

I ribassi nelle gare riguardanti la
progettazione di opere pubbliche:
un'analisi dei dati e un'indagine presso i
professionisti

FONDAZIONE INARCASSA

Roma, 26 maggio 2022

ref.
ricerche

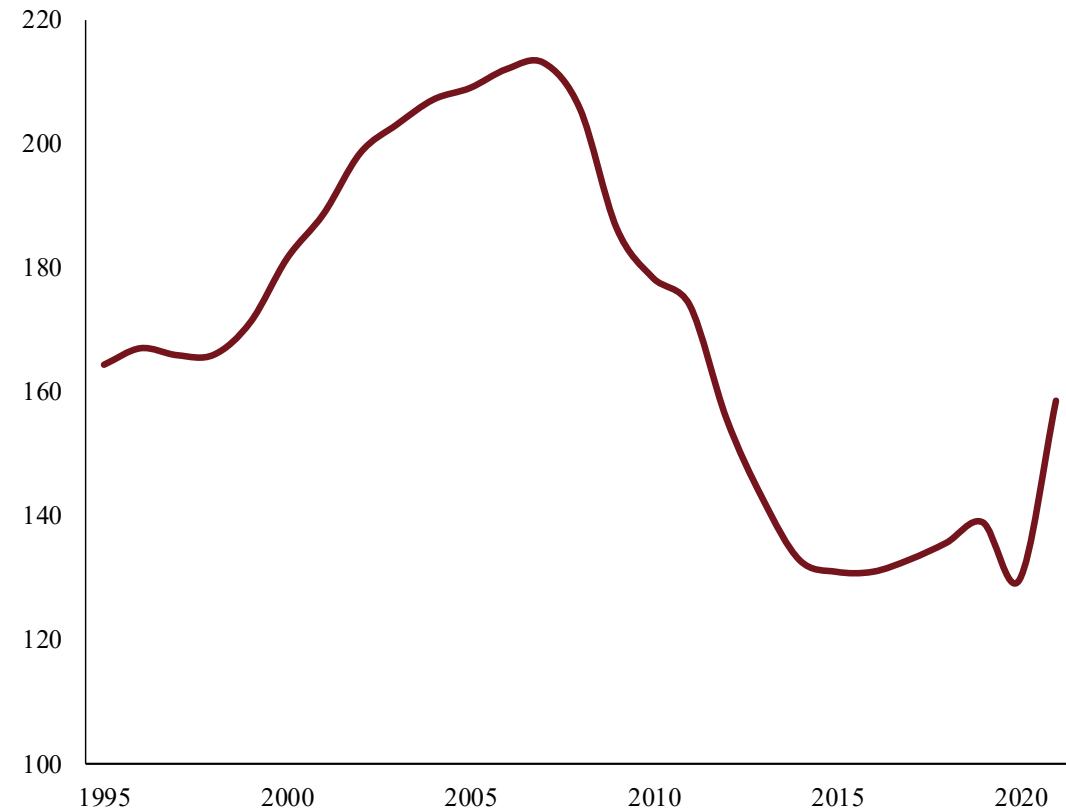
Gruppo di lavoro REF Ricerche:

Fedele De Novellis, Lorenzo Di Matteo, Valentina Ferraris

2008-2018, la grande crisi del mondo delle costruzioni

Investimenti in costruzioni

Valori a prezzi costanti, mld di euro

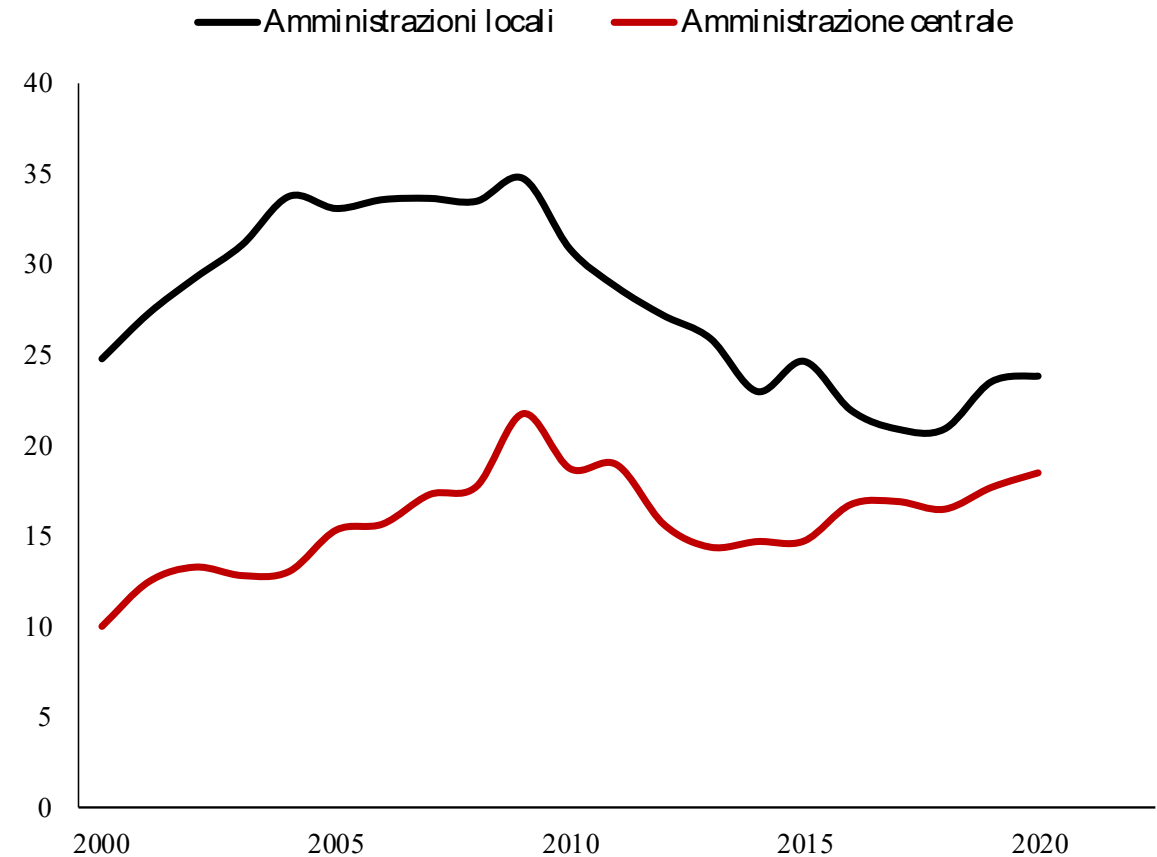


Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Gli investimenti pubblici hanno aggravato la crisi della filiera ...

Investimenti pubblici in Italia, per livello di Governo

Mld di euro

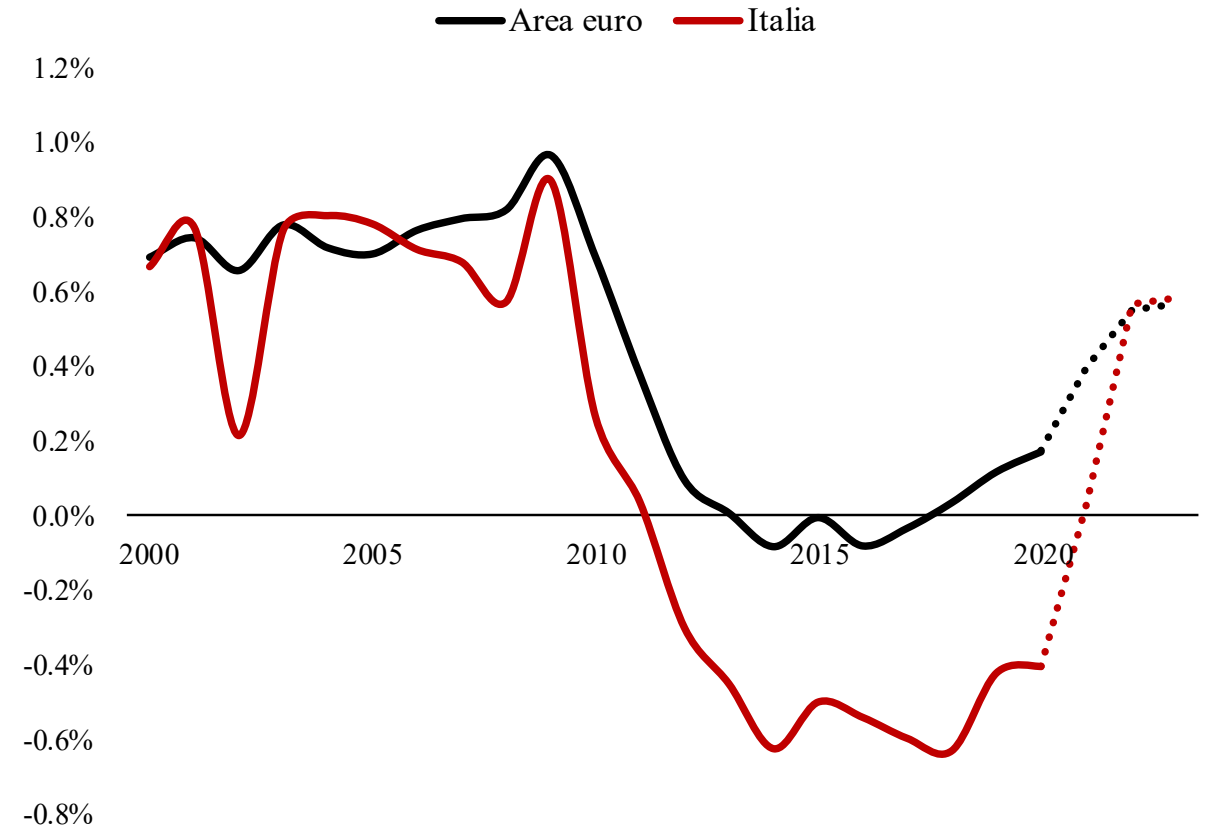


Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

... e determinato un deterioramento della nostra dotazione infrastrutturale

Investimenti pubblici netti

Valori in percentuale del Pil



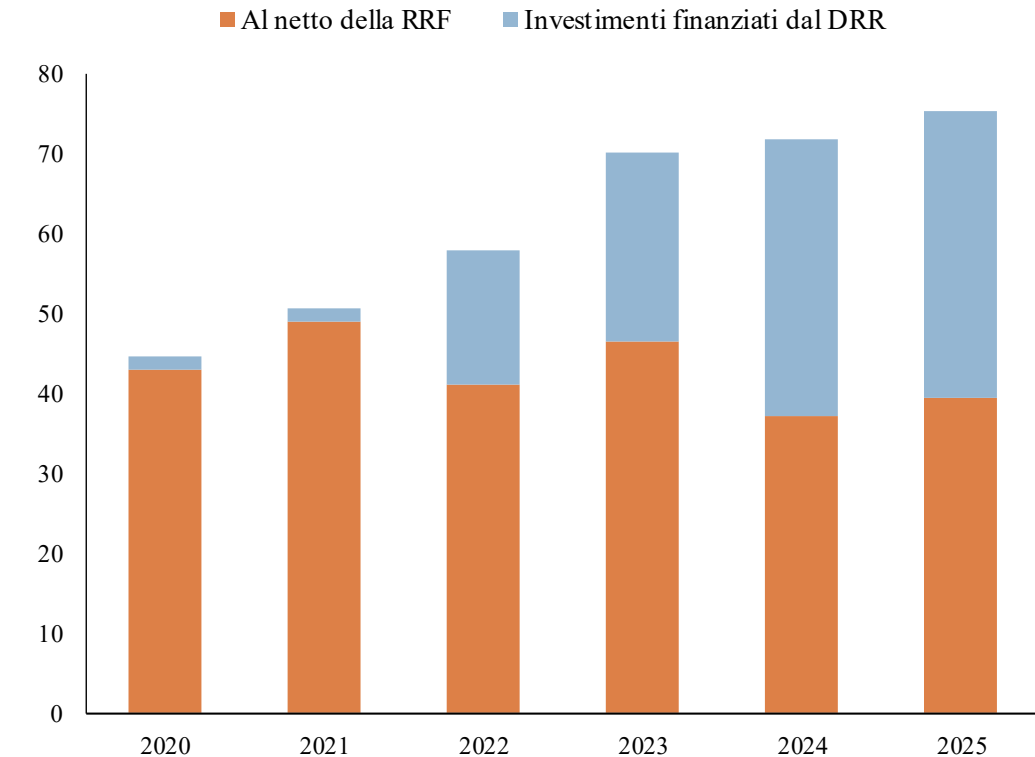
Note: per il 2021-23 stime Commissione UE.

