

*Rilancio e razionalizzazione degli investimenti
pubblici: una prospettiva economica sulle recenti
riforme strutturali*

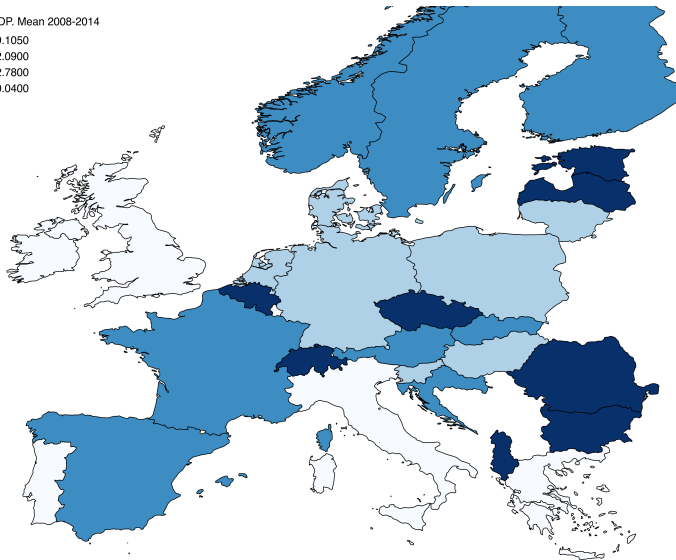
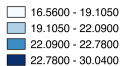
Convegno "LA FINANZA TERRITORIALE IN ITALIA "

Roma, 23 Marzo 2016



- L'ammontare degli investimenti dal 2009, ha registrato una flessione senza precedenti. Ha riguardato sia la componente privata che quella pubblica e la gran parte delle economie sviluppate europee.
- Il fenomeno è stato particolarmente marcato in Italia, Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia.
- La situazione italiana è particolarmente delicata, considerata anche la bassa incidenza della spesa per investimenti sul PIL rispetto ad altri stati europei.
- La spesa pubblica per investimenti (circa il 15% del totale della spesa per investimenti) cala di circa un punto percentuale tra il 2009 e il 2014 (dal 3.3 al 2.3 del PIL), per un ammontare di 17.5 miliardi di euro. [▶ Figura](#)
- La componente locale subisce una significativa contrazione, passando dal 65% del PIL nel periodo 2000-2007 al 55% nel periodo 2008-2013. [▶ Figura](#)

