

11 Mag 2020

Intervento. Lavori pubblici, il nodo irrisolto della valutazione delle imprese

Giuseppe Gori (*) e Patrizia Lattarulo (*)

L'emergenza sanitaria scaturita dall'evento pandemico da un lato, la crisi economica dovuta al lockdown e la necessità di una ripresa guidata dagli investimenti dall'altro, ripropongono con crescente urgenza molti dei nodi irrisolti del procurement nel nostro paese. Di fronte al controverso tema degli acquisti in sanità e all'esempio virtuoso della ricostruzione del ponte di Genova è necessario interrogarsi seriamente su quali strumenti adottare per regolamentare efficacemente il mercato dei contratti pubblici. In particolare, pochi sono gli strumenti oggi operativi per attestare in maniera efficace l'affidabilità di una impresa che lavora con la pubblica amministrazione. Eppure, un sistema di qualificazione adeguato potrebbe contribuire in modo importante ad assicurare servizi migliori ai cittadini e ad aumentare l'efficienza dei lavori pubblici.

La rapida ricostruzione del ponte Morandi rappresenta un esempio da seguire e indica la direzione da intraprendere per far fronte al crescente ritardo infrastrutturale del nostro paese, in un momento in cui riavviare le opere pubbliche è cruciale per la nostra economia. L'esperienza genovese ha infatti il pregio di mettere in luce, risolvendoli, alcuni dei punti più critici della realizzazione dei lavori pubblici: lunghe fasi autorizzatorie, affidamenti soggetti a ricorsi da parte delle imprese non aggiudicatrici, frequenti (e corpose) rinegoziazioni in corso d'opera.

Per dimensione e strategicità dell'opera nonché per l'impiego della soluzione commissariale, questa buona pratica costituisce tuttavia una eccezione nel mondo dei lavori pubblici e non è, dunque, immediatamente replicabile per l'insieme dei medio - piccoli lavori di cui il nostro paese ha urgente bisogno.

Uno dei fattori che ha contribuito al successo di questa esperienza è la serietà delle imprese esecutrici, ben note in Italia e in Europa, e la loro capacità di portare a compimento l'opera nei tempi e nei modi migliori. Uno strumento che consentirebbe di generalizzare questa esperienza aiutando a selezionare l'impresa migliore e più affidabile è stato proposto dalle recenti riforme ed è quello della qualificazione basata su elementi reputazionali e di performance (il curriculum o rating di impresa), che però non ha ancora trovato un'adeguata definizione.

Le certificazioni di impresa nel sistema attuale e il rating di legalità

Oggi, l'unico sistema di certificazione obbligatoria per la partecipazione a gare di appalto pubbliche è rappresentato dalle attestazioni Soa (rilasciate dalle Società Organismo di Attestazione) e i criteri di attestazione riguardano la specializzazione settoriale e la capacità economica e tecnica dell'impresa. L'attestazione Soa, tuttavia, oltre ad avere una validità piuttosto lunga (5 anni) - non sempre in grado, dunque, di restituire una fotografia aggiornata dell'impresa - non contiene elementi di performance ed è spesso giudicata poco utile in termini informativi dalle stazioni appaltanti.

Nel sistema degli appalti pubblici esistono tuttavia certificazioni rivolte a consentire una maggior trasparenza sul possesso dei requisiti delle imprese definiti dalla normativa antimafia. Tra queste, il rating di legalità (Agcm) è quella che oggi più si avvicina a un vero e proprio strumento di segnalazione alla base anche dell'idea di curriculum di impresa. Si tratta di un sistema di valutazione fondato sulla spontanea attestazione del possesso dei requisiti da parte dell'impresa, ed è principalmente rivolto alla diffusione della cultura della legalità e a favorire pratiche virtuose tra le imprese affrontando però anche aspetti di regolarità contributiva, solidità finanziaria e capacità tecnologica.

Sulla base delle informazioni desumibili dall'Autorità garante per la concorrenza e per il mercato (Agcm), sono circa 7.200 le imprese che, al 2018, risultano in possesso del rating di legalità. In media, nel periodo 2016-2018, le imprese con rating hanno rappresentato circa l'8% delle imprese aggiudicatrici.