Fonte: elaborazioni Ref Ricerche su dati Ameco

Il cambio di rotta nelle politiche, il rilancio degli investimenti pubblici con le risorse del Pnrr.

L'aumento atteso degli investimenti pubblici e il contributo del Dispositivo di Ripresa e Resilienza

Mld di euro

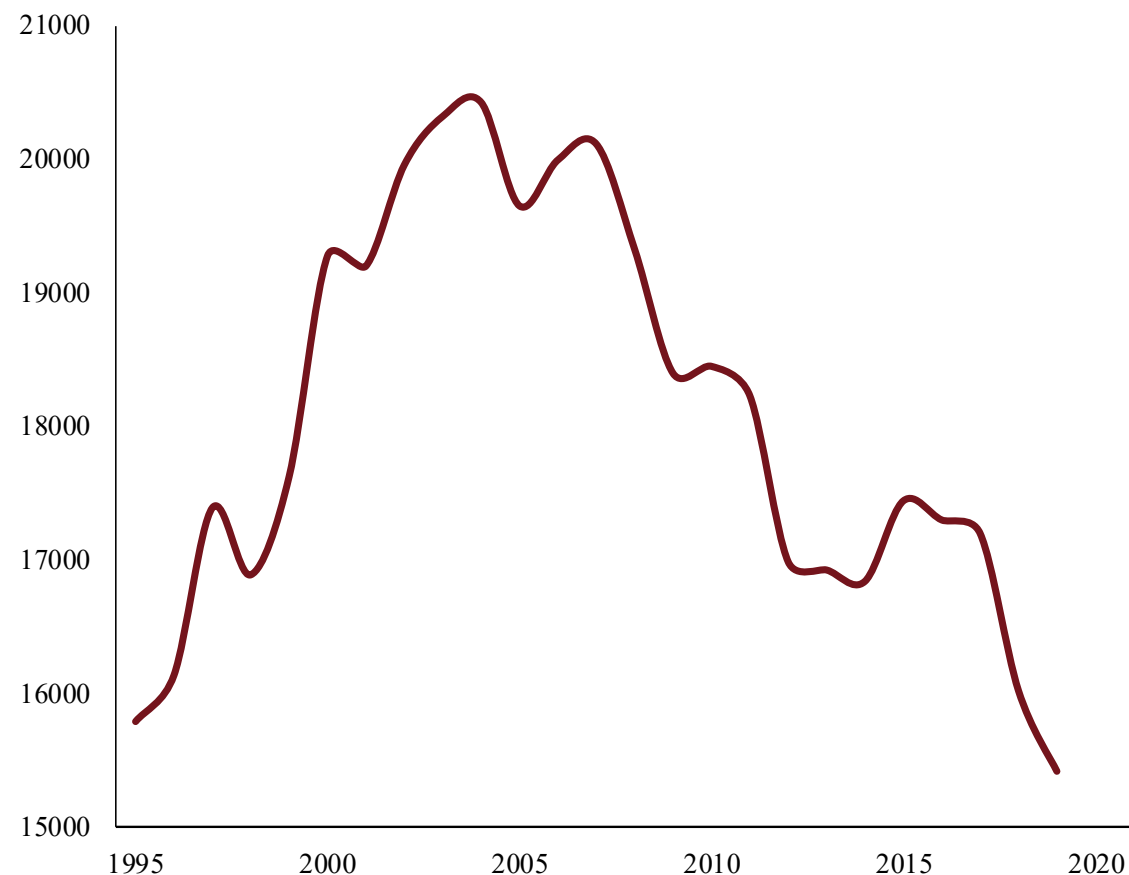


Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Documento di economia e finanza, 2022

Gli anni della crisi del comparto delle costruzioni, sono stati difficili anche per gli studi di ingegneria e architettura

L'attività nel settore "attività degli studi di architettura e d'ingegneria, collaudi e analisi tecniche"

Valore aggiunto, valori concatenati, dati annuali

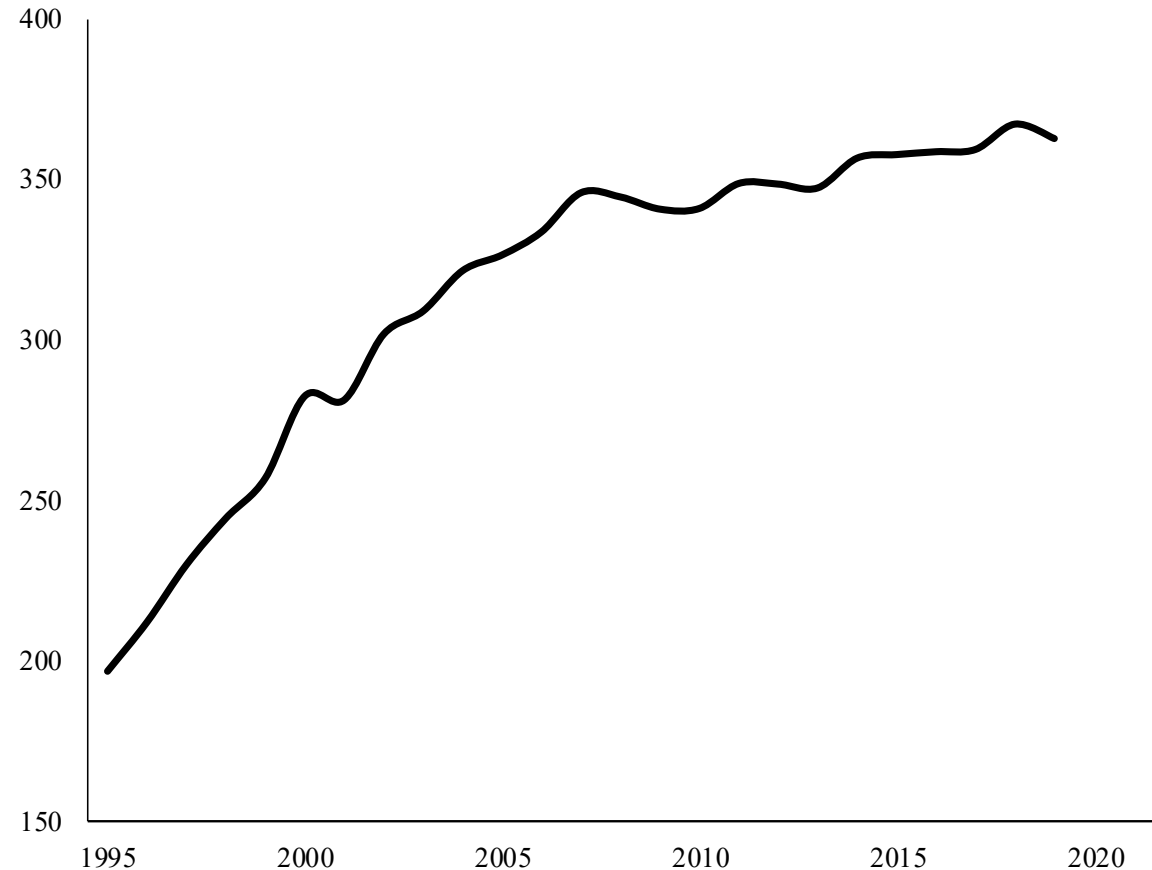


Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

Tuttavia, i livelli occupazionali del settore non si sono ridimensionati...

Occupazione, settore "attività degli studi di architettura e d'ingegneria, collaudi e analisi tecniche"

Migliaia, dati annuali

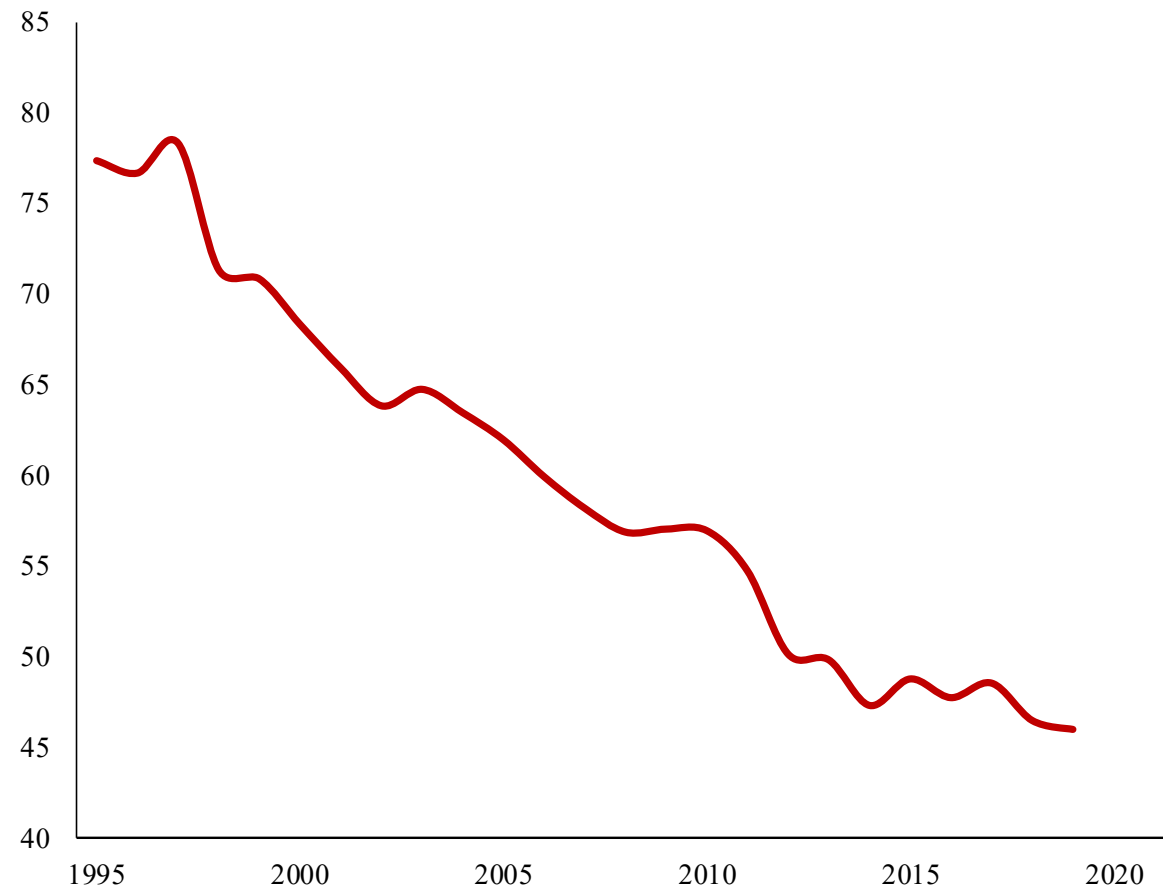


Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

...mentre i redditi medi nel settore si sono quasi dimezzati, anche a seguito di politiche di prezzo sempre più aggressive