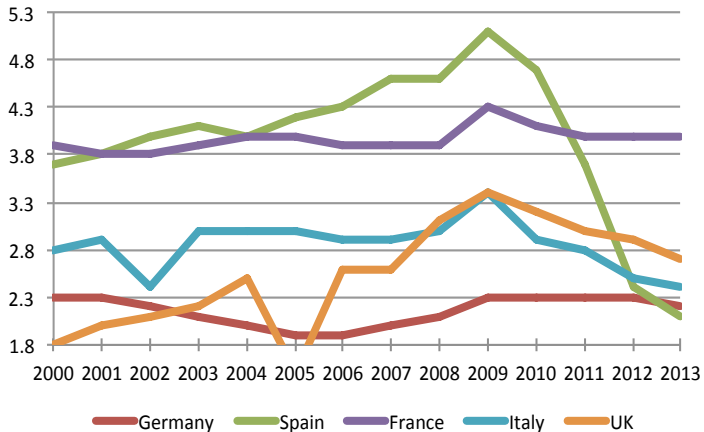
GFCF as % of GDP. Mean 2008-2014



Source: Eurostat

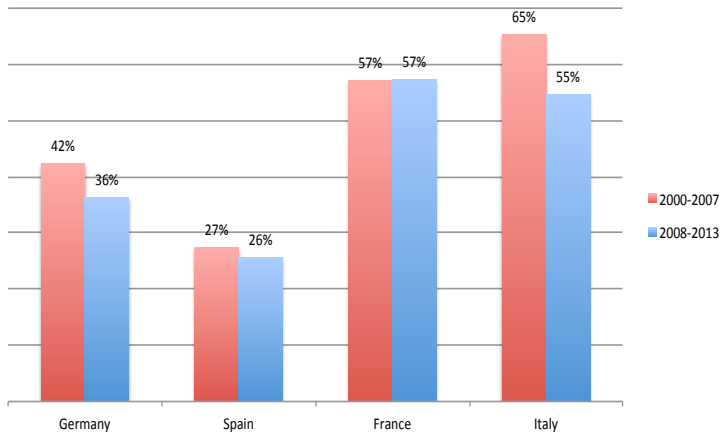
▶ Back

Gross Fixed Capital Formation (General Government), % of GDP



▶ Back

GFCF, Share of Local Government Investment

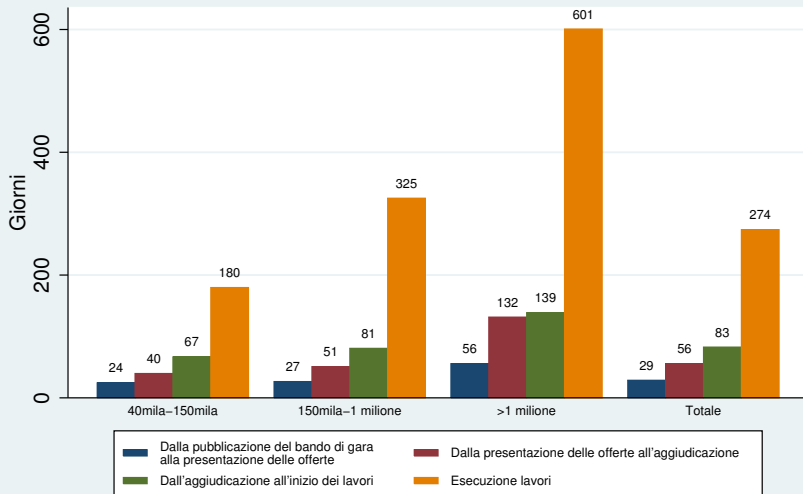


▶ Back

- Complice anche la stretta sulle risorse destinate alle opere pubbliche, negli ultimi anni è tornato con forza all'attenzione pubblica il tema dell'efficienza degli investimenti.
- Le dimensioni di efficienza più quantificabili sono quella temporale che implica un'analisi della durata delle diverse fasi di aggiudicazione e di realizzazione degli interventi appaltati e quella finanziaria, che tiene conto sia dei risparmi ottenuti dagli enti appaltanti in fase di aggiudicazione (i ribassi) sia degli eventuali scostamenti dei costi dall'importo di aggiudicazione, riscontrati a fine lavori.
- La durata delle fasi che precedono l'avvio dei lavori riveste particolare importanza, soprattutto in tempi di crisi. La possibilità e la capacità delle stazioni appaltanti di dare tempestivamente avvio ai lavori limitando il peso temporale della componente più propriamente amministrativa può infatti essere dirimente per sostenere efficacemente la domanda aggregata in un contesto recessivo.
- Allo stesso modo l'eccessiva durata della fase di esecuzione postpone la sua fruizione da parte della collettività e l'espletamento della sua funzione economica.
- Le maggiorazioni di costo si traducono in un'erosione significativa del risparmio legato ai ribassi ottenuti in fase di aggiudicazione.

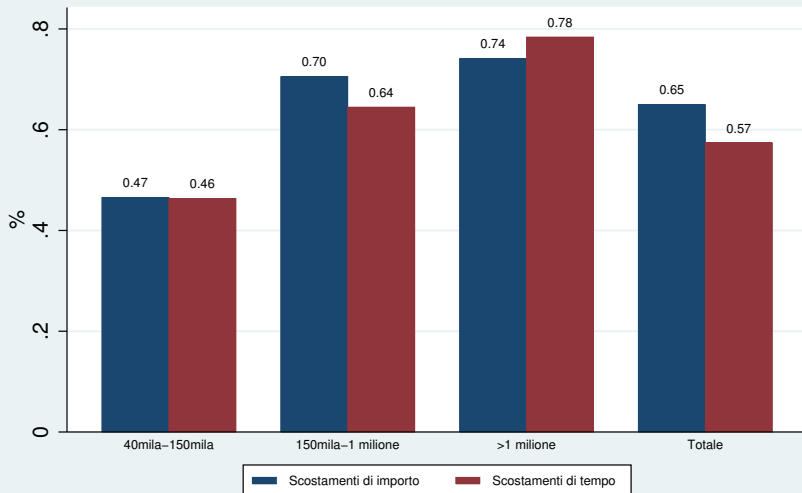
Fasi dell'aggiudicazione e tempi medi per classe d'importo

anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT–SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

