



Province & Comuni

Il nuovo ruolo dei buyer pubblici. Focus sugli appalti PNRR

*Le Stazioni Uniche Appaltanti provinciali dopo il D.Lgs. n. 36/2023, nuovo codice dei contratti pubblici
Cosa cambia. Nuovi obblighi e responsabilità*

Gustavo Piga – Università di Roma Tor Vergata

Direttore, Master in Procurement Management e co-Fondatore OReP

Roma, 6 giugno 2023



Il nuovo Codice?

- Importante se accompagnato da
- **Irrilevante** se non accompagnato da...

?

Cosa sappiamo delle nostre gare pubbliche?

- Gli sprechi sono pervasivi (**economici**, temporali, qualitativi).
- **Stime** (Bandiera, Prat e Valletti*):
 - ≥ **2% (3%?) di PIL**
 - 20% di spesa**
 - 83% da ... incompetenza**
- 3% di PIL sono 60 md. di euro (non 800 mn.) a disposizione del Paese.
- Competenza? I britannici la chiamano «**spend to save business case**».
- E noi? Risparmiare per spendere, male? Il caso PNRR. No grazie.

* "How Much Public Money Is Wasted, and Why? Evidence from a Change in Procurement Law" Oriana Bandiera, Andrea Prat, Tommaso Valletti, American Economic Review, December 2009



Aprile 2022

OReP è stata una delle prime voci a segnalare i ritardi nella capacità di spesa.

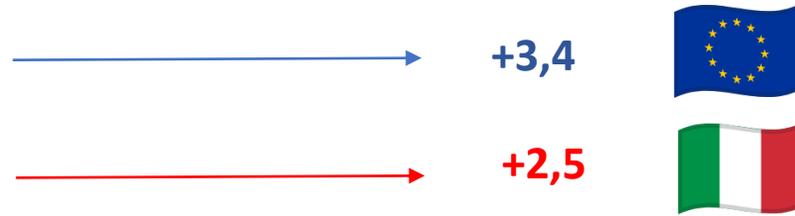
Traguardi e obiettivi sono importanti (ma la spesa di più)