I redditi nel settore "attività degli studi di architettura e d'ingegneria, collaudi e analisi tecniche"

Valore aggiunto in migliaia di euro per occupato, in termini reali sulla base del deflatore dei consumi



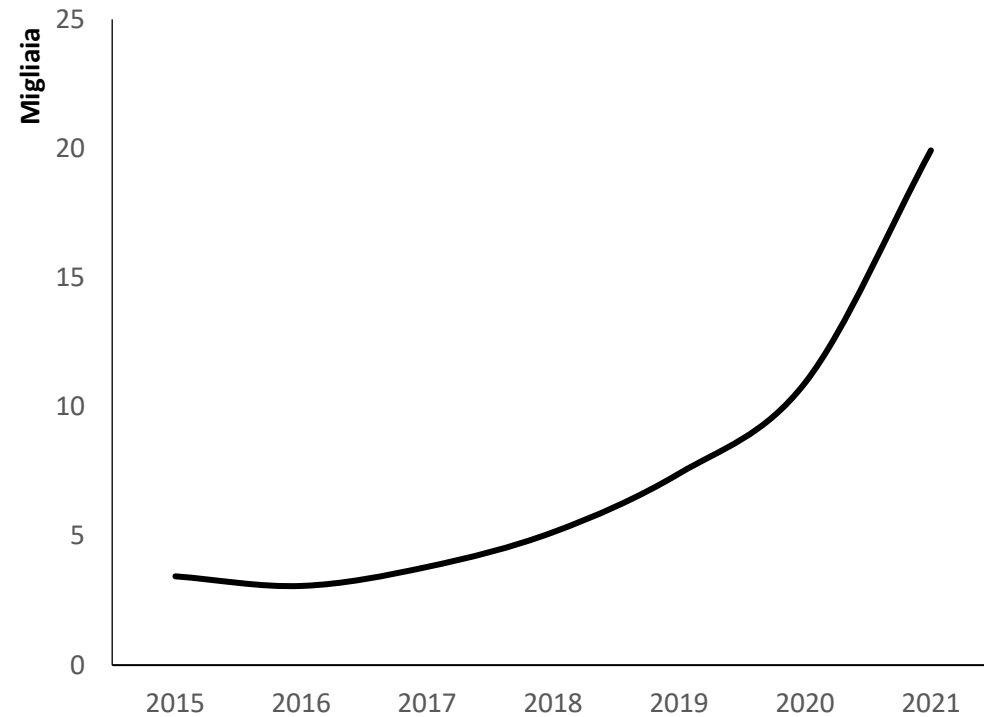
Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Istat

I livelli minimi dei redditi toccati negli anni passati ridimensionano l'attrattività della professione

Nei prossimi anni le politiche richiederanno un maggiore apporto ai professionisti, anche in vista della svolta degli investimenti sollecitata del Pnrr

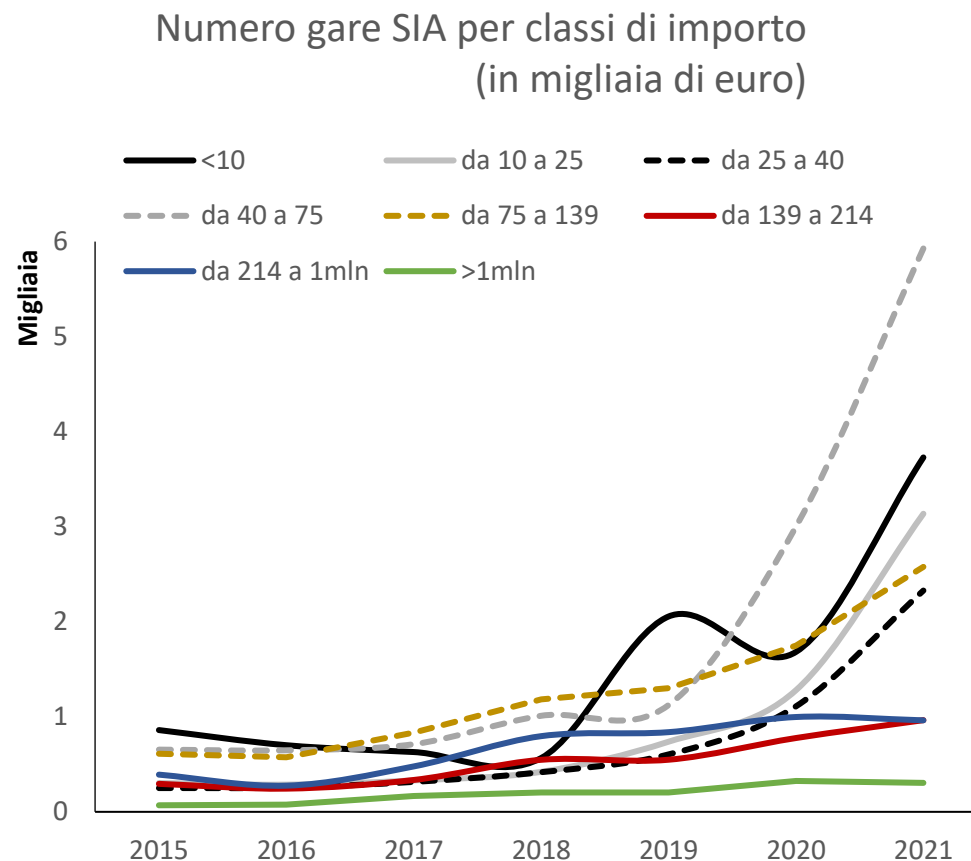
Già negli ultimi anni il numero di gare di progettazione è aumentato

Gare per servizi di ingegneria e architettura



Le gare di progettazione sono in **forte aumento**, anche per una diminuzione degli importi medi.

Spostamento verso gli importi piccoli, anche per l'aumento della soglia per gli affidamenti diretti



Le gare di progettazione sono in **forte aumento**: a trainare questa crescita le **procedure di minori dimensioni**, bandite per lo più dai **Comuni** (56% delle gare di progettazione complessivamente bandite tra il 2015 ed il 2021).

I criteri di selezione dei professionisti sono stati guidati dal cambiamento delle norme

- 2016 – **Codice Appalti pubblici**. Predilige il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), lasciando un ruolo residuale al criterio del massimo ribasso (MR). Importo massimo per gare di massimo ribasso 1mil €. **Per le gare per servizi di ingegneria e architettura importo massimo a 40mila €.**
- Decreto semplificazioni 2020 – **Alza la soglia per l'affidamento diretto a 75mila euro**. Resta soglia di 40mila per il MR dei servizi di ingegneria e architettura.
- Nel 2021 la **soglia per l'affidamento diretto** dei servizi di ingegneria e architettura è stata innalzata a 139mila euro.
- Tra le procedure competitive, resta fermo l'obbligo, già introdotto dal Codice Appalti del 2016, di bandire con criterio dell'**offerta economicamente più vantaggiosa le gare per servizi di ingegneria e architettura di importo superiore a 40mila euro** (ma ci sono delle eccezioni).

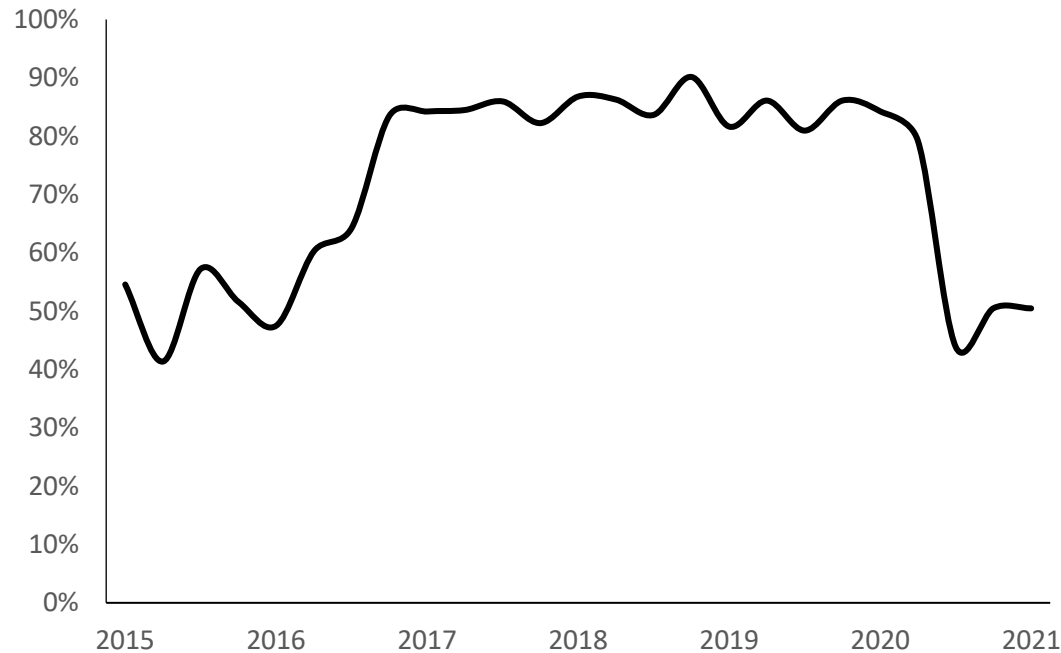
Crescono gli affidamenti diretti



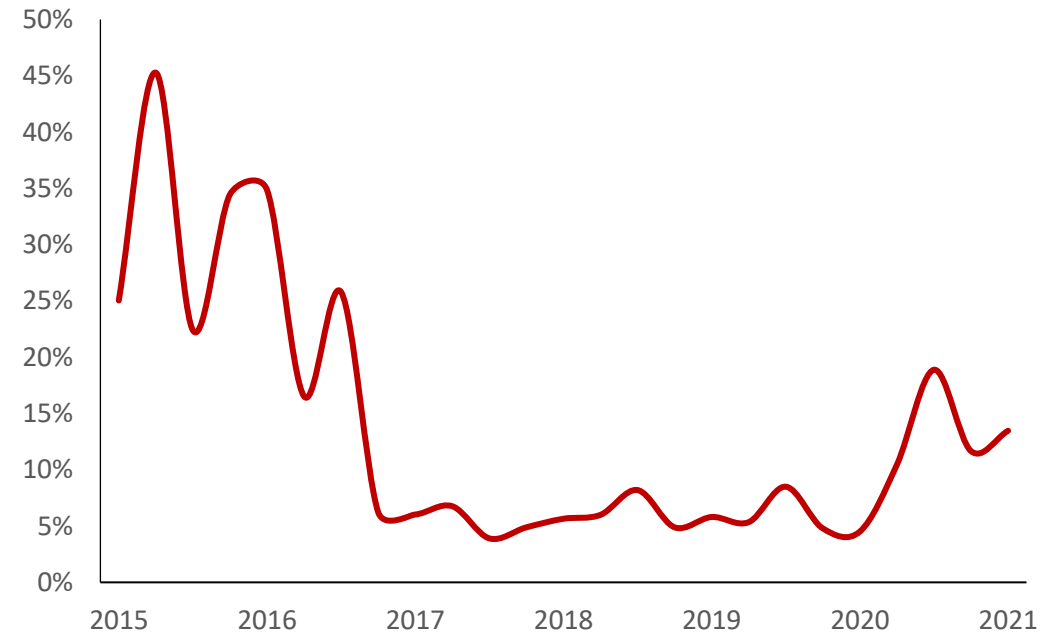
La quota dell'importo di gare affidate direttamente aumenta a partire dal 2020, anno di **innalzamento delle soglie**.
Le gare aggiudicate con criterio **OEPV** rappresentano la **quasi totalità degli importi** a partire dal 2016.

