

# Qualità delle centrali di appalto e competitività delle imprese aggiudicatrici\*

di Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo e Nicola Salerno

## 1. Qualificazione delle stazioni appaltanti, efficienza e volume dei lavori pubblici

Nel dibattito attuale sul settore degli appalti pubblici, l'insufficiente qualificazione delle stazioni appaltanti è uno degli elementi al centro dell'attenzione quale fattore principale di freno all'avvio tempestivo dei lavori pubblici. La perdita di competenze, soprattutto di natura tecnica (cit. lavoce Pisauro), verificatasi negli ultimi anni, oltre alla frammentarietà del sistema delle stazioni appaltanti hanno infatti indebolito oltremodo la capacità degli enti di gestire le diverse fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici (progettazione, affidamento e esecuzione e collaudo) contribuendo a ritardare l'avvio delle procedure ma anche l'ultimazione delle opere.

In effetti la frammentazione è un aspetto critico dal punto di vista dell'efficienza dei lavori perché le stazioni appaltanti minori non dispongono di competenze adeguate e fanno lavori raramente<sup>1</sup>.

Sulla base di questa visione, che era largamente adottata dall'impianto di riforma del nuovo codice dei contratti, le azioni di rimedio dovrebbero essere centrate sull'innalzamento della qualificazione media anche tramite il parziale accorpamento delle stazioni appaltanti ma anche sulla semplificazione e stabilizzazione del quadro normativo e regolatorio.

---

\* Nota per il Gruppo di studio Astrid *La riforma del codice degli appalti pubblici (decreti delegati)*, coordinato da Vincenzo Cerulli Irelli e Giulio Napolitano, 1 settembre 2022.

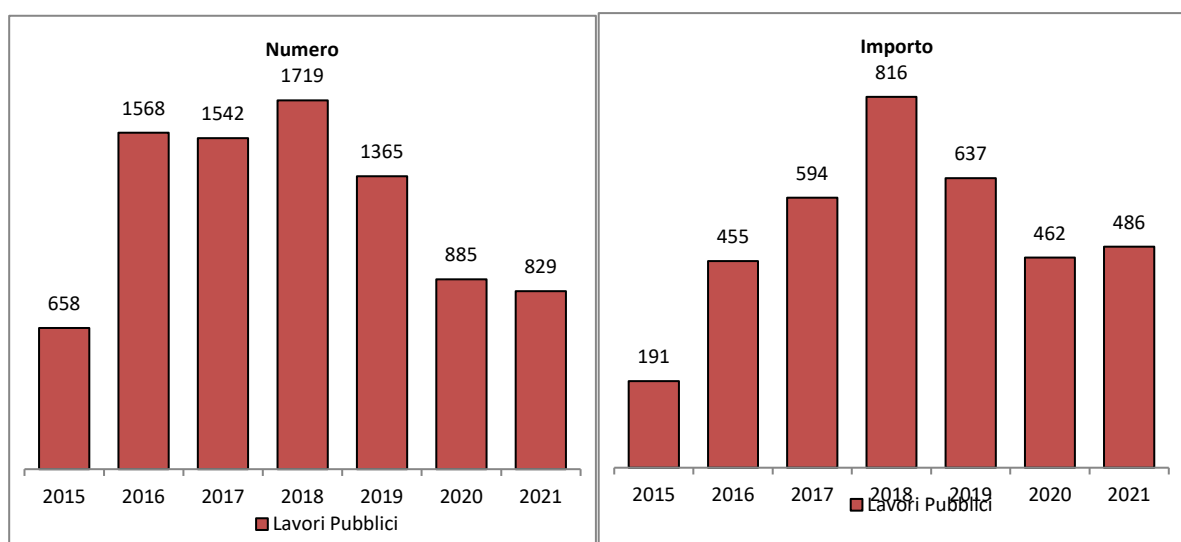
<sup>1</sup> Si veda, a questo proposito, Gori Giuseppe F., Lattarulo P., Mariani M., 2017, "Understanding the procurement performance of local governments: A duration analysis of public works", *Environment and planning C: politics and space*, 35.5:809- 827.

