Il bilancio di un anno di attività del mercato elettronico gestito da Consip

Manutenzioni, una gara su dieci assegnata on line

In dodici mesi attraverso il Mepa sono stati aggiudicati 7.725 appalti di importo fino a un milione di euro. Valore totale a base d'asta 270 milioni. Ribasso del 21%

DI GIUSEPPE LATOUR

Un decimo del mercato dei lavori di manutenzione transita già dal Mepa, la piattaforma elettronica gestita da Consip. A un anno dal lancio dei sette bandi che hanno consentito alla centrale di acquisti di entrare, per la prima volta nella sua storia, nel settore degli appalti di lavori sotto la soglia di un milione di euro, arriva il primo consuntivo sull'impatto che hanno avuto questa novità, delineate dalla legge di Stabilità del 2016. E non è stato un impatto da poco, perché in dodici mesi sono state attivate quasi 8mila procedure per un valore complessivo di 270 milioni di euro, con circa 13mila fornitori accreditati, su un mercato potenziale di 2,5 miliardi di euro. Una performance eccezionale, insomma, che sconta solo un difetto: un peso prevalente delle procedure sotto i 150mila euro. Sia guardando alle imprese accreditate che alle classi di importo delle gare, è questa categoria di lavori ad avere il netto predominio. Per il prossimo futuro, allora, bisognerà partire da un incremento degli importi più elevati, dal mezzo milione di euro a salire.

COME FUNZIONA IL SISTEMA

La novità è stata attivata a luglio del 2016. La centrale di acquisti della Pa, controllata dal ministero dell'Economia, ha utilizzato la facoltà prevista dalla legge di Stabilità 2016 (articolo 1, comma 504) lanciando i primi sette bandi che consentivano alle imprese di accreditarsi presso il Mepa (mercato elettronico della Pa) per le piccole gare di manutenzioni ordinarie e straordinarie. Le categorie coinvolte erano quelle delle manutenzioni edili, stradali, ferroviarie ed aeree, idrauliche, marittime e reti gas, impianti, ambiente e territorio, beni del patrimonio culturale e opere specializzate. Categorie che guardano a un mercato gigantesco: le manutenzioni sotto il milione valgono, infatti, circa 2,5 miliardi di euro ogni anno. Dal perimetro di Consip - va ricordato - sono escluse tutte le gare che rientrano nell'ambito di competenza del manutentore unico dell'Agenzia del Demanio. Quindi, sotto l'ombrello della centrale di acquisti del Mef rientrano le amministrazioni non statali (soprattutto i Comuni), il ministero della Difesa, quello dei Beni culturali, gli Affari esteri, gli organi costituzionali (come il Quirinale, il Parlamento, la Corte costituzionale), Palazzo Chigi, le università e gli enti di ricerca.

GLI IMPORTI E LE PROCEDURE

Le amministrazioni possono negoziare lavori per importi fino a un milione di euro, invitando il numero minimo di fornitori prescritto dalla normativa, secondo le indicazioni del Codice appalti. Materialmente, le Pa entreranno nel Mepa e selezioneranno il tipo di procedura che vogliono avviare. Una volta spuntata la voce di loro interesse, si vedranno comparire tutte le imprese che hanno le caratteristiche per partecipare alla gara. Dal momento che avranno presumibilmente a disposizione molte aziende, nel portale ci sono dei filtri, che permetteranno una scrematura delle imprese, ad esempio in base alle aree nelle quali queste sono interessate a lavorare o per le fasce di importo degli appalti. È possibile anche chiedere al sistema di effettuare un'estrazione casuale degli invitati, tramite un algoritmo che garantisce imparzialità della scelta. Anche se l'applicazione del principio di rotazione resta una responsabilità esclusiva dell'amministrazione. Come peraltro tutti i passaggi della gara.

IL BILANCIO DI CONSIP

A un anno dall'apertura di questo fronte così importante, i dati di Consip permettono di fare un primo bilancio che parte da una constatazione: in dodici mesi sono passati dal Mepa 270 milioni di bandi di lavori con 254 milioni di valore di aggiudicazione e ribassi medi del 21%. Siamo, insomma, già intorno al 10% del mercato totale delle manutenzioni, con un gran numero di procedure completato: 7.725. In gran parte (il 61%) si tratta di richieste di offerta: una procedura nella quale la Pa invita le imprese interessate a partecipare alla gara a formulare una loro proposta. Nel 39% dei casi, invece, l'aggiudicazione è arrivata dopo la trattativa diretta con un solo operatore economico. Nella sostanza, ci sono state circa 3mila procedure negoziate con una sola impresa. Dominano, allora, gli importi piccoli. Le procedure sotto i 150mila euro occupano, infatti, il 61% del mercato, mentre la fascia più ricca (sopra i 516mila euro e fino al milione) impegna appena il 12 per cento.

