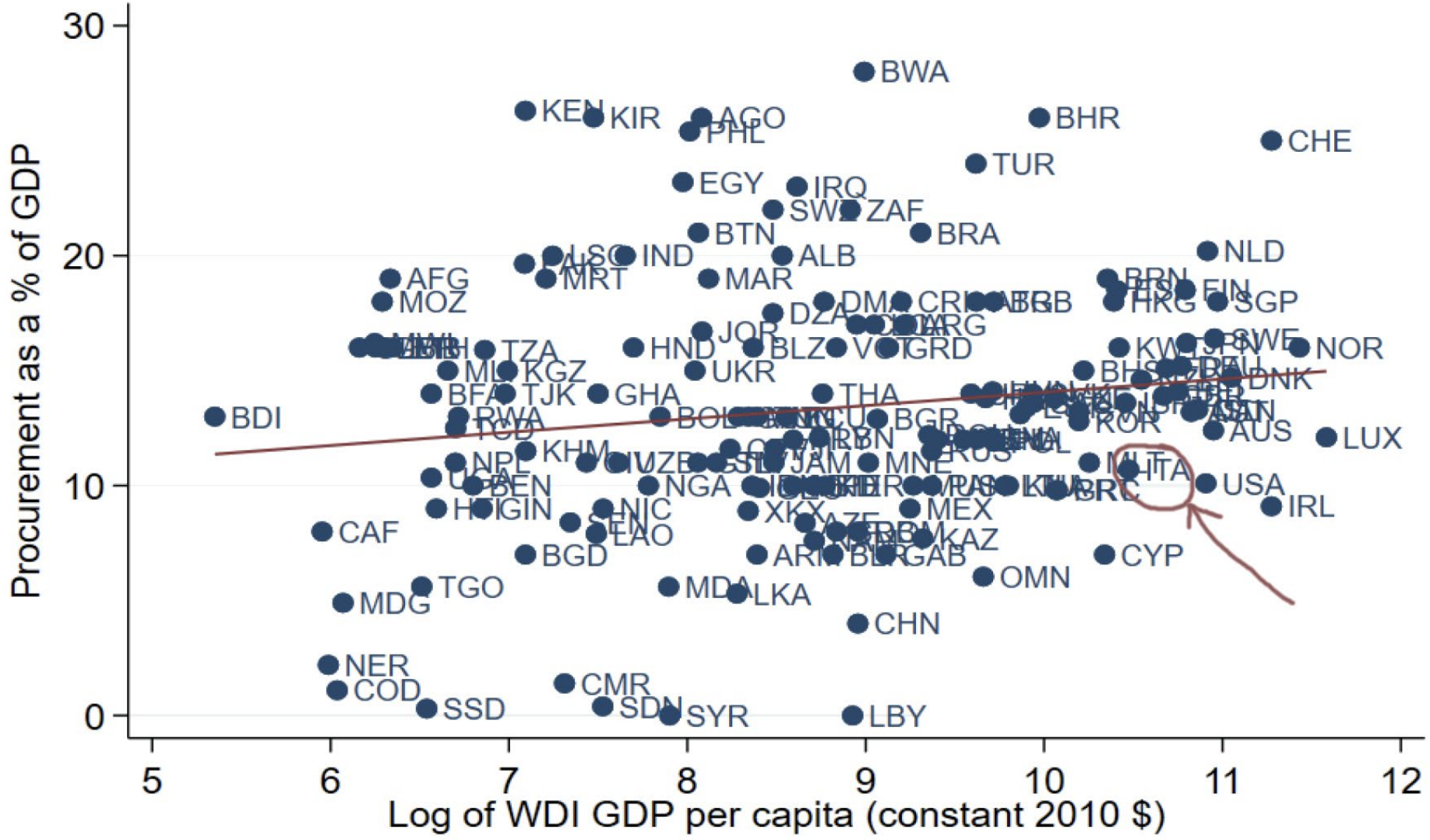
Bocconi

Le riforme del sistema degli appalti: insegnamenti dall'evidenza empirica

FRANCESCO DECAROLIS

Università Bocconi
FACULTY AND RESEARCH DIVISION

Appalti: Dimensione Economica



Fonte: Bosio et al. (2020, NBER Working Paper) basato su dati per l'anno 2018 della World Bank.

