

Incontro di Studio sul Recepimento Direttive Appalti e Concessioni

Aggiudicazioni, Rinegoziazioni e Garanzie

Francesco Decarolis

Boston University e Tor Vergata, Proxcenter

Giuliana Palumbo

Banca d'Italia, Servizio Struttura Economica

Roma, AGCM - 16 settembre 2015

L'orientamento in sede europea

- **Aggiudicazione**

- **Procedure** → maggiore flessibilità e orientamento **favorevole alle negoziazioni**, in particolare negli appalti complessi e innovativi
- **Criteri di aggiudicazione** → prevalenza del criterio **dell'offerta economicamente più vantaggiosa**; è rimessa agli Stati la possibilità di utilizzo del prezzo più basso
- **Tipologia appalto**: tradizionale vs. appalto integrato di progettazione e esecuzione → **nessun orientamento**

- **Rinegoziazioni** → Si **ampliano le possibilità di rinegoziazione** (indicazione esplicita di circostanze in cui la rinegoziazione è consentita)

- **Garanzie** di esecuzione → **nessun orientamento**

I principi di delega

- **Aggiudicazione**

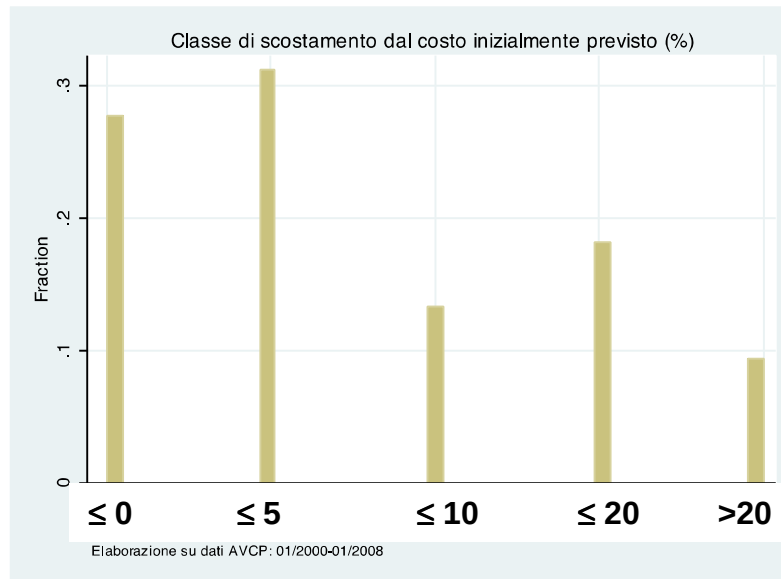
- **Scelta del contraente (1, l,1) →** eccezionalità e tipizzazione dei casi in cui è possibile ricorrere alla negoziata senza bando
- **Criteri di aggiudicazione (1, aa) →** prevalenza del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e *limitazione del ricorso al massimo ribasso*
- **Tipologia appalto (1, gg) : tradizionale vs. appalto integrato →** *ridotto ricorso all'appalto integrato* e aumento enfasi sulla progettazione

- **Rinegoziazioni (1, z) →** misure per ***contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera*** (variazioni sostanziali e non; presupposto: condizioni impreviste e imprevedibili; rescissione del contratto oltre una certa soglia)

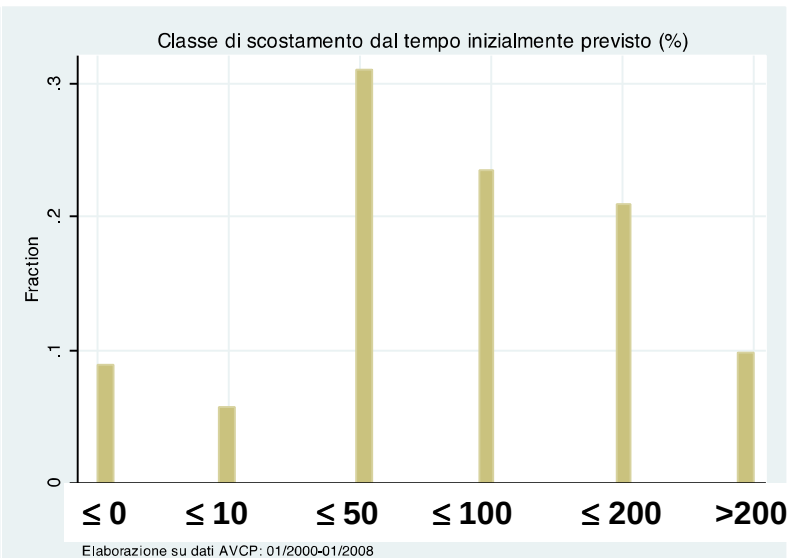
- **Garanzie di esecuzione (1, hh) →** revisione sistemi di **garanzia** con riferimento alla salvaguardia dell'interesse pubblico alla conclusione dei lavori nei costi, nei tempi e nei modi programmati

Sistematiche rinegoziazioni di costo e tempo

Costo (2000-07)



Tempo (2000-07)



Fonte: Decarolis e Palumbo, *Economic Letters*, 2015

Ma assenza di correlazione tra i due tipi di rinegoziazioni

Non tutti gli appalti sono uguali

Benefici flessibilità/discrezionalità in fase di aggiudicazione ed esecuzione dipendono da caratteristiche dell'appalto:

→RIDOTTI per appalti semplici → procedura competitiva, PPB e limitazioni alle rinegoziazioni

→ ELEVATI per appalti complessi → procedure negoziali, criteri di aggiudicazione non basati solo su prezzo, margini più ampi per variazioni contrattuali...

