Le indicazioni dell'Authority per tagliare la spesa pubblica nei contratti di servizi

Gare aperte per ridurre i costi

Mancato risparmio di un miliardo con trattative private

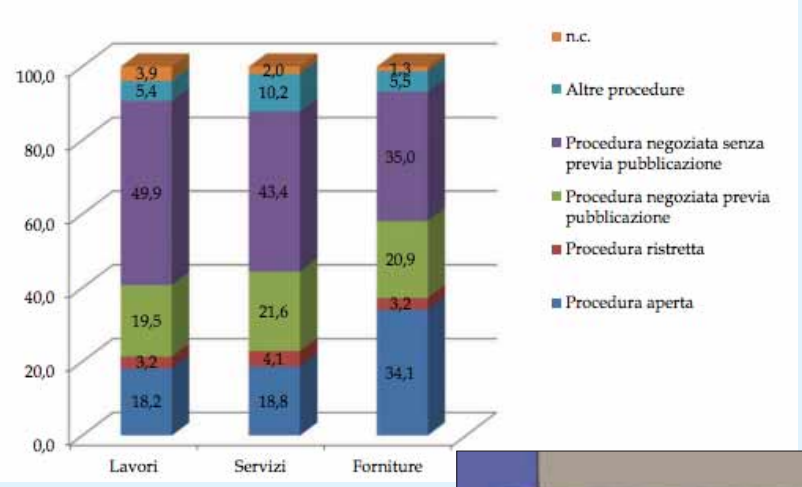
Pagina a cura
DI ANDREA MASCOLINI

L'eccessivo ricorso alle trattative private vanifica la spending review; il ricorso a gare aperte avrebbe consentito risparmi per un miliardo di euro sui 24 aggiudicati a trattativa privata fra 2011 e 2012; necessaria la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e il rafforzamento dei poteri dell'Autorità; sistema di qualificazione delle imprese da riformare. Sono questi alcuni degli elementi evidenziati nella relazione al parlamento dell'Authority presieduta da Sergio Santoro che mette in luce profili di particolare interesse per comprendere le ragioni che rendono così difficile raggiungere obiettivi di contenimento della spesa pubblica nel settore dei contratti di lavori, forniture e servizi. Parliamo di un settore di non poco conto se si pensa che il valore degli appalti nel 2012 è stato pari a 95,3 miliardi, ancorché in calo del 4,8% sul 2011. Il mercato vede delle dinamiche negative soprattutto per il settore dei lavori che sconta una riduzione del 24,5% (ma nel primo quadrimestre del 2013 è andata persa una ulteriore quota di mercato pari al 27 per cento); per le forniture il calo è solo del 2,4 mentre i servizi risultano in crescita del 10,4%. Il mercato muove più di 125 mila procedure di affidamento ed è proprio sulla tipologia delle procedure che l'Autorità ha posto particolare attenzione per i negativi riflessi sul contenimento della spesa pubblica. L'assunto dell'Autorità è che vi sia una diretta connessione fra i il ricorso alla trattativa privata e i mancati risparmi in termini di spesa. Le Procedure negoziate, cioè quelle che si chiamavano trattative private prima del 2004, sono nella scelta del contraente quelle più utilizzate dalle stazioni appaltanti: nel settore dei lavori si arriva al 50% di procedure negoziate affidate senza preventiva pubblicazione di un bando di gara. Ciò è anche frutto di recenti modifiche normative che hanno innalzato a un milione di euro il tetto entro il quale è possibile per le stazioni appaltanti procedere senza gara, con una semplice indagine di mercato sostanzialmente senza particolari vincoli. Ma l'attenzione dell'Autorità si è concentrata sul settore dei servizi e forniture dove è maggiormente presente il fenomeno di ribassi di aggiudicazione uguali a zero e il numero di partecipanti risulta spesso molto esiguo, essendo in media pari a circa tre operatori economici, contro una media di partecipazione, nei lavori pubblici, di almeno quattro volte superiore. Emerge in particolare che nelle procedure aperte si riscontrano in media valori di ribasso decisamente più elevati rispetto a quelli presenti nelle procedure negoziate: la differenza, in termini di ribasso, si attesta in 7,5 punti percentuali negli affidamenti del settore ordinario e di 5,6 punti negli affidamenti nei settori speciali (acqua, energia e trasporti). L'Autorità evidenzia che, se si considera che tra il 2011 e il 2012 circa 24 miliardi di euro di contratti di servizi e forniture sono stati affidati mediante procedure negoziate con il criterio del massimo ribasso, applicando il ribasso medio registrato nelle procedure aperte alle procedure negoziate, si sarebbero potuti registrare risparmi per oltre un miliardo di euro. L'Autorità ha proposto quindi una riflessione sugli strumenti di spending review che non consistano soltanto in tagli alla spesa, ma anche nella ricerca, definizione e realizzazione di comportamenti della pubblica amministrazione che generano risparmi. Fra questi altri due esempi vengono citati: una accurata programmazione e progettazione, da un lato, e una decisa riduzione del numero delle stazioni appaltanti. In quest'ultimo caso va dato atto che l'introduzione (facoltativa) della stazione unica appaltante è un primo segnale positivo, ma ad avviso dell'Autorità occorre procedere con maggiore efficacia e prevedere anche sulla strada della qualificazione degli enti appaltanti. Sull'altro tema l'Autorità mette in evidenza che le anomalie e i ritardi nella fase di progettazione e prima ancora in quella di programmazione finanziaria delle opere pubbliche influenzano a valle il risultato finale delle opere sia in termini di costi, sia in termini di capacità di restituzione dei servizi attesi. Per l'organismo di vigilanza è quindi necessario inserire nei documenti di gara opportune clausole che eliminino la possibilità di compensare i ritardi nella presentazione dei progetti esecutivi con i tempi di esecuzione dei lavori, anche in considerazione del fatto che tale meccanismo vanifica la relativa penale, utile deterrente per il rispetto dei patti contrattuali. Andrebbe anche esclusa la stipulazione di eventuali atti aggiuntivi, imponendo così il rispetto dei tempi contrattuali inseriti negli elaborati di gara. Il tutto per disincentivare il ricorso da parte delle imprese al contenzioso come sistema per recuperare i ribassi formulati in gara senza adeguata ponderazione o per remunerare maggiori lavori che dovrebbero essere contemplati in varianti in corso d'opera. Infine una particolare attenzione chiede l'Authority sull'analisi dei rischi e sulla preventiva valutazione delle risorse disponibili, strumenti che potrebbero anch'essi realizzare forme di contenimento ed efficientamento della spesa pubblica.

