

*RIQUALIFICARE IL MERCATO DEGLI APPALTI PUBBLICI:
UN'ESIGENZA COMUNE TANTO SUL LATO DELL' OFFERTA
QUANTO DELLA DOMANDA*

Note del dott. Michele Cozzio*

Relazione annuale dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, presentata il 22 giugno 2010 alla Camera dei Deputati

1. La presentazione della relazione annuale dell'Autorità di Vigilanza alla Camera dei Deputati (lo scorso 22 giugno 2010) permette di svolgere alcune considerazioni sull'andamento del mercato nazionale degli appalti pubblici nel 2009 nonché di operare un confronto con i dati relativi al mercato provinciale pubblicati dall'*Osservatorio dei Contratti pubblici* della Provincia autonoma di Trento.

2. Nel 2009 le risorse mobilitate in Italia attraverso le gare d'appalto ammontano complessivamente a 79,4 mld. di euro contro i 76 mld. del 2008, valore che conferma, nonostante la fase di recessione economica, il trend positivo degli ultimi anni. L'analisi disaggregata dei dati mostra che l'incremento è stato più marcato nei settori cd. speciali (acqua, energia, trasporti e servizi postali) (+23%) risultando più lieve nei settori ordinari (+ 0,5%). A trainare il mercato sono stati soprattutto gli appalti pubblici di lavori e forniture (+ 6,1%) rispetto ai servizi (+2,3%).

Quanto ai dati del mercato provinciale osserviamo che nel corso del 2009 risultano movimentati 983 mln. di euro segnando un'inversione del trend (negativo) degli ultimi anni. L'analisi disaggregata evidenzia che l'incremento è stato significativo soprattutto nel settore dei lavori pubblici + 6 %, a dimostrazione dello sforzo operato dall'Amministrazione per sostenere la filiera delle costruzioni colpita, forse più di altri comparti, dalla recessione e dalla generale

* Estratto da *Informator*, 3, 2011.

diminuzione delle principali componenti della domanda. Non meno rilevante è l'incremento registrato nel campo dei servizi e delle forniture, con un'intensificazione delle commesse specie nella fascia più alta (sopra 150mila).

3. Il confronto fra i dati nazionali e provinciali mostra, quale circostanza comune, che la maggioranza degli appalti pubblici di lavori indetti in una Regione vengono aggiudicati a imprese che hanno sede nella stessa Regione, è ciò che si riscontra con percentuali fra loro poco discostanti (mediamente tra il 75 e l'85%) in tutto il Nord Italia, vale a dire Lombardia, Piemonte, Veneto e nelle Province di Trento e Bolzano; ulteriori picchi si registrano in Sicilia, Lazio e Campania (quest'ultima svetta con il 90%).

Nel caso della Lombardia alle imprese di casa vengono assegnati non solo gli appalti di lavori, ma anche quelli di servizi e forniture con una percentuale - oltre il 60% nel 2009 - che raddoppia quella delle altre regioni (30%). Il dato è apparentemente insolito, posto che nei settori dei servizi e delle forniture il mercato appare solitamente più dinamico, per altro nel caso della Lombardia tale (im)mobilità potrebbe essere attribuita al fatto che molte delle imprese qualificate operanti in questi settori hanno sede proprio in Lombardia.

Tabella 1 – Percentuali appalti aggiudicati ad imprese con sede legale nella stessa Regione della stazione appaltante

Regione	Servizi e Forniture	Lavori
Valle d'Aosta	40,87	65,84
Piemonte	33,45	70,09
Trento	31,34	86,21
Bolzano	40,00	28,13
Veneto	34,90	83,02
Friuli	29,41	76,47
Liguria	23,03	51,89
Emilia Romagna	38,16	74,91

Toscana	35,43	63,88
Umbria	27,12	53,21
Marche	30,81	73,05
Lazio	34,22	79,19
Abruzzo	19,23	59,89
Molise	10,20	65,00
Campania	41,40	90,21
Puglia	33,92	74,02
Basilicata	38,46	57,46
Calabria	33,66	71,39
Sicilia	40,79	80,47
Sardegna	34,90	71,72

Fonte: Autorità di Vigilanza, Relazione annuale (2010).

Rimane da verificare se questi dati siano espressione di una sorta di federalismo degli appalti pubblici che anticipa le riforme in atto o, piuttosto, di un diffuso ‘orientamento residenziale’ del mercato, condiviso tanto dalle imprese, quanto dalle stazioni appaltanti. Per certo il fenomeno si è acuitizzato negli ultimi due anni: nel caso della Provincia di Trento, in particolare, la differenza fra gli appalti di lavoro aggiudicati a imprese con sede in Trentino e a imprese con sede fuori dal Trentino non superava nel 2008 i 10mln. di euro, mentre nel 2009 è passata a oltre 110mln. di euro a favore delle imprese trentine.