Appalti & Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Previsioni specifiche: una delle «riforme abilitanti» è la **semplificazione in materia di contratti pubblici**, da attuarsi attraverso misure urgenti (di legge e non) e una legge delega, e strettamente collegata è la riforma **"Recovery Procurement Platform"** incentrata su digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici

Collegamenti generali:

- Altre riforme: sia le due orizzontali (Giustizia e PA), che alcune delle abilitanti (corruzione, normativa ambientale, semplificazione normativa, tempi pagamento della PA)
- Sostanzialmente tutte le missioni: appalti sono lo strumento di messa a terra di tutte le azioni dove la PA compra & vende

Riforme: Previsioni Specifiche PNRR

D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (Governance PNRR e *prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*).

Obiettivo: velocizzare

Metodo: norme specifiche, non sospensione Codice appalti

Titolo IV: Appalti Pubblici: interventi sul Codice dei contratti, con applicazione generalizzata, proroga al 30 giugno 2023 del regime speciale (lavori). Novità su subappalti, procedure, fascicolo virtuale, appalto integrato

Legge Delega: 30 giugno 2022 - entrata in vigore del codice riveduto dei contratti pubblici.

Quale Ruolo per l'Economia negli Appalti?

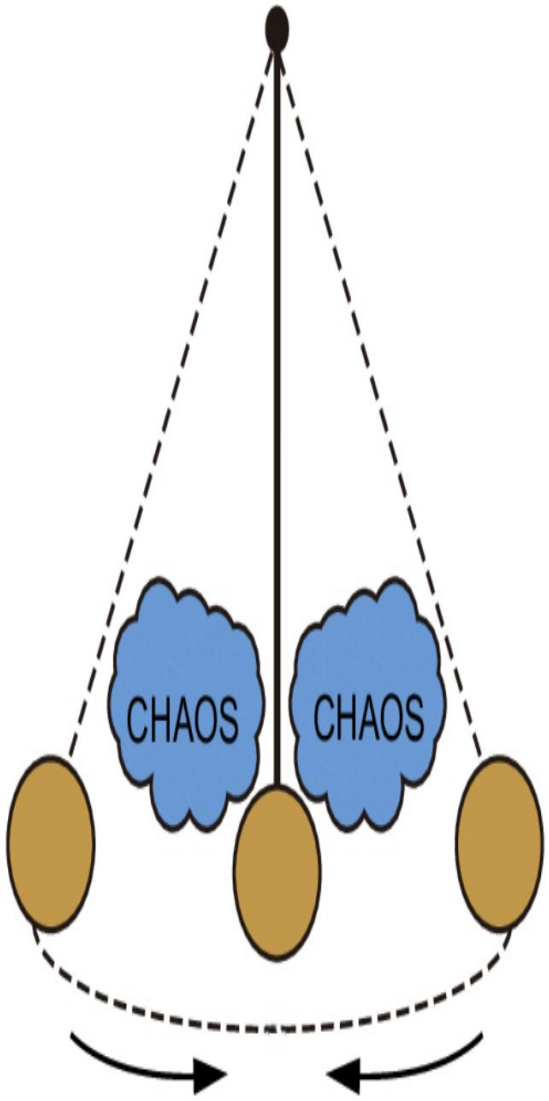
- Aspetti **macroeconomici**
  - Strutturali: impatto macroeconomico delle infrastrutture
  - Congiunturali: tra stimolo alla domanda e vincoli di bilancio
- Aspetti **microeconomici**
  - Incentivi degli agenti coinvolti: imprese, amministratori pubblici, soggetti preposti al monitoraggio, politici, etc.
  - Analisi dei rischi maggiori: i) rapporto prezzo-qualità, performance contrattuale; ii) collusione tra imprese; iii) corruzione

Patrimonio dati per le analisi micro è in continua espansione: Open Anac, Open Consip, BDAP, analisi bandi (Telemat, Infoplus, etc.)

Incentivi e Riforme “Instabili”

Aspetti fondamentali sono soggetti ad un **continuo oscillare delle norme** per rispondere a tensioni diverse:

