

Il mercato degli appalti pubblici in Toscana dimensione e caratteristiche strutturali ed evolutive

Indice

Premessa	3
La dimensione della spesa pubblica in Toscana: una valutazione di massima	4
I bandi di gara di lavori, servizi e forniture.....	4
Il mercato delle opere pubbliche	5
I settori di intervento.....	7
Alcune cautele interpretative dell'andamento dell'importo aggiudicato	8
La dinamica nel breve e medio periodo	8
La Toscana nel panorama nazionale e nel dettaglio provinciale	9
L'offerta.....	11
La partecipazione alle gare e la dimensione dell'offerta locale	11
La quota di mercato delle imprese toscane	12
Le procedure di gara e l'efficienza del sistema	13
Il livello e la dinamica dei ribassi.....	14
La dimensione e gli appalti sopra soglia comunitaria	16
La procedura di gara e il criterio di aggiudicazione	16
I tempi dell'iter amministrativo.....	17
Appendice statistica	19

Premessa

Quanto spende la pubblica amministrazione toscana in appalti? Quale è il trend e la distribuzione spaziale del mercato dei contratti pubblici? E come si colloca all'interno del mercato nazionale? Quale è l'impatto di tale spesa sull'economia regionale? E quale è la capacità delle nostre imprese di cogliere le opportunità offerte da una domanda pubblica che necessariamente risentirà nel prossimo futuro delle minori disponibilità imposte dalle sempre più stringenti esigenze di bilancio? Quale è, ancora, il livello di efficienza, ed i relativi margini di guadagno, della gestione delle procedure relative all'intero iter dell'appalto (programmazione, progettazione, affidamento, esecuzione e conclusione del contratto)?

A queste e ad altre domande l'Osservatorio regionale sui contratti pubblici che la legge regionale 38/07 s.m.i ha istituito potenziando la struttura preesistente, creato in forza di una legge del 1989 e dedicata al solo settore dei lavori pubblici, potrà rispondere non appena l'estensione delle sue competenze anche al comparto dei servizi e delle forniture diverrà effettiva. Ciò che avverrà con l'avvio della nuova rilevazione delle informazioni relative a queste tipologie di contratto e con l'entrata in funzione del nuovo sistema informativo regionale dei contratti pubblici.

Limitatamente ai lavori pubblici molte risposte alle domande di cui sopra sono state fornite in uno studio¹, nato dalla collaborazione fra l'Irpet e l'Osservatorio, che analizzava le caratteristiche strutturali e l'efficienza del sistema degli investimenti in opere pubbliche nella nostra regione delineando un modello di punti di forza e criticità che, per quanto costruito con riferimento ai dati del quinquennio 2000-2004, pare conservare buona parte della sua validità.

Questa nota sintetica sul mercato degli appalti pubblici, ancora prevalentemente dedicata ai soli "lavori", propone un parziale aggiornamento di quel quadro ed al tempo stesso l'anticipazione di alcuni dei principali temi di un prossimo analogo approfondimento che potrà essere più compiutamente esteso anche alla spesa pubblica per servizi e forniture.

¹ Crf. Irpet – Osservatorio Appalti RT (2005) "Investimenti ed Opere Pubbliche in Toscana", di Lattarulo, Bertocchini, Lasagni, Ferretti. Da tale volume sono estratte tutte le parti virgolettate riportate in questo report di cui non è diversamente indicata la fonte.

La dimensione della spesa pubblica in Toscana: una valutazione di massima

Alcuni dati forniti dall'Osservatorio Centrale dell'Autorità di vigilanza sui Contratti Pubblici di cui all'art.7 del Codice degli appalti, di cui l'Osservatorio Regionale svolge le funzioni di sezione territoriale, in occasione della presentazione della più recente relazione annuale al parlamento², nonché altre indicazioni raccolte dall'Osservatorio regionale anche con il contributo dell'Irpet³, consentono di valutare l'ordine di grandezza del mercato degli appalti pubblici della nostra regione fra i 4 e i 5 miliardi di euro all'anno.

Si tratta di un dato da riferire ai soli settori ordinari (ovvero con esclusione dei contratti per acqua, gas, energia, servizi di trasporto e postali e degli altri di cui alla parte III del Codice degli appalti) senza limiti di importo, e che si può scomporre in una spesa di circa un miliardo per appalti di lavori pubblici ed in una parte restante, di più approssimata quantificazione, per forniture e servizi.

La cifra stimata si colloca quasi certamente oltre il 4% del Pil regionale e si avvicina dunque a quel 5%, indicato dall'Autorità di vigilanza per l'intero Paese, che si avvantaggia della naturale maggiore concentrazione della spesa sul livello centrale dell'amministrazione pubblica. Il dato della Toscana che qui si propone è infatti riferito alla spesa degli enti locali e delle altre stazioni appaltanti localizzate sul suo territorio anche come sedi decentrate dell'amministrazione dello Stato. Esso non comprende dunque l'attività delle sedi centrali di quest'ultima che pure talvolta gestiscono procedure relative a contratti che saranno eseguiti all'interno del territorio regionale.

Fra questi rivestono particolare importanza gli investimenti in opere pubbliche. Esse rappresentano infatti una componente della spesa complessiva che interessa la Toscana, insieme determinante – come principalmente nel caso delle grandi opere infrastrutturali - ed assolutamente instabile nel tempo e che si può stimare abbia riversato sull'economia regionale, negli anni dal 2000 al 2007, ulteriori 400 milioni di euro in media all'anno.

