

Il sistema delle attestazioni SOA negli appalti pubblici: analisi e prospettive

Presentazione dei risultati dello studio

Roma, 13 maggio 2014

Nomisma



- ❑ Nel 2012-2013 il mercato dei lavori si è ridotto per numero (-17%) e l'importo medio è aumentato (+31%).
 - **Concentrazione della spesa pubblica su appalti di maggiore dimensione → difficoltà per le piccole imprese ad accedere al mercato**

- ❑ Il 44,5% delle procedure di gara dei lavori con oltre 150 mila euro sono in capo ai Comuni
 - **Estrema frammentazione delle stazioni appaltanti che nel 2012 hanno gestito oltre 18.000 bandi**

- ❑ Le imprese qualificate nel 2012 (36.357) rappresentano l'8% del totale imprese di costruzioni (454.483).
 - **La distribuzione delle imprese per categoria conferma la specializzazione**
 - **Le imprese più grandi hanno maggiore capacità di diversificazione**

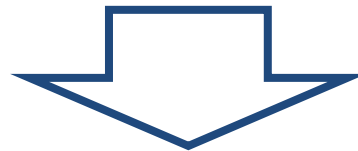
- ❑ L'80% delle imprese con almeno 20 addetti ha lavorato nel settore pubblico nel biennio 2011-2012.
 - ✓ **Rilevanza del sistema degli appalti pubblici per le imprese di costruzioni**

- ❑ Nel primo bimestre del 2014, rispetto allo stesso periodo del 2013, si registra un aumento del numero dei bandi e dei valori messi in gara: 2.322 (+0,8%) per un valore di 2,748 miliardi (+2,3%) (dati Cresme).
 - **Segnale di ripresa della spesa pubblica?**

- ❑ Segni di ripresa in particolare per Comuni e ex municipalizzate:
 - ✓ per i Comuni: 1.420 bandi (-2%) per 834 milioni di euro (+47%)
 - ✓ Ex Municipalizzate: 183 bandi (+59%) per 669 milioni euro (+15%)

- ❑ **Trend di ripresa per le piccole opere, dopo le flessioni degli ultimi 3 anni?**
 - ✓ per le **piccole opere** tra i 500mila euro e 1 milione di euro → incremento degli appalti del 16% (237 gare) e degli importi del 19% (173 milioni di euro)
 - ✓ per le opere tra 150-500mila euro → incremento degli appalti del 23% (645) e degli importi del 31% (190 milioni di euro)

- ❑ Il sistema di prequalificazione non presenta uniformità a livello europeo. I diversi sistemi derivano da retaggi culturali e regolatori estremamente diversificati.
 - **Non esiste un modello prevalente accreditato a livello europeo.**
- ❑ L'attuale tendenza nei principali mercati europei – **Francia, Germania, Regno Unito** – è quella della prequalificazione volontaria e onerosa per le imprese.
 - **Le imprese sostengono maggiori costi a fronte di vantaggi in termini di snellimento delle procedure, trasparenza del mercato e promozione della concorrenza.**
 - **Per la PA questo si traduce in minori costi e in snellimento degli iter di gara.**