IL QUADRO DELLE AMMINISTRAZIONI

A fare la parte del leone, sul fronte delle stazioni appaltanti che hanno comprato queste manutenzioni, sono i ministeri e le Agenzie fiscali, che coprono il 42% del mercato. Subito dietro ci sono i Comuni, con il 37%. Questo evidenzia un'anomalia rispetto alle proporzioni del settore delle manutenzioni, dove invece sono gli enti locali a bandire tre lavori su quattro. Evidentemente, allora, Comuni e Province non hanno ancora preso completamente confidenza con questi nuovi bandi: sarà questo uno dei fronti sui quali lavorare nel prossimo futuro. Guardando alla distribuzione del territorio, c'è un altro dato sorprendente: il Sud è in testa con il 32%, davanti al Nord-est con il 21% e al Centro Italia con il 19%.

COSA HANNO FATTO LE IMPRESE

Al di là dell'analisi delle stazioni appaltanti, però, rileva molto la risposta delle imprese. Bisogna ricordare, infatti, che le amministrazioni erano, un anno fa, già tutte accreditate presso il Mepa. In poco più di dodici mesi, allora, siamo arrivati a quota 13mila fornitori abilitati: tre su quattro sono microimprese e due su tre sono società di capitali. Anche sul fronte degli operatori, come per le stazioni appaltanti, pesa molto il Sud, che vale il 29,5%, davanti al Centro (21%) e al Nord-Est (17,6%). La prima regione in assoluto è la Campania, con 1.999 imprese, seguita dalle 1.706 del Lazio e dalle 1.735 della Sicilia. I numeri delle imprese vanno incrociati con un dato: le attestazioni Soa sono obbligatorie per i lavori pubblici solo oltre i 150mila euro. Al di sotto di questa soglia, si può procedere liberamente. Scorrendo gli elenchi delle tipologie di imprese qualificate, si nota che quasi ovunque prevale la presenza di imprese che non hanno la Soa. Ancora una volta, il segno di un mercato sbilanciato verso le procedure al di sotto della soglia di 150mila euro. ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA

