



Analisi dei tempi di aggiudicazione degli appalti in Italia e in Europa sulla base dei dati TED

01/10/2024

Indice

1.	Introduzione	5
2.	I dati TED.....	5
3.	I tempi di aggiudicazione in Italia ed Europa.....	7
4.	Le ragioni delle differenze	14
4.1.	Analisi quantitativa.....	14
4.2.	Analisi dettagliata delle <i>notice</i>	18
4.3.	Effetti della legislazione	21
4.4.	Altri possibili fattori rilevanti.....	26
5.	Conclusione	29
6.	Appendice.....	31
6.1.	Analisi quantitativa: specificazioni alternative	31
6.2.	Analisi delle <i>notice</i> : metodologia adottata	33
6.3.	Stima dell'effetto della legislazione: analisi econometrica.....	34



Ufficio Osservatorio Studi e Analisi banche dati



Sommario

Il documento analizza i tempi di aggiudicazione delle procedure di appalto di rilevanza comunitaria espletate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in Italia e in Europa, nel periodo 2018-2022. I dati utilizzati sono quelli pubblicati nella piattaforma della Commissione Europea "Tenders Economic Daily" (o "TED").

Sono stati osservati due fenomeni. In primo luogo, nel periodo considerato, **l'Italia mostra tempi di aggiudicazione mediamente più alti rispetto agli altri Paesi europei**: circa 279 giorni. La differenza risulta particolarmente marcata nei confronti di Francia e Germania, che riportano tempi medi pari a rispettivamente 102 e 84 giorni; mentre più ridotte, ma pur sempre sostanziali, sono le discrepanze con la Spagna (180 giorni).

In secondo luogo, **i tempi medi in Italia hanno subito un calo significativo negli ultimi anni, che ha ridotto, ma non eliminato, la differenza con gli altri Paesi**: nonostante nel 2018, 2019 e 2020, l'Italia impiegasse in media circa il triplo di Francia e Germania nell'espletare le procedure di aggiudicazione dei bandi pubblici, nel 2021 il valore raggiunto dall'Italia era pari a 243 giorni. Nel 2022 tale valore era di 201 giorni. Va tuttavia precisato che, per le procedure più recenti si pone un problema di incompletezza del dato, poiché molte gare con tempi di aggiudicazioni più lunghi non sono ovviamente comprese nella base informativa utilizzata; motivo per cui non sono stati considerati i dati relativi all'anno 2023. In ogni caso, ci si riserva di replicare l'analisi dopo un periodo congruo, idoneo a pervenire a dati più completi e affidabili.

Pur non essendo il *focus* dell'analisi, un simile quadro si rileva anche nei bandi aggiudicati con il criterio del minor prezzo: nel periodo 2018-2022, in Italia si impiegano in media 195 giorni, contro i 145, 95, e 54 giorni di Spagna, Francia, Germania rispettivamente; discrepanze che sono andate a ridursi nel tempo, analogamente a quanto avvenuto con le gare aggiudicate con il criterio dell'OEPV.

In questa sede, si analizzano le cause del divario osservato, proponendo una serie di possibili spiegazioni. Una prima analisi quantitativa dei dati TED mostra che tra i fattori positivamente correlati con una riduzione nei tempi di aggiudicazione figurano: l'utilizzo di aste elettroniche, di procedure accelerate e del *joint procurement*. Trattasi, tuttavia, di risultati non sempre robusti a variazioni nel campione analizzato. È indubbia invece l'osservazione di come, anche a parità di caratteristiche contrattuali, permanga una differenza positiva nella durata del procedimento in Italia rispetto agli altri Paesi.

L'analisi di cui sopra è stata completata da uno studio dettagliato di un sotto-campione delle comunicazioni inviate dai vari Paesi, che contengono informazioni inerenti sia alla pubblicazione del bando che all'aggiudicazione della procedura. Ciononostante, la scarsità dei dati disponibili ed il sovente rimando a documenti di gara non reperibili (e.g., capitolati tecnici) non hanno reso possibile l'identificazione di ulteriori caratteristiche delle procedure che possano spiegare le discrepanze osservate. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare che tempistiche più lunghe siano causate dall'utilizzo di criteri più complessi, che richiedono conoscenze più specifiche. Tuttavia, si tratterebbe in ogni caso di una spiegazione parziale, dal momento che l'Italia registra maggiori tempi di aggiudicazione anche nelle gare espletate con il criterio del prezzo più basso, dove tali elementi non rilevano.

Inoltre, le peculiarità dell'andamento negli anni dei tempi medi di aggiudicazione in Italia rendono possibile valutare l'impatto di fattori non legati ad informazioni presenti nei bandi come, ad esempio gli effetti di cambiamenti legislativi. Avendo definito il tempo di aggiudicazione come il periodo intercorso tra la data di stipula e la scadenza per la presentazione delle offerte, rileva il numero minimo di giorni stabilito per legge entro i quali il contratto non può essere stipulato. Questi tempi minimi sono di circa 20 giorni inferiori per Francia, Spagna e Germania rispetto a quelli fissati dal legislatore italiano. Inoltre, nonostante Italia, Francia, Germania e Spagna mostrino tutte una riduzione nella durata delle procedure tra il triennio 2018-2020 ed il biennio 2021-2022, tale diminuzione è molto più marcata in Italia. Ciò può essere dovuto **all'introduzione di termini espliciti entro i quali deve avere luogo l'aggiudicazione del bando e della**



responsabilità per danno erariale in capo al Responsabile Unico del Procedimento per il mancato rispetto di suddetti termini (d. l. 76/2020).

Oltre a questi aspetti, il d. l. 76/2020 e il d. l. 77/2021 hanno prorogato, rispettivamente fino al 31 dicembre 2021 e fino al 30 giugno 2023, **l'applicabilità ai settori ordinari dell'istituto dell'inversione procedimentale per gli appalti aggiudicati con procedure aperte**. L'inversione procedimentale consente di dare precedenza alla valutazione delle offerte rispetto alla verifica della documentazione amministrativa presentata dall'operatore economico, riducendo la necessità della verifica al solo vincitore e diminuendo di conseguenza i tempi di chiusura della procedura di selezione. Seppur già inizialmente prevista dalla legge 55/2019 di conversione del d. l. 32/2019, l'inversione procedimentale ha avuto un forte incremento per gli appalti sopra la soglia comunitaria dopo il 2020. A conferma di un possibile impatto di tale istituto, il suo utilizzo più marcato corrisponde al periodo della riduzione statisticamente significativa dei tempi di aggiudicazione degli appalti in Italia.

Si osserva come i risultati di cui sopra si riferiscono esclusivamente alle procedure aperte e suggerirebbero la possibilità di ridurre i tempi di aggiudicazione degli appalti senza dover necessariamente adottare misure che impattano in modo negativo sul confronto concorrenziale. D'altra parte, il calo delle tempistiche nelle gare con procedure aperte comporta, a parità di condizioni, una riduzione del beneficio marginale di adottare altri tipi di procedura più semplificati ma caratterizzati da una minore trasparenza (come l'affidamento diretto).

In ogni caso, l'introduzione di vincoli legislativi difficilmente può avere effetti significativi sui tempi di aggiudicazione se non è accompagnata da un cambiamento nel modo in cui le stazioni appaltanti espletano le proprie procedure. Tempi di aggiudicazione più lunghi potrebbero infatti essere dovuti ad una minore attenzione o al minor tempo che responsabili e commissari dedicano allo svolgimento delle procedure di gara rispetto ad altre mansioni. Sotto tale punto di vista, le suddette previsioni normative fornirebbero il giusto incentivo ad un più celere procedimento.

Le pagine conclusive di questo documento discutono di tutte le altre possibili cause della maggiore inefficienza italiana, il cui effettivo impatto non può essere verificato. Tra queste può rientrare l'inferiore capacità amministrativa delle stazioni appaltanti italiane, come sottolineato dalla Commissione Europea. I fattori organizzativi sono tuttavia di difficile trattazione, data la mancanza di dati a disposizione. Uno studio di questo tipo richiederebbe per lo meno la raccolta di informazioni interpellando direttamente le stazioni appaltanti e altri *stakeholders* e interlocutori qualificati (e.g., tramite un'indagine conoscitiva).



1. Introduzione

Il documento ha lo scopo di valutare i motivi per cui le procedure di appalto aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa mostrano in Italia tempi di aggiudicazione più elevati di altri Paesi europei. L'analisi è svolta secondo il seguente *iter* logico:

- la sezione 2 presenta i dati utilizzati, ottenuti dalla piattaforma della Commissione Europea *Tenders Electronic Daily* ("TED") e descrive il processo di pulizia degli stessi;
- la sezione 3 fornisce informazioni preliminari sui tempi medi di aggiudicazione degli appalti ed evidenzia le differenze tra quanto osservato in Italia ed in altri Paesi europei;
- la sezione 4 analizza le ragioni di queste differenze attraverso analisi sia quantitative che qualitative ed è strutturata in quattro sottosezioni. La sottosezione 4.1 presenta un'analisi di correlazione, osservando quali tra le caratteristiche dei bandi pubblicati possono avere un effetto sui tempi di aggiudicazione. La sottosezione 4.2 studia nel dettaglio un campione delle comunicazioni presenti in TED alla ricerca di ulteriori differenze tra bandi italiani e francesi che possano spiegare tali differenze nei tempi di aggiudicazione. La sottosezione 4.3 evidenzia il possibile impatto di alcune modifiche normative intervenute in Italia nel 2020 sui tempi di aggiudicazione delle procedure. La sottosezione 4.4 discute brevemente di ulteriori fattori, organizzativi e non, che possono spiegare il fenomeno osservato, ma di cui non si dispone di dati;
- la sezione 5 conclude il lavoro.

Ulteriori dettagli sulle analisi svolte sono presentati in appendice.

2. I dati TED

Il corpo normativo dell'Unione Europea nell'ambito del *public procurement* prevede obblighi di trasparenza, che includono la pubblicazione di inviti a partecipare nei confronti dell'intera Unione per i bandi che superano determinate soglie di importo, così come indicate nella Direttiva 2014/24/UE per i settori ordinari e nella Direttiva 2014/25/UE per i settori speciali¹. Le informazioni sulle procedure sopra le suddette soglie di importo devono essere pubblicate nel "*Supplement to the Official Journal of the European Union*" (articolo 51 Direttiva 2014/24/UE e articolo 71 Direttiva 2014/25/UE) per poi essere raccolte e catalogate in diversi dataset. Tali dati sono gestiti dalla Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI della Commissione Europea ("DG GROW"). Per le analisi che seguono, sono stati scaricati i dati contenenti informazioni sui bandi pubblicati (c.d. "*contract notice*" o semplicemente "*notice*") e dati sulle corrispondenti aggiudicazioni (c.d. "*contract award notice*" o semplicemente "*award notice*")². In entrambi i casi sono state considerate le comunicazioni effettuate nel periodo 2018-2023. Di seguito si farà riferimento ai suddetti come "dati TED"³.

Come anche menzionato dalla stessa Commissione Europea, i dati sono riportati "*as is*" (pag. 2, documento della Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI in supporto ai dati TED⁴, di seguito semplicemente "Allegato ai dati TED"), ossia così come comunicati dalle stazioni appaltanti negli appositi moduli (c.d. "*standard forms*") ed in quanto tali è necessario sottoporli ad operazioni di "pulizia". La pulizia del dato si rende necessaria poiché le informazioni sulle *notice* e sugli *award* possono contenere errori o informazioni mancanti. Su questo secondo aspetto, si sottolinea che per l'analisi sui tempi di aggiudicazione è cruciale poter legare una data *notice* al relativo *award*,

¹ Tali soglie vengono aggiornate con frequenza biennale.

² Disponibili al [link](#).

³ TED csv dataset (2018-2023), Tenders Electronic Daily, Supplement to the Official Journal of the European Union. Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI, Brussels.

⁴ Documento "*TED(csv)_data_information_v3.6*", disponibile al [link](#).



raccolti da DG GROW in due dataset separati: in uno (quello delle *notice*, contenente le comunicazioni sulla pubblicazione delle gare) è riportata la data di scadenza per la presentazione delle offerte, nell'altro (quello degli *award*, contenente gli avvisi di aggiudicazione) è riportata la data di stipula del contratto. Per completezza è illustrato di seguito il procedimento adottato per predisporre i dati alle analisi future.

In primo luogo, l'analisi è stata circoscritta esclusivamente a quelle procedure il cui criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Pertanto, sono state filtrate, sia dalle *notice* che dalle *award notice*, tutte le procedure aggiudicate con il criterio del prezzo più basso⁵.

Inoltre, con riferimento alle comunicazioni inerenti alla pubblicazione del bando (*notice*):

1. sono state rimosse le osservazioni nelle quali non sono presenti informazioni chiave (data di scadenza per la ricezione di offerte, codice identificativo della *notice* e identificativo del lotto nel caso in cui la gara è registrata come avente più lotti);
2. è stata pulita l'indicazione dell'identificativo del lotto per migliorare il confronto con il dataset delle *award notice*. In particolare, sono stati rimossi caratteri con il punto, è stata rimossa la parola "lotto" laddove presente, è stato rimosso il termine "*unique*", laddove la gara riporta un unico lotto;
3. sono state rimosse tutte le osservazioni che non hanno nulla a che vedere con comunicazioni di pubblicazione del bando; in particolare, sono state considerate tutte le schede riferite ai soli bandi ordinari, ai bandi nel settore delle *utilities* e ai bandi nel settore della difesa e sicurezza⁶;
4. sono state rimosse tutte le procedure per le quali sono state fornite più comunicazioni che, pur avendo gli stessi identificativi in termini di *notice* e lotto, riportano informazioni tra loro discordanti⁷.

Per quanto riguarda il dataset della *award notice*, sono state effettuate le seguenti operazioni:

1. è stata pulito l'identificativo del lotto per migliorare il confronto con i dati sulle *notice*. Sono stati dunque rimossi caratteri con il punto, la parola "lotto" se presente e il termine "*unique*" laddove la gara riporta un unico lotto;
2. sono state rimosse osservazioni che non riportano informazioni sul lotto, nonostante la gara riguardi una pluralità di lotti;
3. sono state rimosse tutte le osservazioni che non hanno nulla a che vedere con le comunicazioni sull'aggiudicazione della gara, tenendo dunque solo le schede di aggiudicazione di bandi ordinari, dei bandi nel settore delle *utilities* e dei bandi nel settore della difesa e sicurezza⁸;
4. sono state rimosse tutte le procedure per le quali sono state fornite più comunicazioni che, pur avendo gli stessi identificativi in termini di *notice*, lotto, e aggiudicazione ("*award*"), riportano informazioni discordanti.

Infine, i due dataset sono stati uniti attraverso due chiavi: l'identificativo dell'*award notice* e l'identificativo del lotto. Il *match* è stato effettuato con successo per 854.374 aggiudicazioni, che sono state dunque ricondotte al bando corrispondente. Per il sottoinsieme di variabili comuni ai due dataset, si è deciso per comodità di tenere le informazioni come riportate nelle *award notice*. In proposito, è opportuno notare che molte aggiudicazioni non trovano corrispondenza con il rispettivo bando: i dati TED riportano nel periodo 2018-2023 circa 1.896.691 aggiudicazioni⁹ ma come sopra menzionato, soltanto 854.374 sono considerate nelle analisi che seguono¹⁰.

⁵ Per robustezza, alcune analisi preliminari sono state replicate anche per questo insieme di contratti. Si veda in proposito quanto menzionato nella sezione 3.

⁶ Schede 2, 5 e 17 presenti al [link](#). Sono quindi state rimosse le comunicazioni inerenti "avvisi di preinformazione" e "avvisi periodici indicativi nei settori di pubblica utilità".

⁷ Ad esempio, la *notice* numero "2018216469", con specifico riferimento al lotto numero 10, è ripetuta due volte, riportando valori discordanti alla voce "durata del contratto".

⁸ Schede 3, 6, e 18 presenti al [link](#).

⁹ Sempre con riferimento a procedure che adottano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

¹⁰ Per i motivi sopra precisati si tratta di uno dei numerosi limiti dei dati TED.



Il tempo di aggiudicazione è stato poi calcolato, per ciascun *award notice*, come la differenza tra la data di stipula del contratto e la data di scadenza per la presentazione delle offerte. Si sottolinea come nei dati TED non è inclusa né la data di aggiudicazione, né la data di pubblicazione del bando. In ogni caso, per semplicità di notazione, si parlerà in generale di “aggiudicazione” (in coerenza con la terminologia adottata dalla Commissione europea, che parla di “award”) e di “tempo di aggiudicazione”.

Tipicamente, la differenza tra la data di stipula e la data di scadenza per la presentazione delle offerte deve essere positiva, ma questo non è sempre il caso nell’ambito dei dati TED, per via di errori di compilazione dei moduli da parte della stazione appaltante. Al fine di evitare tali errori, sono stati pertanto scartati tutti gli *award* che presentano data di stipula antecedente rispetto alla data di scadenza delle offerte (si tratta di 5.167 osservazioni). In questo momento, sono stati inoltre esclusi gli *award* che riportano date di stipula non comprese tra il 2018 e il 2023 (5 osservazioni)¹¹.