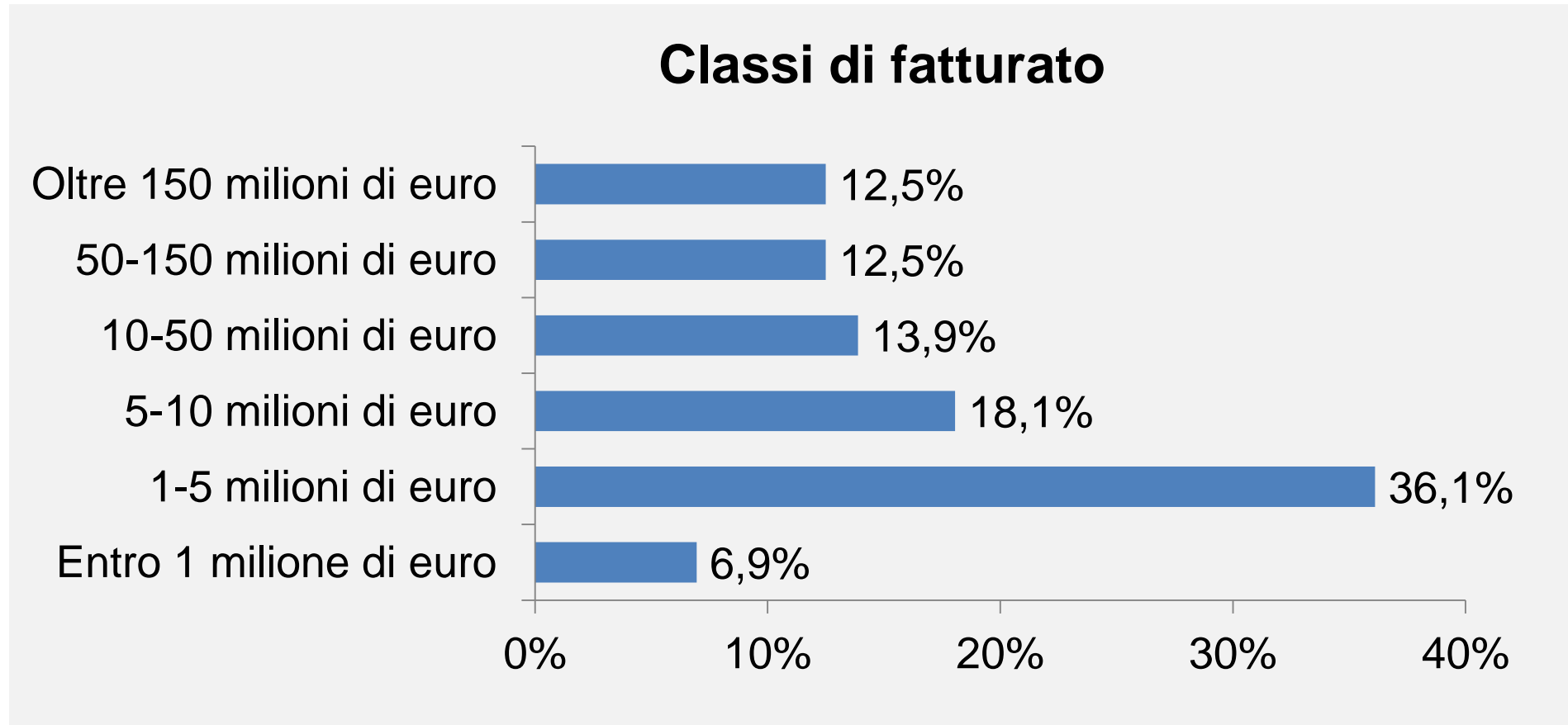


- ➔ La bontà di un sistema incentrato su una fase di prequalificazione esterna all'iter procedurale di gara è provata dal fatto che i **tre governi** stanno investendo sulla sua diffusione all'interno dei propri sistemi, anche se di tipo volontario.
- ➔ I sistemi di prequalificazione analizzati, se pur pubblico-privati, implicano che la **parte pubblica** sia **garante** e che la **parte privata gestisca il sistema**.

