

IL MERCATO REGIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI BENI E SERVIZI

Le dinamiche e le potenzialità di
sviluppo della domanda e dell'offerta
a sostegno dell'economia regionale

*un'iniziativa ideata
e promossa da*



**SARDEGNA
RICERCHE**

con il supporto di



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

IL MERCATO REGIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI DI BENI E SERVIZI

***Le dinamiche e le potenzialità di
sviluppo della domanda e dell'offerta
a sostegno dell'economia regionale***

In collaborazione con



Ringraziamenti

Il Rapporto è stato realizzato da Sardegna Ricerche, in collaborazione con il RTI costituita da Promo P.A. Fondazione, Centro Statistica Aziendale di Firenze, Space Spa e l'Università di Roma Tor Vergata.

Supervisione scientifica

Maria Paola Corona, Sardegna Ricerche

Gustavo Piga, Università di Roma Tor Vergata

Gaetano Scognamiglio, Promo P.A. Fondazione

Coordinamento e project management

Annalisa Giachi, Promo P.A. Fondazione

Vincenzo Francesco Perra, Sardegna Ricerche

Gruppo di Lavoro

SARDEGNA RICERCHE

Alessandra Atzeni

Carla Atzeni

Stefano Casu

Mercedes Fancellu

Giovanni Gaspa

Susanna Maxia

Franca Murru

RTI: PROMO P.A. FONDAZIONE, UNIVERSITÀ DI ROMA TOR VERGATA, CSA, SPACE

Andrea Bertocchini

Simone Borra

Raffaella Cini

Anna Marchi

Roberto Mulas

Elisa Pasqualetti

Francesca Vannucci

Grafica

Cristina Bedini

Si ringraziano per il supporto fornito e la collaborazione tutte le imprese e le stazioni appaltanti che hanno partecipato all'indagine web, all'indagine telefonica e all'indagine qualitativa.



INDICE

PRESENTAZIONE	5
LO SPORTELLLO APPALTI: UN MOTORE PER LA CRESCITA DELL'ECONOMIA REGIONALE	6
CAPITOLO 1 - L'ANALISI DI MERCATO	8
1.1. Gli obiettivi	8
1.2. Le fonti	9
CAPITOLO 2 - IL CONTESTO	11
2.1. L'economia sarda negli anni della crisi	11
2.2. Il public procurement	14
CAPITOLO 3 - IL MERCATO REGIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI	19
3.1. La domanda di beni e servizi della Pubblica Amministrazione nella regione Sardegna	19
3.2. L'offerta regionale	25
CAPITOLO 4 - IL MERCATO VISTO DAGLI OPERATORI DELLA PA: PECULIARITÀ E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO	33
4.1. L'analisi "qualitativa". Cenni metodologici	33
4.2. Le stazioni appaltanti coinvolte nell'indagine qualitativa	33
4.3. Le procedure di gara e le tecniche e modalità di scelta del contraente	34
4.4. Criticità in fase di gara e di esecuzione del contratto. Soluzioni anche a vantaggio della maggiore partecipazione delle imprese sarde	40
4.5. La concorrenzialità del mercato della PA e la posizione competitiva delle imprese sarde	42
CAPITOLO 5 - LE IMPRESE SARDE NEL MERCATO DELLA PA: I RISULTATI DELLE INDAGINI DI CAMPO	47
5.1. L'indagine quantitativa: cenni metodologici	47
5.2. La presenza nel mercato e l'interesse verso il cliente "PA"	48
5.3. La partecipazione a gare pubbliche	62
5.4. L'aggiudicazione di gare pubbliche	67
5.5. I nuovi terreni di sfida: le esperienze in tema di offerta economicamente più vantaggiosa ed e-procurement	69
5.6. La gravosità delle procedure	73
5.7. I fabbisogni professionali	79
5.8. Le barriere all'ingresso	80
I crediti accumulati e i ritardi di pagamento	83
CAPITOLO 6 - CONCLUSIONI	85
6.1. Opportunità e prospettive	85
6.2. Una sintesi: l'analisi SWOT	85



PRESENTAZIONE

MARIA PAOLA CORONA, *Presidente di Sardegna Ricerche*

Comprendere la realtà rappresenta il primo passo per poterla trasformare. Lo Sportello Appalti Imprese di Sardegna Ricerche nasce dall'esigenza di acquisire una visione più chiara del mercato regionale degli appalti pubblici, per individuare le principali criticità che penalizzano le imprese sarde e studiare i possibili interventi per migliorarne la competitività.

I risultati delle indagini condotte dallo Sportello nel corso del suo primo anno di attività, che vengono presentati all'interno di questo studio, hanno evidenziato le dimensioni e le potenzialità del mercato sardo degli appalti, il cui valore è stimato in circa 1,5 miliardi di euro per il biennio 2011-2012, e le sue importanti ricadute economiche e occupazionali (stimate in 23.618 posti di lavoro all'anno), ma anche le difficoltà incontrate dalle imprese locali nel confronto con una realtà in costante trasformazione (per esempio, con l'introduzione del mercato elettronico della PA). Difficoltà che si sono tradotte in una minore competitività delle imprese sarde e in un trasferimento delle risorse finanziarie stanziata per gli appalti dalle amministrazioni dell'Isola ad aziende del continente: solo il 40% delle gare è stato aggiudicato ad imprese isolate e queste aggiudicazioni riguardavano poco di più del 20% del valore complessivo del mercato.

Lo Sportello Appalti Imprese si propone di invertire questi dati, aiutando le imprese sarde a riconquistare il ruolo di protagoniste negli appalti regionali attraverso azioni capillari e integrate di formazione e consulenza, con un obiettivo definito: consentire al tessuto economico isolano di beneficiare appieno delle ricadute positive degli appalti, con particolare riguardo all'occupazione, che potrebbe incrementare di 236 unità all'anno per ogni punto percentuale del valore del mercato degli appalti riconquistato dalle imprese sarde. Un obiettivo ambizioso, ma necessario, in una regione fortemente colpita dalla crisi economica, che può, e deve, riconoscere oggi le opportunità di crescita offerte dal mercato degli appalti.

Il presente studio offre alle imprese e alle pubbliche amministrazioni regionali una dettagliata panoramica sul mercato sardo degli appalti e sulle iniziative dello Sportello, uno strumento utile alla comprensione della realtà, e, al tempo stesso, un invito a prendere parte alla sua trasformazione.



LO SPORTELLLO APPALTI: UN MOTORE PER LA CRESCITA DELL'ECONOMIA REGIONALE

VINCENZO FRANCESCO PERRA, *Responsabile dello Sportello Appalti Imprese*

Il **mercato degli appalti pubblici**, che in **Italia**, vale, secondo l'ultima Relazione Annuale dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) e comprendendo anche il settore dei lavori pubblici, circa 95,3 miliardi di euro a fronte di 125.723 procedure perfezionate nel 2012^[1], è interessato da una serie di cambiamenti strutturali i cui snodi critici possono essere così sintetizzati:

- forte spinta alla modernizzazione delle stazioni appaltanti, attraverso l'utilizzo di strumenti informatici per la gestione delle gare;
- crescente centralizzazione e standardizzazione delle procedure di acquisto, con un crescente ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip o dalle centrali di acquisto regionali,
- consistente contrazione della domanda pubblica, che diventerà ancora più pesante nei prossimi anni con l'attuazione di provvedimenti finalizzati alla revisione della spesa pubblica avviata con il D.L. 95/2012

Lo Sportello Appalti nasce dall'esigenza di intervenire su alcune criticità che riguardano il **mercato degli appalti in Sardegna**, criticità rilevabili anche a livello nazionale ma che in Sardegna assumono connotati più evidenti. Nel contesto regionale infatti le difficoltà delle micro e piccole imprese a partecipare alle gare pubbliche, la diffidenza verso l'interlocutore pubblico, il timore per i ritardi nei pagamenti da parte della PA, le difficoltà di progettazione e costruzione delle offerte tecniche, la scarsa propensione alla partecipazione congiunta sotto forma di raggruppamenti temporanei o consorzi, rappresentano un ostacolo rilevante e diffuso per le imprese sarde che vogliano vedersi aggiudicare una quota rilevante della spesa pubblica dedicata agli acquisti di beni e servizi.

L'innovazione ed il miglioramento continuo dei processi che possono portare all'aggiudicazione di commesse pubbliche appaiono sempre più rilevanti alla luce delle richieste sempre più qualificate e specifiche provenienti dal lato della domanda di beni e servizi.

Partendo da questa consapevolezza e constatazione, lo Sportello Appalti Imprese è intervenuto sulle problematiche sopra rilevate realizzando su tutto il territorio regionale iniziative integrate di formazione, informazione, consulenza e networking.

Tali iniziative, che hanno coinvolto sinora oltre 3.000 operatori pubblici e privati, sono state finalizzate a facilitare il dialogo tra Pubblica Amministrazione e imprese sarde così come a diffondere strumenti, tecniche e modalità operative utili e/o indispensabili per tenere il passo con la concorrenza proveniente dal territorio extra regionale e attutire l'impatto negativo legato al continuo cambiamento normativo associato in modo pernicioso alla persistente crisi economica.

[1] Il dato si riferisce alle procedure di affidamento di contratti per beni, servizi e lavori di importo superiore a 40 mila euro. Cfr. AVCP, *Relazione al Parlamento del Presidente Sergio Santoro*, 4 luglio 2012.



Tra i risultati conseguiti nel primo anno di attività dello Sportello Appalti si evidenzia in primis:

- la realizzazione di un percorso formativo sugli appalti (15 moduli di 2 giornate ciascuno) al quale hanno partecipato oltre 300 operatori specializzati nel mercato degli appalti: imprese, stazioni appaltanti, associazioni di categoria;
- la nascita di un dialogo comune tra i diversi lati della domanda e dell'offerta di beni e servizi pubblici in Sardegna, anche mediante i 6 eventi e 6 workshop che hanno visto la compartecipazione di 500 operatori;
- la creazione di un canale di supporto consulenziale che ha fino ad oggi coinvolto oltre 1.000 operatori;
- la creazione di un portale telematico apposito, www.sportelloappaltimprese.it come luogo virtuale all'interno del quale, imprese, esperti del settore e stazioni appaltanti possono interagire, confrontarsi e allo stesso fornire quelle informazioni indispensabili al monitoraggio costante della ricaduta dei servizi dello Sportello sul mercato degli appalti.

Il presente ebook intende riassumere i risultati ottenuti nel primo anno di operatività dello Sportello e fornire spunti di riflessione per le prossime attività in risposta alle esigenze manifestate dagli operatori sardi.

Per la rendicontazione puntuale dei risultati sinora conseguiti si rimanda ai seguenti documenti:

- [“Bilancio primo anno attività Sportello Appalti Imprese”](#)
- [Allegati Statistici e Presentazioni Sintetiche](#)
- [Monografia tematica sulle reti di impresa](#)
- [Monografia tematica qualitativa.](#)



CAPITOLO 1 - L'ANALISI DI MERCATO

1.1. Gli obiettivi

Per intraprendere il percorso utile al raggiungimento del macro obiettivo del progetto Sportello Appalti Imprese, consistente nel sostenere e accompagnare gli operatori economici sardi che intendono entrare e consolidarsi nel mercato degli appalti pubblici, si è voluto realizzare uno studio e un'analisi scientifica del mercato regionale dei contratti pubblici di beni e servizi in Sardegna, individuando la localizzazione, la specializzazione e le modalità operative degli operatori, pubblici e privati, del territorio.

L'obiettivo è stato quello di creare e disporre di uno strumento conoscitivo attraverso il quale individuare, e se possibile misurare, gli elementi di debolezza e criticità su cui intervenire tramite l'erogazione di servizi ad hoc utili a fornire risposta alle esigenze degli operatori del territorio.

Partendo dalla consapevolezza che impostare uno studio statico per analizzare un mercato dinamico come quello degli appalti che risente della pressante evoluzione legislativa, economica, finanziaria e burocratico-amministrativa nazionale come regionale, renderebbe impreciso qualsiasi approccio operativo, si è voluto progettare un modello di monitoraggio costante che consenta, attraverso indicatori specifici, di valutare il mercato delle imprese sarde che operanti nel mercato dei contratti della Pubblica Amministrazione considerandone i risultati in termini di efficacia e di impatto sull'economia regionale.

I risultati registrati nel presente Rapporto forniscono quindi il quadro del mercato regionale all'avvio del progetto, e dunque alla fine del 2012, seppure aggiornato con indicatori resisi disponibili nel corso del 2013. Lo stesso quadro può essere costantemente aggiornato a patto di rimanere in contatto con il tessuto imprenditoriale e con il mondo delle stazioni appaltanti, elemento possibile continuando a rimanere in contatto con esse tramite l'erogazione dei propri servizi e aiutando tali soggetti ad inserirsi nel sistema telematico-analitico del portale dello Sportello: <http://www.sportelloappaltimprese.it>.

In un futuro prossimo le caratteristiche e le dinamiche del mercato della PA potranno avere contorni più chiari e definiti grazie ai dati più puntuali ed affidabili dell'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici, reso operativo con la deliberazione n. 35/32 del 28.8.2012 della Giunta della Regione Sardegna che ne ha definito i compiti e le funzioni ai sensi del comma 5 dell'art. 63 della LR 7 agosto 2007 e fra i quali rientrano anche quelli di sezione regionale dell'Osservatorio dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) ai sensi del comma 1 dell'art. 7 del D.Lgs. 163/06 consentendo di curare la raccolta delle informazioni sull'intero iter procedurale degli affidamenti delle stazioni appaltanti della regione.

Si tratterà di un passo decisivo verso il completamento di un quadro conoscitivo sul mercato al quale, in particolare per la componente dell'offerta, lo Sportello, con i risultati ed i riscontri della sua attività e con le indagini ad hoc che intenderà proporre anche in aggiornamento di quelle che qui si presentano, potrà fornire un contributo importante.



1.2. Le fonti

Tratti e peculiarità del mercato regionale dei contratti pubblici che qui si considera circoscritto ai soli settori dei beni e dei servizi, ivi includendo quelli di progettazione di opere pubbliche (ma non dunque la realizzazione dei “lavori”), sono ricostruiti attraverso l’integrazione di una serie di interventi di ricerca condotti con tecniche (desk e field) e metodologie (qualitative e quantitative) diverse, individuate e selezionate a seguito di una ricognizione dell’informazione disponibile realizzata al fine di prevedere interventi mirati a colmarne le lacune.

Assi portanti di questo processo di ricostruzione del public procurement regionale sono stati:

- l’**analisi on desk**, nella quale si deve ricomprendere la citata ricognizione delle fonti e che ha portato all’acquisizione e analisi di studi e ricerche e di dati ufficiali sul settore (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, Ministero Infrastrutture e Trasporti) e sull’economia regionale (Registro Imprese Infocamere; Istat - Censimento Industria e Servizi, Conti Economici regionali, Forze Lavoro; altri produttori di indicatori macroeconomici);
- la **rielaborazione di dati da archivi** di settore, quale in particolare - causa indisponibilità del database più completo ed affidabile dell’Osservatorio sui Contratti Pubblici dell’Autorità per la Vigilanza relativo alla rilevazione sull’attività contrattuale ai sensi del comma 8 dell’art. 7 del D.Lgs. 163/06 che per la regione Sardegna sarà in futuro curata dall’Osservatorio Regionale - quello dei bandi e degli esiti di gara del Servizio Contratti Pubblici (SCP) del Ministero delle Infrastrutture, gestito dall’associazione Itaca e alimentato dalle stazioni appaltanti a seguito degli obblighi di legge sulla pubblicità on line di cui agli art. 65 e 66 del D.Lgs. 163/06.
- la realizzazione di **indagini di campo ad hoc**, che hanno riguardato in particolare:
 - > interviste in profondità (indagine qualitativa) ad un gruppo selezionato di responsabili degli uffici acquisti di stazioni appaltanti del territorio;
 - > somministrazione di un questionario on line (CAWI), il cui invito alla compilazione è stato inoltrato a tutte le imprese della regione delle quali si disponesse del necessario recapito email;
 - > somministrazione telefonica di un questionario (CATI) ad un campione di imprese sarde già operative sul mercato dei contratti pubblici o interessate ad entrarvi.

Le tre indagini hanno coinvolto complessivamente quasi 1.600 operatori.

Numero e tipologia dei soggetti coinvolti nelle indagini "on field"

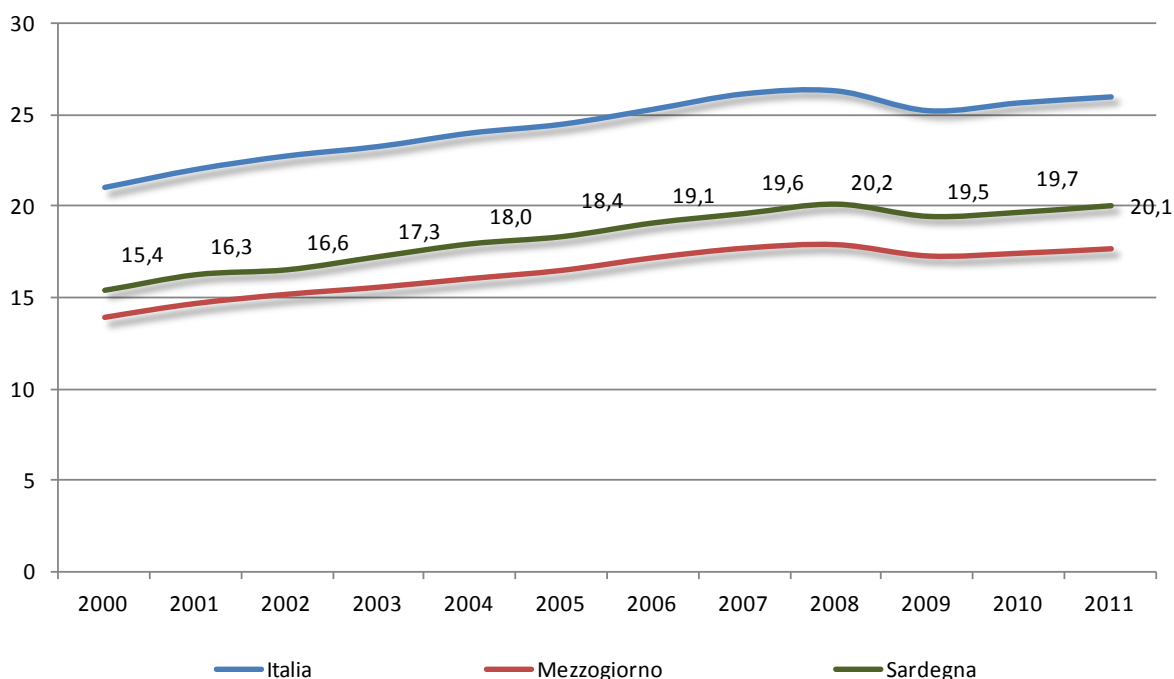
Indagine	Target	Contattati	Partecipanti
Cawi	imprese	29mila (indirizzario mail)	628
Cati	imprese	1.542	1.214
Integrazione Cawi-Cati	imprese		1.557
Intervista diretta	stazioni appaltanti	34	30
totale	imprese e stazioni appaltanti		1.587

CAPITOLO 2 - IL CONTESTO

2.1. L'economia sarda negli anni della crisi

Come non poteva essere altrimenti, la crisi economica di questi ultimi anni ha colpito duramente anche la Sardegna producendo, rispetto al resto del Paese, effetti anche amplificati vuoi dalla concomitanza di alcune contingenze particolari - quali le difficoltà del settore minerario che hanno radici ben più remote rispetto all'insorgere della crisi e di cui ampiamente si sono occupati i media nazionali in questi ultimi mesi, o un turismo messo a dura prova da una offerta non più concorrenziale nel trasporto passeggeri via mare - vuoi da alcune caratteristiche strutturali, in parte "intrinseche", del tessuto produttivo locale che, ai fini della valutazione della capacità di consolidamento ed espansione, in questa sede interessano ben più dei fattori che determinano le oscillazioni di breve-medio periodo dell'economia regionale.

Pil Procapite 2000-2011 (migliaia di €)

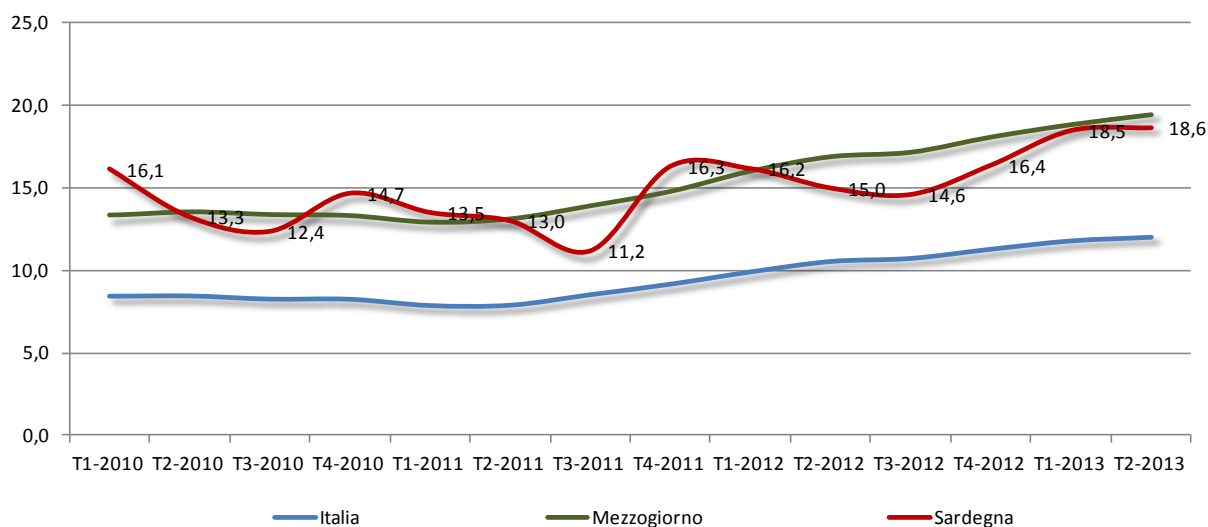


Fonte: Istat

La congiuntura negativa si fotografa in estrema sintesi attraverso un set di indicatori in massima parte concordi nel descrivere per la Sardegna un andamento leggermente peggiore del corrispondente nazionale ed al tempo stesso leggermente migliore di quello della media delle regioni del Mezzogiorno. Così è ad esempio per un PIL che secondo le stime di Prometeia è calato di circa 3 punti percentuali nel 2012 e scenderà ancora di circa 2,5 punti nel 2013 quando per l'Italia, al momento in cui si scrive, è previsto che la caduta si arresti al -1,5%. O, ancora,

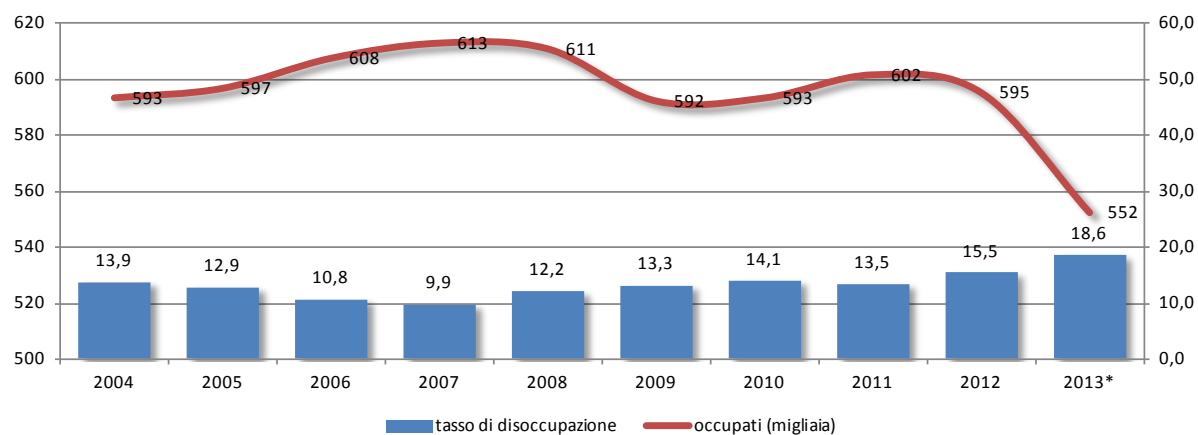
per un tasso di occupazione pari al 51,7% nella media del 2012 (contro il 56,8% nazionale e il 43,8 del mezzogiorno) già sceso al 48,8% (55,5% nazionale e 42,3% del Mezzogiorno) nel primo trimestre 2013 quando la disoccupazione, il cui tasso aveva seguito negli ultimi anni le evoluzioni di quello medio italiano mantenendosi costantemente superiore di circa 5 punti, ha raggiunto il preoccupante livello del 18,5% allontanandosi dal dato nazionale (12,8) ed avvicinandosi pericolosamente a quello del Sud Italia (20,1%).

Tasso di disoccupazione I trimestre 2010 - II trim. 2013



Fonte: Istat

Occupati (migliaia) e tasso di disoccupazione in Sardegna 2004-2013



Fonte: Istat; II trimestre 2013

Se si ha il dovere di accennare, per la rilevanza sull'intera economia regionale, ad un turismo che per il terzo anno consecutivo pare aver risentito della ridotta propensione alla spesa delle famiglie che ha colpito in particolare la componente nazionale, ma anche, come accennato, della contrazione dei collegamenti marittimi solo in parte compensata da un aumento del traffico aeroportuale, più preoccupanti ancora sono le conseguenze della crisi sulle capacità di espansione del sistema. Come bene ha fotografato il più recente rapporto annuale di Bankitalia, la crisi ha portato ad una *“riduzione dell'attività di investimento delle imprese, connessa con la crescente incertezza e con il peggiorare delle loro condizioni finanziarie e, con essa, la più generale contrazione dell'attività creditizia, su cui hanno gravato, anche indirettamente, le difficoltà del turismo e del suo ampio indotto che coinvolge fra gli altri anche il settore delle costruzioni.”*

Passando agli aspetti strutturali, la capacità produttiva del sistema Sardegna si esprime in un Prodotto Interno Lordo che al 2011, ultimo dato ufficiale Istat, si attestava ad un valore procapite pari a 20.072 €, distante dal 26.003 nazionale ma significativamente superiore al 17.689 del Meridione. Il Pil ripropone i rapporti di forza di un tessuto imprenditoriale sottodimensionato rispetto alla media nazionale ma in misura tuttavia non uniforme a conferma della presenza di alcune importanti aree di specializzazione.

In particolare, secondo i risultati dell'ultimo Censimento, l'isola conta 6,6 imprese attive ogni cento abitanti (contro le 7,5 della media nazionale). Se assumiamo a riferimento l'incidenza percentuale del numero delle imprese sarde sul totale nazionale, pari complessivamente al 2,43% (leggermente inferiore al peso demografico dell'isola che si attesta al 2,76%), si evidenzia infatti come questo si innalzi significativamente nel caso delle attività direttamente legate al turismo quali i “servizi di alloggio e ristorazione” (3,26) e sia comunque superiore alla media anche per il commercio (2,71), le costruzioni (2,64), i trasporti (2,57) e per il comparto “noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese” (2,51), presumibilmente soprattutto per merito della componente più legata al turismo.

Si tratta a ben vedere di tratti peculiari tipici di un’“isola” ad evidente vocazione turistica e che lascia attardato il comparto manifatturiero (1,98) ma anche l'insieme delle attività ascrivibili al cosiddetto “terziario avanzato”, sostegno imprescindibile all'intero apparato produttivo e per il quale basterà citare il basso dimensionamento del settore delle attività finanziarie ed assicurative (1,82).

Un ulteriore tratto negativo deriva dalla minore solidità di un apparato imprenditoriale nel quale le Società di capitale rappresentano appena il 12,9% del totale delle imprese contro il 18,8% medio nazionale.

Del quadro descritto, oltreché delle carenze di infrastrutture di cui diremo e senza tralasciare la “penalizzazione naturale” dell'essere “isola” che incide sulla competitività dei costi di trasporto delle merci, risente una capacità di esportazione molto limitata ed in massima parte (circa l'85%!) coperta dal settore del “Coke e dei prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio”.

Il principale e più tradizionale elemento di debolezza del “sistema Sardegna” risiede tuttavia nella limitatezza della propria dotazione di infrastrutture, in parte determinata dalla già richiamata “penalizzazione geografica”. Senza addentrarci nel campo di quelle cosiddette “sociali” (ospedali e strutture sanitarie e assistenziali, scuole e università etc.), il ritardo della Sardegna

in quello delle infrastrutture economiche è misurato dall'indice dell'Istituto Tagliacarne che nel non lontano 2011 restituiva un valore della consistenza delle infrastrutture pari a poco più della metà di quello medio nazionale: posto infatti pari a 100 il valore Italia, la dotazione di infrastrutture economiche si attestava a 51,1 punti. Su tale dato pesa l'inconsistenza delle rete ferroviaria (17,4) ma anche la limitatezza di quella stradale (47,2), mentre anche per la dotazione di "porti" (86,1) ed "aeroporti" (86,5), ben più prossima ad un dimensionamento consono e che conferma la maggiore solidità del sistema trasporti verso l'esterno rispetto a quello "interno", è forse legittimo attendersi un ulteriore salto per legare più adeguatamente l'isola al continente.

Me se è vero, come è vero, che le distanze oggi si riducono anche attraverso uno scambio più efficace di informazioni, non possiamo, per concludere con una nota positiva, che rilevare una situazione decisamente migliore per quanto riguarda invece **la diffusione dell'informatizzazione e delle reti telematiche**. Per quanto purtroppo non recenti, alcuni indicatori Istat evidenziavano per la Sardegna valori molto prossimi al dato nazionale per quanto attiene i "servizi on line per le imprese" (96,9 ancora ponendo il dato nazionale di riferimento pari a 100) e la diffusione dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione (94,5).

2.2. Il public procurement

2.2.1. La spesa pubblica

Dall'ormai lontana epoca di Keynes, si riconosce alla spesa pubblica la capacità di attivare un effetto "moltiplicativo", il cosiddetto "volano", sulla domanda interna, tanto da essere spesso utilizzata non solo per soddisfare i fabbisogni diretti della Pubblica Amministrazione ed i fabbisogni di infrastrutture della collettività, ma anche come strumento di intervento "anticiclico" finalizzato a sostenere la produzione vuoi nel breve periodo che, quando orientata a voci di investimento, nel medio-lungo periodo come sostegno indiretto allo sviluppo ed alla competitività del territorio.

Non è necessario enfatizzare il ruolo che in generale ed in particolare nell'attuale fase congiunturale la spesa pubblica potrebbe ricoprire come motore di uno sviluppo regionale che paga ancora un considerevole gap rispetto alla media italiana. Un motore che progetti mirati come quello dello Sportello possono riuscire ad "oliare" per essere reso più efficiente.

Il public procurement deve fare oggi i conti con l'esigenza di un rigore finanziario imposto dal dissesto dei conti pubblici. Ne consegue una oggettiva e crescente indisponibilità di risorse di tutti gli enti ai vari livelli dell'amministrazione della cosa pubblica, che non sminuisce la posizione chiave degli appalti pubblici nel sistema macroeconomico:

- perché continuano a mobilitare una quantità ingente di risorse (intorno al 7/8% del PIL nazionale secondo l'AVCP comprendendo anche i lavori pubblici; come diremo circa il 4,5% del PIL regionale limitandoci al solo settore delle forniture e servizi);
- perché coinvolgono una pluralità ed una gamma estremamente variegata di attori vuoi dal lato della domanda - il mondo della Pubblica Amministrazione, che ha sempre più necessità di spendere in modo efficiente i fondi a disposizione - che, soprattutto, da quello di una offerta in cui compaiono professionisti ed imprese di settori e dimensione diversa con i loro lavoratori.

L'efficientazione della spesa pubblica che passa attraverso gli appalti rappresenta ormai una esigenza imprescindibile in Europa e tanto più in Paesi che, come l'Italia, scontano squilibri considerevoli in termini di conti pubblici e che sono dunque chiamati a ridurre gli sprechi e a realizzare miglioramenti delle proprie performance in un contesto di contrazione di risorse. La crisi economica internazionale ha reso ancora più impellente questo obiettivo, verso cui si indirizzano pressioni "interne", che vanno nella direzione di una crescente e drastica riduzione dei budget delle pubbliche amministrazioni e pressioni "esterne" derivanti da una serie di innovazioni e cambiamenti che si stanno verificando nelle politiche comunitarie e nei criteri di erogazione dei finanziamenti e dei fondi strutturali.