Il dataset risultante comprende 849.202 osservazioni. Il Paese che ha registrato più aggiudicazioni è la Polonia (257.578), seguita da Francia (168.819), Spagna (92.284), Romania (64.016), Croazia (51.622), Germania (49.978), Ungheria (21.008), Olanda (18.374) ed Italia (17.532). L’inusuale distribuzione è dovuta a molteplici fattori: in primo luogo, una singola osservazione è rappresentata da un’univoca combinazione gara-lotto-aggiudicazione; pertanto, procedure suddivise in più lotti e nelle quali figurano molteplici aggiudicatari sono contate più volte. A scopo esemplificativo, le *notice* (ossia le gare) univoche presenti nei dati sono pari a 61.463 per la Francia, 60.513 per la Polonia e 7.490 per l’Italia. In secondo luogo, come indicato da DG GROW¹², nonostante i dati TED consistano generalmente di gare al di sopra delle soglie di rilevanza comunitaria, è presente un numero non trascurabile di procedure “sotto-soglia”. Sfortunatamente, non è agevole separare le due: questo perché anche la variabile indicante gli importi del bando presenta errori (problematica che rileva anche con riferimento alla sezione 4)¹³. L’approccio adottato è stato pertanto quello di effettuare le analisi più dettagliate su di un sotto-campione consistente nelle aggiudicazioni dei principali Paesi europei: Francia, Germania, Italia e Spagna. Per quanto precisato in precedenza, pertanto, i risultati dell’analisi vanno interpretati con una certa cautela.

Ulteriore elemento che richiede cautela è rappresentato dal fatto che alcune delle procedure avviate nel periodo considerato devono ancora essere aggiudicate. Ciò comporta un’incompletezza nei dati, particolarmente marcata con riferimento al 2023 e della quale si discuterà più nel dettaglio nelle sezioni successive. Pertanto, salvo indicato diversamente, le analisi che seguono utilizzano esclusivamente i dati di gare aggiudicate prima del 2023 (si tratta di 747.942 delle 849.202 osservazioni precedentemente considerate).

3. I tempi di aggiudicazione in Italia ed Europa

Propedeutica all’analisi dei motivi per cui in Italia si impiega più tempo ad aggiudicare bandi pubblici rispetto al resto dell’Europa, è la verifica dell’effettiva esistenza di tale discrepanza e la sua entità.

Considerando il dataset ottenuto a conclusione delle operazioni di pulizia di cui al punto precedente, risulta che in Italia nel periodo 2018-2022 i tempi medi di aggiudicazione sono pari a circa **279 giorni**. Di contro, i Paesi che hanno riportato nel TED più di 5.000 aggiudicazioni¹⁴ mostrano una media di **121 giorni**, ossia meno della metà. La differenza risulta ancora più marcata nei confronti di Francia e Germania, che riportano tempi medi pari rispettivamente a **102 e 84 giorni**; mentre

¹¹ Inoltre, ai fini delle analisi nella sezione 4 sono state corrette alcune variabili, seguendo le indicazioni dell’Allegato ai dati TED (pag. 13). In particolare, la variabile binaria indicante la presenza di accordi quadro (*framework agreement*) è stata impostata pari ad 1 anche nei casi in cui la parola chiave “*framework*” sia presente nel titolo o nella descrizione della *notice* e qualora la *notice* a cui l’aggiudicazione si riferisce sia stata registrata come *framework agreement*.

¹² Si veda in merito la descrizione di cui al [link](#).

¹³ Ad esempio, oltre il 10% delle aggiudicazioni in Germania si riferisce a bandi con valore pari ad 1 centesimo. Viceversa, in Francia sono indicate anche procedure che appaiono superare i 1.000 miliardi di euro.

¹⁴ Trattasi di una soglia arbitrariamente determinata, al fine di avere un campione più omogeneo, che non vada a considerare piccoli Paesi che solo di rado svolgono procedure rilevanti a livello comunitario.

più ridotte, ma pur sempre sostanziali, sono le discrepanze con la Spagna (**180 giorni**). Si tratta di differenze statisticamente significative¹⁵.

La maggiore efficienza nei tempi di aggiudicazione di Francia e Germania rispetto all'Italia si vede anche con le aggiudicazioni effettuate con il criterio del prezzo più basso. In Italia, il tempo medio di aggiudicazione di queste aggiudicazioni è di **195 giorni**, in Francia e Germania è rispettivamente di **95** e **54 giorni**, in Spagna di **145**. La Spagna risulta inoltre avere una media simile ai Paesi che hanno riportato nel TED più di 5.000 aggiudicazioni.

La Figura 1 illustra l'andamento negli anni dei tempi medi di aggiudicazione dei principali Paesi dell'Unione Europea, dal quale sembrerebbe tuttavia emergere una dinamica positiva per la situazione italiana. Infatti, nonostante nel 2018, 2019 e 2020 l'Italia impiegasse in media circa il triplo di Francia e Germania nell'espletare le procedure di aggiudicazione dei bandi pubblici, a partire dal 2021 i tempi sono andati a ridursi. Nel 2021 il valore raggiunto dall'Italia era infatti pari a 243 giorni¹⁶, mentre nel 2022 si è ridotto a 201 giorni¹⁷. Il miglioramento sostanziale osservato negli anni 2021 e 2022, quindi, ha contribuito a ridurre il divario con gli altri Paesi, ma senza eliminarlo del tutto¹⁸.

In proposito, è necessario notare che in tutte le analisi svolte per ottenere l'anno di riferimento di ciascuna gara è stata presa in considerazione la data di scadenza per la presentazione di offerte, non essendo indicata nel TED la data di pubblicazione del bando stesso. Ad esempio, un bando che prevede come termine per la presentazione di offerte la data del 18 luglio 2018, aggiudicato il 3 marzo 2019, avrà un tempo di aggiudicazione di 228 giorni. Tale valore contribuisce alla media calcolata nell'anno 2018, anno del termine della presentazione delle offerte. La scelta è giustificata dal fine che si pone questo documento, ossia quello di analizzare le cause del divario nei tempi di aggiudicazione, ponendo particolare attenzione alle informazioni disponibili sui bandi (e.g., criteri di aggiudicazione). Sotto questo punto di vista, risulta più opportuno associare ciascuna osservazione alla data più vicina alla pubblicazione del bando, tra le due date disponibili¹⁹. Tuttavia, tale decisione comporta degli svantaggi, specie con riferimento al calcolo dei tempi di aggiudicazione dell'anno 2023, la cui stima risulterà parzialmente distorta da un'incompletezza nei dati: non rientrano nel calcolo dei tempi una serie di procedure che proprio in luce di tempi di aggiudicazione più lunghi, pur avendo una data di scadenza all'interno dell'anno 2023, non sono state ancora aggiudicate. Si tratta di un problema statistico di c.d. "selezione campionaria", che diventa meno rilevante più l'analisi si allontana dall'anno finale del campione e che è tuttavia difficilmente evitabile: qualora fosse stata utilizzata come riferimento la data di stipula, sarebbero risultati incompleti i dati del 2018, il primo anno del campione. Questo è il motivo per cui, salvo diversamente indicato, sono state escluse dalle analisi le gare aggiudicate nel 2023. Trattasi di una soluzione parziale, dal momento che lo stesso problema impatta, seppur in misura minore, anche gli anni precedenti. Pertanto, è opportuno interpretare i risultati qui esposti con la dovuta cautela, ponendo più attenzione al metodo adottato e lasciando spazio ad una futura replica dell'analisi dopo un congruo periodo, idoneo a pervenire a dati più completi e affidabili.

¹⁵ Ciò è confermato da un "T-test" con il quale sono stati confrontati i tempi medi di aggiudicazione in Italia con quelli nel resto d'Europa.

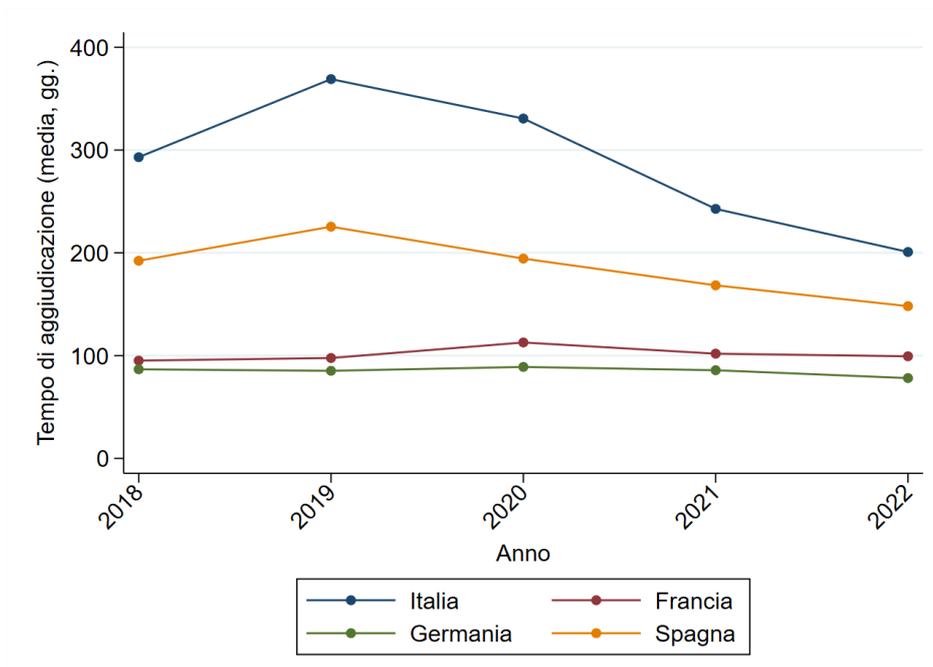
¹⁶ Contro i 168 giorni della Spagna, i 102 giorni della Francia e gli 86 giorni della Germania.

¹⁷ Contro i 148 giorni della Spagna, i 99 giorni della Francia e i 78 giorni della Germania.

¹⁸ La riduzione del divario con gli altri Paesi è riscontrabile anche nelle procedure aggiudicate con il criterio del prezzo più basso.

¹⁹ Alternativamente, si potrebbe considerare la data di comunicazione della *notice*. Tuttavia, vista la possibilità di ritardi nella comunicazione stessa, è stato ritenuto opportuno non attingere ad una terza informazione (oltre alla data di scadenza e a quella di stipula) che potrebbe contenere ulteriori errori e distorsioni.

Figura 1: Evoluzione dei tempi medi di aggiudicazione

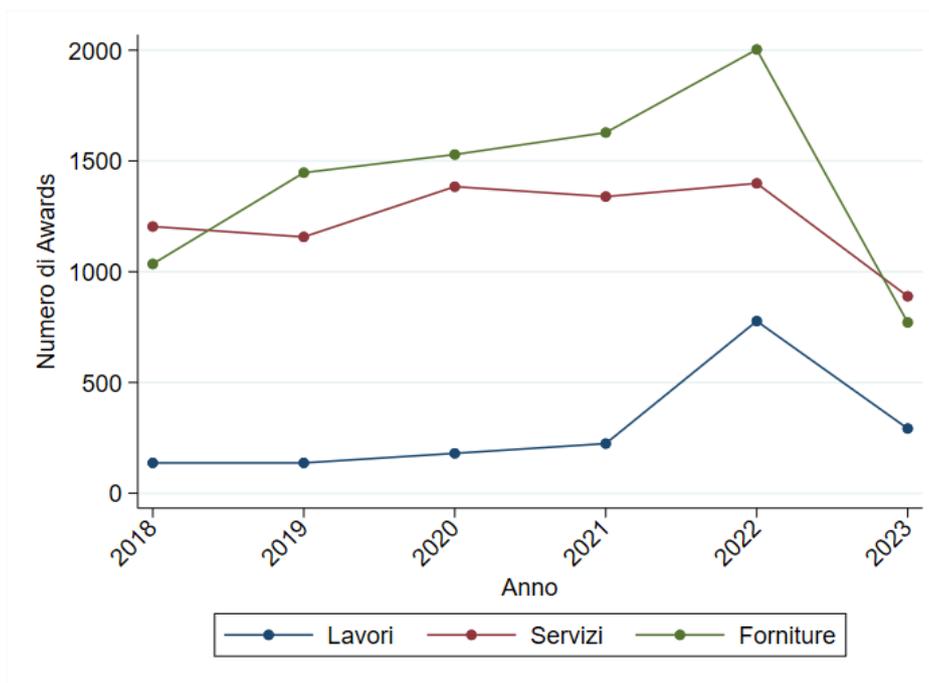


Fonte: elaborazioni ANAC su dati TED

Per avere una preliminare idea della robustezza dei risultati (con particolare riguardo al problema di selezione campionaria), si può osservare il numero di osservazioni facenti parte del campione, anno per anno. In proposito, la Figura 2 illustra l'evoluzione del numero di aggiudicazioni per tipo di contratto, focalizzandosi sugli appalti italiani. Effettivamente l'anno 2023 mostra una riduzione nel numero di *award*, presumibilmente dovuta all'effetto sopra discusso. D'altro canto, i valori relativi al 2021 e al 2022 si assestano su livelli più alti degli anni precedenti. Ciò potrebbe indicare che l'effetto della selezione campionaria in tale intervallo sia ben più ridotto e trascurabile e supporta la scelta di escludere il 2023 dall'ambito di questa sezione²⁰.

²⁰ Tuttavia, non è possibile averne la certezza esclusivamente sulla base della Figura 2. Questo perché è possibile che vi sia stato al contempo un aumento del numero delle aggiudicazioni negli anni 2021 e 2022 dovuto ad altri fattori.

Figura 2: Evoluzione del numero di aggiudicazioni per tipo di contratto per gli appalti italiani



Fonte: elaborazioni ANAC su dati TED

Un secondo aspetto rilevante è che l'andamento osservato nella Figura 1 si riferisce alla totalità delle aggiudicazioni raccolte nel TED, senza fornire distinzioni per la tipologia di contratto. Identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito di una procedura ad evidenza pubblica può comportare diverse valutazioni a seconda che il contratto in esame abbia ad oggetto un lavoro, un servizio o una fornitura. Pertanto, è opportuno verificare se il *trend* discusso rifletta un andamento simile tra le varie tipologie di contratti o se, concentrandosi su solo una di queste, si ottengono risultati differenti. Le figure che seguono offrono una vista in proposito.

La Figura 3 scompone l'evoluzione dei tempi medi di aggiudicazione in Italia, sempre nel periodo 2018-2022, considerando separatamente aggiudicazioni su lavori, servizi e forniture. L'andamento decrescente nei tempi di aggiudicazione è, specie a partire dal 2021, un elemento in comune tra le varie tipologie oggetto della gara. Vi sono, tuttavia, sostanziali differenze nei livelli. In particolare, per l'aggiudicazione di bandi aventi ad oggetto forniture, è stato impiegato in media un lasso di tempo maggiore, differenza questa che permane lungo tutto il periodo 2018-2022 e che raggiunge un picco nel 2019, quando i bandi per forniture riportano una media di circa 493 giorni, a fronte di 311 per i lavori e 220 per i servizi.

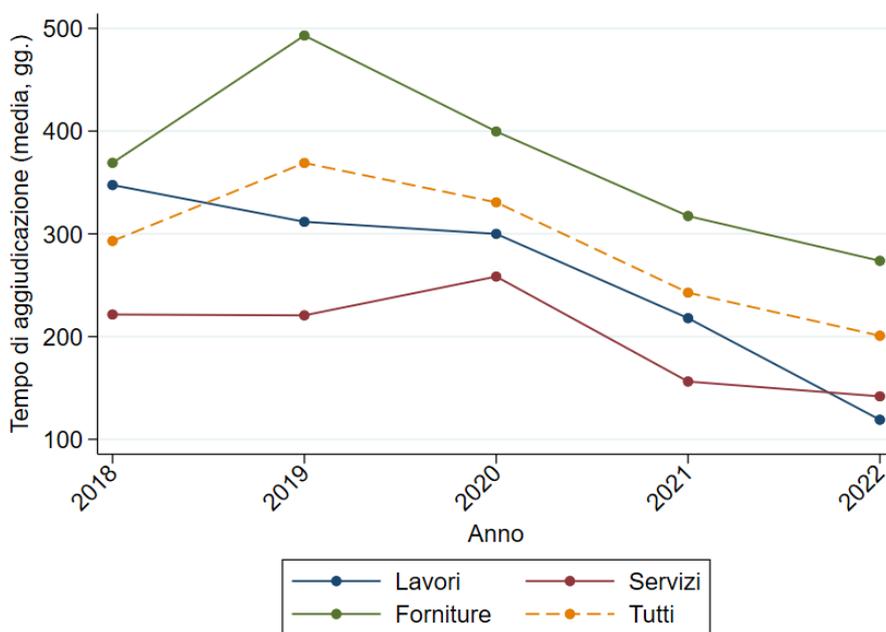
Tale risultato va tuttavia interpretato con cautela. Due, infatti, sono i *caveat* da tenere in considerazione. In primo luogo, occorre sottolineare come oggetto di analisi non sia l'intero universo delle gare rilevanti a livello comunitario, ma il sottoinsieme di procedure registrate nel TED, che prevedono come criterio di aggiudicazione l'offerta economicamente più vantaggiosa. Una possibile spiegazione del perché i contratti per forniture sembrino richiedere in Italia tempi di aggiudicazione mediamente più lunghi potrebbe risiedere nel fatto che le forniture con caratteristiche "più semplici" siano state aggiudicate con il criterio del minor prezzo. L'insieme qui analizzato, pertanto, potrebbe rappresentare quelle forniture la cui natura è più complessa e che richiedono quindi maggiore attenzione nella valutazione (e.g., l'acquisto da parte di ospedali o aziende sanitarie di macchinari con funzioni estremamente specializzate e peculiari)²¹.

