IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Public Procurement: centralizzazione, gare e antitrust

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/154319 since 2016-09-15T10:16:35Z

Published version:

DOI:10.1430/78938

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

04 May 2024

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

This is an author version of the contribution published on:

Vannoni D., Public Procurement: Centralizzazione, gare, antitrust, L'Industria, 2014, 4, 589-592.

The definitive version is available at:
La versione definitiva è disponibile alla URL:
doi: 10.1430/78938

PUBLIC PROCUREMENT: CENTRALIZZAZIONE, GARE E ANTITRUST

Davide Vannoni

(Università di Torino)

Nell'Unione Europea gli acquisti delle pubbliche amministrazioni rappresentano oltre il 15% del Prodotto Interno Lordo, e 30 milioni di lavoratori lavorano per imprese la cui attività dipende direttamente dal mercato degli acquisti pubblici. Nell'attuale periodo di crisi economica sono richiesti interventi non solo per contenere la spesa ma per rilanciare la crescita economica. Attraverso le proprie politiche di acquisto, le pubbliche amministrazioni possono influire in modo determinante sia sullo sviluppo dei mercati, sia sul raggiungimento di importanti obiettivi di carattere socio-economico. Si pensi, ad esempio, alle politiche per stimolare il progresso tecnologico e l'innovazione o per garantire la sostenibilità ambientale (De Carolis e Frey, 2013).

Nel corso degli ultimi anni è cresciuto l'interesse accademico per le tematiche collegate al *public procurement*. Dimitri et al. (2006), Piga e Thai (2007) e Thai (2009) hanno contribuito a sistematizzare la materia, mentre in riviste scientifiche quali il *Journal of Public Procurement* vengono regolarmente presentati i più recenti lavori teorici e empirici.

Con questo blocco monografico, *L'Industria* intende contribuire a questo filone di studi presentando i risultati di recenti lavori empirici condotti su dati italiani, che abbracciano diversi aspetti del *public procurement* (il ruolo della centralizzazione degli acquisti sul prezzo dei beni acquistati, la scelta di affidare lavori pubblici mediante procedure aperte o procedure negoziate, e l'efficienza nella fase di implementazione dei lavori pubblici), e analizzando dal punto di vista teorico-metodologico il tema delle formule di aggiudicazione delle gare. Infine, viene affrontato il delicato tema della tutela della concorrenza negli appalti pubblici e del ruolo dell'Autorità Antitrust.

Il lavoro di Simona Baldi affronta l'importante tema della centralizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione. Dopo aver presentato un'accurata rassegna della letteratura sui benefici (sfruttamento di sinergie quali economie di scala, economie di processo, economie di informazione e apprendimento, maggior resistenza a favoritismi e a fenomeni di corruzione) e sugli svantaggi (scarsa conoscenza del mercato locale, ostacoli alla partecipazione di piccole e medie imprese alle procedure di gara) di un sistema centralizzato, l'autrice effettua un'analisi empirica utilizzando una banca dati relativa ai farmaci per uso ospedaliero acquistati da un campione di Aziende Sanitarie Locali (ASL) tra il 2009 e il 2012. Le ASL possono acquistare i farmaci direttamente (sistema

decentralizzato), formando gruppi con altre ASL (sistema ibrido), oppure ricorrendo a centrali di committenza regionale (sistema centralizzato). I dati fanno riferimento a 116 farmaci (che riguardano 43 principi attivi caratterizzati da diverso dosaggio e tipo di somministrazione) acquistati da 52 stazioni appaltanti. Le stime econometriche evidenziano che il prezzo dei farmaci è più elevato quando l'ASL acquista per sé, mentre si riduce in media del 20% quando gli acquisti vengono fatti per conto di un gruppo di ASL e del 13% quando vengono fatti per conto di tutte le unità localizzate nella Regione. Tali risultati suggeriscono che il sistema ibrido riesce a combinare i benefici di un sistema centralizzato (economie di scala) con quelli di un sistema decentralizzato (migliore conoscenza delle esigenze di ogni singola ASL e del mercato di riferimento).