Premesso che è tutta da verificare - stante anche la non elevata quota di appropriazione di questo mercato da parte delle imprese toscane almeno nel comparto dei lavori pubblici - la ricaduta e l'efficacia dell'"effetto volano" sulla nostra economia di un tale gettito complessivo, se più che alla capacità di spesa della pubblica amministrazione toscana, guardiamo al "giro d'affari" messo in moto dal mercato degli appalti pubblici sul nostro territorio, si supera con ogni probabilità la soglia dei 5 miliardi/anno e parallelamente quella del 5% del Pil regionale che lo approssima al dato medio nazionale.

I bandi di gara di lavori, servizi e forniture

Un parziale riscontro della valutazione della dimensione del mercato dei contratti nella nostra regione è fornito dal dato relativo all'importo complessivo delle gare, di lavori, servizi e forniture, per le quali le stazioni appaltanti hanno provveduto alla pubblicazione "on line" del relativo bando sul sito dell'Osservatorio regionale. Tale importo corrisponde per il 2007 ad un ammontare di 2,5 miliardi di euro distribuito fra 1.551 bandi di gara.

² Il testo integrale ed i dati di tale relazione sono disponibili sul sito dell'Autorità di vigilanza sui Contratti pubblici all'indirizzo www.avcp.it.

³ Cfr Irpet (2006) "Committenza Pubblica per forniture e servizi: dimensione ed impatto economico"

I bandi di “lavori”, in numero di 910 per 1,35 miliardi, coprono da soli più della metà di tale valore, orientato per il resto ben più verso i servizi (800 milioni) che non verso le forniture (280).

Numero ed importo a base di gara dei bandi pubblicati nel corso del 2007
Regione Toscana

	sotto soglia comunitaria		sopra soglia comunitaria		totale	
	n	importo (euro)	n	importo (euro)	n	importo (euro)
Lavori	885	569.340.844	25	788.091.179	910	1.357.432.023
Forniture	99	9.958.758	99	270.602.867	198	280.561.625
Servizi	212	21.743.005	230	849.501.915	442	871.244.920
Totale complessivo	1.196	601.042.607	354	1.908.195.961	1.550	2.509.238.568

Anche confidando nella piena copertura della rilevazione – ovvero sul diffuso rispetto di un obbligo di pubblicità previsto vuoi dal Codice degli appalti che dalla legge regionale 38/07 – il dato sconta il difetto di essere riferito al solo, pur significativo, segmento degli appalti pubblici per i quali la procedura di aggiudicazione o affidamento preveda un “bando” (sfuggono dunque tutti gli importi relativi alle spese “in economia” o alle procedure negoziate senza pubblicazione del bando)⁴.

Il mercato delle opere pubbliche

Limitatamente ai lavori pubblici, potendo contare su un archivio⁵ che consente di fare, anziché ai bandi di gara, più opportuno riferimento alle aggiudicazioni rilevate dell'Osservatorio regionale anche quale sezione dell'Osservatorio di cui all'art.7 del dlgs 167/06 – e per la cui mancata segnalazione è prevista, è opportuno sottolineare a garanzia dell'affidabilità dell'archivio, una sanzione a carico del Responsabile Unico del Procedimento (RUP) – la stima della dimensione del mercato può essere molto più precisa.

⁴ A questo si sommano invero altri limiti che portano di contro a sovrastimare l'effettivo volume di spesa prodotto dagli appalti con bando di gara: quello di considerare per certo l'espletamento e l'esito positivo della gara; quello di assumere a riferimento un valore, il “prezzo base”, che non tiene conto del risparmio (misurato dal ribasso) realizzato in sede di gara e che indica pertanto solo un “massimo teorico” dell'importo aggiudicato.

Per tutti questi motivi l'ammontare dei bandi di gara, indicatore cui ampiamente si è ricorso, in assenza di informazioni più affidabili, per l'analisi dell'andamento della capacità di attivazione della spesa, rispetto alla quale riveste al più un significato di “segnale anticipatorio”, è da considerare solo una misura parziale ed approssimata della dimensione del mercato.

⁵ “L'archivio delle opere pubbliche ha per oggetto i singoli interventi, questi vengono seguiti nel tempo, dall'atto di aggiudicazione dell'appalto per fasi successive fino alla conclusione dell'opera. Il monitoraggio di ogni singolo intervento è, quindi, pressoché continuo ed avviene attraverso una successione di adempimenti informativi a cura della stazione appaltante. Dal 2000, ma in modo più affidabile dal 2001, queste informazioni vengono raccolte ed elaborate dall'organo competente a scala regionale (l'Osservatorio Appalti della regione Toscana anche nelle sue funzioni di sezione regionale dell'Osservatorio in forza all'Autorità di vigilanza) e vengono sistematizzate in un archivio regionale. La completezza e la qualità delle informazioni è affidata agli uffici dell'Osservatorio che, attraverso opportuni controlli, garantiscono una buona copertura della rilevazione .

La finalità della rilevazione, rivolta prevalentemente al monitoraggio e controllo della regolarità amministrativa degli atti, fa sì che il momento dell'aggiudicazione rappresenti la dimensione di riferimento principale e oggi più affidabile, alla luce del modello di rilevazione delle informazioni.”

Iniziando dal "numero", i contratti per lavori pubblici stipulati in Toscana dal 2000 al 2007, risultano essere stati 41.003 per una media dunque di circa 5.100 l'anno.