Si riduce il peso dell'OEPV, anche a vantaggio del MR

Quota delle gare SIA aggiudicate con criterio OEPV
(in % degli importi)



Quota delle gare SIA aggiudicate con criterio MR
(in % degli importi)

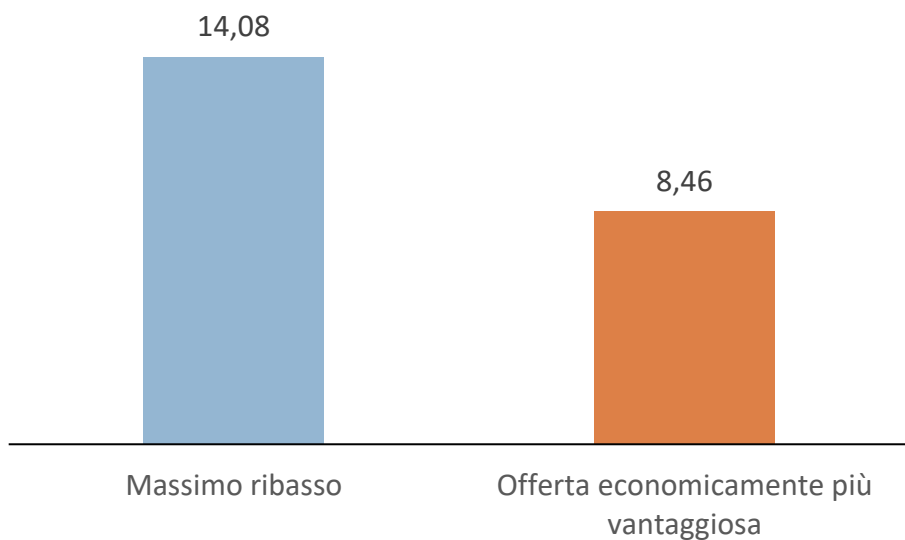


Le gare aggiudicate con criterio **OEPV** rappresentano la **quasi totalità degli importi** a partire dal 2016. **Negli ultimi due anni aumentano anche le gare aggiudicate con il criterio del Massimo Ribasso.**

I ribassi nelle
procedure competitive

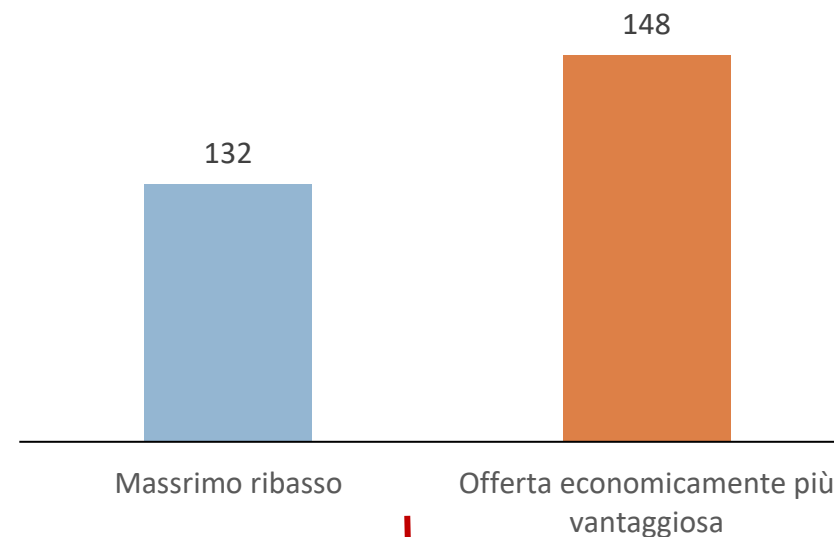
Più imprese offerenti e procedure di aggiudicazione più veloci col massimo ribasso

Numero medio di imprese offerenti nelle procedure aperte



Le gare aggiudicate al massimo ribasso generano, in media, un **maggior grado di concorrenza.**

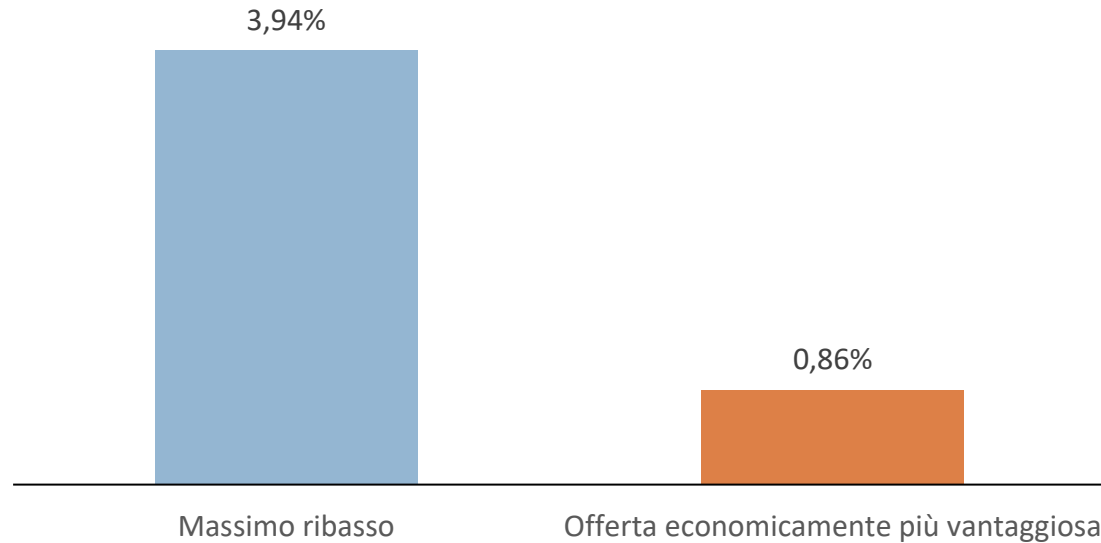
Durata media di aggiudicazione (giorni)



Il massimo ribasso assicura una **procedura di aggiudicazione più veloce**, data la maggior facilità nel valutare le offerte.

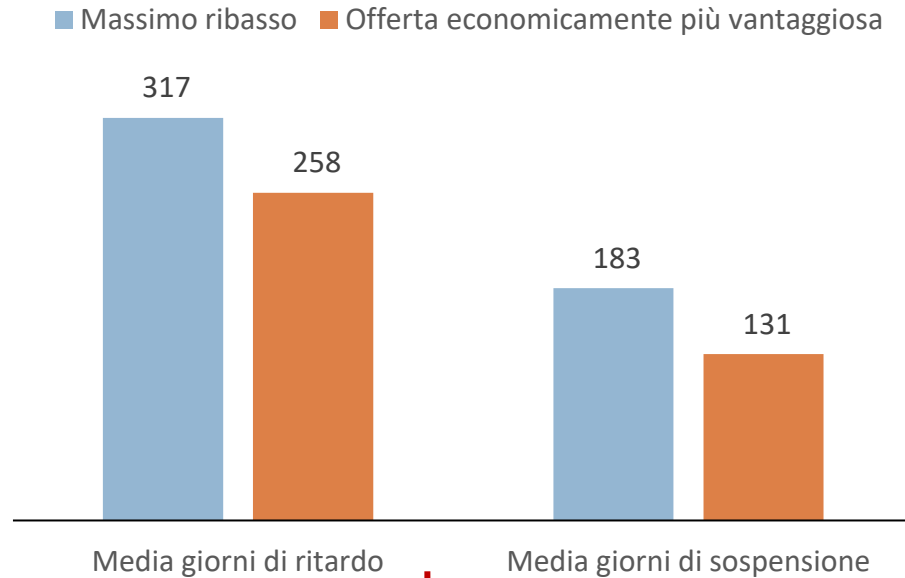
Tuttavia si escludono più offerte

Media delle offerte escluse per gara nelle procedure aperte (% su totale delle offerte presentate)



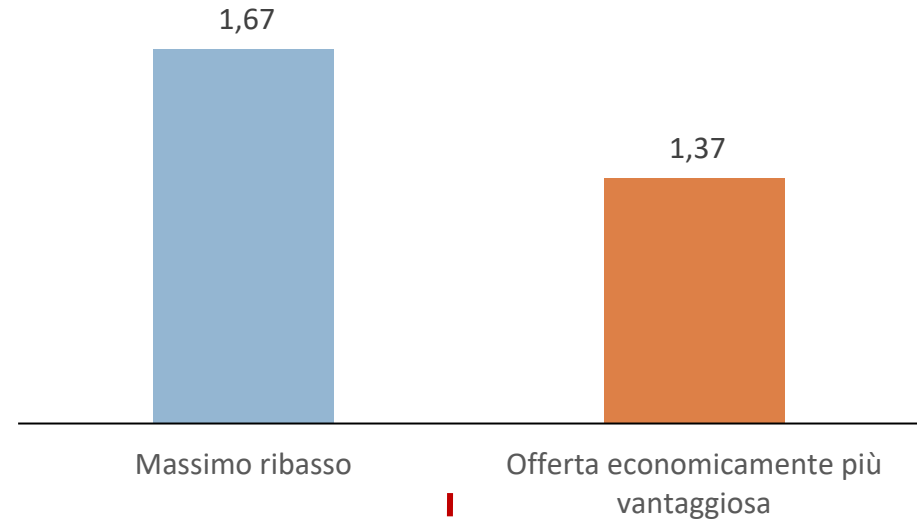
Nella procedure aperte aggiudicate al **massimo ribasso**, si hanno **più offerte escluse** rispetto alle gare valutate col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (**mancato rispetto dei requisiti** stabiliti dal bando o perché **eccessivamente basse**), attenuando così i vantaggi derivanti dalla maggiore concorrenza.

... ma soprattutto tempi più lunghi dovuti a ritardi e sospensioni che vanificano il vantaggio nei tempi di aggiudicazione



Quando ci sono, **ritardi e sospensioni** hanno **tempi più lunghi** se la gara era stata aggiudicata al **massimo ribasso**.