Se il "diktat" della politica economica è quello di un contenimento della spesa pubblica, ciò non presuppone di per sé - ed è compito dell'analisi di mercato verificarlo anche su scala locale - una contrazione della domanda di contratti pubblici, che potrebbe anzi trovare un qualche beneficio in una tendenza della PA ad esternalizzare servizi alleggerendo i propri costi di struttura. E così parrebbe in qualche misura osservando la dinamica della spesa per acquisti in Sardegna fra il 2010 ed il 2012, che vedremo oltre.

Forse non è ancora il momento di tirare le somme degli effetti della crisi sul mercato dei contratti pubblici: vuoi per il ritardo fisiologico con il quale questo registra e riflette le conseguenze delle fasi congiunturali (basandosi spesso su spese programmate e risorse già accantonate o ancora su fondi garantiti quali quelli europei), vuoi perché l'ulteriore "giro di vite" alla spesa pubblica è ancora relativamente recente.

Resta il fatto che la domanda pubblica è stata e resterà, indipendentemente da oscillazioni e cicli congiunturali e tendenziali anche di medio e lungo periodo, una componente fondamentale per lo sviluppo. Ma affinché la dimensione locale di tale sviluppo se ne avvantaggi concretamente, ovvero funzioni su tale scala il citato "effetto volano", dovranno essere garantiti i presupposti di una offerta locale in grado di rispondere alle sollecitazioni del mercato, qualificata e preparata per le partecipazioni alle gare pubbliche ed oggi anche sempre più "aperta" verso il mercato esterno e verso forme di partenariato con altre aziende che consentano di attivare forme virtuose di contaminazione.

Tutto ciò è vero in generale e forse ancor più nel settore di interesse specifico delle forniture e dei servizi, meno vincolato dei lavori pubblici, quantomeno per le opere di piccolo e medio importo, alla "territorialità" e quindi più aperto alla "mobilità geografica".

2.2.2. Un mercato in continua evoluzione

Operare efficacemente all'interno del mercato della PA richiede, da un lato, la capacità di offrire prodotti adeguati alle esigenze della domanda, dall'altro, competenze e professionalità specifiche per affrontare le non semplici procedure amministrative e burocratiche di partecipazione alle gare pubbliche e di relazione e rendicontazione sull'esecuzione del contratto.

Entrambi i profili vanno assumendo elementi di sempre maggiore e progressiva complessità determinata dai continui mutamenti delle norme e delle condizioni di mercato a cui le imprese sono tenute ad adeguarsi con prontezza e flessibilità.

Si pensi in primo luogo a come la legge continuamente intervenga non solo con disposizioni

sempre nuove sulle procedure burocratiche ed amministrative ma anche e soprattutto dando impulso a fenomeni che, anche interagendo con la particolare congiuntura economica, condizionano fortemente i meccanismi di incontro fra domanda ed offerta all'interno del mercato.

Il quadro normativo ha conosciuto negli ultimi tre anni una evoluzione continua, e forse non ancora definitiva, per rispondere alla *“crescente esigenza di legalità, trasparenza e rigore nella gestione della spesa pubblica, sulla base di un procedimento di complessiva razionalizzazione della stessa”*^[2]. L'Autorità, nella sua [Relazione al Parlamento](#) per il 2012, alla quale rimandiamo, parla di quattro grandi ambiti di intervento:

- trasparenza (obblighi di pubblicità) ed informatizzazione;
- razionalizzazione della spesa (c.d. spending review) e centralizzazione della committenza;
- razionalizzazione nell'ambito del settore sanitario;
- riduzione dei debiti della Pubblica Amministrazione.

Fra questi basterebbe richiamare, per l'impatto che hanno nelle modalità attraverso le quali le imprese si dovranno presentare e competere sul mercato:

- **l'impulso all'utilizzo di procedure telematiche** (e-procurement);
- **la centralizzazione degli acquisti in “centrali”** che può mettere a dura prova il sistema delle imprese locali se non adeguatamente e rapidamente orientata anche verso Centrali di Committenza locali (aggregazione di comuni ai sensi dell'art. 33 bis del D.Lgs. 163/06) e regionali (CAT);
- **le norme per la riduzione dei debiti della PA**, nelle quali rientra anche la tematica strettamente collegata alle problematiche di crescita del sistema produttivo ed alla spending review dei ritardi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni nei confronti dei fornitori, ai quali si sta cercando di porre un freno anche con interventi mirati, quali il decreto cosiddetto “sblocca debiti” (Legge 64/2012).

Sono inoltre da aggiungere gli effetti di disposizioni anche meno recenti che hanno favorito la maggiore diffusione:

- di procedure di affidamento “ad invito” quali le cosiddette “negoziato” che limitano di fatto la concorrenza ed impongono alle imprese di rafforzare il proprio rapporto fiduciario con i committenti pubblici;
- di un criterio di scelta come l'offerta economicamente più vantaggiosa che richiede una maggiore capacità di presentare i propri prodotti e servizi e di rispondere ai bisogni della Pubblica Amministrazione, nel caso anche valutando l'opportunità di raggruppamento con altre imprese per predisporre offerte più complete ed esaustive.

Tornando ai fattori più prettamente economici che condizionano l'evoluzione delle condizioni di mercato, non si può non rimarcare come la necessità del sistema imprenditoriale sardo di rafforzare la propria concorrenzialità sul mercato pubblico, si faccia urgenza se si tiene conto di tre fattori le cui conseguenze sono acuite dalla crisi di questi anni:

[2] Cfr. Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici: Relazione annuale 2012.

- **la contrazione tendenziale della spesa**, imposta dalle minori disponibilità di bilancio delle amministrazioni pubbliche, che riduce la dimensione della “torta” che le imprese si trovano a spartirsi;
- **la maggiore attrazione che la spesa regionale esercita su imprese localizzate sul continente**, spinte dalla necessità di estendere, come dicevamo, i propri mercati;
- **la tradizionale resistenza delle imprese sarde a spingersi al di fuori dei confini dell’isola** che pure trova ragione in fattori “geografici”, e conseguentemente di costo, che non servono tuttavia a motivare quella che pare una evidente difficoltà di compensare la quota di domanda interna che viene accaparrata da imprese extraregionali con la quota di domanda esterna aggiudicata alle imprese sarde.

Quest’ultimo fattore, ed in particolare la difficoltà di raggiungere un livello adeguato di competitività sul mercato nazionale, rischia come detto di risultare oltre modo penalizzante con la diffusione dei sistemi di acquisto centralizzati (Mercato elettronico, Convenzioni etc.) cui la recente normativa sta cercando di dare particolare impulso.

Le imprese sarde che già giocano le proprie carte sul mercato della PA, intendendo per tale non solo quello regionale, si trovano peraltro a fare i conti con quella che da molte parti è ormai stigmatizzata come la vera problematica del mercato, quella dei **ritardi di pagamento**.

Tale problematica impone, per resistere sul mercato pubblico anche una solidità economico finanziaria di base, pur avendo chiaro che il problema non è solo quello dei tempi, ma anzi anche della affidabilità e solvibilità del cliente, può assumere contorni ben più gravi nel mercato “privato”.

2.2.3. Monitoraggio e vigilanza: l’AVCP e l’Osservatorio Regionale dei contratti pubblici

Il sistema nazionale degli appalti pubblici prevede come noto una Authority cui è demandata la funzione di vigilanza della corretta applicazione delle norme ed in particolare del Codice di Contratti Pubblici che ne disciplina compiti e funzioni (art. 6 D.Lgs. 163/06). Al suo Osservatorio è assegnata una attività più tipica di monitoraggio resa possibile dalla rilevazione dei dati sull’intero iter delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture di cui al comma 8 dell’art. 7 del citato Codice.

L’Osservatorio dell’AVCP è articolato in sezioni regionali che curano la sopra citata rilevazione per la quota parte di competenza (contratti di interesse regionale, provinciale e comunale) ed i cui compiti sono ora svolti dall’Osservatorio Regionale dei lavori pubblici, servizi e forniture, reso operativo con la deliberazione n. 35/32 del 28.8.2012 della Giunta della Regione Sardegna che ne ha definito i compiti e le funzioni ai sensi del comma 5 dell’art. 63 della LR 7 agosto 2007, che di fatto amplia il mero ruolo di raccolta dei dati sull’intero ciclo dell’appalto, ivi comprendendo la fase della programmazione.

Se infatti viene ribadita tale funzione, avvalorata sotto il profilo normativo dai compiti ad esso assegnati quale sezione regionale dell’Osservatorio centrale dell’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici e sotto il profilo tecnico informatico dall’essersi dotata di un sistema informativo ad hoc per la trasmissione telematica dei dati da parte delle stazioni appaltanti, al nascente Osservatorio Regionale sono attribuite finalità giustamente più ambiziose.

Fra quelle che qui più interessano:

- promuovere la qualità delle procedure di appalto e la qualificazione degli operatori, pubblici e privati, ed elaborare atti di indirizzo;
- predisporre annualmente un “Rapporto Informativo” sui dati e gli elementi raccolti;
- porsi quale strumento per garantire processi di controllo, vigilanza e ispezione nel mercato degli appalti e monitorare il sistema, in linea con le azioni di modernizzazione della Pubblica Amministrazione;
- supportare le amministrazioni nella semplificazione degli adempimenti prescritti, garantendo la più ampia pubblicità, trasparenza ed accessibilità alle informazioni;
- porsi quale strumento per direzionare le politiche di sviluppo in favore del sistema delle imprese, incentivandone la competitività e l’innovazione.

L’attivazione dell’Osservatorio Regionale introduce dunque un soggetto fondamentale in quell’intero sistema regionale dei contratti pubblici che coinvolge stazioni appaltanti, imprese, lavoratori, professionisti con le rispettive organizzazioni di rappresentanza (stakeholder) creando così le premesse fondamentali per una necessaria analisi di monitoraggio dell’intero mercato.

Ad oggi, invero, guardando alle esperienze dell’AVCP e di altri Osservatori Regionali, si può osservare come l’analisi del mercato degli appalti sia stata prevalentemente indirizzata allo studio della componente della domanda, ovvero verso le attività delle stazioni appaltanti, piuttosto che comprendere quali siano e possano essere in prospettiva le risposte del tessuto imprenditoriale.



CAPITOLO 3 - IL MERCATO REGIONALE DEI CONTRATTI PUBBLICI

3.1. La domanda di beni e servizi della Pubblica Amministrazione nella regione Sardegna

3.1.1. La rete di spesa: le stazioni appaltanti e la Centrale Acquisti Territoriale (CAT)

Una fotografia del mercato regionale degli acquisti della Pubblica Amministrazione per beni e servizi non può non partire che da una quantificazione della domanda ed ancor prima dalla consistenza della rete dei “centri di spesa” presenti sul territorio, la quale conta in complesso 457 stazioni appaltanti “locali”.

Fra dette stazioni appaltanti, 377 sono comuni dei quali ben 314 di popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dunque tenuti ad aggregarsi per creare Centrali di Committenza nell’ambito delle Unioni di Comuni per la gestione associata dell’attività contrattuale in attuazione dell’art. 33, comma 3bis del D.Lgs. 163/2006.

Al parco delle stazioni appaltanti locali si deve aggiungere l’ampia gamma delle sedi decentrate dell’Amministrazione Centrale dello Stato (Prefetture, Provveditorati, Agenzie del Territorio e delle Entrate, Enti di previdenza, Anas etc.), che presentano una distribuzione fisiologicamente più concentrata nel capoluogo di regione.

Soprattutto, per il ruolo che sta iniziando a svolgere e del quale è da prevedere un sempre maggiore impulso, all’elenco deve essere aggiunta la **Centrale di Acquisto Territoriale (CAT)** istituita con Legge Regionale 2 del 29.05.2007 e che mette a disposizione di tutti gli enti della regione - per quanto ancora solo un terzo siano ad oggi registrati - servizi quali “Convenzioni” e “Procedure Telematiche di Acquisto” e più in generale l’utilizzo delle piattaforme telematiche.

Stazioni appaltanti locali e registrazioni ai servizi CAT

Area	Target	N°	Registrate CAT
Regioni ed Enti regionali	Amministrazione regionale	1	1
	Enti regionali / agenzie / società regionali	18	8
Enti locali e comunità montante	Comuni	377	120
	Province	8	4
	Comunità Montane	5	0
	Unioni di Comuni	35	2
Sanità	ASL	8	8
	Aziende ospedaliere	1	1
	Aziende ospedaliere universitarie	2	2
Università		2	1
Totale		457	147

3.1.2 Dimensione e dinamica del volume di acquisti

La misura più precisa della domanda pubblica di lavori, forniture e servizi è fornita dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici che registra ogni richiesta di "Codice Identificativo di Gara"^[3] ad essa pervenuta a fronte di procedure di affidamento di importo superiore a 40 mila €, per tutte le fattispecie contrattuali di cui al D.Lgs. 163/2006, indipendentemente dalla procedura di scelta del contraente adottata. Relativo nello specifico ad ogni lotto affidato e dunque a ciascun potenziale contratto di affidamento, il Cig deve essere correttamente riferito all'intenzione o decisione di spesa, quale è quella che si manifesta tramite un bando pubblico o un invito, e non dunque a quella spesa effettiva che si concretizzerà nel tempo a seguito dell'esecuzione del contratto.

Il numero e l'ammontare dei Cig, che comprende anche la pur piccola quota di gare che non saranno espletate in quanto annullate o andate deserte ed esclude come detto gli affidamenti di piccolo importo (inferiori a 40 mila €), esprime dunque un volume di appalti su base nazionale pari a 93,3 miliardi nel 2012 con una perdita netta di 5 miliardi rispetto al 2011 che è più evidente se calcolata sul numero delle procedure di affidamento, scese da 188 mila a 126 mila (-33%).

La Sardegna conosce un andamento in parte contrapposto: l'importo complessivo sale infatti del 20,1% arrivando a toccare il 2.355 milioni di € mentre il numero di procedure segue il declino nazionale scendendo a 4.870 per effetto di una flessione del 14,4%.

Circoscrivendo il campo di osservazione ai soli contratti di forniture e servizi, si contano in Italia nel 2012, 88.280 contratti per complessivi 69,8 miliardi, i primi in netto calo rispetto al 2011 (-38,7%), i secondi in sostanziale stazionarietà (+0,1%).

Bandi ed inviti per affidamento di contratti di servizi e forniture di importo superiore a 40 mila € - biennio 2011-2012

[3] E' sullo stesso codice univoco - assegnato, contrariamente a quanto dice il nome, a ciascun lotto di gara che si trasformerà in un contratto - che si incardina il sistema della tracciabilità dei pagamenti delineato dalla Legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificata dal D.L. n. 187/2010 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217 e che ne dispone l'obbligatorietà.

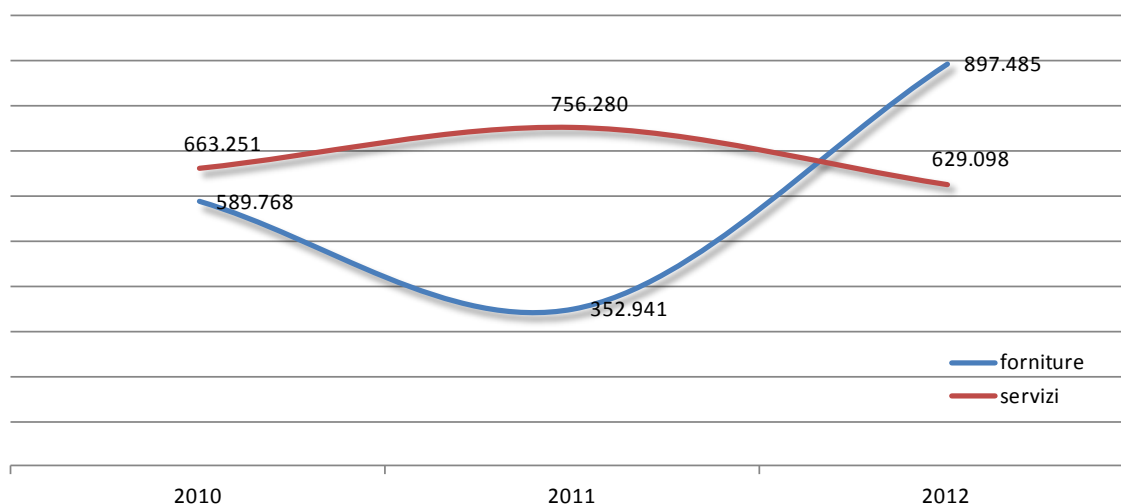
	2011			2012			2011-2012			
	n°	importo (migliaia di €)	Importo medio	n°	importo (migliaia di €)	Importo medio	n°	importo (migliaia di €)	importo medio	importo pro-capite (€) medio annuo
Forniture										
Sardegna	2.295	459.133	200	2.057	996.164	484	4.352	1.455.297	334	434,3
Nord	33.925	8.339.776	246	17.609	8.088.260	459	51.534	16.428.036	319	295,9
Centro	11.881	3.757.066	316	5.337	2.100.439	394	17.218	5.857.505	340	245,1
Sud	14.862	3.956.862	266	10.762	7.442.473	692	25.624	11.399.335	445	272,5
Italia (1)	60.668	16.053.704	265	33.708	17.631.172	523	94.376	33.684.877	357	277,8
Italia	73.173	28.412.018	388	43.133	26.466.074	614	116.306	54.878.092	472	452,6
Servizi										
Sardegna	1.822	834.825	458	1.250	685.790	549	3.072	1.520.616	495	453,8
Nord	31.504	13.180.684	418	18.964	10.293.907	543	50.468	23.474.591	465	422,8
Centro	9.286	6.356.240	684	5.739	5.314.840	926	15.025	11.671.080	777	488,3
Sud	11.072	6.736.854	608	7.369	5.566.327	755	18.441	12.303.181	667	294,2
Italia (1)	51.862	26.273.777	507	32.072	21.175.075	660	83.934	47.448.851	565	391,3
Italia	70.727	41.309.077	584	45.147	43.306.705	959	115.874	84.615.783	730	697,8
Servizi e forniture										
Sardegna	4.117	1.293.958	314	3.307	1.681.954	509	7.424	2.975.912	401	888,1
Nord	65.429	21.520.460	329	36.573	18.382.167	503	102.002	39.902.627	391	718,6
Centro	21.167	10.113.306	478	11.076	7.415.279	669	32.243	17.528.585	544	733,4
Sud	25.934	10.693.715	412	18.131	13.008.801	717	44.065	23.702.516	538	566,7
Italia (1)	112.530	42.327.481	376	65.780	38.806.247	590	178.310	81.133.728	455	669,1
Italia	143.900	69.721.095	485	88.280	69.772.780	790	232.180	139.493.875	601	1.150,4

(1) al netto dell'ambito nazionale

Fonte: nostra elaborazione da dati AVCP

Anche in questo caso la Sardegna **presenta una performance nettamente migliore** sul fronte del valore che arriva a toccare i 1.682 milioni di € grazie ad un incremento del 30,0% sull'anno precedente, realizzato interamente sulla componente forniture (996 milioni, +117%) rispetto a quella dei servizi (886, -17,9%). Mentre si conferma la caduta del numero di bandi ed inviti, sceso a 3.307 contro i 4.117 del 2011 e che interessa entrambi i settori anche se in misura ancora più marcata i servizi. Limitatamente ai contratti di importo pari o superiore a 150 mila €, l'andamento oscillatorio dell'ultimo triennio è descritto dal grafico che segue.

Bandi ed inviti per affidamento di contratti di servizi e forniture di importo pari o superiore a 150 mila €: Sardegna 2010-2012.



La consistente riduzione della spesa pubblica sperimentata a livello nazionale e non ancora avvertita in egual misura in Sardegna, generata in primis dalla scarsità di risorse finanziarie e del naturale impatto delle misure di razionalizzazione della stessa, si configura a ben vedere come il primo più tangibile effetto della crisi. Il mercato degli appalti pubblici, contrariamente al sistema degli acquisti del settore privato, nei primi anni del manifestarsi della crisi non aveva risentito dei suoi effetti in virtù del fatto che la spesa pubblica che scaturisce dalla stipula di contratti da parte delle amministrazioni è programmata con largo anticipo rispetto alla sua manifestazione finanziaria.

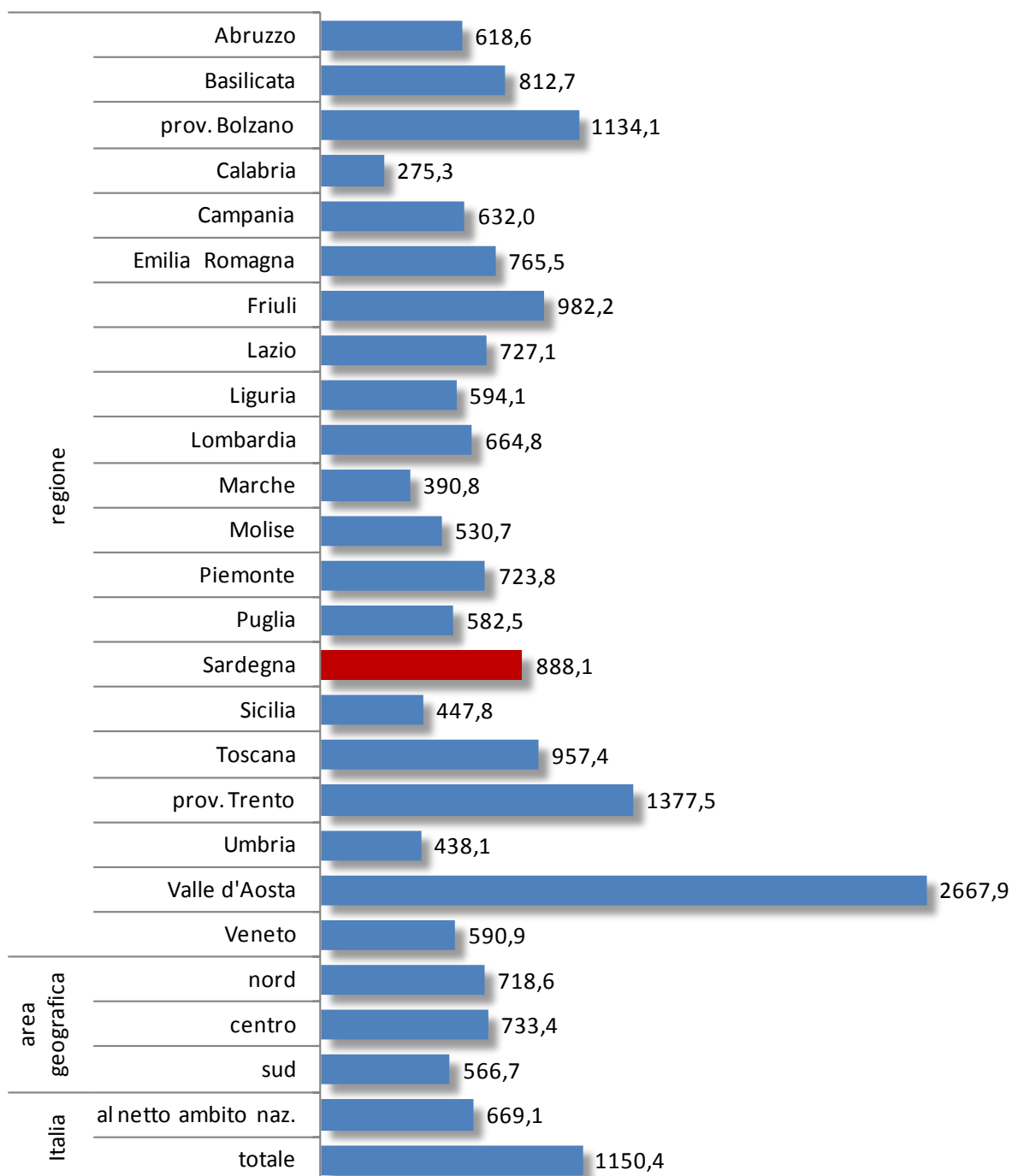
In base a quanto sopra, anche per la Sardegna le previsioni circa le prospettive della spesa pubblica per i prossimi anni non possono essere rosee.

Più che le oscillazioni di breve periodo, che possono essere spesso determinate su scala locale dalla presenza o meno di pochi "maxi-bandi", interessa qui valutare la dimensione del mercato regionale anche in raffronto al contesto nazionale.

Guardando all'intero biennio 2011-2012, **la spesa per beni e servizi localizzata in Sardegna è stata pari al 3,7% di quella nazionale attribuibile agli ambiti regionali** (ovvero al netto della spesa "centrale" che non è corretto localizzare in alcuna regione), che risulta sensibilmente superiore al peso demografico della regione (2,9%).

L'ammontare medio del volume degli appalti per abitante nel biennio, sempre per beni e servizi ed al netto di quella riferita all'ambito nazionale, è risultata pari a 888 € contro i 669 € della media nazionale, connotando dunque una discreta concentrazione dell'ammontare sul territorio regionale.

Spesa pro-capite della PA in beni e servizi nel biennio 2011-2012 (bandi ed inviti di forniture e servizi di importo superiore a 40 mila €)



Si tratta di un dato confermato dall'importo medio annuo per abitante calcolato sul dato relativo alle aggiudicazioni di beni e servizi di importo superiore a 40 mila € anch'esso reso

noto dall'Authority che, rispetto a quello dei Cig, copre un numero più limitato di contratti (non ad esempio i cosiddetti "servizi esclusi" ai sensi degli artt. 16-25 del Codice) e su cui grava un qualche difetto di copertura (effettivo assolvimento dell'obbligo di trasmissione dei dati ai sensi del comma 8 art. 7 del Codice).

Aggiudicazioni di contratti di servizi e forniture, dei settori ordinari e speciali di importo pari o superiore a 40 mila € per regione: anno 2012.

	2012			
	n°	importo (migliaia di €)	importo medio capite (€)	medio annuo
Abruzzo	999	549.287	550	204,6
Basilicata	407	86.111	212	73,3
prov. Bolzano	768	266.935	348	262,9
Calabria	431	158.973	369	39,5
Campania	789	242.140	307	20,8
Emilia Romagna	3.005	1.221.205	406	137,8
Friuli	1.048	314.574	300	127,3
Lazio	5.949	3.926.316	660	342,7
Liguria	1.386	444.408	321	137,4
Lombardia	5.682	3.272.551	576	165,0
Marche	1.033	391.181	379	125,0
Molise	155	26.429	171	41,3
Piemonte	2.381	1.113.762	468	124,9
Puglia	1.545	802.387	519	98,1
Sardegna	1.862	672.071	361	200,6
Sicilia	2.876	946.875	329	93,7
Toscana	2.136	891.255	417	118,8
prov. Trento	400	169.023	423	159,6
Umbria	767	221.569	289	122,2
Valle d'Aosta	542	335.709	619	1309,0
Veneto	4.258	2.273.842	534	230,2
Ambito Nazionale	2.742	9.374.601	3.419	77,3
Totale Italia	41.161	27.701.205	673	228,5
nord	19.470	9.412.011	483	169,5
centro	9.885	5.430.320	549	227,2
sud	9.064	3.484.273	384	83,3
Italia al netto ambito n:	38.419	18.326.604	477	151,1
Italia	41.161	27.701.205	673	228,5

Fonte: nostra elaborazione da dati AVCP

La capacità di spesa, ovvero la "domanda" del sistema Pubblica Amministrazione della regione Sardegna è, almeno osservando i dati dell'ultimo biennio, superiore alla capacità economica dell'isola.

Se si fa riferimento al volume di bandi ed inviti registrati dai "Cig", si può stimare come essa corrisponda a circa il 4,5% del PIL regionale. Una quota la cui variazione è in grado dunque di

influire direttamente sulle performance dell'economia dell'isola, e ciò quanto più le imprese sarde saranno in grado di vedersi aggiudicare commesse pubbliche a discapito dei competitor aventi sede sulla penisola.

3.2. L'offerta regionale

3.2.1. Caratteristiche e dinamiche del sistema imprenditoriale sardo: una valutazione delle potenzialità di penetrazione nel mercato della Pubblica Amministrazione

Al 2012, secondo il Registro Imprese delle camere di commercio sarde, il tessuto economico-produttivo della Sardegna contava 146.525 imprese attive (124.622 al netto delle imprese di costruzioni), corrispondenti al 2,80% del totale nazionale, un dato leggermente sottodimensionato rispetto al peso demografico dell'isola (2,82%) e tuttavia decisamente superiore all'incidenza del PIL sardo sul PIL nazionale che si ferma al 2,18%.

Già questo dato conferma una discreta diffusione di imprese le quali insieme tuttavia non dimostrano una particolare capacità produttiva, un caso tipico di economia con prevalenza di micro e piccole imprese come conferma il fatto che ben il 70% delle imprese sarde (62,2% in Italia) è costituito da ditte individuali.

Il dato sull'intero parco di imprese non si discosta molto da quello ufficiale dell'ultimo Censimento Istat dell'Industria del 2011: 107.581 pari al 2,43% nazionale che al netto delle imprese edili, tipicamente orientate al mercato dei lavori pubblici, scenderebbe a 92.154 pari al 2,40% una quota più in linea con peso degli occupati in Sardegna (552 mila) sul totale degli occupati nazionali che è pari a 2,46%, secondo l'ultima rilevazione trimestrale Istat delle forze lavoro.

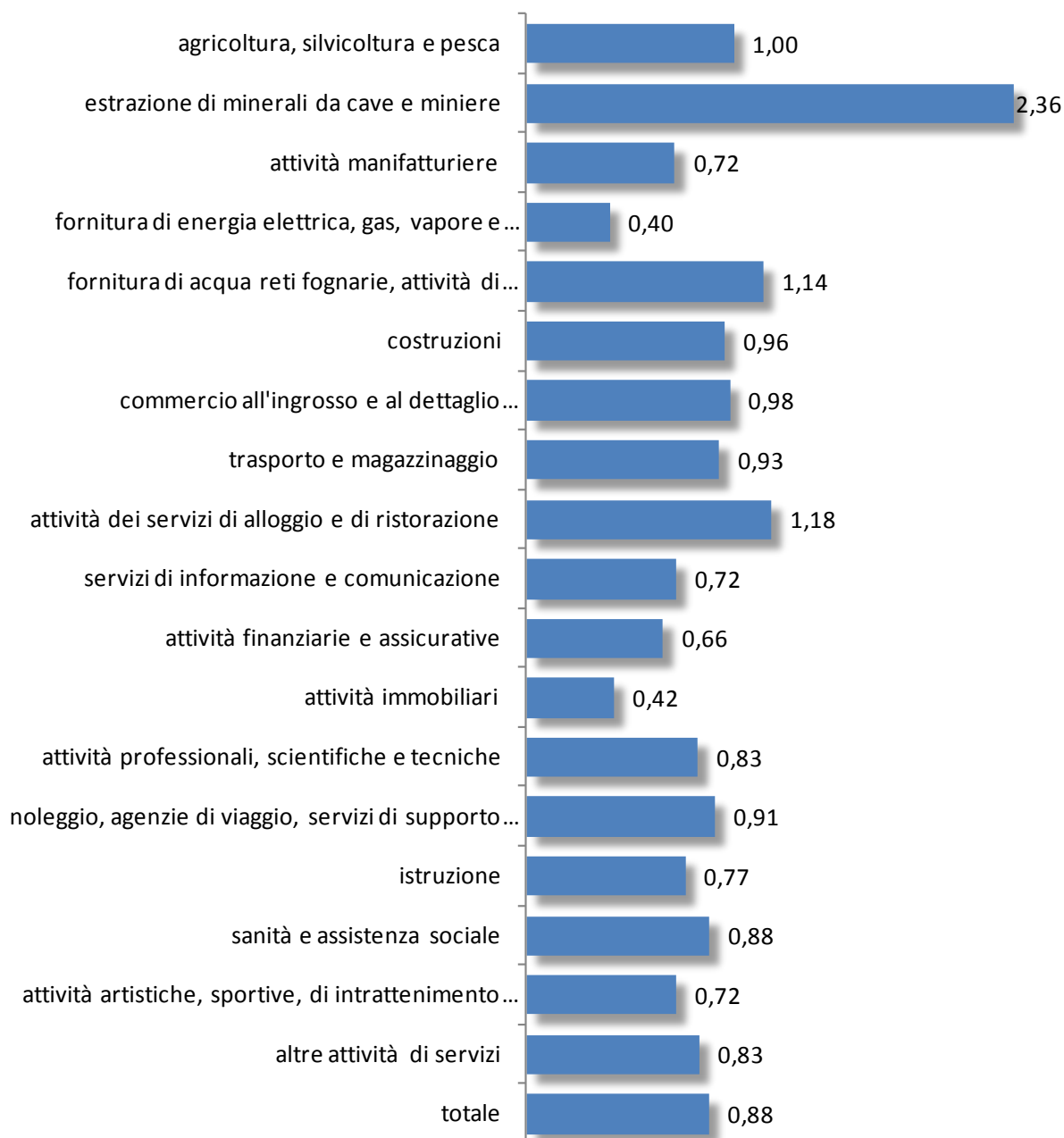
Se questi dati ci restituiscono la dimensione del sistema imprenditoriale, poco ancora ci dicono relativamente alla sua capacità, quantomeno teorica o potenziale, di sfruttare il segmento di mercato di nostro specifico interesse.