Simona Baldi, Anna Bottasso, Maurizio Conti e Chiara Piccardo analizzano le modalità di affidamento dei lavori pubblici, e in particolare studiano il legame tra complessità dei progetti e la scelta di utilizzare procedure aperte piuttosto che procedure negoziate. Sebbene a livello comunitario si incoraggi l'uso di procedure aperte (più adatte a rispettare i principi di trasparenza, di uguaglianza e di non discriminazione tra partecipanti, e meno permeabili alla corruzione), nel caso di opere particolarmente complesse, potrebbe essere maggiormente opportuno ricorrere a procedure negoziate. Utilizzando un ampio campione di oltre 22.000 lavori pubblici appaltati dai comuni italiani nel periodo 2007-2012 (che riguardano aree di intervento eterogenee quali l'edilizia, le strade, gli acquedotti, il verde pubblico, la videosorveglianza, l'energia, i lavori d'arte e di archeologia e tipologie di intervento diverse quali la manutenzione e la demolizione, la ristrutturazione e il recupero, la costruzione e il restauro), gli autori procedono ad una stima econometrica di un modello Logit dove la variabile dicotomica dipendente è l'utilizzo di una procedura negoziata e le variabili indipendenti sono la complessità delle opere ed una serie di variabili esplicative di controllo. La misura specifica di complessità è ottenuta attraverso la somministrazione di questionari a esperti (funzionari tecnici comunali, funzionari e dirigenti dell'AVCP e architetti e ingegneri operanti nel settore privato). I risultati delle stime evidenziano che in corrispondenza di lavori maggiormente complessi vi sia una maggiore probabilità di ricorrere a procedure negoziate. Tale probabilità è influenzata negativamente da elevati importi a base d'asta, dalla presenza di clausole quali l'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) e dalla presenza di sindaci con elevato livello di istruzione.

Il saggio di Gian Luigi Albano, Marco Sparro e Roberto Zampino si concentra proprio sul criterio dell'OEPV, che è divenuto a livello comunitario il metodo principale per l'aggiudicazione di appalti di lavori, servizi e forniture. Esistono diverse metodologie per la valutazione delle offerte e

l'attribuzione dei punteggi e, siccome le stazioni appaltanti hanno ampia libertà di scelta, è importante comprendere le implicazioni di ciascun metodo, sia dal punto di vista degli effetti sulla competizione (numero di imprese, propensione ad accordi collusivi, rischi di manipolazione da parte della stazione appaltante) sia dal punto di vista dell'interazione con altri aspetti del disegno di gara (base d'asta, requisiti contrattuali, requisiti di partecipazione, suddivisione in lotti). Rispetto alle aste al solo prezzo con qualità fissa, un'asta basata sul criterio dell'OEPV tiene in considerazione sia il prezzo sia alcuni aspetti qualitativi dell'offerta. Combinazioni a basso prezzo e elevata qualità corrispondono a punteggi elevati. Tuttavia, per l'attribuzione dei punti, si può ricorrere a metodi a punteggio assoluto oppure a metodi a punteggio relativo o interdipendenti, dove i punteggi attribuiti a ciascuna offerta dipendono dal contenuto delle altre offerte (ad esempio, dal valore massimo, dal valore minimo o dal valore medio offerti in gara). Gli autori analizzano nei dettagli i pregi e i difetti dei vari metodi. Ad esempio, i metodi basati sul punteggio assoluto possono essere usati per limitare o distorcere la competizione, e quindi presuppongono una forte assunzione di responsabilità da parte della stazione appaltante. I metodi a punteggio relativo appaiono meno rischiosi dal punto di vista giuridico, ma possono dar luogo a esiti della competizione del tutto imprevisti.