In secondo luogo, le singole osservazioni da cui si parte per il calcolo della media fanno riferimento a combinazioni a livello di *notice-lotto-aggiudicazione*, pertanto una gara per cui sono state riportate 10 diverse aggiudicazioni con le stesse

²¹ Ulteriori considerazioni su questo tema sono effettuate nei paragrafi che seguono.

tempistiche ha un'influenza superiore sulla media di una gara con un'unica aggiudicazione. Per completezza, sono stati effettuati dei controlli sulla robustezza replicando i suddetti esercizi sia per un campione a livello di *notice*-lotto, sia a livello di singole *notice* (i.e., gare). Nonostante nel primo caso si ottengano risultati analoghi, nel secondo le gare ad oggetto forniture non sono più quelle che richiedono tempi medi più alti (primato che spetta invece ai lavori). Ciò è dovuto alla presenza di poche gare ove le forniture sono caratterizzate da una molteplicità di aggiudicazioni con tempistiche lunghe. A scopo esemplificativo, nell'anno 2019 sono registrate sul TED 1.447 aggiudicazioni per contratti di forniture in Italia, corrispondenti a 308 gare. Di queste, 57 sono le aggiudicazioni che riportano un tempo di aggiudicazione superiore ai 1.000 giorni, ma fanno riferimento a solo 4 *notice*. Come già menzionato, le analisi che seguono utilizzano il dataset a livello di *notice*-lotto-aggiudicazione; pertanto, è opportuno interpretarne i risultati con la dovuta cautela.

Figura 3: Andamento dei tempi medi di aggiudicazione in Italia, per tipo di contratto

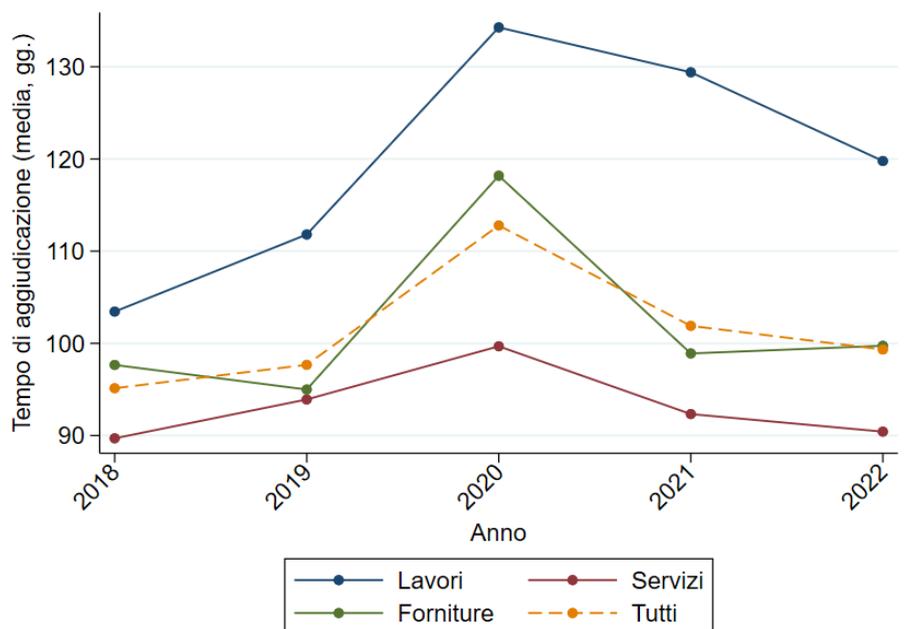


Fonte: elaborazioni ANAC su dati TED

La Figura 4 mostra la stessa scomposizione in lavori, servizi e forniture ma per la Francia. Confrontandola con la Figura 3, si può notare come l'Italia mostri dei tempi di aggiudicazione più alti per ogni tipologia di appalto. Pertanto, la maggiore "inefficienza" delle stazioni appaltanti italiane è una problematica che esula da uno specifico tipo di appalti e riguarda piuttosto la generalità degli stessi²².

²² Da notare, inoltre, che nel caso francese non sono le forniture a richiedere più tempo nell'espletamento della procedura, primato che invece spetta ai lavori. Pertanto, nella misura in cui in Italia e in Francia esistano criteri omogenei nel determinare se aggiudicare un bando sulla base del minor prezzo o dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i risultati della Figura 3 (i.e., la maggiore durata, in Italia, delle procedure ad oggetto forniture) non troverebbero spiegazione in una maggiore complessità delle forniture ivi considerate. Ma non è questo il caso: analizzando il numero di aggiudicazioni in Italia e Francia, si nota una palese eterogeneità: mentre nel caso italiano nel periodo 2018-2022 sono riportate 15.580 aggiudicazioni tramite l'offerta economicamente più vantaggiosa e 20.364 con il criterio del prezzo più basso, in Francia queste sono rispettivamente 150.455 e 4.117.

Figura 4: Andamento dei tempi medi di aggiudicazione in Francia, per tipo di contratto



Fonte: elaborazioni ANAC su dati TED

Infine, la Figura 5 e la Figura 6 offrono una prospettiva alternativa, mostrando la distribuzione dei tempi di aggiudicazione rispettivamente in Italia e Francia nell'intero periodo in esame, differenziando per oggetto del bando. Lo strumento grafico utilizzato è quello del *Boxplot*, che permette di fornire informazioni non solo sul livello ma anche sulla dispersione delle osservazioni. Pertanto, può essere utilizzato per controllare se i risultati osservati a livello di medie siano o meno influenzati da pochi valori estremi.

Ciascun grafico è composto da una "scatola" (o "box") nella quale sono contenute tutte le osservazioni tra il 25° ed il 75° percentile e che indica altresì la mediana di ciascuna distribuzione. Le linee verticali (c.d. "whiskers") rappresentano invece l'intervallo che contiene osservazioni con valori non anomali²³. Valori estremi (c.d. "outliers") sono infine indicati con punti al di sopra (o al di sotto) dei whiskers.

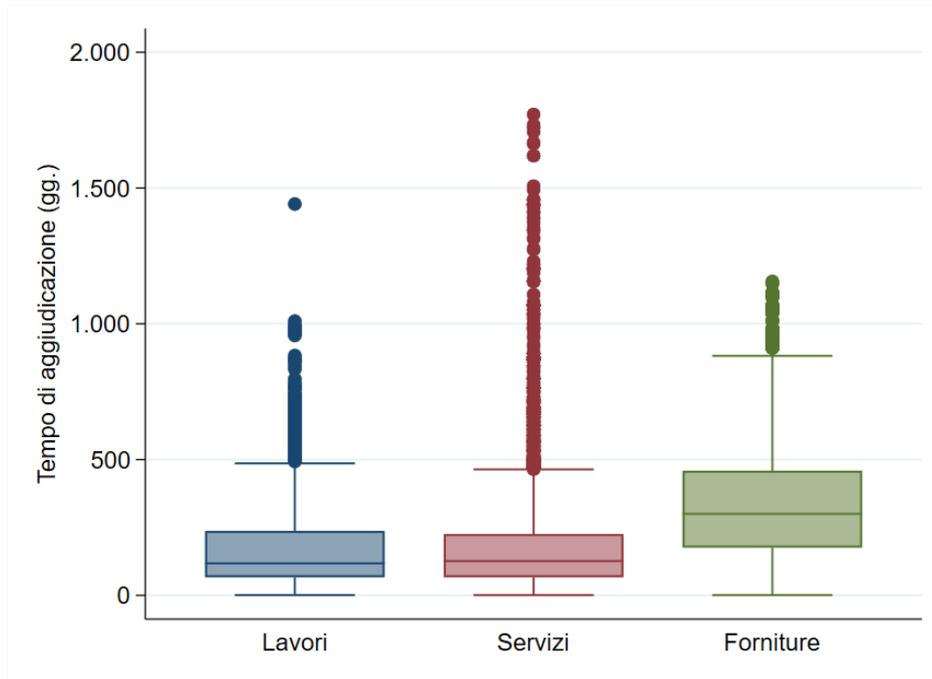
La Figura 5 e la Figura 6 mostrano che la maggiore inefficienza delle stazioni appaltanti italiane nell'aggiudicazione dei bandi osservata a livello di medie non è soltanto il risultato di pochi casi estremi ma è un *pattern* osservabile sotto più dimensioni. Infatti, non solo i tempi medi di aggiudicazione in Italia sono superiori a quelli registrati in Francia, ma anche la loro dispersione è maggiore. In altre parole, i bandi francesi registrati in TED sono aggiudicati con tempi medi più bassi e in maniera più "consistente", laddove nel caso italiano si osserva una maggiore eterogeneità²⁴.

²³ In particolare, sono considerati anomali tutti i valori maggiori del 75° percentile più 1,5 volte il *range* interquartile, o minori del 25° percentile più 1,5 volte il *range* interquartile. In altre parole, la linea orizzontale superiore di ciascun grafico è situata ad un valore pari al limite superiore del *box* cui si aggiunge l'altezza del *box* stesso moltiplicata per 1,5.

²⁴ Simili considerazioni sono valide se si confrontano, all'interno dell'Italia, le aggiudicazioni per bandi con oggetti diversi: non solo le forniture riportano tempi mediamente più alti, ma sono soggette anche ad una maggiore dispersione rispetto a lavori e servizi.

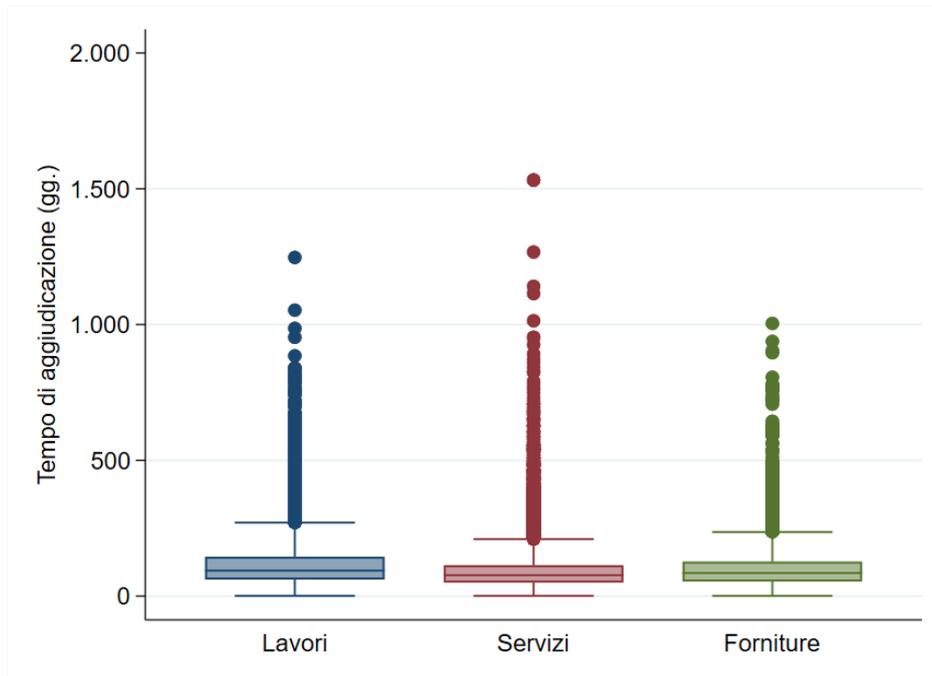


Figura 5: Distribuzione dei tempi medi di aggiudicazione in Italia, per tipo di contratto, 2018-2022



Fonte: elaborazioni ANAC su dati TED

Figura 6: Distribuzione dei tempi medi di aggiudicazione in Francia, per tipo di contratto, 2018-2022



Fonte: elaborazioni ANAC su dati TED



4. Le ragioni delle differenze

Nella sezione precedente sono state evidenziate due caratteristiche chiave dei bandi registrati nel TED:

- In Italia le aggiudicazioni impiegano mediamente più tempo rispetto al resto d’Europa (in media circa 195 giorni in più rispetto alla Germania, 177 rispetto alla Francia e 99 rispetto alla Spagna);
- In Italia si è tuttavia registrato un andamento decrescente nei tempi di aggiudicazione negli ultimi anni.

In questa sezione si analizzano le possibili cause sottostanti a tali andamenti nei limiti della disponibilità dei dati. In particolare, la sezione 4.1 utilizza i dati presenti nel TED per effettuare un’analisi quantitativa. Nella sezione 4.2 si analizzano tutte le informazioni riportate nei bandi e nelle aggiudicazioni, ivi incluse informazioni di natura più qualitativa che non è stato possibile includere nell’analisi precedente, comparando bandi e relative aggiudicazioni di contratti con caratteristiche simili in Italia e Francia. La sezione 4.3 riconduce il calo dei tempi di aggiudicazione in Italia ad alcune modifiche legislative avvenute nel 2020. Infine, la sezione 4.4 discute di possibili spiegazioni alternative del perché in Italia si impieghi più tempo per l’aggiudicazione di bandi pubblici, che però non possono essere facilmente validate per mancanza di dati.

4.1. Analisi quantitativa

Finora, è stata illustrata una significativa differenza nei tempi di aggiudicazione degli appalti in Italia e nel resto d’Europa (e più nello specifico in Italia rispetto agli altri Paesi più popolosi dell’Unione Europea, quali Francia, Germania e in misura minore Spagna). Questa sezione ricerca le possibili cause di tali discrepanze nelle informazioni fornite nei dati TED.

Lo strumento adottato è quello dell’analisi di regressione. Questa permette di analizzare l’effetto di una o più variabili “X” (c.d. “variabili indipendenti”) su una variabile “Y” (c.d. “variabile dipendente”), mettendole in relazione tramite un modello semplificato (solitamente di tipo lineare). In questo caso, lo scopo è quello di analizzare l’effetto sui tempi di aggiudicazione (che quindi rappresenta la variabile dipendente) di una serie di fattori desumibili dai dati TED, ad esempio la durata del contratto, il valore della procedura, se è stata utilizzata o meno l’asta elettronica e, ovviamente, se il bando è stato emanato da una pubblica amministrazione italiana. In particolare, l’inclusione di più variabili indipendenti permette di stimare l’effetto su Y di un singolo “regressore” X **a parità di tutti gli altri fattori inclusi nel modello**. Si consideri ad esempio il modello di regressione lineare che segue:

$$\text{Tempo di aggiudicazione}_i = \beta_0 + \beta_1(\text{Numero di offerte}_i) + \beta_2(\text{Valore}_i) + u_i. \quad (1)$$

L’Equazione 1 mette in relazione i tempi di aggiudicazione dei bandi (variabile dipendente) con il numero di offerte ricevute e con il valore del bando stesso (variabili indipendenti). L’equazione assume, altresì, che questa relazione sia di tipo lineare. I coefficienti β_1 e β_2 rappresentano gli effetti di ciascuna delle variabili indipendenti sui tempi di aggiudicazione. Pertanto, un aumento unitario nel numero di offerte ricevute è associato, a parità di valore del bando, a un incremento di β_1 giorni nel tempo di aggiudicazione (simile interpretazione può essere data a β_2). Il termine β_0 è una costante, che per il momento non rileva ai fini dell’interpretazione. Il termine di errore è rappresentato da u_i , che cattura il fatto che la relazione tra la Y e le X non è esattamente lineare ed include eventuali fattori non considerati nel modello.

L’analisi di regressione permette di raggiungere un duplice obiettivo:

- controllare che i maggiori tempi di aggiudicazione in Italia non siano esclusivamente dovuti ad una diversa composizione nel tipo di bandi svolti (ad esempio, se si impiegasse mediamente più tempo nell’aggiudicazione di bandi per forniture ed al contempo l’Italia effettuasse un numero superiore di procedure aventi tale oggetto rispetto agli altri Paesi, la discrepanza nelle tempistiche non sarebbe da attribuire ad un’inefficienza della pubblica amministrazione italiana, bensì ad una semplice differenza nella composizione dei bandi registrati nel TED);



- identificare quali variabili sono maggiormente correlate, a parità di altre condizioni, ad un incremento nei tempi di aggiudicazione, che pertanto ne potrebbero rappresentare delle possibili cause²⁵.