Grafico 1 Numero di aggiudicazioni per interventi localizzati in Toscana

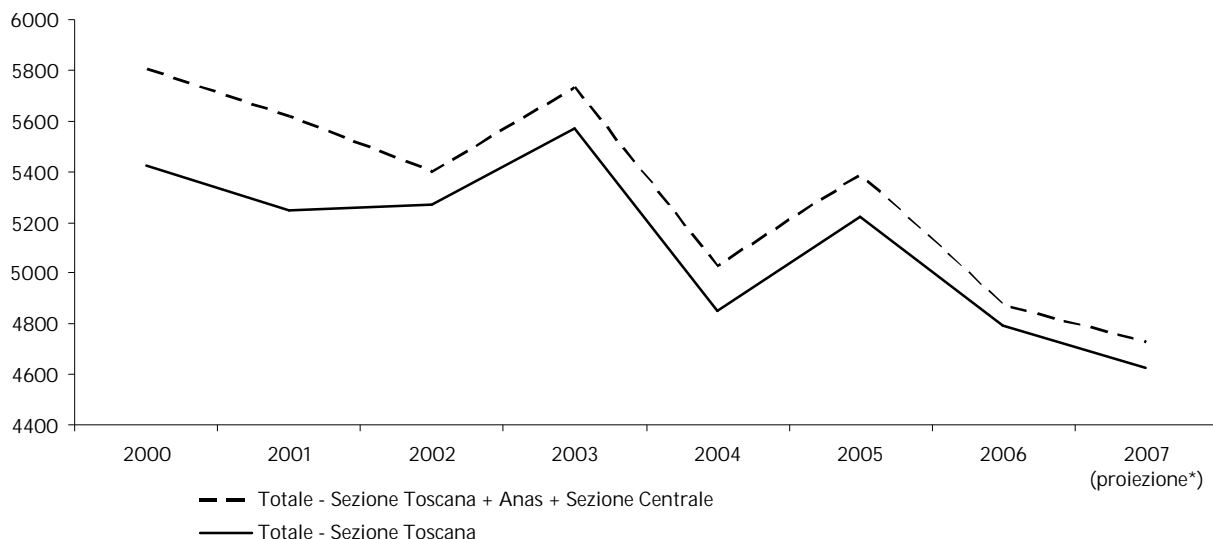
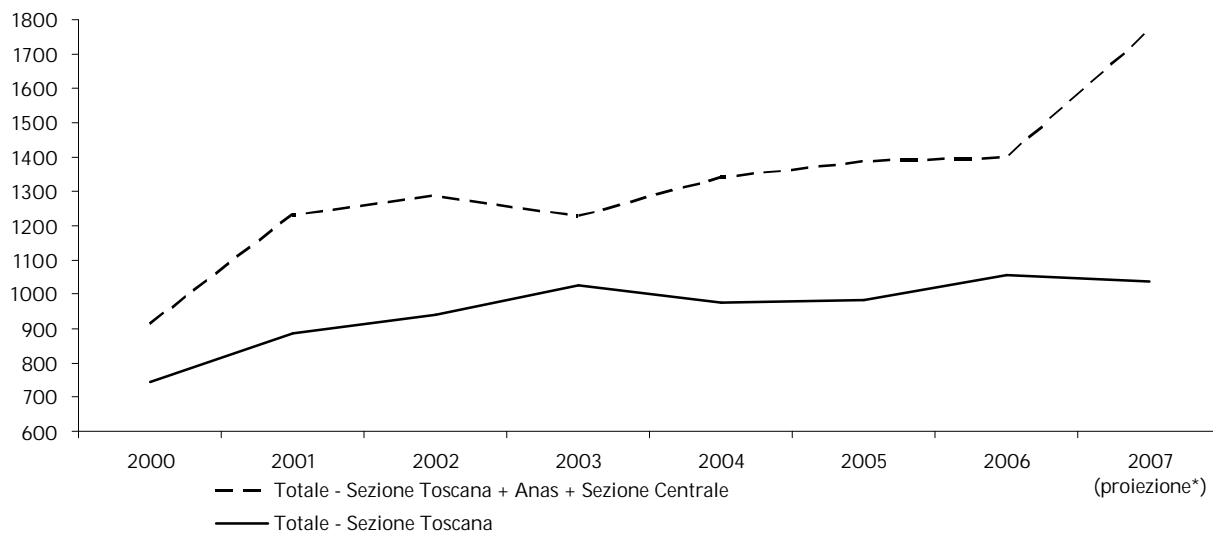


Grafico 2 – Importo aggiudicato per interventi localizzati in Toscana (milioni di euro)



*La proiezione è stata ottenuta applicando al numero degli interventi 2007 trasmessi al 17/07/2008 la media, per gli anni 2005 e 2006, delle differenze tra totale al 17/07 e totale definitivo

Alla spesa complessiva per lavori pubblici di 7.653 milioni di euro, hanno contribuito, fra gli enti, soprattutto i comuni (3.026), seguiti a buona distanza dall'insieme degli altri enti locali (Regione, province, comunità montane: 1.309) e dalle aziende del "servizio sanitario nazionale" (915). Un apporto significativo proviene anche da concessionari e gestori di reti infrastrutturali (627) e dai soggetti privati tenuti, laddove a partecipazione pubblica, all'applicazione della normativa nazionale sugli appalti.