Un obiettivo perseguito però dal nuovo codice con qualche tentennamento su tutti e due i fronti: un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti con criteri mai davvero definiti e una mancata vera semplificazione delle procedure.

Il perdurare della crisi degli investimenti pubblici (anche una volta rimossi i principali freni di origine finanziaria e nella normativa di bilancio) ha quindi suggerito un cambio di rotta, improntato più all'alleggerimento e alla semplificazione del carico di lavoro degli operatori di settore che a una spinta alla loro qualificazione. In questo senso, il cd decreto Sblocca Cantieri e il Decreto Semplificazioni hanno operato a favore di una deregolamentazione su molti aspetti critici (procedure, appalto integrato, progettazione, iter autorizzativo).

Ne ha fatto le spese, a conti fatti, anche il processo di aggregazione della committenza a livello inter-comunale. Questo processo era incentivato dal nuovo Codice dei Contratti che riconosceva nelle Centrali Uniche di Committenza Intercomunali (CUC) stazioni appaltanti di per sé qualificate e quindi capaci di avviare procedure senza sostanziali limitazioni di importo. Si era dunque verificato, fino al 2018, un numero e un importo crescente delle procedure gestite in forma associata non solo nel settore dei lavori, ma anche dei servizi e delle forniture. Valori sensibilmente calati negli ultimi due anni a partire dal varo del Decreto Sblocca Cantieri (Figura 1).

Figura 1. Numero e importo delle procedure centralizzate di lavori pubblici attribuibili a CUC. Italia, anni 2015-2021.



Fonte: Elaborazioni Irpet su Open Data Anac

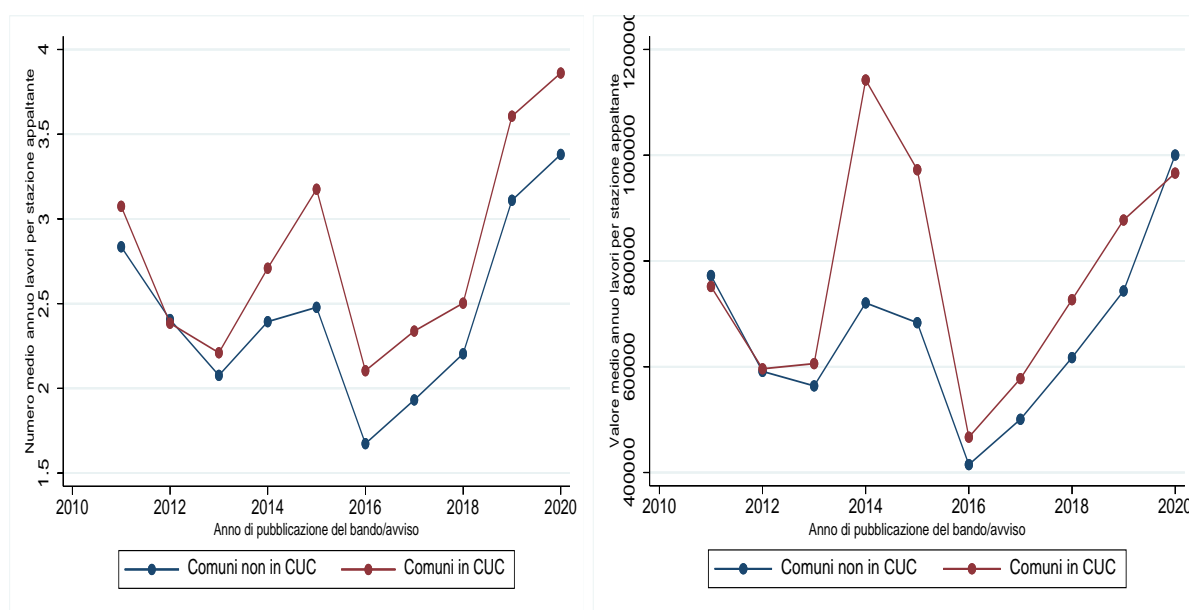
È utile, a questo proposito, capire quanto questo processo di aggregazione e di riordino abbia portato a livelli più elevati di efficienza, che la letteratura in genere misura in termini di incidenza dei ritardi rispetto ai tempi previsti dei lavori e in termini di aumento dei costi. Ancora più importante, considerando soprattutto l'attuale fase congiunturale, è la conseguenza del riordino sul volume di lavori complessivamente avviato.