La Tabella 1 mostra in maniera sintetica i risultati delle regressioni svolte. In particolare, sono presentati due modelli alternativi. In entrambi i casi la variabile dipendente è rappresentata dal tempo di aggiudicazione, mentre le variabili indipendenti, il cui effetto si vuole analizzare, sono indicate nelle righe. Sono state incluse: una variabile binaria indicante se il bando è italiano oppure no, la durata del contratto da sottoscrivere, il numero di lingue in cui possono essere inviate le offerte, il valore del bando (in milioni di euro), il numero di lotti, il numero di offerte ricevute, il tipo di contratto (i.e. se ha per oggetto servizi, lavori o forniture) ed altre variabili binarie che assumono valore pari ad 1 se una determinata condizione è soddisfatta (e.g. se sono accettate delle varianti) e 0 nel caso contrario. Infine, sono incluse sinteticamente sotto la voce “effetti fissi” una serie di ulteriori variabili delle quali si è tenuto conto nell’analisi ma il cui coefficiente non è oggetto di considerazioni per diverse ragioni. La differenza tra i due modelli giace nel fatto che tra gli effetti fissi del Modello 2 è incluso il codice CPV (“*Common Procurement Vocabulary*”) che fornisce un dettaglio dell’oggetto del contratto. Pertanto, i valori di cui alla rispettiva colonna sono da interpretarsi come gli effetti di una specifica variabile sui tempi di aggiudicazione, a parità non solo della tipologia della stazione appaltante (così come classificata nel TED) o dell’anno di riferimento, ma anche a parità dell’oggetto del contratto²⁶.

Entrambi i modelli considerano un campione che corrisponde all’insieme di aggiudicazioni descritto nella sezione 2, con riferimento esclusivo ai bandi pubblicati nei principali Paesi europei: Italia, Francia, Germania e Spagna. Inoltre, sono considerate esclusivamente le aggiudicazioni che si sono svolte tramite la procedura aperta²⁷.

²⁵ Preme sottolineare l’importanza di non giungere a conclusioni affrettate nell’interpretare un coefficiente significativo come indicativo di causalità. Infatti, difficilmente tutte le variabili rilevanti possono essere incluse in un modello e talvolta sono proprio tali elementi non misurati (c.d. “variabili omesse”) le vere cause del fenomeno analizzato. Questo è solo uno dei problemi dai quali occorre guardarsi nell’effettuare un’analisi di regressione (tra gli altri, selezione campionaria e l’adozione di una specificazione errata del modello).

²⁶ Ulteriore cautela occorre nell’analisi dei risultati del Modello 2, dal momento che nei dati sono presenti ben 4.622 diversi codici CPV. Dunque, il numero di aggiudicazioni per CPV potrebbe essere in molti casi troppo piccolo per fornire stime affidabili.

²⁷ In ogni caso queste rappresentano la quasi totalità delle *notice* pubblicate da Italia, Germania, Francia e Spagna.



Tabella 1: Modelli di regressione

	Modello 1	Modello 2
Bando italiano	143.7***	110.7***
Durata del contratto (mesi)	0.297***	0.222***
Numero di lingue	15.67***	9.058***
Valore (milioni di euro)	9.97e-07	-6.28e-06
Numero di lotti	0.682***	0.311***
Offerte ricevute	0.964***	0.727***
Tipo di contratto (base Servizi)		
Forniture	30.19***	7.982***
Lavori	16.65***	7.604**
Variabili binarie		
Sono accettate varianti	-21.31***	-18.90***
Soggetto a rinnovi	-0.877*	-5.650***
Bando ricorrente	15.20***	16.53***
Aggiudicato ad un gruppo	17.00***	15.20***
Possibili subappalti	-0.381	0.487
Joint Procurement	-5.069***	-3.506***
Centrale di committenza	2.173*	10.21***
Global Procurement Agreement	-45.83***	-33.65***
Finanziato da UE	13.33***	11.32***
Asta elettronica	-55.98***	-30.28***
Procedura accelerata	-25.26***	-16.50***
Framework Agreement	2.011***	2.143***
Specificazione del modello		
Costante	198.2***	167.6***
Altri effetti fissi	Anno, Tipo stazione appaltante	Anno, Tipo stazione appaltante, CPV
Numero di osservazioni	263,063	262,278
R ²	0.202	0.369

Fonte: elaborazione ANAC su dati TED

Il valore più importante nella Tabella 1 è indicato nella prima riga e mostra che, **anche a parità di altre condizioni** (durata del contratto, valore, tipologia di contratto, tipologia di stazione appaltante, etc.), **in Italia si impiega più tempo** per l'aggiudicazione dei bandi (l'Italia è associata a tempi più alti di circa **144 giorni** rispetto agli altri Paesi, che diventano 111 se si ragiona anche a parità di CPV). Si tratta altresì di un valore statisticamente significativo, come indicato dagli asterischi che accompagnano ciascun valore²⁸.

Seguono una serie di ulteriori variabili, quali la durata dei contratti e l'importo. Non tutte hanno necessariamente delle implicazioni in termini di *policy* (e.g., le stazioni appaltanti non possono controllare il numero di offerte ricevute) e pertanto sono da interpretare come c.d. "variabili di controllo", ossia variabili di cui non siamo particolarmente interessati a calcolarne l'effetto sui tempi di aggiudicazioni, ma che sono incluse nel modello per garantire che i coefficienti a cui siamo veramente interessati (come quello della variabile "Bando italiano") misurino effettivamente un impatto "a parità

²⁸ Il numero di asterischi indica il livello di significatività del coefficiente: maggiore il numero di asterischi, maggiore la significatività, tre asterischi rappresentano un livello di significatività dell'1% (pertanto l'ipotesi che non vi siano effetti viene rigettata), due asterischi corrispondono al 5% ed uno al 10%. Assenza di asterischi indica assenza di significatività: in tali casi non si può rigettare l'ipotesi che la variabile in esame non ha effetto alcuno sui tempi di aggiudicazione.



di altre condizioni". In ogni caso, si ritiene utile fornire una breve descrizione dei risultati anche con riferimento a suddette variabili.

Contratti di durata più lunga richiedono tempi più lunghi (circa 3-4 giorni per contratti più lunghi di 12 mesi). Questo potrebbe corrispondere ad una maggiore cautela adottata dalla commissione nell'effettuare le proprie valutazioni laddove le decisioni prese vincolano le amministrazioni per un periodo più ampio. Sotto il medesimo punto di vista sorprende invece il risultato per cui bandi con importi maggiori, sempre a parità di altre condizioni, non sembrano essere caratterizzati da tempi di aggiudicazione più lunghi (entrambe le specificazioni presentano coefficienti non significativi e, in ogni caso, prossimi allo zero). Una possibile spiegazione risiede nel fatto che nei dati TED figurano di norma informazioni solo sulle procedure a rilevanza comunitaria. Ne segue che, salvo eccezioni, oggetto di analisi sono stati principalmente quei bandi che superano determinate soglie di importo e non l'intero panorama delle aggiudicazioni dei Paesi considerati. Pertanto, il risultato di cui alla Tabella 1 non necessariamente ha validità anche nel caso si consideri un campione più ampio comprendente tutte le gare effettuate in Europa, ivi incluse quelle con importi ben al di sotto della soglia comunitaria. Inoltre, come rappresentato nella sezione 2, i dati riferiti all'importo del bando non sono esenti da errori di registrazione, ragion per cui particolare cautela deve essere adottata nel dare un significato particolare ai valori indicati dalla Tabella 1.

Maggiore è il numero di offerte ricevute, maggiori i tempi di aggiudicazione (in particolare ogni offerta aggiuntiva è associata ad un incremento di circa 1 giorno): risultato questo prevedibile. Impatto ancora maggiore è riscontrato nei casi in cui i bandi prevedano la possibilità di presentare offerte anche in lingue diverse da quella del Paese di origine (ogni lingua in più comporta incrementi nei tempi dai 9 ai 16 giorni, a seconda del modello considerato).

Per quanto riguarda il tipo di contratto, il Modello 1 riporta conclusioni simili a quanto illustrato dalla Figura 3: bandi per forniture impiegano in media 30 giorni in più rispetto ai bandi per servizi, mentre, sempre rispetto a bandi per servizi, le procedure con oggetto lavori impiegano 17 giorni in più²⁹.

Le righe successive fanno riferimento a variabili binarie, che assumono valori pari a 1 se i bandi hanno determinate caratteristiche. Alcune tra queste forniscono possibili implicazioni in termini di quali scelte adottare ai fini di ridurre i tempi di aggiudicazione. In particolare, **l'utilizzo dell'asta elettronica è associato ad aggiudicazioni mediamente più veloci**, di **56 giorni** se si considera la prima specificazione, di 30 se si effettua un confronto anche a parità di CPV. Anche le **procedure accelerate**³⁰ presentano una riduzione sostanziale nei tempi (dai 17 ai 25 giorni)³¹. Infine, statisticamente significativo, seppur di minor dimensione, è anche l'effetto del **joint procurement**: bandi emanati da più pubbliche amministrazioni che operano congiuntamente riportano tempi di aggiudicazione inferiori, di 4-5 giorni³².

Parallelo al tema del *joint procurement* è il ruolo ricoperto dalle centrali di committenza nello svolgere procedure per conto di altre pubbliche amministrazioni. A tal proposito, entrambi i modelli presentano dei coefficienti positivi, indicando

²⁹ La stessa interpretazione non può essere data ai coefficienti di cui al Modello 2, in quanto il suddetto modello prende in considerazione anche le singole CPV, che forniscono, seppur in maniera più dettagliata, anche informazioni sulla tipologia di contratto.

³⁰ Trattasi di procedure che prevedono specifici casi di urgenza, con la riduzione dei termini intercorrenti la data di pubblicazione del bando e la data di scadenza per la ricezione delle offerte (cfr. ad esempio l'attuale art. 71 comma 3, d. lgs. 36/2023).

³¹ Si ribadisce al riguardo che i tempi di aggiudicazione sono calcolati sulla base della differenza tra la data di stipula e la data di scadenza per la presentazione delle offerte. Pertanto, la riduzione dei termini per la ricezione delle offerte motivate da ragioni di urgenza non impatta direttamente sull'analisi svolta nel presente documento. Tuttavia, sono indubbiamente indicativi di situazioni in cui la stazione appaltante ha necessità di operare con celerità. L'impatto significativo sui tempi delle procedure accelerate, che implicano una situazione di urgenza, sembra pertanto avvalorare l'importanza dei fattori organizzativi ipotizzati. In tal caso, che una oggettiva situazione di urgenza incentiva la stazione appaltante a comprimere i tempi della procedura attraverso comportamenti organizzativi che sarebbero tuttavia possibili anche in una situazione ordinaria (i componenti della Commissione di gara, ad esempio, potrebbero dedicare in via esclusiva o largamente preponderante il proprio tempo alle attività della Commissione piuttosto che alle altre attività lavorative, concludendo così prima i lavori).

³² Ne sono esempi insieme di aziende sanitarie o comuni che acquistano congiuntamente lavori, servizi, o forniture. Si veda in proposito G. Arachi, D. Assisi, B. Cesi, M. G. Giuranno, & F. Russo (2024). Intermunicipal cooperation in public procurement. *Regional Studies*, 1-19.

quindi che i bandi emessi da centrali di committenza sono caratterizzati da tempi più lunghi. Questo mostra un importante *caveat* al quale sono soggetti tutti i risultati fin qui presentati: l'attribuzione di un'interpretazione causale ai coefficienti ottenuti è condizionata, tra i vari requisiti dell'analisi di regressione, all'assenza di c.d. "variabili omesse", ossia variabili che hanno al contempo un'influenza sulla variabile dipendente e che sono correlati con i regressori. Nel caso in questione, dai dati TED non sono reperibili informazioni che possano appropriatamente riflettere la "complessità" di una gara. È ragionevole assumere che bandi con oggetti più complessi richiedano un maggior lasso di tempo per poter valutare accuratamente le diverse offerte. Allo stesso tempo, sono questi i bandi per cui l'utilizzo di centrali di committenza è più appropriato. In effetti, è previsto che in determinati casi le pubbliche amministrazioni debbano necessariamente fare ricorso a una di esse (e.g. Consip). Rappresentativo a tal proposito è il caso di beni ad uso sanitario, per i quali, ad esempio, secondo quanto previsto dall'art. 9, comma 3, del d.l. n. 66 del 24 aprile 2014, con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuate categorie merceologiche e soglie di importo per cui sorge l'obbligo di rivolgersi ai soggetti aggregatori (si veda D.P.C.M. del 24 dicembre 2015, aggiornato con D.P.C.M dell'11 luglio 2018). Pertanto, i valori positivi associati alla variabile "Centrali di committenza" non necessariamente indicano una maggiore inefficienza di queste istituzioni rispetto alle altre stazioni appaltanti.

Tra le altre variabili, emblematico è il risultato per cui bandi segnalati nel TED come essere "ricorrenti" presentino tempi più lunghi, dal momento che l'intuizione economica suggerirebbe diversamente. Al contrario, sono aggiudicati più velocemente bandi che permettono l'inserimento di varianti e quelli che rientrano nell'ambito del *Global Procurement Agreement*. Non vi sono differenze statisticamente significative nelle tempistiche se il contratto può essere soggetto a rinnovi o meno e se è prevista la possibilità di subappaltare³³. Infine, la presenza di finanziamenti da parte dell'Unione Europea è collegata a un incremento di circa 11-13 giorni nei tempi di aggiudicazione (forse a riflettere una maggiore cautela nello svolgimento della procedura), così come positiva è la differenza osservata nei bandi che sono stati aggiudicati ad una pluralità di operatori economici (dai 15 ai 17 giorni).

Tuttavia, occorre sottolineare come non tutti i risultati di cui sopra sono robusti all'utilizzo di campioni diversi. In particolare, l'analisi della Tabella 1 è stata effettuata considerando esclusivamente i bandi pubblicati in Italia, Francia, Germania e Spagna. Di contro, nell'Appendice 6.1 sono replicati i due modelli includendo in un caso tutti i Paesi che hanno riportato nel periodo 2018-2022 più di 5.000 aggiudicazioni, in un altro l'intero universo dei dati TED³⁴. In entrambe le variazioni il coefficiente associato all'utilizzo dell'asta elettronica diventa positivo. Ciò può essere dovuto all'omissione di variabili in grado di catturare ulteriori differenze tra l'Italia e Paesi più piccoli che al contempo utilizzano estensivamente lo strumento dell'asta elettronica. In questa sede, si ritiene opportuno concentrarsi sulle differenze tra Italia, Francia, Germania e Spagna, Paesi più simili tra loro per dimensioni demografiche ed economiche, lasciando spazio in appendice ad eventuali specificazioni alternative.

In ogni caso, la principale conclusione che si può trarre dalla Tabella 1 è come, **anche tenuto conto di tutte le variabili sopra descritte, permane una sostanziale differenza tra l'Italia ed i restanti Paesi** (nello specifico Francia, Germania, e Spagna). Si tratta peraltro di una differenza considerevole, che non scende, in nessuna delle due specificazioni, al di sotto dei 110 giorni (ed estremamente robusta anche alla scelta di campioni alternativi). Se si vuole dunque risalire alle cause delle discrepanze osservate, occorre guardare oltre le variabili riportate nella tabella. Questo è lo scopo delle sezioni successive.

4.2. Analisi dettagliata delle *notice*

Nella sezione precedente è stato mostrato come, anche a parità di una serie di condizioni (elencate nella Tabella 1), l'Italia impieghi mediamente più tempo nello svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica. Tuttavia, nella suddetta analisi

³³ In particolare, la specificazione alternativa presenta un coefficiente negativo e significativo associato alle procedure dove è prevista la possibilità di rinnovare il contratto.

³⁴ Così come ottenuti al termine delle operazioni di pulizia di cui *supra*.



sono stati considerati esclusivamente dati di natura prettamente quantitativa, ossia esprimibili in maniera sintetica tramite un numero, ed in quanto tale utilizzabili all'interno di un modello di regressione. D'altro canto, queste non rappresentano la totalità delle informazioni contenute nelle *notice*, che possono contenere anche una descrizione dell'appalto, i criteri di aggiudicazione ed altre informazioni complementari.

Ne segue che, per completezza, è opportuno analizzare l'interezza delle informazioni disponibili nelle *notice* e non solo quelle di carattere più quantitativo. Tale analisi di carattere qualitativo richiede una lettura manuale delle comunicazioni, che pertanto non può essere effettuata sull'intero database TED. Sorge, quindi, una duplice necessità, ossia quella di:

- selezionare un sotto-campione delle aggiudicazioni da analizzare nel dettaglio;
- confrontare bandi italiani e stranieri che possono essere considerati "omogenei" (e.g., hanno lo stesso oggetto), ma che contemporaneamente presentano delle discrepanze nei tempi di aggiudicazione.