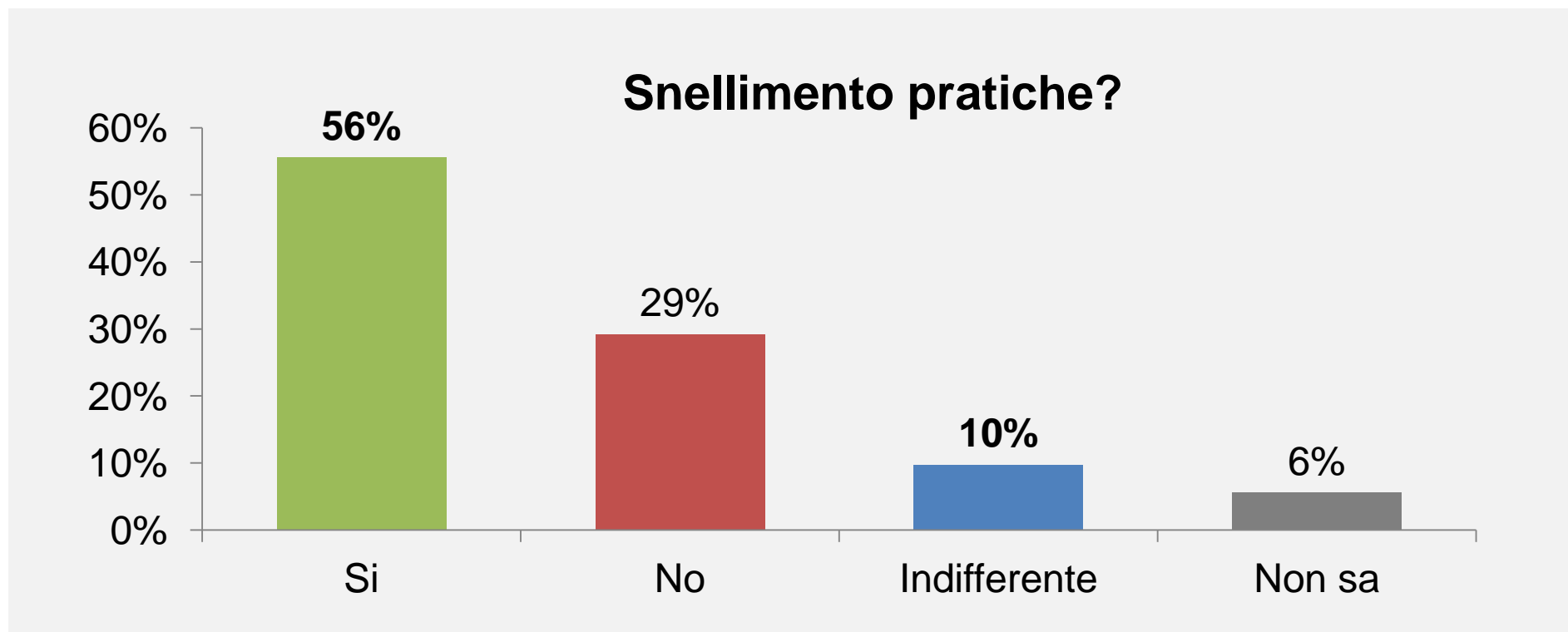


Risultati dell'indagine sulle imprese e della fase di ascolto

Distribuzione delle imprese intervistate per classe di fatturato

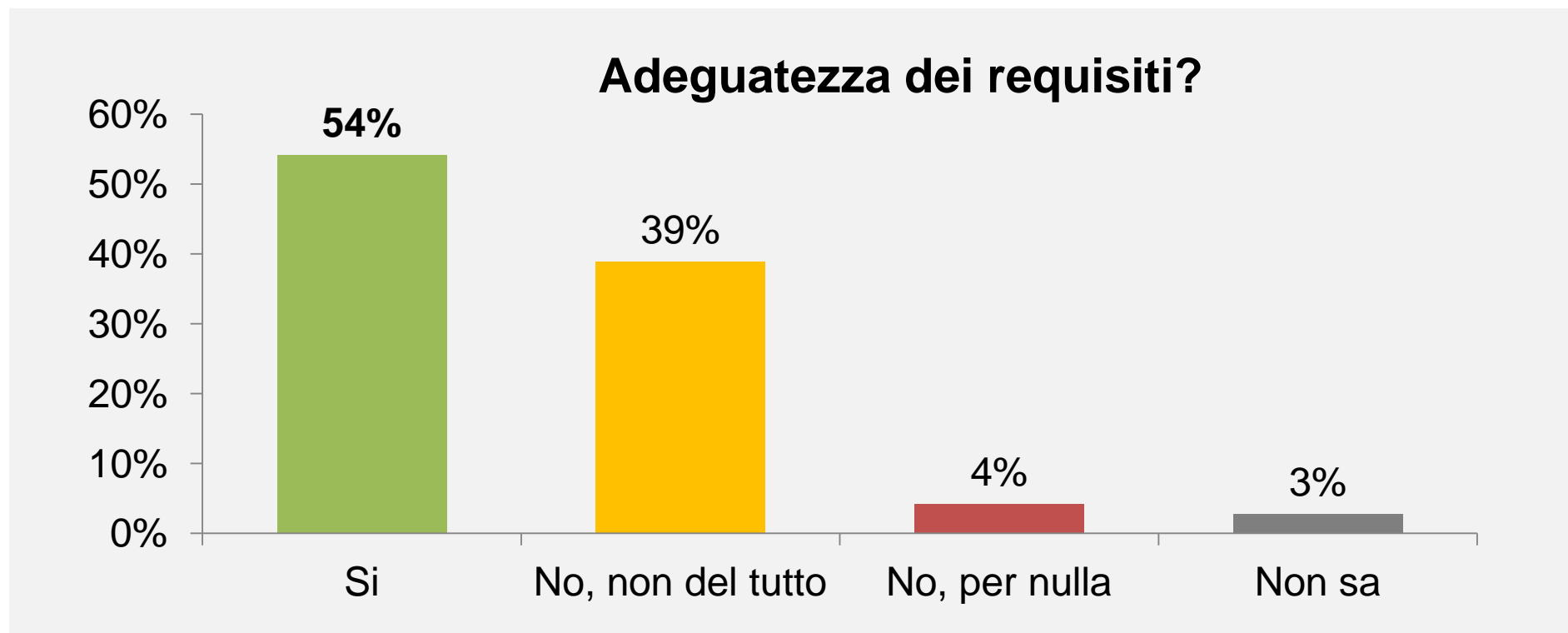


Fonte: indagine Nomisma 2013

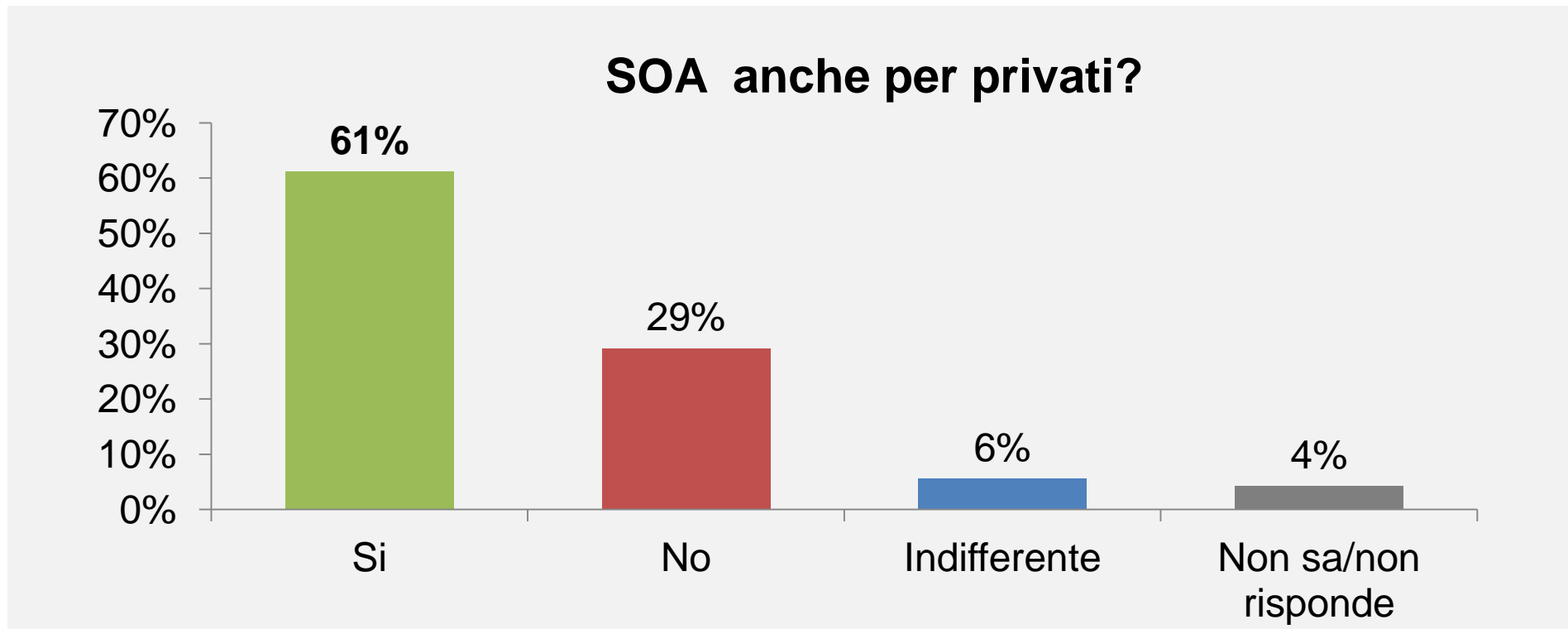
Domanda 1 - Il sistema SOA ha snellito le pratiche per all'impresa relative alla partecipazione alle gare pubbliche?

Fonte: indagine Nomisma 2013

Domanda 2 – Ritiene che gli attuali requisiti richiesti per la qualificazione SOA siano adeguati a rappresentare la capacità produttiva dell'impresa?