Qualche indicazione indiretta può essere tratta dal profilo delle specializzazioni produttive che emerge da una elaborazione ad hoc dei dati dell'ultimo censimento e che ribadisce, come già illustrato in sede di analisi di contesto che i comparti di maggior rilievo sono quello turistico e, nonostante una crisi che ha assunto di recente contorni particolarmente gravi sotto il profilo occupazionale, quello estrattivo. Tali settori, tuttavia non sono collegati direttamente al mercato dei beni e servizi della Pubblica Amministrazione. Se facciamo riferimento all'indice di localizzazione riportato in tabella e nell'elaborazione grafica e calcolato come rapporto fra il numero di imprese per abitante in Sardegna ed il corrispondente dato nazionale, scopriamo che solo i due citati settori superano la soglia "uno" che indica la presenza di una specializzazione. Risulta invece sottodimensionato l'intero comparto di servizi legati alla sanità e all'assistenza sociale per i quali la spesa pubblica rappresenta un forte traino.

Indice di localizzazione delle imprese della Sardegna per settore e classe di addetti

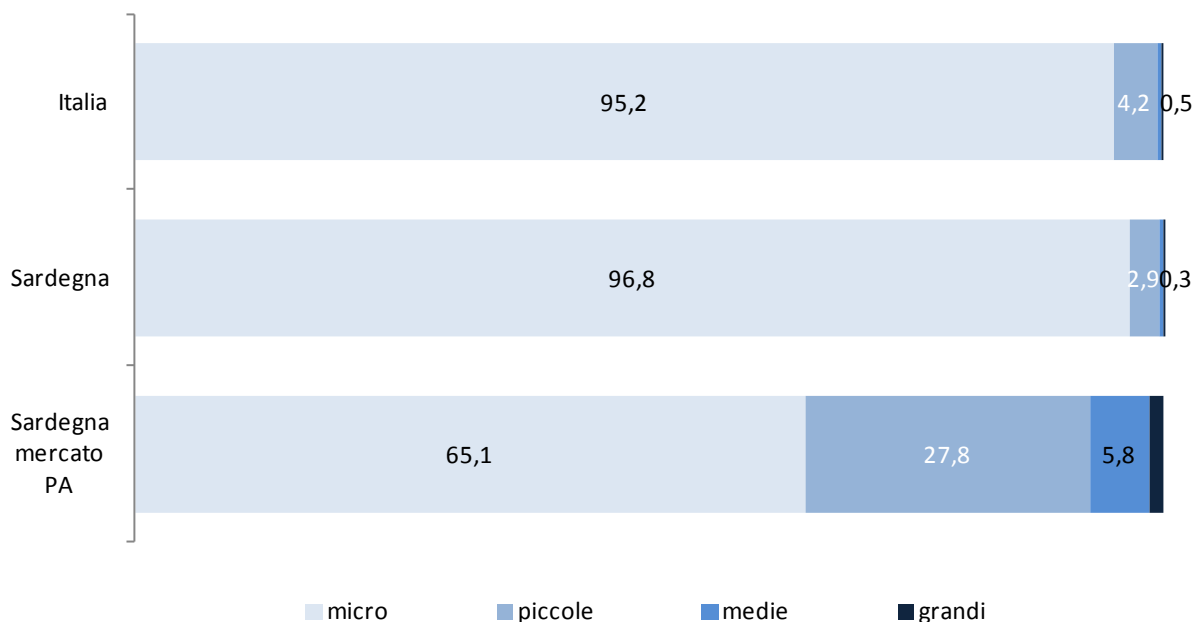
	0-9	10-49	50-249	250 e più	impresa individuale	società	totale
Settori Ateco 2007							
agricoltura, silvicoltura e pesca	0,93	2,86	2,01	...	0,82	1,29	1,00
estrazione di minerali da cave e miniere	2,46	1,73	4,03	9,06	2,93	2,25	2,36
attività manifatturiere	0,80	0,35	0,21	0,21	0,92	0,56	0,72
fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	0,36	0,64	1,53	0,84	0,26	0,41	0,40
fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	1,03	1,60	1,02	1,07	1,26	1,11	1,14
costruzioni	0,96	0,83	0,62	0,44	0,98	0,92	0,96
commercio all'ingrosso e al dettaglio							
riparazione di autoveicoli e motocicli	0,99	0,75	0,64	0,54	1,02	0,90	0,98
trasporto e magazzinaggio	0,95	0,77	0,54	0,43	0,94	0,92	0,93
attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	1,22	0,59	0,86		1,18	1,18	1,18
servizi di informazione e comunicazione	0,74	0,42	0,49	0,63	0,77	0,69	0,72
attività finanziarie e assicurative	0,67	0,50	0,22	0,51	0,67	0,63	0,66
attività immobiliari	0,42	0,61	0,67	...	0,72	0,37	0,42
attività professionali, scientifiche e tecniche	0,83	0,41	0,26	...	0,88	0,56	0,83
noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	0,92	0,81	0,90	0,56	0,96	0,85	0,91
istruzione	0,78	0,62	...	...	0,70	0,84	0,77
sanità e assistenza sociale	0,88	1,02	0,84	0,38	0,89	0,82	0,88
attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	0,71	1,07	0,76	...	0,63	0,88	0,72
altre attività di servizi	8,54	0,67	0,92	...	0,85	0,77	0,83
totale	0,90	0,61	0,48	0,40	0,94	0,78	0,88

Fonte: nostra elaborazione da dati Istat, Censimento Industria e Servizi, 2011

Indice di localizzazione delle imprese della Sardegna per settore

Ma davanti ad un mercato come quello della Pubblica Amministrazione che premia soprattutto le medie e grandi imprese, il tessuto economico locale paga anche la più elevata diffusione delle aziende con meno di 10 addetti. In Sardegna le microimprese infatti sono pari al 96,8% del totale contro il 95,2% nazionale: una differenza non appariscente, ma ai nostri fini significativa.

Imprese per classe dimensionale secondo il Censimento 2011 e raffronto con le imprese del mercato PA in Sardegna



Fonte: nostra elaborazione da dati Istat, Censimento Industria e Servizi, 2011

3.2.2. Una stima della dimensione dell'offerta regionale

A fronte di una tale domanda, quanto si può considerare estesa l'offerta di beni e servizi alla Pubblica Amministrazione espressa dal sistema imprenditoriale sardo? I dati raccolti ad oggi consentono solo una stima indiretta ampiamente approssimativa e dunque da leggere "cum grano salis".

I risultati di alcune ricerche realizzate da Promo P.A. hanno consentito di riscontrare, per l'insieme delle Micro e Piccole imprese (che da sole rappresentano la grande maggioranza del totale delle aziende) un tasso di partecipazione al mercato della PA (considerato rispetto alle imprese che partecipano a gare pubbliche) intorno al 15% per il totale nazionale e di qualche punto inferiore per lo specifico dell'area geografica "Sud e isole". Qualora, anche in considerazione dell'opinione diffusa di una non particolare propensione dell'imprenditoria sarda al "public procurement" e quindi di un maggior allineamento al dato del Mezzogiorno, considerassimo per la Sardegna un tasso del 12%, ciò equivarrebbe a stimare il parco delle imprese sarde "nel mercato della PA di beni e servizi", composto da circa 11 mila imprese (al netto dell'edilizia).

Ad un ammontare inferiore, ma non dissimile si giunge considerando che la raccolta ed acquisizione di una serie di "albi fornitori" di alcune fra le principali stazioni appaltanti della regione ha portato ad individuarne almeno 2.646 che si propongono come fornitori della PA. Se consideriamo che, dai risultati dell'indagine on line, su cui ci soffermeremo oltre, risulta che

appena il 60% delle imprese attive sul fronte “gare” è iscritto all’albo di una stazione appaltante, ne risulterebbe invece un ammontare di circa 5 mila che possiamo tuttavia considerare in qualche misura sottostimato dal fatto che gli albi raccolti ed elaborati non rappresentano la totalità di quelli presenti in regione per quanto, rispetto ai “mancanti”, di contenuto in larga parte sovrapposto.

Contro un numero di imprese che partecipa a gare pubbliche che si può fare oscillare fra le 6 mila e le 8 mila unità, più ampio è da ritenere il parco delle imprese che comunque intrattiene rapporti con la PA (tramite affidamenti ed acquisti diretti o in economia) o che comunque sarebbe interessato ad entrarvi. Di tale ammontare fornirà qualche indicazione indiretta l’analisi dei risultati dell’indagine on line di cui oltre.

A consuntivo di questa prima stima indicativa, possiamo collocare il numero di imprese della regione coinvolte nel mercato PA pari a quasi 8 mila unità.

Area	Stima
Iscritti agli albi fornitori	3.000
Partecipanti a gare non iscritti agli albi fornitore	2.500
Altre imprese coinvolte tramite affidamenti diretti o subappalti	2.000

3.2.3. Una stima della quota di appropriazione del mercato regionale da parte delle imprese

L’indicatore che più di ogni altro sintetizza il grado di interazione fra spesa pubblica e imprese del territorio, ovvero l’incontro fra domanda e offerta locale, è costruito come la percentuale degli affidamenti alle aziende sarde, sia in numero che, soprattutto, in valore, sul totale di quelli delle stazioni appaltanti della regione.

Quella che possiamo definire “**quota di appropriazione del mercato**” da parte delle imprese della regione è calcolata, in questa sede, sui dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e relativi al servizio di pubblicazione on line di bandi ed esiti di gara sul proprio sito (www.serviziocontrattipubblici.it) ai sensi degli obblighi di cui agli artt. 65 e 66 del Codice dei Contratti e gestito in collaborazione con l’Associazione Interregionale Itaca.

Si tratta di un archivio su cui grava un difetto di copertura (solo 125 stazioni appaltanti della regione hanno pubblicato sul Servizio Contratti Pubblici nel biennio 2011-2012 gli esiti dei propri affidamenti) ed a cui non si può riconoscere una significatività statistica se non come campione rappresentativo di tutte le aggiudicazioni delle gare d’appalto bandite in regione, e nel quale si ritiene siano invece sottorappresentati gli affidamenti diretti.

Ben altra affidabilità avrebbero garantito i dati rilevati dall’Autorità di Vigilanza ai sensi del comma 8 art. 7 del Codice che in un prossimo futuro si conta entrino nella piena disponibilità dell’Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici.

Contratti aggiudicati in Sardegna nel biennio 2011-2012 per regione di provenienza dell'impresa aggiudicataria (singola o capofila)

Regione	forniture sanitarie		altre forniture		servizi		totale	
	numero	importo	numero	importo	numero	importo	numero	importo
N° contratti	1.011	103.237	191	120.450	467	702.389	1.669	926.076
<i>percentuale sul totale</i>								
Abruzzo	0	0	0	0	0,4	0,1	0,1	0,1
Basilicata	0,1	0,1	2,1	0,1	0	0	0,3	0
Calabria	0,3	0	0,5	0	0,4	0	0,4	0
Campania	0,7	0,1	1,6	1	2,8	0,3	1,4	0,4
Emilia Romagna	5,5	2,5	2,1	0,8	7,1	9,7	5,6	7,7
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0,2	0	0,1	0
Lazio	2,4	3,9	3,7	55,8	5,1	5,5	3,3	11,8
Liguria	1,4	1,2	0	0	0,4	0,1	1	0,2
Lombardia	32,9	27,9	6,3	3,5	8,8	9	23,1	10,4
Marche	2,8	0,1	0,5	0	0,9	0	2	0
Molise	0	0	0,5	0	0	0	0,1	0
Piemonte	1,1	0,7	5,2	0,8	2,8	34,4	2	26,3
Puglia	0,5	0,3	0,5	0,1	0,9	0,1	0,6	0,2
Sardegna	24,9	41,7	58,1	28,4	60,8	17,6	38,8	21,7
Sicilia	1,6	0,3	4,7	0,1	1,9	0,6	2	0,5
Toscana	5,6	2,9	2,1	3,3	2,4	0,7	4,3	1,3
Trentino Alto Adige	0,1	1,2	0	0	0,4	0	0,2	0,2
Umbria	1,8	0,3	4,7	0,7	1,9	19,8	2,2	15,1
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	17,9	16,4	7,3	5,4	2,8	2,2	12,5	4,2
Esteri	0,4	0,1	0	0	0	0	0,2	0
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazione da banca dati Servizio Contratti Pubblici - Ministero Infrastrutture - Itaca

Per quanto solo da considerare indicativo e probabilmente in qualche misura portato a sottostimare un dato reale che potrebbe risultare innalzato di qualche punto per la presumibile maggiore quota detenuta dalle imprese locali nel segmento degli affidamenti diretti, il quadro che emerge è tutt'altro che confortante.

Nel biennio 2011-2012 alle imprese sarde sarebbe andato meno del 40% delle aggiudicazioni degli Enti localizzati in regione e poco più del 20% del loro importo.

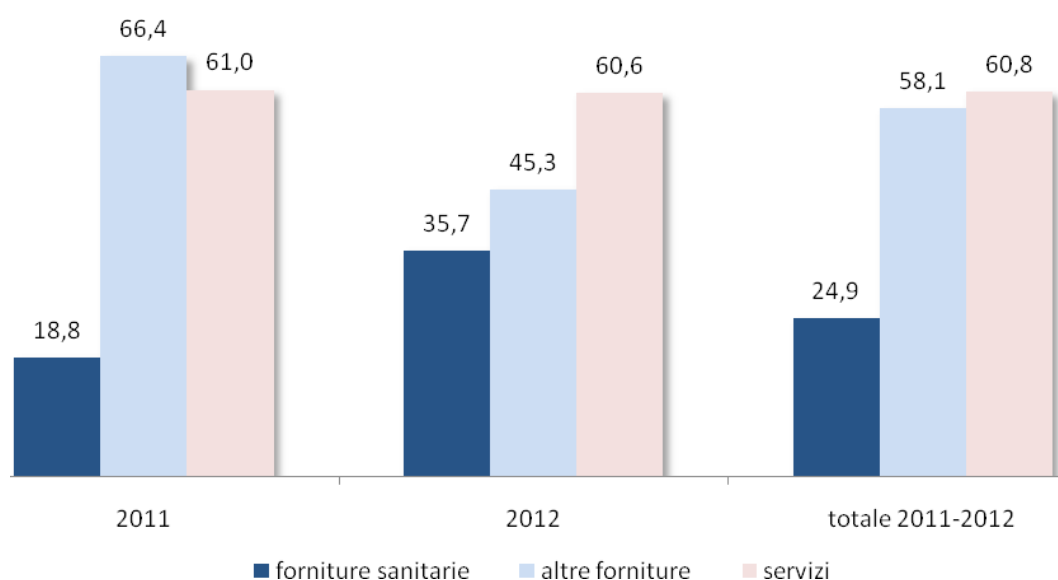
Il dato per settore indica una forbice fra i due valori ancora più ampia nel caso dei servizi (60 e 18%) **a dimostrazione di una concentrazione di imprese sarde quasi esclusivamente negli affidamenti di piccolo importo**. Sebbene in misura meno accentuata, proporzioni simili caratterizzano anche le forniture al netto di quelle effettuate nel settore sanitario.

Il dato relativo alle aggiudicazioni di forniture nel settore sanitario (25% in numero e 42% in valore) è collegato all'effettuazione nel biennio considerato di alcune "maxi-gare".

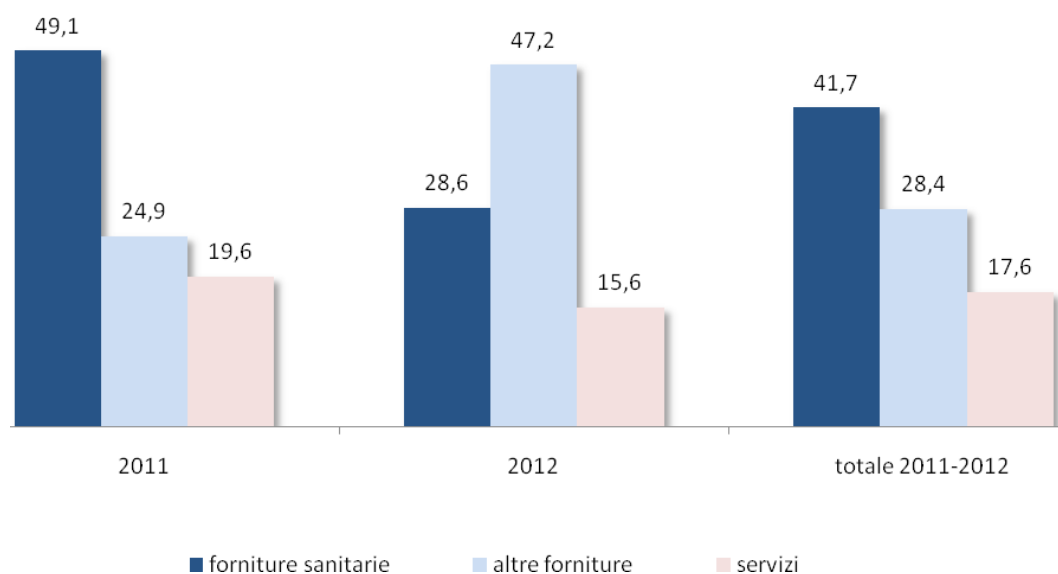
Ulteriore interesse e analisi dovrebbe destare la provenienza delle imprese competitrici di quelle sarde, capaci di canalizzare importanti quote della spesa pubblica regionale dedicata agli acquisti di beni e servizi. Nel campo delle forniture, con l'esclusione di quelle sanitarie, il 55,8% di 120 milioni di euro è andato a imprese aventi sede nel Lazio contro il 28,4% a favore di imprese sarde. Analogamente, nel campo delle forniture il 19,8% di 702 milioni di euro è andato a imprese aventi sede in Piemonte contro il 17,6% a favore di imprese sarde.

Percentuale contratti aggiudicati in Sardegna per sede impresa aggiudicataria nel biennio 2011-2012: numero e importo

NUMERO



IMPORTO



Fonte: Elaborazione da banca dati Servizio Contratti Pubblici - Ministero Infrastrutture - Itaca

Vale la pena in ultimo tentare una rapida stima della **ricaduta occupazionale di un aumento della competitività**. A tale stima si può arrivare partendo dalla valutazione prodotta dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici nella sua ultima relazione al Parlamento, secondo la quale una spesa pubblica per forniture o servizi di 63 mila euro^[4] è sufficiente ad attivare un posto di lavoro e, aggiungiamo, mantenerlo per un anno. Ciò anche per l'effetto indiretto di "volano" che tale spesa è in grado di produrre sulla crescita economica. E' facile di conseguenza calcolare che la spesa media annua di 1.488 milioni di euro rilevata in Sardegna nell'ultimo biennio sia stata in grado di coprire 23.618 posti di lavoro/anno, solo una parte dei quali evidentemente drenati dalle imprese sarde in quanto affidatarie e quindi dirette destinatarie dei pagamenti o beneficiarie dall'indotto attivato da tale spesa, ed una gran parte lasciata invece defluire verso le imprese del continente.

Per quanto approssimato e non, come dovrebbe, risultato di un modello econometrico raffinato, tale valore sta ad indicare che, nell'ipotesi in cui la spesa pubblica si mantenesse sui livelli osservati nel biennio 2011-2012, **l'innalzamento di un punto percentuale della quota di appropriazione del mercato da parte delle imprese sarde attiverrebbe sul territorio 236 posti di lavoro per un anno**. Un obiettivo minimo raggiungibile e che può dare la misura dell'importanza del Progetto e più in generale di quanto il public procurement rappresenti per l'economia locale una opportunità da cogliere ad ogni costo.

[4] Ad una stima molto prossima si perviene anche considerando che l'incidenza della spesa pubblica sul PIL regionale è stata stimata nel 4,4% e che riportando la stessa incidenza sul numero di occupati in Sardegna (552 mila unità secondo Istat, II trimestre 2013) si otterrebbe un valore pari a 24.288.

CAPITOLO 4 - IL MERCATO VISTO DAGLI OPERATORI DELLA PA: PECULIARITÀ E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO

4.1. L'analisi "qualitativa". Cenni metodologici

Il punto di vista dei committenti, ovvero di coloro che esprimono la "domanda", è stato raccolto attraverso una [indagine di campo di tipo qualitativo](#), realizzata attraverso interviste in profondità ad un campione ragionato di 30 esponenti - responsabili degli uffici acquisti o appalti o altre figure di vertice del settore - di altrettanti Enti selezionati in maniera ragionata in modo che fosse garantita l'inclusione delle principali categorie merceologiche (vuoi per forniture che per servizi), dell'area geografica di appartenenza, della tipologia e della dimensione della Stazione Appaltante.

L'intervista, condotta sulla base di una traccia destrutturata di massima, ha lasciato ampio spazio ad un confronto aperto sulle più diverse tematiche che interessano il public procurement sia in generale che con riferimento all'esperienza diretta e dunque al "contesto sardo". Tali interviste hanno consentito di raccogliere, in piena coerenza con le finalità tipiche delle indagini qualitative, informazioni ed opinioni su fenomeni latenti che come tali sfuggono per lo più alle indagini quantitative fondate su questionari rigidamente predefiniti.

La grande disponibilità ricevuta dagli "stakeholder" interpellati, oltre ad avvalorare i risultati della ricerca, è da interpretare come segnale di forte interesse per la materia e più in particolare verso l'esigenza di una riqualificazione del mercato che possa essere anche di maggior supporto alla crescita dell'economia regionale.

Nel particolare si è cercato di far emergere criticità e problematiche, in specie in relazione all'evidenza, confermata dalla percezione degli intervistati, del basso livello di partecipazione delle imprese sarde al mercato della PA e delle carenze, organizzative, strutturali e relazionali alla base di questo stato di fatto.

4.2. Le stazioni appaltanti coinvolte nell'indagine qualitativa

Il processo di individuazione e selezione ragionata delle "stazioni appaltanti" da coinvolgere nell'indagine è stato mirato - come da prassi nelle indagini qualitative, nelle quali è normalmente coinvolto un numero tanto limitato di soggetti da non poter mirare ad un campione statisticamente significativo e dunque rappresentativo - a garantire l'inclusione nel gruppo di unità in "rappresentanza" delle diverse aree geografiche (province), dimensioni e tipologie di Enti. Fra questi si è tenuto conto anche della novità normativa contenuta nell'art 23 comma 7 della cosiddetta Manovra Monti, che impone ai Comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti di unirsi in associazione creando di fatto una SUA (Stazione Unica Appaltante).

Le interviste hanno coinvolto:

- nove stazioni appaltanti di grandi dimensioni e complessità garantendo la presenza di almeno una stazione appaltante per provincia e la presenza di almeno un'Amministrazione provinciale, un Comune capoluogo, una Asl, una Università, una Società di Servizi o Partecipata, un Ente ministeriale, la Regione Sardegna;

- sette stazioni appaltanti di medie dimensioni e complessità garantendo ove possibile la presenza di almeno una stazione appaltante per provincia e di almeno una Società di Servizi o Partecipata;
- quattordici stazioni appaltanti di piccole dimensioni e complessità garantendo ove possibile, la presenza di due stazioni appaltanti per provincia.

Numero di interviste per tipologia di Stazione Appaltante

Tipologia Ente	N°intervistati
Comune	21
- di cui meno di 5mila a.	14
- di cui oltre 5mila ab.	7
Società di servizi o partecipata	2
Provincia	2
Ente regionale	2
Ente ministerial	1
Asl	1
Università	1
Totale	30

L'intervista è stata rilasciata nella maggior parte dei casi dal responsabile dell'ufficio che svolge la funzione di acquisto di beni o servizi secondo la diversa possibile denominazione (ufficio contratti, acquisti, appalti etc.). Si è trattato talvolta, come accade spesso specie in enti di piccole e medie dimensioni, non di una funzione esclusiva, ma bensì di una integrata con altre funzioni del settore di riferimento (economato, sociale, finanziario) e spesso estesa anche al comparto dei lavori pubblici.

L'ampio materiale raccolto e analizzato a partire dalla trascrizione dei colloqui^[5], è stato riorganizzato, sintetizzato e riportato ai diversi temi che di seguito si presentano nell'auspicio che non ne venga compromessa quella trasversalità e maggiore ampiezza che ha caratterizzato le interviste.

4.3. Le procedure di gara e le tecniche e modalità di scelta del contraente

Un primo gruppo di "temi" mira a definire l'ambito di azione e gli strumenti utilizzati dalle stazioni appaltanti nell'attivare e aggiudicare procedure di gara: scelta del tipo di procedura d'appalto, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il Green Public Procurement e l'e-procurement, rappresentano dei veri e propri terreni di sfida all'interno dei quali domanda ed offerta di beni e servizi si confrontano costantemente.

^[5] Al solo scopo di consentire una più precisa e fedele trascrizione, l'intervista è stata registrata nei casi in cui gli interessati hanno prestato il loro consenso. La registrazione è stata successivamente distrutta.

4.3.1. Le procedure di scelta del contraente

Come noto e come confermato dalle statistiche correnti, la spesa della PA per beni e servizi privilegia di gran lunga la forma del contratto di appalto rispetto al contratto di concessione, in uso prevalentemente per particolari tipologie di servizi (di tesoreria, gestione di servizi pubblici etc.) talvolta in abbinamento a lavori pubblici (realizzazione e gestione) dei quali la “concessione”, anche legata al project financing è più tipica.

Nel contratto d'appalto la procedura di scelta del contraente dichiarata come più diffusa - ancora sostanzialmente in accordo con i dati ufficiali dell'Autorità per la Vigilanza, in specie se si considerano tutti gli affidamenti e dunque anche quelli di piccolo importo - è l'affidamento diretto o l'acquisizione in economia.

Quest'ultima figura, nei limiti di importo consentiti dalla normativa, consente come noto di gestire in modo più “snello” le procedure dei molti contratti di piccolo importo e dunque è ampiamente preferita laddove il committente possa contare su un rapporto di fiducia con l'azienda, fondamentale nei frequenti casi in cui vi è urgenza “a contrarre”.

Si apre qui un primo punto di riflessione e di domanda relativamente a quanto di nostro più specifico interesse: se è naturale ipotizzare una posizione di vantaggio relativo delle imprese “del territorio” nell'instaurare un tale rapporto di fiducia, tale vantaggio è pienamente ed efficacemente sfruttato dalle aziende sarde?

Ampliando il ragionamento, la sempre maggiore diffusione, favorita anche da interventi normativi che negli ultimi anni hanno successivamente innalzato le soglie minime consentite, di **affidamenti diretti e di procedure “ad invito”** come quelle “negoziate” e “ristrette”, ovvero di quelle che, rispetto a quelle “aperte”, limitano la libera concorrenza predeterminando la griglia dei partecipanti, presuppongono evidentemente la capacità, da parte dell'azienda interessata, di saper utilizzare appieno quegli strumenti, formali (albi) e informali (reti relazionali) che, con il meccanismo della “preselezione”, possono indirettamente favorire un “vantaggio di posizione” delle imprese locali. In questo caso il punto di domanda è se le imprese sarde padroneggino a sufficienza questi strumenti in modo da evitare di essere “tagliate fuori” dalla competizione prima di partecipare.

Benché qualche elemento di conforto in questo senso sia stato raccolto dall'indagine presso le imprese sulle difficoltà incontrate per la partecipazione a gare, la domanda resta in sospeso anche nella direzione di innalzare le capacità di relazione delle imprese verso i committenti locali che non si limiti esclusivamente allo strumento degli “albi fornitori”.

Tralasciando le segnalazioni sul ricorso occasionale, se non eccezionale, a procedure complesse quali il dialogo competitivo o l'appalto integrato - esperienze peraltro maturate nel campo dei lavori pubblici - sempre maggiore spazio di applicazione sta trovando invece l’“accordo quadro”, entro i limiti d'importo legati a quanto disposto dalla normativa in vigore.

L'utilizzo di tale strumento è ancora oggi utilizzato in quanto consente alle stazioni appaltanti che agiscono come centrali di acquisto o di committenza, ovvero che acquistano per conto di più soggetti (uffici o servizi interni, ovvero altre stazioni appaltanti che utilizzeranno il contratto con la formula dell’“adesione”) di realizzare economie di scala. L'accordo quadro, insieme alle “convenzioni” e al “MePA”, è di fatto alla base di una rivoluzione nel sistema degli acquisti della Pubblica Amministrazione.

La normativa recente ha inteso dare un deciso impulso alla centralizzazione della committenza. Sul fatto che la centralizzazione degli acquisti, già più radicata nel settore sanitario, avvantaggi o meno, nelle sue diverse forme di realizzazione, l'offerta delle imprese locali, ovvero, riferendoci all'intero contesto nazionale, indebolisca il legame fra il committente ultimo e le imprese situate in prossimità, il dibattito è aperto.

Il nuovo contesto obbliga le imprese a giocare le proprie carte su uno scenario competitivo al tempo stesso diverso, con nuove regole e più ampio.

4.3.2. L'offerta economicamente più vantaggiosa e i requisiti di ammissione

L'altra figura procedurale alla quale si va cercando di dare sempre maggiore impulso è quella del criterio di aggiudicazione dell'**offerta economicamente più vantaggiosa**, giustamente individuata come strumento di garanzia non solo della qualità ma anche della legalità e corretta concorrenzialità del mercato in quanto in grado di scoraggiare possibili cordate e turbative d'asta e ribassi eccessivi alla cui base siano risparmi ottenuti con lavoro nero ed evasione degli obblighi contributivi.

Tale strumento pare ormai ampiamente diffuso. La quasi totalità degli intervistati ha dichiarato di ricorrere all'offerta economicamente più vantaggiosa ed i pochi che non lo hanno fatto lo giustificano con la mancanza di vera occasione per applicare il criterio (si tratta evidentemente di Enti che utilizzano la sola formula dell'affidamento diretto, pertanto senza un vero e proprio confronto competitivo).

Fra coloro che dichiarano di ricorrere solitamente all'offerta economicamente più vantaggiosa, alcuni lo motivano con il fatto che tale criterio opera implicitamente una selezione a monte dei partecipanti, escludendo la partecipazione massiccia di aziende che presentano ribassi considerati "fuori luogo".

Ma, se l'OEPV consente di valorizzare la qualità delle offerte, ciò presuppone una capacità da parte delle stazioni appaltanti di saper soppesare correttamente i diversi elementi di valutazione ovvero di tradurre le proprie esigenze in "pesi" numerici. Con il rischio di non dare all'impresa i riferimenti per predisporre progetti realmente corrispondenti ai propri bisogni.

Altri interlocutori hanno dichiarato di utilizzare l'offerta economicamente più vantaggiosa nel caso di servizi ed invece il massimo ribasso per le forniture, giustificando tale ripartizione con il fatto che solitamente le forniture sono standardizzate ed i capitolati sono più dettagliati e che pertanto non vi è la necessità di ricevere offerte tecniche; per i servizi invece non c'è interesse a risparmiare sul prezzo ma le stazioni appaltanti puntano sul servizio di maggiore qualità.

Relativamente al peso da attribuire all'offerta tecnica rispetto alla componente economica, le stazioni appaltanti sono risultate compatte nel concentrare le loro indicazioni sul peso della seconda all'interno del ristretto intervallo di valori compreso fra i 30 e i 40 punti percentuali e conseguentemente un peso compreso tra i 70 e 60 punti percentuali per l'offerta tecnica.

Una sostanziale uniformità di giudizio riguarda anche il fatto di riconoscere l'esistenza di un margine di libertà e discrezionalità da parte della commissione di gara seppure la stessa debba essere annullata dai criteri di valutazione ben stabiliti dai documenti di gara, garantendo così i principi di trasparenza e parità di trattamento.

Interessanti sono le testimonianze dirette di alcuni intervistati che fanno emergere un punto di vista secondo il quale oggi, rispetto a prima, la discrezionalità è limitata dalla normativa vigente e sarebbe più opportuno parlare di responsabilità della commissione piuttosto che discrezionalità.

Un ulteriore strumento di selezione in mano alle stazioni appaltanti, in questo caso a garanzia più generale della competenza ed affidabilità dell'impresa offerente, è rappresentato dalla facoltà di valutare l'inserimento nel bando di eventuali "requisiti di ammissione", spesso ma non esclusivamente relativi a soglie di sbarramento alla partecipazione, in base a quanto previsto dall'art. 83, comma 2, del Codice dei Contratti.

Per quanto la libertà di manovra delle stazioni appaltanti sia anche in questo caso limitata da una norma mirata a non falsare la concorrenza e la regolarità della competizione, non di meno si assiste spesso all'inclusione di requisiti ai limiti della norma che implicitamente tendono a restringere il parco dei possibili partecipanti favorendo solitamente le imprese già presenti nel mercato e dunque creando uno sbarramento di fatto verso l'ingresso di nuovi operatori economici. Un fenomeno che può dunque pesare molto sull'allargamento dell'offerta di beni e servizi nel mercato della PA di cui sicuramente si gioverebbe l'economia regionale e soprattutto il sistema delle micro e piccole imprese.