A tal proposito, è stato adottato il seguente procedimento:

1. è stato sviluppato un modello di regressione lineare analogo a quanto mostrato nella Tabella 1, dove la variabile dipendente è rappresentata dai tempi di aggiudicazioni e le variabili dipendenti una serie di informazioni quantitative presenti nei dati (per motivi di sintesi si rimanda all'Appendice 6.2 per una descrizione del modello). In questo caso non è stata inserita una variabile che indica se i bandi siano di stazioni appaltanti italiane o meno: lo scopo, infatti, è quello di raggruppare i bandi aventi "simili" caratteristiche, ossia bandi che, ignorando il Paese di origine, ci si può aspettare abbiano gli stessi tempi di aggiudicazione;
2. sulla base del modello di cui sopra sono stati generate delle predizioni sul tempo di aggiudicazione di ciascun bando (di seguito si parlerà di "tempo atteso di aggiudicazione");
3. sono stati individuati degli intervalli sulla base del tempo atteso di aggiudicazione, così da poter raggruppare le procedure che secondo quanto predetto dal modello ci si aspetta siano aggiudicati in uno stesso lasso di tempo (dai 60 ai 79 giorni, dagli 80 ai 99 giorni e così via);
4. le *notice* e le aggiudicazioni sono state classificate in gruppi omogenei (o "*cluster*"), caratterizzati da: stesso codice CPV, stessa tipologia di stazione appaltante, stessa procedura di aggiudicazione, stesso oggetto del bando (lavori, servizi e forniture) ed un simile tempo atteso di aggiudicazione;
5. sono stati scartati i *cluster* contenenti un numero di aggiudicazioni ritenuto insufficiente³⁵;
6. da un sotto-insieme casuale dei rimanenti *cluster* sono state selezionate due coppie di *notice* italiane ed estere per l'analisi dettagliata.

Benché possa apparire complesso, il procedimento di cui sopra risponde ad una logica ben precisa: la Tabella 1 ha mostrato che, anche a parità di determinate caratteristiche, le procedure italiane sono aggiudicate con tempi medi maggiori di quelle estere. Lo scopo di questa sezione è verificare se questa discrepanza possa essere spiegata da altre informazioni presenti nelle *notice* che, per via della loro natura "qualitativa", non sono state incluse nell'analisi precedente e richiedono una lettura approfondita. I punti 1, 2, e 3 soddisfano la finalità di raggruppare i bandi che hanno caratteristiche simili, secondo le quali ci si aspetterebbero tempi di aggiudicazione omogenei. Nella realtà, e come evidenziato dalla Tabella 1, così non è: in Italia, anche a parità di altre condizioni, si impiega più tempo nella selezione di un vincitore. Ciò è riflesso dal fatto che tendenzialmente anche all'interno dei singoli *cluster* di cui al punto 4, le aggiudicazioni in Italia avvengono con tempi più alti di quanto predetto dal modello, mentre l'opposto è vero per Francia e Germania. Pertanto, l'idea è quella di "pescare" delle coppie di procedure (italiane ed estere) da questi gruppi e verificare se la discrepanza nei tempi può essere spiegata da altre informazioni di carattere più descrittivo presenti nelle *notice*. Limitatamente a quanto sopra descritto, si è ritenuto utile includere anche le gare riferite al 2023: da un lato il problema di selezione campionaria non rileva per l'analisi qui presentata, dall'altro, più alto è il numero di bandi considerati, più sono le informazioni che se ne possono trarre.

³⁵ In particolare, non sono stati considerati i *cluster* in cui figurano meno di 10 aggiudicazioni di stazioni appaltanti italiane e meno di 10 aggiudicazioni di stazioni appaltanti estere.



Al netto della scrematura di cui al punto 5, risultano un totale di 9.654 aggiudicazioni, raggruppate secondo i suddetti criteri di “omogeneità” in **47 cluster** diversi. La Tabella 2 che segue ne mostra un esempio ristretto. Le prime cinque colonne presentano le caratteristiche condivise da tutti i bandi all’interno di ciascun *cluster*: il codice CPV, il tipo di contratto, la procedura adottata, la tipologia di stazione appaltante così come classificata nei dati TED e l’intervallo in cui ricade il tempo atteso di aggiudicazione, secondo quanto previsto dal modello di cui sopra. La sesta colonna rappresenta il numero progressivo utilizzato per identificare il *cluster*. Le restanti colonne indicano, invece, il tempo medio di aggiudicazione effettivamente registrato, rispettivamente dai bandi italiani e quelli esteri.

Tabella 2: Esempio di cluster e corrispondenti caratteristiche

CPV	Oggetto	Procedura	Tipo SA	Tempo atteso (gg.)	N° cluster	Tempo medio Italia	Tempo medio estero
33140000	Forniture	Aperta	Altro	Tra 180 e 199	2	895	205
33696500	Forniture	Aperta	Ente di diritto pubblico	Tra 140 e 159	4	192	130
45000000	Lavori	Aperta	Ente di diritto pubblico	Tra 140 e 159	5	615	90
45233141	Lavori	Aperta	Autorità regionale o locale	Tra 140 e 159	6	198	93
66510000	Servizi	Aperta	Altro	Tra 60 e 79	24	136	74
77310000	Servizi	Aperta	Autorità regionale o locale	Tra 80 e 99	33	189	80
90500000	Servizi	Aperta	Autorità regionale o locale	Tra 80 e 99	40	144	63

Fonte: elaborazione ANAC su dati TED

Si può notare come nei *cluster* selezionati la media italiana si pone al di sopra del valore registrato dagli altri Paesi europei (Francia, Germania, e Spagna) ed anche al di sopra di quanto predetto sulla base di caratteristiche osservabili nei dati TED. Si consideri, ad esempio, la riga 6 (CPV 77310000). In tale *cluster* sono inclusi tutti i bandi che hanno per oggetto “Servizi di piantagione e manutenzione di zone verdi”, che sono altresì stati svolti da un’autorità o ente di tipo locale (e.g., Comune, Provincia, Regione) tramite procedura aperta e che per via di quanto riportato nel TED si predice dovrebbero impiegare tra gli 80 ed i 99 giorni. Al contrario, i bandi italiani presenti in tale *cluster* hanno registrato un tempo medio di aggiudicazione ben superiore, pari a 189 giorni, laddove i restanti Paesi sembrano rientrare nell’intervallo atteso. Nel complesso in ben 38 *cluster* su 47 l’Italia riporta tempi medi superiori a quelli di Francia, Germania e Spagna. Si andranno a cercare le ragioni di questo fenomeno tra le altre informazioni presenti nelle *notice*, che finora non sono state considerate.

La seguente lettura è stata svolta quindi su di un sotto-campione composto da **28 procedure** corrispondenti a **433 aggiudicazioni**. In particolare, sono state analizzate 4 procedure in ciascuno dei 7 *cluster* di cui alla Tabella 2. In ciascun *cluster*, due sono gare di stazioni appaltanti italiane e due di stazioni appaltanti francesi che, pur avendo le stesse caratteristiche, hanno registrato tempi di aggiudicazione inferiori. Per ciascuna procedura è stata considerata sia la *notice* con la quale è stata comunicata la pubblicazione del bando, sia l’*award notice*, ossia la comunicazione dell’avvenuta



aggiudicazione³⁶. Ai fini di ovviare ai più volte menzionati errori di registrazione negli importi dei bandi, in questa sede è stata adottata l'accortezza di confrontare bandi di importo simile e solo se al di sopra della soglia comunitaria.

Dall'analisi dettagliata delle *notice* **non sono state rinvenute differenze che possono ragionevolmente spiegare la discrepanza nei tempi di aggiudicazione**. Ciò è dovuto principalmente al fatto che le *notice* pubblicate contengono solo sommarie informazioni sulle gare svolte e anche laddove si tratta di descrizioni relativamente più dettagliate (come, ad esempio, l'elenco dei requisiti di partecipazione), la stazione appaltante si è limitata a comunicare solo brevi indicazioni, rimandando al disciplinare di gara o al capitolato tecnico, che tuttavia non sono reperibili³⁷.

L'unica differenza riscontrata tra procedure italiane e procedure estere è rappresentata dalla **tendenza in Francia di attribuire nei criteri di aggiudicazione un maggior peso al prezzo**: nelle gare analizzate vi è dato un peso solitamente intorno al 40-50%, laddove raramente in Italia questo valore supera il 30%. Tuttavia, difficilmente questa può proporsi come l'unica spiegazione della discrepanza nei tempi di aggiudicazione: nonostante in Francia sia data una minore importanza a criteri tecnici o di qualità rispetto all'Italia, si tratta pur sempre di aspetti delle offerte che devono essere valutati e che quindi potrebbero richiedere in teoria lo stesso ammontare di tempo, indipendentemente dal peso che avranno nel giudizio finale.

In proposito, occorre notare come il tema dei criteri di aggiudicazione presenti gli stessi problemi menzionati nella sezione precedente: sul piano teorico è possibile ipotizzare che tempistiche più lunghe siano causate dalla presenza di criteri più complessi, che richiedono conoscenze più specifiche nonché una maggiore cautela nella selezione del vincitore, magari anche in ragione di un maggior grado di contenzioso. Tuttavia, **le notice analizzate non forniscono informazioni dettagliate su quali siano i criteri adottati, limitandosi ad indicare il peso percentuale dato all'offerta economica e quello dato alla componente "tecnica" o relativa alla "qualità", senza specificare a cosa ciò faccia riferimento**.

Inoltre, si ricorda come sostanziali differenze nella durata delle procedure sono state riscontrate anche nelle gare aggiudicate con il criterio del prezzo più basso. Pertanto, anche laddove si potessero analizzare nel dettaglio i criteri contenuti nei capitolati tecnici, sarebbe assai difficile giungere alla conclusione che da soli siano in grado di spiegare i maggiori tempi di aggiudicazione.

In conclusione, le informazioni presenti nelle *notice* raccolte nel TED non riescono a fornire una spiegazione del perché in Italia si impieghi mediamente più tempo nell'aggiudicare le procedure rispetto ad altri Paesi europei. Ne segue, che le ragioni di tale discrepanza sono probabilmente da rinvenire in altro: si tratta presumibilmente di aspetti normativi e/o organizzativi. La sezione successiva approfondisce l'osservazione del fatto che l'Italia è stata oggetto di una significativa riduzione dei tempi di aggiudicazione negli ultimissimi anni, al fine di fornire una spiegazione alternativa su queste linee.

4.3. Effetti della legislazione

Finora si è mostrato come le *notice* raccolte nei dati TED non sono, da sole, sufficienti a spiegare il motivo per cui in Italia si impiega mediamente più tempo nell'aggiudicazione dei bandi rispetto ad altri Paesi europei. Pertanto, occorre ricercare le cause altrove.

³⁶ Di seguito si riporta l'elenco delle *notice* analizzate. Per motivi di sintesi si fa riferimento esclusivo al codice identificativo dell'*award notice* di ciascuna procedura. È opportuno ricordare che per ciascuna è stata anche analizzata la rispettiva comunicazione di pubblicazione del bando. Per il gruppo 2 sono state lette le *notice*: 2021386629, 2022101719, 202317128, e 2019621902. Per il gruppo 4: 202382293, 2018411927, 2019100351, e 2021418081. Per il gruppo 5: 2019106889, 2021535310, 2019236581, 2023116019. Per il gruppo 6: 2023114659, 2023488275, 2018346343, e 2020574318. Per il gruppo 24: 2019300931, 2023688737, 202164677, e 201931974. Per il gruppo 33: 2023582501, 2023172075, 202224626, e 20193788. Per il gruppo 40: 2023567483, 2023226765, 2022524712, e 2021675859.

³⁷ In particolare, non è stato possibile reperire alcun bando con riferimento a gare espletate da enti francesi in un periodo precedente il 1° gennaio 2024.



Un aspetto rilevante è quello normativo. In primo luogo, dal momento che i tempi di aggiudicazione sono stati misurati come differenza tra la data di stipula del contratto e la data di scadenza per la presentazione delle offerte, risulta rilevante il tema dello *standstill period*. Trattasi del periodo temporale che per legge deve intercorrere tra la comunicazione dell'aggiudicazione del contratto e la sua stipula. In proposito, la direttiva 89/665/EEC (*"Remedies Directive for the public sector"*), modificata dalla direttiva 2014/23/EU, all'articolo 2 bis comma 2, stabilisce un termine sospensivo minimo di almeno 10 giorni a decorrere dal giorno successivo a quello in cui la decisione di aggiudicazione dell'appalto è stata comunicata agli offerenti³⁸. Trattandosi, tuttavia, di una soglia minima, è lasciato spazio a ciascuno Stato membro di imporre termini più lunghi (a maggior garanzia delle imprese partecipanti). Il termine minimo stabilito dal legislatore italiano nel d. lgs. 50/2016 (art. 32 comma 9) e nel d. lgs. 36/2023 (art. 18 comma 3) è di 35 giorni per le procedure di rilevanza comunitaria³⁹. Al contrario, Germania e Spagna stabiliscono un termine di 15 giorni (rinvenibile rispettivamente nell'art. 134 comma 2 *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, e nell'art. 153 comma 3 *Ley 9/2017*). In Francia tale termine è di 11 giorni (art. R2182-1, *Code de la Commande Publique*)⁴⁰. Il legislatore italiano ha dunque previsto termini significativamente più lunghi rispetto a quelli delle normative degli altri Paesi europei e ciò spiegherebbe parte delle differenze nei tempi di aggiudicazione osservati, sebbene in misura non superiore ai 20 giorni.

Esistono, tuttavia, ulteriori possibili aspetti normativi da considerare, tra cui le innovazioni previste dal d. l. 76/2020 (c.d. "decreto semplificazioni"), convertito con L. 120/2020. A tal riguardo, quanto riportato nella sezione 3 ha evidenziato un calo nei tempi di aggiudicazione registrati in Italia, particolarmente marcato proprio tra il 2020 e il 2021. Si tratta, questa, di una relazione degna di approfondimento: nella misura in cui il calo nei tempi di aggiudicazione si può ragionevolmente attribuire al cambiamento legislativo, è altresì possibile definire un ruolo della componente normativa nel rendere più efficiente lo svolgimento delle procedure di appalto.

Ebbene, alcune disposizioni rinvenibili nel d.l. 76/2020 hanno a che fare con le tempistiche di aggiudicazione. In primo luogo, l'inserimento di un termine massimo entro il quale deve avvenire l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente, che per i contratti pubblici sopra soglia è pari ai 6 mesi dall'avvio del procedimento⁴¹. In secondo luogo, è stata prevista una responsabilità per danno erariale in capo al responsabile unico del procedimento ("RUP"), in caso di mancato rispetto dei termini. Come prevede infatti l'art. 2, comma 1, del d. l. 76/2020 *"l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di sei mesi dalla data di adozione dell'atto di avvio del procedimento. Il mancato rispetto dei termini di cui al periodo precedente, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale"* ⁴².

Infine, un ulteriore aspetto normativo da considerare è **l'estensione alle procedure di gara aperte nei settori ordinari dell'istituto dell'inversione procedimentale**, inizialmente prevista solo per i settori speciali ai sensi dell'articolo 133 comma 8 del d. lgs. 50/2016. L'inversione procedimentale consiste nella facoltà per le stazioni appaltanti, in fase di affidamento, di dare precedenza alla valutazione delle offerte rispetto alla verifica della documentazione amministrativa presentata dall'operatore economico. Se tale inversione è prevista, la pratica di verifica amministrativa viene riservata al solo aggiudicatario. Questa estensione era già prevista dalla legge 55/2019 di conversione del d. l. 32/2019 (c.d. "decreto

³⁸ Ovvero di 15 giorni qualora non fossero stati utilizzati mezzi elettronici per la suddetta comunicazione.

³⁹ Sono tuttavia previsti casi in cui tale termine non si applica.

⁴⁰ Ovvero di 16 giorni qualora non fossero stati utilizzati mezzi elettronici per la suddetta comunicazione.

⁴¹ Il termine stesso è poi stato modificato dal d. lgs. 36/2023 (si veda art. 3, comma 17 del, nonché relativo Allegato I.3).

⁴² Lo stesso decreto ha anche modificato l'articolo 32 comma 8 del d.lgs. 50/2016 (i.e., il Codice degli appalti allora vigente e rimasto in vigore fino al 30 giugno 2023) come segue: *"[l]a mancata stipulazione del contratto nel termine previsto deve essere motivata con specifico riferimento all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto e viene valutata ai fini della responsabilità erariale e disciplinare del dirigente preposto. Non costituisce giustificazione adeguata per la mancata stipulazione del contratto nel termine previsto, salvo quanto previsto dai commi 9 e 11, la pendenza di un ricorso giurisdizionale, nel cui ambito non sia stata disposta o inibita la stipulazione del contratto. Le stazioni appaltanti hanno facoltà di stipulare contratti di assicurazione della propria responsabilità civile derivante dalla conclusione del contratto e dalla prosecuzione o sospensione della sua esecuzione"* (art. 4, comma 1, lett. b), d. l. 76/2020, enfasi aggiunta). Anche in questo caso è prevista una responsabilità per danno erariale in capo al dirigente preposto.