Numero medio di sospensioni per gara

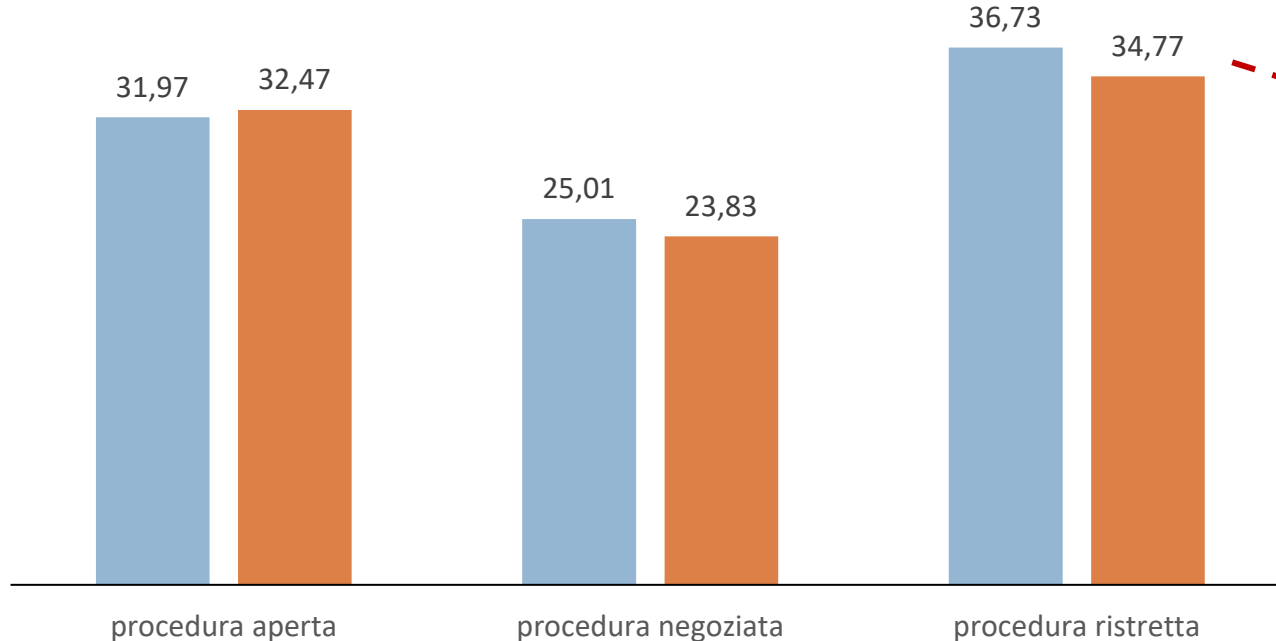


Mediamente, una stessa gara subisce un **maggior numero di sospensioni** quando è aggiudicata al **massimo ribasso**

Il massimo ribasso non garantisce un risparmio così sostanzioso

Ribasso di aggiudicazione medio (in % su base d'asta)

■ Massimo ribasso ■ Offerta economicamente più vantaggiosa



Il **ribasso di aggiudicazione medio** delle gare aggiudicate con criterio OEPV **non è molto diverso** rispetto alle gare al massimo ribasso; nelle procedure aperte è addirittura superiore.

A ribassi elevati corrispondono esiti peggiori

Ritardi, sospensioni e varianti sulla fase di progettazione per entità del ribasso di aggiudicazione

(sulla base del valore mediano dei ribassi, i campioni hanno quindi uguale numerosità)

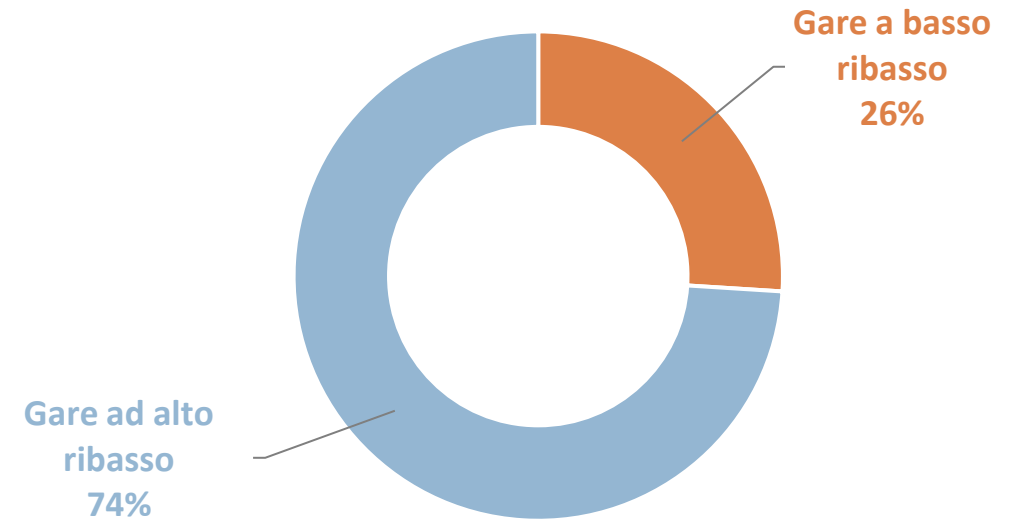
	Basso ribasso	Alto ribasso
Media giorni di ritardo sul progetto (se in ritardo)	237	268
Media sospensioni per progetto	1.37	1.40
Media giorni di sospensione sul progetto	198	141
Media importo varianti sul progetto (% su importo base d'asta)	95%	92%
Distribuzione campionaria di:		
Ritardi sul progetto	34%	66%
Sospensioni sul progetto	24%	76%
Varianti sul progetto	26%	74%
Ritardi registrati dai SAL*	36%	64%
Contenziosi	12%	88%

*SAL: Stati di avanzamento lavori periodici, effettuati sui progetti di maggiori dimensioni

Fonte: Elaborazioni REF Ricerche su dati Anac

Il maggiore numero di varianti neutralizza il risparmio derivante dal prezzo di aggiudicazione del progetto più basso.

Distribuzione del numero di varianti nella progettazione nei due sotto-campioni



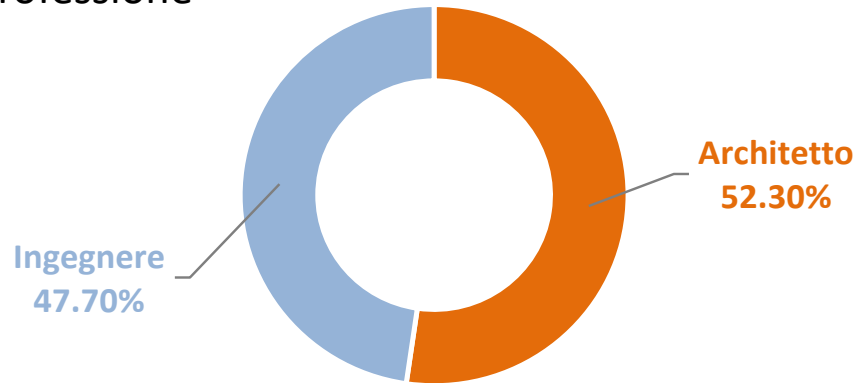
In conclusione: le analisi associano un livello elevato di sconti nella fase di progettazione a una serie di problemi, fra i quali una maggiore incidenza delle varianti nelle fasi successive.

E' probabile che ciò più che compensi i guadagni indotti dai maggiori ribassi.

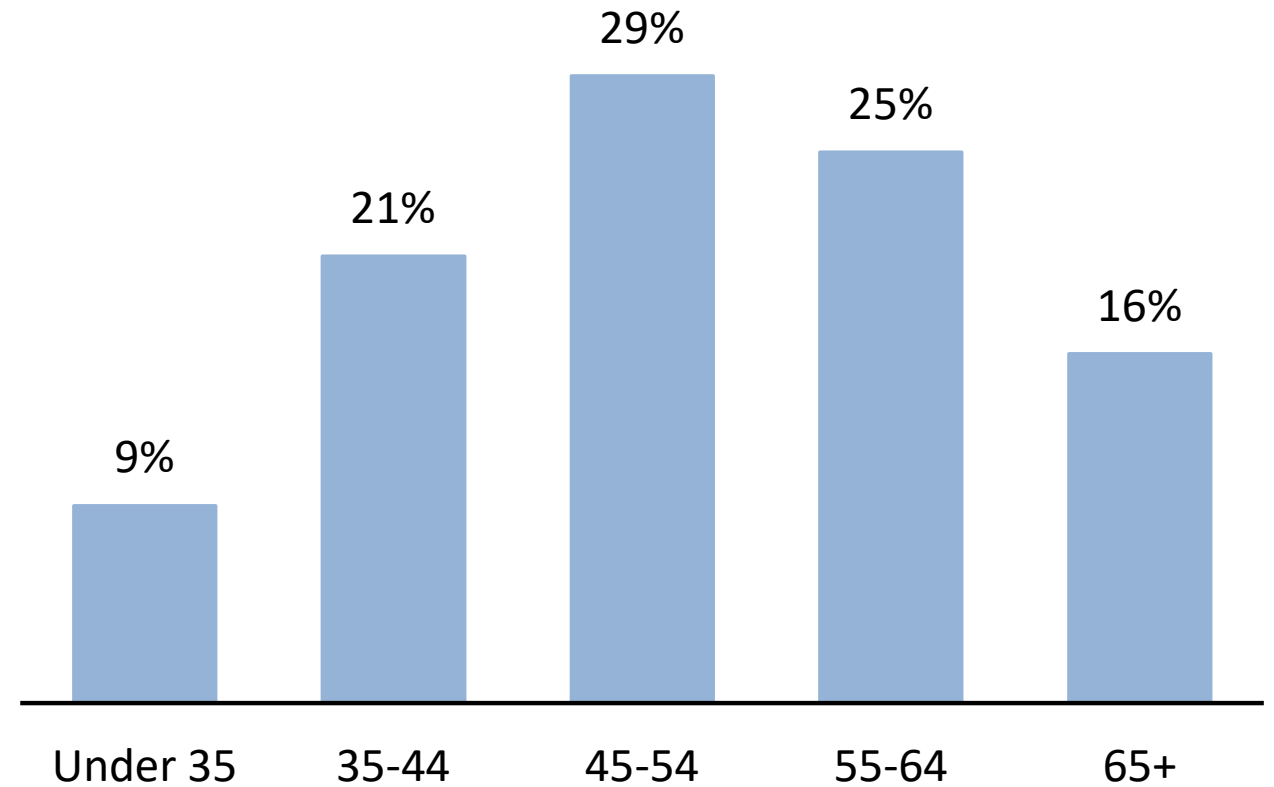
I risultati della survey presso i professionisti