4. Per la prima volta nella relazione annuale sul 2009 l’Autorità di vigilanza approfondisce il tema dell’efficienza nella gestione degli appalti pubblici prendendo in considerazione una serie di indicatori riguardanti:

- (1) i tempi di realizzazione delle infrastrutture e
- (2) i costi di realizzazione delle infrastrutture.

Per inciso va detto che attraverso l’utilizzo delle tecnologie informatiche è possibile la rilevazione sistematica di detti parametri (tempo/costi) durante l’intero corso dell’appalto, dal momento della sua aggiudicazione a quello della conclusione e che l’elaborazione di

questi dati permette di confrontare il costo effettivo e la durata effettiva di realizzazione dell'opera, con quanto la stazione appaltante aveva previsto al momento dell'aggiudicazione.

Quanto all'indicatore di tipo economico, esso prende in considerazione gli scostamenti dei costi, ovverosia la differenza fra il costo finale (consuntivo) dell'opera e il costo iniziale (base d'asta, al netto del ribasso di aggiudicazione). Al riguardo il confronto fra i dati nazionali e provinciali con riferimento agli appalti di lavori superiori ai 150mila € evidenzia come nel 2009 lo scostamento medio in Provincia di Trento (+ 7,8%) sia stato inferiore a quello medio nazionale nel periodo 2005-2009 (+ 11,5%).

Quanto all'indicatore temporale, esso considera la differenza fra il tempo effettivamente impiegato per l'esecuzione dei lavori e la durata contrattualmente prevista. Il confronto fra dati locali e nazionali evidenzia come lo scostamento medio della durata degli appalti in Provincia sia di poco superiore a quello medio nazionale (+ 78%), differenza che appare giustificabile tenuto conto delle più avverse condizioni meteorologiche.

Le tabelle che seguono, estratte dalla Relazione annuale sul 2009 dell'Autorità di Vigilanza, riportano la distribuzione degli interventi e degli scostamenti medi percentuali dei costi e dei tempi suddivisi per queste variabili: *i.* classe di importo, *ii.* tipologia della stazione appaltante e *iii.* area territoriale.

Tabella 2 – Distribuzione per classe d'importo degli interventi e degli scostamenti medi di costi e tempi – periodo 2005/2009

Classe d'importo	Nr. appalti con scostamento costi	Media (%) scostamento costi	Nr. appalti con scostamento tempi	Media (%) scostamento tempi
150.000 -500.000	7.789	11,3	7.216	81,2

500.000 -1.000.000	1.375	12,4	1.322	68,4
1000000 -5.000.000	545	12,3	517	60,4
5.000.000 -15.000.000	12	14,2	11	44,1
> 15.000.000	1	...	1	...
Media	9.722	11,5	9.067	78,1

Fonte: nostra elaborazione su dati dell'Autorità di Vigilanza, Relazione annuale (2010).

Tabella 3 – Distribuzione degli interventi e scostamenti medi di costi e tempi per tipologia di stazione appaltante – periodo 2005/2009

Tipologia di stazione appaltante	Nr. appalti con scostamento costi	Media (%) scostamento costi	Nr. appalti con scostamento tempi	Media (%) scostamento tempi
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	306	11,6	203	52,0
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	584	10,8	554	70,5
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	172	12,5	148	58,9
Regioni e comunità montane	437	12,1	392	90,0
Province	1.453	11,4	1.203	75,6
Comuni	5.656	11,4	5.579	80,7
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	295	12,2	233	77,0
Altri soggetti aggiudicatori	535	12,5	517	76,5
Concessionari	16	13,8	14	68,5
n.c.	268	11,3	224	66,5
Media	9.722	11,5	9.067	78,1

Fonte: nostra elaborazione su dati dell'Autorità di Vigilanza, Relazione annuale (2010).

Tabella 4 – Distribuzione degli interventi e scostamenti medi di costi e tempi per area territoriale

Area territoriale	Nr. appalti con scostamento costi	Media (%) scostamento costi	Nr. appalti con scostamento tempi	Media (%) scostamento tempi
Nord Ovest	2.570	10,47	2.376	81,06
Nord Est	2.923	11,90	2.653	77,20
Centro	2.059	11,56	2.015	74,34

Sud e Isole	2.170	12,21	2.023	79,49
Media	9.722	11,5	9.067	78,1

Fonte: nostra elaborazione su dati dell'Autorità di Vigilanza, Relazione annuale (2010).