I settori di intervento

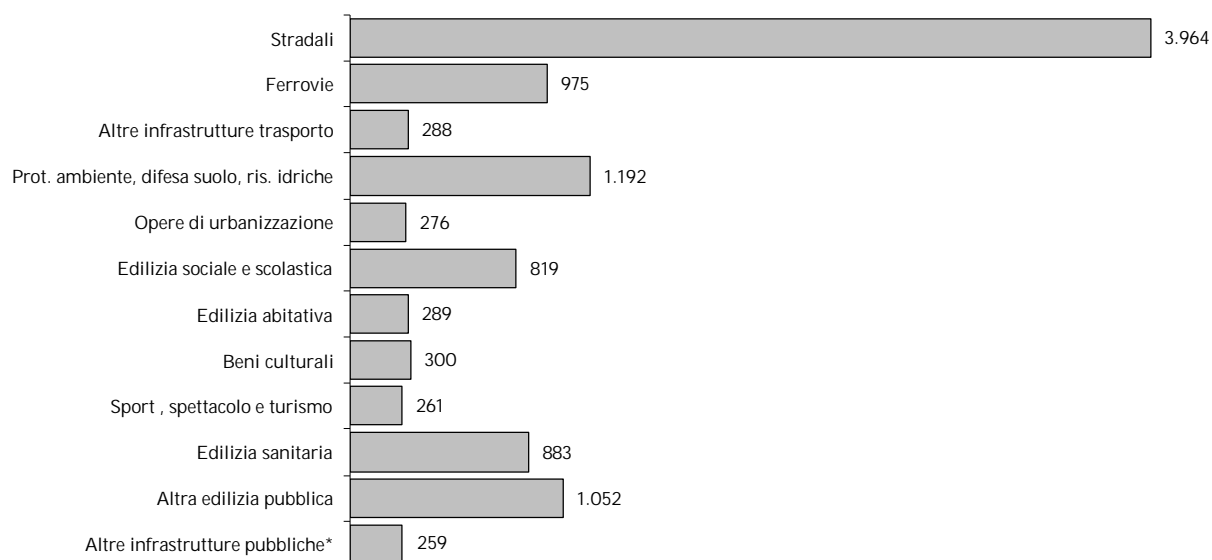
Sempre con riferimento alla PA locale, poco meno di un quarto della spesa (2.123 milioni negli otto anni), è assorbita dalle opere stradali, seguite, nella graduatoria dei settori di intervento, dalle opere di protezione e difesa del suolo (1.162), dall'edilizia sanitaria (882) e da quella sociale e scolastica (819).

Con riferimento ad livello di aggregazione superiore forse più significativo, quasi il 40% del totale degli investimenti converge sull'edilizia sociale (come quella sanitaria, scolastica, culturale, ricreativa abitativa etc.), mentre il 35% è destinato alle infrastrutture per i trasporti ed il 20% per cento a quelle per l'ambiente e il territorio.

Il contributo, agli investimenti in opere pubbliche che interessano complessivamente il nostro territorio, delle aggiudicazioni per appalti gestiti dalle sedi centrali dell'amministrazione dello Stato, è quasi interamente concentrato sulle infrastrutture ed in specie su quelle viarie. Ed è talmente rilevante che se guardiamo alle aggiudicazioni per costruzione o manutenzione di opere stradali che insistono sul territorio della regione indipendentemente dalla sede che gestisce l'appalto, si arrivano, negli otto anni, a sfiorare i quattro miliardi di euro, in tal modo dunque praticamente raddoppiando la cifra impegnata in tale settore dalla sola amministrazione locale.

Anche quelle ferroviarie ricevono una spinta determinante dalle stazioni appaltanti "centrali". Il loro valore complessivo sale infatti fino ad avvicinarsi al miliardo grazie tuttavia quasi esclusivamente all'aggiudicazione del maxi appalto "Italferr" per il "Passante Ferroviario Alta Velocità del Nodo di Firenze" (anno 2007, importo 654 milioni di euro circa). Un appalto che copre da solo quasi un terzo dell'importo complessivamente aggiudicato per appalti di lavori pubblici nei dodici mesi del 2007.

Grafico 3 –importo aggiudicato per interventi localizzati in Toscana per settore di intervento
(anni 2000-2007*, milioni di euro)



*La proiezione è stata ottenuta applicando al numero degli interventi 2007 trasmessi al 17/07/2008 la media, per gli anni 2005 e 2006, delle differenze tra totale al 17/07 e totale definitivo

**Nelle "Altre infrastrutture pubbliche" sono comprese anche quelle per il settore energetico e gli impianti e le infrastrutture per le attività produttive.

Alcune cautele interpretative dell'andamento dell'importo aggiudicato

La presenza di appalti come quello appena segnalato che, solo in virtù del particolare momento in cui vengono aggiudicati – che in parte dipende sempre da meri fattori occasionali – determinano la concentrazione di un ingente valore in una singola unità di riferimento temporale, consigliano una estrema cautela nella lettura della dinamica evolutiva dell'importo aggiudicato, il cui profilo di crescita sarà dunque frequentemente esposto a "picchi" che poco hanno a che vedere con il reale andamento di una spesa pubblica di fatto ben più redistribuita nel tempo.

Anche se in modo meno approssimato rispetto all'importo dei bandi di gara, quello dell'aggiudicazione, in quanto rilevato nel momento in cui si concretizza, esprime infatti ancora sostanzialmente un impegno "a spendere" da parte della stazione appaltante e non misura l'erogazione di una spesa la cui cadenza dipenderà dai tempi di realizzazione dell'opera e dei relativi pagamenti.