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza

Gustavo Piga, Gaetano Scognamiglio, Francesco Bono

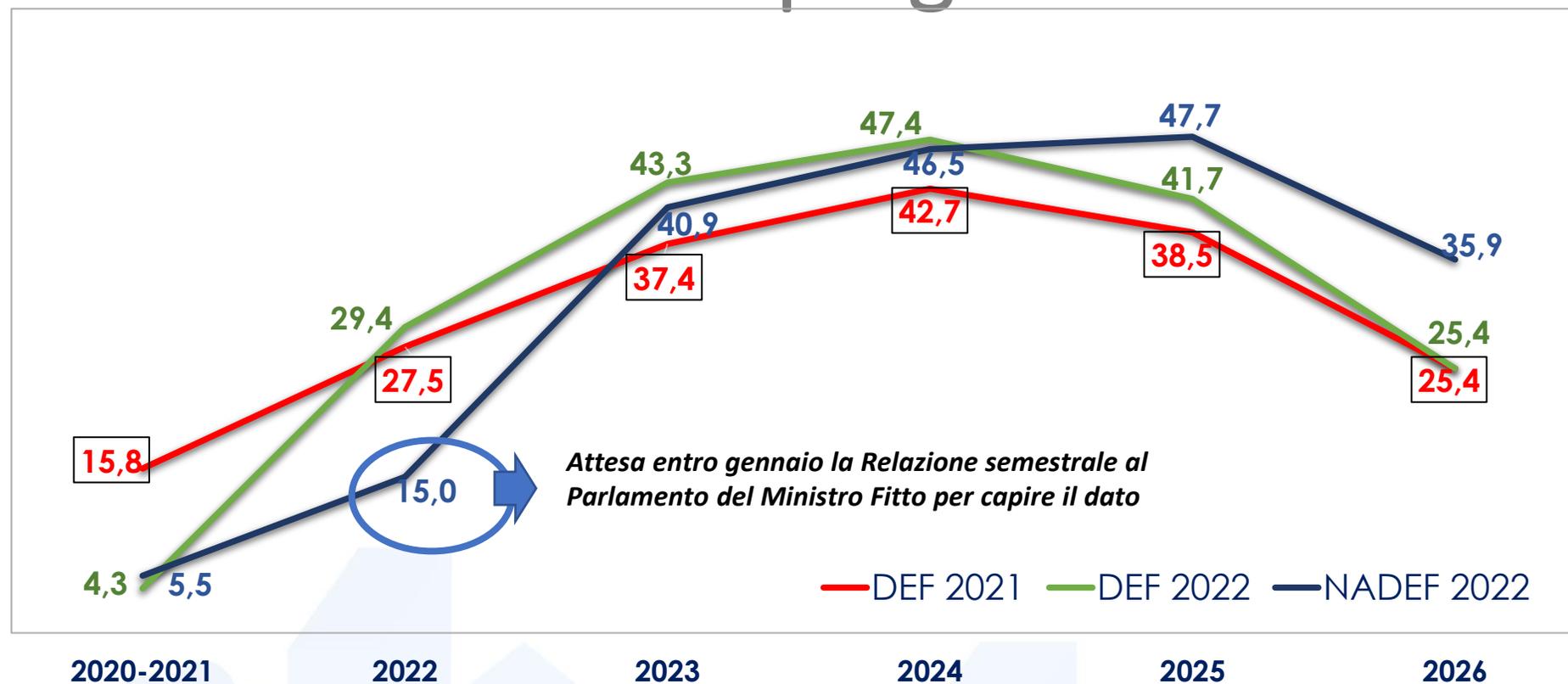
Il motivo per cui il Next Generation Eu (Ngeu) viene considerato un programma di finanziamento innovativo è che la pianificazione degli investimenti, il cronoprogramma di spesa, nonché il monitoraggio dell'attuazione sono fra loro connessi da un unico *fil rouge*, costituito dal raggiungimento di traguardi (*milestone*) e obiettivi (*target*). L'Italia deve conseguire 527 di questi traguardi e obiettivi entro il 2026, distribuiti su 10 semestri. Il conseguimento di quelli per un semestre è propedeutico all'erogazione dei fondi per il semestre successivo. Il Ngeu si differenzia da altri programmi di finanziamento europei come le programmazioni Fesr proprio per questo aspetto, ovvero l'attenzione primaria, ai fini del monitoraggio, al conseguimento tempestivo dei traguardi e degli obiettivi. Il 22 dicembre 2021, in occasione della tradizionale conferenza stampa di fine anno, il presidente del Consiglio Draghi ha comunicato il raggiungimento di tutti i 51 traguardi e obiettivi previsti dal Pnrr nel 2021. Questo risultato ha portato all'erogazione all'Italia dei 24,1 miliardi della prima rata (di cui 11,5 miliardi a fondo perduto e 12,6 miliardi di prestiti).

| (real GDP, annual percent change) | ESTIMATE | | | PROJECTIONS | |
|---|----------|------|----------|-------------|------|
| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
| World Output | | | 3.4 | 2.9 | 3.1 |
| Advanced Economies | | | 2.7 | 1.2 | 1.4 |
| United States | | | 2.0 | 1.4 | 1.0 |
| Euro Area | -6,4 | 5,2 | 3.5 | 0.7(1,1) | 1.6 |
| Germany | | | 1.9 | 0.1 | 1.4 |
| France | | | 2.6 | 0.7 | 1.6 |
| Italy | -9 | 6,6 | 3.9(3,7) | 0.6(1,2) | 0.9 |
| Spain | | | 5.2 | 1.1 | 2.4 |
| Japan | | | 1.4 | 1.8 | 0.9 |
| United Kingdom | | | 4.1 | -0.6 | 0.9 |
| Canada | | | 3.5 | 1.5 | 1.5 |
| Other Advanced Economies | | | 2.8 | 2.0 | 2.4 |
| Emerging Market and Developing Economies | | | 3.9 | 4.0 | 4.2 |
| Emerging and Developing Asia | | | 4.3 | 5.3 | 5.2 |
| China | | | 3.0 | 5.2 | 4.5 |
| India | | | 6.8 | 6.1 | 6.8 |
| Emerging and Developing Europe | | | 0.7 | 1.5 | 2.6 |
| Russia | | | -2.2 | 0.3 | 2.1 |
| Latin America and the Caribbean | | | 3.9 | 1.8 | 2.1 |
| Brazil | | | 3.1 | 1.2 | 1.5 |
| Mexico | | | 3.1 | 1.7 | 1.6 |
| Middle East and Central Asia | | | 5.3 | 3.2 | 3.7 |
| Saudi Arabia | | | 8.7 | 2.6 | 3.4 |
| Sub-Saharan Africa | | | 3.8 | 3.8 | 4.1 |
| Nigeria | | | 3.0 | 3.2 | 2.9 |
| South Africa | | | 2.6 | 1.2 | 1.3 |