Una PA all'altezza...

...ma i rischi di una flessibilità/discrezionalità utilizzata male sono elevati

Sono necessarie

- competenza tecniche e specialistiche
- incentivi adeguati
- trasparenza in tutte le fasi per garantire l'accountability del soggetto pubblico e favorire la concorrenza

...e una giustizia più efficiente

- Nel 2013 la durata media stimata di una procedura esecutiva mobiliare era di 220 gg; 1350 quella di una procedura esecutiva immobiliare
- **i ritardi nei lavori pubblici sono maggiori dove i tribunali sono più lenti (minori incentivi a riscuotere la penale)**
- **Le regole da sole non bastano.** E' indispensabile che siano accompagnate da un contesto istituzionale adeguato: una buona amministrazione e una giustizia efficiente

Aggiudicazioni e rinegoziazioni: analisi dati

- In Italia, circa **15.000 gare all'anno** solo per lavori pubblici → **patrimonio dati fondamentali per analizzare potenziali riforme**

- Per il caso italiano, analisi econometrica conferma:

Procedure “rigide” (aste al prezzo più basso) riducono il prezzo di aggiudicazione, ma aumentano rinegoziazioni

- Possono aiutare:

→ **Centralizzazione**: utile per progettazione e valutazione offerte.
Una PA all'altezza!

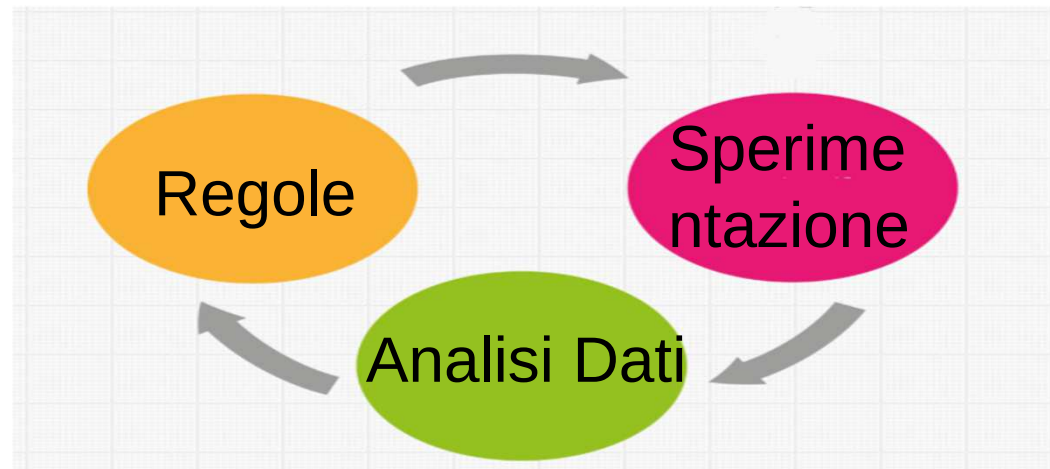
- Non possono aiutare:

→ **Uso esclusione automatica offerte anomale: distorsivo e va abbandonato.** Produce collusione, inefficienze, subappalti

→ **Abbandono appalto integrato: produce sia vantaggi che svantaggi.** Scostamenti di tempo ↓ Scostamenti di costo ↑

Le garanzie di esecuzione

- Garanzie limitano rischio azzardo morale e selezione avversa
- Caso italiano: esemplificativo importanza leggi
 - ➔ **garanzia fideiussoria**, in media 20% contr. (art.113 CAP, LD 1.hh)
 - ➔ **garanzia globale esecuzione** (*performance bond*) (art.129 CAP, LD 8)
- **Performance bond negli U.S.:** screening effettivo delle imprese
- **Performance bond in Italia:** blocco dei grandi appalti causa giusti timori assicuratori. Vari problemi specifici, più problema di contesto generale
- Soluzione? **Sperimentare!**
 - Aumento tassi FED
 - Medicare Part D
 - Google



Bibliografia

Branzoli e Decarolis, "Entry and Subcontracting in Public Procurement Auctions," in corso di pubblicazione, Management Science.

Conley e Decarolis, "Detecting Bidders Groups in Collusive Auctions," in corso di pubblicazione, American Economic Journal: Microeconomics

Coviello, Guglielmo e Spagnolo, "The Effect of Discretion on Procurement Performance" , working paper 2015

Coviello, Moretti, Spagnolo Valbonesi, "Court Efficiency and Procurement Performance", working paper 2015

Decarolis, "Awarding Price, Contract Performance and Bids Screening: Evidence from Procurement Auctions," American Economic Journal: Applied Economics, Vol. 6, Iss. 1, January 2014, pp. 108-132.

Decarolis e Giorgiantonio, "Local Public Procurement Regulations: The Case of Italy," in corso di pubblicazione International Review of Law and Economics

Decarolis e Palumbo, "Renegotiation of Public Contracts: An Empirical Analysis" in corso di pubblicazione, Economic Letters