4.3.3. Il Green Public Procurement (Acquisti Pubblici Verdi)

L'inclusione nel capitolato di obblighi di rispetto dei criteri ambientali, ovvero l'uso del cosiddetto Green Public Procurement^[6] trova la platea dei rispondenti ripartita a metà: il 50% degli intervistati ha dichiarato che nell'ultimo anno sono state previste in sede di gara specifiche cautele ambientali ed ha provveduto ad attribuire a tali specifiche un punteggio all'interno del criterio di offerta economicamente più vantaggiosa, mentre il restante 50% ha dichiarato di non averne previste.

Se si tratta del naturale effetto di un fenomeno che sta cercando, faticosamente, una sua progressiva diffusione, più interessante è il giudizio di prospettiva sulla capacità delle imprese di rispondere a tale crescente istanza ed offrire prodotti con tali specifiche, nonché su quali ricadute questo possa avere quale fattore di competitività.

Anche in questo caso il gruppo si spacca tra:

- coloro che credono che, in prospettiva, chi sarà in grado di offrire prodotti che rispondano a criteri ambientali ne trarrà un vantaggio competitivo;
- coloro che ritengono che il GPP sposti la competitività sull'impatto ambientale limitando però le imprese alla partecipazione anziché incentivarle.

Alcuni hanno sottolineato come oggi, in una situazione di forte ristrettezza economica, l'inserimento di clausole per il rispetto di cautele ambientali comporta un costo più elevato del bene che l'amministrazione potrebbe non riuscire a sostenere.

[6] Il GPP (Green Public Procurement), o acquisti verdi, è definito dalla Commissione europea come "[...] l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita".

4.3.4. E-procurement e centrali di committenza

Una ulteriore direttrice di sviluppo ed evoluzione degli strumenti e dei meccanismi di funzionamento del mercato che sta esigendo dalle imprese un rapido processo di adattamento ed adeguamento riguarda la **diffusione delle modalità telematiche di svolgimento della gara** nelle sue diverse varianti (gare su piattaforme telematiche, MePA e convenzioni Consip e di altre centrali di committenza), che vanno sotto il nome di e-procurement.

Il ricorso a tali strumenti, almeno al momento in cui sono state effettuate le interviste, risultava molto limitato (solo due rispondenti sull'intero campione hanno dichiarato di utilizzarli) tanto che le stazioni appaltanti interpellate non esitavano a manifestare l'esigenza di una formazione specifica al riguardo.

Fra le cause viene segnalato prevalentemente un basso livello di conoscenza delle tecnologie informatiche e la scarsa capacità di utilizzo della piattaforma elettronica alla quale si deve aggiungere una mancanza di cultura organizzativa e gestionale da parte dell'Ente.

E' evidente che ci si riferisce qui alla possibilità o capacità di gestire una propria gara con modalità telematiche e non al caso in cui si operi invece su piattaforme di centrali di committenza, come nel caso in cui si dia seguito alle nuove disposizioni normative che obbligano, anche a pena di nullità del contratto e di responsabilità amministrativa per illecito disciplinare, a utilizzare gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip, ovvero, se disponibili, dalle centrali di committenza regionali di riferimento.

Gli Enti interpellati manifestano di aver già fatto esperienza (riscontrata sulla metà dei rispondenti) di acquisti attraverso centrali di committenza, maturata quasi esclusivamente con Consip e peraltro tuttavia per lo più in modo occasionale.

Valutazioni diverse rispetto alla funzionalità degli acquisti tramite le centrali di committenza sono emerse in relazione ai seguenti aspetti:

a) **tipologia di acquisti e frequenza di utilizzo:** le stazioni appaltanti che hanno dichiarato di utilizzare per gli acquisti le centrali di committenza vi ricorrono solo per specifiche forniture e specifici servizi. E' stato ad esempio riscontrato un maggiore utilizzo degli acquisti tramite Consip per stampanti, cartucce, carta, auto, pc, servizio di sorveglianza e beni e servizi similari legati alla logistica. Quanto alla frequenza questa varia da ufficio ad ufficio, ma in generale il ricorso risulta ancora per lo più occasionale;

b) **costi dei servizi e delle forniture e quantitativi:** alcuni degli interpellati hanno indicato che il ricorso alle centrali di committenza non sempre si traduce in termini di convenienza economica, riscontrandovi spesso prezzi più elevati di quelli del mercato locale. Anche dal punto di vista del quantitativo d'acquisto, le centrali di committenza non sempre possono risultare idonee perché le convenzioni mettono a disposizione un quantitativo minimo di acquisto che spesso supera le necessità di acquisto del bene o del servizio da parte dell'ente;

c) **conoscenza del funzionamento delle Centrali di committenza alla luce della spending review:** come nel caso dell'e-procurement alcuni responsabili acquisti di enti di piccola dimensione hanno manifestato la propria difficoltà a comprendere l'effettivo meccanismo di funzionamento delle centrali di committenza e dei suoi diversi strumenti (MePA, convenzioni etc.) e di conseguenza la necessità e l'urgenza di acquisire queste conoscenze anche alla luce delle recenti riforme.

Già si è detto come la normativa si sia progressivamente orientata verso un piano volto all'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso strumenti di centralizzazione, nel contesto di un sistema a rete tra le centrali di committenza, individuato come strumento di contenimento dei costi e di razionalizzazione della spesa pubblica. In particolare il decreto legge sulla spending review, approvato il 7 agosto 2012 e divenuto successivamente legge, impone il ricorso al sistema Consip (disciplinato nella L. 23 dicembre 1999 n. 488 art. 26 comma 3 e ss.mm.) salvo alcune fattispecie definite^[7].

Un obbligo, come hanno dichiarato alcuni intervistati, non percepito da subito ma che ha rappresentato una complicazione anche a livello organizzativo dell'ente. Tale criticità può essere limitata e attenuata solo attraverso un'adeguata programmazione dei fabbisogni.

E' un sistema, quello della centralizzazione acquisti, che lascia aperto e motivato il dubbio, espresso anche da alcuni interpellati, circa il fatto che vada a penalizzare un mercato locale non più direttamente consultato dalle stazioni appaltanti. Un rischio concreto al quale non si può rispondere che **sollecitando, da un lato, le imprese locali a confrontarsi nel più ampio mercato nazionale attraverso gli strumenti del MePA e delle convenzioni e, dall'altro, le istituzioni al rafforzamento di centrali di acquisto locale**, dando piena attuazione alla norma per la creazione delle centrali di committenza dei piccoli comuni (art. 33bis del D.Lgs. 163/63) e favorendo la piena operatività ed adesione alla Centrale di Acquisto Territoriale (CAT).

La gestione degli acquisti attraverso strumenti telematici risulta in complesso ancora limitata ed è pertanto difficile delineare in maniera precisa quanto una loro più capillare diffusione possa contribuire a rimuovere le pur poche criticità segnalate. Anche perché chi non ha ancora avuto occasione di utilizzarli non possiede una visione chiara e completa delle sue potenzialità.

In generale, si ritiene che nel medio-lungo periodo l'e-procurement passa incentivare indirettamente una maggiore partecipazione delle imprese, sarde o meno, al mercato della PA per il fatto di semplificare e velocizzare procedure amministrative per la partecipazione ad una gara che oggi, comprensibilmente, molte imprese vedono come un ostacolo o comunque un costo da affrontare. C'è inoltre chi vede nell'automatizzazione delle procedure maggiori garanzie di imparzialità e dunque un mezzo per assicurare maggiore trasparenza e concorrenzialità al mercato.

Nel breve periodo tuttavia, circa la metà dei rispondenti sottolinea come la necessità di dotarsi di strumenti tecnologici idonei a concorrere sulle piattaforme telematiche - invero

^[7] Alla luce del complesso sistema normativo in merito agli acquisti delle pubbliche amministrazioni, fermo restando l'obbligo di avvalersi delle convenzioni messe a disposizione da Consip, appare tuttavia possibile procedere ad acquisti extra Consip, senza incorrere nelle sanzioni previste dall'art. 1, comma 1, primo periodo, del D.L. 95/2012, nelle seguenti ipotesi:

- in caso di indisponibilità di convenzioni Consip aventi ad oggetto il bene o servizio da acquistare;
- qualora, in considerazione delle peculiarità del progetto, ai fini dell'attuazione del medesimo, sia inderogabilmente necessario procedere unitariamente all'acquisizione di un insieme di beni e servizi non facilmente scorporabili, e tale insieme di beni e servizi non formi oggetto di una convenzione Consip;
- laddove il contratto stipulato dall'amministrazione, a seguito dell'espletamento di procedura di gara, preveda un corrispettivo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo delle convenzioni messe a disposizione da Consip S.p.A., ed a condizione che tra l'amministrazione interessata e l'impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza (art. 1, comma 1, ultimo periodo, del DL 95/2012 come modificato dall'art. 1, comma 154, legge n. 228 del 2012).

non particolarmente complessi - possa tenere invece lontano dal mercato le imprese meno strutturate come quelle di più piccole dimensioni, già poco presenti. Diversi di loro si spingono a dichiarare che le aziende sarde sono attualmente poco o per niente attrezzate per partecipare a gare telematiche. Uno di esso sottolinea come questo dipenda più in generale da un problema di “mentalità” delle aziende sarde, che tendono ad “adeguarsi lentamente all’innovazione”.

Più nello specifico, le ragioni delle difficoltà delle imprese nell’accedere al mercato tramite l’e-procurement andrebbero ricercate non nella scarsa dimestichezza con le tecnologie informatiche bensì nella scarsa conoscenza della piattaforma elettronica e nella disinformazione circa i vantaggi che essa offrirebbe.

Quanto invece all’impulso alla centralizzazione degli acquisti, l’opinione degli operatori delle stazioni appaltanti sembra ben delineata: essa può rappresentare un’opportunità per le grandi aziende sarde, mentre un limite per le piccole e medie imprese, non in grado di competere con i prezzi dei concorrenti più grandi e di quelli del continente.

Ciò enfatizzando anche un fattore di penalizzazione geografica, anche in considerazione dei maggiori costi di spedizione e/o trasporto che esse dovrebbero sopportare per fornire un committente della penisola.

In questo senso solo Stazioni Uniche appaltanti o centrali di committenza regionali - come quelle previste per i comuni fino a 5 mila abitanti o come CAT Sardegna - potrebbero costituire il vero perno di sostegno alle imprese locali.

4.3.5. Gli Albi fornitori

Per quanto limitata e regolata, resta in alcuni casi alla stazione appaltante la facoltà di selezionare gli affidatari all’interno di propri albi (elenchi e/o sistemi di qualificazione) dedicati agli operatori economici (cd. albi fornitori).

Prescindendo da quello più diffuso e dedicato specificamente ai professionisti, l’albo fornitori risulta non particolarmente presente se non fra gli enti di grandi o medie dimensioni: poco meno della metà degli interpellati infatti dichiara di avere un proprio albo.

Si tratta in prevalenza, laddove presenti, di albi disponibili on-line il cui aggiornamento è a carico della stazione appaltante su segnalazione del fornitore. In nessun caso è previsto un aggiornamento attraverso procedure automatizzate o software dedicati ad uso diretto dei fornitori.

In alcuni casi gli albi sono organizzati in banche dati statiche e in altri in banche dati strutturate, talvolta anche telematiche con funzioni che consentono di gestire la rotazione dei fornitori.

Fra gli operatori economici iscritti, quelli sardi sono in netta prevalenza, coprendo in genere una quota fra il 70 e il 90% del totale (solo in un caso il loro numero risulta minore di quelli del continente), coerentemente con uno strumento di tipico raccordo con l’offerta locale e più adatto a rappresentare un rapporto fiduciario diretto fra committente ed azienda.

4.4. Criticità in fase di gara e di esecuzione del contratto. Soluzioni anche a vantaggio della maggiore partecipazione delle imprese sarde

La rassegna delle difficoltà che gli Enti pubblici si trovano a dover superare in fase di

predisposizione della gara (fase della cosiddetta evidenza pubblica) e di esecuzione del contratto restituisce un quadro piuttosto omogeneo e soprattutto rassicurante.

Partendo dalla fase di predisposizione della gara, gli Enti segnalano in generale poche criticità reali, a testimonianza di una esperienza rafforzata anche dall'abitudine ad affidarsi a prassi ed a pratiche consolidate.

A titolo esemplificativo, tra le criticità sono state citate l'individuazione e la scelta dei requisiti di valutazione nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma si tratta di problematiche fisiologiche.

Leggermente maggiori (nonostante si resti su livelli contenuti in quanto segnalati da appena un intervistato su sei), le criticità che riguardano la fase della predisposizione dei documenti di gara come il bando e/o il capitolato tecnico che presuppongono un continuo e faticoso aggiornamento su una normativa in continua evoluzione.

A ben vedere, più che di una difficoltà tecnica nel redigere tali atti, si tratta tuttavia di una preoccupazione legata al timore che possibili imprecisioni possano dar luogo a ricorsi e contenziosi che spesso, oltre ad avere un costo, allungano considerevolmente i tempi delle procedure di affidamento.

Al fine di evitare questi rischi, spesso gli Enti ricorrono a modelli già disponibili all'interno o disponibili on line quali bandi o capitolati tipo. Se ciò può portare da un lato ad un risparmio di tempo, necessario alla predisposizione dei documenti di gara, dall'altro alimenta il rischio di non dedicare la dovuta attenzione all'adattamento del modello al caso specifico.

Le continue modifiche al quadro normativo (definito da un rispondente "delirio normativo") obbliga gli Enti a pagare un prezzo elevato in termini di tempo e risorse da dedicare al continuo aggiornamento, che risulta gravoso soprattutto per quelli, di più piccole dimensioni, privi di un ufficio appalti o gare con funzioni dedicate.

Fra le molte disposizioni oggetto di continua revisione normativa è stato richiamato ad esempio il caso specifico degli obblighi di pubblicità, da assolvere attraverso procedure sempre più complesse e per i quali alcuni hanno dichiarato di affidarsi a consulenti e aziende esterne specializzate.

Anche in relazione alla fase di esecuzione del contratto le aree di criticità non risultano particolarmente estese. La metà dei rispondenti ha dichiarato anzi di non riscontrarne alcuna.

Le poche criticità segnalate sono pressoché riconducibili ai frequenti ritardi nei tempi di esecuzione del servizio o fornitura dei prodotti, nel mantenimento da parte dell'azienda dei requisiti richiesti per la partecipazione alla gara (ottemperanza agli obblighi contributivi certificata tramite Durc) e, soprattutto, quei ritardi nei tempi di pagamento degli stati di avanzamento che oltre a creare problemi, spesso gravi, di liquidità all'impresa, rischiano nel contempo di compromettere anche la qualità della relazione fra committente ed affidatario. Su questo tema, avremo occasione di ritornare.

Se nel suo complesso, ed a parte il problema dei ritardi di pagamento, il quadro pare rassicurante, ciò non significa che non possa e non debba essere migliorato.

I suggerimenti degli operatori delle stazioni appaltanti in relazione ad azioni mirate a ridurre le

criticità e che potrebbero al tempo stesso indirettamente favorire una maggiore partecipazione delle imprese al mercato della PA, sono riconducibili alle seguenti aree di intervento:

- **il miglioramento della qualità della progettazione della gara** e della preparazione degli atti, da perseguire anche attraverso la semplificazione delle procedure, per consentire alle imprese di predisporre offerte esaustive dal punto di vista tecnico ed economico e per ridurre il rischio di contenziosi in fase di esecuzione;
- **l'innalzamento del livello di qualificazione e professionalità delle commissioni di gara**, all'interno delle quali nominare membri con competenze specifiche che rendano quanto più possibile trasparente e selettiva l'applicazione dei criteri di selezione delle proposte soprattutto per le componenti a più elevato contenuto innovativo e tecnologico;
- **il miglioramento della capacità di programmazione dei fabbisogni e di individuazione delle priorità** da parte delle pubbliche amministrazioni per consentire alle imprese di predisporre le offerte in tempi utili.

Più puntuali alcune proposte che prevedono come azione correttiva per ridurre i tempi e la pesantezza delle procedure amministrativo-contabili, la creazione di una banca dati comune relativa alle verifiche documentali che devono essere poste in essere dalla stazione appaltante. Si tratta tuttavia di un'area in cui sta intervenendo l'Autorità di Vigilanza attraverso il sistema di verifica telematica dei requisiti **AVCPass (Authority Virtual Company Passport)**, il cui utilizzo da parte delle stazioni appaltanti sarà a breve obbligatorio per tutti i contratti di importo superiore a 40 mila €.

4.5. La concorrenzialità del mercato della PA e la posizione competitiva delle imprese sarde

Il giudizio sulla concorrenzialità del mercato della PA risulta dipendere dal settore (fornitura o servizi) e dalla categoria merceologica oggetto di gara. La tendenza generale è quella di ritenere un mercato tanto meno concorrenziale quanto il bene o servizio è più "specialistico" o ad elevato contenuto innovativo o tecnologico. Che prodotti con caratteristiche standard siano resi disponibili da un parco imprese più esteso e quindi più "agguerrito" è del resto nella logica del mercato e dunque quanto sopra apparirebbe assolutamente fisiologico se non si leggesse nelle opinioni degli operatori la velata denuncia di una situazione di oligopolio per servizi e prodotti ad elevato contenuto "specialistico". E come non pensare ad esempio ad un settore sanitario in larga parte dominato dalle grandi multinazionali del continente?

Più in generale è preoccupante rilevare che nessuno degli intervistati sia disposto a dichiarare che nel mercato della PA domini la libera concorrenza. Vi è infatti la consapevolezza diffusa che prevalgano meccanismi che anche indirettamente o involontariamente favoriscono alcuni settori ed alcuni gruppi di imprese rispetto ad altre.

Non ci si riferisce qui a fenomeni di corruzione o di illegalità quanto a barriere da individuare:

- in requisiti di ammissione talvolta troppo rigidi (fatturati minimi troppo elevati, precedenti esperienze di fornitura alla PA etc.) previsti nei bandi di gara che ostacolano l'ingresso di nuove imprese sul mercato;
- in costi troppo elevati e procedure troppo complesse per la partecipazione che finiscono per discriminare le imprese di più piccole dimensioni;

- in patologie, quali principalmente quella del ritardo dei pagamenti da parte della PA, che richiede all'impresa una struttura solida in grado di affrontare, senza particolari danni, quei problemi derivanti dalla mancanza di liquidità che in periodi di crisi, come l'attuale, possono mettere in discussione la sua stessa sopravvivenza.

Da sottolineare come la crisi economica, e con essa la necessità di acquisire commesse “ad ogni costo”, anche con margini di redditività ridotti se non nulli, possa portare a proporre beni e servizi tramite ribassi elevati sull'importo a base di gara determinando di fatto un'alterazione della competizione. Da ultimo, giova rimarcare come gli interpellati escludano la presenza di “cartelli” fra le imprese, ritenendo da questo punto di vista il settore degli acquisti di beni e servizi più al riparo rispetto a quello dei lavori pubblici.

4.5.1. I rapporti con i fornitori, sardi ed extraregionali

Ai fini dell'analisi di mercato l'ascolto della voce degli operatori delle stazioni appaltanti, ovvero della domanda, è importante soprattutto per comprendere la visione che essi hanno del posizionamento delle imprese sarde all'interno dello schieramento dell'offerta, così come della loro presenza e del livello delle loro performance in termini di qualità, affidabilità e concorrenzialità in assoluto e in relazione ai *competitor* extra regionali.

L'obiettivo precipuo dell'analisi di mercato è quello di individuare la presenza di lacune che possano essere colmate attraverso interventi di sostegno e politica attiva come quelli previsti nel progetto Sportello Appalti.

In primo luogo, per ciò che riguarda la diffusione delle imprese locali fra i propri affidatari, i responsabili degli uffici acquisti interpellati assegnano alle aziende sarde una quota di contratti elevata e corrispondente in media all'80%.

Si tratta di un dato in palese contrasto con quello ricostruito a partire dall'archivio delle gare aggiudicate da Enti sardi reso disponibile dal Ministero delle Infrastrutture e che indica una quota di appropriazione delle imprese sarde di poco meno del 40% nel numero e di poco più del 20% per importo. Una contraddizione che si spiega in larga parte con motivi tecnici: la mancanza di rappresentatività statistica del ristretto gruppo di Stazioni appaltanti coinvolto nell'indagine qualitativa e il fatto che i rispondenti facciano riferimento ad un ambito più vasto di quello delle sole gare di appalto, in quanto comprendente anche quella moltitudine di affidamenti diretti che per propria natura avvantaggiano l'offerta locale.

Che la presenza delle imprese sarde si concentri negli affidamenti di piccolo importo è indirettamente confermato dal fatto che, anche nella percezione degli interpellati, essi raramente si presentino in forma di Raggruppamento Temporaneo di impresa, una formula di partenariato cui più spesso si ricorre per gare di taglio medio-elevato. I RTI con almeno un'azienda sarda si aggiudicano non più del 10/20% delle gare degli Enti coinvolti nell'indagine.

Si ribadisce a tal proposito quella resistenza dell'imprenditoria sarda a “fare rete” - non solo con aziende del continente ma anche con quelle della stessa regione - sui cui contorni più approfonditamente ci soffermiamo in altre parti della ricerca e che, secondo gli operatori delle stazioni appaltanti, è riconducibile ad una mentalità “individualistica” che certo l'isolamento geografico della regione non contribuisce a demolire.

Come indicato da un intervistato, le imprese sarde dovrebbero uscire dai confini dell'isola per riuscire ad "occidentalizzarsi".

Più che di una incapacità parrebbe dunque doversi parlare di una mancanza di cultura del "fare gruppo", anche perché tale resistenza non pare legata ad una carenza di competenze di relazioni con altre aziende. Secondo gli intervistati le imprese locali sanno come muoversi all'interno del proprio mercato e la maggior parte di esse possono contare su ottime reti di contatti che però non vengono sviluppate ai fini della partecipazione a gare di appalto.

La creazione di **reti di partenariato e reti di impresa** per la partecipazione a gare, se basate sulla reciproca stima, può portare, secondo tutti gli intervistati, vantaggi di grande rilievo per le imprese sarde nello specifico riconducibili:

- alla possibilità di entrare nel mercato e/o partecipare a un numero maggiore di gare, laddove la singola azienda non abbia i requisiti richiesti;
- allo scambio di conoscenze e competenze ed all'attivazione di sinergie;
- alla possibilità di offrire prodotti e servizi di maggiore qualità e con contenuti più innovativi.

Se i vantaggi del partenariato sono noti ed ampiamente condivisi, rappresenta una informazione più preziosa in questa sede il fatto che rispetto al singolo aggiudicatario, il RTI rappresenta per la Stazione Appaltante una garanzia di migliore e più completa esecuzione del servizio/fornitura e non ostacola la gestione dei rapporti con gli affidatari.

Ciò sempre che alla base dell'accordo fra le imprese ci sia una reciproca stima professionale dovendo altrimenti prevedere che le difficoltà di relazioni fra i partner finiscano per ripercuotersi sui rapporti con il committente e con il rischio di comprometterli.

4.5.2. La competitività dell'offerta regionale

L'imprenditorialità sarda è stata giudicata in maniera molto positiva in termini di qualità di servizi e prodotti erogati, distinguendosi anche per un miglior livello di comunicazione - per quanto favorita dall'oggettiva maggiore prossimità - rispetto a quella del continente. Ma a fronte di questi apprezzamenti si individuano in modo altrettanto preciso alcuni elementi di debolezza dell'offerta locale riconducibili alla struttura del tessuto produttivo ed alla cultura imprenditoriale.

Sotto il profilo strutturale ed organizzativo le stazioni appaltanti puntano l'indice in particolare sulla mancanza di un ufficio gare interno e di personale non sempre qualificato e preparato ad intrattenere rapporti con la pubblica amministrazione. Una situazione che interessa evidentemente soprattutto le imprese di più piccola dimensione.

Sotto il profilo della cultura imprenditoriale imputano invece alle aziende sarde una connaturata diffidenza verso ogni forma di innovazione ed una conseguente lentezza nell'adeguarsi ai cambiamenti, ovvero di non riuscire a valorizzare competenze interne che pure potrebbero essere in grado di tenere l'impresa "al passo" con le aziende del continente.

Etichettate da un interlocutore come "*pocos, locos, y desunidos*" - anche a richiamare la loro resistenza a fare gruppo - gli operatori privati sono visti da quelli pubblici come non pienamente consapevoli della necessità di creare le condizioni (di innovazione di prodotti e processi, di tecnologia, di relazione ed altre) per competere su un circuito più ampio.

I punti di debolezza individuati non sono fatti risalire, come detto, ad una carenza di competenze delle aziende, giudicate ad esempio di buon livello per quello che riguarda la predisposizione di gare o la conoscenza della normativa (raramente le aziende vengono escluse dalle gare), grazie anche alle consulenze esterne di cui le aziende stesse si avvalgono.

Il gap rispetto ai concorrenti esterni si concentrerebbe dunque piuttosto nel contenuto dell'offerta stessa di prodotti e servizi, ritenuto mediamente di scarso valore aggiunto in termini di innovatività e creatività.

4.5.3. Gli ostacoli ad una più estesa partecipazione

Quanto alla valutazione della congruità del livello di partecipazione alle gare da parte degli operatori locali e dunque alla loro presenza sul mercato della PA di beni e servizi, i rispondenti si sono orientati su tre diverse direttrici:

- coloro che ritengono che tale presenza sia in linea con le potenzialità dell'economia locale e che pertanto siano presenti tutti coloro che vogliono effettivamente esserlo in base ad una scelta puramente imprenditoriale;
- coloro che ritengono invece che l'economia locale possa esprimere un maggiore grado di partecipazione e che ciò sia dovuto o alla "pigrizia" delle aziende o alla sfiducia che esse nutrono nei confronti della PA, cresciuta negli ultimi anni a causa dell'allungamento dei tempi di pagamento;
- coloro che ritengono che sempre più imprese sarde, spinte dalla crisi alla ricerca di nuovi sbocchi per i propri prodotti, si stiano riversando sul mercato della PA, talvolta non preoccupandosi di offrire beni o servizi di livello di qualità adeguato alle aspettative del committente e/o applicando ribassi eccessivi al solo scopo di aggiudicarsi una commessa che possa aiutarli a coprire i costi di sopravvivenza dell'impresa stessa.

L'ultimo orientamento è indicativo di condizioni di mercato rapidamente e radicalmente mutate in pochi anni che hanno determinato una competizione più "agguerrita".

In sintesi gli operatori della PA in parte negano, in parte riversano sul tradizionale, a loro dire, immobilismo del sistema produttivo locale la responsabilità di una scarsa presenza dell'offerta regionale nel mercato della PA, in parte riconoscono la responsabilità dello stesso fenomeno ad un difetto di fiducia verso il comparto pubblico ed i meccanismi di funzionamento del mercato dei contratti pubblici.

La quasi totalità degli interpellati ammettono che le imprese possano restare lontane dal mercato a causa di inefficienze e malfunzionamenti del sistema, ma tendono a legarli prevalentemente, se non esclusivamente, al noto problema dei ritardi dei pagamenti benché questi possano presupporre problematiche di più ampio raggio come quelle che ipotizzano un circolo vizioso fra tali ritardi e le conseguenti difficoltà delle imprese di far fronte a quei contributi previdenziali la cui regolarità (attestata dal Durc) rappresenta uno dei presupposti per emettere l'ordinativo di liquidazione.

Fra le opinioni raccolte in merito vi è anche chi ammette e giustifica i pregiudizi verso la PA, con l'occasione prendendo le distanze dalle amministrazioni meno efficienti ed ipotizzando che le imprese più attrezzate possano selezionare gli Enti ai quali presentare le proprie offerte sulla base di un ranking di affidabilità delle stesse.

Come vi è anche chi riconosce che la rigidità dei requisiti di partecipazione, di ammissione e di valutazione, possano costituire un ostacolo all'ingresso di nuove imprese nel mercato e si rende disponibile ad attenuare tale rigidità attenendosi maggiormente a quanto previsto da una normativa (art. 38 D.Lgs. 163/06) che detta la duplice esigenza di garantire un contraente affidabile e nel contempo di favorire la massima partecipazione dei candidati idonei.

Come vedremo anche raccogliendo il parere delle imprese, non solo i ritardi nei pagamenti ma anche barriere di ingresso troppo elevate in termini di requisiti di ammissione, mercato in mano alle imprese di grandi dimensioni e ad imprese del continente, mercato non concorrenziale in quanto condizionato dalla presenza di imprese che non rispettano le norme scontando il risparmio su ribassi maggiori, sono configurati come fattori che tengono lontane le imprese, in specie le più piccole e meno strutturate, dal mercato dei contratti pubblici, così andando indirettamente a penalizzare soprattutto le imprese locali, gravate, secondo la voce delle stazioni appaltanti, anche dalla relativa incapacità di offrire servizi e prodotti di adeguato contenuto innovativo e di fare rete con altre imprese per essere più competitive.

Non rappresenterebbe invece un particolare ostacolo, sempre secondo gli operatori della PA, la complessità burocratica delle procedure di partecipazione.

Sarà interessante valutare queste risultanze alla luce di quelle che emergono dall'indagine realizzata presso le imprese.



CAPITOLO 5 - LE IMPRESE SARDE NEL MERCATO DELLA PA: I RISULTATI DELLE INDAGINI DI CAMPO

5.1. L'indagine quantitativa: cenni metodologici

Per assicurare un'analisi quanto più possibile esaustiva del mercato della PA ed in particolare la ricostruzione della fotografia dell'offerta regionale, effettiva e potenziale, di beni e servizi spendibili sul mercato del Public Procurement, le fonti di dati disponibili per l'indagine "desk" sono lontane dal soddisfare le necessità. Si è reso pertanto indispensabile recuperare informazioni più puntuali in riferimento al segmento dell'offerta (imprese) e con l'occasione rilevare ogni altra notizia utile anche a verificare e consolidare quelle già disponibili, attraverso un sistema integrato di *survey* con somministrazione di un questionario strutturato sia con **tecnica CAWI** (Computer Assisted Web Interview) che con **tecnica CATI** (Computer Assisted Telephonic Interview).

Entrambe le indagini hanno avuto come target (o popolazione obiettivo) le imprese sarde definite come l'insieme delle aziende con almeno una sede localizzata nell'isola, ma nel secondo caso (CATI) tale insieme è stato circoscritto alle imprese già attive sul mercato della PA o interessate ad entrarvi.

La prima indagine ha coinvolto, tramite un invito "massivo" alla compilazione di un questionario on line disponibile in un'area riservata del sito internet dello "sportello appalti", tutte le imprese della regione per le quali fosse disponibile il recapito "e-mail"; la seconda è stata programmata su un campione di numerosità teorica massima di 1.320 imprese, selezionato in base ad un piano di campionamento che assicurasse l'inclusione di un numero minimo garantito di almeno 30 imprese (laddove esistenti) per ciascuna voce di un elenco di categorie merceologiche composto da 44 voci (25 per il mercato delle forniture, 19 per quello dei servizi)^[8] e dunque subordinato alla effettiva esistenza di un numero sufficiente di imprese per ciascuna categoria.

Quanto al contenuto, la CAWI, fatta salva una prima sezione specifica dedicata alla verifica della posizione dell'azienda all'interno del mercato ed ai motivi del suo eventuale non interesse, si presenta come una versione *light* del più approfondito ed articolato - oltre che più sostenibile in quanto supportato dall'intervento di un intervistatore - questionario dell'indagine CATI, mirato, come vedremo dall'illustrazione dei risultati, alla mappatura dell'offerta, effettiva e potenziale, del mercato della PA anche attraverso la ricostruzione delle esperienze di partecipazione alle gare di fornitura (di beni o servizi) alla PA, nonché all'analisi dei fabbisogni formativi e professionali anche attraverso le criticità del mercato avvertite dall'azienda relativamente alle singole fasi del processo di partecipazione alle gare, affidamento, esecuzione del contratto.

A conclusione della survey, la CAWI - realizzata nel periodo compreso fra il 4 ottobre ed il 23 novembre 2012 - a fronte di 28.436 inviti inoltrati, ha consentito la raccolta di 618 "questionari validi", 373 dei quali da parte di imprese che già partecipano a gare pubbliche o acquisiscono commesse tramite affidamenti diretti, mentre dei 245 rimanenti circa la metà ha comunque manifestato interesse al mercato e deve dunque essere a pieno titolo considerato all'interno

[8] Cfr. nota metodologica.

della cosiddetta “offerta potenziale”. Si tratta di un campione “autoselezionato” per effetto della libera decisione dell’impresa di partecipare o meno alla *survey* ed al quale non si può riconoscere una vera e propria significatività statistica.