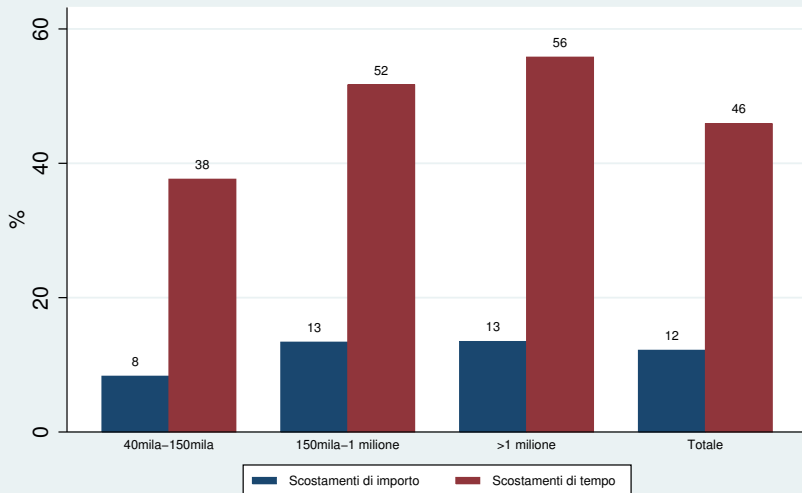
Incidenza dei casi di scostamento di importo e di tempo anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Scostamenti medi di importo e di tempo (≥ 0)

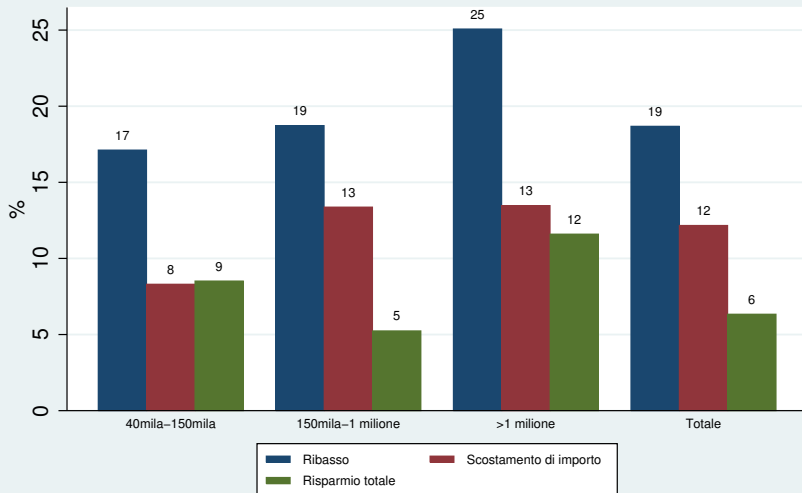
anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT–SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Risparmio totale

anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Procedure

- Criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa come "criterio guida"
- Ricorso al criterio del massimo ribasso vincolato a progettazione esecutiva

Imprese

- Introduzione di un "rating reputazionale"
- Frammentazione in piccoli lotti
- Avalimento

Stazioni appaltanti

- Certificazione obbligatoria della stazione appaltante (ANAC) per lavori sopra i 150.000 euro
- In alternativa centrali di committenza (Soggetti Aggregatori) o unioni di stazioni appaltanti
- Certificazione (ANAC) degli esperti in commissione per la valutazione delle offerte

Il decreto stabilisce che:

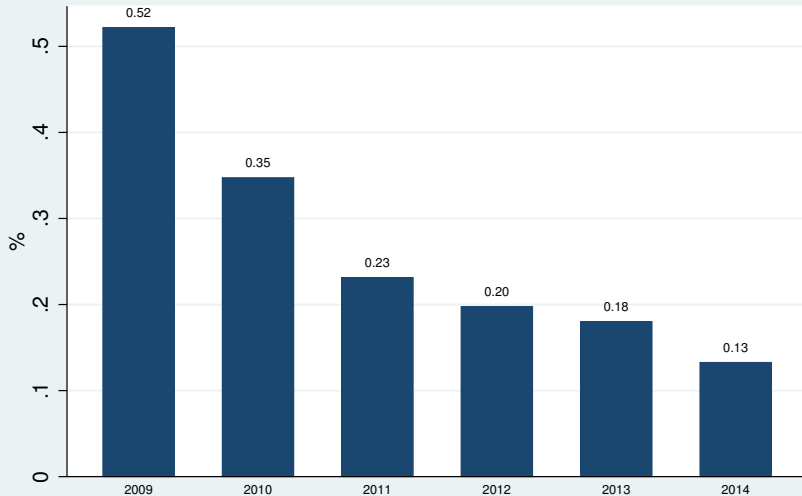
- nelle procedure di aggiudicazione di appalti o concessioni il criterio guida è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La valutazione delle offerte da un punto di vista tecnico dovrà essere affidata a una commissione giudicatrice, composta da esperti inseriti nell'albo che sarà istituito presso l'Anac.
- può essere utilizzato il criterio del prezzo più basso per i lavori di importo pari o inferiore a un milione di euro, "tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo"

