

## CAPITOLO I

### IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI, LA CRISI ECONOMICA, LA TRASPARENZA

#### 1.1 Il mercato di riferimento e la crisi economica

Nel corso del 2009, l'economia italiana ha registrato una contrazione del livello del Pil del 5%, dopo la già pesante riduzione, pari all'1.3 %, osservata nel corso del 2008. La caduta del prodotto si è manifestata contestualmente all'inversione del ciclo economico internazionale ed ha replicato la tempistica registrata negli altri maggiori paesi europei. La recessione è derivata dalla diminuzione di tutte le principali componenti della domanda e, in particolar modo, dalla caduta degli investimenti e delle esportazioni.

È, quindi, naturale che il tema degli appalti pubblici nel corso dell'ultimo biennio abbia assunto una rilevanza ancora maggiore rispetto a quanto già usualmente avviene in circostanze storiche normali, proprio per il ruolo importante che ad essi è demandato in una fase ciclica avversa.

Anche nel 2009 le gare d'appalto hanno assolto a tale importante funzione, in considerazione dell'ammontare significativo delle risorse che sono state mobilitate attraverso di esse pari a 79,4 miliardi di euro. Tale valore è in crescita rispetto a quello dell'anno precedente che era di 76 miliardi di euro.

La disaggregazione sulla base delle singole tipologie di contratto (Lavori, Servizi e Forniture) ripartisce l'aumento registrato nel 2009 in un aumento del 6.1% della voce dei Lavori, analogo alla variazione delle Forniture, mentre l'aumento è più contenuto per la voce dei Servizi, cresciuti del 2.3%.

La disaggregazione dei dati rispetto ai settori di afferenza mostra un incremento degli appalti nei settori speciali del 23% ed una sostanziale stabilità degli appalti banditi nei settori ordinari, ridotti solo dello 0,5%.

All'interno delle risorse stanziato attraverso gli appalti, particolare attenzione va rivolta alla componente finalizzata al finanziamento delle

opere pubbliche. L'emergenza congiunturale degli ultimi due anni si sovrappone difatti ad un'esigenza di aumentare la dotazione infrastrutturale del nostro paese.

Inoltre, è noto che fra le diverse modalità attraverso le quali si esplica l'azione della politica di bilancio, quella sul versante della spesa, e in particolar modo quella relativa all'incremento della dotazione infrastrutturale, è ritenuta in grado di produrre effetti espansivi più significativi e con tempi più rapidi dal momento in cui l'intervento viene realizzato.

Ed è in tal senso che si è concretizzato l'intervento degli organi di governo nazionali già attraverso il Programma delle Infrastrutture Strategiche redatto nell'ambito del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2010 - 2013.

Gli ambiti di intervento previsti dal Programma di Infrastrutture Strategiche riguardano principalmente i settori relativi a strade, autostrade, ferrovie, reti metropolitane, porti, nonché le attività da intraprendere per la salvaguardia della Laguna di Venezia, per l'emergenza terremoto in Abruzzo, per gli interventi necessari alla realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina e per il completamento degli schemi idrici nel Mezzogiorno.

Con la manovra varata in occasione dell'approvazione della Legge Finanziaria per il 2010 (Legge n. 191 del 23 dicembre 2009), il Governo ha proseguito il percorso avviato per stimolare la crescita attraverso la realizzazione di infrastrutture stanziando risorse per l'attuazione di interventi ritenuti prioritari.

Infine, merita accennare all'impatto occupazionale. L'intera filiera delle costruzioni, e i lavori pubblici all'interno di questi, si caratterizzano tradizionalmente per una elevata elasticità della domanda di lavoro rispetto al ciclo economico. Nel corso del passato biennio la crisi del settore ha determinato una diminuzione delle ore lavorate, ma non degli occupati; il che equivale ad affermare che si è osservata una riduzione delle ore lavorate pro-capite, in genere ricollegabile al fatto che il numero di giornate

lavorative degli addetti nel settore può variare a seconda degli anni. Un flusso costante, o crescente, di opere pubbliche tende quindi a stabilizzare l'attività in un settore economico importante anche dal punto di vista del mercato del lavoro.