In questo senso, un abbandono anche parziale della strada dell'aggregazione e della semplificazione del sistema delle stazioni appaltanti potrebbe avere effetti negativi sulla spesa per investimenti pubblici.

Entrambi gli aspetti - effetto sull'efficienza e sul volume di domanda – sono investigabili confrontando le performance del procurement in forma associata con quelle dell'approvvigionamento in proprio delle amministrazioni comunali.

Un'analisi preliminare del confronto, effettuato tenendo conto sia delle diverse caratteristiche dei lavori che delle amministrazioni (con tecniche di *propensity score matching*), suggerisce un contributo positivo della gestione associata sul fronte sia dei risparmi in fase di gara (ribassi) sia su numero e importo medio annuo delle procedure avviate dalle stazioni appaltanti. Con riferimento all'ultimo punto (Figura 3), è interessante sottolineare infatti come a partire dal 2014 le serie dei comuni associati prima sostanzialmente sovrapposte a quella dei comuni non associati registrino un livello costantemente più alto.

Figura 3. Numero (sx) e valore (dx) medio annuo delle procedure di lavori pubblici avviate da comuni in CUC e non in CUC. Anni 2012-2020. Italia.



Fonte: Elaborazioni Irpet su Open Data Anac

## 2. Imprese aggiudicatarie

I vantaggi di costo del processo di centralizzazione della committenza e della conseguente aggregazione della domanda sono spesso associati a un rischio di riduzione delle opportunità per le piccole e medie imprese che competono spesso esclusivamente sul mercato regionale di appartenenza.

Raccogliamo qui alcuni spunti di analisi quantitativa relativi alla capacità delle imprese di competere sul mercato degli appalti del loro territorio e degli altri mercati regionali<sup>2</sup>.

Un primo indicatore interesse è rappresentato dalla quota che le imprese aggiudicano del valore delle procedure avviate da stazioni appaltanti della stessa regione<sup>3</sup> (quota di appropriazione).

Questo indicatore consente di valutare indirettamente il grado di apertura dei mercati regionali ma non, di per sé, la capacità competitiva dei sistemi regionali delle imprese. Infatti, a parità di domanda espressa dalle stazioni appaltanti regionali (dimensione del mercato), una bassa quota di appropriazione può dipendere da una scarsa capacità competitiva delle imprese quanto da un sottodimensionamento del sistema delle imprese o da una loro maggiore proiezione sui mercati delle altre regioni.