Malgrado il PNRR
manca quasi 1% di
crescita (minimo)
all'appello

Il cronoprogramma



20,5 su 43,3? Persi? 1% di PIL. Uguale a ...



La Corte dei Conti*

EFFETTI MACROECONOMICI DEL PNRR

INTRODUZIONE E SINTESI

Nel DEF 2023 il governo ha ulteriormente abbassato le stime di impatto del PNRR. La crescita aggiuntiva attribuita al Piano è ora più bassa di 3,5 punti rispetto alle prime quantificazioni e di 1,5 punti nel confronto con il precedente DEF. In particolare, l'impatto misurato per il 2022 è sceso, nella successione dei documenti programmatici, **dall'originario 1,2 per cento dapprima allo 0,9 per cento e quindi ad appena lo 0,2 per cento**. Il recupero prospettato per il prossimo quadriennio non è così sufficiente a ripristinare il sentiero di espansione inizialmente delineato, nonostante lo scostamento positivo dallo scenario di base sia indicato raggiungere il 3,4 per cento nel 2026.

Pesa su questa revisione il ritardo con cui è iniziata l'attuazione al Piano, che finora ha portato a un impegno di risorse minore di quello annunciato. Le valutazioni di impatto del PNRR

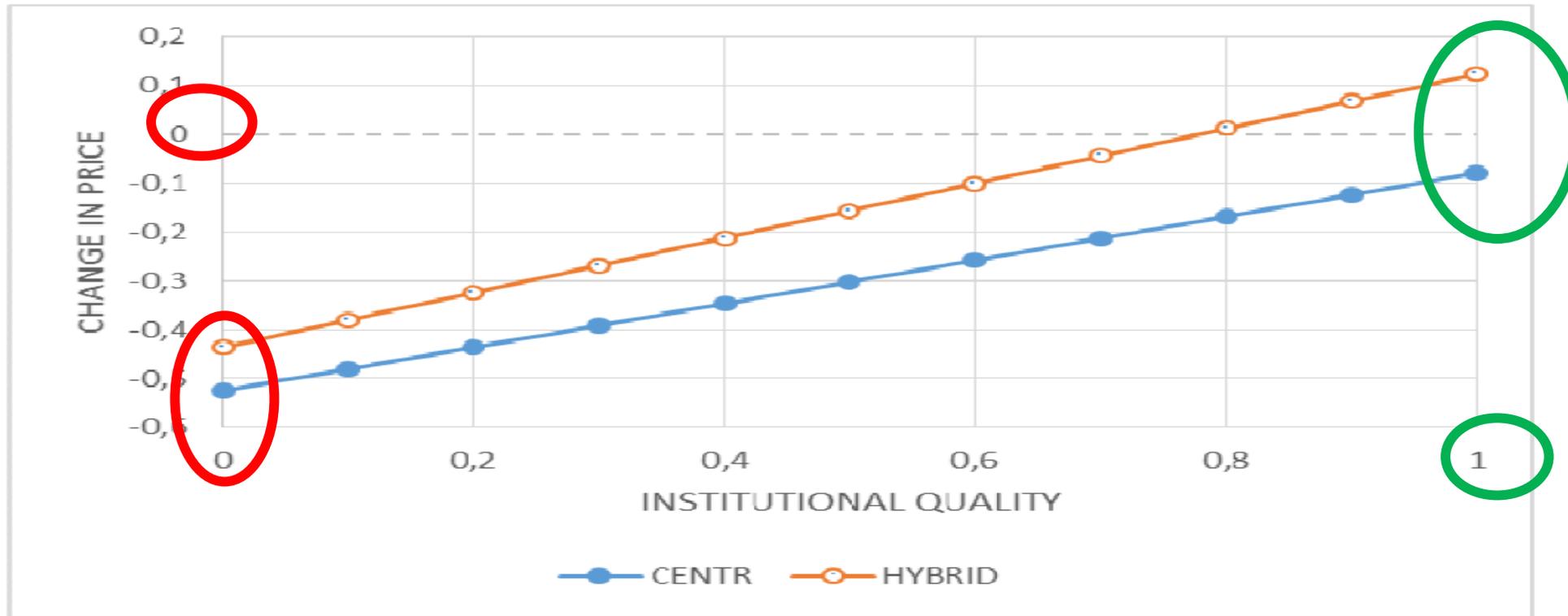
*Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica - 2023