Oltre che una anticipazione dell'ammontare che sarà poi effettivamente erogato, l'importo aggiudicato rappresenta poi solo una approssimazione, per quanto accettabile, del costo sostenuto per la realizzazione dell'intervento, il cui ammontare ultimo (a consuntivo) potrà divergere anche significativamente dall'importo iniziale per l'effetto deviante di fattori noti quali l'approvazione di varianti in corso d'opera, la non ultimazione dei lavori per rescissione contrattuale ed altro.

La dinamica nel breve e medio periodo

Avvertito che l'indicatore in oggetto non misura l'attività produttiva o il flusso di effettiva erogazione della spesa - per valutare la quale dovremmo piuttosto guardare all'importo ed alle date di emissione dei singoli stati di avanzamento - ma piuttosto la capacità della domanda di immettere nel sistema risorse economiche che assicurino la produzione a venire, il valore complessivo delle aggiudicazioni, se considerato in primo luogo al netto delle grandi opere gestite "da Roma", pare essersi ancorato ormai da un quinquennio intorno al miliardo di euro. Dopo un primo triennio di crescita accelerata (2000-2003) cui probabilmente non è estraneo un progressivo decollo della copertura della rilevazione, tale valore risulta infatti essersi successivamente stabilizzato all'interno di un canale di oscillazione che misura una ampiezza (data dalla forbice fra il minimo dei 975 milioni del 2004 ed il massimo dei 1.056 del 2006) di meno 100 milioni.

Anche l'andamento più recente pare evidenziare una "calma piatta". L'importo aggiudicato nel 2007 dalla PA localizzata sul territorio conosce infatti una flessione su base annua (-1,8%) di dimensioni più che accettabili se si considera che è realizzata rispetto all'anno record 2006.

L'analisi di dettaglio del dato tendenziale lascia tuttavia spazio ad alcune riflessioni meno rassicuranti soprattutto in prospettiva futura. La tenuta del dato 2007 è infatti stata possibile soprattutto grazie all'aggiudicazione di alcuni appalti per la realizzazione di complessi ospedalieri programmati da anni, la cui presenza tuttavia non può nascondere un sensibile arretramento degli investimenti dedicati vuoi alle infrastrutture (soprattutto stradali) vuoi alle opere ambientali ed all'edilizia sociale non sanitaria.

Soprattutto risultano evidenti gli effetti delle maggiori ristrettezze di bilancio degli enti locali (comuni in testa) la cui capacità di spesa pare destinata a contrarsi ulteriormente con il venir meno di buona parte dell'introito "Ici".

La dinamica del mercato regionale assume ben altro profilo se si estende il campo di osservazione sino a comprendere anche agli appalti dell'amministrazione centrale e ci si riferisce così alla localizzazione dei lavori piuttosto che alla localizzazione della stazione appaltante. In questo caso il trend di fondo assume

una angolazione positiva mantenendo la sua forma sostanzialmente lineare sino a tutto il 2006, che viene interrotta con l'impennata del 2007.

L'ultimo anno, con i suoi 1.767 milioni di euro aggiudicati per investimenti in opere pubbliche, propone infatti un balzo di ben il 26,4% sull'anno precedente che è, per tutto quanto già detto, da considerare "eccezionale" e quindi da interpretare "cum grano salis" anche e soprattutto in chiave prospettica.

La Toscana nel panorama nazionale e nel dettaglio provinciale

Nell'arco del decennio in corso la Toscana ha attratto il 6,5% degli investimenti in opere pubbliche dell'intero Paese, una quota in quasi perfetta linea con il peso della regione sia in termini di popolazione (6,1%) che di Pil (6,7%)⁶. Tale indice di appropriazione ha mostrato un andamento annuo assolutamente instabile ed altalenante che ha toccato il suo minimo nel 2004 (4,8%) e il suo massimo proprio in corrispondenza del 2007 (12,2%) grazie alla spinta del già ampiamente citato maxi-appalto per il superamento del nodo ferroviario fiorentino, senza il quale la portata del flusso di spesa per opere pubbliche sarebbe risultato pari a circa il 6% del totale nazionale e dunque sottodimensionato rispetto al resto del Paese.

E' probabile che la minore capacità di attrazione di investimenti in opere pubbliche dipenda anche da una dotazione di infrastrutture più sviluppata della media⁷, ma, come già si diceva nel rapporto Irpet-Osservatorio "questo indicatore, se non dice molto riguardo all'adeguatezza degli importi alle necessità del territorio, pone però elementi di riflessione riguardo alla capacità di attivazione di opere pubbliche da parte del nostro sistema"⁸.

Se è soltanto grazie ad alcune opere infrastrutturali di rilevanza strategica nazionale che la Toscana è riuscita ad allinearsi al resto d'Italia, è naturale che le stesse abbiano determinato uno sbilanciamento della distribuzione territoriale degli investimenti, che negli ultimi anni (stando ai valori pro-capite) ha penalizzato in particolare Pistoia (234 euro in media all'anno per abitante), Prato (211) ed Arezzo (240) e di contro privilegiato, di gran lunga sulle altre, la provincia di Firenze (563). Nella provincia del capoluogo, già più dotata in partenza, pare essersi innestato quel processo di concentrazione delle infrastrutture che certo non depone a favore di uno sviluppo equilibrato⁹ del territorio.