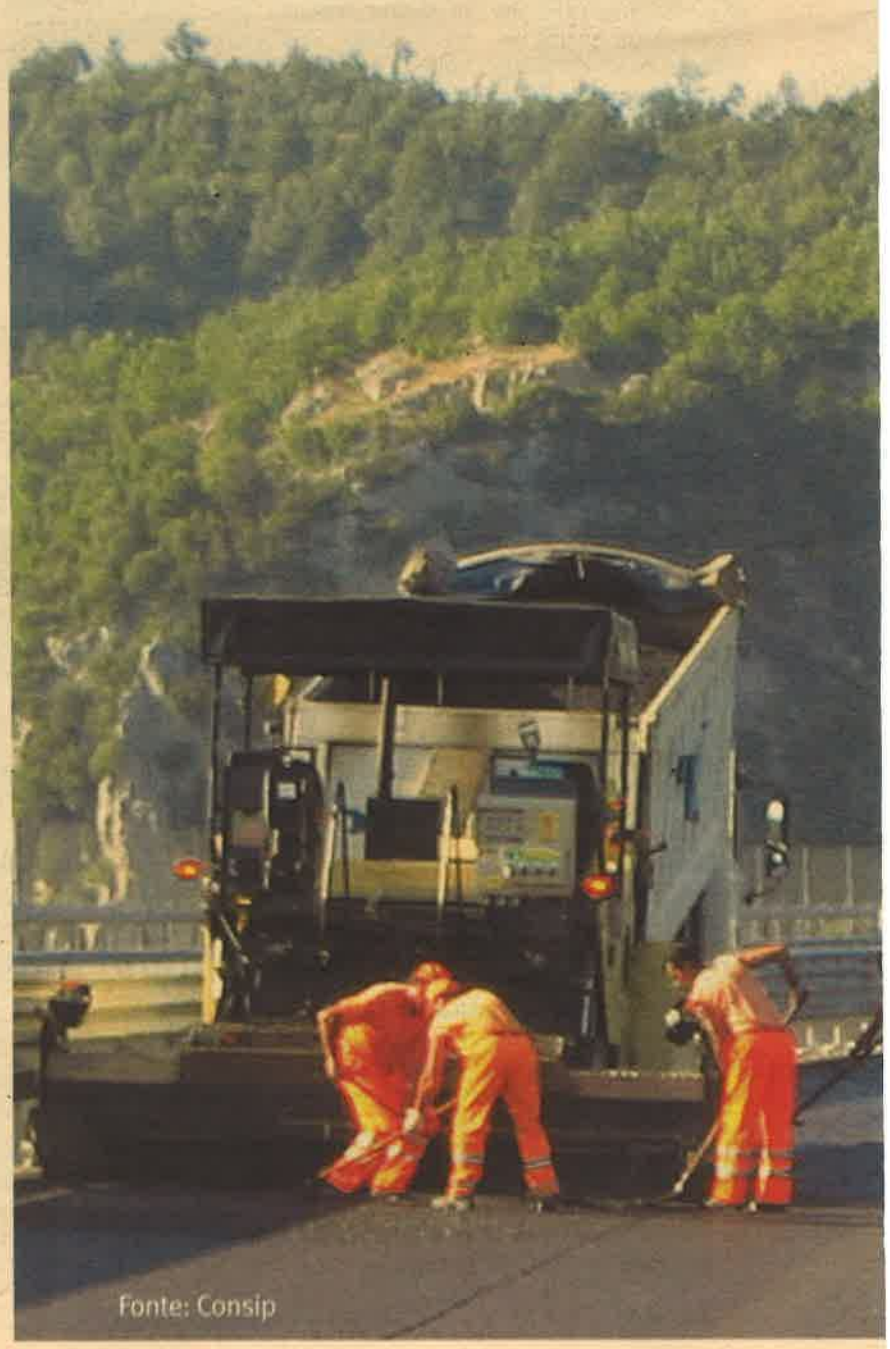
DOMANDA E OFFERTA — *Caratteristiche delle Pa che hanno*

LA COMMITTENZA

Distribuzione dei contratti stipulati per tipologia di amministrazione (Valore)	
Ministeri e agenzie fiscali	42%
Comuni	37%
Province	4%
Aziende sanitarie locali e provinciali	3%
Università e politecnici	3%
Aziende ed enti territoriali di servizi pubblici	2%
Az. ospedaliere, policlinici, Ircss e istituti zooprofilattici	2%
Enti, istituti e fondi previdenziali	2%
Altri	6%

Distribuzione dei contratti stipulati per sede dell'amministrazione (Valore)	
Sud	32%
Nord-est	21%
Centro	19%
Nord-ovest	14%
Isole	14%

Segmentazione delle procedure per valore stipulato	fino a 10.000	Tra 10 e 40.000	Tra 40 e 150.000	Tra 150 e 258.000	Tra 258 e 516.000	Tra 516.000 e 1 mln
Incidenza per valore	8%	27%	26%	12%	15%	12%
Incidenza per numero di procedure	55%	32%	9%	2%	1%	1%



Fonte: Consip

utilizzato la piattaforma Consip e le caratteritiche degli operatori che si sono accreditati