Sulla base delle analisi già effettuate in passato dall'Autorità e riportate nelle precedenti relazioni annuali, l'aumento dell'importo dei lavori pubblici di un miliardo di euro, dovrebbe produrre circa 8 mila nuovi posti di lavoro e questo solo in virtù dell'effetto diretto dell'incremento degli appalti di lavori. Calcolando poi che l'indotto prodotto da un simile aumento, in termini di effetti indiretti su fornitori e prestatori di servizi, comporta mediamente una amplificazione dei posti di lavoro valutata tra il 50 e il 100% degli effetti diretti, si dovrebbe generare complessivamente tra 12 mila e 16 mila nuovi occupati (14 mila come valore medio).

Il valore unitario che deriva da questi calcoli, pari a circa 71 mila euro (valore medio) per ogni posto di lavoro creato dagli appalti nei lavori pubblici, si discosta poco dal rapporto tra PIL e volume complessivo della occupazione (misurata in unità di lavoro) del nostro Paese. Tale rapporto, calcolato sui dati del 2009, è pari a 63 mila euro, di poco inferiore ai 71 mila euro calcolati dall'Autorità per i soli lavori pubblici. L'importo di 63 mila euro può essere interpretato come la produttività media (in valore) dell'occupazione italiana e può essere presa come utile riferimento per misurare l'effetto complessivo non solo degli appalti pubblici, ma del complesso degli appalti che, oltre ai lavori, includono anche le forniture e i servizi. Si può presumere che nel loro complesso, gli appalti producano effetti diretti ed indiretti sull'occupazione non dissimili da quelli prodotti dall'intera spesa aggregata del Paese. Tra l'altro gli appalti pubblici rappresentano una quota significativa di questa stessa spesa.

In questo modo si può stimare in via di prima approssimazione l'effetto dell'incremento del valore degli appalti che si è avuto nel 2009 rispetto al 2008. In termini nominali l'aumento è stato del 4.8%. In termini reali (utilizzando i deflatori degli investimenti in costruzioni e dei consumi pubblici) si può calcolare che l'incremento sia stato del 2.6%, vale a dire di poco più di due miliardi. L'occupazione aggiuntiva, diretta e indiretta

sarebbe dell'ordine di 32 mila unità circa. Si tratta di un contributo non eccezionale, ma nemmeno trascurabile, all'occupazione complessiva. Un contributo che può risultare maggiormente significativo, se si aggiungono gli effetti di moltiplicazione sulla domanda interna che la maggiore spesa pubblica può aver creato. Sulla base dei valori dei moltiplicatori cui si accennava in precedenza, l'effetto complessivo sull'occupazione potrebbe arrivare anche vicino alle 50 mila unità.

La maggior spesa attivata dai bandi del 2009 si è verificata nella parte iniziale e centrale dell'anno. Infatti, da alcune prime elaborazioni fatte per confrontare le variazioni della domanda di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture tra il primo trimestre del 2010 con il primo trimestre del 2009, risulterebbe un incremento del valore della domanda di circa l'11% dovuto anche ad un aumento del numero di bandi ed inviti nei settori ordinari.

Va infine anche ricordato che alcuni miglioramenti della dotazione infrastrutturale che non ambiscono ad avere un impatto di lungo periodo di natura economica, possono essere altrettanto rilevanti dal punto di vista del loro impatto sociale. Si pensi ad esempio da questo punto di vista alle infrastrutture scolastiche o sanitarie; in questo caso però, vi può comunque essere un impatto economico indiretto, legato alla complementarità della dotazione infrastrutturale con altre politiche, ad esempio volte ad incrementare il capitale umano o la salute dei cittadini, in grado di innalzare il livello del prodotto potenziale dell'economia.

Lo scenario fin qui descritto, valido per tutto il 2009 e per i primi mesi del corrente anno, ha di recente subito alcune variazioni. Nella fase congiunturale più recente, che si è aperta con le crescenti difficoltà della Grecia nel finanziare il proprio debito e con i conseguenti attacchi all'Euro, i Governi dei Paesi Europei hanno dovuto prendere decisioni importanti per mettere sotto controllo i conti pubblici. Questi interventi, orientati anche a rassicurare i mercati finanziari circa la capacità degli stati sovrani di onorare i propri impegni nei confronti dei loro creditori, hanno comportato un deciso cambiamento nella politica economica. È così iniziata con largo anticipo quella "exit strategy" che prima o poi avrebbe dovuto

**L'attuale  
scenario  
economico e  
la necessità  
di misure  
strutturali**

essere applicata dai Paesi che avevano fatto leva su stimoli di carattere fiscale nella prima parte della crisi. Pur consapevoli degli effetti non certo positivi che questa inversione della politica di bilancio avrà, per lo meno nel breve periodo, sul livello della attività economica, i vari Governi , compreso il nostro, stanno approntando altri interventi, più di carattere strutturale, che dovrebbero sostenere la crescita economica nel medio e lungo termine. Sulla necessità di adottare misure strutturali di questo tipo, si è espresso anche il governatore della Banca d'Italia nella Relazione Generale presentata il 31 maggio scorso.