L'idea è che il criterio del prezzo più basso non sia in grado di selezionare il costruttore che garantisca il miglior bilanciamento tra qualità e prezzo, comportando, anche in questo caso, maggiori aggiustamenti post-contrattuali

- Negli ultimi anni si è assistito a una netta sostituzione tra procedura aperta e negoziata, facilitata dall'innalzamento della soglia di importo al di sotto della quale è consentito il ricorso alla procedura negoziata (DL 70/2011, da 500.000 euro a 1 milione di euro) [▶ Figura](#)
- In fase di **aggiudicazione** la procedura aperta garantisce il maggior ribasso, quella negoziata è più veloce. Indipendentemente dalla procedura, il massimo ribasso garantisce migliori *performances* su entrambi i fronti. [▶ Figura](#)
- In fase di **esecuzione**:
 - la media degli scostamenti (di tempo) è più alta in corrispondenza delle procedure aperte aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per queste opere si registrano infatti più frequenti casi di scostamento, sebbene di entità inferiore. [▶ Figura](#)
 - Il criterio del prezzo più basso non implica scostamenti di importo tali da erodere il vantaggio iniziale rispetto all'offerta economicamente vantaggiosa [▶ Figura](#)

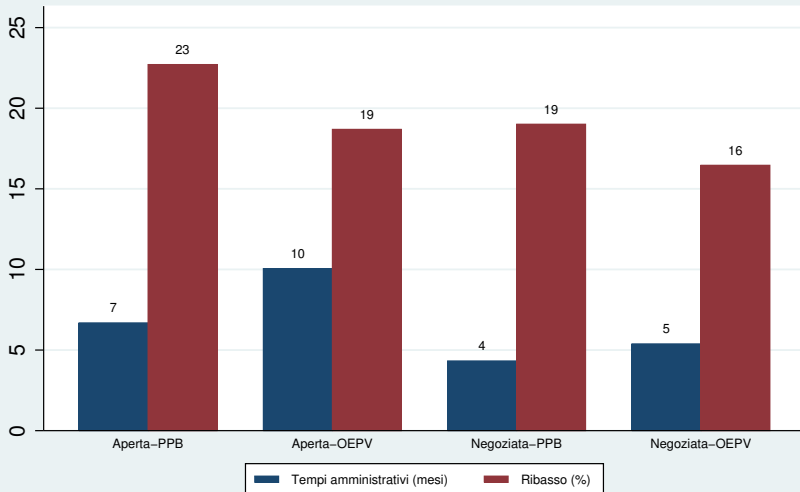
Non sembra sussistere una chiara evidenza del fatto che il ricorso al massimo ribasso pregiudichi l'efficienza in fase di esecuzione.

Quota di lavori aggiudicati con procedura aperta anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT–SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

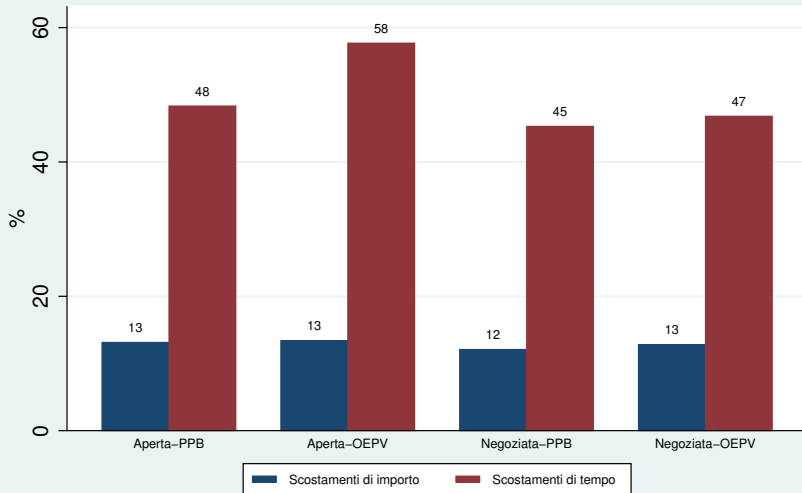
Tempi amministrativi medi e ribasso medio per formato di gara anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