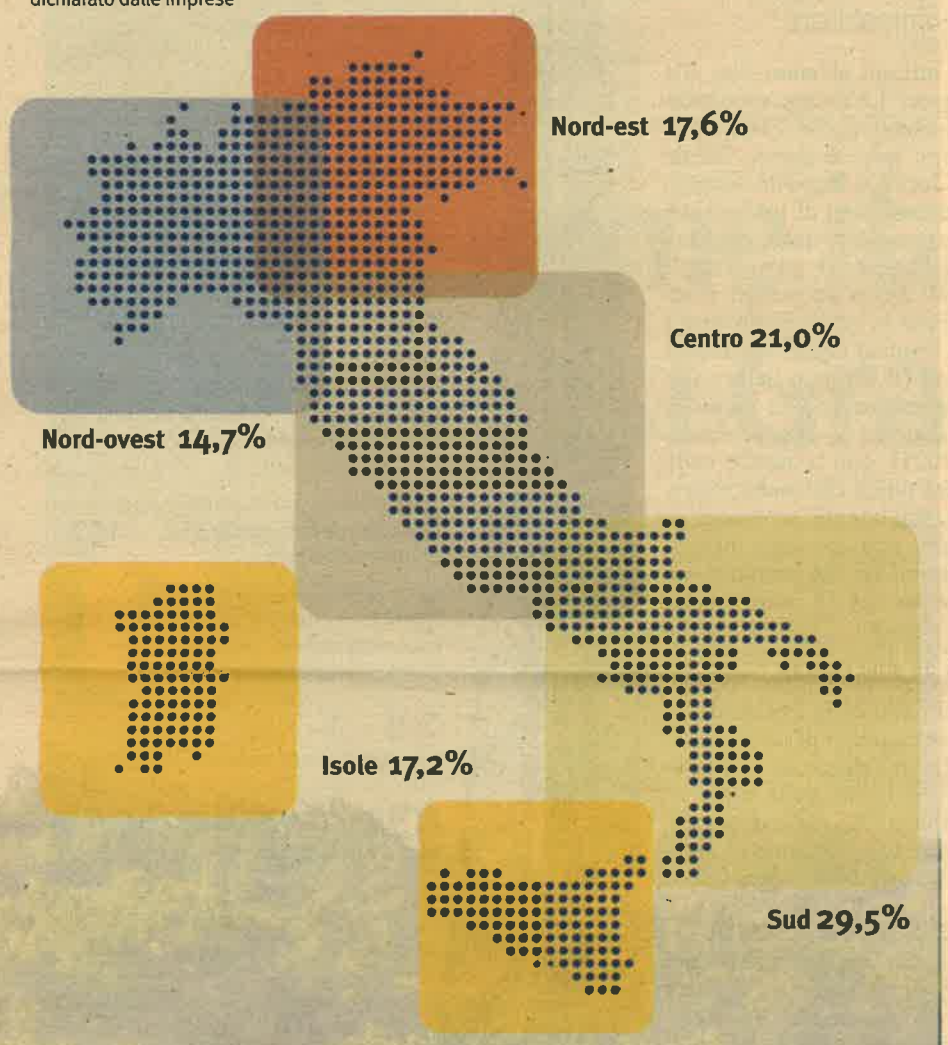
GLI OPERATORI ECONOMICI ABILITATI

Sono di seguito riportate le principali caratteristiche degli oltre 13.000 fornitori abilitati

Dimensione*	%
MICRO	75%
PICCOLA	23%
MEDIA	2%
GRANDE	0% (45 imprese)

Forma societaria	incidenza %
Società di capitali	61%
Impresa individuale	21%
Società di persone	13%
Consorzi (stabili/coop./reti imprese)	1%
Altro (soc. coop.; coop. soc.)	4%

(*) La dimensione è stata valutata in base al numero di dipendenti dichiarato dalle imprese



Nord-est

Regione	N.
Emilia Romagna	707
Friuli Venezia Giulia	373
Trentino Alto Adige	69
Veneto	1.189

Nord-ovest

Regione	N.
Liguria	274
Lombardia	595
Piemonte	1.030
Valle d'Aosta	46

Centro

Regione	N.
Lazio	1.716
Marche	406
Toscana	436
Umbria	232

Sud

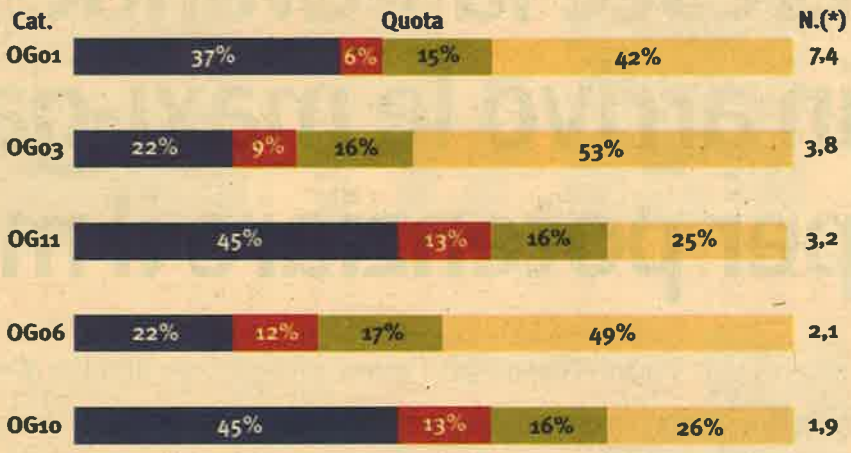
Regione	N.
Abruzzo	372
Basilicata	149
Calabria	569
Campania	1.999
Molise	77
Puglia	750