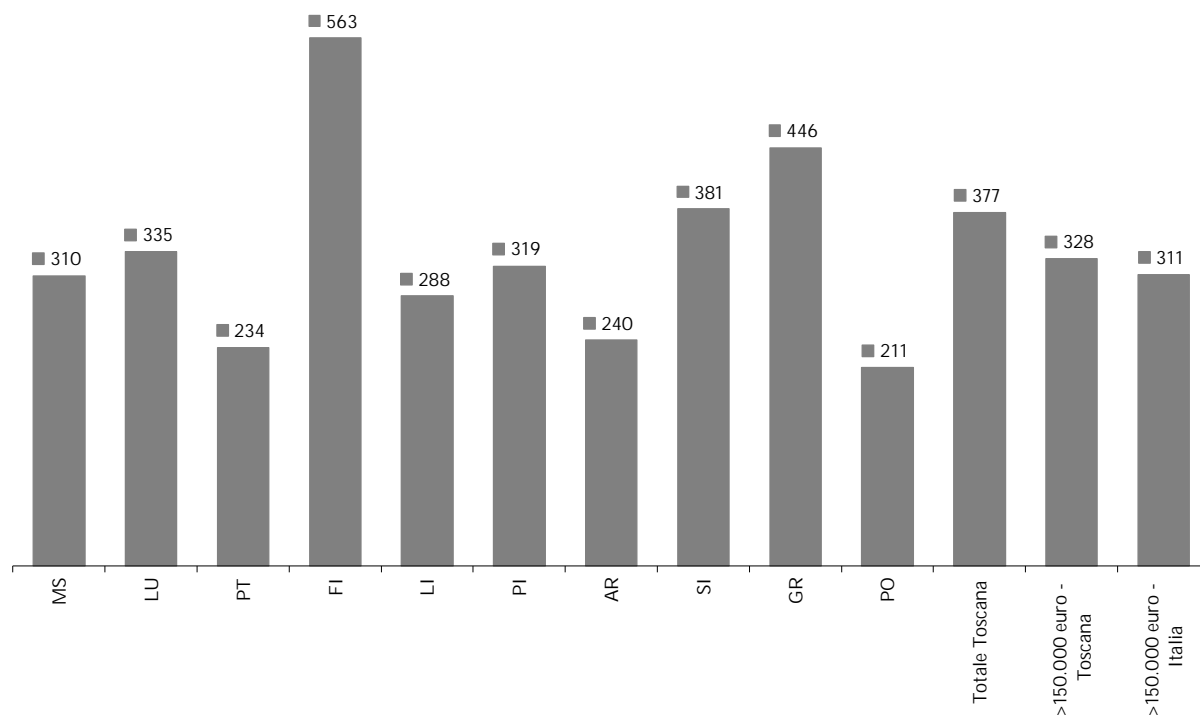
⁶ Fonte: popolazione, Istat, Censimento generale della popolazione (2001), PIL, elaborazione su dati Istat e Irpet (2007).

⁷ "Come noto la Toscana presenta indicatori sintetici di dotazione superiori alla media del paese ma fortemente differenziati tra aree della regione e tra settori (P.Lattarulo, a cura di, 2000; Tagliacarne, 2001). L'indicatore sintetico pari a 117 (data la media del paese pari a 100) è fortemente trainato dalle strutture culturali e ricreative (180), ma anche dalla presenza di più strutture portuali di buone dimensioni (139) oltre che da collegamento ferroviari di livello elevato (137). All'opposto le strutture sanitarie (88) e scolastiche (90) si presentano meno diffuse."

⁸ "Al di là di interventi straordinari legati a iniziative strategiche a scala sovraregionale la molteplicità di opere riguarda, infatti, certo l'ampliamento del capitale pubblico ma anche il recupero e la manutenzione dell'esistente e nasce spesso più dalla capacità di soggetti diversi di assumere iniziative e di accedere a finanziamenti che dalla domanda espressa o latente della comunità."

⁹ "La distribuzione territoriale delle aggiudicazioni presenta una forte correlazione con le variabili popolazione, prodotto interno lordo e rete infrastrutturale, sulle quali, evidentemente, la variabile dimensionale incide in modo determinante. E' interessante rilevare che una buona dotazione infrastrutturale (analizzata, quindi, rispetto alla domanda potenziale del territorio) sembra comportare maggiori interventi di accrescimento evidenziando un possibile processo di concentrazione della rete."

Grafico 4 – Importo medio annuo aggiudicato per provincia (2000-2007*)
(euro per abitante)



*La proiezione è stata ottenuta applicando al numero degli interventi 2007 trasmessi al 17/07/2008 la media, per gli anni 2005 e 2006, delle differenze tra totale al 17/07 e totale definitivo

Fra quelle che meno hanno beneficiato di investimenti, se Prato e Pistoia hanno forse risentito indirettamente della vicinanza con Firenze, Arezzo può spiegare i suoi esigui valori con un fabbisogno più contenuto in considerazione, almeno per le infrastrutture, della già buona posizione rispetto alla rete autostradale e ferroviaria. Tutte e tre (Prato e Pistoia in misura più accentuata) possono poi aver sofferto dell'assenza, sul proprio territorio, di grandi centri di spesa che in altre province, come quelle universitarie di Pisa (319) e Siena (381) hanno contribuito a sostenere la domanda.

Un buon rilancio hanno conosciuto, in specie negli anni più recenti, le province tradizionalmente più svantaggiate di Massa-Carrara (310 all'anno pro-capite) e Grosseto (446), entrambe, come Lucca e Pistoia (che infatti nel 2007 riesce a recuperare parte del ritardo), favorite dal progetto di realizzazione in project financing di complessi ospedalieri. Oltre a questo Grosseto può inoltre vantare anche interventi massicci sulla rete stradale.