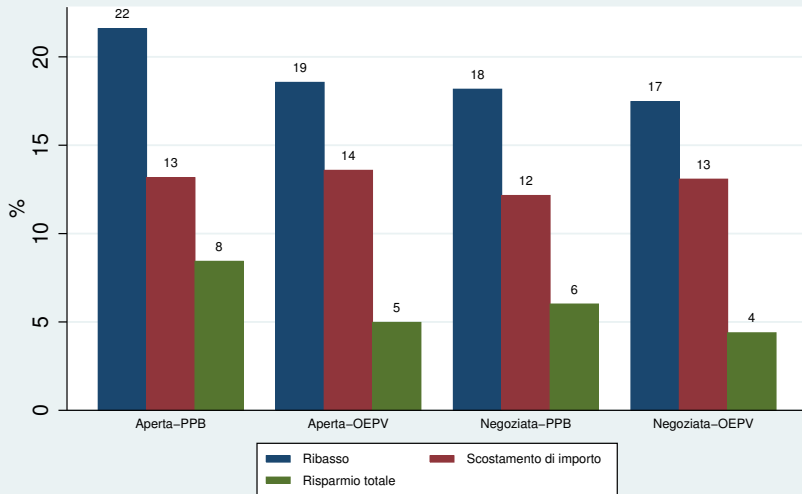
Scostamenti medi di importo e di tempo (≥ 0)

anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Risparmio totale per formato di gara anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

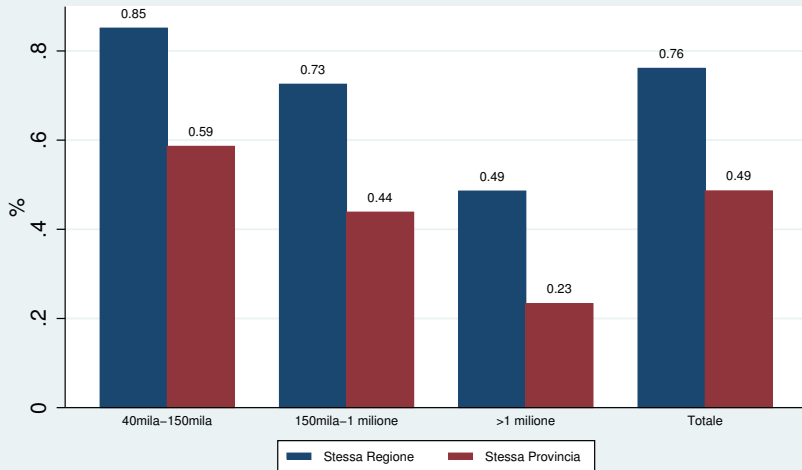
- Le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente e tecnicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. Il valore dei lotti deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese. E' fatto divieto alle stazioni appaltanti di aggiudicare tramite l'aggregazione artificiosa degli appalti.
- E' introdotto un sistema di valutazione basato sul curriculum dell'impresa. E' istituito presso Anac, che ne cura la gestione, e prenderà la forma di *" un sistema di penalità e premialità nei confronti delle imprese connesso a criteri reputazionali valutati sulla base di parametri oggettivi e misurabili nonché su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione degli appalti ad essi affidati"*.
- Per quanto concerne l'avvalimento, la stazione appaltante verifica se i soggetti sulla cui capacità l'operatore economico intende fare affidamento riescono a soddisfare *" i pertinenti criteri di selezione o se sussistono motivi di esclusione"*.

- La quota di lavori affidati a imprese provenienti dalla regione o dalla stessa provincia della stazione appaltante, se pur decrescente nella dimensione economica dei lavori, rimane molto alta [▶ Figura](#)
- In Toscana si è assistito a un aumento, tra il 2009 e il 2011, di queste quote [▶](#)
- Il fenomeno è particolarmente rilevante per i lavori appaltati dagli enti locali [▶](#)
- Il risparmio totale, per i lavori appaltati dagli enti locali, è più basso nel caso in cui l'impresa aggiudicataria provenga dallo stesso territorio provinciale [▶ Figura](#)

La scarsa penetrazione delle imprese provenienti da aree territoriali diverse da quella della stazione appaltante può essere un fattore di inefficienza, che è stato aggravato dalla crisi. Il nuovo codice da un lato incentiva una maggior frammentazione delle opere a tutela delle imprese locali mentre dall'altro mette in atto dei correttivi basati sulla qualificazione delle imprese.