Il tasso di partecipazione all’indagine CAWI, pari ad un risicato 2,17 rispetto ad una soglia attesa di almeno il 5%, è da leggere come un possibile campanello d’allarme in quanto indicativo del disinteresse verso il tema proposto e della distanza da un mercato che larga parte delle imprese non considerano all’interno del proprio raggio di azione.

L’indagine telefonica CATI - condotta nei mesi compresi tra novembre 2012 e gennaio 2013 - si è chiusa con la raccolta di 1.214 questionari dei quali:

- > 650 da imprese già attive nel mercato PA di beni e servizi come partecipanti a gare pubbliche (gruppo “gare”);
- > 238 da imprese comunque coinvolte nel mercato tramite affidamenti diretti, subappalti o subforniture a imprese del mercato PA (gruppo “extragare”);
- > 324 da imprese non attive ma interessate ad entrarvi sulle quali è stato indagato il motivo (o l’“ostacolo”) della resistenza all’ingresso (gruppo “potenziali”).

Rimandando all’[appendice metodologica](#) per approfondimenti circa le tecniche utilizzate, preme infine ricordare come le indagini abbiano rappresentato anche una occasione preziosa per veicolare il progetto e per promuovere l’iscrizione dell’impresa ai servizi dello sportello. A regime è ipotizzabile che contestualmente alla registrazione e comunque a cadenza periodica, ogni impresa compili o aggiorni lo stesso formulario di informazioni previsto nei questionari già utilizzati consentendo così di aggiornare *in continuum* la mappatura dell’offerta.

Al fine di consentire la ricostruzione di quadro analitico più “solido”, nell’illustrazione che segue i risultati delle due indagini sono stati fra loro integrati.

Ne deriva che per gli item del questionario sottoposti ad entrambi i gruppi di rispondenti, i risultati sono costruiti su un totale di 1.557 imprese: un dato minore della somma degli intervistati tramite CATI (1.214) e delle 504 imprese che hanno compilato il questionario on line (CAWI) dimostrando i requisiti anche per la partecipazione alla CATI in quanto già presenti sul mercato PA o interessate ad entrarvi, per effetto di alcune sovrapposizioni (imprese che hanno preso parte ad entrambe le indagini).

Per gli item presenti invece in una sola delle due indagini (imprese non interessate al mercato PA per le CAWI; domande di maggior approfondimento per la CATI) il numero di osservazioni utilizzate per l’elaborazione dei dati è dunque dato dalla rilevazione di origine.

5.2. La presenza nel mercato e l’interesse verso il cliente “PA”

L’invito a partecipare all’indagine on line è stato esteso a tutte le imprese di cui si disponesse di recapito mail e che non ha dunque preselezionato, a differenza della CATI, le sole imprese presenti o interessate al mercato PA.

All’indagine online hanno partecipato come detto 618 imprese, 373 delle quali sono risultate già attive sul mercato in quanto solite partecipare a gare pubbliche o ad acquisire commesse o servizi tramite affidamenti diretti. Specificiamo qui che ci si riferisce al solo segmento dei beni e servizi e che tale numero include anche 23 imprese edili che partecipano ad appalti per lavori

pubblici e che pertanto più occasionalmente sono interessati, per la fornitura di materiale edile o per servizi di progettazione, al mercato di più stretto nostro interesse.

Delle rimanenti 245 collocate al di fuori del public procurement, più della metà (54,1%) sono comunque interessate ad entrarvi per quanto parte di esse già vi siano indirettamente coinvolte quali subappaltatori o subfornitori di altre imprese affidatarie.

Tali risultati possono essere tuttavia letti solo come una fotografia dei partecipanti all'indagine e non - in virtù di un processo di inferenza statistica che sarebbe improprio applicare al caso in oggetto - utilizzabili per la stima di un tasso di partecipazione delle imprese sarde al mercato della PA.

Il sovradimensionamento delle imprese del mercato PA all'interno del campione "autoselezionato" della CAWI, pare infatti l'effetto evidente del maggiore interesse sollevato presso tale specifico target a fronte dell'insieme delle aziende esterne allo stesso mercato e che con molta più frequenza hanno "scartato" l'invito.

5.2.1. Gli esclusi dal mercato: il motivo della non partecipazione a gare pubbliche

Più che per gli aspetti meramente quantitativi (o di conta dei due gruppi contrapposti), l'analisi dei risultati CAWI consente un importante approfondimento qualitativo sui motivi della "non partecipazione", che produce indicazioni interessanti per quanto costruite su un numero limitato di osservazioni.

Concentrandosi, dunque, sulle imprese che non partecipano a gare e cercando di indagarne i motivi e le eventuali prospettive nel mercato della PA, si evidenzia come questo si configuri come una possibilità di sbocco per una impresa su due (51,2%). Il dato va letto con la cautela dovuta a quanto si è detto circa la mancanza di rappresentatività statistica del campione CAWI, che ha anche in questo caso probabilmente favorito la partecipazione delle imprese con un qualche interesse verso la committenza pubblica e di contro aver penalizzato la presenza di quelle che lo escludono.

Quanto alle motivazioni che tengono lontane le imprese dal mondo dei Contratti Pubblici, se è scontato che la grande maggioranza resti fuori per motivi "oggettivi", quali il non ricomprendere nella propria offerta di prodotti o servizi (68,8%) di interesse del committente pubblico, è invece singolare come non siano pochi coloro che si mantengono alla larga dal mercato a causa di perplessità sull'efficienza dei meccanismi del suo funzionamento.

Fra questi spicca il timore per gli effetti dei possibili frequenti ritardi di pagamento (34,8%) e le possibili crisi di liquidità tanto più difficili da affrontare, specie per le imprese più piccole, in periodi di difficoltà di accesso al rappresenterebbe un ulteriore costo da sostenere che andrebbe a discapito del guadagno atteso).

Fra i motivi che tengono lontani le imprese dalla PA vi sono anche i limitati margini di guadagno e gli ostacoli derivanti da procedure amministrative e burocratiche complesse.



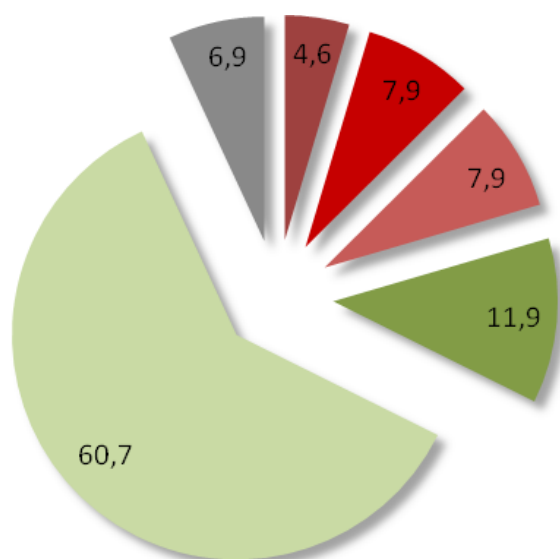
Motivi della non partecipazione al mercato PA (risposta multipla)

Le indicazioni raccolte pongono questioni sulla presenza e consistenza di barriere all'ingresso del mercato che saranno più approfonditamente analizzate in seguito. Merita qui anticipare, anche per concludere l'analisi di raffronto condotta sui soli risultati della CAWI, come questi esercitino i loro effetti anche laddove si va ad investigare l'interesse delle aziende già presenti verso una maggiore penetrazione del mercato PA.

In merito a tale aspetto il 60,7% delle aziende si propone di puntare maggiormente sul mercato PA e dunque di investire su di esso già nel breve termine. Mentre rappresenta un obiettivo più arduo convincere dell'utilità degli stessi servizi quel 20,4%, costituito da chi non ha sufficiente fiducia nella PA o che vede nell'espansione in quel mercato una strategia a più lungo termine (forse in attesa e nella speranza che la PA risolva nel frattempo le proprie inefficienze).

Se una maggiore presenza è pur sempre l'obiettivo di sei imprese su dieci, il risultato tradisce comunque in qualche modo le attese.

Se ha rapporti di fornitura con la PA, desidera una maggiore presenza nel mercato della PA? (percentuale sul totale di chi partecipa a gare o comunque è interessato al mercato della PA)



- No, lo ritiene residuale
- No, ha altre strategie di mercato
- No, non ha sufficiente fiducia verso il mercato della PA
- Sì, ma non nel breve termine
- Sì, anche nel breve termine
- Non risponde

5.2.2. Offerta effettiva e offerta potenziale: la diversa posizione rispetto al mercato

L'integrazione dei risultati delle due indagini consente di focalizzare l'attenzione sull'insieme delle imprese presenti o comunque "attratte" dal mercato e alla stregua di una analisi cosiddetta "controfattuale", di porre a confronto fra loro i diversi posizionamenti al fine di fare emergere peculiarità e tratti distintivi degli stessi che possano essere letti come fattori di competitività.

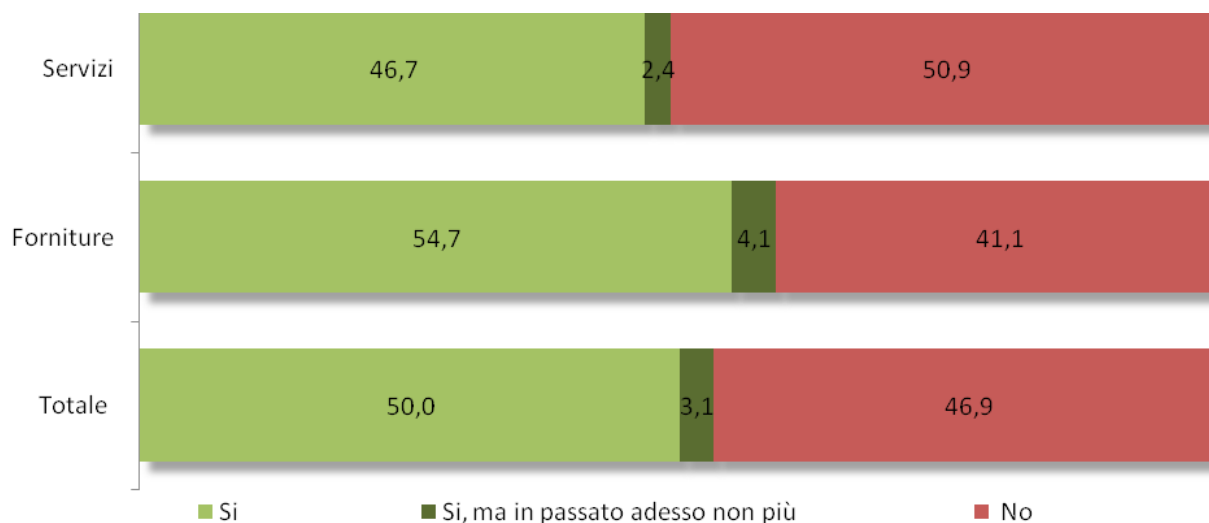
Prima di inoltrarci in questa analisi, è tuttavia necessario definire e dimensionare i tre diversi gruppi da sottoporre a comparazione, l'appartenenza ai quali è stata verificata attraverso alcune specifiche domande filtro ad inizio questionario che hanno orientato le imprese su percorsi distinti e dedicati:

- **gruppo gare:** comprende le imprese con esperienza di partecipazione a gare pubbliche;
- **gruppo extragare:** comprende le imprese senza esperienza di gare pubbliche, ma che intrattengono rapporti con la PA tramite affidamenti diretti;
- **gruppo potenziale:** comprende le rimanenti imprese che hanno comunque manifestato un interesse concreto ad entrare nel mercato.

Relativamente al primo gruppo, dell'insieme dei rispondenti CATI e CAWI, il 50,0% ha dichiarato di partecipare a procedure di gara pubblica ed il 3,1% di avervi partecipato ma solo in passato.

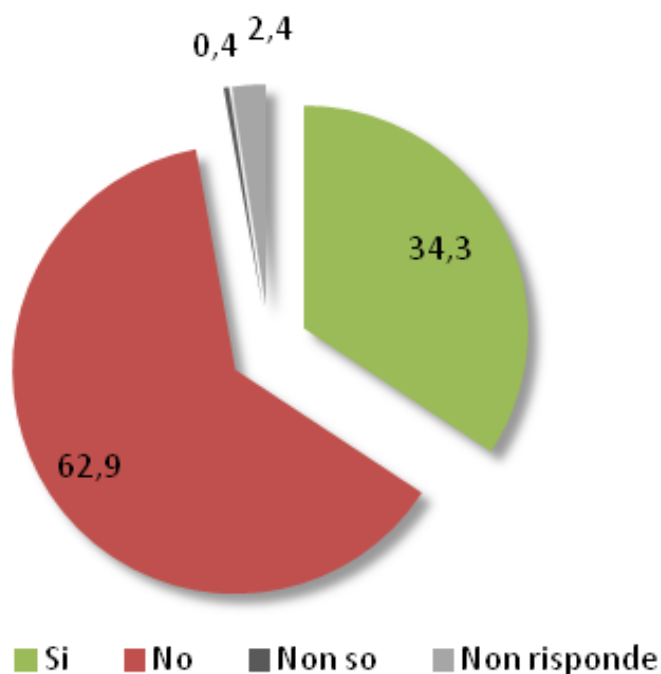
E' interessante in proposito un raffronto fra le imprese classificate, in base alla categoria merceologica prevalente dichiarata, fra quelle del mercato dei beni o forniture e quelle del mercato dei servizi. Ed è un confronto che premia (54,7% contro il 46,7% dei servizi) il primo settore.

L'azienda, da sola o in forma associata, ha partecipato a gare (con o senza bando) della Pubblica Amministrazione per la fornitura di prodotti o servizi? (percentuale sul totale)

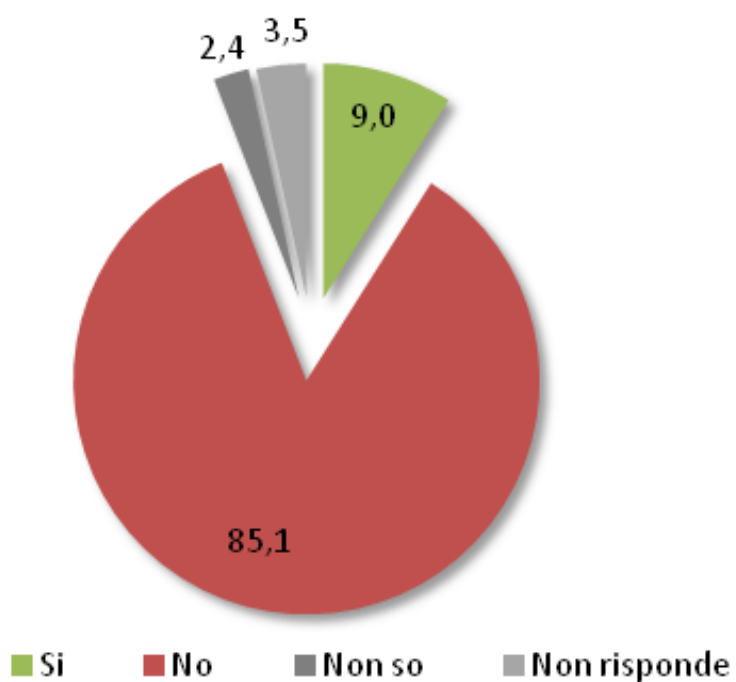


Per le imprese che hanno dichiarato di non partecipare a gare o comunque di averci partecipato ma solo in passato, si è proceduto a verificare se al di fuori delle gare di appalto avessero intrattenuto o intrattengono comunque rapporti di forniture di prodotti e servizi alla PA attraverso altre forme come l'affidamento diretto (senza gara), il subappalto o la subfornitura o, caso ancora molto più sporadico, prestando requisiti ai partecipanti secondo la formula dell'avvalimento prevista dall'art. 49 del Codice dei Contratti Pubblici. Di queste il 34,3% (corrispondente al 17,1% del totale del campione) ha dimostrato di appartenere a tale gruppo.

Al di fuori di gare e appalti pubblici le è comunque capitato di avere rapporti di fornitura di prodotti o servizi alla PA tramite affidamenti diretti? (percentuale sul totale delle imprese che non partecipano a gare)



Ha mai prestato servizi o fornito prodotti in subappalto o prestato requisiti per avvalimento ad imprese nell'ambito di contratti di queste ultime con la PA? (percentuale sul totale delle imprese che non partecipano a gare)



5.2.2.1. Il peso del committente pubblico nel portafoglio clienti

I tre target di cui sopra possono essere rispettivamente collocati, con rispetto al mercato della PA, rispettivamente al centro, ai margini ed all'esterno.

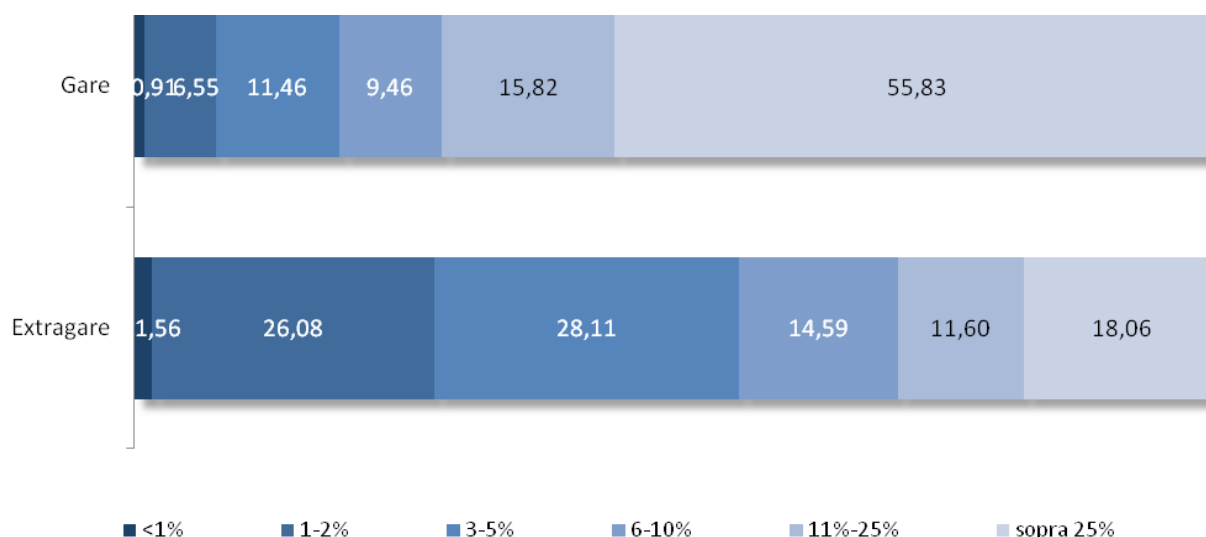
La differenza fra i primi due si apprezza e si conferma anche guardando all'importanza che il cliente PA occupa nel portafoglio dell'azienda. Il fatturato maturato dalle commesse per contratti pubblici, si stima approssimativamente pari in media, in base alle indicazioni raccolte, al 25% per le imprese che partecipano a gare ed al 10% per quelle che al mercato accedono tramite affidamenti diretti o subappalti. Ponendo pari a "zero" quello delle imprese ancora fuori dal mercato, si ha dunque, dai tre valori, una misura quantitativa del diverso grado di attuale coinvolgimento nel settore.

Per le imprese del gruppo gare in particolare la soglia del 25% è superata da quasi la metà (47,2%, contro il 15,1% delle "extragare", e rispettivamente 55,8% e 18,06% al netto di coloro che non hanno indicato il dato).

Per circa la metà delle imprese del settore dunque l'impegno nel public procurement è tutt'altro che occasionale ed irrilevante.

Di contro si deve ancora rilevare che per quasi una impresa su tre di quelle che pure partecipano a gare pubbliche l'impegno sul fronte del mercato della PA sia quantomeno sporadico o comunque tale da far maturare non più del 10% del proprio fatturato.

Peso del cliente PA sul fatturato dell'azienda (percentuale sul totale)



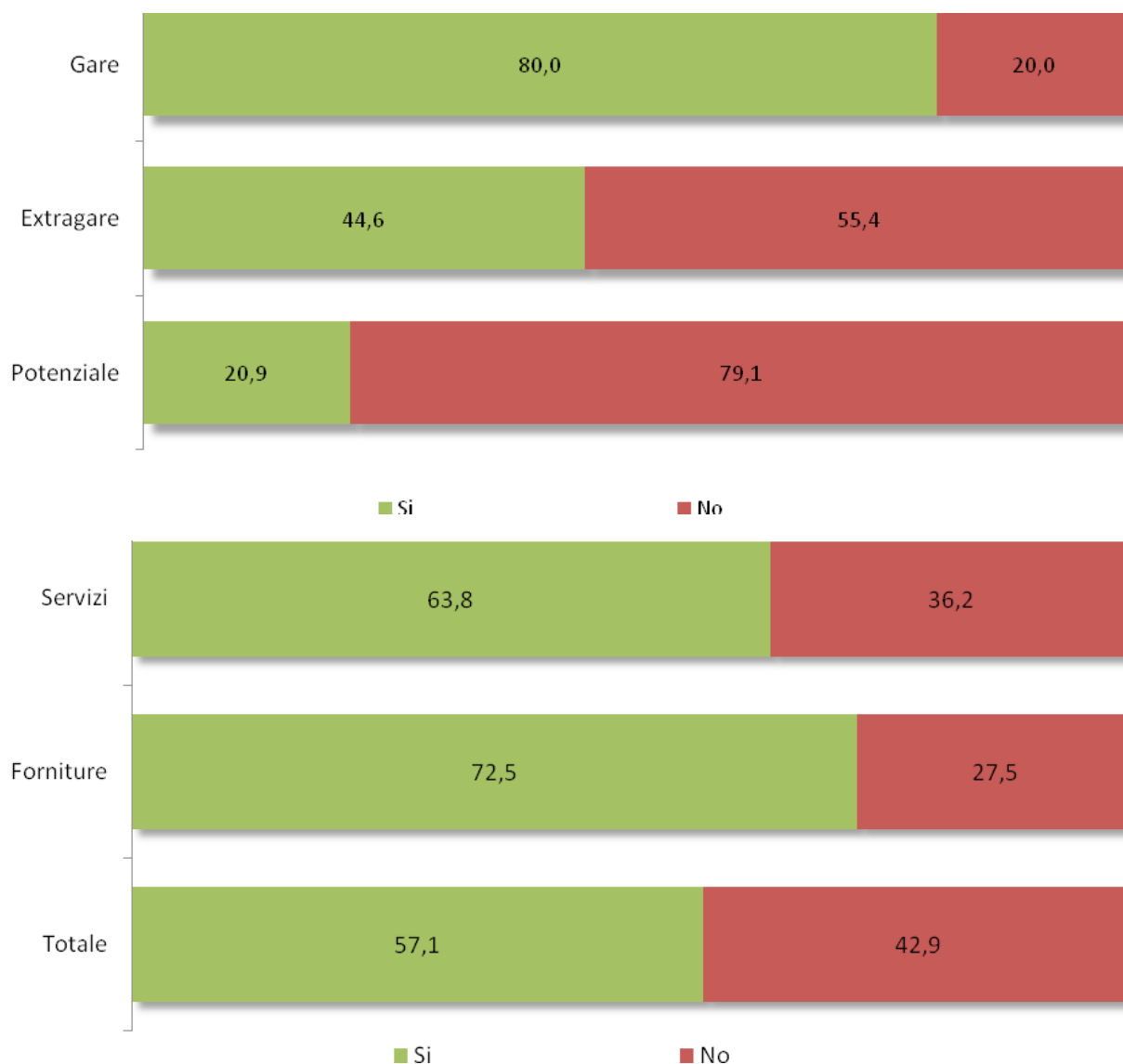
5.2.2.2 L'albo fornitori

Il maggiore o minore coinvolgimento nel mercato dei contratti pubblici per le aziende di beni e servizi si misura indirettamente anche attraverso l'iscrizione o meno ad albi fornitori dei committenti pubblici, utilizzati per la selezione e l'invito a quelle procedure ristrette e negoziate che si vanno sempre più diffondendo anche in conseguenza all'innalzamento delle soglie minime dell'importo dell'appalto consentite dalla normativa per il ricorso a tali procedure.

Conferma le attese e le distinzioni fra i tre gruppi il fatto che siano iscritte ad almeno un albo circa quattro imprese su cinque di quelle che partecipano a gare e quattro su dieci di quelle che accedono al mercato per altra via (quali quegli affidamenti diretti ai fini dei quali gli albi sono anche utilizzati) ed una percentuale irrisoria di quelle solo potenzialmente interessate al mercato (ma quest'ultimo dato è falsato dalla elevata incidenza dei casi in cui non è stata fornita una risposta al quesito).

Guardando all'intero insieme di intervistati, a prescindere dal gruppo sono le imprese di forniture ad essere maggiormente presenti negli albi fornitori (72,5%) rispetto alle imprese di servizi (63,8%), ma si tratta ancora presumibilmente dell'effetto trainante del maggior numero di bandi per l'acquisto di beni rispetto a quello dei servizi osservato anche attraverso le statistiche ufficiali dell'AVCP.

L'azienda è iscritta all'albo fornitori di qualche Ente? (valore percentuale)



Per quanto elevato (80,0% al netto delle non risposte) il “tasso” di iscrizioni fra le imprese già collocate sul mercato delle gare pubbliche lascia spazio ad un margine di ulteriore crescita che pare lecito attendersi venga colmato se l’imprenditoria locale ha davvero intenzione di giocare le sue carte nel settore dei contratti pubblici.

5.2.2.3 Il profilo dei tre gruppi: tratti qualitativi a confronto

La comparazione della fotografia dei tre gruppi porta in risalto differenze in relazione a peculiarità strutturali che possono essere lette in alcuni casi come effetto di discriminazioni e distorsioni prodotte dai meccanismi di funzionamento del mercato, in altri come fattori di competitività propri del mercato stesso.

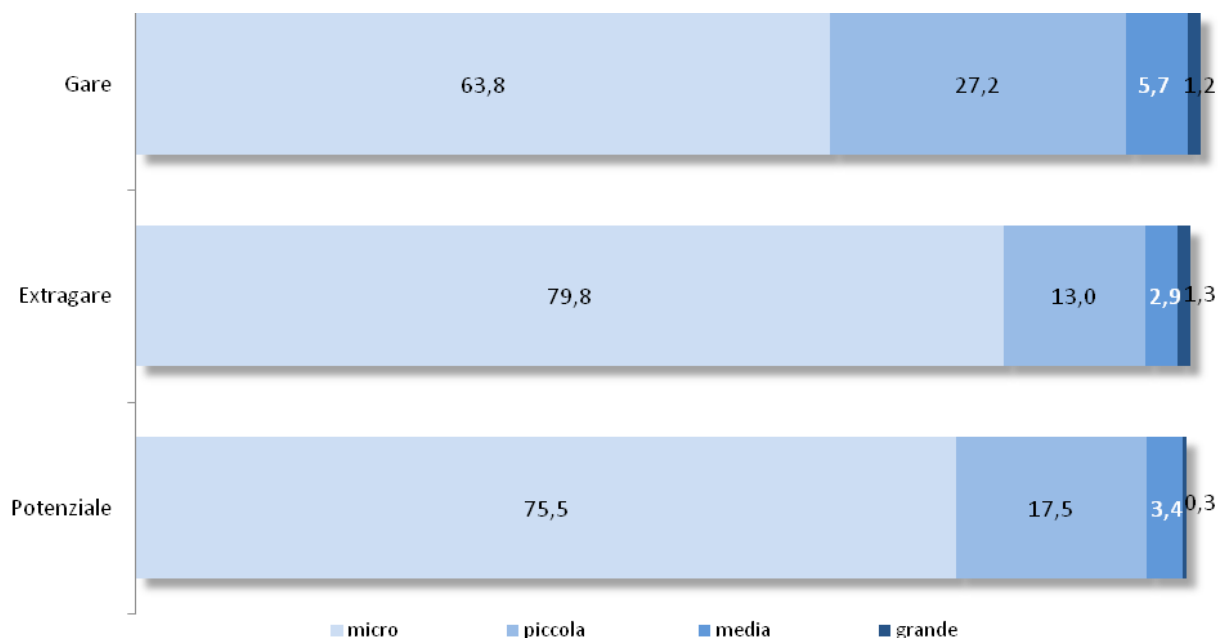
Se ad esempio, come vedremo, a conferma di una caratteristica nota e di un risultato atteso, il mercato premia mediamente le imprese di più grande dimensione, questo significa che siamo in presenza di un sistema di concorrenza imperfetta o che l’essere più strutturati è un requisito naturale e necessario per poter concorrere nel mercato?

Passiamo in rassegna la caratterizzazione dei tre gruppi rispetto alle variabili rilevanti, lasciando aperte le diverse ipotesi interpretative.

Iniziando proprio dalla dimensione, le imprese che partecipano ad appalti pubblici presentano una composizione che lascia, rispetto agli altri gruppi, ben più spazio alle imprese piccole (27,2% contro 13,0 e 17,5) ed alle medio-grandi (6,9% contro 4,2 e 3,7) e che è ben più sbilanciata anche rispetto alla ripartizione osservata sull’intero parco delle imprese risultanti dal Registro Imprese delle Camere di Commercio locali.

Quello della PA dunque “non è un mercato per piccoli”? Pare così, ma va anche sottolineato come le imprese più piccole sembrano trovare una strada propria e dedicata nell’accedere al mercato attraverso la finestra degli affidamenti diretti, solitamente per contratti di piccolo importo, o come subfornitori delle imprese affidatarie di maggiore dimensione media. Nel gruppo “extragare”, le imprese fino a 10 addetti rappresentano quasi l’80%.

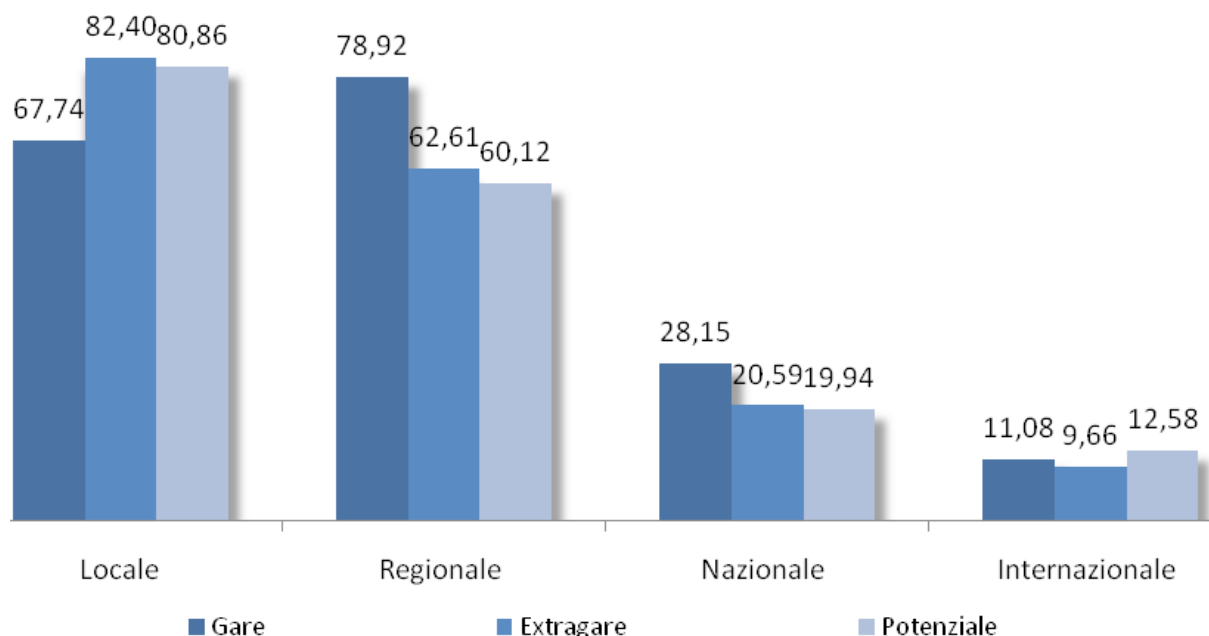


La dimensione delle imprese rispondenti (percentuale sul totale)

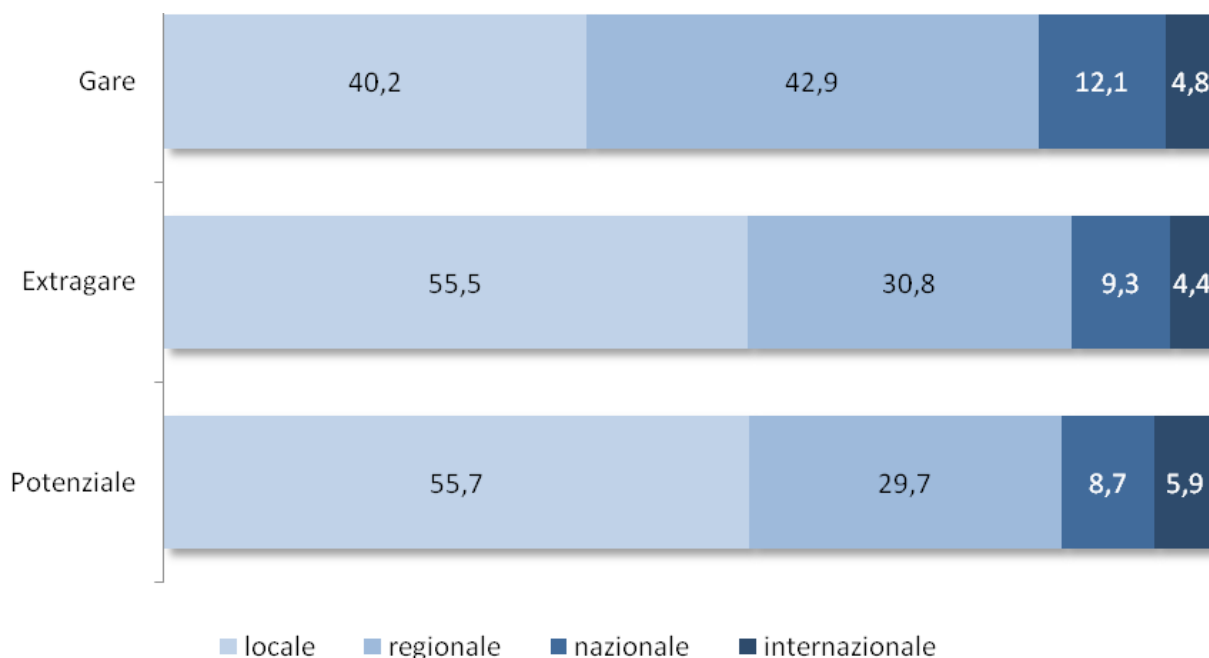
Meno chiara e netta appare la distinzione in relazione all'ampiezza del mercato di riferimento. Il prevalente per tutti i gruppi è quello tipicamente locale (comunale o provinciale), anche se il gruppo "gare" tende a qualificarsi rispetto agli altri per una dimensione "regionale". Si tratta, dunque, di un target abituato a confrontarsi sull'intero territorio sardo e che forse proprio nei confini dell'isola trova un limite difficile da valicare: all'oggettiva distanza "fisica" che ostacola gli aspetti logistici si aggiungono i costi non contenuti di trasporto, insediamento e collegamento verso mercati extraregionali.