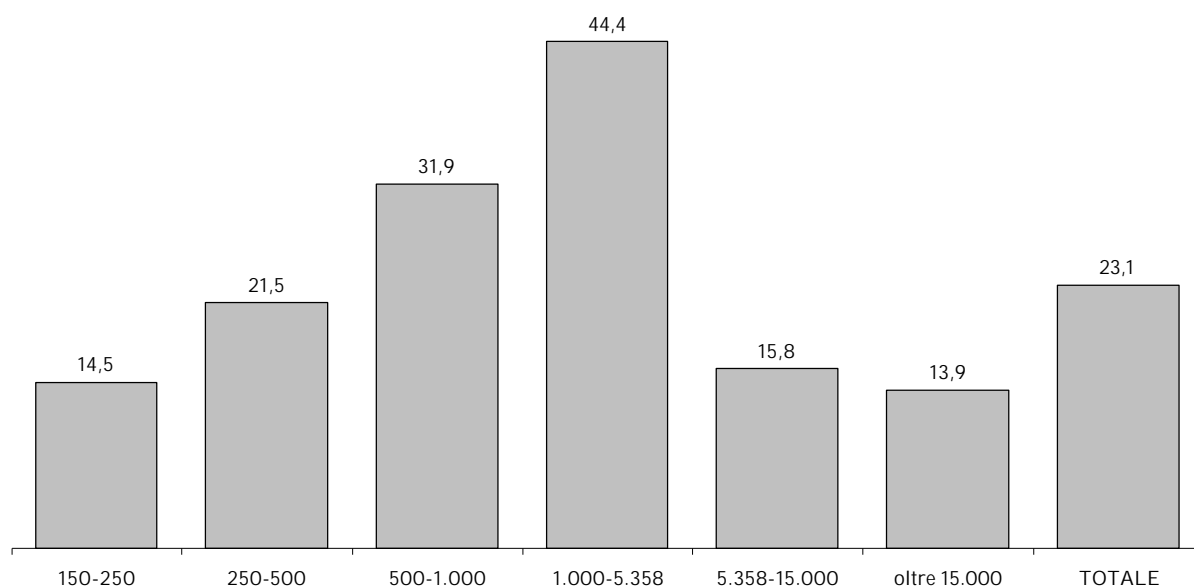
In affanno è risultata in ultimo anche Livorno (288 euro pro-capite l'anno) nonostante il buon contributo degli investimenti dell'Autorità portuale.

L'offerta

La partecipazione alle gare e la dimensione dell'offerta locale

Spostandoci dalla domanda all'offerta, le gare per interventi da realizzare in Toscana, forse anche in virtù della posizione geografica e di un certo "appeal" della nostra regione, attirano un numero di imprese mediamente elevato anche se sensibilmente inferiore con il dato medio nazionale. Il numero medio di offerte ammesse per appalto si aggira, con riferimento ai soli interventi di importo superiore a 150mila euro aggiudicati nel corso del 2007, intorno a 29. Questo dato, fortemente differenziato per fascia di importo a base di gara, raggiunge l'apice in corrispondenza degli interventi di taglio medio-alto: quelli compresi fra il milione e i 5milioni raccolgono infatti in media ben 50 partecipanti.

Grafico 5 – Numero medio di offerte ammesse alle gare (anni 2000-2007*, Toscana)



*La proiezione è stata ottenuta applicando al numero degli interventi 2007 trasmessi al 17/07/2008 la media, per gli anni 2005 e 2006, delle differenze tra totale al 17/07 e totale definitivo

Il numero di offerte ammesse a gara, stando ai risultati di alcune elaborazioni ad hoc, sembra sufficiente a garantire quel discreto grado di concorrenzialità del mercato che si evince indirettamente anche dal valore medio dei ribassi di aggiudicazione di cui si dirà oltre, ma pare soffrire, rispetto alle altre realtà del Paese, di un qualche deficit relativamente alla partecipazione delle imprese "interne", ovvero di quelle, nel nostro caso le "toschane", che hanno sede nella regione in cui si bandisce la gara.

Tale caratteristica si desume dalla dimensione alquanto limitata dell'offerta residente sul territorio. Sull'insieme delle imprese qualificate (ovvero registrate presso il casellario dell'Authority, requisito necessario per poter partecipare a gare di lavori pubblici di importo superiore ai 150mila euro) la Toscana è rappresentata nella misura del solo 4,1%, ciò a fronte di un peso demografico ed economico della regione, come già visto superiore di oltre due punti percentuali.

Secondo una elaborazione dell'Osservatorio, la Toscana occupava per di più l'ultimo posto della classifica stilata in base al rapporto fra imprese qualificate ed imprese edili iscritte alla Camera di Commercio, ad indicare dunque che da noi non è tanto ridotta la dimensione del settore delle costruzioni, quanto

particolarmente sottile la quota parte che si dedica, in via esclusiva o meno, al comparto delle opere pubbliche.