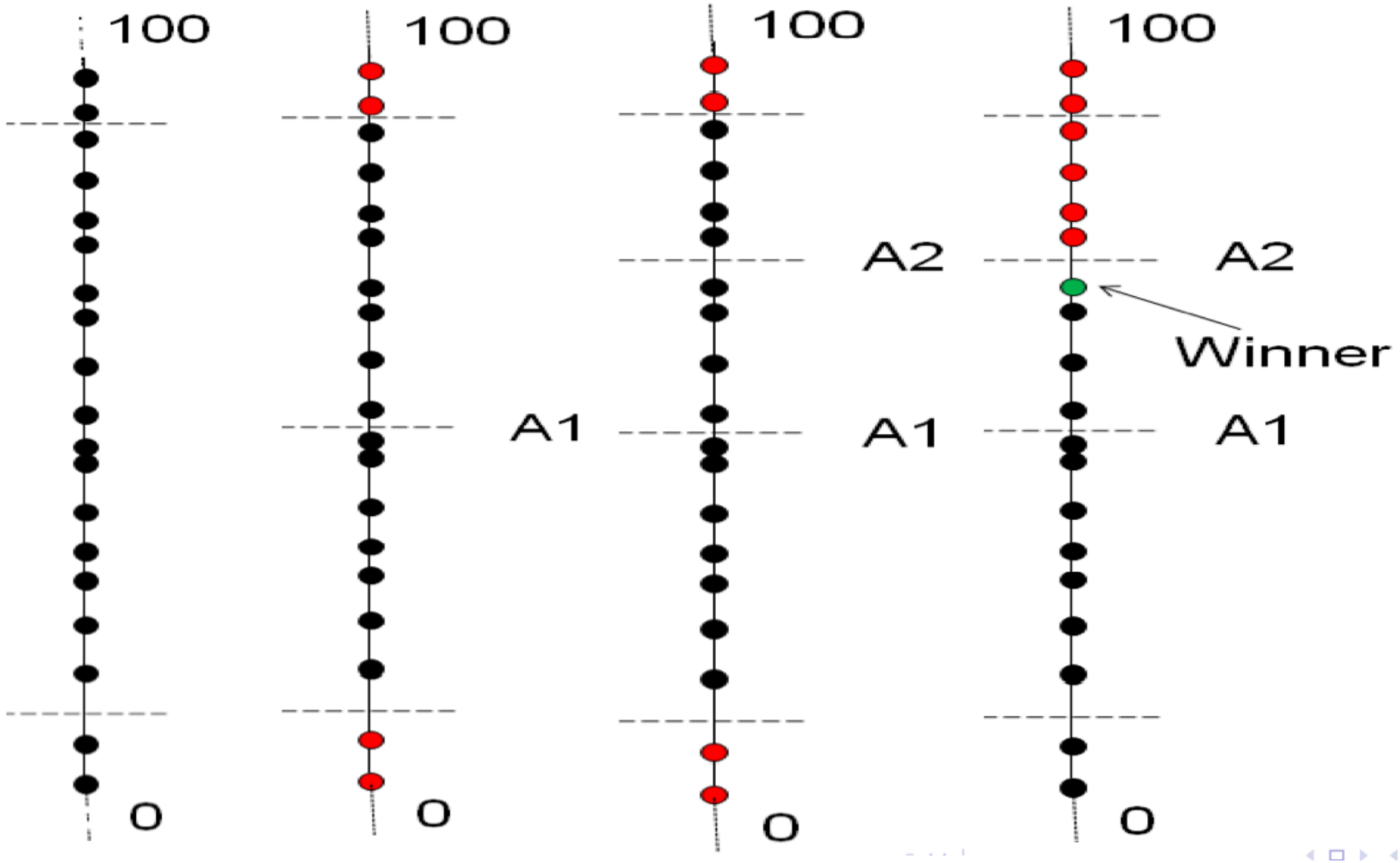
- Soglie procedure di affidamento e discrezionalità nelle procedure
- Limiti al subappalto
- Impiego di affidamenti basati solo sul prezzo piuttosto che pluri-criterio
- Risoluzione controversie in via giudiziale o extragiudiziale (CCT e arbitrati)



Come Ridisegnare gli Appalti?

- Premessa: la soluzione non può essere nelle Direttive EU
- Idee per l'immediato:
    - Regola del 70-30
    - Obbligo rotazione inviti/aggiudicazioni
    - **Esclusione automatica delle offerte anomale**
- Riforme più radicali e assenti (o poco enfatizzate) nel PNRR:
    - Competenza delle stazioni appaltanti
    - **Garanzia globale di esecuzione (*performance bond*)**
    - **Rating dei fornitori**

Esempio Esclusione Automatica «Vecchia regola»



Esclusione Automatica & Collusione

Tribunale di Torino - 2008, condanna per «turbativa d'asta»: 8 cartelli, tra 1998 e 2003, centinaia di gare