Ma il nuovo Codice...?

- Articolo 62. Aggregazioni e centralizzazione delle committenze.
- Articolo 63. Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.
- ?
- Grandi S.A. qualificate di diritto. Le altre? Senza risorse per formarsi e per organizzare le carriere attorno a logica di «fiducia e risultati».
- *«Il sospetto che si genera è che interessi piuttosto creare, per il tramite della qualificazione delle stazioni appaltanti, una barriera all'entrata, limitandone il numero per fare l'interesse solo delle grandi imprese nazionali e multinazionali a scapito dello sviluppo del Paese.»*

Le due alternative di Governance

Figure 3. Effect of Centralization and Institutional Quality – Extended Model



«The Impact of Centralization, Corruption and Institutional Quality on Procurement Prices: An Application to Pharmaceutical Purchasing in Italy»
Simona Baldi and Davide Vannoni

Dunque: quale Governance?

- Frammentatissima come oggi?
- Centralizzata come «ieri e domani»?
- **Intermedia?**
- **La questione delle PMI e dell'uso del procurement per lo sviluppo e la competitività: «l'ambito territoriale ottimale»**

CdS 1038/17: deve essere possibile «definire gli **ambiti territoriali ottimali**, vale a dire gli ambiti in cui la concorrenza, la cui tutela reca in sé la garanzia di un corretto funzionamento del mercato, possa esplicarsi più efficacemente con conseguente beneficio, oltre che per il mercato, in cui le imprese di settore possono confrontarsi pienamente e liberamente, per la stessa stazione appaltante».