Pare piuttosto che chi riesce a realizzare buoni risultati in regione sia poco propenso ad estendere il raggio di azione o non ne ravvisi una necessità. In generale siamo comunque in presenza di imprese non abituate a confrontarsi con competitor di scala nazionale ed ancor meno internazionale. Lo sono invece relativamente di più quelle potenzialmente interessate all'ingresso nel mercato. Pesa qui forse la presenza di aziende competitive abituate a guardare fuori regione e non ancora ad un mercato dei contratti pubblici erroneamente percepito come prevalentemente locale, ma anche ovviamente, con una posizione già sufficientemente consolidata sul mercato privato.

Il mercato di riferimento delle imprese rispondenti (percentuale sul totale)



Stima della ripartizione delle imprese rispetto al mercato di riferimento (percentuale sul totale)



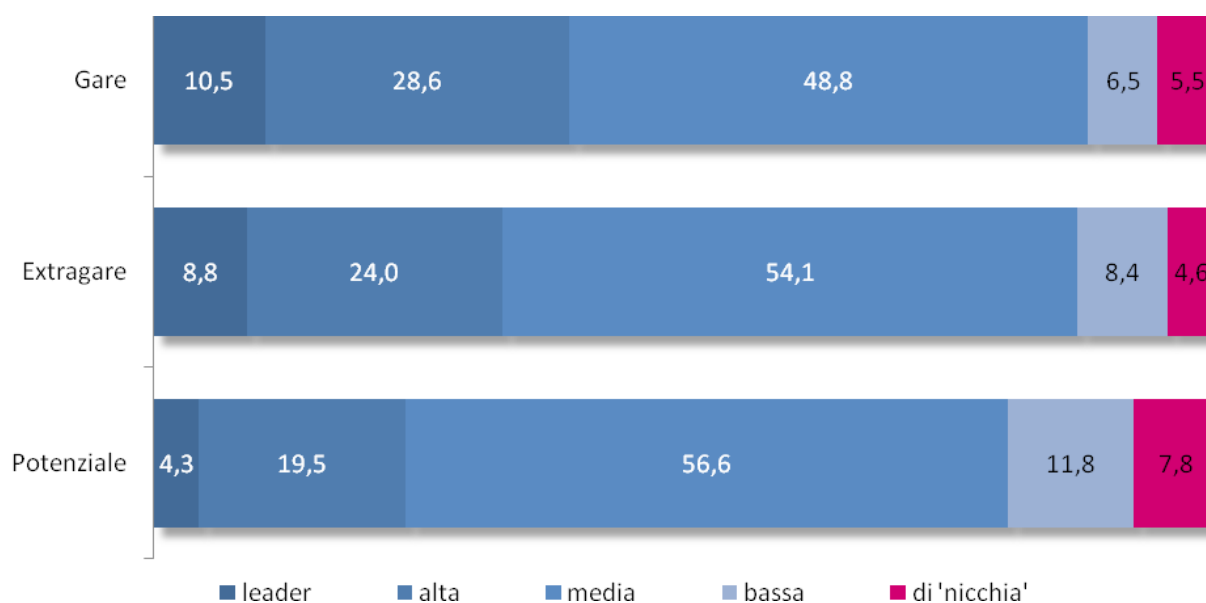
Proprio in relazione alla posizione competitiva all'interno del proprio mercato di riferimento si rileva una discreta correlazione positiva fra questa e la posizione all'interno del mercato della PA.

Chi partecipa al procurement gioca nel 39,0% dei casi un ruolo da leader o di alta competitività all'interno del proprio specifico comparto produttivo (inteso relativamente all'estensione del

proprio mercato di riferimento). La percentuale scende al 32,7% per l'“extragare” ed al 23,6% per le imprese che compongono l'offerta potenziale.

Il risultato, oltre che atteso, ha una sua logica stringente. Il mercato dei contratti pubblici obbliga a confrontarsi attraverso competizioni (gare) alle quali tanto più si partecipa quanto più si è convinti del proprio potenziale. Una probabilità di successo che è strettamente legata al concetto di posizione competitiva come qui la intendiamo.

Posizione competitiva delle aziende nel proprio mercato di riferimento (percentuale sul totale)

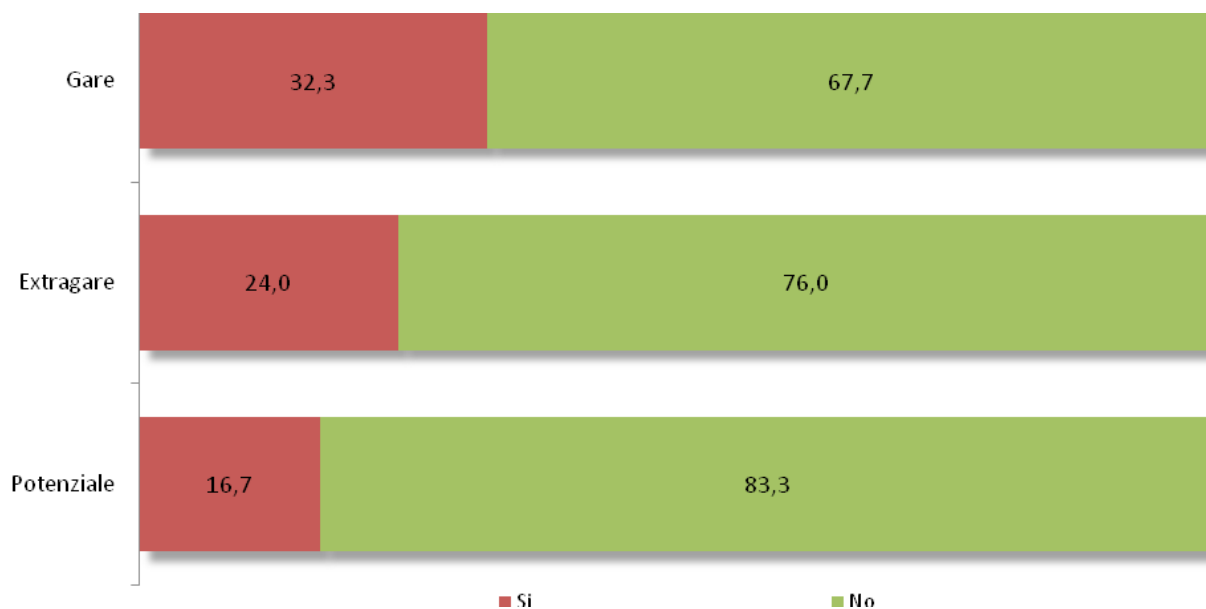


Altrettanto, se non ancora più netta, è la propensione delle imprese coinvolte più direttamente nel mercato della committenza pubblica vuoi nell'introdurre innovazioni nel processo produttivo che nello sviluppare nuove linee di prodotti o servizi.

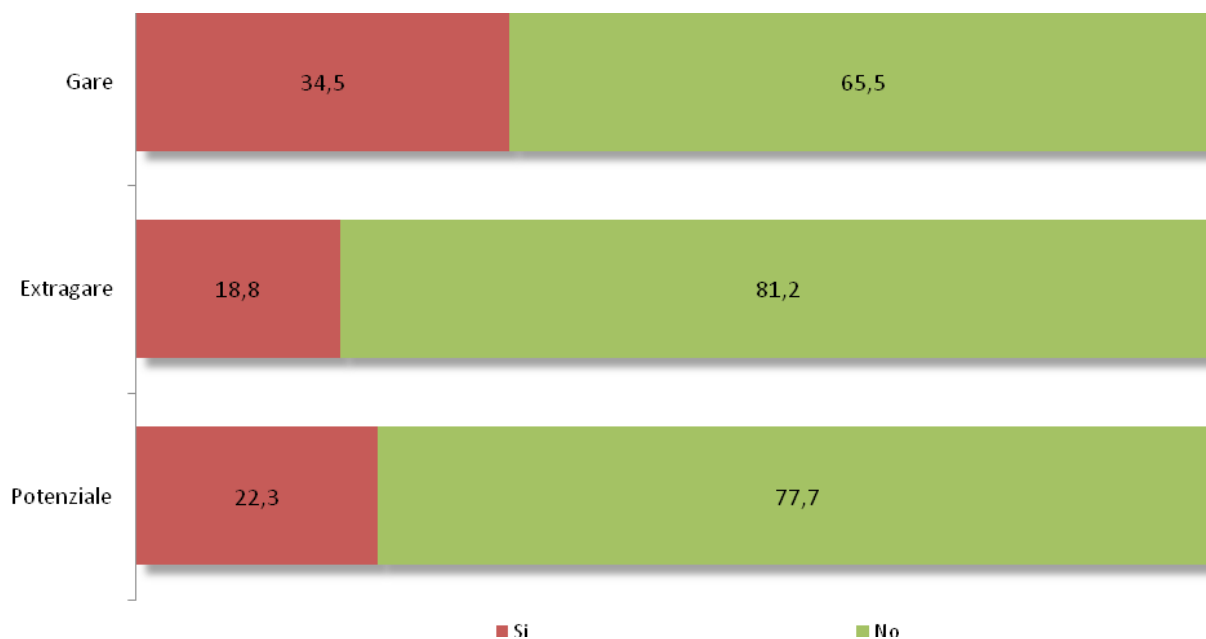
Qui si può azzardare con maggior sicurezza una interpretazione. E' infatti maggiormente propensa all'innovazione e alla diversificazione della propria offerta l'impresa:

- che si trova a dover adattare la propria proposta ad una domanda molto variegata ed anche talvolta mutevole, come quella espressa dalla Pubblica Amministrazione;
- che sia incentivata, per fronteggiare la competizione in sede di gara, a formulare proposte innovative.

Nell'ultimo anno ha introdotto innovazioni nel processo produttivo dei suoi prodotti? (percentuale sul totale)



Nell'ultimo anno ha sviluppato nuove linee di prodotti e servizi? (percentuale sul totale)

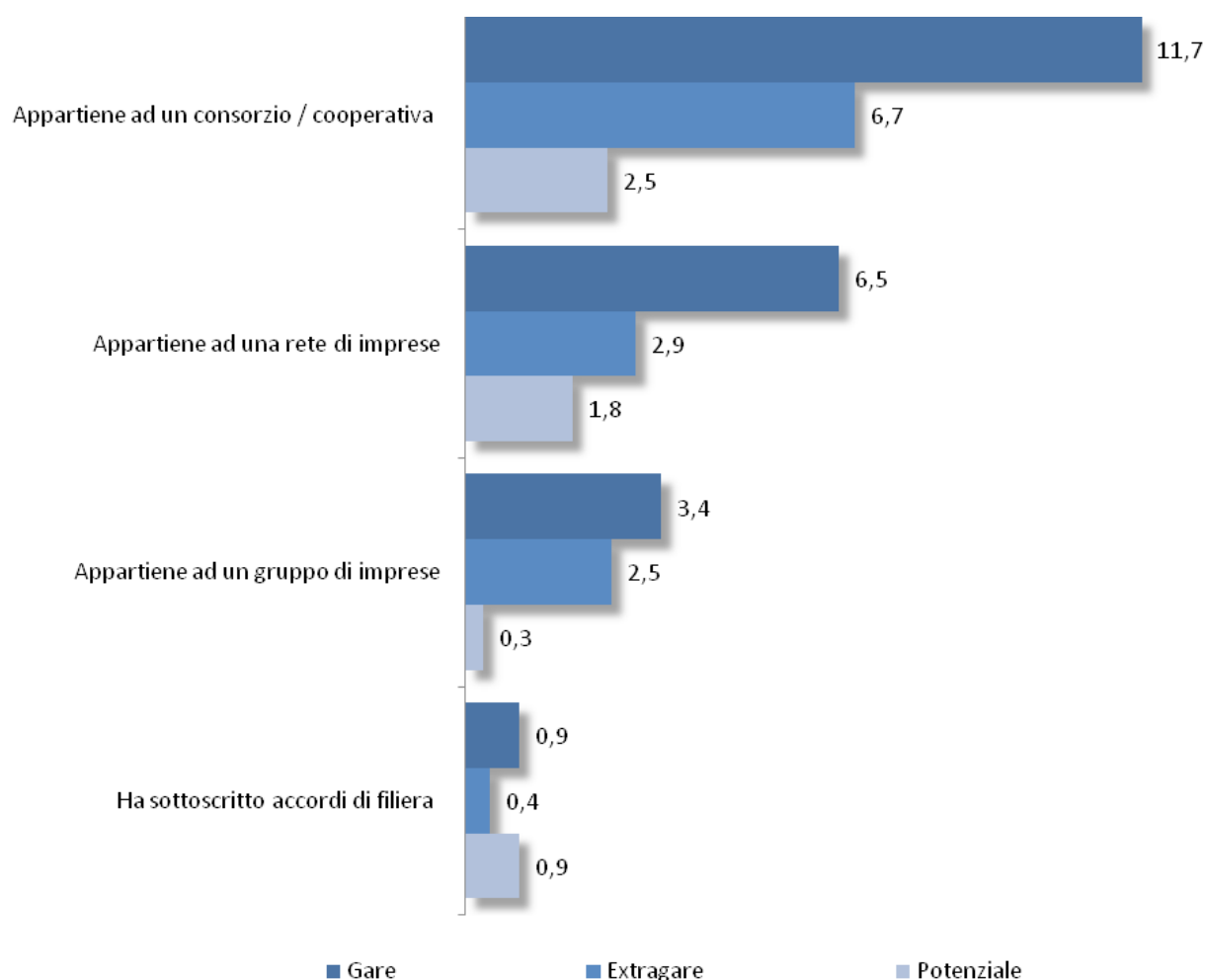


La maggiore propensione è dunque riconducibile alla necessità delle imprese che lavorano con la PA di mantenere un' elevata posizione competitiva al fine di potersi assicurare una adeguata "fetta" di mercato.

In ultimo, le imprese che partecipano a gare della PA dimostrano anche una maggiore capacità di fare rete con altre imprese: una condizione fondamentale e sempre più importante, come più approfonditamente diremo in seguito, per mantenersi concorrenziali. Non solo per aumentare concretamente le probabilità di aggiudicarsi un appalto, ma anche più in generale per trarre benefici dall'interscambio di *know how* e competenze, oltre che dalle sinergie organizzative che le diverse forme di partenariato possono assicurare.

Le imprese del gruppo "gare" appartengono stabilmente a consorzi o cooperative (11,7%), rete di imprese (6,5%), gruppi di imprese (3,4%). Ma, come vedremo, l'entità già contenuta delle percentuali riportate, denuncia, per quanto superiore alla corrispondente degli altri gruppi ("potenziali" in particolare) la propensione delle imprese del mercato PA a fare gruppo appare ancora fortemente limitata, tanto da poter essere individuata come uno dei fattori di maggiore debolezza del sistema.

L'azienda appartiene a gruppi, reti e consorzi o sottoscrizioni ad accordi di filiera? (percentuale sul totale)



5.2.3. Alcune prime indicazioni

Da quanto sopra parrebbe dunque trarsi la conclusione che per essere competitivi nel mercato della PA esistano alcune precondizioni minime: essere una impresa che già occupa un ruolo di spicco all'interno del proprio settore e mercato di riferimento; essere dinamica, ovvero propensa ad innovazioni di processo e di prodotto; riuscire a fare "rete" con altre imprese.

Molte di queste, ovvero il fatto che tali caratteristiche non siano ancora sufficientemente consolidate anche all'interno del gruppo di imprese che partecipa alle gare pubbliche e che quindi è chiamato a confrontarsi in gara con una ondata sempre più massiccia ed agguerrita di imprese provenienti dal continente, non solo costituiscono singolarmente altrettanti elementi di debolezza dell'offerta sarda, ma contribuiscono più in generale a restituire l'immagine di un mondo relativamente chiuso (al partenariato, alle innovazioni) nel quale i singoli attori sembrano più propensi a muoversi in modo isolato.

5.3. La partecipazione a gare pubbliche

Limitando il campo di osservazione al target di nostro principale interesse, quello delle imprese più attive sul mercato della PA, è importante ricostruire quanto queste concretamente vi investano, in termini di tempo, risorse ed aspettative. Una prima risposta indiretta in questo senso è data dalla frequenza con la quale esse partecipano a procedure di gara.

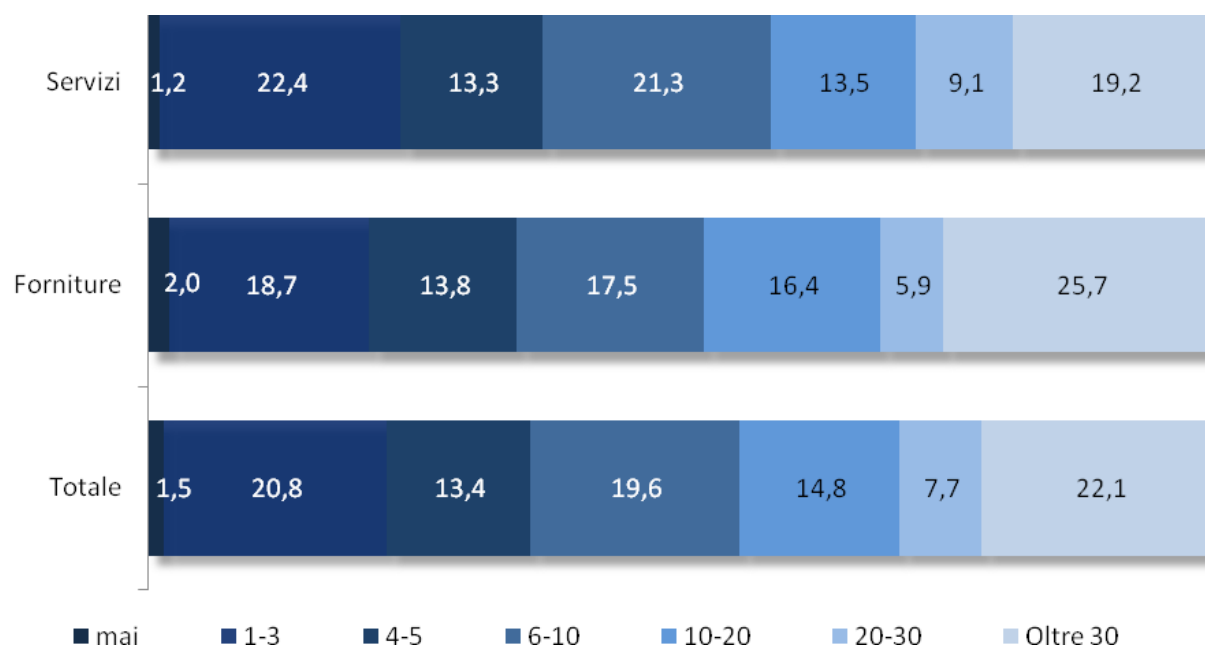
Le imprese del campione che concorrono in gare cosiddette "ad evidenza pubblica", hanno presentato in media 15,1 offerte nell'ultimo triennio, per una media annua di poco superiore a 5.

I risultati evidenziano tuttavia una forte dispersione intorno al valore medio: se appena l'1,5% non ha partecipato a gare nell'ultimo triennio (ed è dunque nel gruppo per esperienze precedenti) quasi un terzo (29,8%) lo ha fatto almeno venti volte. Si confermano anche in questo caso, come già nella maggiore propensione generale a partecipare a gare, valori mediamente più elevati per le imprese del settore delle forniture rispetto a quelle dei servizi, ovvero una composizione più orientata verso una frequenza di partecipazione maggiore.

Si tratta tuttavia con tutta probabilità del naturale effetto del maggior numero di bandi emessi per acquisti di beni rispetto a quelli per acquisti di servizi, confermato anche dalle più recenti statistiche, regionali e nazionali, dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici.



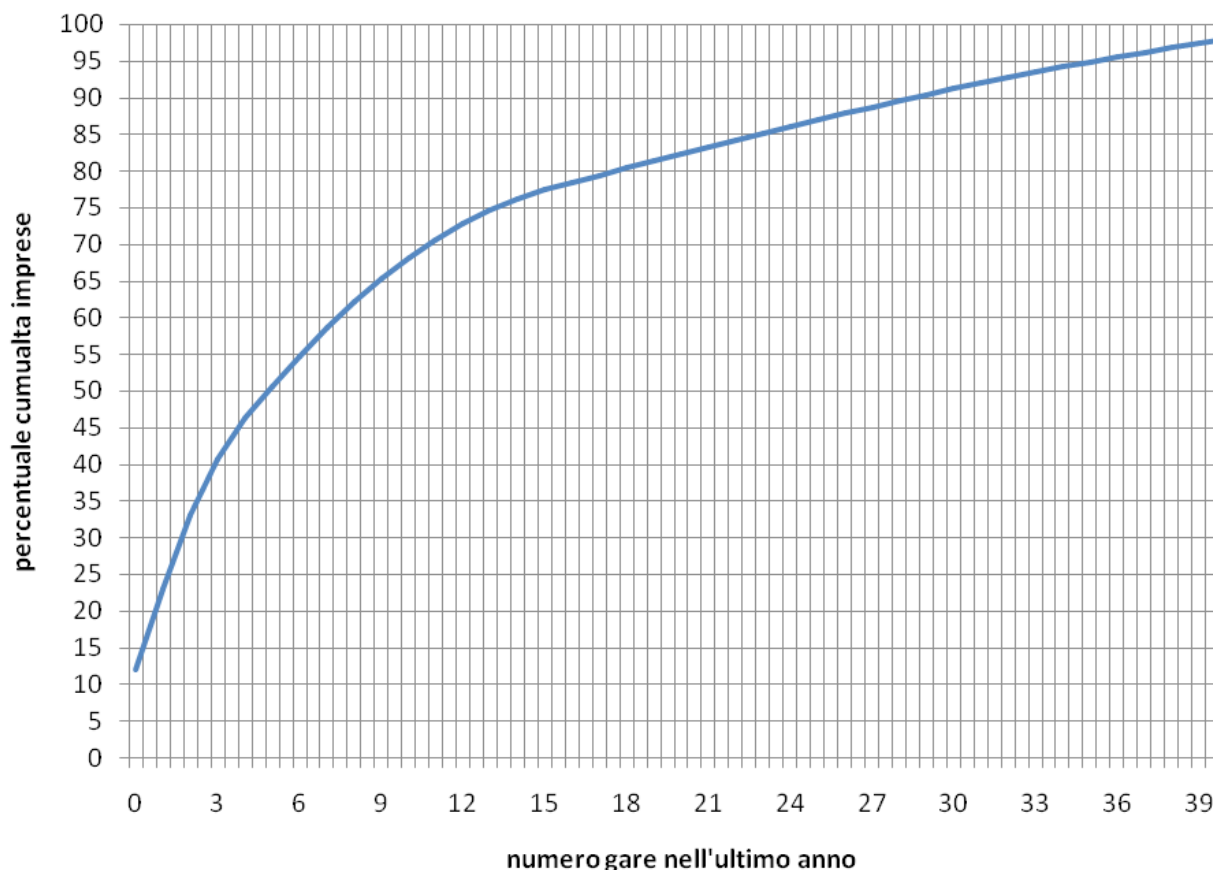
A quante gare hanno partecipato le aziende negli ultimi tre anni? (percentuale sul totale di chi partecipa a gare)



La distribuzione in percentili della partecipazione alle gare, riportata nel tipico grafico che segue, consente ad esempio di apprezzare come la metà delle imprese (50° percentile) non superi le 4/5 partecipazioni annue e come solo l'ultimo quartile (75° percentile) e dunque solo un quarto superi le 17/18.



Numero di gare a cui l'impresa ha partecipato nell'ultimo anno (distribuzione percentile)



Non presenta sorprese la fotografia delle Stazioni appaltanti alle quali le stesse imprese hanno rivolto le proprie offerte negli ultimi tre anni. Si tratta innanzitutto in larga prevalenza di stazioni appaltanti localizzate in regione a conferma della bassa propensione ad uscire dall'isola per confrontarsi sul più competitivo e più ampio, mercato nazionale.

In particolare il 79,9% dei rispondenti ha dichiarato di aver partecipato almeno una volta a gare di Comuni localizzati in Sardegna e solo il 6,1% a gare degli stessi enti localizzati in altre regioni.

Quanto alle Regioni e alle Province sempre la maggiore percentuale (55,7%) trova localizzazione in Sardegna e il 4,8% in altre regioni.

Aziende regionali del sistema nazionale sanitario, Ministeri, agenzie centrali ed Università ed enti di ricerca localizzati in Sardegna hanno rispettivamente un valore percentuale che si aggira tra il 21,1% e il 27,0%.

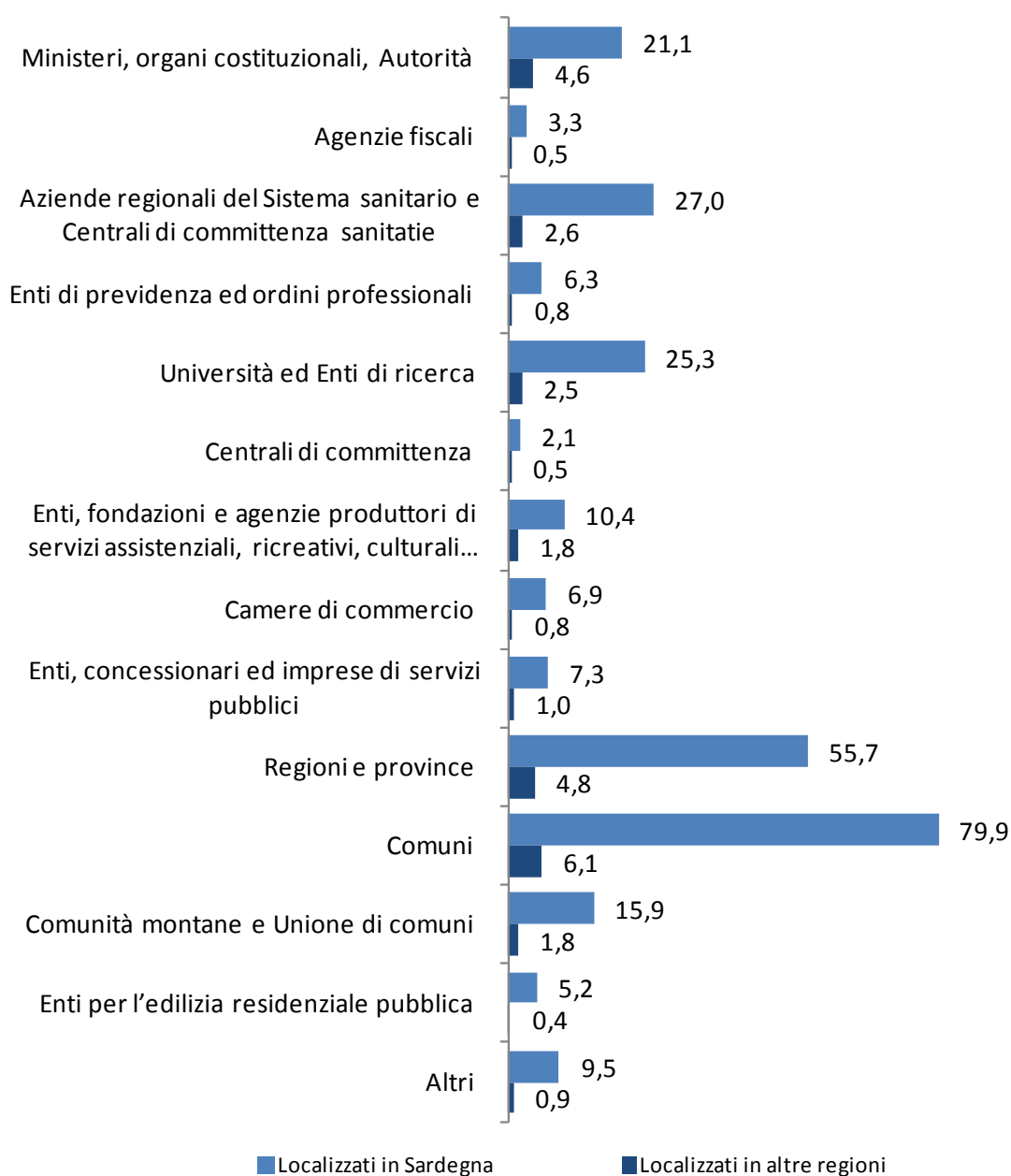
Sempre con riferimento agli stessi enti, ma localizzati in altre regioni, le percentuali variano dal 2,5% delle Università ed enti di ricerca al 4,6% del Ministero e delle agenzie centrali.

La prevalenza, da parte dello stesso gruppo di partecipanti a gare, a rivolgersi ad una clientela pubblica quasi esclusivamente locale, per quanto rientrante ampiamente nelle attese, è assolutamente netta. L'ampiezza della forbice, che si rileva per tutte le macrocategorie di Enti considerati di cui al grafico che segue, è ampia tuttavia oltre il previsto a rimarcare le

caratteristiche di un sistema imprenditoriale piuttosto chiuso entro i confini dell'isola.

Minore importanza riveste, ai nostri fini, il fatto che la partecipazione sia orientata soprattutto verso gli Enti locali, Comuni ma anche Province e Regione. Un dato favorito dal maggior numero di occasioni (bandi) di tali amministrazioni, ma anche dalla maggiore connotazione "specialistica" della domanda espressa da altri Enti quali Aziende Sanitarie o Università.