Dai dati riportati emerge, quale tratto comune del mercato nazionale e provinciale, l'attenzione delle stazioni appaltanti nel contenere gli aumenti di costo e una minore capacità di controllo sul prolungamento dei tempi di esecuzione.

5. Altro tema approfondito nella Relazione annuale dall'Autorità è quello dei ribassi in fase di gara. La questione tocca da vicino tanto le categorie professionali quanto le imprese, le prime 'colpite' dal processo di liberalizzazione che ha cancellato il vincolo dei minimi tariffari scatenando una ridda di ribassi (anche oltre l'80%) con soglie, talvolta inaccettabili, di riduzione dei livelli di approfondimento e controllo, le seconde spinte a lavorare con margini minimi e, al tempo stesso, colpite dai ritardi nei pagamenti che mettono a rischio le più esposte.

Negli appalti di lavori (sopra i 150mila €) si registra una media dei ribassi, nelle procedure di selezione con il criterio del massimo ribasso, pressoché identica in Provincia (21 %) e a livello nazionale (20 %), con valori che si riducono di alcuni punti percentuale nel caso delle procedure di selezione basate sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Quest'ultime sembrano rappresentare la soluzione con cui contrastare il fenomeno degli eccessivi ribassi, tuttavia sono ancora poco utilizzate (in Italia 14% negli appalti di lavori sopra i 150mila €).

Le tabelle che seguono, estratte dalla Relazione annuale sul 2009 dell'Autorità di Vigilanza, indicano le percentuali medie dei ribassi degli appalti aggiudicati, mettendo a confronto i dati delle procedure di selezione basate sul criterio del massimo ribasso con quelle basate sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; ulteriori

variabili prese in considerazione sono: *i.* la tipologia della stazione appaltante, *ii.* la classe di importo dell'appalto, *iii.* la procedura di scelta del contraente, e *iv.* l'area territoriale.

Tabella 5 – Appalti di lavori – Valori medi dei ribassi per tipologia di stazione appaltante (2009)

Stazione appaltante	(%) ribasso – Max ribasso	(%) ribasso – Offerta ec. più vantaggiosa	(%) ribasso - complessivo
Amministrazioni dello Stato	19,2	13,4	18,1
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	23,5	18,2	22,8
Comuni	19,6	14,5	18,9
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture di servizi pubblici	19,6	20,4	19,7
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	21,7	15,1	20,9
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	22,4	21,1	22,3
Province	23,5	17,7	23,0
Regioni e comunità montane	17,0	14,5	16,5
Altri soggetti aggiudicatori	21,1	14,7	20,4
n.c.	26,6	17,6	25,1
Totale	20,6	16,0	20,1

Fonte: nostra elaborazione su dati dell'Autorità di Vigilanza, Relazione annuale (2010).

Tabella 6 – Appalti di lavori – Valori medi dei ribassi per classe d'importo (2009)

Classe d'importo (base d'asta)	(%) ribasso – Max ribasso	(%) ribasso – Offerta ec. più vantaggiosa	(%) ribasso - complessivo
> 150.000 € <= 500.000 €	19,4	15,2	19,1
> 500.000 € <= 1.000.000 €	21,7	16,4	21,0
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	26,9	16,6	24,4
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	25,4	16,9	22,5
> 15.000.000 €	21,6	22,4	21,9
Tutte le classi di importo	20,6	16,0	20,1

Fonte: nostra elaborazione su dati dell'Autorità di Vigilanza, Relazione annuale (2010).

Tabella 7 – Appalti di lavori – Valori medi dei ribassi per procedura di scelta del contraente (2009)

Procedura di scelta del contraente	(%) ribasso – Max ribasso	(%) ribasso – Offerta ec. più vantaggiosa	(%) ribasso - complessivo
Procedura aperta	23,6	16,8	22,6
Procedura negoziata	15,8	12,8	15,4
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	17,0	15,9	16,9
Procedura ristretta	21,7	17,1	21,2
Accordo quadro	22,2	7,6	20,2
Altre procedure	19,3	12,4	19,0
n.c.	17,8	11,2	16,3
Tutte le procedure	20,6	16,0	20,1

Fonte: nostra elaborazione su dati dell’Autorità di Vigilanza, Relazione annuale (2010).