Isole

Regione	N.
Sardegna	543
Sicilia	1.735

LA SPECIALIZZAZIONE

Le principali qualifiche generali degli operatori



Nota: (*) in migliaia
Fonte: Consip

Ance critica sul meccanismo: utile per le forniture, non per i lavori

«Opacità sul sistema degli inviti alle gare»

Sui piccoli lavori «l'Ance è contraria al fatto che Consip entri nel mercato della manutenzione edile. Pensiamo che Consip abbia più ragione di esistere per gli acquisti, ad esempio di siringhe o sedie. In quel caso ci sono economie e benefici evidenti. Abbiamo molti dubbi sui lavori sotto il milione».

Sono parole contenute in una nota redatta dall'Ance. Non sono, però, state pronunciate in questi giorni, ma a luglio del 2016, all'indomani della pubblicazione dei maxibandi della centrale di acquisti del Mef sulle manutenzioni. A poco più di un anno da quella data e con il Mepa che comincia ad assumere una consistenza molto rilevante, il giudizio dei costruttori non è cambiato di molto, a sentire le parole di **Edoardo Bianchi**, vicepresidente Ance con delega alle opere pubbliche.

Edoardo Bianchi

L'impressione è che alcuni nodi con il passare dei mesi siano rimasti irrisolti, lasciando aperte questioni generali che andranno affrontate, al di là dei risultati del Mepa: dalla qualificazione delle stazioni appaltanti al ruolo che Consip avrà in futuro nel mercato italiano del lavori pubblici. Per Bianchi l'utilizzo della piattaforma elettronica per le procedure sotto il milione di euro, oggetto in questi giorni del primo monitoraggio organico, lascia almeno tre grandi questioni aperte.

A partire da quella, più generale, del ruolo che Consip deve assumere: «Il sistema delle centrali di acquisti funziona bene per le forniture e, secondo noi, va già meno bene per i servizi. Comunque, ho grossi dubbi che sia vantaggioso utilizzarlo per i lavori di manutenzione». Il tema, in questo caso, è quello della concentrazione di potere eccessiva in capo alla società del Mef: la tendenza a farle fare di tutto rischia di stravolgere i rapporti di forza nel mercato dei lavori. A fronte di vantaggi che, per l'associazione, sono tutti da dimostrare. Non è una questione che riguarda il Mepa, ma il timore è che si arrivi alla deriva degli accordi quadro per i lavori, che poi potrebbero scatenare la catena incontrollabile dei subappalti. Accanto a questo, c'è il problema della trasparenza negli affidamenti che transitano dal Mepa, che Bianchi espone così: «In questi mesi non siamo ancora riusciti a capire qual è il funzionamento dell'algoritmo con il quale vengono invitate le imprese sul mercato elettronico. Mi chiedo quali siano i criteri per le rotazioni e se sia possibile abusare in qualche modo degli strumenti. Se, ad esempio, invito un'impresa per una gara da mille euro e un'altra per una procedura da 900mila, quell'invito ha lo stesso peso? Se non rispondo all'invito che mi viene rivolto dalla stazione appaltante, vengo escluso? Non ci è chiaro cosa accade quando lasciamo gli inviti in capo all'algoritmo di Consip».

Il meccanismo delle richieste di offerta, cioè, rischia di prestarsi anche a comportamenti scorretti, se messo nelle mani di amministrazioni con cattive intenzioni. Ma c'è anche un tema legato alla qualificazione delle stazioni appaltanti. Prosegue Bianchi: «Il fatto che Consip per queste gare faccia sostanzialmente da service per i Comuni meno strutturati, compensando le deficienze della pubblica amministrazione, ci riporta al fatto che ci sono delle norme sulla qualificazione delle stazioni appaltanti rimaste ferme, sulle quali non abbiamo notizie. È in quella sede che bisogna dire con chiarezza quali stazioni appaltanti hanno competenze per svolgere le diverse attività legate alle procedure di gara. Bisogna finalmente stabilire chi è qualificato e chi, invece, non lo è».

Per adesso, invece, uno dei pezzi più importanti della riforma del Codice appalti è rimasto tristemente fermo, in attesa di uscire dai cassetti dei tecnici dell'esecutivo. ■ **G.La.**

© RIPRODUZIONE RISERVATA