La presenza nelle diverse aree geografiche di imprese certificate è naturalmente correlata alla dimensione economica della regione ma riflette anche elementi diversi, legati in principio alla natura di segnalazione dello strumento sul mercato dei contratti pubblici. In questi termini, il vantaggio dall'acquisizione del rating per l'impresa dovrebbe essere idealmente maggiore se questa proviene da contesti territoriali storicamente afflitti da pervasiva presenza di fenomeni di illegalità e/o in cui è più alta la propensione delle imprese a partecipare al mercato degli appalti pubblici. Tuttavia, con l'eccezione di Puglia e Campania, le imprese dotate di rating di legalità sono prevalentemente concentrate nel centro-nord. La media provinciale del punteggio ottenuto (rating) è, invece, particolarmente alta in corrispondenza di alcune province meridionali, a segnalare la presenza di poche realtà imprenditoriali molto qualificate.

È particolarmente interessante chiedersi quanta quota di mercato si aggiudichino queste imprese. Alle imprese con rating, infatti, nel 2018, è andato circa il 15% delle procedure avviate nel Paese, con alcune differenze tra le regioni: oltre che in Emilia e Toscana (circa il 20%), le imprese con rating ottengono un buona percentuale di lavori anche in Puglia, Campania e Abruzzo (circa il 17%). L'aggiudicazione dei lavori da parte di imprese dotate di rating è solo una indicazione molto indiretta di quanto il sistema di qualificazione sia discriminante negli affidamenti.

L'efficacia del rating di legalità nell'azione di contrasto alla corruzione e all'infiltrazione mafiosa non è certo facilmente valutabile. Dal punto di vista delle procedure è comunque possibile attendersi che un effetto positivo risieda nella velocizzazione dei tempi di verifica formale dei requisiti (obbligatori) di legalità in sede di affidamento. Allo stesso tempo, come appena considerato, ci si aspetta che il suo meccanismo di segnalazione possa effettivamente giovare alle imprese incrementandone le aggiudicazioni e la penetrazione nei mercati delle altre regioni.

La qualificazione basata su criteri reputazionali, il rating di impresa

La recente riforma del Codice dei Contratti (Dlgs. 50/2016) aveva puntato sulla qualificazione degli operatori del mercato dei contratti pubblici, come elemento strategico per migliorare l'efficienza complessiva. In particolare poneva inizialmente grande enfasi su un metodo di qualificazione delle imprese basato su criteri reputazionali e di past performance, in cui il curriculum di impresa (c.d. rating di impresa), costituisse requisito di accesso alla gara e requisito di premialità ai fini dell'affidamento.

La riforma si è inserita in un più lungo processo di transizione da un modello in cui il buon funzionamento del settore poggiava sulla capacità delle amministrazioni di selezionare l'impresa esecutrice tenendo conto prevalentemente della propria esperienza diretta (e spesso di una conoscenza diretta) a un modello in cui lo stesso risultato è perseguito puntando sull'apertura alla concorrenza dei "mercati" locali con procedure più competitive. Proprio in