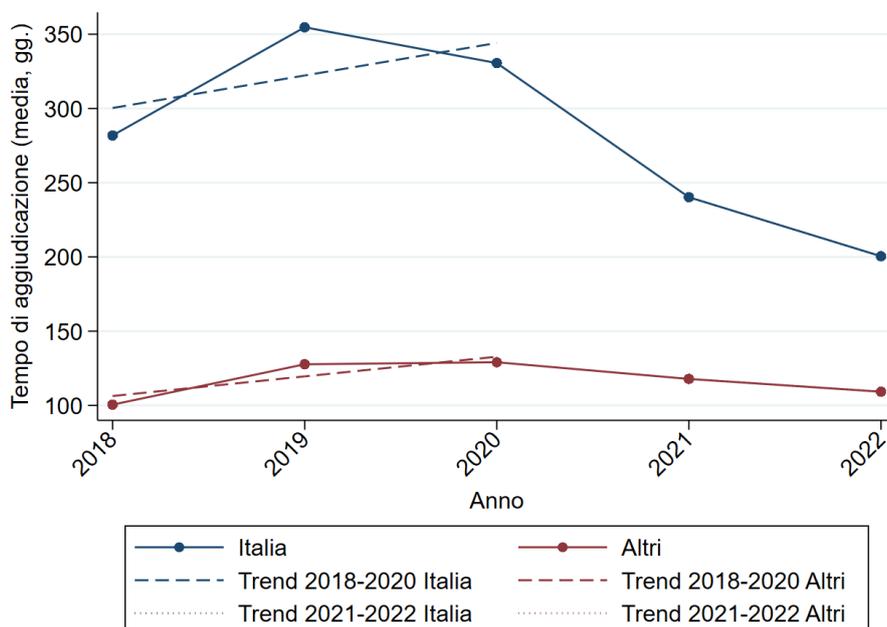
sblocca cantieri”). Tuttavia, il d.l. 76/2020 ne ha prorogato i termini di applicazione fino al 31 dicembre 2021 (articolo 8, comma 7, lettera c); tale previsione normativa è stata poi ulteriormente prorogata fino al 30 giugno 2023 dal d. l. 77/2021 convertito dalla legge 108/2021. In proposito, un report della Banca d’Italia su “Il ricorso all’inversione procedimentale nell’affidamento dei contratti pubblici”⁴³ (di seguito “Report Banca d’Italia”) ha analizzato gli appalti nei settori ordinari espletati dalle amministrazioni comunali tra il 2017 e 2022 per mezzo di procedure aperte. Nel suddetto studio, Banca d’Italia rileva una correlazione tra il ricorso all’inversione procedimentale e la riduzione nei tempi di chiusura della procedura di selezione (pag. 17, Report Banca d’Italia), osservando altresì come nel tempo si sia assistito ad un maggiore utilizzo di tale istituto nelle procedure con importo più alto: *“se fino al 2021 l’inversione era stata più frequente nelle fasce di importo intermedie, nel 2022 si è assistito a un forte aumento della quota di affidamenti con inversione sopra la soglia europea, che ha raggiunto quasi il 30 per cento nel 2022; l’inversione procedimentale resta invece più rara per i contratti di importo inferiore ai 150.000 euro”* (pag. 10, Report Banca d’Italia).

C’è motivo, dunque, di credere che l’introduzione di un termine esplicito, l’ulteriore previsione di una responsabilità in caso di mancato rispetto di tale termine in capo al RUP e l’estensione dell’inversione procedimentale agli appalti nei settori ordinari in vigore possano aver contribuito al forte calo nei tempi di aggiudicazione in Italia osservato nella Figura 1. A tal riguardo, è necessaria un’analisi più approfondita dei *trend* nei tempi di aggiudicazione medi annuali in Italia rispetto agli altri tre Paesi UE analizzati (Francia, Germania e Spagna), al fine di poter identificare possibili cambiamenti, che possano essere ragionevolmente attribuiti alle modifiche legislative avvenute nel 2020.

La Figura 7 mette a confronto i tempi medi di aggiudicazione degli appalti italiani con la media registrata complessivamente in Francia, Germania e Spagna, evidenziando altresì gli andamenti osservati nei periodi 2018-2020 e 2021-2022. Fino al 2020, i due gruppi hanno un *trend* molto simile e leggermente in crescita, pur rimanendo l’Italia su livelli molto più elevati (di quasi tre volte). Al contrario, il periodo successivo mostra differenze più marcate: nonostante l’andamento sia decrescente in entrambi i gruppi, l’Italia presenta un calo più brusco, mostrando quella che appare come una convergenza ai livelli di Francia, Germania e Spagna.

⁴³ Baltrunaite, A., Orlando, T., Pizzolla, I., Ragozini, V., & Rovigatti, G. (2023). *Il ricorso all’inversione procedimentale nell’affidamento dei contratti pubblici*. Bank of Italy Occasional Paper, (750). Disponibile al [link](#).

Figura 7: Andamento dei tempi medi annuali di aggiudicazione, prima e dopo il 2020



Fonte: elaborazione ANAC su dati TED

La Tabella 3 riporta i valori medi dei tempi di aggiudicazione in ciascuno dei due periodi considerati (il triennio 2018-2020 e il biennio 2021-2022), per l'Italia ed i restanti Paesi. Tale tabella conferma quanto illustrato nel grafico: i tempi medi di aggiudicazione dei contratti pubblicati sul TED in Italia dopo il 2020 sono diminuiti sensibilmente, anche rispetto al gruppo degli altri tre Paesi considerati: da 325 giorni a 217, un calo di 108 giorni di fronte alla riduzione media osservata in Francia, Germania e Spagna di 7 giorni (da 121 nel periodo 2018-2020 a 114 nel periodo 2021-2022). Da notare come permane, anche al termine del periodo in esame, una differenza significativa (103 giorni).

Tabella 3: Tempi medi di aggiudicazione per il triennio 2018-2020 e 2021-2022

Gruppi	2018-2020 (1)	2021-2022 (2)	Differenza (2)-(1)
Italia	325	217	-108
Francia-Germania-Spagna	121	114	-7
Differenze tra righe	204	103	-101

Fonte: elaborazione ANAC su dati TED

In un primo momento può apparire intuitivo interpretare il valore pari a 101 giorni, che risulta dalla “differenza tra le differenze” di cui alla Tabella 3, come l’effetto delle modifiche legislative appena descritte. Tale intuizione non è malposta: di particolare importanza è il fatto che i due gruppi mostrano dei *trend* paralleli nel primo periodo ed un cambiamento di tendenza nel successivo. Ne consegue che qualche evento in Italia nel 2020 deve aver impattato sui tempi di aggiudicazione dei bandi. Appare ragionevole e immediato collegare suddetto evento a tali cambiamenti normativi.

Tale ragionamento è formalizzato con lo sviluppo di un modello statistico detto, per l’appunto, della “differenza nelle differenze” (“*difference-in-differences*” o “*DID*”). Trattasi di uno degli strumenti principali nella valutazione *ex-post*



dell'impatto delle politiche pubbliche⁴⁴, che combina l'intuizione della Tabella 3 con i vantaggi dell'analisi di regressione di cui alla sezione 4.1, permettendo di poter valutare l'impatto del cambiamento normativo avvenuto nel 2020 anche a parità di altre condizioni. Per motivi di sintesi l'elaborazione è proposta in appendice, mentre in questa sede si discutono brevemente i risultati: i modelli elaborati (colonne 1 e 2, Tabella 6, dell'Appendice 6.3) confermano sostanzialmente i risultati già discussi, ossia che **la differenza tra i cambiamenti medi nei tempi di aggiudicazione dell'Italia e degli altri Paesi prima e dopo il 2020 è di circa 88-101 giorni** a seconda della specificazione adottata. **Tale differenza (statisticamente significativa) può essere ragionevolmente associata all'introduzione di termini espliciti entro i quali deve avere luogo l'aggiudicazione del bando, all'introduzione della responsabilità per danno erariale in capo al RUP per il mancato rispetto di suddetti termini e all'estensione dell'istituto dell'inversione procedimentale.**

Si precisa al riguardo che i suddetti decreti presentano una molteplicità di disposizioni normative su cui lo studio non si è focalizzato, poiché incentrato esclusivamente sulle procedure aperte. In ogni caso, l'analisi evidenzia che i tempi di aggiudicazione degli appalti con procedura aperta possono essere ridotti in virtù di previsioni non aventi alcun impatto in termini di trasparenza ed efficienza⁴⁵. La stessa riduzione dei tempi osservata in precedenza comporta di conseguenza un calo del beneficio marginale di adottare altre disposizioni di semplificazione (ad esempio, l'innalzamento delle soglie sotto le quali è possibile effettuare l'affidamento diretto⁴⁶), riducendone quindi la convenienza.

In conclusione, è opportuno menzionare alcuni *caveat*. In primo luogo, diversamente dalle analisi delle sezioni precedenti dove si ricercano le cause del divario nelle caratteristiche delle *notice*, l'approccio appena discusso può essere soggetto al sopra menzionato problema di selezione campionaria (specie con riferimento alle annualità più recenti). Al riguardo, l'utilizzo di un confronto non solo temporale ma anche tra diversi Paesi tende a ridurre le distorsioni, senza tuttavia rimuoverle: da un lato, tutti i Paesi sono soggetti ad un'incompletezza delle osservazioni nell'ultimo periodo del campione, dall'altro il suddetto *bias* è più forte per l'Italia, proprio in luce dei più alti tempi di aggiudicazione. Pertanto, l'Appendice 6.3 illustra una serie di controlli sulla robustezza del risultato ottenuto. In particolare, l'analisi è ripetuta rimuovendo, oltre al 2023, anche l'anno 2022⁴⁷. Nonostante l'effetto risulti lievemente mitigato (circa 86 giorni), permane fortemente significativo.

In secondo luogo, al momento non sono stati analizzati eventuali cambiamenti legislativi avvenuti negli altri Paesi: ad esempio, è possibile che nel mentre in Italia è stato promulgato il d. l. 76/2020, anche la Francia sia stata oggetto di evoluzioni normative. In ogni caso, il risultato principale, ossia che gli appalti italiani hanno avuto un decremento molto più marcato nei tempi di aggiudicazione resta valido (ciò potrebbe essere dovuto alla maggiore "inefficienza" della pubblica amministrazione italiana, che quindi presenta un più ampio margine di miglioramento).

Infine, occorre cautela nell'affermare che i cambiamenti normativi evidenziati possano da soli impattare i tempi di aggiudicazione. Nonostante pongano indubbiamente dei forti incentivi, per poter avere effetti concreti devono necessariamente essere accompagnati da cambiamenti nel comportamento delle singole stazioni appaltanti in sede di valutazione delle offerte: è quindi plausibile che, in assenza del vincolo normativo, le pubbliche amministrazioni non dedicassero molto tempo o personale con competenze specifiche allo svolgimento delle procedure di gara, mentre le cose sono cambiate una volta imposti termini specifici. Tuttavia, **fenomeni di tipo organizzativo come questo non sono catturati dai dati a disposizione e pertanto non sono analizzabili**. Uno studio di questo tipo richiederebbe perlomeno la raccolta di informazioni interpellando direttamente le stazioni appaltanti (e.g., tramite un'indagine conoscitiva). La

⁴⁴ Si veda ad esempio Joshua D. Angrist e Jörn-Steffen Pischke, 2009, "*Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*", Economics Books, Princeton University Press.

⁴⁵ Riguardo l'innalzamento delle soglie per l'affidamento diretto, la stessa ANAC ha espresso preoccupazione "*avendo potuto constatare, nell'ambito della propria esperienza di vigilanza, l'inefficienza di affidamenti diretti eseguiti senza alcun confronto concorrenziale*" (cfr. pag. 6, Relazione annuale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sull'attività svolta nel 2022).

⁴⁶ Si ricorda che l'innalzamento delle soglie massime sotto le quali è possibile ricorrere all'affidamento diretto è stato confermato dal d. lgs. 36/2023.

⁴⁷ Ulteriori controlli sono stati effettuati rimuovendo altresì le osservazioni che riportano tempi di aggiudicazione considerati anomali, in quanto superiori ai 730 giorni, ma sono solo brevemente menzionati in Appendice 6.3 per motivi di sintesi.

sezione successiva propone una breve esamina di altre possibili spiegazioni che finora non sono state trattate perché non reperibili in alcuna banca dati.

4.4. Altri possibili fattori rilevanti

La sezione precedente ha mostrato che potenzialmente l'introduzione nelle norme di termini espliciti può giocare un ruolo nella riduzione delle tempistiche di aggiudicazione, nella misura in cui fornisce un forte incentivo alle stazioni appaltanti di organizzarsi in modo da espletare più rapidamente le procedure.

Tutto ciò suggerisce come forse la principale causa delle discrepanze tra l'Italia e gli altri Paesi europei possa essere rappresentata proprio da fattori di tipo organizzativo, ossia inerenti alle modalità gestionali con le quali vengono valutate le offerte, selezionato il vincitore e stipulato il contratto. Non a caso le precedenti analisi hanno mostrato come diverse caratteristiche dei bandi (sezione 4.1) o cambiamenti legislativi (sezione 4.3) possono spiegare solo parte della differenza nei tempi di aggiudicazione. I suddetti fattori "organizzativi" non sono stati finora considerati perché non disponibili nei dati e pertanto non ne è possibile una trattazione formale. In questa sezione è mostrato un esame di altri elementi che potenzialmente potrebbero tradursi in tempistiche più lunghe.

Un aspetto rilevante può essere l'assetto organizzativo delle commissioni di gara o, meglio, il modo in cui le stesse organizzano il proprio lavoro: una stazione appaltante dove i commissari di gara si dedicano esclusivamente, per un determinato lasso di tempo, alla valutazione delle offerte ricevute, impiegherà meno tempo nell'aggiudicare il bando rispetto ad una dove i commissari danno priorità ad altre mansioni di ordinaria amministrazione, lasciando all'espletamento della procedura di gara un'attenzione minore.

Lo stesso può avvenire più in generale con riferimento al modo in cui il RUP svolge i propri compiti. Si ricorda, infatti, che vi sono differenze nei tempi di aggiudicazione, seppur di minor magnitudine, anche nelle procedure in cui la selezione del vincitore è effettuata tramite il criterio del minor prezzo e nelle quali non vi è bisogno di una commissione. Tali considerazioni sono avvalorate dai risultati precedentemente illustrati, secondo cui è stato osservato un drastico calo nei tempi di aggiudicazione in seguito all'inserimento di termini espliciti entro cui svolgere la procedura e della responsabilità in capo al RUP per il mancato rispetto degli stessi. È plausibile, infatti, che in mancanza di suddetti vincoli, in Italia l'espletamento di una gara fosse considerato meno prioritario, rispetto agli altri Paesi europei. Tuttavia, non è possibile giungere a conclusioni certe: trattasi di un aspetto, quello organizzativo, di difficile misurazione, che può essere valutato solo interpellando direttamente le stazioni appaltanti.

Legato ai temi di cui sopra vi è quello delle competenze dei commissari di gara o in generale quello della "capacità amministrativa" del personale nelle stazioni appaltanti. In merito, alcune osservazioni sono già state poste dalla Commissione Europea che nel 2016 ha redatto uno studio sulla capacità amministrativa nell'Unione Europea, predisponendo una serie di report per ciascun Paese (di seguito "Country Profile")⁴⁸. Nel *Country Profile* dell'Italia, la Commissione Europea ha più volte sottolineato come punto di debolezza la **manca di competenze specifiche in seno alle stazioni appaltanti e l'assenza di esperti in materie economiche**, laddove invece la maggior parte dei professionisti hanno un *background* esclusivamente legale: *"Administrative capacity is a further area of weaknesses in Italy highlighted by the amount of 'passive waste' that Italian procurement is experiencing. In particular the lack of technical skills to carry out complex procurement projects, particularly public works, increases the vulnerability of the administration to inefficiency as well as irregularity."* (pag. 122, *Country Profile* Italia). *"Currently, most Italian procurement practitioners have a legal-administrative background, but lack business experience or an economics background necessary to effectively*

⁴⁸ *Public procurement – Study on administrative capacity in the EU*, Commissione Europea (2016). Il *Country profile* italiano è disponibile al seguente [link](#). Il profilo tedesco è disponibile [qui](#), quello francese [qui](#), e quello spagnolo [qui](#).



carry out their tasks.” (pag. 123, *Country Profile Italia*)⁴⁹. In proposito, la Commissione Europea menziona positivamente il ruolo giocato da Consip e dalle altre centrali di committenza che, focalizzando la propria attività caratteristica nell’espletamento di procedure di gara, posseggono personale più specializzato e quindi più in grado di svolgere efficientemente le proprie mansioni, ma sottolinea come non sia questo il caso per la maggior parte delle stazioni appaltanti (pag. 117, *Country Profile Italia*)⁵⁰. A tal riguardo si sottolineano gli effetti benefici che potrebbero essere apportati dal sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti in vigore dal 1° luglio 2023.