Tabella 8 – Appalti di lavori – Valori medi dei ribassi per area geografica (2009)

Area geografica	(%) ribasso – Max ribasso	(%) ribasso – Offerta ec. più vantaggiosa	(%) ribasso - complessivo
Nord-Ovest	20,6	17,7	20,3
Nord-Est	17,9	15,8	17,7
Centro	21,2	15,4	20,4
Sud	25,9	17,9	25,0
Isole	15,3	11,2	14,7
n.c.	16,8	25,7	17,8
Media	20,6	16,0	20,1

Fonte: nostra elaborazione su dati dell’Autorità di Vigilanza, Relazione annuale (2010).

7. La Relazione annuale dell’Autorità si conclude con una serie di proposte dirette ad arginare i fenomeni di illegalità del settore e, più in generale, a “*massimizzare l’efficienza del settore*”. Tali proposte riassumono le iniziative promosse dall’Autorità durante le numerose audizioni presso le competenti Commissioni parlamentari e nelle sedi istituzionali. Alcune di esse hanno già trovato accoglimento in testi di legge ora approvati (è il caso della l. 13 agosto 2010 n. 136 e,

segnatamente, delle misure sulla tracciabilità degli aspetti finanziari legati agli appalti); per altre proposte, invece, sono previsti tempi più lunghi.

Nel formulare le proposte l'Autorità parte dall'esigenza di riqualificare il settore, andando a incidere sul numero delle stazioni appaltanti, ritenute troppe (oltre 13mila) e con professionalità e strumenti spesso non adeguati. Sulla base di queste premesse l'Autorità suggerisce una sorta di *qualificazione* delle stazioni appaltanti, analoga a quella già richiesta alle imprese (SOA), in modo da consentire alle stazioni non strutturate di delegare le funzioni amministrative di committente ad amministrazioni più organizzate. In tal senso, come viene detto nella Relazione, occorrerebbe *“delineare un sistema di valutazione delle capacità amministrative e gestionali delle stazioni appaltanti al fine di classificarle per classi di importo o per tipologia di contratti ... così da consentire che ogni amministrazione indica gare e gestisca contratti in relazione alle proprie capacità strutturali. Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti non dovrebbe risolversi in una mera centralizzazione della committenza, sull'esempio, appunto, delle centrali di committenza, ma in una delega a soggetti più efficienti di gran parte del ciclo dell'appalto (progettazione ed esecuzione), in base all'importo e quindi alla “sostenibilità” della procedura da parte delle singole amministrazioni”*¹.

¹ Nella Relazione l'Autorità precisa che *la valutazione della capacità amministrativa delle singole stazioni appaltanti dovrebbe essere effettuata in relazione alle diverse fasi di un appalto: in particolare, sull'esempio di quanto fa la Banca Mondiale, occorre approfondire, anche sulla base di questionari, gli aspetti organizzativi, le capacità della struttura tecnica e del personale, i sistemi di controllo interno, le procedure utilizzate, le iniziative anticorruzione adottate, il contesto ambientale, misure di contrasto del lavoro nero, controllo dei subappalti, ecc. Tale sistema di attestazione sarebbe quindi volto a verificare che l'amministrazione aggiudicatrice è in grado di gestire il proprio sistema di approvvigionamento in modo rispettoso della normativa e soprattutto efficiente ed efficace e trasparente in relazione ad una determinata classe di importo del*

Una seconda linea di intervento proposta dall’Autorità riguarda le imprese e prevede l’integrazione dell’attuale sistema di qualificazione con l’aggiunta di parametri reputazionali oggettivi, *“basati sul comportamento tenuto dalle stesse nell’esecuzione del contratto”*. In questo modo si vorrebbe valorizzare il patrimonio informativo a disposizione delle stazioni appaltanti che dispongono di dati sulla condotta imprenditoriale degli operatori e sulla loro reputazione.

Secondo l’Autorità la valutazione dovrebbero tener conto non solo dell’apprezzamento sul risultato finale conseguito, ma anche dell’efficienza prestazionale globalmente intesa, compresi i costi e i tempi di realizzazione. In effetti è probabile che una appropriata valutazione dei criteri reputazionali *“potrebbe contribuire a massimizzare l’efficienza globale della prestazione ed innescare, in tal modo, un meccanismo virtuoso di incentivazione all’innalzamento qualitativo”*. L’adozione di siffatti meccanismi permetterebbe, in altri termini, di valutare le referenze delle imprese, contribuire alla qualificazione delle offerte, rafforzare la competitività. Rimane da verificare *funditus* la compatibilità di siffatti criteri con i principi del Trattato sulla libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento.

contratto o ad una tipologia di appalto complessa o che richiede economie di scala, pt. 9.4.