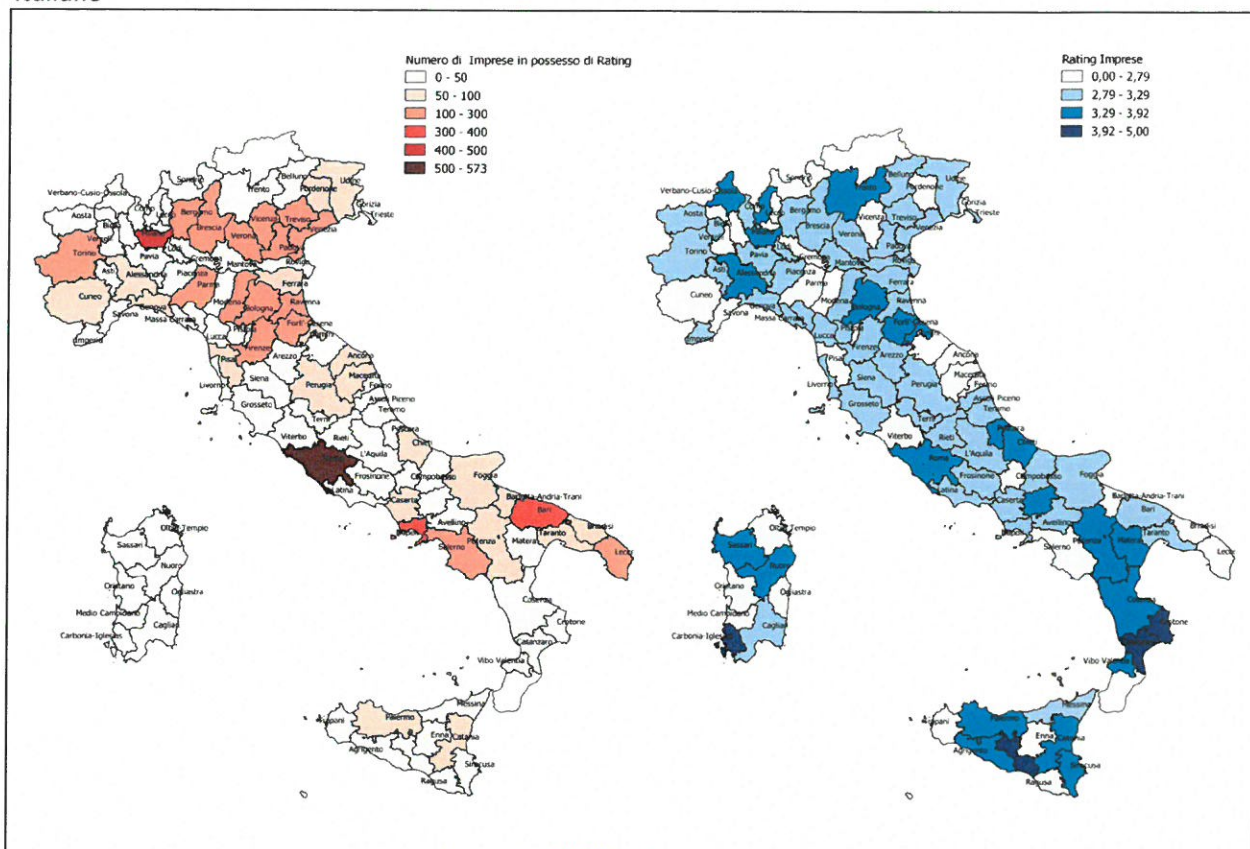
quest'ottica, un vero sistema di rating costituirebbe un vantaggioso supporto alla amministrazione nella selezione dell'impresa più affidabile, resa altrimenti difficile affidandosi esclusivamente alla specificazione del criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, e quasi impossibile nel caso del ricorso al criterio del massimo ribasso (grazie anche a una poco felice definizione della regola per l'esclusione automatica delle offerte anomale).

Da allora, scarso impegno è stato profuso nel definire in maniera efficace e rendere operativo tale sistema di rating. Se ne è, invece, rimandata l'entrata in vigore, in parte per la complessità della sua definizione tecnica, in parte per le obiezioni sollevate a livello comunitario sui possibili effetti di limitazione della concorrenza a svantaggio dei nuovi entranti, privi di curriculum.

Se ben definito, prevedendo ad esempio un'attribuzione di un rating mediano a imprese che si affacciano per la prima volta sul mercato in modo da non inficiarne a priori le chances di aggiudicazione, un sistema del genere potrebbe invece fornire supporto informativo per la stazione appaltante nella selezione dell'impresa più affidabile e rappresentare un potente incentivo a comportamenti virtuosi per l'impresa, ristabilendo il corretto vantaggio competitivo a favore di quelle più efficaci. Verrebbero così ridotti sia i casi di selezione avversa che i casi di azzardo morale.

() Irpet Toscana*

Figura 1. Numero di imprese in possesso del rating di legalità e media del punteggio (2018). Province Italiane



Fonte: elaborazione IRPET su dati AGCM