Quota di lavori aggiudicati a imprese della stessa regione o provincia per classe di importo

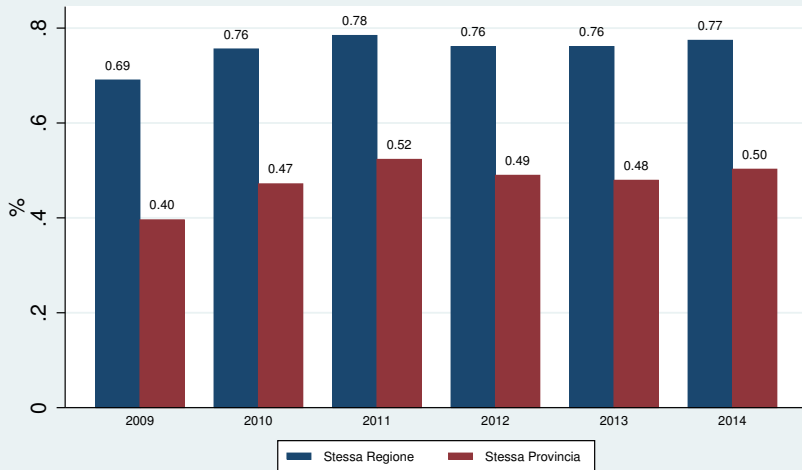
anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT–SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Quota di lavori aggiudicati a imprese della stessa regione o provincia per anno di aggiudicazione

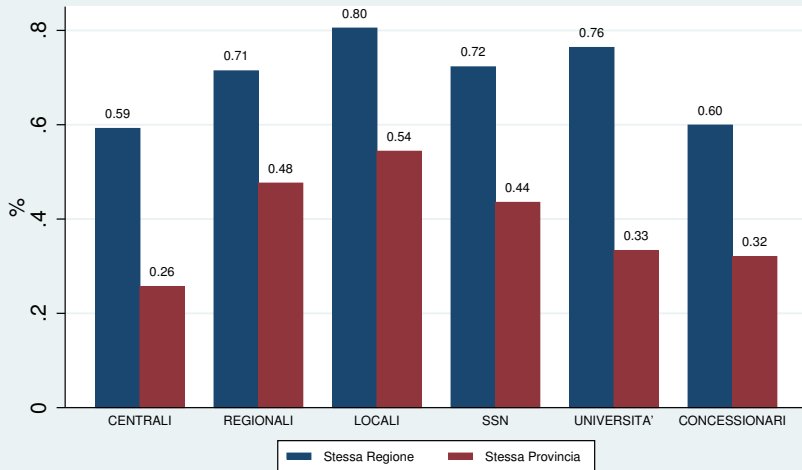
anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

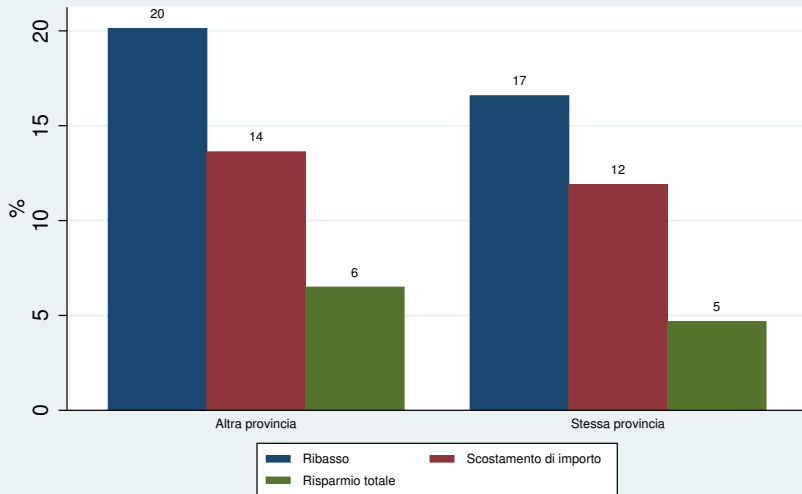
Quota di lavori aggiudicati a imprese della stessa regione o provincia per tipologia di stazione

anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Risparmio totale per provenienza impresa aggiudicataria anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

