziata* (10)	Negoziata* (10)	Negoziata* (15)	Aperta o ristretta
DL 77/2021	Affidamento diretto	Affidamento diretto	Negoziata* (5)	Negoziata* (5)	Negoziata* (5)	Negoziata* (10)	Aperta o ristretta
CCP 2023	Affidamento diretto	Affidamento diretto	Affidamento diretto	Affidamento diretto	Negoziata* (5)	Negoziata* (10)	Aperta o ristretta

* Senza pubblicazione del bando. I numeri tra parentesi indicano il numero di partecipanti alla procedura negoziata.



Non solo modalità di affidamento

- Secondo nostre analisi, in passato il passaggio a procedure più discrezionali ha comportato una riduzione dei tempi di affidamento:
 - Circa 20 giorni dalla procedura negoziata all'affidamento diretto
 - Circa 30 giorni dalla procedura aperta a quella negoziata
- Le fasi più critiche dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche rimangono tuttavia quelle di progettazione ed esecuzione
- Evidenze tratte dall'Anagrafe delle opere incompiute (MIT) segnalano la rilevanza di fattori quali: mancanza di fondi, cause tecniche (es. varianti in corso d'opera), problematiche relative all'impresa
 - criticità sia nella fase di programmazione e progettazione delle opere sia in quella di selezione dei contraenti



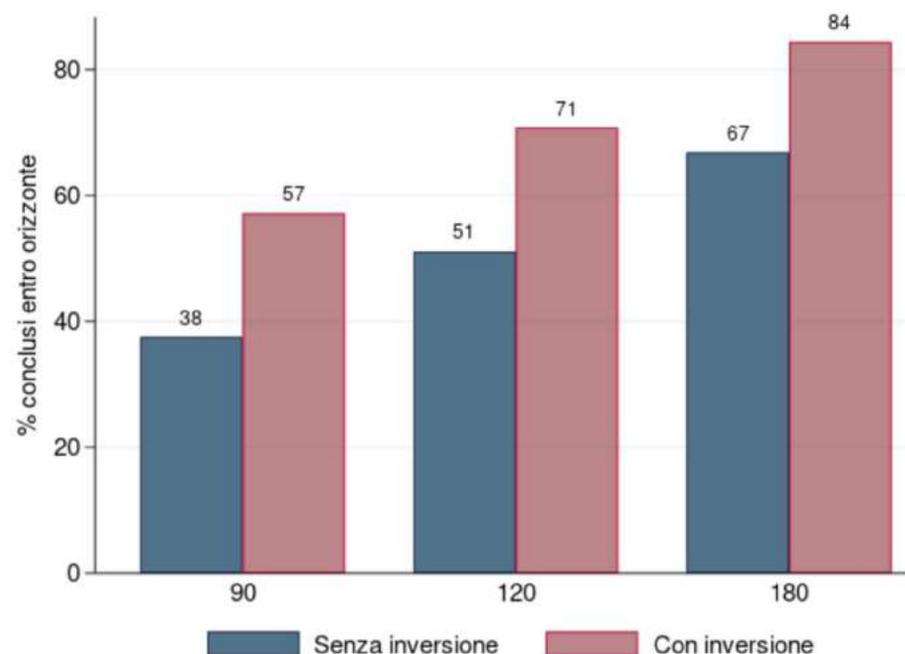
I limiti della discrezionalità

- In un nostro lavoro* abbiamo analizzato gli effetti di una maggiore discrezionalità attribuita alle stazioni appaltanti e abbiamo trovato:
 - una riduzione della produttività media delle imprese aggiudicatarie dei contratti
 - un aumento della quota di quelle con amministratori o soci aventi esperienze politiche a livello locale
- Tali effetti di selezione sono interamente concentrati tra gli enti appaltanti dotati di inferiore qualità amministrativa (approssimata con indicatori di rischio di corruzione a livello locale, livello di istruzione dei dipendenti pubblici, grado di «trasparenza» della stazione appaltante)
- La maggiore discrezionalità si riflette, inoltre, in una minore trasparenza informativa sull'esecuzione del contratto

* Baltrunaite, Giorgiantonio, Mocetti e Orlando (2021), *Discretion and supplier selection in public procurement*, Journal of Law, Economics, and Organization

L'inversione procedimentale

- La verifica della documentazione amministrativa dei partecipanti può risultare tra le fasi più impegnative delle procedure di affidamento, sia in termini di durata che di risorse impiegate
- L'inversione procedimentale permette di posporre la verifica documentale rispetto alla definizione della graduatoria dei partecipanti, limitandola al solo vincitore
- Le procedure che utilizzano l'inversione procedimentale hanno durate medie più brevi rispetto alle altre (80 vs. 120 giorni)



La figura riporta la probabilità che la procedura di affidamento si concluda entro 90, 120 o 180 giorni, distinguendo tra procedure che utilizzano o meno l'istituto dell'inversione procedimentale.

Fonte: Baltrunaite, Orlando, Pizzolla, Ragozini e Rovigatti (2023)



Conclusioni

- Il buon funzionamento del sistema degli appalti dipende da più fattori, che non possono essere considerati isolatamente:
 - regole ben disegnate e stabili
 - stazioni appaltanti qualificate
 - condizioni di contesto favorevoli
- Importanza dei dati, per il monitoraggio e per la valutazione, sia delle opere sia delle norme introdotte – a fronte di lacune significative, soprattutto sulla fase esecutiva dei lavori (durata, varianti, costo finale, qualità dell'opera, ecc.)
- Valutazione delle opere: andare oltre l'effetto di spesa di breve termine e più attenzione sugli effetti di medio-lungo periodo (i fini ultimi per i quali sono realizzate tali opere)



GRAZIE!

Giacomo Roma
Banca d'Italia
Dipartimento Economia e Statistica
Divisione Economia e diritto
giacomo.roma@bancaditalia.it