I risultati della survey: i rispondenti

Professione

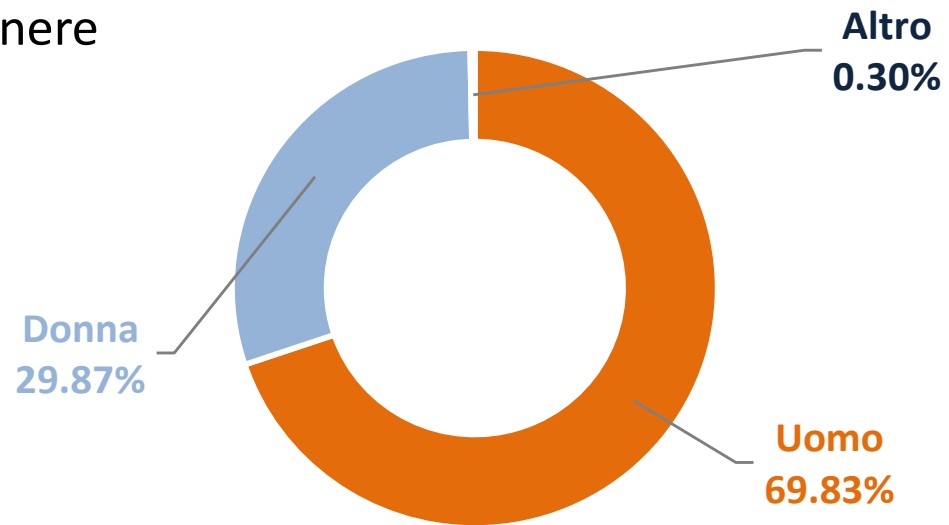


Età

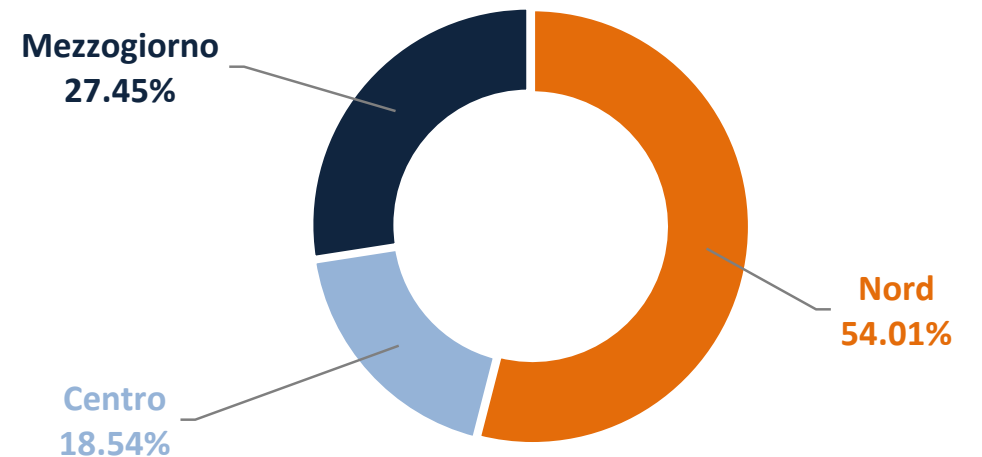


I risultati della survey: i rispondenti

Genere

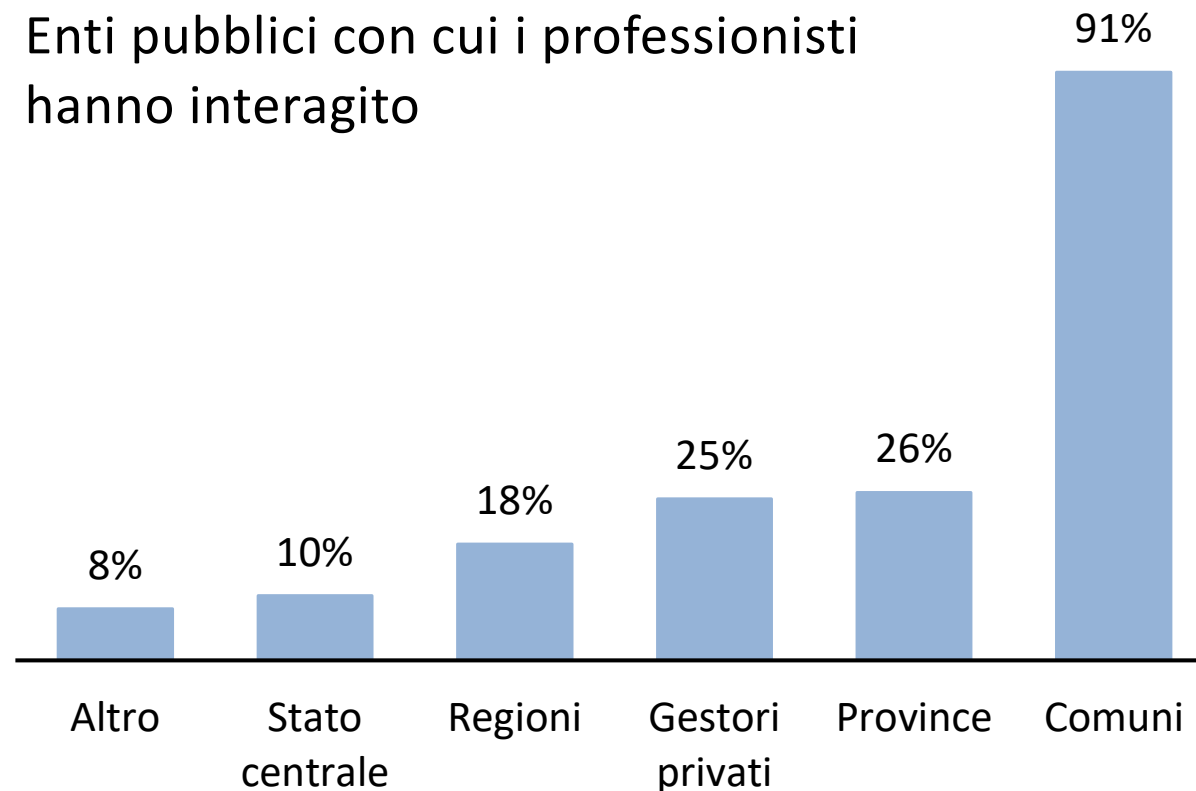


Regione di attività prevalente



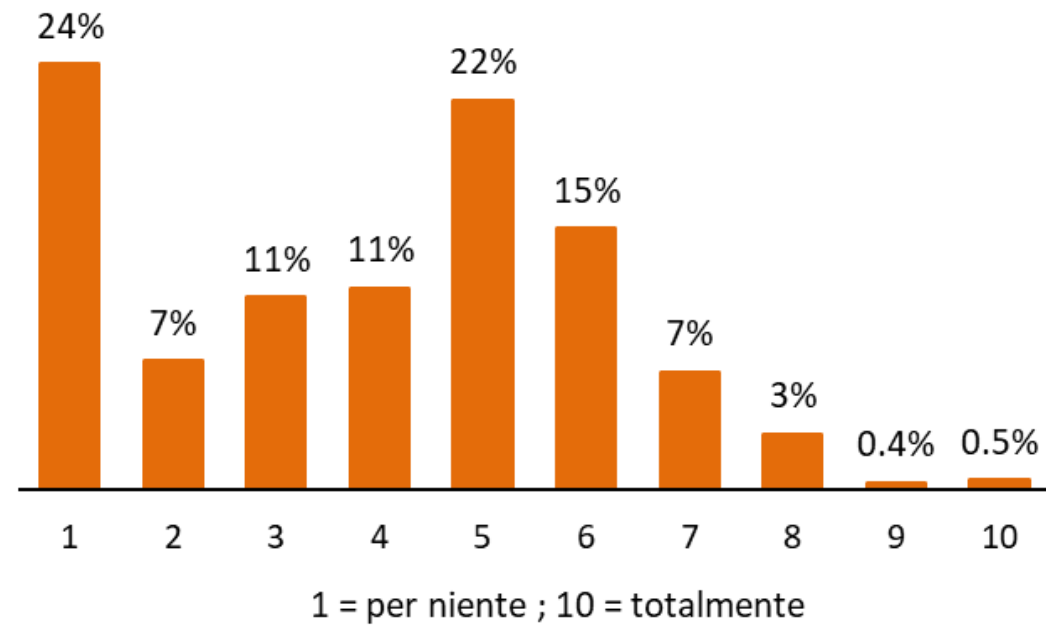
I professionisti intervistati hanno una prevalenza di rapporti professionali con i Comuni

Enti pubblici con cui i professionisti hanno interagito

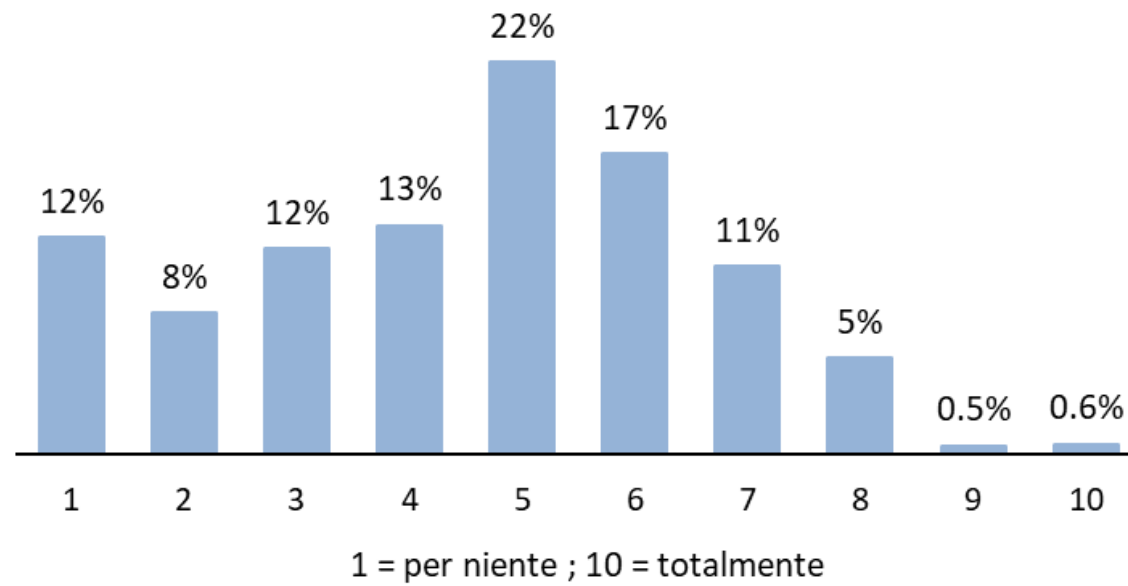


Esprimono una bassa soddisfazione rispetto alle modalità di svolgimento delle gare

Quanto è soddisfatto complessivamente della **pubblicità** delle gare pubbliche?