Tipologie di Enti per cui l'impresa ha partecipato almeno una volta a gare (percentuale sul totale di chi partecipa a gare, possibile risposta multipla)

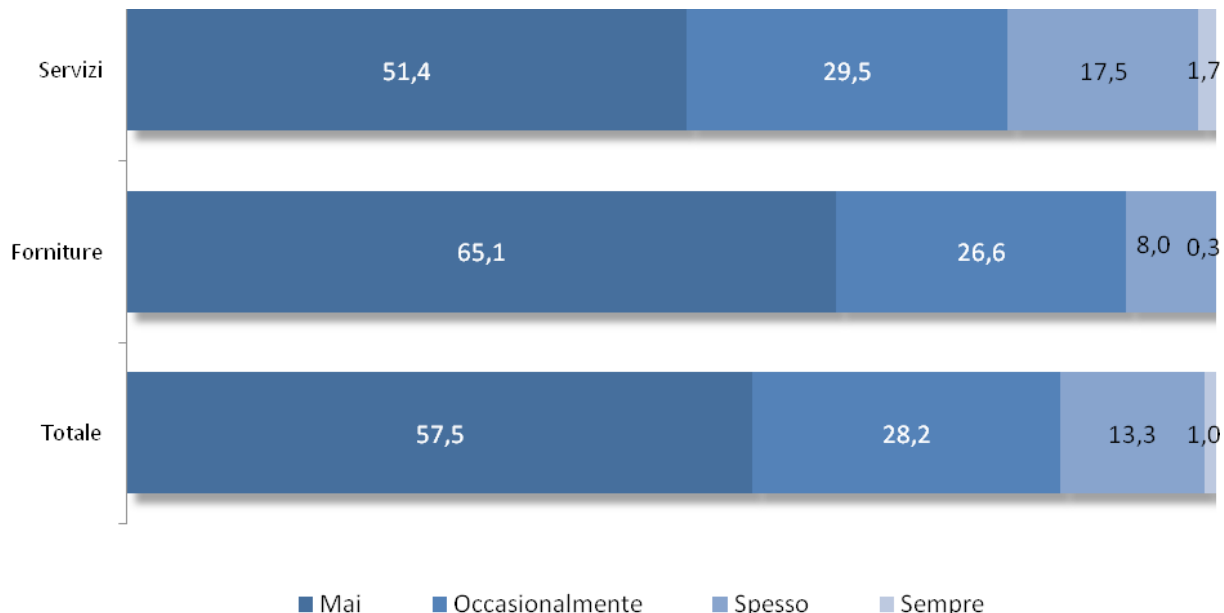


5.3.1 La partecipazione in ATI

Oltre che chiusa nel proprio territorio, dai dati emerge un'offerta locale sostanzialmente chiusa anche in sé stessa. Se si indaga sulle esperienze di collaborazione con altre imprese per la partecipazione a gare, emerge come solo una su due (il 57,5%) la possa vantare. E ciò interessa soprattutto chi vende beni anziché servizi. Nel 28,2% dei casi si ricorre ad eventuali collaborazioni solo occasionalmente, mentre il 13,3% ci ricorre "spesso" ed appena l'1,0% "sempre". Si tende dunque a offrire il proprio prodotto, ma anche ad erogare il proprio servizio rinunciando prevedibilmente in molti casi all'offerta più completa, articolata e differenziata che sarebbe garantita da una *partnership* e che renderebbe la compagine sicuramente più concorrenziale. Di fatto la collaborazione o la verifica della possibilità di collaborazione con un partner rappresenta la regola per appena una impresa su dieci.

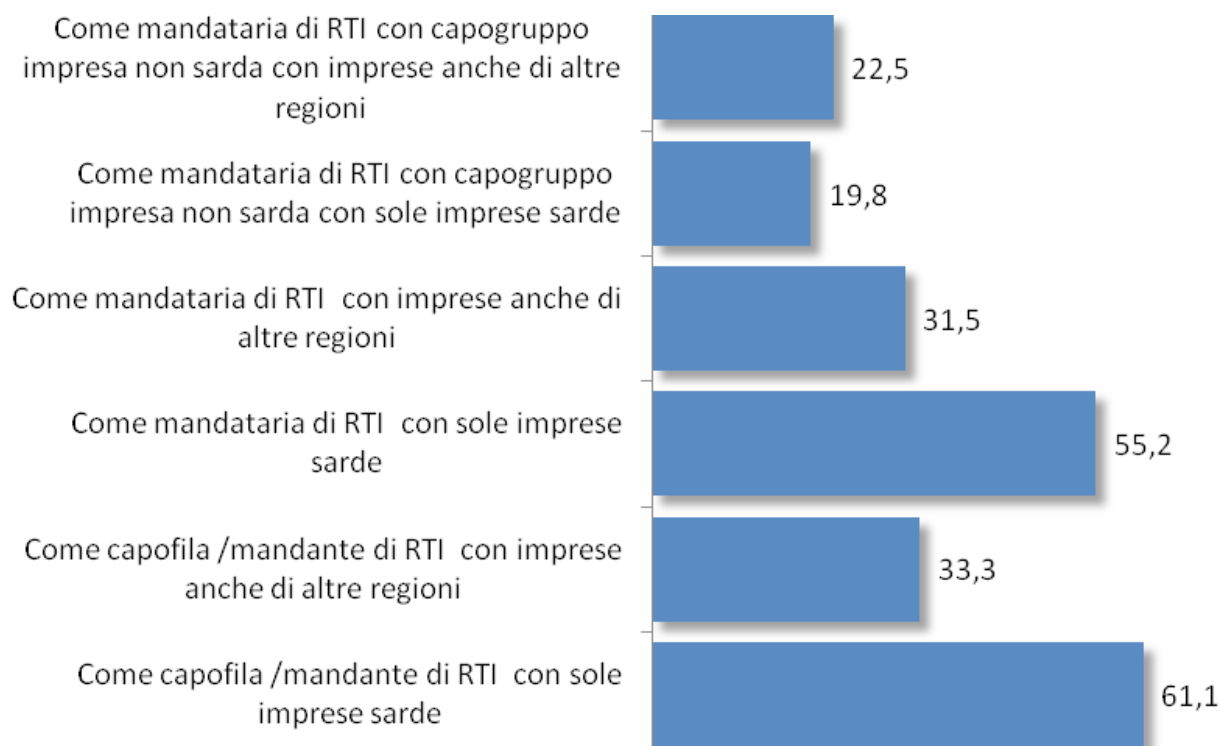
Non è necessario sottolineare come in questo modo si rinunci non solo a maggiori probabilità di aggiudicarsi l'appalto - scelta che in molti casi si compie consapevolmente valutando che la maggiore probabilità di vittoria non giustifichi la spartizione di una torta che in caso di aggiudicazione come impresa singola spetterebbe per intero - ma anche ad innalzare il livello della propria concorrenzialità grazie alla contaminazione di *know how* diversi e spesso complementari.

Ha partecipato a gare in collaborazione con altre imprese? (percentuale sul totale di chi partecipa a gare)



L'esperienza prevalente in caso di costituzione di un Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) è quella di capofila (maturata dal 61,1% delle imprese) ed a seguire quella di mandante (55,2%) di un gruppo costituito da sole imprese sarde. A circa una azienda su tre è capitato di legarsi, come capofila (33,3%) o mandante (31,5%) ad una impresa extraregionale. Le contaminazioni fra imprese, laddove presenti, sono dunque ancora un fenomeno che resta in prevalenza racchiuso entro le coste dell'isola.

Se ha avuto collaborazioni per partecipazione a gare in RTI, in quale posizione? (percentuale sul totale di chi partecipa a gare, possibile risposta multipla)



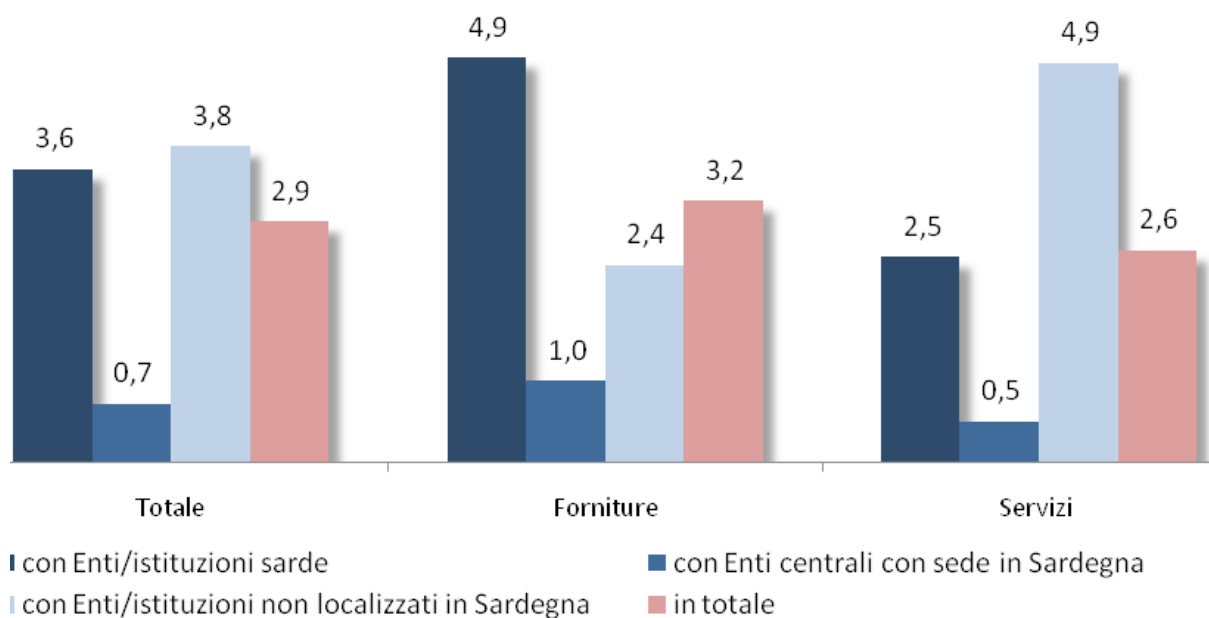
Al tema delle reti di partenariato, il cui incentivo è giustamente stato individuato come uno dei principali obiettivi del progetto e la cui importanza strategica anche ai fini di allentare resistenze tradizionali e culturali che acuiscono l'“isolamento” del sistema imprenditoriale sardo, è dedicato un approfondimento monografico al quale rimandiamo.

5.4. L'aggiudicazione di gare pubbliche

A fronte di una media di 5,0 gare all'anno, le imprese interpellate dichiarano di averne vinte in media 2,9 per una percentuale (o probabilità) di successo dunque (58%) assolutamente elevata. Tale indice presenta tuttavia una variabilità tale da assumere valori anche molto distanti fra loro se lo si segmenta in base a determinanti quali la fascia di importo della gara e la categoria del bene o servizio oggetto del bando.

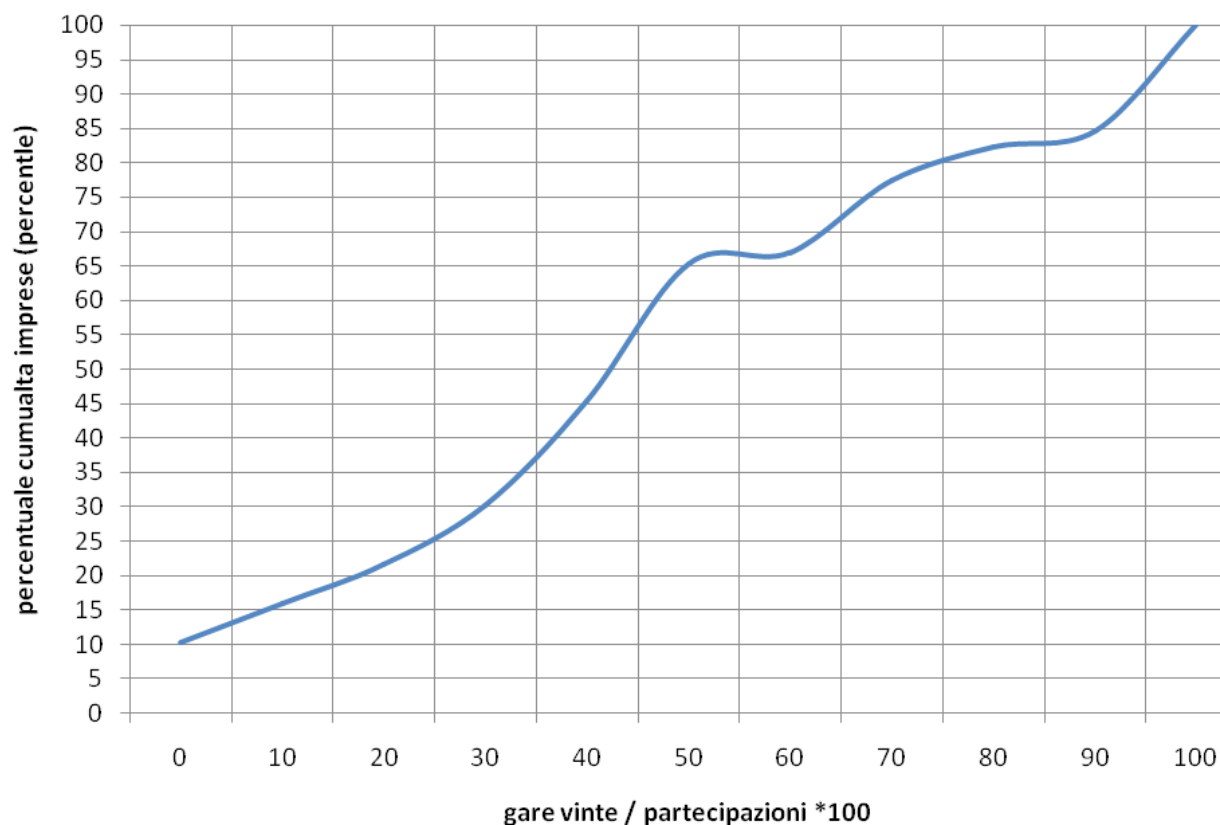
Il numero medio annuo di aggiudicazioni sale di qualche punto se calcolato con riferimento ai bandi delle sole stazioni appaltanti sarde.

Quante volte (in media) negli ultimi tre anni si è aggiudicata, da sola o in forma associata, una gara? (chi partecipa a gare)



La distribuzione percentile della stima del rapporto fra offerte presentate e gare aggiudicate evidenzia un andamento quasi lineare nel quale è possibile leggere ad esempio come il 25% delle imprese si aggiudichi in media una gara su quattro.

Rapporto fra gare aggiudicate a cui ha partecipato e gare aggiudicate (distribuzione percentile)



Non è superfluo qui sottolineare, per tornare su un tema giustamente caro al Progetto, come elaborazioni mirate a cui oltre accenneremo e la stessa opinione degli operatori, confermino come la probabilità di successo aumenti in caso di presentazione di offerta in ATI/RTI.

5.5. I nuovi terreni di sfida: le esperienze in tema di offerta economicamente più vantaggiosa ed e-procurement

5.5.1 Enti e procedure di gara

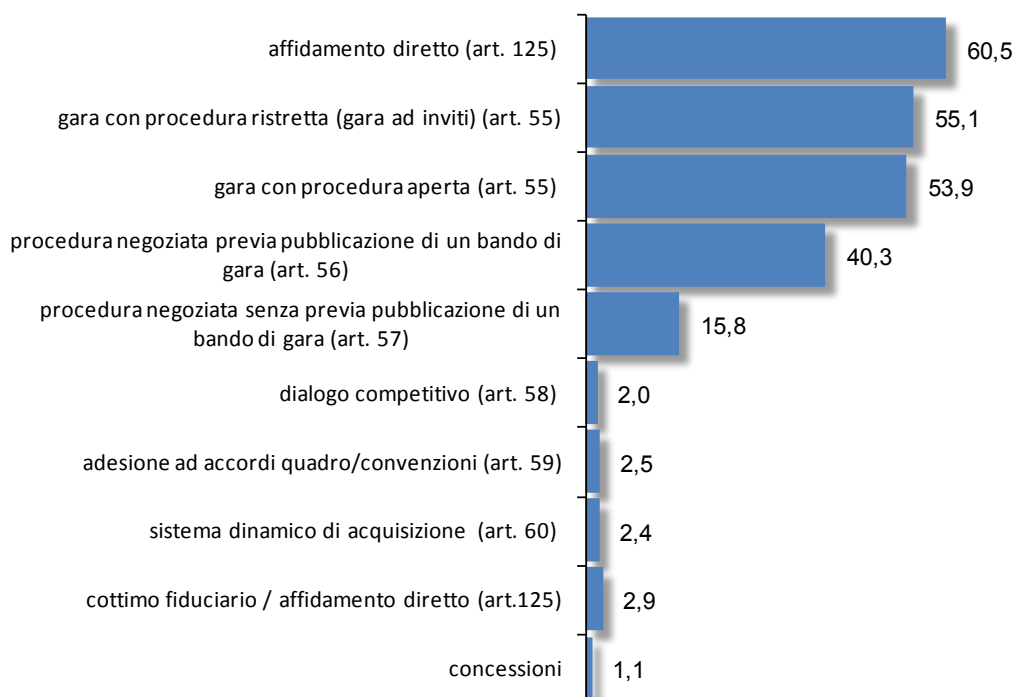
Si è già visto come l'offerta delle imprese sarde si incanali verso stazioni appaltanti locali e resti dunque riferita ad un mercato pubblico dai confini circoscritti.

Un approfondimento specifico meriterebbe il caso delle Aziende sanitarie, che rappresentano uno dei principali centri di spesa e che si orientano, per la specificità dei prodotti che acquistano, verso una offerta dominata da aziende (chimiche e farmaceutiche in primis) di rilevanza nazionale tagliando fuori, se non per servizi e beni più generici, l'offerta sarda. E' quanto emerso anche dalla stima della quota di appropriazione del mercato specifico da parte delle imprese locali.

La procedura di appalto a cui le imprese più frequentemente partecipano è quella dell'affidamento diretto, seguita dalla procedura ristretta e dalla procedura aperta. Ma la graduatoria non risulta di particolare significato, non discostandosi di molto da quella delle procedure utilizzate dalle stazioni appaltanti per i loro affidamenti. Si può forse leggere, soprattutto nella elevata frequenza di affidamenti diretti e procedure ristrette ed a conferma degli altri segnali raccolti, una propensione verso quel rapporto diretto o fiduciario e quella fidelizzazione del committente che rappresenta al tempo stesso un punto di forza ed un carattere tipico di un mercato ancora relativamente chiuso.



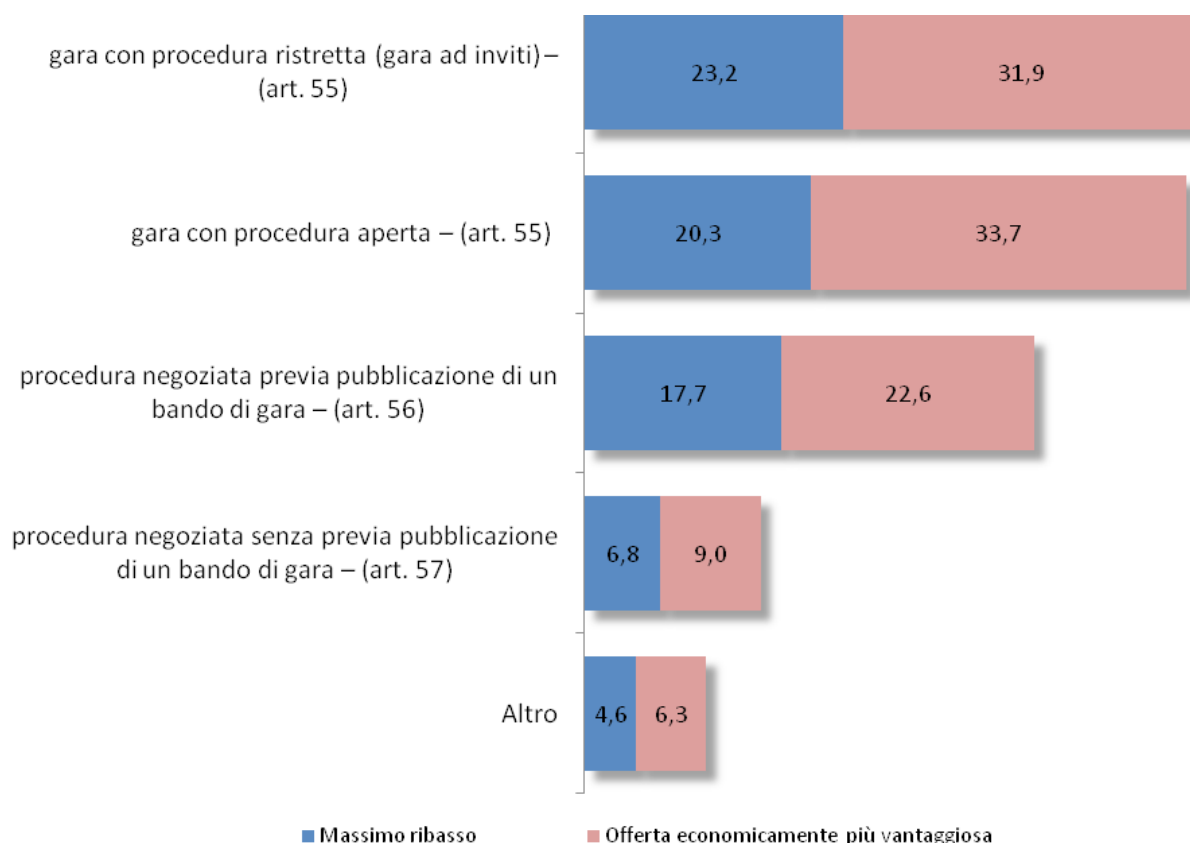
Principali procedure di gara alle quali le imprese hanno partecipato (percentuale sul totale di chi partecipa a gare, risposta multipla)



5.5.2. Massimo ribasso e offerta economicamente più vantaggiosa

Le imprese contattate mostrano una discreta esperienza di partecipazione a gare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che obbliga l'impresa a competere mettendo in gioco il proprio know how e le proprie competenze e ad acquisire capacità specifiche per la redazione dell'offerta tecnica.

Esperienze di partecipazione a gare con massimo ribasso e offerta economicamente più vantaggiosa (valore percentuale sul totale di chi partecipa a gare)

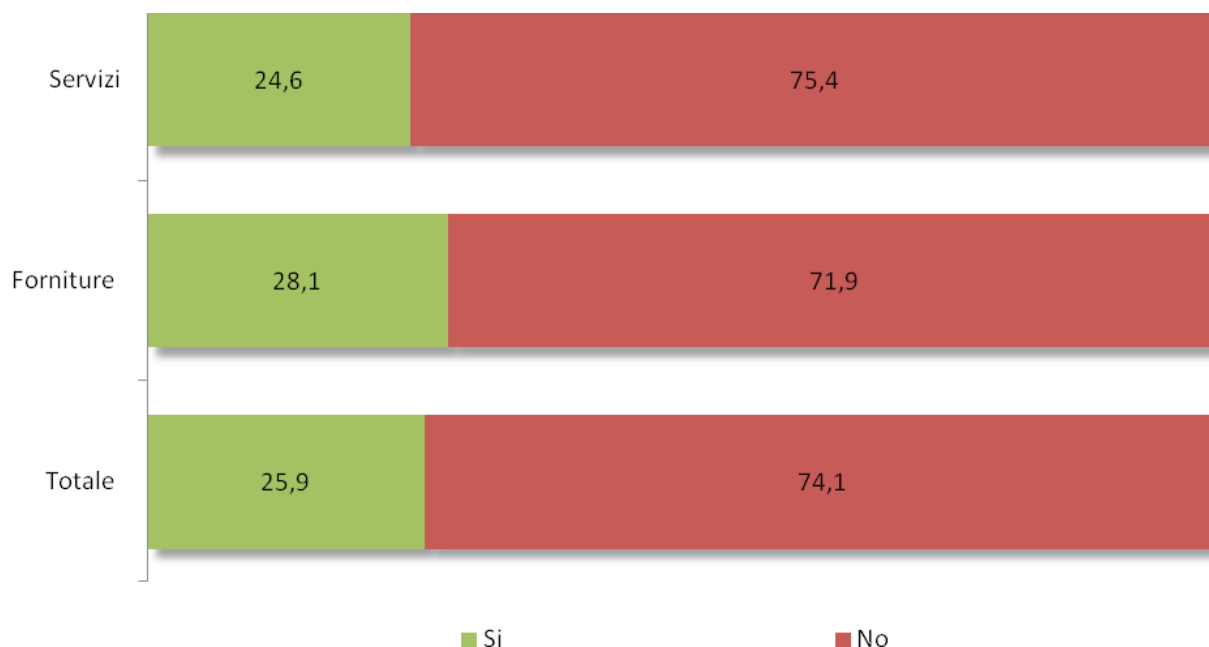


5.5.3. L'e-procurement

Limitata è invece l'esperienza nella partecipazione a gare telematiche, un gap, quello che sicuramente si configura rispetto alle imprese di altre regioni dove tali strumenti sono più diffusi, che potrebbe rappresentare in prospettiva un freno allo sviluppo dell'offerta sarda di beni e servizi pubblici.

Solo il 25,9% di chi partecipa a gare ha avuto modo di farlo attraverso procedure on-line. Questa scarsa propensione trova una risposta immediata nel fatto che poche stazioni appaltanti hanno ad oggi approntato strumenti di e-procurement.

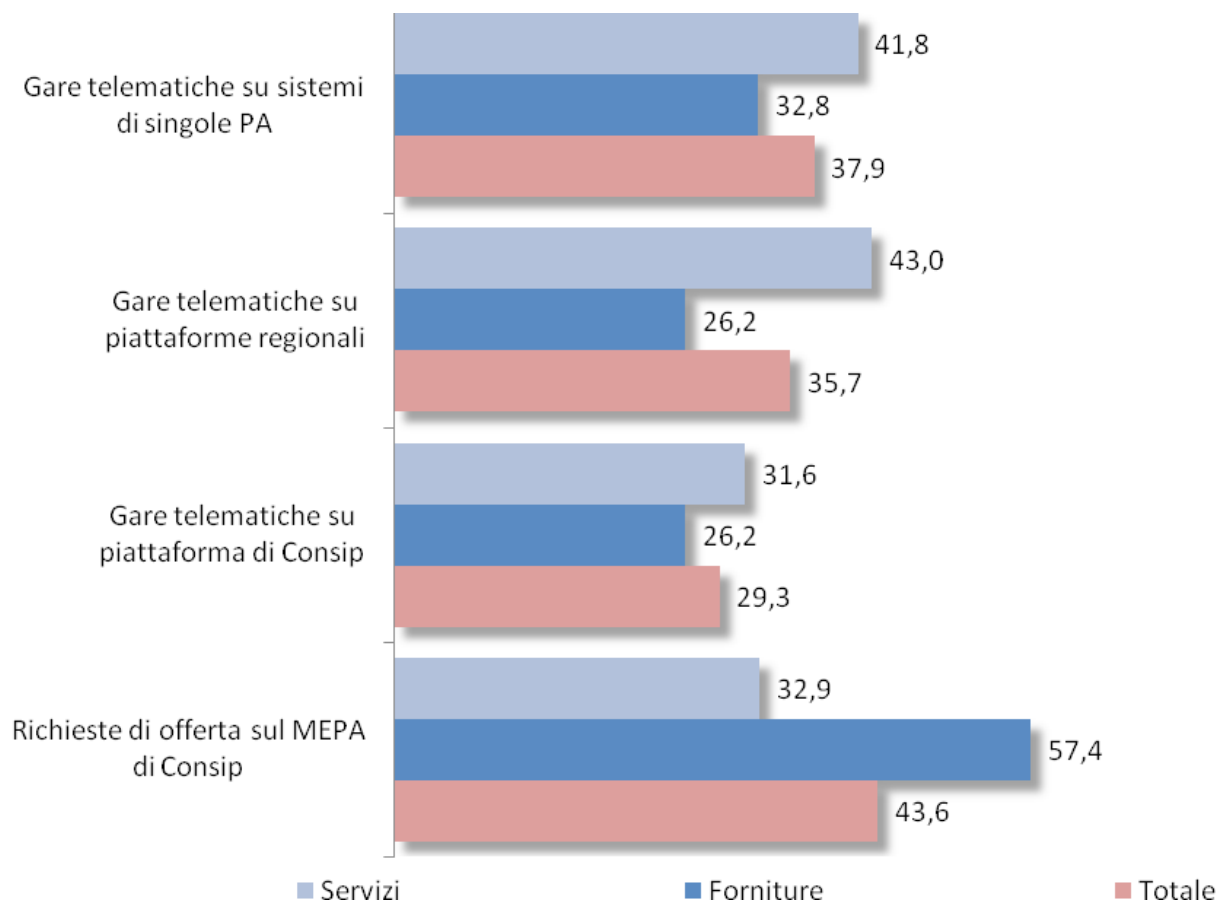
Esperienze di partecipazione a gare telematiche (valore percentuale sul totale di chi partecipa a gare)



Trattandosi di uno strumento nato e tarato soprattutto sul mercato dei beni, l'oggettiva carenza di occasioni per fare esperienza ha valore soprattutto nel caso del settore dei servizi.

Tra coloro che invece ricorrono all'utilizzo di procedure on line la tipologia di strumenti in uso risulta essere abbastanza equidistribuita. Il 43,6% utilizza le richieste di offerta sul MePA di Consip anch'esse ancora più orientate al mercato delle forniture che non a quello dei servizi. A seguire troviamo le gare telematiche su piattaforme regionali con il 35,7%, e su sistemi di singole PA con il 37,9. Minore, ma non distanziato, è il ricorso a gare telematiche su piattaforma Consip con il 29,3%.

Strumenti di e-procurement utilizzati (percentuale sul totale di chi ha partecipato a gare telematiche)



Il numero esiguo delle imprese che seppur attive sul mercato della PA non hanno utilizzato per la partecipazione strumenti di e-procurement, trova conferma nel fatto che di queste appena il 12,7% risulta abilitato al mercato elettronico della PA. La diffusione del MePA e delle convenzioni Consip cui la recente normativa ha dato decisivo impulso prevedendo l'obbligo del ricorso a tali strumenti per gli acquisti di importo inferiore a 40 mila €, impongono l'immediato **deciso innalzamento di tale quota se gli imprenditori non vorranno vedere compromessa una parte rilevante (sia pur più in termini di numero di contratti che di importo) di una fetta di appropriazione** già oggi relativamente esigua e che proprio lo Sportello Appalti si pone l'obiettivo ultimo e fondamentale di innalzare.

5.6. La gravosità delle procedure

Restando all'insieme delle imprese che partecipano a gare ad evidenza pubblica, l'analisi della percezione delle difficoltà che le imprese incontrano nell'affrontare gli iter procedurali riveste ai nostri fini una duplice importanza:

- consente di misurare capacità e competenza dell'impresa a muoversi all'interno di procedure burocratiche complesse che costituisce essa stessa un fattore di competitività;

- consente di individuare eventuali “colli di bottiglia” avvertiti dalle aziende e come tali mirare interventi di sostegno alle stesse per affrontare al meglio tali difficoltà ed innalzare la propria concorrenzialità.

L’analisi si basa sulle valutazioni relative alla gravosità dei singoli passaggi delle procedure, espressa dagli intervistati con riferimento ad una scala di punteggi composta da cinque modalità (da 1=per niente a 5=moltissimo o completamente), sulla quale è costruito un indice sintetico in scala 0-10 ^[9] che può essere interpretato come “voto” di sintesi nel quale il valore centrale “5” rappresenta la soglia di equilibrio rispetto al quale valutare la negatività o positività dell’indicazione.

Riguardo alla fase di decisione e preparazione di atti e documenti per la partecipazione alle gare, le imprese non esprimono particolari difficoltà. Tutti gli item considerati si collocano infatti al di sotto della soglia di criticità. Relativamente più gravosa è considerata l’interpretazione del bando (indice: 4,7), la definizione dell’offerta economica (indice: 4,5) e l’accesso ad altre informazioni utili alla partecipazione (indice: 4,6).

Pare non porre problemi la ricerca dei partner, ritenuta realmente complessa (molto e moltissimo) solo dal 19,5% e che mette insieme un indice di gravosità pari a 3,9.

Si tratta di un risultato che va interpretato anche alla luce di quanto emerso circa la scarsa propensione delle imprese di associarsi per partecipare a gare e che evidentemente non è messa in discussione.

Non è infine casuale che tutti gli item si configurino leggermente più gravosi per le imprese di servizi rispetto a quelle che forniscono beni. Si tratta infatti probabilmente dell’effetto di una minore partecipazione alle gare che rende le imprese di servizi meno attrezzate e confidenti con le procedure burocratiche.

[9] Tale indice è calcolato al netto dei casi di mancate risposte ed ottenuto come media dei valori ottenuti assegnando valore zero alla valutazione più negativa (es. per niente) ed a crescere 2,5 punti fino ai 10 punti della valutazione massima.