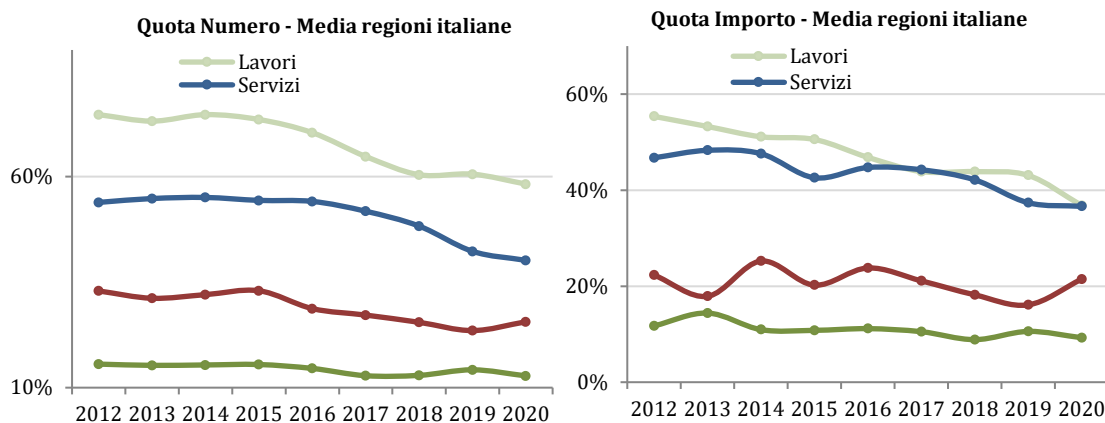
Al fine di cogliere eventuali cambiamenti intercorsi negli ultimi anni, presentiamo le serie delle quote di appropriazione di numero e importo ottenute come media delle quote di appropriazione di tutte le regioni italiane, che, come detto, consente, tra le altre cose, di valutare l'evoluzione del grado di apertura complessivo del mercato del procurement nazionale.

---

<sup>2</sup> Tuttavia, a questo proposito, è necessario effettuare una precisazione e richiamare quanto già detto nel paragrafo 3: i dati sulla provenienza delle imprese aggiudicatarie relativi al 2020, possono risentire del ritardo informativo con il quale le stazioni appaltanti trasmettono le informazioni relative alla fase di affidamento. Questo ritardo - che anche in condizioni di normalità può interessare fino ai due anni successivi alla data di pubblicazione del bando - rischia di essere ancora maggiore alla data di questo documento, risentendo l'invio delle comunicazioni, come altre attività dell'amministrazione pubblica, degli effetti della crisi pandemica. Inoltre, il ritardo informativo può essere considerato ininfluenza nella lettura comparativa delle performances delle imprese toscane rispetto a quelle delle imprese extra-regionali solo nella misura in cui assuma simili dimensioni in tutte le aree del paese, comportando, in caso contrario, possibili distorsioni.

<sup>3</sup> o avviate da stazioni appaltanti extra-regionali ma aventi ad oggetto prestazioni da svolgere sul territorio regionale.

Grafico 1. Quota-numero e quota-importo del mercato regionale aggiudicata da imprese regionali. Tutte le tipologie di contratto. Media delle quote regionali



Una prima considerazione concerne il livello medio delle quote di appropriazione, in base al quale si distinguono chiaramente due gruppi: quello di lavori e servizi da un lato e quello delle forniture sanitarie e non sanitarie dall'altro.

Il mercato delle forniture presenta infatti una maggior apertura, che deriva naturalmente sia dalla maggior standardizzazione e trasferibilità spaziale delle prestazioni, sia dal maggior grado di centralizzazione della committenza. Il mercato delle forniture sanitarie, in particolare, è quello caratterizzato dal maggior grado di apertura, con una quota minima di domanda che viene soddisfatta ricorrendo a imprese regionali. In questo caso, inoltre, la media nazionale è frutto di una distribuzione più polarizzata rispetto a quella degli altri settori, con alcune regioni (Lombardia e Lazio) che ospitano una concentrazione maggiore di imprese farmaceutiche e che quindi registrano percentuali di molto superiori alla media (circa il 60% per la Lombardia e il 27% per il Lazio).

La diminuzione delle quote di appropriazione tra il 2012 e il 2020 si concentra sui mercati di lavori pubblici e servizi, a delineare un quadro di maggior concorrenza infra-regionale.

L'evidenza fin qui presentata non considera un fattore potenzialmente importante nell'analisi quale la dimensione dell'impresa. A questo proposito, concentrandoci sul solo settore dei lavori pubblici, presentiamo le quote di appropriazione distinte per classe di occupati. Nei Grafici 2 e 3, a fianco di queste sono presentate, sempre distinte per classe di occupati, le quote di aggiudicazione delle imprese nel resto del mercato nazionale.