Group ID	No.Firms	No.Victories	No.Auctions
1. Torinisti (B)	17	83	247
2. San Mauro (C)	13	35	234
3. Coop (G)	16	73	240
4. Pinerolesi (A)	11	1	110
5. Canavesani (E)	11	7	155
6. Settimo (D)	6	10	220
7. Provvisiero (F)	7	11	73
8. Tartara/Ritonnaro (H)	14	1	62

Esempio: «Offerte di Sostegno»

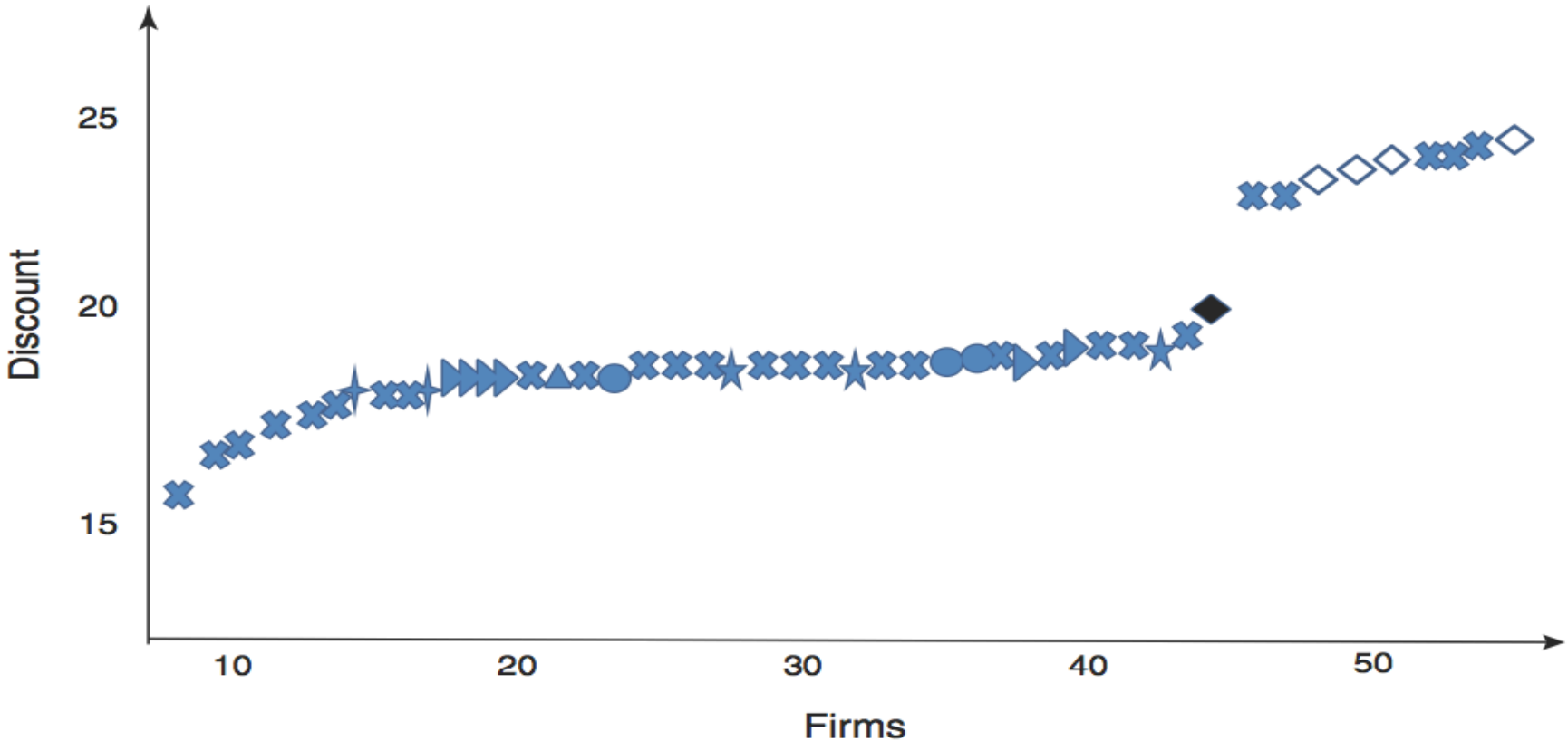


FIGURE 1. EXAMPLE OF AN ABA IN THE VALIDATION DATA

Fonte: “Detecting Bidders Groups in Collusive Auctions,” F. Decarolis and T. Conley *American Economic Journal: Microeconomics,* Vol. 8, No. 2 May 2016, pp. 1-38.