Al fine di coniugare rigore e crescita occorre passare dal finanziamento delle opere pubbliche alla riqualificazione ed il miglioramento qualitativo della nostra spesa pubblica, condizione questa indispensabile per rafforzare il potenziale di crescita della nostra economia. Questa finalità si applica particolarmente alla spesa per i lavori, le forniture e i servizi delle pubbliche amministrazioni. Ed è esattamente quanto questa Autorità ha sempre sottolineato nelle Relazioni presentate al Parlamento negli anni scorsi ed è quanto si appresta a fare anche nella presente Relazione . Si riafferma ancora una volta la necessità di rimuovere, in questo delicato settore rappresentato dagli appalti pubblici, tutti gli ostacoli che si frappongono all'operare delle forze della concorrenza e della trasparenza e dei criteri di efficienza e di economicità. Solo in questo modo si potranno raggiungere, con le risorse date, i migliori risultati possibili.

Relativamente agli aspetti connessi all'offerta di contratti pubblici, occorre effettuare una distinzione con riferimento alle tre tipologie contrattuali di lavori servizi e forniture. In particolare, per lavori pubblici di importo superiore a € 150.000 la normativa prevede la qualificazione obbligatoria delle imprese di costruzione effettuata *ex ante* da soggetti privati denominati Società Organismo di Attestazione (SOA). L'intero sistema è vigilato dall'Autorità che tra l'altro autorizza le SOA all'esercizio dell'attività di certificazione. Il numero di SOA attive è attualmente di 33 e nel corso degli anni si è ridotto a seguito di revoche effettuate dall'Autorità e di fusioni tra società. Le imprese qualificate dalle SOA e presenti nel Casellario Informatico dell'Osservatorio sono circa 37.000; l'offerta

**Aspetti  
connessi con  
la struttura  
dell'offerta**

potenziale risulta fortemente frammentata tra un numero di imprese per lo più di piccole dimensioni. Infatti, le imprese abilitate a partecipare a gare di importo inferiore ad 1 milione di euro risultano essere il 61,1% del totale.

Per quanto riguarda gli operatori economici interessati ai contratti di servizi e forniture, non esistendo un sistema di qualificazione analogo a quello previsto per i lavori pubblici, non è possibile determinarne con precisione il loro numero. In linea teorica, tutte le imprese iscritte alle CCIAA, se in possesso dei requisiti morali, tecnici ed economici richiesti dai bandi, possono partecipare alle gare.

### **1.2 Il problema dei ritardati pagamenti**

Una problematica che ha un effetto negativo sul lato dell'offerta riguarda i ritardati pagamenti anche se questi non possono essere disgiunti dalla qualificazione della spesa della pubblica amministrazione. I ritardati pagamenti rappresentano, in modo particolare in un momento di marcato rallentamento del ciclo economico quale quello attuale, una problematica che necessita di un'adeguata attenzione, soprattutto in considerazione delle pesanti implicazioni che la stessa determina sia sull'equilibrio finanziario, e quindi sullo sviluppo, delle imprese che sulla concorrenza nel mercato.

La questione in esame si pone in tutta la sua gravità soprattutto per le imprese che stipulano contratti con la Pubblica Amministrazione, le quali, in misura ancor più forte rispetto alle aziende che operano con committenze private, sono da sempre soggette al gravame di un onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che le stesse devono sostenere per far fronte al *gap*, spesso di proporzioni assai considerevoli, che si viene a determinare tra il momento della liquidazione dei costi gestionali e quello dell'incasso del corrispettivo pattuito; onere di cui ovviamente non si può non tener conto nella determinazione del prezzo offerto in sede di gara pubblica.