Grafico 2. Quota-numero del mercato regionale (sx) e del resto d'Italia (dx) aggiudicata per classe di occupati dell'impresa. Lavori pubblici.

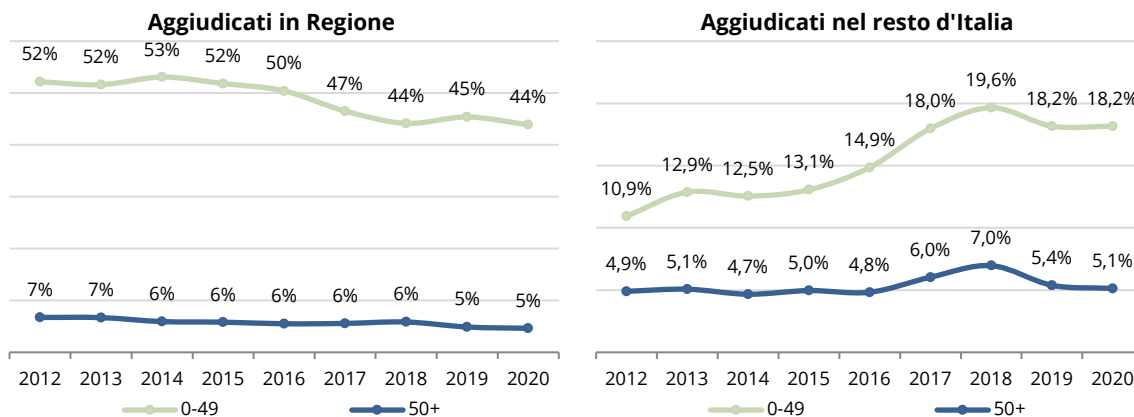
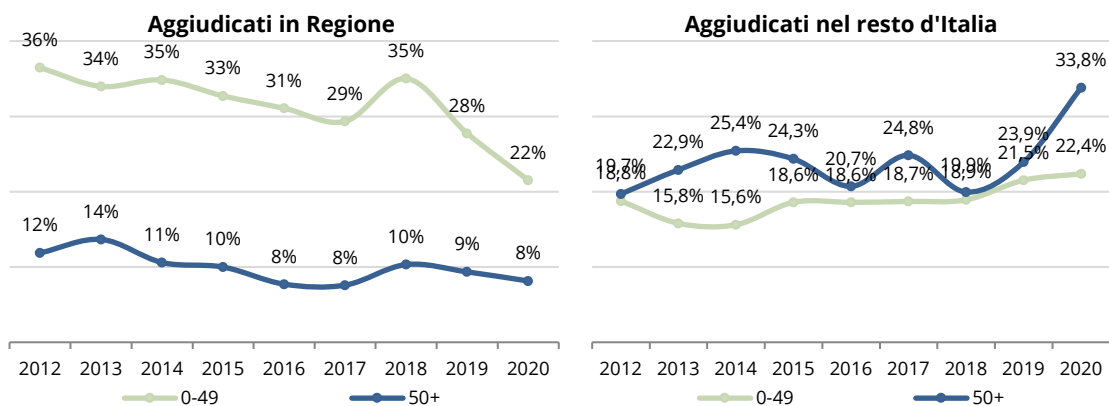


Grafico 2. Quota-importo del mercato regionale (sx) e del resto d'Italia (dx) aggiudicata per classe di occupati dell'impresa. Lavori pubblici.



Il calo delle quote “interne” registrato in aggregato sia nel numero che nell'importo, si riflette in quello delle quote delle piccole e medie imprese, che rappresentano nello specifico la quota largamente maggioritaria. Tuttavia, questa dinamica è in parte precedente alla fase di implementazione del nuovo codice dei contratti e della progressiva centralizzazione del sistema delle stazioni appaltanti.

Inoltre, questo calo non si riflette in una simile dinamica delle quote aggiudicate nel resto d'Italia, che sono anzi crescenti in termini di numero e importo, in particolare per le piccole imprese.