Problema degli Incentivi

- Incentivi distorti creati dall'esclusione automatica portano alla collusione (oltre ad allocazioni inefficienti e sprechi netti)
    - Stima di uno spreco netto del 13% prezzo (Decarolis, *International Economic Review* 2018)
- Meccanismo attuale (art. 97), reso obbligatorio dal correttivo 2019, è deleterio tanto quanto la «vecchia regola». Legge Delega prevede perdurare dell'suo di «automatismi»
- Ma passare al prezzo più basso si è rivelato altrettanto fallimentare per motivi diversi: rinegoziazioni costi/tempi e costi della valutazione in contraddittorio delle offerte a rischio
- Soluzione x incentivi: **performance bond** e **rating fornitori**

Incentivi e Performance Bond

- Cosa è? Una polizza assicurativa per la buona esecuzione del contratto, obbligatoria in larga parte dei contratti per infrastrutture appaltati negli USA ma poco nota in Europa
- Come funziona? Un «surer», assicuratore specializzato, garantisce che l'opera verrà realizzata nei tempi e costi promessi dal suo assicurato, altrimenti lo farà il surer per lui
- Perché funziona? Incentivi allineati tra surer e PA
    - Surer seleziona imprese più affidabili, discriminando attraverso il prezzo della polizza
    - Surer monitora l'esecuzione del lavoro del suo assicurato in caso questo sia risultato aggiudicatario

Performance Bond e Garanzia Globale di Esecuzione

- Performance Bond: Funziona, bene nel sistema USA. Analizzando l'universo dei contratti federali nel periodo 2005-2015, Giuffida e Rovigatti (2020) trovano effetti su riduzione scostamenti di costo e tempo (attraverso canale di selezione)
- Garanzia Globale di Esecuzione: tentativo di implementazione in Italia del performance bond. Art. 129 del Codice «de Lise» (Dlgs 163/2006). Abrogato nel 2016 dopo significativi insuccessi nel suo impiego («messa a terra»)

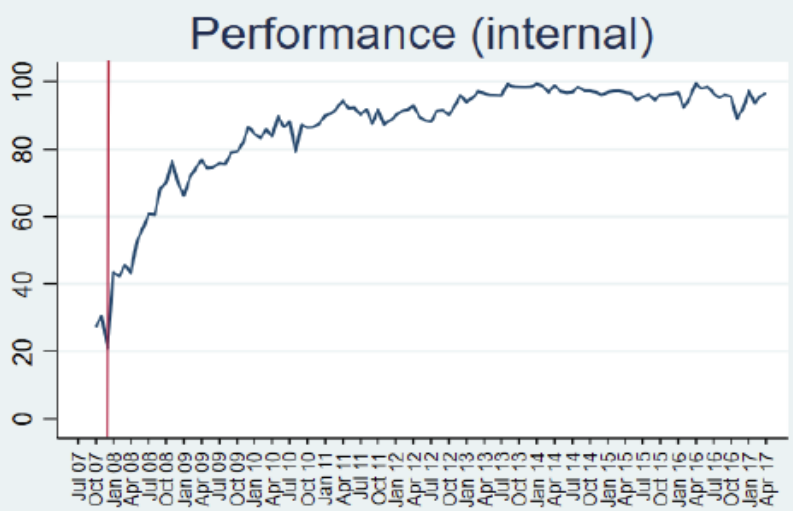
Incentivi e Rating Fornitori

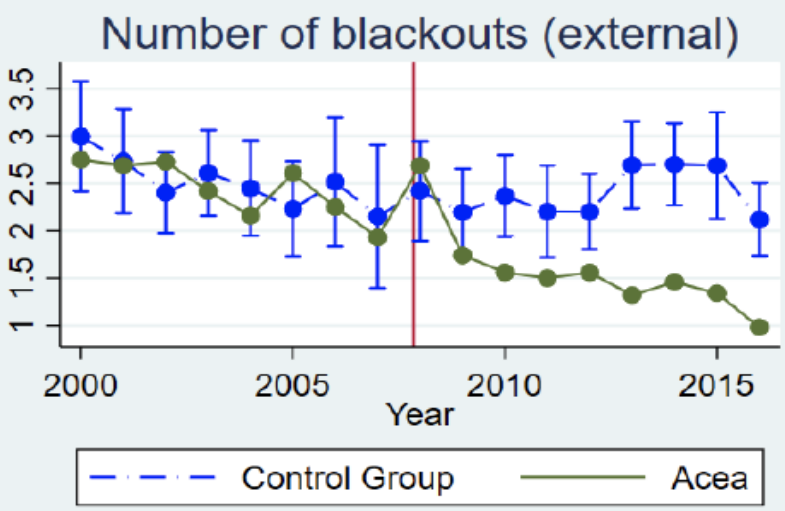
- Offerta economicamente più vantaggiosa con pesi su prezzo e indice reputazionale