© Riproduzione riservata

Le procedure avviate

Dati 2012 - Importo base d'asta superiore o uguale a 40.000 euro



Priorità alla riforma del sistema di qualificazione delle imprese

Un mercato più efficiente passa attraverso la riforma del sistema di qualificazione delle imprese di costruzioni e il rafforzamento dei poteri dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici attraverso la natura vincolante dei pareri di precontenzioso. Nell'ottica del miglioramento dell'efficienza dell'intero sistema delle costruzioni l'Autorità ha anche segnalato come elemento centrale quello della revisione del sistema di qualificazione fondato sulle Soa (società organismo di attestazione), partendo da alcuni rilievi sulla composizione dell'azionariato delle Soa, sulle frequenti cessioni di azioni, sul fenomeno delle migrazioni delle imprese, sulle cessioni di azienda o di rami d'azienda, «spesso caratterizzate da fittizie e molteplici compravendite di uno stesso ramo». Tutti temi sui quali l'Autorità è più volte intervenuta esercitando un notevole potere sanzionatorio. Ma in generale la relazione presentata al Parlamento sottolinea l'esigenza di un progetto di revisione complessivo, posto che l'attuale sistema di qualificazione e, più in generale, di accesso al mercato di contratti pubblici, non sempre appare in grado di garantire l'affidabilità dei concorrenti, come dimostra l'elevato numero di segnalazioni che hanno portato ad annotazioni nel Casellario, né livelli adeguati di efficienza ed economicità del processo competitivo, come dimostrato dalle iniziative di spending review. Meno rilievo agli elementi di fatturato e maggiore incidenza delle reali capacità organizzative e produttive delle imprese; questa è la strada che l'Authority suggerisce. Infine non manca un accenno al rafforzamento dei poteri. Il componimento delle controversie durante lo svolgimento delle procedure di gara (precontenzioso) in modo veloce, gratuito e senza particolari formalismi (è prevista la possibilità di utilizzare le procedure telematiche per l'inoltro dell'istanza all'Autorità, per lo scambio di documenti, per la comunicazione della decisione) può rappresentare un fattore importante di competitività dell'intero sistema degli appalti. L'Autorità auspica che le proprie pronunce di precontenzioso diventino vincolanti. Auspica inoltre che le venga riconosciuta la legittimazione attiva a impugnare in sede giurisdizionale gli atti delle stazioni appaltanti contrari alla normativa. Se infatti delibere e determinazione dell'Autorità non risultano poi vincolanti per le stazioni appaltanti è del tutto inutile attivare procedure di precontenzioso.