La strutturazione, infatti, di un offerta che contenga la "quota finanziaria" necessaria per appoggiare una tipologia contrattuale con la Pubblica Amministrazione, diventa, soprattutto in questa fase dell'economia, particolarmente difficile, se non impossibile, da sostenere

**I ritardati  
pagamenti**

per le piccole e medie imprese, che, tra l'altro, non riescono neppure a sfruttare le economie di scala possibili. La conseguenza è che questo tipo di mercato finisce con il privilegiare le grandi imprese e colpisce, in maniera irreversibile, le piccole e medie imprese che rischiano, pertanto, di uscire definitivamente dal sistema.

Il tutto, come è facile intuire, determina conseguenze di rilevante entità sulla concorrenza, falsando, in misura considerevole, il regolare andamento del mercato.

L'Autorità ha ricevuto diverse segnalazioni riguardanti l'applicazione della normativa sui ritardati pagamenti di cui al D.lgs 9 ottobre 2002, n. 231 agli appalti di forniture e servizi. Data la particolare rilevanza della tematica, l'Autorità ha disposto un'indagine conoscitiva, mediante audizione di alcune associazioni di categoria, al fine di valutare l'ampiezza del fenomeno ed i suoi riflessi sull'economicità dell'azione amministrativa e sull'operatività dei prestatori di servizi e forniture.

Dall'analisi dei dati acquisiti è emerso che i tempi di pagamento oscillano in un *range* che va da un minimo di 92 giorni ad un massimo di 664 giorni. Il ritardo è per lo più imputato ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3%) e dei mandati di pagamento (29,6%) da parte delle stazioni appaltanti e, più in generale, a lentezze che derivano da vischiosità burocratiche interne alla pubblica amministrazione (32,5%). Sono state, inoltre, rilevate sensibili differenze sul piano territoriale: i ritardi che superano i due mesi sono segnalati dal 36,4% delle imprese del Nord-Est, percentuale che sale al 61,5% nel Nord Ovest e al 63,3% nel Mezzogiorno. La presunta esposizione debitoria della pubblica amministrazione, calcolata sulla base della stima effettuata dalle associazioni audite, ammonterebbe a circa 37 miliardi di euro (pari al 2,4 per cento del PIL), dei quali una parte consistente deriverebbe dalla gestione del sistema sanitario e dalla raccolta dei rifiuti solidi urbani. La problematica è particolarmente avvertita, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, dalle piccole e medie imprese che risentono in maniera grave della mancanza di liquidità.

Con specifico riguardo alla prassi applicativa della normativa citata, sulla base degli approfondimenti svolti, sono state rilevate sia la determinazione unilaterale di termini di pagamento superiori a quelli previsti dal D.lgs 231/02 sia l'inclusione dei termini di pagamento in deroga tra gli elementi di valutazione delle offerte. Alcuni capitolati speciali d'appalto prevedono, altresì, la riduzione del tasso di interesse di mora previsto dal decreto.

Per altro verso, l'assunzione del rischio connesso alla dilazione dei pagamenti, genera così problematiche connesse all'uso efficiente delle risorse pubbliche come quelle legate alla "sostenibilità" della partecipazione alle gare da parte dei soggetti privati.

In ambito europeo si sta affrontando la problematica al fine di contenere i citati ritardi nei pagamenti. In particolare, il Parlamento Europeo dovrebbe approvare, a breve, una proposta di direttiva finalizzata, attraverso la previsione di misure contenitive concernenti sia i rapporti tra privati che tra privati e Pubblica Amministrazione, a combattere i ritardi nei pagamenti all'interno dell'Unione Europea. Specificamente, la bozza di direttiva europea prevede che il tempo massimo per effettuare il pagamento, sia tra soggetti privati che tra privati e Pubblica Amministrazione, non possa essere superiore a trenta giorni. Il legislatore europeo, che tuttavia concede ai contraenti la libertà di concordare contrattualmente un termine maggiore, ha ritenuto opportuno però, per quel che concerne i rapporti tra privati e Pubblica Amministrazione, fissare dei vincoli ben precisi alla possibilità di deroga, stabilendo che il termine maggiore sia condizionato all'esistenza di "obiettive necessità", e comunque, in ogni caso, subordinato alla particolare tipologia contrattuale in essere. A mero titolo esemplificativo, nel settore della sanità, si potrebbe arrivare, al massimo, ad abbracciare un arco temporale non superiore ai sessanta giorni.