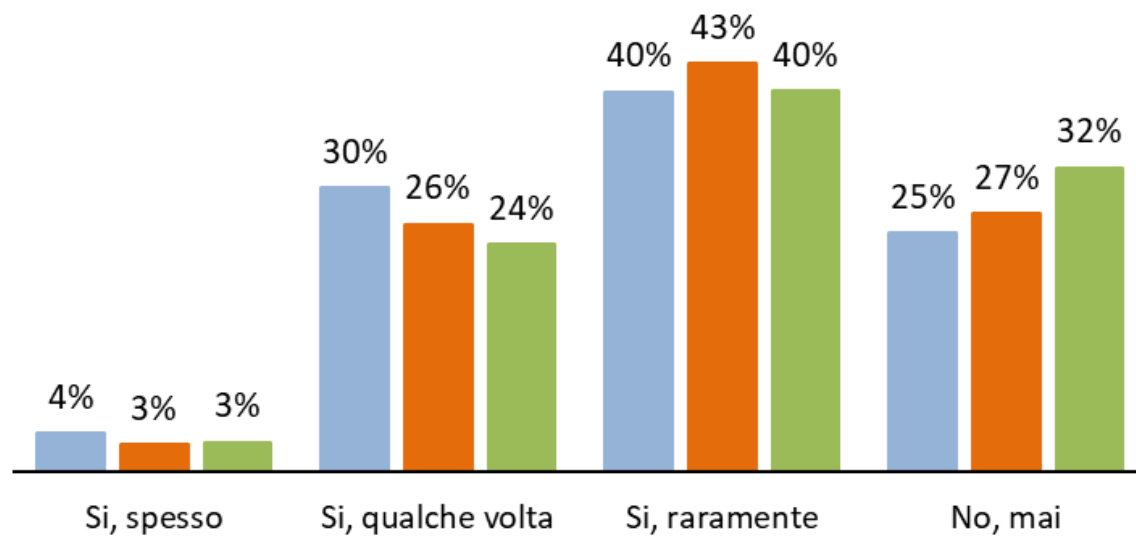


Quanto è soddisfatto complessivamente della **chiarezza/completezza** delle gare pubbliche a cui ha partecipato?



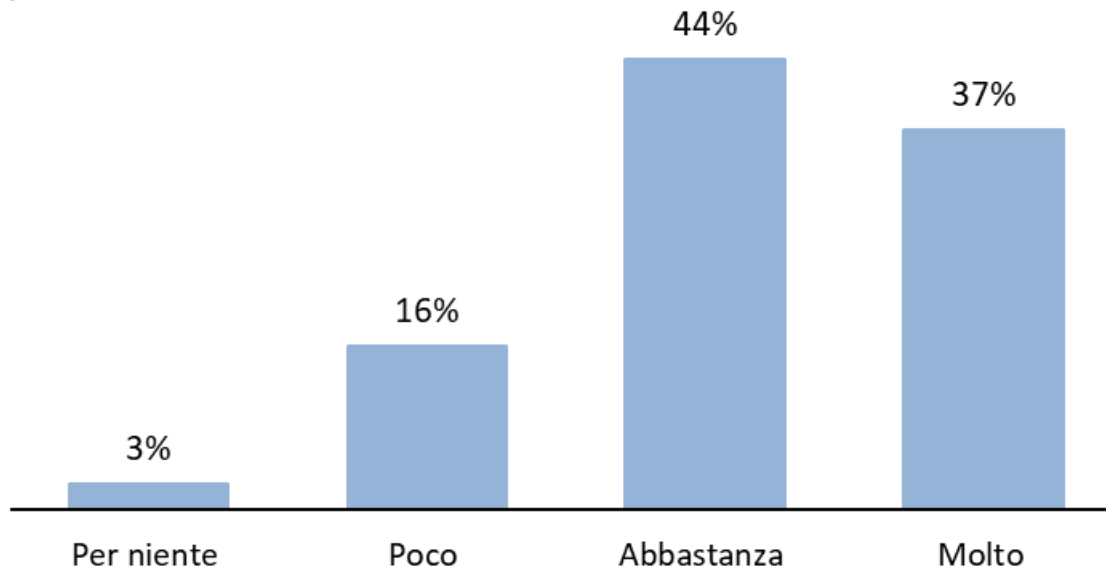
Secondo lei, nell'ambito dei bandi pubblici la PA adotta procedure che permettono di avvalersi delle **migliori professionalità**?

■ Nord ■ Centro ■ Mezzogiorno



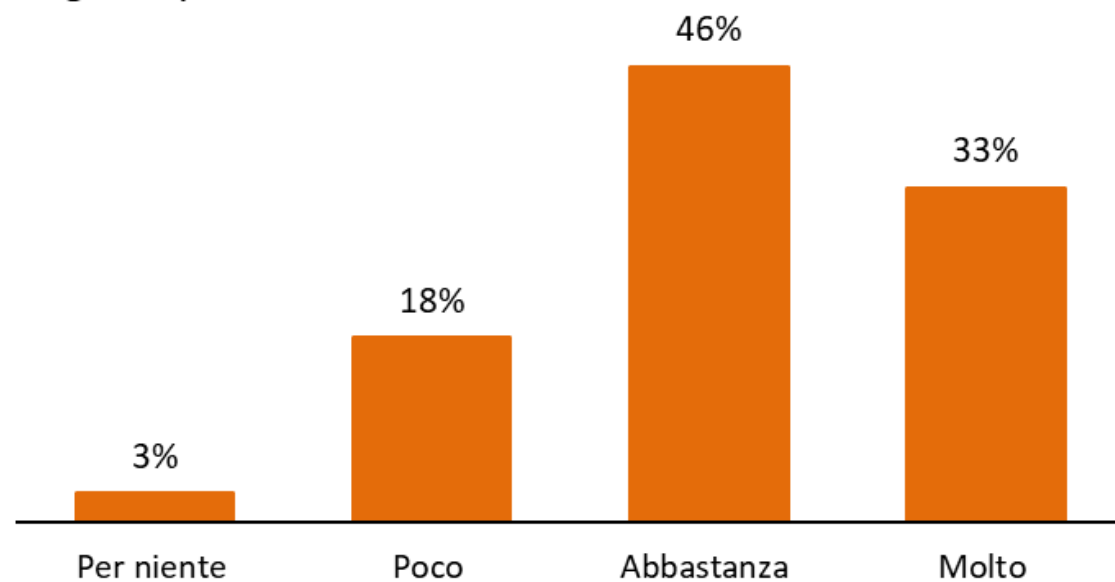
Ritengono che le procedure non riescano a selezionare le migliori professionalità

La **complessità della normativa** limita la capacità della PA di avvalersi delle migliori professionalità?



Fra gli ostacoli vi è la complessità della normativa...

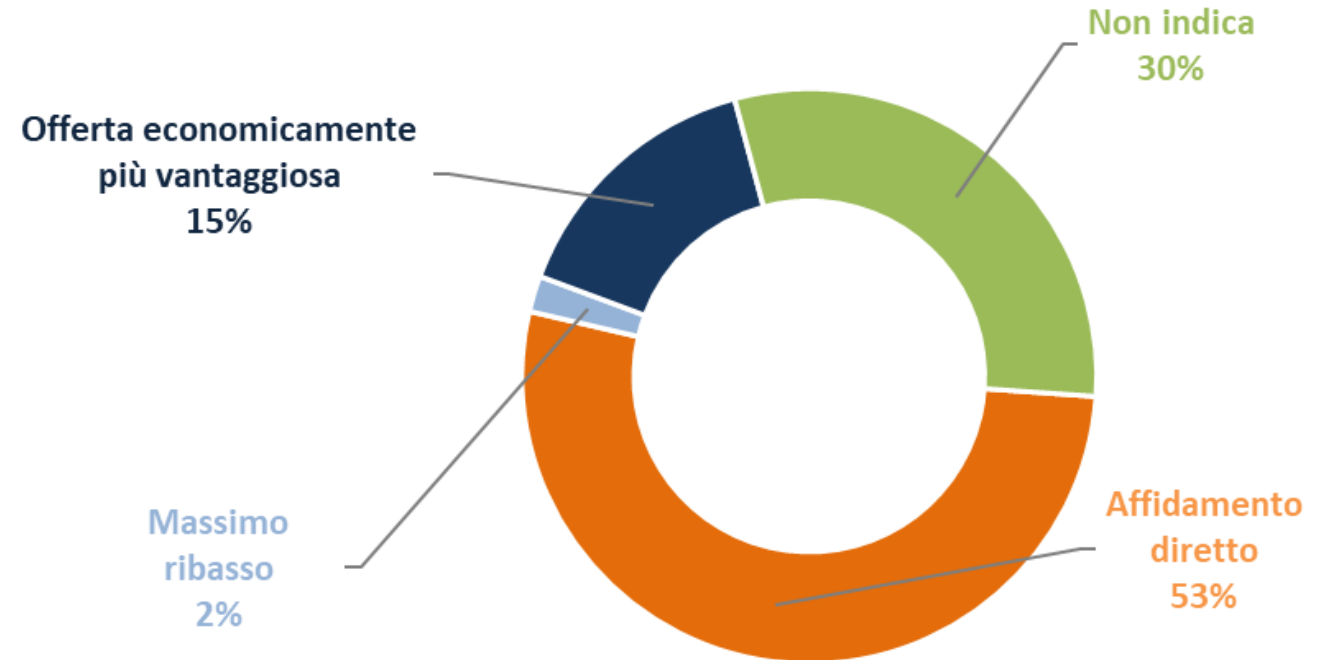
La disciplina sui **criteri di aggiudicazione** limita la capacità della PA di avvalersi delle migliori professionalità?



...e i criteri di selezione non aiutano

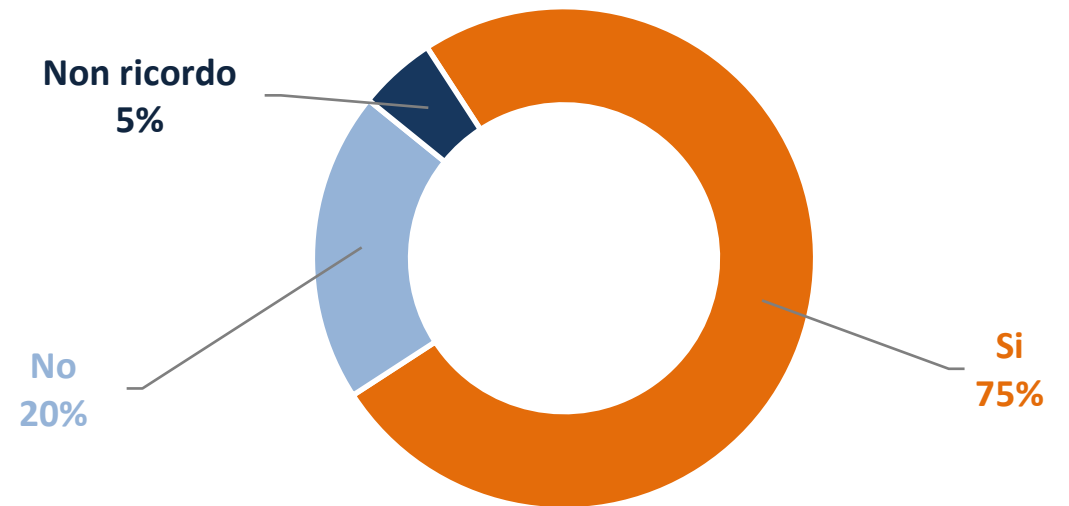
Le procedure competitive tendono a non remunerare in maniera equa le prestazioni professionali

Nella sua esperienza con la PA ha potuto riscontrare un tipo di criterio di aggiudicazione con cui ottenere un **compenso più equo e proporzionale al lavoro prestato?**