Le carenze nella pubblica amministrazione italiana sono poi rimarcate quando si confrontano con i punti di forza degli altri Paesi. Per quanto riguarda la Germania sono menzionati gli investimenti in formazione del personale delle stazioni appaltanti, la fornitura di servizi di consulenza specializzati negli appalti per fornire supporto (pag. 85, *Country Profile Germania*) e le possibilità di collaborazione tra stazioni appaltanti e le Camere di Commercio locali tramite *Procurement Advisory Offices* (pag. 85, *Country Profile Germania*). In Francia si sottolineano le elevate competenze dei dirigenti della pubblica amministrazione, che ricevono alta formazione sugli appalti pubblici nelle apposite scuole, dove sono esposti alla ricerca di frontiera nel campo degli appalti (pag. 78, *Country Profile Francia*).

Un tentativo di quantificare gli effetti della capacità amministrativa sui tempi di aggiudicazione è stato effettuato da Cingolani e Fazekas (2019)⁵¹. Tale studio utilizza proprio i dati TED e tenta di catturare una delle molteplici dimensioni della capacità amministrativa tramite una *proxy* degli errori nella comunicazione delle informazioni contenute nei bandi. In particolare, gli autori sfruttano il fatto che nei dati TED sono presenti dei duplicati per una serie di informazioni (e.g., numero di lotti, CPV) che, come menzionato nella sezione 2, sono riportati sia nelle *notice* che nelle *award notice*. Utilizzando la presenza di discrepanze tra queste informazioni come indicative di una minore capacità amministrativa (trattandosi per l’appunto di errori nella registrazione dei dati), gli autori trovano che la presenza di tali errori incrementa in maniera statisticamente significativa i tempi di aggiudicazione.

Inoltre, sempre la Commissione Europea ha posto l’attenzione su di un altro tema di carattere generale: quello del contenzioso. In particolare, nel caso italiano lamentava come l’eccessiva farraginosità del Codice degli appalti allora vigente generasse un elevato contenzioso tale da comportare inevitabili costi in termini di efficienza (pag. 122, *Country Profile Italia*)⁵².

Tuttavia, mentre l’analisi della Commissione Europea discute in ampi termini del *public procurement*, il presente documento si focalizza sui tempi di aggiudicazione dei bandi, calcolati come differenza tra la data di stipula e la data di scadenza per la presentazione delle offerte. Ne segue che solo una frazione dei ricorsi, vale a dire quelli che si sono effettivamente tradotti in un blocco temporaneo delle procedure di gara e del conseguente processo produttivo, sono potenzialmente in grado di influenzare il divario osservato tra l’Italia e gli altri Paesi.

⁴⁹ In proposito un tentativo di risposta da parte del legislatore italiano è stata l’introduzione già nel d. lgs. 50/2016 di un meccanismo di qualificazione delle stazioni appaltanti, entrato a regime negli anni successivi con il d. lgs. 36/2023. Tuttavia, l’effettivo impatto del suddetto istituto potrà essere oggetto di valutazione solo in futuro.

⁵⁰ Ciò non è necessariamente in contraddizione con quanto illustrato nella Tabella 1. Questo perché l’utilizzo di centrali di committenza comporta benefici che vanno al di là delle tempistiche di aggiudicazione (sulle quali questo documento si concentra). Si pensi, ad esempio, ai risparmi che possono essere ottenuti facendo ricorso ad esse. In proposito, si veda Bandiera, O., Prat, A., & Valletti, T. (2009). “Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment.” *American Economic Review*, 99(4), 1278-1308.

⁵¹ Cingolani, L., & Fazekas, M. (2019). *Administrative capacities that matter*. Government Transparency Institute Working Paper series: GTI-WP/2019:01. Disponibile al [link](#).

⁵² Il report sottolinea, inoltre, l’importanza di dotarsi di un tribunale amministrativo specializzato esclusivamente sugli appalti, al fine di rendere l’espletamento di eventuali ricorsi più efficiente (pag. 123, *Country Profile Italia*). Viceversa, sono menzionati come punti di forza nel public procurement spagnolo la creazione di uno specifico tribunale unico per ricorsi amministrativi in tema di appalti pubblici, il “Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales”, nato nel 2010: già nel 2014 ad esso sono stati presentati più di 1.100 ricorsi (i.e., più di 90 al mese), per i quali il processo di revisione durava in media 26 giorni (pag. 208, *Country Profile Spagna*). Anche in Germania si fa riferimento alla specializzazione dei tribunali come ulteriore punto di forza per la risoluzione delle controversie, almeno per gli appalti superiori alle soglie comunitarie (pag. 88, *Country Profile Germania*).



In ogni caso, per poter effettuare un'analisi sull'eventuale impatto del contenzioso sui tempi di aggiudicazione è necessario avere a disposizione i dati sulla durata media dei contenziosi ed ancor di più su quanti e quali bandi sono stati oggetto di ricorso in fase di aggiudicazione⁵³. **Queste informazioni non sono tuttavia al momento disponibili**, carenza questa non solo dei dati TED ma anche della Banca Dati Nazionale sui Contratti Pubblici ("BDNCP"). La stessa Corte dei conti europea, nella sua Relazione speciale del 2023⁵⁴, sottolinea questo aspetto come un ostacolo a qualunque analisi economica che utilizzi i dati TED: *"il quadro di valutazione attualmente non include informazioni sui ricorsi presentati dagli offerenti esclusi contro le decisioni relative alle procedure a cui hanno partecipato, come il numero di ricorsi, la durata delle procedure e l'esito dei ricorsi"* (pag. 41, Relazione speciale); pertanto raccomandando di raccogliere tra i dati necessari per il monitoraggio *"le informazioni sulle procedure di ricorso degli offerenti non selezionati"* (pag. 55, Relazione speciale).

Un altro aspetto che può avere in parte inciso sui tempi di aggiudicazione da parte delle Commissioni di Gara è l'eventuale utilizzo dei metodi multicriterio previsti dagli allegati G e P del d. P. R. 207/2010 e sostanzialmente riproposti dalle Linee Guida n. 2, di attuazione del d. lgs. 50/2016, recanti *"Offerta economicamente più vantaggiosa"*⁵⁵. Tali metodi per la valutazione degli elementi qualitativi, l'individuazione del punteggio finale e la formazione della graduatoria (*"Confronto a coppie"*, *"Aggregativo compensatore"*, *"Electre"*, *"Topsis"*, *"Evamix"*, *"AHP"*) presentano infatti delle complessità e difficoltà applicative, soprattutto per le stazioni appaltanti di piccole dimensioni non adeguatamente dotate di risorse necessarie per adottarli (tra cui personale con competenze specifiche e software specialistici)⁵⁶. Questi metodi, attualmente non riproposti dal d. lgs. 36/2023⁵⁷, non erano comunque obbligatori, ma laddove fossero stati applicati (soprattutto nei casi di Electre, Topsis, Evamix, AHP) potrebbero astrattamente avere determinato tempi maggiori per l'aggiudicazione, in virtù appunto della loro complessità. In questi casi, a fronte del maggior tempo richiesto per l'aggiudicazione in Italia, questa avveniva applicando metodi non decisi discrezionalmente dalla stazione appaltante ma indicati da Linee Guida ANAC, concretizzandosi presumibilmente in una maggiore trasparenza del procedimento. In ogni caso, come anche indicato nella sezione precedente, i dati disponibili non permettono di avallare o smentire tale ipotesi.

In conclusione, la mancanza di dati che misurino le dimensioni inerenti alla capacità amministrativa delle stazioni appaltanti e in misura assai minore, di informazioni sul numero, durata ed effetti dei ricorsi, si pongono come l'ostacolo principale ad una più approfondita analisi delle cause dell'inefficienza italiana nel processo di aggiudicazione degli appalti. È tuttavia ragionevole ipotizzare che la dimensione organizzativa abbia un ruolo fondamentale nella riduzione dei tempi di aggiudicazione, così come sottolineato anche dalla Commissione Europea. In tal senso, la qualificazione delle stazioni appalti a regime potrebbe apportare effetti benefici anche sui tempi di aggiudicazione e stipula dei contratti.

⁵³ Il Consiglio di Stato riporta che nel 2018, su un totale di 238.101 appalti banditi (inclusi quelli al di sotto delle soglie comunitarie), solo 740 procedure (i.e., lo 0,31%) sono state oggetto di ordinanze con effetto sospensivo (cfr. pag. 21 della pubblicazione *"Analisi di impatto del contenzioso amministrativo in materia di appalti – biennio 2017/2018"*. Consiglio di Stato. Disponibile al [link](#)).

⁵⁴ *Appalti pubblici nell'UE. Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011 – 2021*. Relazione speciale 28/2023. Corte dei Conti europea (2023). Report disponibile al [link](#).

⁵⁵ Approvate dal Consiglio dell'ANAC con Delibera n. 1005, del 21 settembre 2016, aggiornate al d. lgs. 56/2017 con Delibera del Consiglio n. 424 del 2 maggio 2018.

⁵⁶ Per un approfondimento tecnico di questi metodi si veda il Quaderno AVCP su *"Il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa"* (2011), a cura di F. Romano, F. Sbicca, A. Zaino. Si vedano anche le osservazioni degli *stakeholders* in sede di consultazione delle citate Linee guida n. 2.

⁵⁷ Sui criteri di aggiudicazione si vedano al riguardo le considerazioni sull'art. 108 del codice contenute nella Relazione introduttiva del Consiglio di Stato.



5. Conclusione

Questo documento ha analizzato i tempi di aggiudicazione delle procedure di appalto di rilevanza comunitaria espletate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in Italia e in Europa, nel periodo 2018-2022. I dati utilizzati sono quelli pubblicati nella piattaforma della Commissione Europea "Tenders Economic Daily" (o "TED").

Sono stati osservati principalmente due fenomeni. In primo luogo, l'Italia mostra tempi di aggiudicazione mediamente più alti rispetto altri Paesi europei nel periodo considerato: circa 279 giorni, contro i 121 giorni dei Paesi che hanno comunicato più di 5.000 aggiudicazioni. La differenza risulta ancora più marcata nei confronti di Francia e Germania, che riportano tempi medi pari a rispettivamente 102 e 84 giorni; mentre più ridotte, ma pur sempre sostanziali, sono le discrepanze con la Spagna (180 giorni). Sostanziali differenze sono però riscontrate anche con riferimento alle procedure aggiudicate con il criterio del prezzo più basso⁵⁸.

In secondo luogo, i tempi medi in Italia hanno subito un forte calo negli ultimi anni, che ha significativamente ridotto, anche se non eliminato, la differenza con gli altri Paesi⁵⁹.

Le cause della discrepanza sono state studiate tramite:

1. un'analisi quantitativa dei dati TED per identificare le caratteristiche contrattuali maggiormente correlate con tempi di aggiudicazione più elevati;
2. un'analisi qualitativa delle *notice* e delle relative aggiudicazioni per identificare informazioni di carattere più descrittivo, che in quanto tali non potevano essere utilizzate nell'analisi di cui al punto 1;
3. un'analisi quantitativa del calo osservato nel 2020 e delle possibili cause associate a tale calo;
4. un'analisi dei *report* delle istituzioni europee e della letteratura economica sul mercato degli appalti europeo.

Da quanto sopra, sono emersi i seguenti risultati:

1. tra i fattori positivamente correlati con una riduzione nei tempi di aggiudicazione figurano l'utilizzo di aste elettroniche (che comporta un decremento di 30-56 giorni), di procedure accelerate (associate ad aggiudicazioni più veloci di circa 17-25 giorni) e del *joint procurement* (bandi emanati da più pubbliche amministrazioni che operano congiuntamente impiegano mediamente 4-5 giorni di meno, *ceteris paribus*). Tuttavia, si tratta di risultati poco robusti, se si considerano campioni diversi. Al contrario, estremamente robusta è la conclusione che, anche a parità di caratteristiche contrattuali, permane una differenza positiva nella durata del procedimento in Italia rispetto agli altri Paesi;
2. in ragione anche della non piena accessibilità ai documenti di gara (e.g., capitolato tecnico) francesi, usati in questo lavoro come termine di paragone rispetto a quelli italiani, da una lettura dettagliata delle *notice* non sono state rinvenute informazioni aggiuntive rispetto a quelle utilizzate nell'analisi di cui al punto 1, fatta salva l'osservazione che mediamente in Francia si pone un peso maggiore al criterio del minor prezzo, anche laddove l'aggiudicazione è valutata sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In ogni caso, differenze nei criteri di aggiudicazione difficilmente possono spiegare per intero il divario osservato tra l'Italia e gli altri Paesi, dal momento una differenza significativa è osservata anche nelle procedure che utilizzano il criterio del prezzo più basso;
3. l'introduzione di termini espliciti entro i quali deve avere luogo l'aggiudicazione del bando, della responsabilità per danno erariale in capo al RUP per il mancato rispetto di suddetti termini e l'estensione ai settori ordinari

⁵⁸ Tali differenze possono essere solo in parte spiegate da differenti termini minimi che devono intercorrere tra la aggiudicazione e la stipula del contratto, di 20 giorni più alti in Italia rispetto a Francia, Germania e Spagna.

⁵⁹ Nonostante nel 2018, 2019 e 2020 l'Italia impiegasse in media circa il triplo di Francia e Germania nell'espletare le procedure di aggiudicazione dei bandi pubblici, nel 2021 il valore raggiunto dall'Italia era pari a 243 giorni. Nel 2022 tale valore era di 201 giorni. Al riguardo, si ricorda tuttavia che più recenti sono le procedure, più incompleti sono i dati, in quanto soggetti ad un problema di selezione campionaria. Motivo, questo dell'esclusione dell'anno 2023 dalle analisi. Ci si riserva, in ogni caso, di replicare l'analisi dopo un periodo congruo, idoneo a pervenire a dati più completi e affidabili.



- dell'inversione procedimentale nelle procedure aperte sembrano aver causato una significativa riduzione nei tempi di aggiudicazione in Italia, seppur rimangano su livelli più elevati di quelli osservati in Francia, Germania e Spagna;
- ulteriori fattori sottolineati dalla Commissione Europea nel 2016 derivano dalla ridotta capacità amministrativa delle stazioni appaltanti nella gestione degli appalti, in ragione anche della carenza di personale con specifiche competenze in materia.

In conclusione, la carenza di dati a disposizione (in particolare la sommarietà delle comunicazioni inviate dalle stazioni appaltanti al TED e l'assenza di informazioni su aspetti di natura organizzativa) rende non agevole un'analisi dettagliata e conclusiva delle cause del divario nei tempi di aggiudicazione tra l'Italia e i principali Paesi europei⁶⁰.

Inoltre, occorre ricordare che i tempi di aggiudicazione rappresentano solo una parte dell'intero ciclo di vita dell'appalto. I dati della BDNCP mostrano che, per le procedure di importo più rilevante⁶¹, il periodo che intercorre tra la data di scadenza delle offerte e la data di aggiudicazione ricopre poco più del 13% dell'intervallo che va dalla data di pubblicazione alla data di ultimazione della prestazione⁶² (circa il 14,5% se si considerano le gare di rilevanza comunitaria per lavori⁶³). Il periodo tra aggiudicazione e stipula ricopre invece circa il 7% del periodo che va dalla data di pubblicazione a quella di ultimazione della prestazione (11% se si considerano le gare di rilevanza comunitaria per lavori).

In ogni caso, l'analisi è stata in grado di pervenire a risultati di un certo interesse, quantificando in primo luogo l'entità e la dinamica nel tempo del divario ed evidenziando la probabile rilevanza degli aspetti di natura regolatoria e organizzativa. Ciò è supportato da alcune osservazioni chiave: la presenza di una differenza nei tempi di aggiudicazione anche con riferimento a gare dove si adotta il criterio del prezzo più basso e il forte calo negli ultimissimi anni della durata delle procedure in Italia a seguito dell'introduzione normativa di termini espliciti per lo svolgimento delle stesse nonché del maggior utilizzo dell'istituto dell'inversione procedimentale.

⁶⁰ Per poter approfondire il tema degli aspetti di natura organizzativa sarebbe necessaria una consultazione approfondita delle stazioni appaltanti e di altri *stakeholders* (e.g., tramite un'indagine conoscitiva).

⁶¹ Il perimetro considerato è diverso da quello delineato dai dati TED, poiché questi ultimi non riportano informazioni sui codici identificativi di ciascuna gara ("CIG"). Pertanto, i valori che seguono sono calcolati sulle procedure aperte i cui dati sono disponibili in BDNCP e che si riferiscono a: lavori con importo uguale o superiore ad € 5.538.000, servizi e forniture per settori ordinari con importo uguale o superiore ad € 143.000 e servizi e forniture per settori speciali con importo uguale o superiore ad € 443.000. Sono inclusi i dati riferiti al 2023.