Gravosità delle procedure legate alle decisioni e alla preparazione alla partecipazione (indice 0-10)

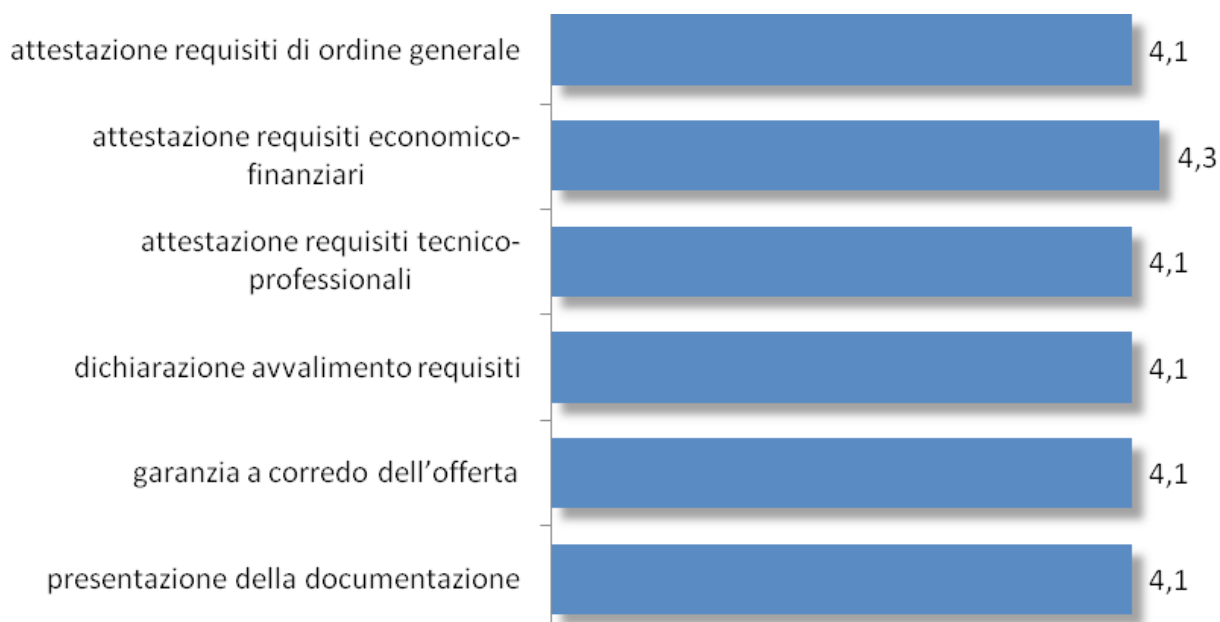
<i>Indice (0-10)</i>	Forniture	Servizi
interpretazione del bando	4,5	4,9
complessità della struttura del capitolato	3,6	3,7
ricerca dei partner	3,8	4,0
verifica del possesso dei requisiti soggettivi di ammissibilità	3,8	4,7
predisposizione dell'offerta tecnica	3,8	4,4
definizione dell'offerta economica	4,1	4,8
accesso ad altre informazioni utili alla partecipazione	4,3	4,8

Anche gli adempimenti più prettamente amministrativi richiesti per la partecipazione non evidenziano situazioni di allarme.

Per tutti gli item proposti, molti riguardanti l'attestazione di requisiti e dunque in parte simili tra loro, l'indice di gravosità si colloca a 4,1 ad eccezione del caso dei requisiti economico finanziari che si ferma comunque poco al di sopra (4,3).

Si ripropone anche in questo caso il costante maggior livello di gravosità percepito dalle aziende del settore servizi, per le quali si azzarda qui anche l'ipotesi di procedure meno standardizzate rispetto a quelle previste da gare di beni dalle caratteristiche mediamente più definite.

Gravosità delle procedure legate agli adempimenti amministrativi per la partecipazione alla gare (indice 0-10)



Indice (0-10)	Forniture	Servizi
attestazione requisiti di ordine generale	4,0	4,2
attestazione requisiti economico-finanziari	4,2	4,3
attestazione requisiti tecnico-professionali	3,8	4,2
dichiarazione avvalimento requisiti	3,8	4,3
garanzia a corredo dell'offerta	3,9	4,3
presentazione della documentazione	3,9	4,2

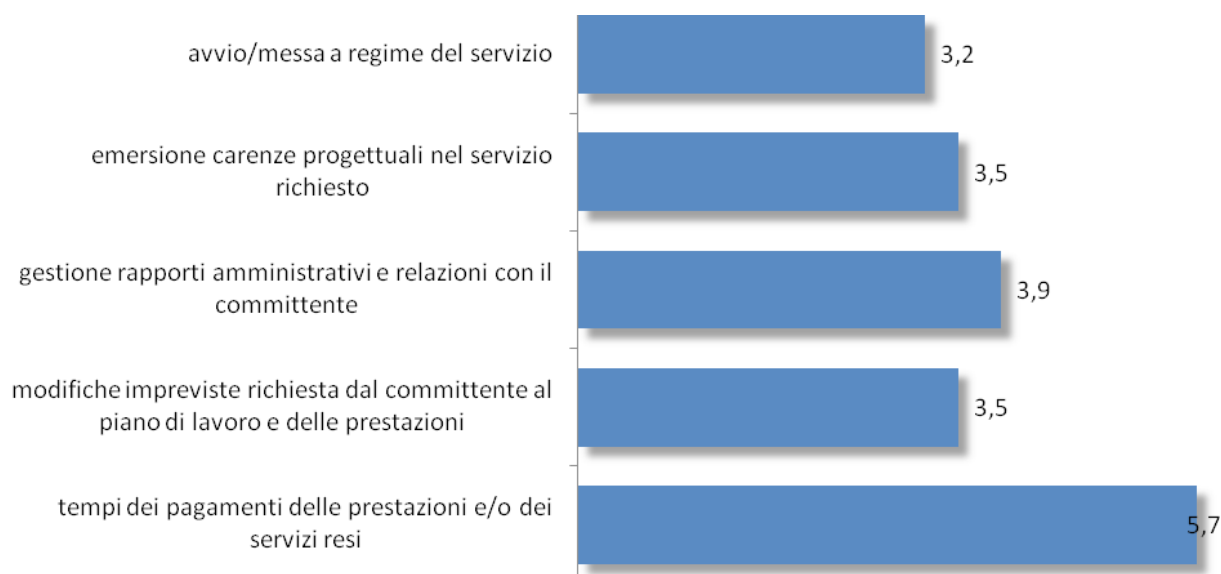
La valutazione della rilevanza delle possibili problematicità che si possono incontrare in fase di esecuzione del contratto porta prepotentemente in evidenza quello che è oggi considerato il vero e proprio *tallone d'Achille* del sistema. I “tempi di pagamento delle prestazioni” sono infatti l’unico item che supera, con il suo 5,7, il livello di criticità. Si tratta di un problema ben noto che non a caso ha suggerito di recente un intervento normativo ad hoc (il cosiddetto decreto “sblocca debiti”) e che ha messo ovunque in grave crisi di liquidità imprese già provate dalla forza della crisi economica.

Le più esposte sono le imprese meno strutturate, come spesso le micro e le piccole imprese non a caso, ed anzi proprio a causa di questo problema, discriminate dal mercato della PA.

Forse per l’effetto di “schiacciamento” prodotto dal problema più evidente del ritardo dei pagamenti, tutte le altre possibili difficoltà, dalla gestione dei rapporti con il committente all’emersione di carenze progettuali o modifiche contrattuali, si dimostrano di fatto non essere realmente tali e restano tutte al di sotto del punteggio di sicurezza dei 4 punti.

E' interessante in ultimo sottolineare che questo set di item assume valori leggermente più contenuti per le imprese che non partecipano a gare, ma eseguono contratti a seguito di affidamenti diretti o subappalti: una indicazione che concorda con la naturale più facile gestione dei contratti di piccolo importo.

Gravosità delle procedure legate all'esecuzione del servizio (indice 0-10)



Indice (0-10)	Forniture	Servizi
avvio/messa a regime del servizio	3,0	3,4
emersione carenze progettuali nel servizio richiesto	3,3	3,6
gestione rapporti amministrativi e relazioni con il committente	3,9	3,8
modifiche impreviste richiesta dal committente al piano di lavoro e delle prestazioni	3,4	3,6
tempi dei pagamenti delle prestazioni e/o dei servizi resi	5,6	5,7

Un ultimo approfondimento, la cui significatività risente dell'esiguo numero di osservazioni su cui è costruito, riguarda la gravosità delle procedure più specifiche delle gare telematiche sulle quali come visto solo un piccolo numero di imprese vanta qualche esperienza. Anche in questo caso le difficoltà non risultano marcate. Solo relativamente maggiori, ma su livelli ancora contenuti, sono quelle relative all'iscrizione all'albo e alla presentazione dell'offerta su piattaforma telematica che presentano indici rispettivamente pari a 4,3 ed a 4,4.

A differenza di quanto osservato in precedenza, sono le imprese di forniture - non a caso quelle più interessate dalle gare telematiche - a trovare maggiori criticità rispetto alle imprese di servizi.

Pesantezza degli aspetti relativi alla partecipazione a gare on line (indice 0-10)

<i>Indice (0-10)</i>	Forniture	Servizi
L'iscrizione all'albo telematico	4,6	4,0
La predisposizione della documentazione	4,4	4,0
L'attestazione requisiti di ordine generale	3,6	4,0
L'attestazione requisiti economico-finanziari	3,8	3,5
L'attestazione requisiti tecnico-professionali	4,0	3,5
La garanzia a corredo dell'offerta	4,2	3,5
La presentazione dell'offerta mediante piattaforme telematiche	5,2	3,8
L'archiviazione elettronica della documentazione	3,7	3,0

Per concludere le difficoltà incontrate dalle imprese nell'affrontare le procedure di appalto sembrano rientrare entro limiti "fisiologici" e non indicare dunque specifiche aree di criticità. E' bene sottolineare tuttavia che tale è la percezione delle imprese che già operano all'interno del mercato e che quindi possono vantare una discreta abitudine nel superare gli ostacoli che la molta burocrazia mette loro davanti in questo settore.

Il problema più urgente del ritardo dei pagamenti presuppone peraltro interventi, come quello della citata recente normativa "sblocca debiti", e non richiede certo un maggiore impegno da parte delle imprese che in questo rivestono un ruolo passivo se non di parte lesa.

Il quadro rappresentato è arricchito da alcune libere segnalazioni di criticità raccolte dagli intervistati. Molte di esse pongono al centro del problema la troppa burocrazia a cui le imprese si trovano a dover far fronte. Alcune indicazioni più specifiche lamentano inoltre la poca chiarezza dei bandi e dei capitolati di gara.

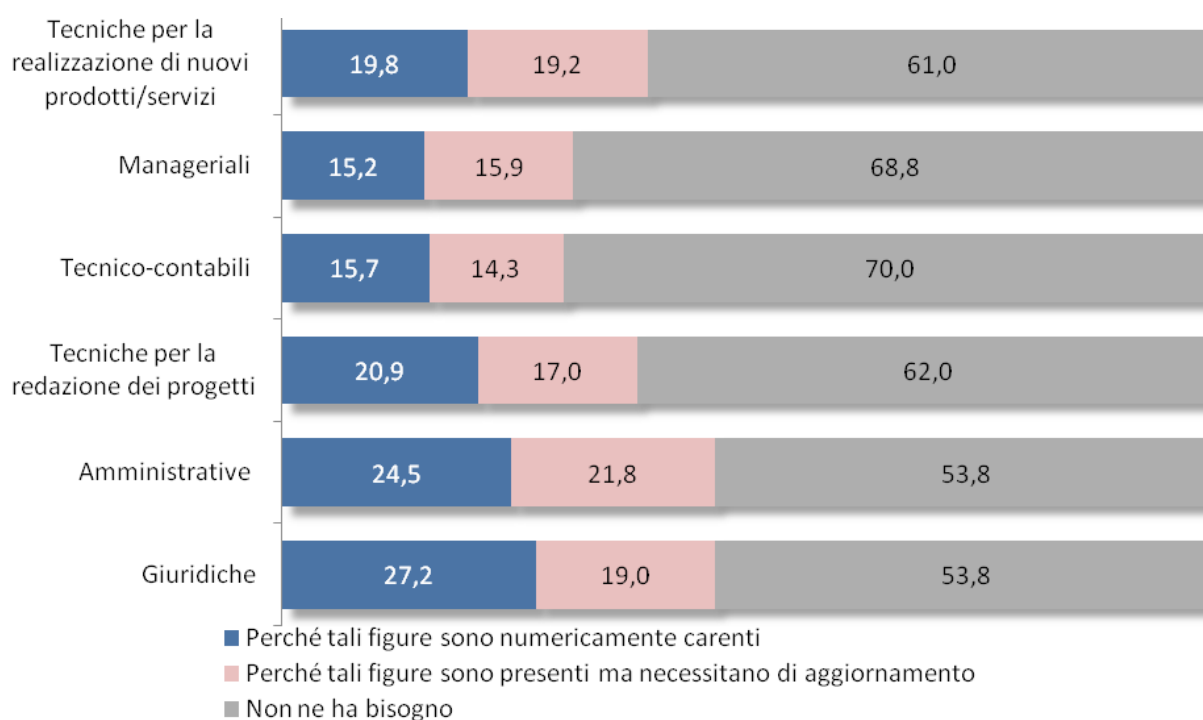
Con riferimento invece al mercato elettronico, il MePA è stato criticato sia in termini di lunghezza dei tempi per ricevere le autorizzazioni, sia in quanto ritenuto non idoneo per le imprese di servizi. Lo stesso strumento è stato indicato anche come responsabile di favorire aggiudicazioni a prezzi eccessivamente bassi e di annullare di fatto i margini di redditività della commessa scoraggiando la partecipazione di molte imprese.

5.7. I fabbisogni professionali

Legati alle difficoltà dichiarate nell'affrontare le procedure di gara, ma anche più in generale all'esigenza di innalzare il livello della propria competitività, sono i fabbisogni dichiarati dalle imprese al fine di entrare o rafforzare la propria posizione all'interno del mercato della PA. Il tema coinvolge dunque tanto le imprese che già intrattengono rapporti con il committente PA che quelli potenzialmente interessati.

Quelle di cui si avverte maggior necessità sono le figure giuridiche e amministrative (ne dichiara una carenza il 27,2% delle imprese intervistate per le prime e il 24,5% per le seconde) ed a seguire quelle tecniche per la redazione dei progetti (20,9%) e quelle tecniche per la realizzazione di nuovi prodotti o servizi con il 19,8% (una preferenza tiepida, quest'ultima, che tradisce la convinzione che la PA raramente richieda prodotti o servizi con contenuto innovativo).

Tipologie di competenze maggiormente necessarie per rafforzare la posizione delle imprese nel mercato della PA (percentuale sul totale dei rispondenti)

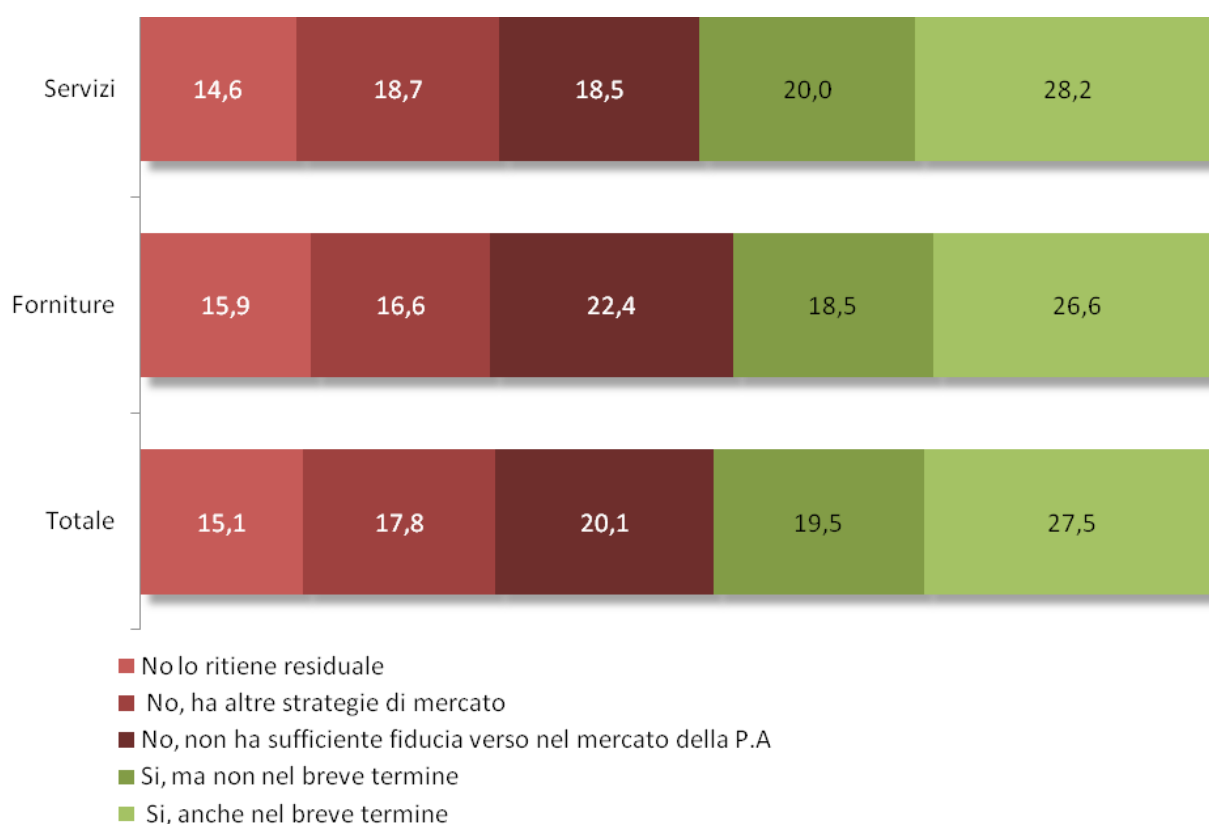


Per tutte le figure richiamate, ma soprattutto per quelle giuridiche, più che la necessità di aggiornare il personale già presente si lamenta una carenza all'interno dell'azienda.

5.8. Le barriere all'ingresso

Fra le imprese che già intrattengono rapporti con la Pubblica Amministrazione, solo il 47% si pone, a breve o meno, l'obiettivo di puntare su un incremento della propria presenza in questo mercato di sbocco. Ma se per buona parte degli altri questo dipende da diverse strategie aziendali, preoccupa che quasi un quinto (20,1%) del totale delle imprese intervistate dichiarino di non avere sufficiente fiducia nei meccanismi di funzionamento del mercato.

L'azienda ha come obiettivo una maggiore presenza nel mercato della PA? (valore percentuale di chi partecipa a gare)



L'analisi dei possibili motivi che possono rappresentare un ostacolo alla maggiore partecipazione alle gare pubbliche (o ad entrare nel mercato per chi ancora non vi partecipa) consente di approfondire questo aspetto che ha implicazioni su più fronti e che presuppone interventi correttivi di diversa natura.

Le barriere che si frappongono ad un generale maggior coinvolgimento delle imprese sarde nel public procurement devono essere principalmente ricercate nelle scarse occasioni, ovvero nel limitato numero di gare bandite dalle stazioni appaltanti (segnalato dal 22,0% delle imprese), negli eccessivi ritardi dei pagamenti (19,5) e nei troppo ridotti margini di guadagno 17,1%).

Si tratta, includendo anche la problematica del ritardo dei pagamenti che rappresenta una vera e propria patologia, di fattori legati alle particolari condizioni del mercato: scarsa domanda; scarsa redditività.

Ma quelle che seguono le prime voci della graduatoria puntano più direttamente l'indice tanto su malesseri generali della macchina pubblica (molti riconducibili all'eccessiva burocratizzazione) quanto su malfunzionamenti più specifici del settore degli appalti pubblici che seppure indicati da una minoranza emergono in tutta la loro gravità. Fra questi:

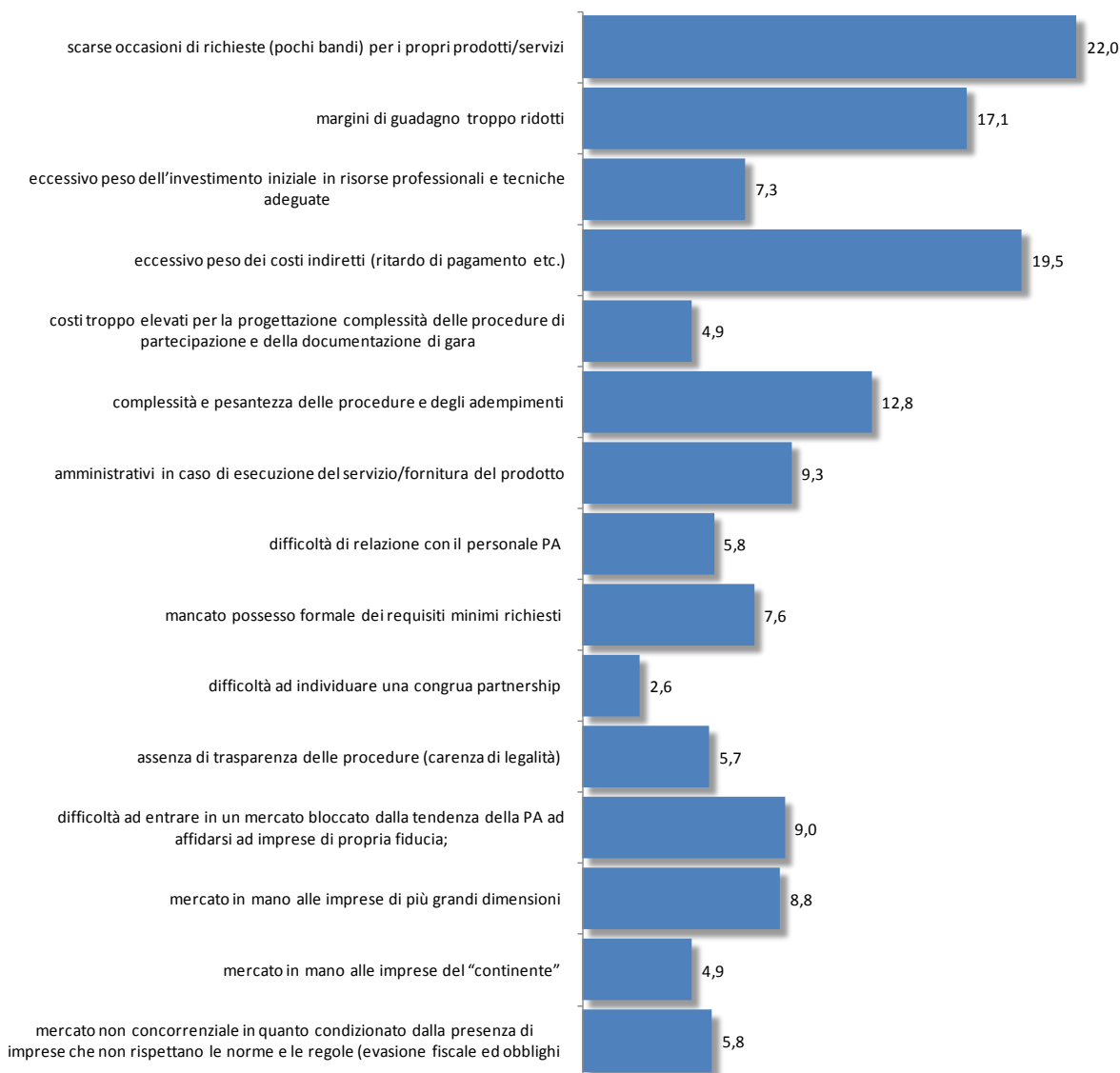
- la tendenza del mercato a favorire le imprese di più grandi dimensioni (8,8%) e delle stazioni appaltanti ad affidarsi ad imprese di propria fiducia (9,0%);
- competizioni non basate sulla qualità (fattore dichiarato come ostacolo rilevante soprattutto all'ingresso di nuove imprese).

Si tratta di fattori che denunciano un difetto di concorrenzialità del sistema che va mediamente a scapito delle imprese di più piccole dimensioni e di quelle che cercano di superare le barriere di ingresso. E che possono penalizzare in particolare un'offerta come quella sarda caratterizzata da una maggiore presenza relativa proprio di aziende micro-piccole e da un ancora basso tasso di partecipazione al mercato della PA.

Meno rilevanti sono invece fattori quali la mancanza di trasparenza che pur di elevato impatto politico o morale, meno è avvertito in termini di ripercussioni sull'azienda.



Le maggiori difficoltà alla partecipazione delle imprese al mercato pubblico (valore percentuale, risposta multipla)



Valore % (risposta multipla)	Gare	Extragare	Potenziale
scarse occasioni di richieste (pochi bandi) per i propri prodotti/servizi	11,6	31,1	33,0
margini di guadagno troppo ridotti	21,7	20,2	8,4
eccessivo peso dell'investimento iniziale in risorse professionali e tecniche adeguate	7,5	9,4	5,9
eccessivo peso dei costi indiretti (ritardo di pagamento etc.)	18,3	29,6	16,2
costi troppo elevati per la progettazione complessità delle procedure di partecipazione e della	6,2	5,2	2,7
complessità e pesantezza delle procedure e degli adempimenti	14,0	15,4	9,8
amministrativi in caso di esecuzione del servizio/fornitura del prodotto	9,4	13,1	7,2
difficoltà di relazione con il personale PA	5,4	9,4	4,7
difficoltà nella redazione del progetto laddove richiesto	0,9	9,0	6,8
mancato possesso formale dei requisiti minimi richiesti	8,7	10,1	4,7
difficoltà ad individuare una congrua partnership	3,0	3,7	1,4
competizione non basata sulla qualità	3,3	16,5	14,5
assenza di trasparenza delle procedure (carenza di legalità)	6,8	6,7	3,3
difficoltà ad entrare in un mercato bloccato dalla tendenza della PA ad affidarsi ad imprese di propria	10,7	10,5	5,7
mercato in mano alle imprese di più grandi dimensioni	10,2	11,2	5,5
mercato in mano alle imprese del "continente"	6,8	5,2	1,8
mercato non concorrenziale in quanto condizionato dalla presenza di imprese che non rispettano le norme	7,6	6,4	2,7

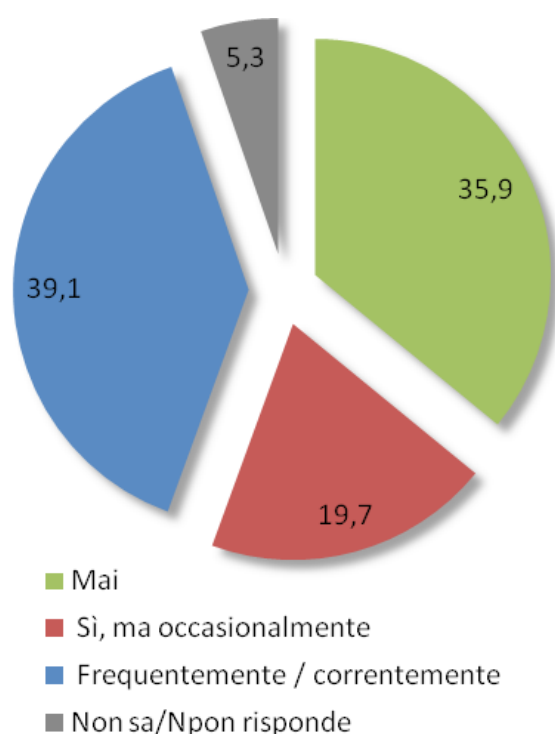
I crediti accumulati e i ritardi di pagamento

Fra quelle che lavorano con il “pubblico”, il problema dei ritardi dei pagamenti interessa, stando ai risultati della nostra indagine, sei imprese su dieci.

Il 39,1% delle imprese intervistate che forniscono prodotti o servizi alla PA (gruppo gare ed extragare) ha dichiarato di avere avuto nel corso dell’ultimo triennio “frequentemente” occasione di accumulare crediti (intendendo per tali i pagamenti in ritardo rispetto agli accordi contrattuali) ed il 19,7% solo occasionalmente. Il restante 35,9%, cui va aggiunto il 5,3 % di “non risposte”, quindi non ha mai avuto crediti con la PA.

Il fenomeno colpisce in misura più accentuata le imprese di forniture (il 43% dei rispondenti ha dichiarato di avere frequentemente crediti nei confronti della PA) rispetto ai servizi (36,2%). Così come le imprese che partecipano a gare (43,2%), rispetto a quelle che eseguono contratti solo a fronte di affidamenti diretti o subappalti (28,5%).

Nel corso dell’ultimo triennio l’azienda ha avuto occasione di accumulare crediti nei confronti della PA (si intendono per tali pagamenti in ritardo rispetto agli accordi contrattuali)



Il ritardo medio con il quale i crediti vengono saldati dal committente, ammonta a circa 123 giorni. Per quanto elevato il dato sembra migliore rispetto al corrispettivo nazionale rilevato da alcuni studi. Potrebbe trattarsi ancora tuttavia dell’effetto della prevalenza, nei contratti aggiudicati dalle imprese sarde, dei contratti di piccolo importo più immediatamente monetizzabili.

Nonostante le imprese di forniture abbiano avuto maggiori occasioni di accumulare crediti, i termini di pagamento risultano per loro più contenuti (110,8 giorni contro i 133,5 dei servizi).

Ritardo medio rispetto ai termini contrattuali con il quale tali crediti sono stati saldati dalla PA (ritardo medio in giorni)



CAPITOLO 6 - CONCLUSIONI

6.1. Opportunità e prospettive

Dei molti dati presentati in questo rapporto, basterebbe probabilmente richiamare, a conclusione, quello relativo agli effetti sui livelli di occupazione che un innalzamento anche minimo della quota di appropriazione del mercato della PA di beni e servizi da parte delle imprese sarde sarebbe in grado di determinare: nell'ipotesi in cui la spesa pubblica si mantenesse sui livelli osservati nel biennio 2011-2012, l'aumento di un solo punto della dimensione potrebbe generare un effetto positivo sul mercato del lavoro locale 236 posti nell'anno di riferimento.

Dall'indagine svolta emerge la necessità di affiancare il processo di rafforzamento delle conoscenze e delle competenze delle aziende, affinché diventino più competitive in un mercato sempre più agguerrito.

Partendo da tali analisi e considerazioni, l'obiettivo di favorire, attraverso i servizi di supporto, incentivo e stimolo dell'imprenditoria locale, proprio dello Sportello Appalti Imprese assume connotati di concretezza.

Per cogliere l'opportunità è necessario che **le imprese locali rompano resistenze radicate anche in un tradizionale "isolamento" e si mettano in gioco in un confronto aperto con i concorrenti della penisola**, ben consapevoli delle difficoltà che dovranno superare ma decisi almeno nel recuperare quote rilevanti della domanda di spesa pubblica regionale che le spetta in virtù di un vantaggio localizzativo che in altre parte di Italia agisce molto più che in Sardegna.

Modalità e procedure di partecipazione alle gare di appalto e condizioni di mercato in continua evoluzione, impongono la capacità di adeguarsi con rapidità e flessibilità. La domanda sempre più esigente, impone innovazione di prodotti, inoltre, i ridotti margini di redditività delle commesse, impongono innovazioni di processo in grado di garantire guadagni di efficienza. La strada non è dunque sgombra da ostacoli, ma per una economia che deve combattere la crisi aprendosi nuovi mercati di sbocco, per di più disponibili in loco è quasi obbligata.

6.2. Una sintesi: l'analisi SWOT

Lasciamo la sintesi finale ai risultati dell'analisi SWOT che riepiloga i punti di forza e di debolezza, le opportunità e le minacce del mercato dei contratti pubblici di beni e servizi per le imprese sarde, costruita in base agli elementi raccolti attraverso le indagini realizzate.

- **Punti di Forza**

- > buona conoscenza della normativa e buona capacità di gestire le pratiche amministrative e burocratiche di partecipazione alla gara;
- > reti relazionali sviluppate sul territorio anche se non ancora sfruttate ai fini della creazione di reti di partenariato;
- > affidabilità nell'esecuzione di contratti.

- **Punti di debolezza**

- > limitato numero di imprese operanti nei settori di interesse;

- > prevalenza di micro imprese;
 - > scarsa esperienza e capacità di creare rapporti di partenariato;
 - > scarsa esperienza ed informazione degli strumenti di e-procurement e di funzionamento delle centrali di committenza;
 - > scarsa propensione all'innovazione e alla creatività;
 - > mercato di riferimento prevalentemente locale e regionale e scarsa esperienza di confronto con le imprese del continente.
- **Opportunità**
 - > livello discretamente elevato della spesa pubblica regionale;
 - > possibilità di costituire reti di partenariato che oltre ad accrescere la capacità di penetrazione del mercato favoriscano una più generale crescita dell'azienda;
 - > rafforzamento di competitività da spendere anche nel mercato privato;
 - > stimolo ad innovazioni di prodotto e di processo;
 - > valorizzazione della qualità attraverso il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
 - > stimolo al recepimento delle cautele ambientali (Green Public Procurement)
 - > stimolo all'espansione sul mercato nazionale anche attraverso partecipazione a Mercato elettronico (MePA) e convenzioni Consip;
 - **Minacce**
 - > contrazione tendenziale della spesa pubblica;
 - > riduzione margini di redditività delle commesse a causa di una concorrenza sempre più agguerrita;
 - > problemi di liquidità derivanti dai ritardati pagamenti della PA;
 - > persistenza di barriere all'ingresso nel mercato quali requisiti di ammissione troppo elevati;
 - > difetti di concorrenzialità del mercato.