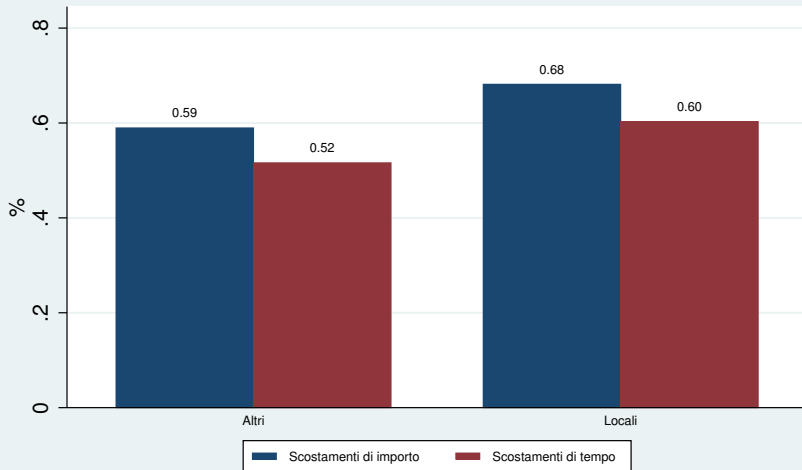
- Le stazioni appaltanti potranno procedere in via autonoma per i lavori sotto i 150mila euro. Sopra questa soglia, potranno acquisire una qualificazione che gli consentirà di fare le gare: sarà l'Anac a tenere il relativo elenco. La qualificazione sarà conseguita in relazione alla complessità delle procedure da gestire. In alternativa, dovranno fare riferimento a una centrale di committenza o a un'unione di Comuni qualificata come centrale di committenza.
- Su quali requisiti sarà costruito il sistema di "certificazione" dell'Anac per le stazioni appaltanti?
- I "requisiti di base": strutture organizzative stabili, presenza di dipendenti con specifiche competenze, sistemi di formazione e aggiornamento, numero di gare svolte nel triennio.
- I "requisiti premianti": attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione, sistemi di gestione in qualità degli uffici e dei procedimenti di gara, tecnologie telematiche nella gestione delle gare, applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale.

- L'idea che le inefficienze si concentrino in corrispondenza delle stazioni appaltanti più piccole e quindi meno attrezzate dal punto di vista organizzativo sembra non priva di fondamento.
- In effetti il confronto tra gli enti locali e le altre tipologie di stazione appaltante sembra evidenziare peggiori performance in fase di esecuzione. [▶ Dati](#)
- Tuttavia, rimane da verificare il fatto che questo derivi dai fattori identificati nel decreto, ovvero che vi sia un legame tra l'assenza dei requisiti di base per la certificazione della stazione appaltante e, ad esempio, le sua capacità di dar compimento all'opera nei tempi e nei costi previsti.
- Questo specifico spunto è stato oggetto di un nostro recente approfondimento quantitativo di natura econometrica. [▶ Risultati](#)

Sembra corretto affermare che il processo di centralizzazione della fase di aggiudicazione non possa prescindere da un'attenta valutazione dell'esperienza e delle competenze delle stazioni appaltanti. Questi elementi, più che la dimensione delle stazioni, sembrano influenzare direttamente la gestione della fase di esecuzione dei lavori pubblici, contribuendo a limitare il fenomeno dei ritardi.

Incidenza degli scostamenti di importo e di tempo (>0) per natura giuridica dell'ente appaltante

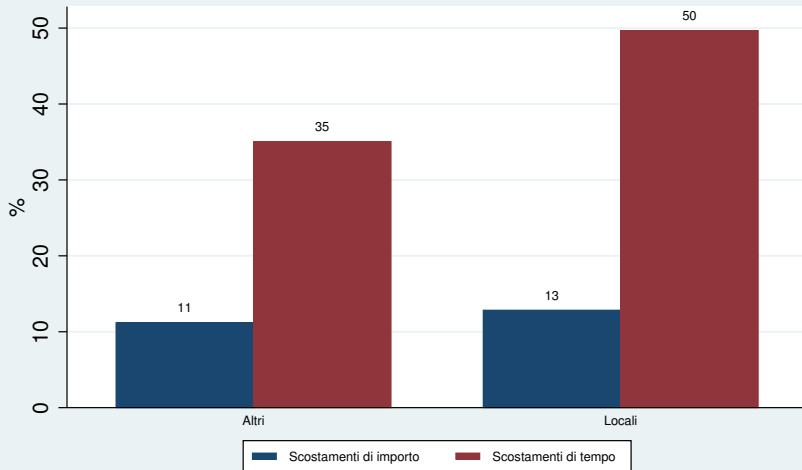
anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