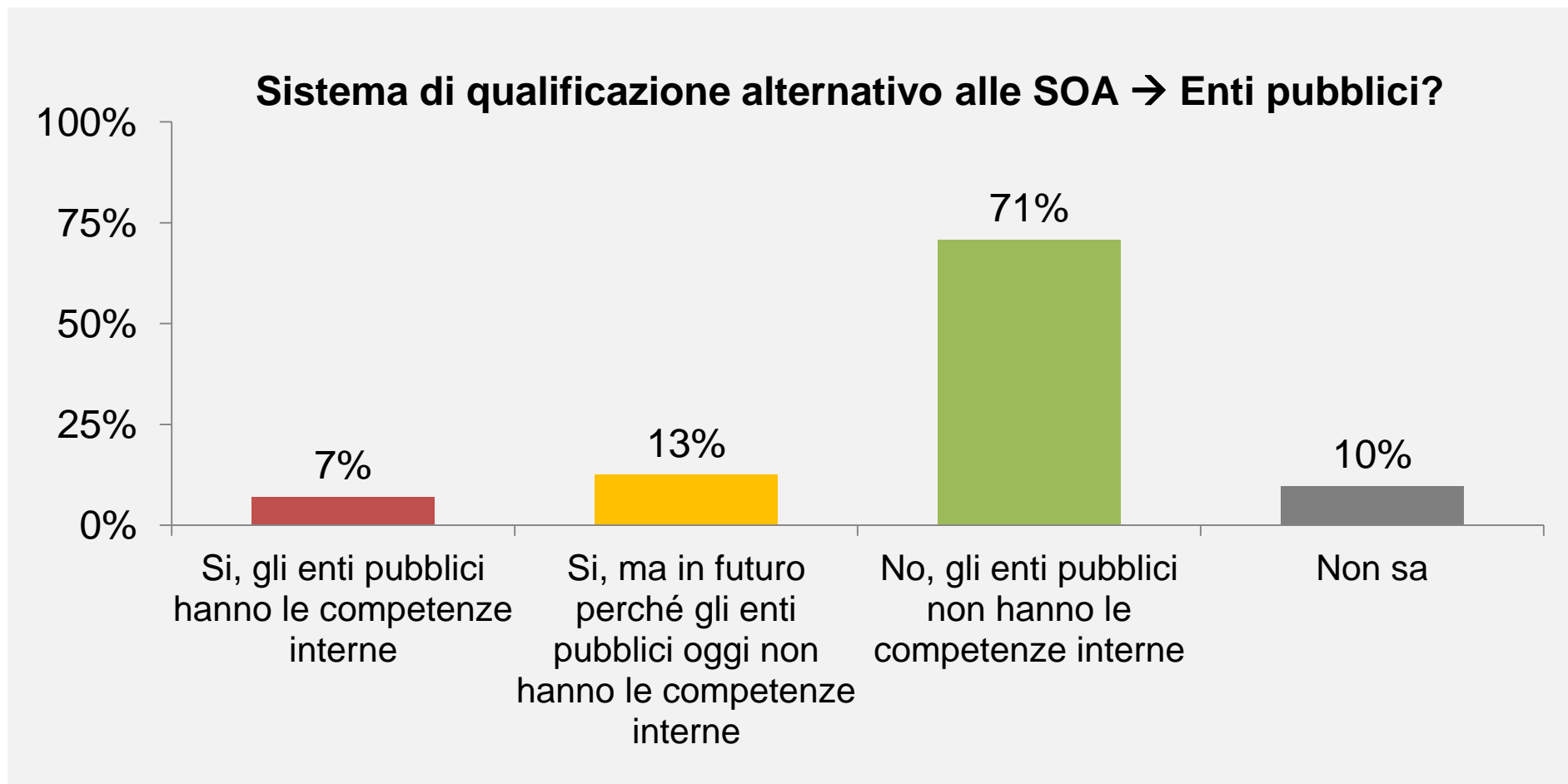
Fonte: indagine Nomisma 2013

Domanda 3 – E' utile estendere il sistema SOA anche per il lavori per il settore privato?

Nota bene → è interessante notare che le imprese più propense a ciò sono proprio quelle il cui fatturato in lavori privati è maggiore del 40%

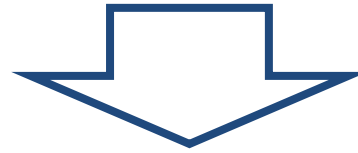
Fonte: indagine Nomisma 2013

Domanda 4 – Preferirebbe un sistema di qualificazione alternativo alle SOA, in cui è l'ente pubblico che qualifica l'impresa di volta in volta in sede di gara di appalto?



Fonte: indagine Nomisma 2013

Analisi SWOT dei risultati



Punti di debolezza

- ✓ Le tariffe sono ritenute dalle imprese elevate rispetto ai benefici (soprattutto da parte delle imprese di piccole dimensioni, ampiamente provate dalla crisi)
- ✓ Non sempre è assicurata l'uniformità dei giudizi delle SOA a livello territoriale

Punti di forza

- ✓ Il sistema Soa non va sostituito con l'ente pubblico (71% delle imprese)
- ✓ Il sistema Soa è un buon sistema rispetto al precedente (69% delle imprese)
- ✓ Consente di snellire le pratiche amministrative (56% delle imprese)

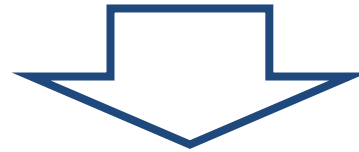
Minacce

- ✓ Le Soa svolgono le proprie attività su un contesto regolatorio percepito come non ottimale (poco severo ed efficace nel rappresentare la storia delle imprese)

Opportunità

- ✓ Ampliamento sistema SOA anche al settore privato (61% delle imprese)
- ✓ Ampliamento dell'attività delle SOA alla preparazione di documenti amministrativi (42% delle imprese)

Ulteriori evidenze dell'indagine sulle imprese



- ❑ Le imprese che svolgono più del 40% del fatturato per committenti privati sono più favorevoli della media del campione ad **applicare il sistema SOA anche ai lavori privati** (72% delle imprese).
- ❑ Le **criticità maggiori** sono in capo alle imprese di **piccole dimensioni** (entro 1 milione di euro) e derivano da una mancanza di fiducia, dai costi e dallo snellimento pratiche → hanno maggiori difficoltà ad ammortizzare il costo della prequalificazione.
- ❑ Fiducia nella capacità **dell'ente pubblico** di sostituirsi alle SOA si riscontra sostanzialmente solo in **Lombardia, Lazio e Emilia Romagna**.