Calogero Guccio, Giacomo Pignataro e Ilde Rizzo analizzano l'efficienza nella fase di implementazione dei lavori pubblici, misurata come capacità di realizzare un'opera nei tempi e entro i costi stabiliti dal contratto. Utilizzando un campione di opere infrastrutturali relative alla costruzione e manutenzione di strade e autostrade effettuate nel periodo 2000-2005, gli autori dapprima stimano l'efficienza tecnica facendo uso di tecniche di Data Envelopment Analysis, e successivamente analizzano le determinanti dell'inefficienza (cioè del ritardo di esecuzione dell'opera e della percentuale di sovraccosto rispetto al prezzo di aggiudicazione). L'obiettivo principale è quello di investigare il legame tra inefficienza nell'esecuzione dell'opera e decentralizzazione dell'ente appaltante. Le statistiche descrittive mostrano che i lavori subiscono un incremento di costo del 6%, nel caso in cui l'appaltante sia un ente centrale (Ministero e altri enti dell'Amministrazione Centrale), e del 9%, nel caso in cui il lavoro sia stato assegnato da una Regione, da una Provincia o da un Comune (10% nel caso di piccoli Comuni). I ritardi nei tempi di consegna sono rispettivamente del 42% per gli enti centrali e dell'85% per gli enti locali (e aumentano fino al 120% nel caso di piccoli Comuni). Le stime econometriche delle determinanti dell'inefficienza confermano che la decentralizzazione è associata a maggiore inefficienza, e che quest'ultima è maggiore per i piccoli centri appaltanti. Gli autori concludono osservando come negli enti decentrati (Comuni, Province, Regioni) spesso manchino le competenze burocratiche e

manageriali per effettuare un efficace controllo e monitoraggio delle opere nella fase di esecuzione. Un processo di razionalizzazione della domanda pubblica e una progressiva riduzione del numero di piccoli enti appaltanti risulterebbero quindi interventi di policy auspicabili.

Il saggio di Pierluigi Sabbatini ha per oggetto l'importante tema della tutela della concorrenza negli appalti pubblici. Nel documentare le recenti attività dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato nell'ambito del *public procurement* (segnalazioni, istruttorie per intese e per abuso di posizione dominante), l'autore sottolinea da un lato l'importanza della gara come strumento per favorire il ricambio di operatori *incumbent*, e dall'altro la maggiore attenzione che negli ultimi anni è stata dedicata al delicato aspetto del rischio di collusione nelle gare. In particolare, tra le attività di segnalazione, l'Autorità Antitrust è intervenuta sul dibattuto tema delle Associazioni temporanee e consorzi di impresa (ATI), sulla necessità di garantire un sufficiente numero di lotti per agevolare la partecipazione delle imprese alle gare, sui casi di prezzi di offerta anomali (troppo alti o troppo bassi). Per quanto riguarda le istruttorie, l'AGCM è intervenuta dal 1990 al 2014 su 23 procedure di gara, e altri 8 procedimenti relativi agli appalti pubblici sono attualmente in corso. I settori principalmente coinvolti sono le telecomunicazioni, la gestione dei rifiuti, il settore energetico (gas e elettricità), i servizi assicurativi. L'autore sottolinea come la collusione e la corruzione siano intrinsecamente collegati, e come sia sempre più necessaria una stretta collaborazione tra l'AGCM, le stazioni appaltanti e l'Autorità Nazionale Anticorruzione. A tal proposito, al fine di incentivare le stazioni appaltanti a segnalare casi sospetti, nell'ottobre del 2013 l'Autorità ha preparato delle linee guida nelle quali vengono individuate le principali caratteristiche strutturali che rendono agevole la formazione di accordi collusivi (pochi operatori, prodotti omogenei, regolarità degli appalti, e così via).

Riferimenti Bibliografici

De Carolis F., Frey M. (2013), "Public Procurement's Place in the World: The Charge Towards Sustainability and Innovation", *Rivista di Politica Economica*, 4-5, 5-211.

Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. (a cura di) (2006), *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press, Cambridge.

Piga G., Thai, K.V, (a cura di) (2007) "*The Economics of Public Procurement*", Palgrave-Macmillan.

Thai, K.V. (a cura di) (2009), *International Handbook of Public Procurement*, CRC Press, Taylor and Francis, Boca Raton, Florida.