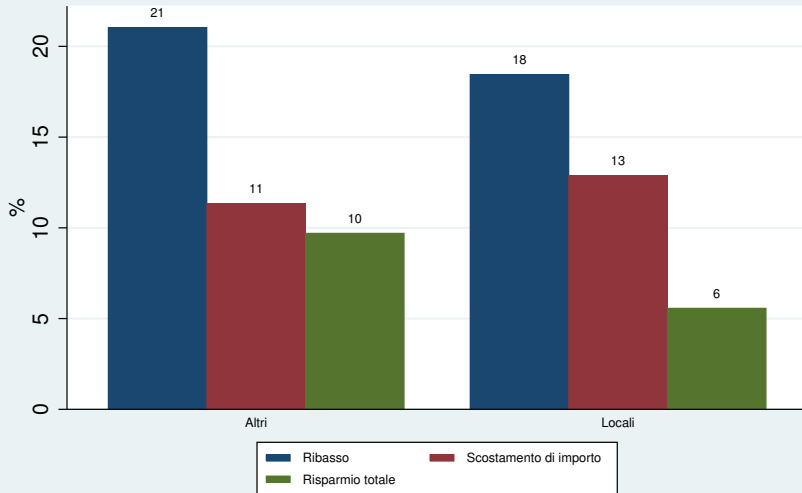
Scostamenti medi di importo e di tempo (≥ 0) per natura giuridica dell'ente appaltante

anni 2009–2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Risparmio totale per natura giuridica dell'ente appaltante anni 2009-2014



Elaborazioni su dati SITAT-SIMOG, Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Toscana

Table 5. Differential probability of delay and hazard ratios between pairs of experience levels and between alternative payment behaviours by a very small municipality contracting out by negotiation a work of average value and contractual duration exceeding 7 months

	<i>Experience</i>			<i>Postpones payments vs Does not postpone payments</i>
	<i>Specialised vs Inexperienced</i>	<i>Unspecialised vs Inexperienced</i>	<i>Specialised vs Unspecialised</i>	
<i>Differential probability of delay (from Logit Model):</i>				
Whatever sector or type	-0.133*** (0.055)	-0.102* (0.060)	-0.031 (0.042)	0.133*** (0.042)
Road maintenance	-0.165** (0.069)	-0.128* (0.072)	-0.037 (0.049)	0.169*** (0.057)
Road construction	-0.138** (0.058)	-0.105* (0.060)	-0.033 (0.043)	0.141*** (0.050)
Heritage restoration	-0.109** (0.050)	-0.082* (0.048)	-0.027 (0.036)	0.112** (0.045)
<i>Hazard ratio</i> (from Cox Model for delay duration)	1.994** (0.626)	1.720** (0.557)	1.159 (0.150)	0.560*** (0.086)
<i>Hazard ratio</i> (from Cox Model for total work's duration)	1.952*** (0.452)	1.691** (0.408)	1.155 (0.115)	0.598*** (0.080)

Standard errors are cluster-robust at the level of municipality.

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

▶ Back

- Il nuovo codice dei contratti, affronta alcune delle criticità, a lungo trascurate, del mercato delle opere pubbliche: il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle imprese esecutrici.
- Più in generale, il riordino sembra tenere conto del trade-off tra la frammentazione della domanda di lavori pubblici espressa dal territorio e l'affidabilità delle piccole stazioni appaltanti che intercettano tale domanda.
- Da un lato prevede un incremento sostanziale dell'azione di monitoraggio, di indirizzo e di interdizione dei livelli di governo più alti sulle piccole stazioni appaltanti - con ANAC che agirà da vera e propria autorità di regolazione - ma dall'altro introduce criteri che consentono alle piccole stazioni di operare in autonomia se sufficientemente organizzate.
- Il secondo trade-off che viene affrontato è quello tra la tutela delle imprese locali e la concorrenzialità: in questo senso, se viene favorita la frammentazione dei lotti (fino ad oggi molto ostacolata) viene anche rafforzato il controllo sulla qualità delle imprese esecutrici.
- L'effetto finale dell'insieme di questi interventi sulla qualità delle opere, sul loro costo (contenimento della spesa) e sulla velocità di esecuzione è però tutto da valutare.