Le azioni di miglioramento emerse dall'indagine



- ❑ Sistema unico di qualificazione per i lavori pubblici e privati.
 - **Esigenza delle imprese di armonizzazione delle procedure tra mercato pubblico e privato**

- ❑ Introduzione di requisiti reputazionali di natura soggettiva che contribuiscono a rilevare le effettive capacità aziendali.
 - **Tendenza molto forte nei principali sistemi europei**

- ❑ Agganciare la qualificazione a meccanismi di premialità ...
 - **In termini di promozione del sistema di accreditamento**

- ❑ ... e contemporaneità dei controlli.
 - **Fotografia dinamica dell'impresa**

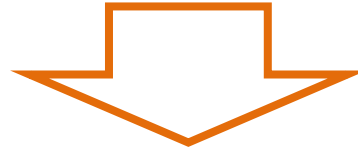
Conclusioni dello studio:



Valorizzazione del ruolo delle SOA
nel **contesto di mercato attuale**
e nel **medio termine**

Il contesto attuale: riconoscimento del ruolo delle Soa

Dopo 13 anni di progressiva severità della regolazione e di esternalizzazione delle competenze della PA, la Soa rappresenta un **sistema maturo** e sostanzialmente consolidato. Infatti:



- ❑ la maggior parte delle imprese **riconosce le competenze delle Soa** in termini di accompagnamento (soprattutto delle PMI), snellimento pratiche, maggiore efficienza rispetto allo stesso ruolo svolto dalla stazione appaltante;
- ❑ i testimoni privilegiati concordano sui **benefici** del sistema Soa in termini di **snellimento e semplificazione** delle procedure e sull'esigenza di non modificare il contesto noto in un momento di crisi;
- ❑ il sistema consente un **risparmio di spesa pubblica** derivante dall'esternalizzazione del costo di prequalificazione stimabile in almeno **75 milioni di euro l'anno**;
- ❑ in Europa sono in vigore sistemi di accesso agli appalti pubblici diversi, ma è in atto una **convergenza** nel riconoscimento dell'utilità del sistema di prequalificazione oneroso che va nella direzione del sistema italiano, seppure a livello volontario (soprattutto in Germania).



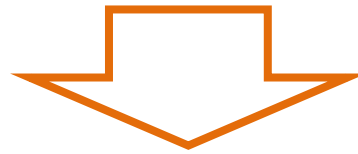
Occorre inoltre considerare il trend evolutivo in atto nel settore degli appalti pubblici
(segue)

(segue) →

- Pur tuttavia, la **fase di ascolto** dei testimoni privilegiati e delle imprese, in accordo con gli interventi in materia dell'AVCP, ha messo in evidenza la necessità di apportare miglioramenti al sistema attuale di prequalificazione, sotto il profilo regolatorio, in modo da favorire un maggiore allineamento tra gli adempimenti burocratici richiesti e le esigenze espresse dal mercato. In tal senso sono emerse alcune azioni di miglioramento di seguito sintetizzate :
 - ✓ introduzione di **ulteriori requisiti** per la qualificazione Soa atti a cogliere le effettive capacità e la solidità delle imprese potenzialmente affidatarie ;
 - ✓ introduzione di **meccanismi di premialità** agganciati alla prequalificazione nel caso di regolarità tecnica, economica e contributiva, in modo da incentivare le imprese ad assumere comportamenti virtuosi (agevolazioni e sconti sulle pratiche finanziarie ed assicurative richieste alle imprese in relazione al riconoscimento dell'affidabilità delle stesse imprese);
 - ✓ definizione di strumenti per consentire lo **scambio informativo** tra le Soa e la PA in modo da efficientare il reperimento di informazioni già esistenti, almeno relativamente ai requisiti generali;
 - ✓ introduzione di un **sistema unico di qualificazione per i lavori pubblici e privati** (oltre determinate soglie) per uniformare e semplificare la burocrazia a carico delle imprese.

Il contesto sta cambiando: trend evolutivo

Una lettura prospettica del sistema Soa deve tenere conto dell'evoluzione del mercato degli appalti pubblici:



- ❑ **processo di informatizzazione** delle procedure di appalto
- ❑ **processo di concentrazione** delle stazioni appaltanti che condurrà al superamento dell'estrema frammentazione della domanda (SUA: stazioni uniche appaltanti)
- ❑ **diffusione dei sistemi di accreditamento** su base volontaria, come in Europa, orientati all'incontro domanda-offerta anche a supporto delle PMI e alla semplificazione amministrativa (es. elenco di merito Emilia-Romagna)
- ❑ ulteriore **razionalizzazione della spesa pubblica** in relazione al processo di spending review
- ❑ progressiva diffusione della **procedura negoziata** con la conseguente opportunità di alimentare database per l'incontro domanda-offerta

Possibile ampliamento del ruolo delle Soa?