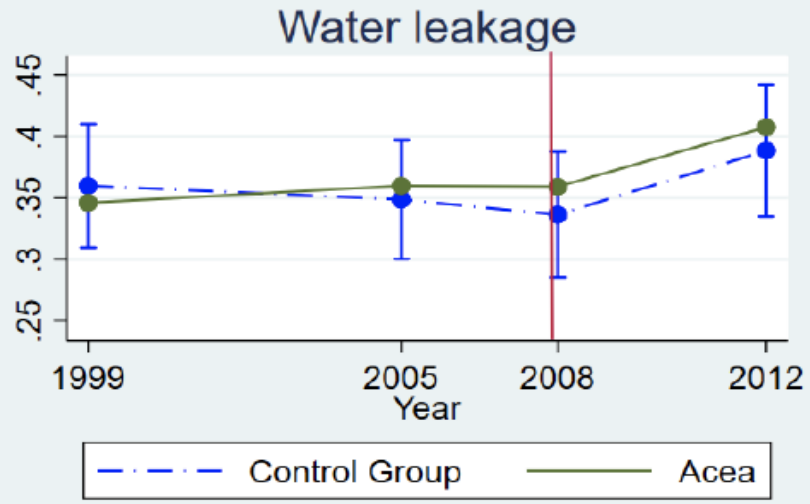
$$Score = \underbrace{a\frac{P_B - P_O}{P_B}}_{\text{Score for the economic offer}} + \underbrace{b * IR}_{\text{Score for the Reputational Index}}$$

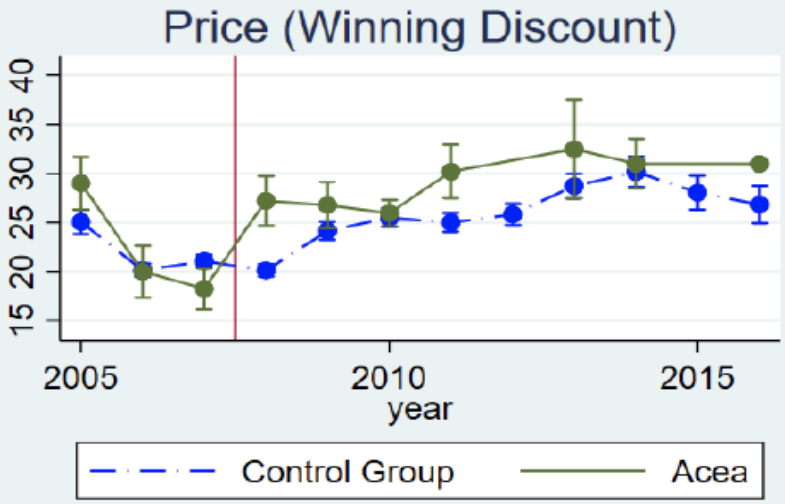
Esempio di applicazione in Italia: introduzione del rating fronitori nei lavori per manutenzione rete elettrica di Acea. Dettagli reperibili qui: “Past Performance and Procurement Outcomes” Decarolis, F., (R. Pacini and G. Spagnolo), NBER Working Paper No. 22814