LE PROVINCE COME AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE

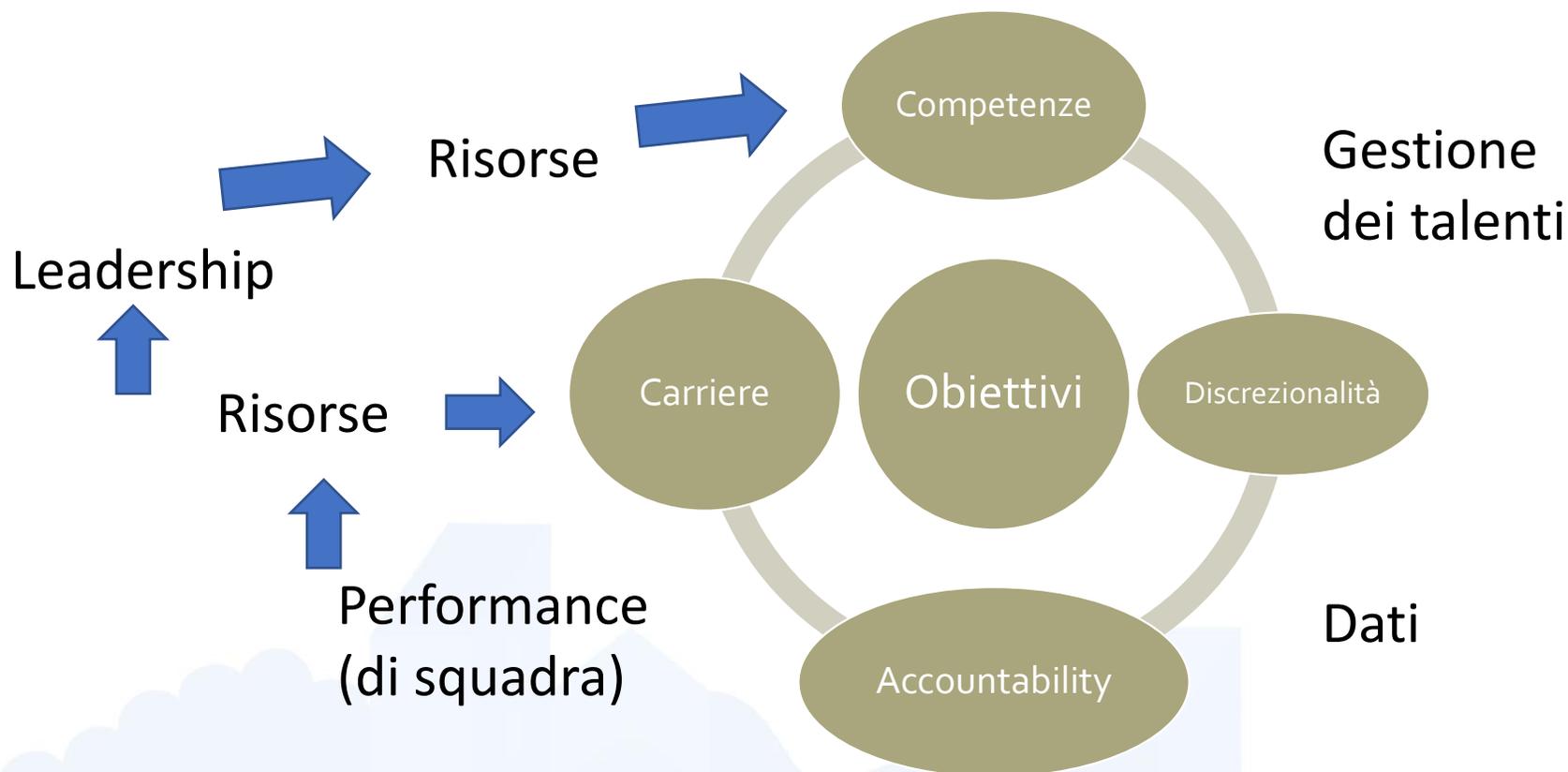
Ma quali competenze?

- Non è più tempo dei solo giuristi. Interdisciplinarietà: regna sovrana nel team del procurement.
- Intersettorialità: apprendere dalle migliori pratiche del procurement privato.
- Aggregazione delle conoscenze (non delle ... gare) e cooperazione: committenza «ausiliaria» a supporto delle amministrazioni che fanno riferimento ad una SUA.

La sfida della **riorganizzazione** attorno alle competenze



Il circolo virtuoso del Procurement Management



La leadership

«spend to save business case»

«Purtroppo i conti della RGS non mi permettono di fare un ragionamento che è di buon senso e logico: se io oggi sperpero 60 miliardi perché non ho abbastanza competenze e le competenze si pagano, dammene 10 per aumentare le competenze e io li vado a recuperare dai 60 che oggi perdo.

Per la Ragioneria Generale dello Stato ed il MEF questo è un ragionamento assolutamente inimmaginabile. Perché mi dicono: prima mi copri i 10 che non ho a bilancio, se poi in futuro me ne risparmi 60, ti do una pacca sulla spalla.»

Ministro Salvini, Forum PA, 18 maggio 2023.



Il nuovo Codice?

- Importante se accompagnato da
- Irrilevante se non accompagnato da...

?

«Rivoluzione organizzativa»



Province & Comuni

Grazie, ci vediamo ancora in aula!

*Le Stazioni Uniche Appaltanti provinciali dopo il D.Lgs. n. 36/2023, nuovo codice dei contratti pubblici
Cosa cambia. Nuovi obblighi e responsabilità*

Gustavo Piga – Università di Roma Tor Vergata

Direttore, Master in Procurement Management e co-Fondatore OReP

Roma, 6 giugno 2023