Alla luce di tale processo evolutivo si prospetta un ampliamento delle funzioni di prequalificazione nella direzione di:

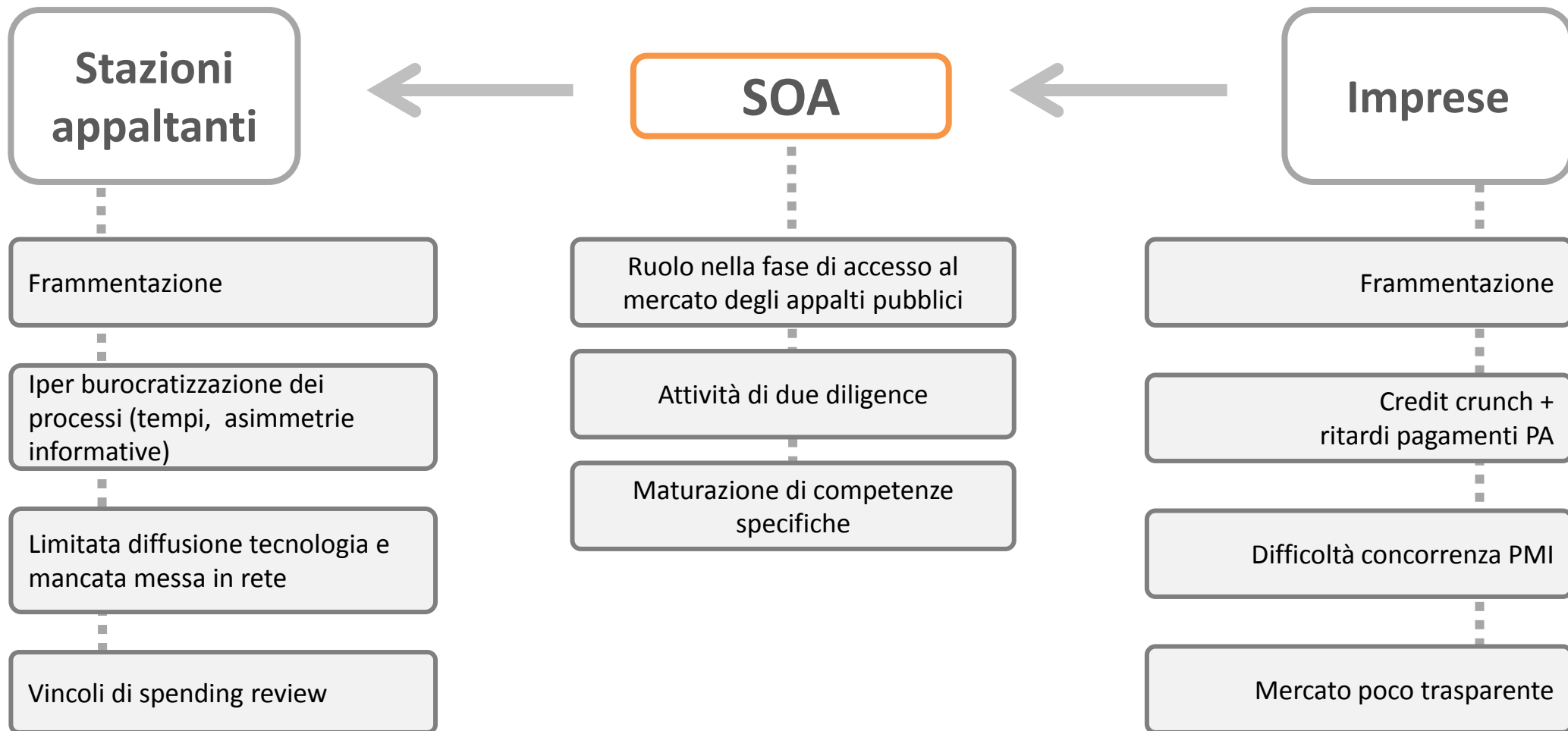
- maggiore selettività dei requisiti al fine di cogliere **l'effettiva capacità di competere** delle imprese potenzialmente affidatarie e di incentivare, così, l'adozione di comportamenti virtuosi;
- **uniformità delle procedure di accesso ai lavori pubblici e privati** (anche regolati), per rispondere all'esigenza di una maggiore semplificazione operativa per le imprese e di una maggiore trasparenza e regolarità del settore delle gare nel settore delle costruzioni.