⁶² Nel dettaglio, poco meno del 14% per le procedure in settori ordinari e circa il 10% per i settori speciali.

⁶³ Nel dettaglio, circa il 15% per le procedure in settori ordinari e circa il 9% per i settori speciali.



6. Appendice

In questa appendice si forniscono alcuni dettagli sulle analisi svolte. In particolare, la sezione 6.1 presenta un'analisi sulla robustezza dei risultati illustrati nella Tabella 1; la sezione 6.2 discute dell'approccio adottato per il *clustering* delle osservazioni di cui alla sezione 4.2; la sezione 6.3 ripropone l'analisi econometrica di cui al punto 4.3.

6.1. Analisi quantitativa: specificazioni alternative

Di seguito si riportano specificazioni alternative ai due modelli presentati nella Tabella 1. In particolare, le colonne 1 e 2 ripropongono quanto già riportato in precedenza. Le colonne 3 e 4 replicano l'analisi su di un campione più ampio, i.e. quello di tutti i Paesi (Italia compresa), che hanno riportato in TED, nel periodo 2018-2022, più di 5.000 aggiudicazioni. La differenza tra il Modello 3 ed il Modello 4 risiede rispettivamente nell'esclusione o inclusione del codice CPV tra gli effetti fissi. Infine, le colonne 5 e 6 fanno altrettanto, ma con riferimento all'intero campione.

Nonostante vi siano alcune variabili il cui coefficiente cambia segno da una specificazione all'altra, indicando una corrispondente debolezza nei risultati, è opportuno notare come il termine che misura la differenza tra procedure italiane ed estere sia sempre significativo e di una magnitudine pressoché invariata. Sotto tale punto di vista il modello appare robusto a variazioni del campione utilizzato.



Tabella 4: Modelli di regressione e specificazioni alternative

	Modello 1	Modello 2	Modello 3	Modello 4	Modello 5	Modello 6
Bando italiano	143.7***	110.7***	145.9***	144.6***	148.2***	146.4***
Durata del contratto (mesi)	0.297***	0.222***	1.101***	0.984***	1.052***	0.938***
Numero di lingue	15.67***	9.058***	19.21***	17.16***	12.77***	12.52***
Valore (milioni di euro)	9.97e-07	-6.28e-06	-1.07e-05**	-8.33e-06*	-9.31e-06**	-5.97e-06
Numero di lotti	0.682***	0.311***	0.138***	0.176***	0.138***	0.175***
Offerte ricevute	0.964***	0.727***	0.747***	0.776***	0.336***	0.395***
Tipo di contratto (base Servizi)						
Forniture	30.19***	7.982***	-0.255	18.37***	0.404	19.07***
Lavori	16.65***	7.604**	31.11***	28.55***	30.96***	28.51***
Variabili binarie						
Sono accettate varianti	-21.31***	-18.90***	-12.71***	-5.870***	-12.49***	-5.806***
Soggetto a rinnovi	-0.877*	-5.650***	-3.371***	1.006**	-0.483	3.102***
Bando ricorrente	15.20***	16.53***	-4.500***	-3.436***	-4.703***	-3.355***
Aggiudicato ad un gruppo	17.00***	15.20***	-5.693***	-1.614***	-3.522***	-0.123
Possibili subappalti	-0.381	0.487	-6.965***	-5.034***	-6.299***	-4.562***
Joint Procurement	-5.069***	-3.506***	4.455***	9.800***	-0.809	4.332***
Centrale di committenza	2.173*	10.21***	17.23***	14.03***	12.17***	11.55***
Global Procurement Agreement	-45.83***	-33.65***	-43.99***	-32.36***	-41.91***	-30.81***
Finanziato da UE	13.33***	11.32***	27.33***	24.49***	30.43***	27.19***
Asta elettronica	-55.98***	-30.28***	75.49***	42.90***	73.90***	43.82***
Procedura accelerata	-25.26***	-16.50***	-40.51***	-31.36***	-40.43***	-31.27***
Framework Agreement	2.011***	2.143***	25.89***	18.53***	22.92***	16.13***
Specificazione del modello						
Costante	198.2***	167.6***	135.6***	101.3***	140.3***	104.2***
Altri effetti fissi	Anno, Tipo stazione appaltante	Anno, Tipo stazione appaltante, CPV	Anno, Tipo stazione appaltante	Anno, Tipo stazione appaltante, CPV	Anno, Tipo stazione appaltante	Anno, Tipo stazione appaltante, CPV
Numero di osservazioni	263,063	262,278	645,921	645,157	668,577	667,794
R ²	0.202	0.369	0.125	0.260	0.121	0.254

Fonte: elaborazione ANAC su dati TED



6.2. Analisi delle *notice*: metodologia adottata

La Tabella 5 illustra il modello sviluppato per l'individuazione di bandi omogenei, così come indicato al punto 1 della sezione 4.2. Il campione è quello utilizzato in tutte le analisi precedenti, con riferimento specifico alle sole aggiudicazioni registrate in Italia, Francia, Germania, e Spagna. Sono presenti sia bandi realizzati tramite procedura aperta, sia tramite altri tipi di procedura.

La variabile dipendente è rappresentata dal tempo di aggiudicazione (misurato come differenza tra la data di scadenza per la presentazione delle offerte e la data di *stipula*) e le variabili dipendenti sono indicate nelle righe della tabella stessa: la prima colonna indica il nome della variabile, così come riportato nel TED, la seconda ne fornisce una breve descrizione e la terza illustra il coefficiente della regressione, associando un numero diverso di asterischi a seconda del livello di significatività (tre per significatività all'1%, due al 5% e uno al 10%).

È opportuno segnalare come in questo caso l'interesse non è nel segno e nella magnitudine dei coefficienti di regressione: il modello è stato infatti sviluppato con lo scopo di calcolare valori predetti sul tempo di aggiudicazione di un bando e non di studiare gli effetti che ogni variabile ha su questo. Sotto tale punto di vista, è possibile vedere i valori della Tabella 5 come una sorta di "pesi", che sono utilizzati per definire come e quando due bandi sono considerati avere caratteristiche "omogenee".

Tabella 5: Modello per clustering

Nome	Descrizione	Coefficiente
duration	Durata del contratto (mesi)	0.254***
n_languages	Numero di lingue	7.272***
value_euro	Valore (milioni di euro)	-0
lots_number	Numero di lotti	0.358***
number_offers	Offerte ricevute	0.716***
Variabili binarie		
b_variants	Sono accettate varianti	-17.68***
b_renewals	Contratto soggetto a rinnovi	-6.623***
b_recurrent_procurement	Bando ricorrente	13.86***
b_awarded_to_a_group	Aggiudicato ad un gruppo	26.18***
b_subcontracted	Possibili subappalti	5.568***
b_multiple_cae	Riguarda molteplici stazioni appaltanti	10.70*
b_on_behalf	Aggiudicato per conto di altri	41.63***
b_involves_joint_procurement	<i>Joint procurement</i>	-50.65***
b_awarded_by_central_body	Svolto da centrale di committenza	-10.93***
b_dyn_purch_sys	Utilizza il <i>dynamic purchasing system</i>	-47.04*
b_gpa	Rientra nel <i>Global Procurement Agreement</i>	-32.58***
b_eu_funds	Finanziato da fondi UE	10.70***
b_electronic_auction	Asta elettronica	-13.34***
b_accelerated	Procedura accelerata	-18.39***
is_fra	Riguarda un <i>Framework Agreement</i>	1.811***
Altre informazioni		
Constant		210.8***
FE	Effetti fissi	Anno, Tipo SA, Tipo procedura, Tipo di contratto, CPV
Observations	Numero di osservazioni	317,445
R-squared	R-quadro	0.341

Fonte: elaborazione ANAC su dati TED

6.3. Stima dell'effetto della legislazione: analisi econometrica

Questa sezione illustra il modello della “differenza nelle differenze” menzionato nel punto 4.3. Lo scopo è quello di comprendere come i tempi di aggiudicazione per gli appalti italiani sono variati rispetto agli altri Paesi europei nel 2020. Tale approccio si basa sull’assunzione che i Paesi considerati (Italia da una parte, Francia, Germania e Spagna dall’altra) seguissero lo stesso andamento fino al 2020; assunzione che sembra confermata dall’analisi grafica della Figura 7. Si può pertanto analizzare come uno o più eventi avvenuti nel 2020 (e.g., l’inserimento di termini espliciti per l’aggiudicazione delle gare nel d. l. 76/2020) hanno avuto un impatto nel *trend* dei tempi di aggiudicazione: infatti, in assenza di questi eventi, l’andamento in Italia sarebbe dovuto rimanere lo stesso di quello degli altri tre Paesi. Cosa che invece non è avvenuta.

Si sottolinea come, in realtà, anche Francia, Germania e Spagna presentano dei comportamenti eterogenei. Quest’ultima in particolare è caratterizzata da tempi più alti delle prime due e mostra un andamento più vicino a quello italiano, laddove in Francia e Germania i tempi di aggiudicazione appaiono a prima vista quasi costanti (Figura 1). Pertanto, è opportuno



replicare il metodo DID utilizzando tre diversi campioni: nel primo caso (colonne 1 e 2 della Tabella 6) sono considerati tutti e quattro i Paesi, nel secondo (colonne 3 e 4 della Tabella 6) gli appalti italiani sono paragonati a quelli di Francia e Germania, nel terzo (colonne 5 e 6 della Tabella 6) il confronto è esclusivamente tra Italia e Spagna. Inoltre, così come per l'analisi di regressione di cui alla sezione 4.1, in ciascun caso i risultati sono replicati con e senza gli effetti fissi che indicano la CPV del contratto.

La Tabella 6 mostra che:

- i bandi italiani, a parità di altre condizioni, vengono aggiudicati con tempi significativamente più lunghi, un *gap* che va da 74 a 251 giorni a seconda del campione e della specificazione considerata (coefficiente della variabile binaria “*Bando Italiano*”, che assume valore 1 se l'aggiudicazione si riferisce ad una procedura italiana e 0 altrimenti);
- dopo il 2020, il *trend* dei tempi di aggiudicazione è stato in diminuzione per tutti i Paesi considerati. In particolare, si parla di circa 11-13 giorni (a parità di altre condizioni) per Francia, Germania e Spagna considerate nel loro complesso, ovvero circa 2 giorni per le prime due e 43 per la terza (coefficiente della variabile binaria “*Post2020*”, che assume valore 1 per le aggiudicazioni con data limite per la presentazione delle offerte dal 1° gennaio 2021⁶⁴ in poi e 0 altrimenti);
- nonostante tutti i Paesi mostrino tempi in diminuzione dopo il 2020, in Italia vi è stato un calo aggiuntivo di circa 88-101 giorni. Il calo è più marcato se si confrontano i tempi italiani con quelli delle sole Francia e Germania (96-110 giorni), ma rimane statisticamente significativo anche quando si considera quanto riportato in Spagna, rispetto alla quale in Italia i tempi si sono ridotti di ulteriori 52-62 giorni (coefficiente del prodotto tra la variabile binaria “*Bando Italiano*” e “*Post2020*”, i.e., “*Bando ItalianoXPost2020*”).

I risultati presentati appaiono robusti all'inclusione o esclusione di variabili di controllo e confermano quanto mostrato nella Figura 7 e nella Tabella 6.

⁶⁴ Il d. l. 76/2020 è entrato in vigore il 17 luglio 2020. Ne segue che l'adozione di una soglia limite per il confronto prima-dopo corrispondente al 1° gennaio 2021 risponde ad un approccio conservativo.

Tabella 6: Risultati delle stime del modello delle differenze-nelle-differenze per la valutazione dell'impatto causale

	Modello 1	Modello 2	Modello 3	Modello 4	Modello 5	Modello 6
Variabili binarie per analisi impatto causale						
Bando Italiano	192.0***	150.8***	250.8***	188.3***	91.75***	74.18***
Post2020	-11.43***	-12.80***	-2.468***	-2.684***	-42.54***	-42.53***
Bando Italiano X Post2020	-100.9***	-87.84***	-109.7***	-95.94***	-62.44***	-51.67***
Caratteristiche contratto						
Durata del contratto (mesi)	0.295***	0.223***	0.160***	0.128***	0.801***	0.619***
Numero di lingue	15.16***	8.626***	-7.983***	-6.958***	-5.115***	-6.823***
Valore (milioni di euro)	1.12e-06	-6.78e-06	-1.13e-06	-8.88e-06**	0.00728***	0.00547***
Numero di lotti	0.694***	0.320***	0.496***	0.211***	1.126***	0.893***
Offerte ricevute	0.965***	0.731***	0.285***	0.227***	1.227***	0.912***
Tipo di contratto (Base sono Servizi)						
Forniture	30.31***	9.356***	17.36***	4.448**	28.22***	30.86***
Lavori	16.80***	7.899**	29.85***	16.88***	-0.584	55.06***
Altre caratteristiche contratto (binarie)						
Sono accettate varianti	-21.62***	-18.94***	-2.470***	-2.290***	-45.56***	-57.85***
Soggetto a rinnovi	-1.043**	-5.602***	5.215***	2.504***	-0.224	-7.231***
Bando ricorrente	16.09***	17.29***	-0.999**	1.302***	28.42***	47.81***
Aggiudicato ad un gruppo	16.59***	15.07***	6.378***	11.91***	30.82***	17.10***
Possibili subappalti	-0.470	0.558	5.845***	5.924***	-10.83***	-7.573***
Joint procurement	-7.042***	-5.275***	7.274***	3.328***	105.8***	32.02***
Centrale di committenza	1.169	8.562***	13.15***	12.04***	39.94***	43.90***
Global Procurement Agreement	-46.44***	-34.24***	17.66***	17.07***	-1.450	-1.247
Finanziato da UE	13.63***	11.72***	7.876***	13.73***	-0.223	-7.465***
Asta elettronica	-60.62***	-33.61***	-48.39***	-25.89***	-105.1***	-66.20***
Procedura accelerata	-25.44***	-16.14***	-26.87***	-20.43***	-39.25***	-31.64***
Accordo quadro	1.852***	2.074***	13.41***	8.661***	41.23***	38.14***
Specificazione del modello						
Costante	217.4***	183.9***	73.58***	57.65***	122.6***	181.6***
Altri effetti fissi	Tipo SA	Tipo SA, CPV	Tipo SA	Tipo SA, CPV	Tipo SA	Tipo SA, CPV
Numero di osservazioni	263,063	262,278	182,473	181,726	94,794	94,101
R-quadro	0.208	0.372	0.343	0.510	0.221	0.408

Fonte: elaborazioni ANAC su dati TED

La Tabella 7 ripete l'analisi eliminando gli appalti con data recente di scadenza delle offerte, al fine di evitare un possibile problema di selezione campionaria. In particolare, il modello si focalizza sugli appalti con data di scadenza di presentazione delle offerte anteriore al 1° gennaio 2022. In altre parole, sono eliminati gli ultimi anni del campione, ossia quelli che risentono maggiormente del *bias*. I risultati sono estremamente simili a quanto illustrato nella precedente tabella, evidenziando una significativa riduzione nei tempi di aggiudicazione per l'Italia dopo il 2020 rispetto agli altri Paesi di 86 giorni. Similmente, è stato effettuato un ulteriore controllo (il cui dettaglio non è provvisto in questa sede per motivi di sintesi) che, in aggiunta alle accortezze di cui sopra, esclude gli *award* i cui tempi di aggiudicazione sono superiori a 730



giorni (e che in quanto tali possono ritenersi anomali). Anche in questo caso, l'effetto permane statisticamente significativo.

Tabella 7: Risultati delle stime del modello delle differenze-nelle-differenze per la valutazione dell'impatto causale eliminando appalti con scadenza offerte in annualità più recenti

Modello 1 – Senza 2022	
Variabili binarie per analisi impatto causale	
Bando Italiano	189.3***
Post2020	-8.231***
Bando ItalianoXPost2020	-85.59***
Caratteristiche contratto	
Durata del contratto (mesi)	0.376***
Numero di lingue	12.83***
Valore (milioni di euro)	4.58e-07
Numero di lotti	0.713***
Offerte ricevute	0.938***
Tipo di contratto (Base sono Servizi)	
Forniture	32.17***
Lavori	17.84***
Altre caratteristiche contratto (binarie)	
Sono accettate varianti	-24.45***
Soggetto a rinnovi	-2.897***
Bando ricorrente	17.78***
Aggiudicato ad un gruppo	16.87***
Possibili subappalti	-1.867**
Joint procurement	-4.210***
Centrale di committenza	1.210
Global Procurement Agreement	-51.42***
Finanziato da UE	21.49***
Asta elettronica	-76.23***
Procedura accelerata	-24.90***
Framework Agreement	1.194**
Specificazione del modello	
Costante	233.0***
Altri effetti fissi	SA
Numero di osservazioni	202,290
R-quadro	0.210

Fonte: elaborazioni ANAC su dati TED