Risultati Esperimento ACEA







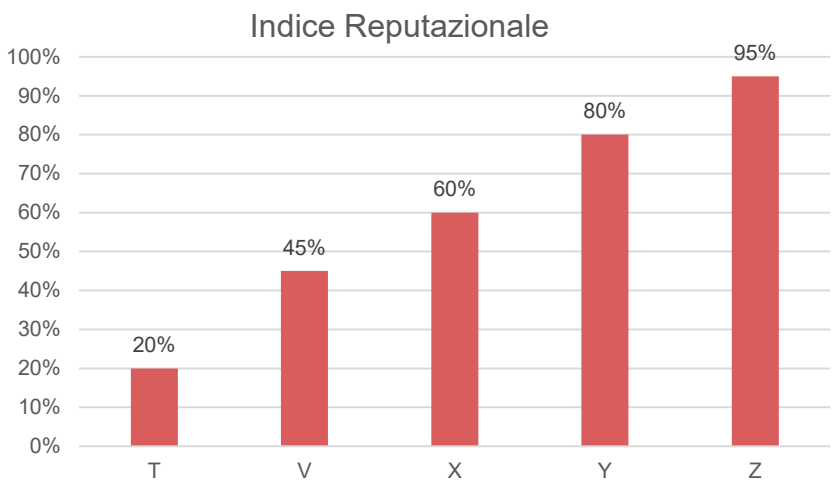


Considerazioni Conclusive

- **Il diavolo è nei dettagli**:
    - Quali parametri?
    - Come effettuare monitoraggi?
    - Come trattare nuove imprese senza storia pregressa?
- Attuale sistema di rating (art. 83) **non è ragionevole** e, ad oggi, la riforma prevista dal Codice 2016 può dirsi **fallita**
- Sistema da costruire nel tempo, **sperimentando**
- Non per tutti i casi, efficacia legata alla frequenza negli acquisti
- **Non deregolazione, ma buona regolazione**

Esempio Vendor Rating

- Cinque imprese: **T**, **V**, **X**, **Y** e **Z**
- Base d'asta: **€ 250.000**