Tali sviluppi dipendono evidentemente dalla modifica del quadro regolatorio, che esula dal potere delle Soa. Tuttavia, a margine dello studio, vale la pena evidenziarli dal momento che riguardano aspetti emersi dalla fase di ascolto dei testimoni privilegiati e dall'indagine sulle imprese di costruzione, che mettono in evidenza il ruolo funzionale di raccordo delle Soa tra settore pubblico e settore privato.

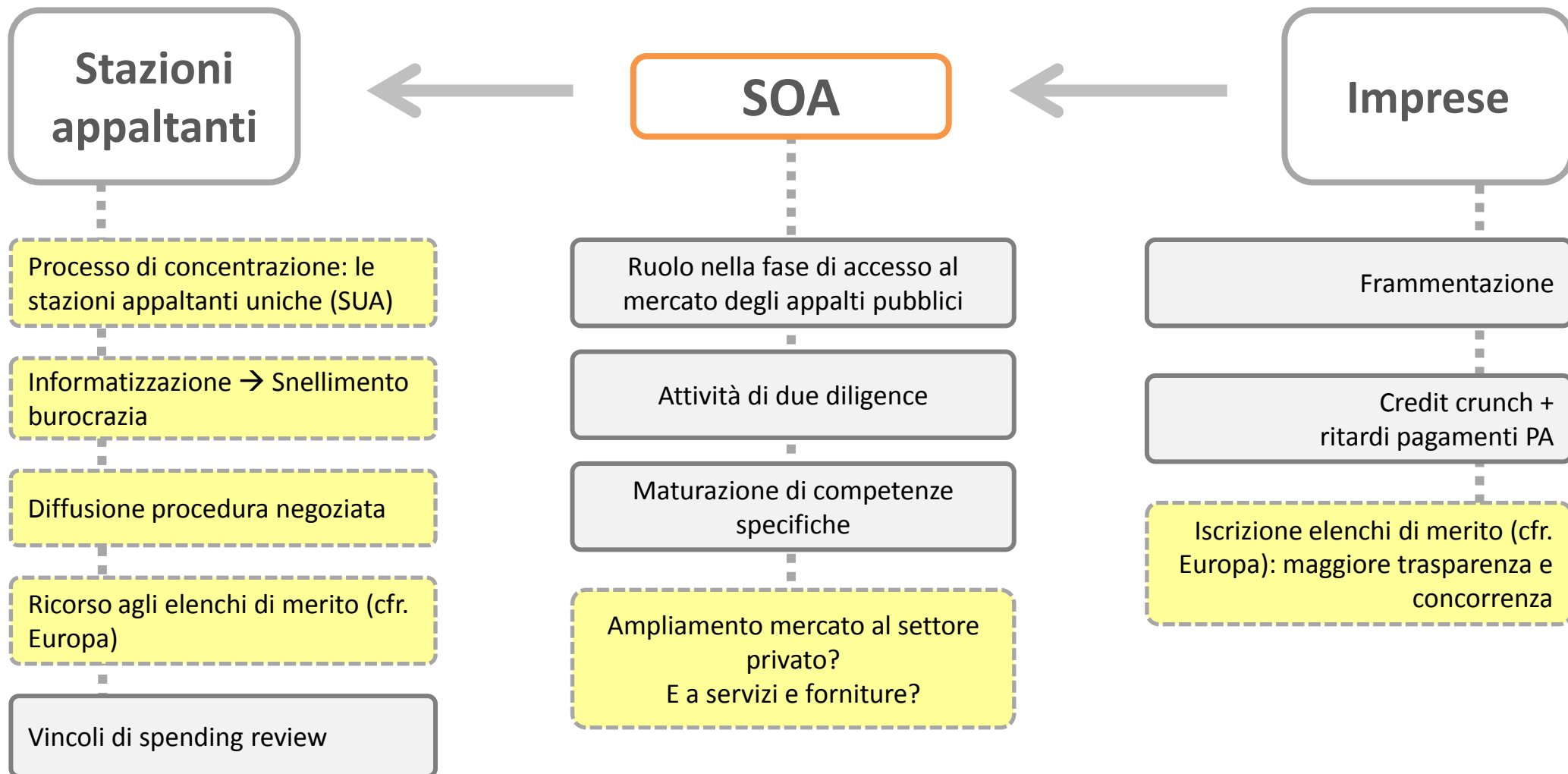
Di seguito si riporta a livello grafico un confronto tra le caratteristiche del mercato attuale degli appalti pubblici e quelle che connoteranno il mercato a medio termine.



Mercato attuale → processo di informatizzazione incompleto + estrema frammentazione dal lato domanda e dal lato offerta



Mercato a medio termine → completamento del processo di informatizzazione che genera semplificazione amministrativa + concentrazione dal lato domanda



Grazie per l'attenzione

Giulio SANTAGATA

giulio.santagata@nomisma.it

Nomisma – Società di Studi Economici
Bologna (Italy)

www.nomisma.it

Nomisma