**Provvedimenti  
in fase di  
dibattito a  
livello europeo**

La nuova direttiva, che sembrerebbe ricalcare, in quanto a previsioni temporali, quanto già contenuto nella direttiva 2000/35/CE (recepita in Italia con il D.Lgs n. 231/2002) di cui si pone in sostituzione, inasprisce tuttavia il sistema sanzionatorio prevedendo, in caso di mancato rispetto



dei termini, pene pecuniarie ben più rigide (quali, ad esempio, la corresponsione di interessi parametrati al tasso di interesse applicato dalla Banca Centrale Europea alle sue più recenti operazioni di rifinanziamento ovvero al tasso d'interesse marginale risultante dalle procedure di appalto a tasso variabile delle suddette operazioni, nonché l'introduzione di indennizzi che bilancino i costi amministrativi e burocratici che i creditori si trovano costretti a sostenere ovvero di ulteriori indennizzi forfetari automatici pari al 2%, 4% o 5% della somma dovuta a seconda dei giorni di ritardo accumulati).

Pur in presenza della predetta bozza di direttiva, alcuni paesi membri si sono mossi già da qualche anno in tale direzione, disciplinando autonomamente la materia al fine di limitare i tempi dei pagamenti. La Spagna, ad esempio, da sempre considerata uno dei paesi più lenti nel saldare i propri debiti, ha di recente emanato un provvedimento volto ad accelerare il pagamento alle imprese dei crediti nei confronti della Pubblica Amministrazione. La legge approvata, che entrerà in vigore gradualmente ma che già dal 2013 troverà applicazione a pieno regime, stabilisce che le Amministrazioni Pubbliche avranno trenta giorni per pagare le fatture delle imprese creditrici (estendibili a sessanta esclusivamente per i committenti privati). Tali termini saranno inderogabili, e la legge stessa abolisce la possibilità, per le parti, di stabilire accordi derogatori.

Non va dimenticato che vi sono Stati membri ancor più virtuosi, i quali vantano addirittura termini più corti, quali la Gran Bretagna (dieci giorni), la Finlandia (quattordici giorni) e l'Irlanda (quindici giorni).

È auspicabile che, quanto prima, anche in Italia, paese in cui la Pubblica Amministrazione paga le imprese con un ritardo doppio rispetto al resto d'Europa (mediamente centoventotto giorni contro i sessantacinque a livello europeo), si intervenga in tal senso al fine di arginare le gravi conseguenze che tali comportamenti determinano, in primis, sui sistemi produttivi, compromettendo, come anzidetto, la competitività delle piccole e medie imprese e generando un potenziale effetto a catena che determina in alcuni casi il fallimento di un'intera filiera di fornitori e, più in generale, sugli equilibri di mercato a livello macroeconomico, creando distorsioni

della concorrenza e compromettendo la realizzazione di un mercato unico, rendendo più difficoltosa l'integrazione economica ed il commercio transfrontaliero tra aree ove sussistono condizioni oggettivamente diverse.

### **1.3 Sintesi delle elaborazioni della domanda di contratti (appalti di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro)**

In questo e nei successivi paragrafi si illustrano in maggior dettaglio le informazioni raccolte dall'Osservatorio dei contratti pubblici. In particolare, nel presente paragrafo si rappresenta in modo sintetico la domanda potenziale di contratti pubblici di lavori servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro attivata nel corso del 2009. I contratti pubblici analizzati sono quelli per i quali le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di cui agli articoli 32 e 207 del D.lgs. 163/06 sono tenuti alla richiesta di un CIG (Codice Identificativo Gara) nel momento in cui decidono di acquistare beni e servizi e di effettuare lavori con le procedure previste dal Codice dei contratti pubblici; in quel momento per le amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori e gli operatori economici è previsto l'obbligo di versare un contributo a favore dell'Autorità secondo quanto stabilito dall'Autorità medesima in attuazione del disposto contenuto nell'art. 1, commi 65 e 67 della Legge 266/2005. Il paragrafo 1.4 contiene alcune valutazioni sull'offerta potenziale di lavori pubblici che scaturisce dalle imprese qualificate ai sensi dell'art.40 del D.lgs. 163/06. Sempre nel paragrafo 1.4 si illustrano i dati raccolti dall'Osservatorio sulle società di ingegneria di cui all'art.90, c.2, lett. a) e b) per l'adempimento degli obblighi contenuti negli artt. 53 e 54 del D.P.R. 554/99.

Il paragrafo 1.5.1 e relativi sottoparagrafi, analizzano i dati sulle aggiudicazioni perfezionate nel 2009 per i contratti di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro. La soglia di 150.000