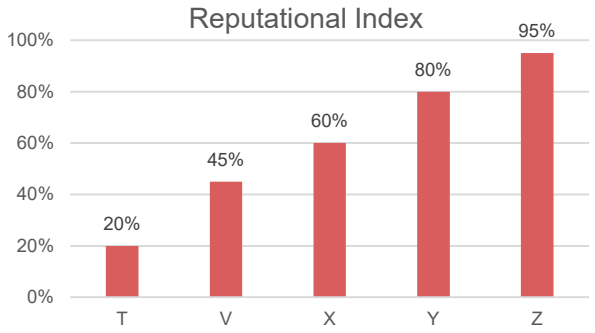


Esempio

Auction result

T wins

Parameter	Value
a	100%
b	0%

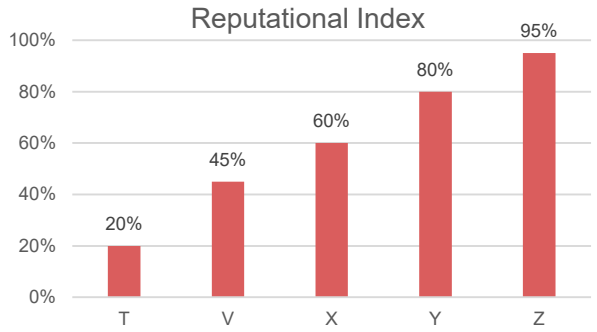


Esempio

Parameter	Value
a	95%
b	5%

Auction result

V wins

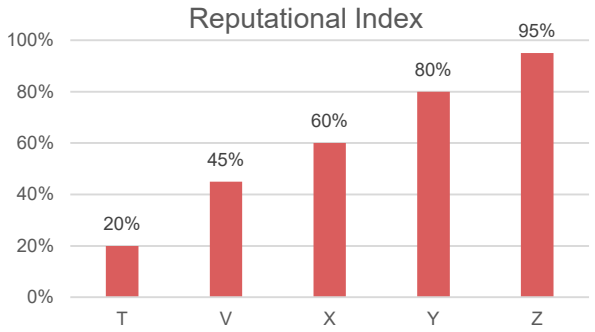


Esempio

Auction result

X wins

Parameter	Value
a	90%
b	10%

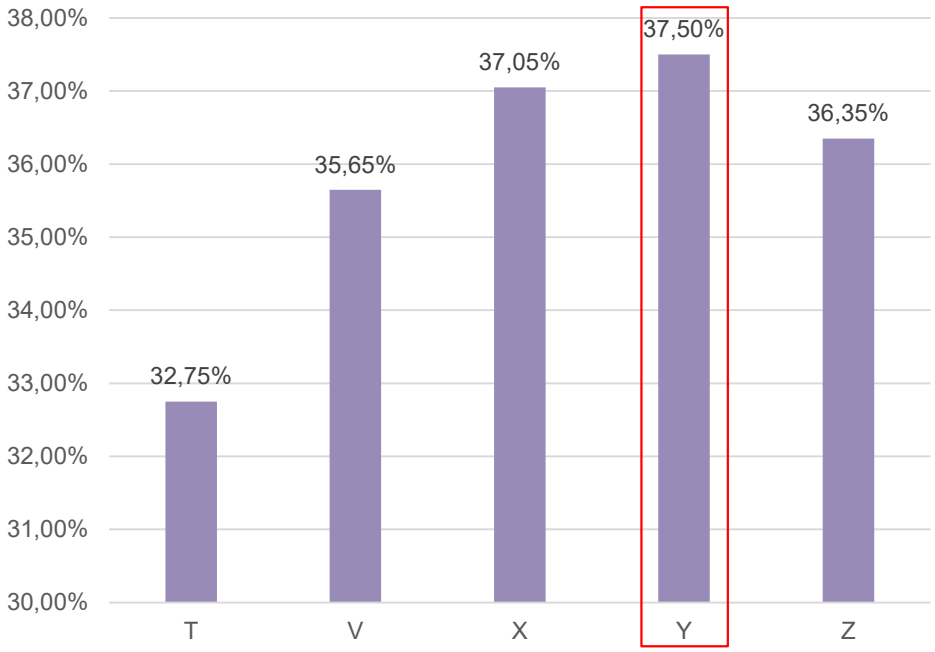


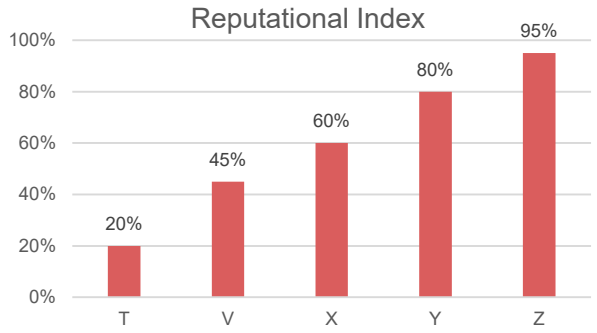
Esempio

Auction result

Y wins

Parameter	Value
a	85%
b	15%

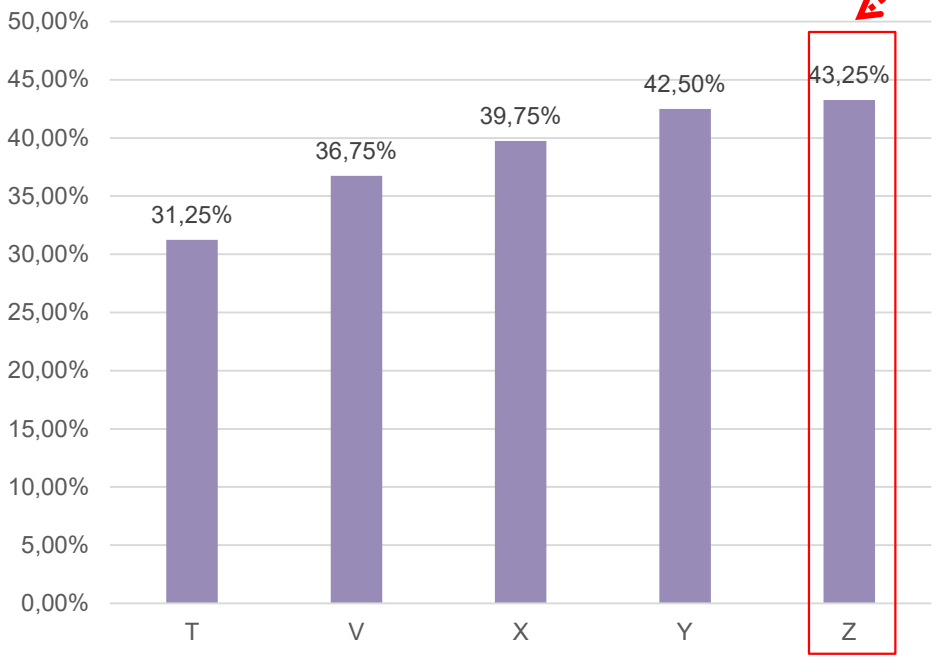
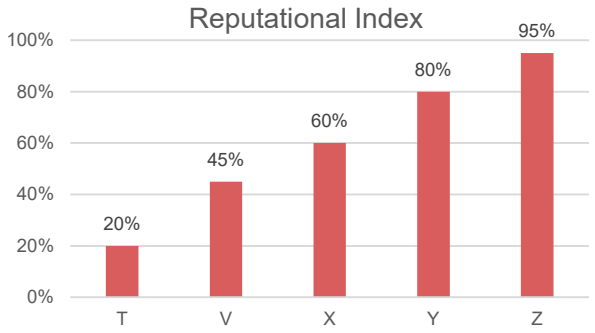




Esempio

Auction result

Z wins



Parameter	Value
a	75%
b	25%