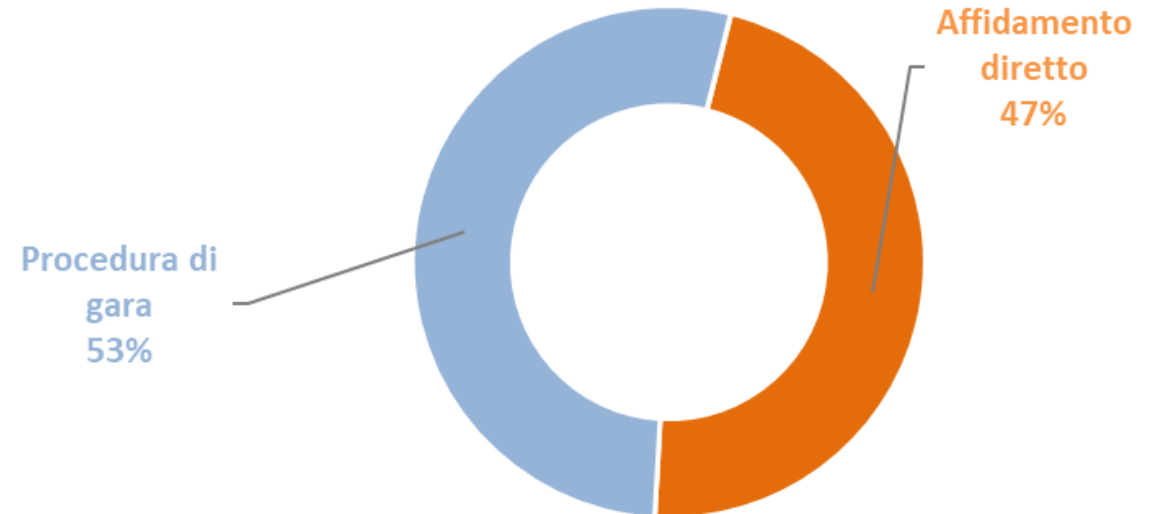
Ma anche negli affidamenti diretti sono frequenti le richieste di sconti, anche di una certa consistenza

Le è stato chiesto uno sconto in sede di affidamento diretto?



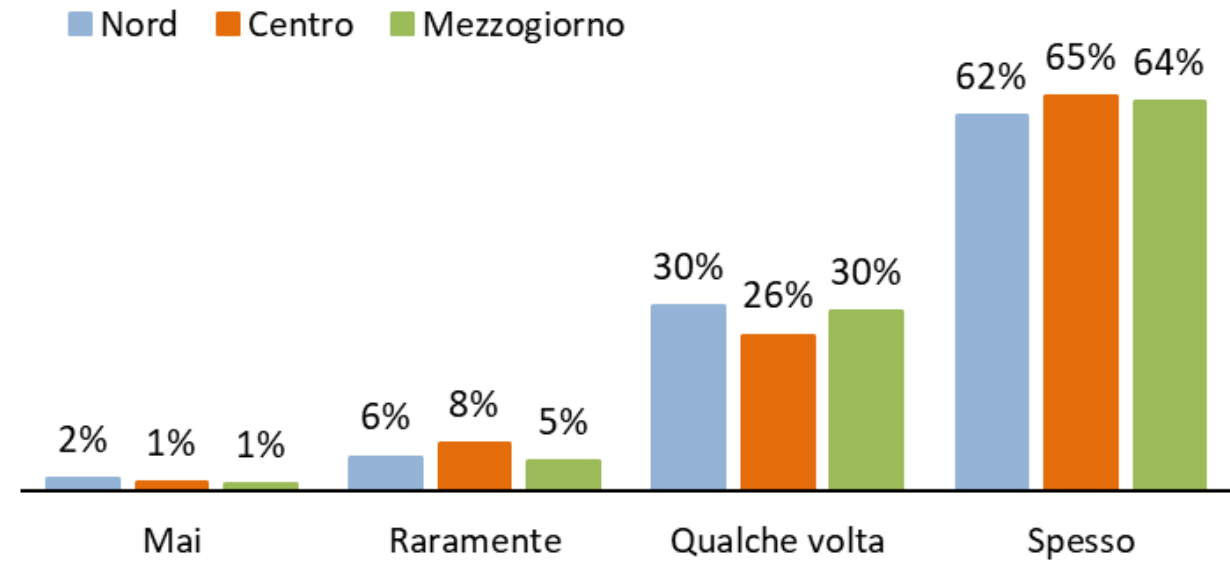
Tant'è che fra gare e affidamenti diretti non vi è una chiara preferenza

In generale tra un bando di gara pubblico e un affidamento diretto qual è a suo avviso la **procedura che garantisce i migliori esiti** per l'opera da realizzare?



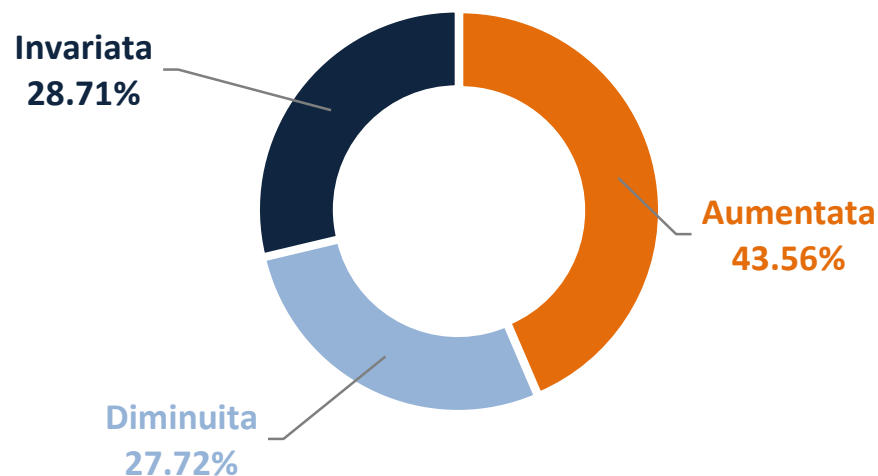
L'eccesso di ribassi
compromette il buon
esito dell'opera

Uno sconto eccessivo, indipendentemente dal
criterio di aggiudicazione, comporta maggiori
costi e/o inefficienze per l'opera?

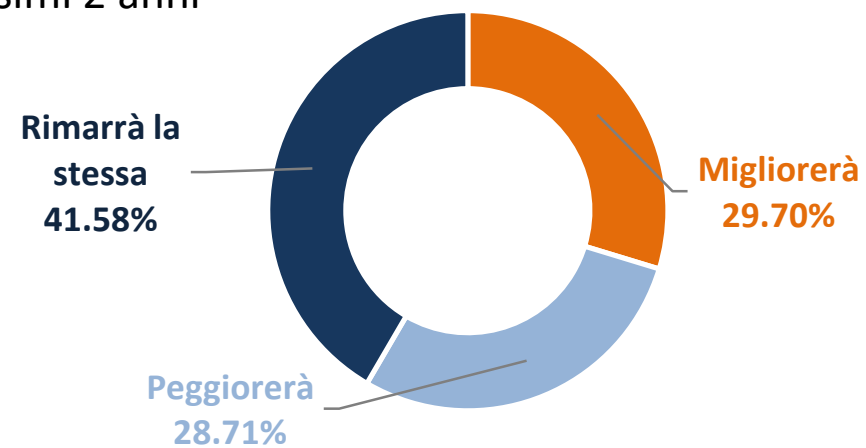


Last but not least... il mood sulle tendenze in corso e sulle prospettive, è in generale positivo ...

Attività nei 2 anni precedenti

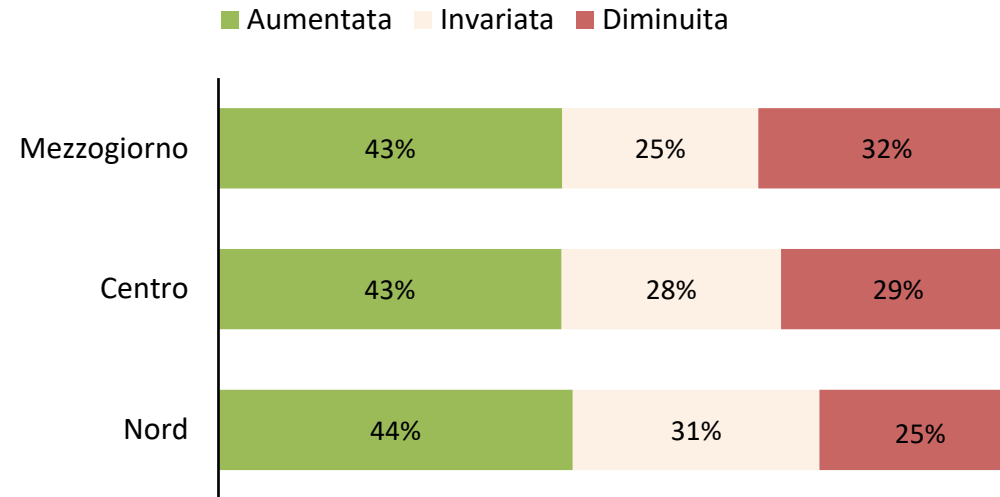


Aspettative sull'attività nei prossimi 2 anni

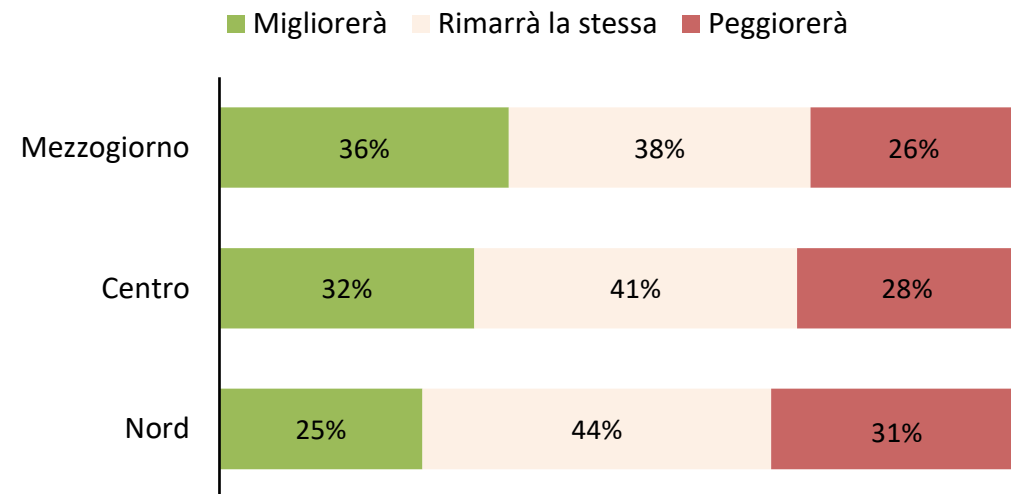


... anche nel
Mezzogiorno, dove c'è
più ottimismo per il
futuro

Attività nei due anni precedenti



Prospettive per i prossimi due anni



Conclusioni:

Il mondo delle professioni ha affrontato una crisi drammatica, che ha portato anche a contrazioni importanti dei redditi

Il cambiamento nelle politiche sul tema delle infrastrutture pone nuovamente i professionisti degli studi di ingegneria e architettura al centro delle strategie di sviluppo del nostro Paese

La selezione e l'attivazione delle professionalità non può avvenire basandosi sulla pressione verso il basso dei compensi

La selezione deve privilegiare le competenze e la qualità, la politica ha il compito di tenere distanti da questi processi pressioni in contrasto con gli obiettivi di rilancio del Paese