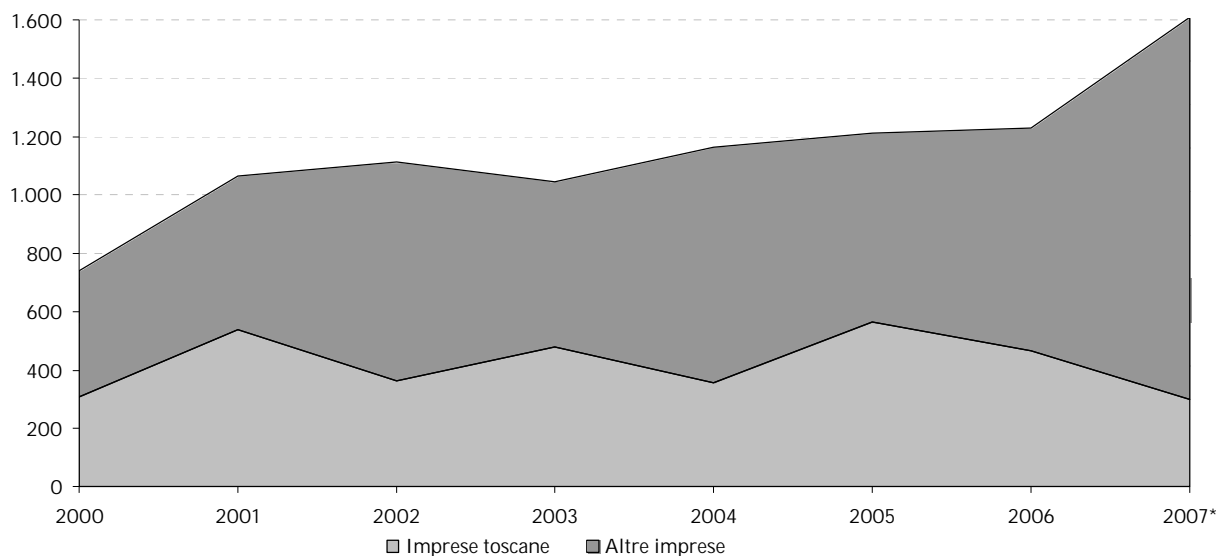
Si è da più parti in merito avanzata l'ipotesi che le imprese di casa nostra, forse arrendendosi ad una concorrenza ritenuta non sempre "leale" da parte delle imprese di fuori regione, preferiscano orientarsi su un mercato privato comunque vivace e sul quale possono più facilmente far valere la propria qualità ed affidabilità.

La quota di mercato delle imprese toscane

Stante la dimensione contenuta dell'offerta regionale, non dovrebbe stupire più di tanto il fatto – che più che l'effetto parrebbe rappresentare la causa della fuga delle imprese regionali dal mercato delle opere pubbliche - che solo una quota esigua dell'importo aggiudicato risulti appannaggio di aziende con sede principale in Toscana.

In questo caso l'ultimo dato annuo utile è quello del 2006 (per il 2007 si presentano i primi dati provvisori) ma l'intera serie storica a disposizione testimonia di un fenomeno che, al di là delle oscillazioni temporali che nel breve periodo hanno talvolta illuso con qualche segnale di incoraggiamento troppo presto smentito, si presenta estremamente radicato.

Grafico 6 – Importo delle aggiudicazioni per provenienza delle imprese aggiudicatarie e anno di aggiudicazione



*Proiezione

Con riferimento ai soli interventi di importo superiore ai 150 mila euro, dal 2001 al 2006 le imprese toscane si sono aggiudicate il 55,9 per cento degli appalti, valore contenuto anche in confronto a quello delle poche regioni (in Lombardia, per esempio, si sale all'80 per cento) per le quali si disponga di un indice analogo. La presenza delle toscane tende a ridursi al crescere dell'importo a base di gara per effetto della naturale maggiore estensione del raggio di richiamo territoriale degli appalti di maggior taglio (ciò che induce almeno a ritenere elevata la diffusione di aggiudicatari regionali al di sotto della soglia dei 150 mila euro).

Se comunque, restando al di sopra della citata soglia dei 150 mila, più della metà delle aggiudicazioni va alle aziende toscane, queste ultime non riescono ad accaparrarsi che una fetta alquanto esigua della "torta". Escludendo il dato non ancora consolidato – ed al momento particolarmente allarmante - del 2007, risulta infatti come ad esse sia andato, dal 2000 al 2006 compresi, appena il 40,6% dell'importo aggiudicato. L'andamento annuale, neppure troppo altalenante se si considera che si passa dal minimo di 30,4 del 2004 al massimo di 50,6 del 2001, molto dipende dalla destinazione delle singole grandi opere sulle quali le nostre imprese si trovano a competere soprattutto con quelle del nord, mentre la concorrenza di quelle del sud si avverte prevalentemente sui piccoli e medi importi.

La scarsa partecipazione delle imprese di "casa" alla realizzazione dei lavori, è una caratteristica nota e certo non positiva (non fosse altro per il freno che essa determina agli effetti di "volano" che sull'economia regionale normalmente producono gli investimenti in opere pubbliche) che è stata¹⁰ e potrà essere indagata più a fondo. A poco vale la considerazione, che pure deve essere fatta, che il dato riportato – riferito fra l'altro alla sede dell'impresa aggiudicataria o a quella capogruppo in caso di "ATI" – sottostima il reale coinvolgimento di un settore edile locale in condizione di recuperare comunque lavoro attraverso il subappalto e le altre più ampie forme di indotto.

Le procedure di gara e l'efficienza del sistema

L'efficienza nelle procedure di assegnazione, oltre che un incentivo alla corretta realizzazione dell'opera, rappresenta una parte assolutamente rilevante, stante il numero dei procedimenti e le risorse impiegate, di un obiettivo più vasto che interessa l'intera azione amministrativa. Nel caso della gestione di procedure di spesa pubblica, una maggiore efficienza produce un risparmio in grado di liberare risorse che potranno essere reinvestite nello stesso sistema.

Sono molti gli aspetti del settore che stiamo indagando, direttamente o indirettamente connessi all'efficienza, all'efficacia ed alla economicità di una procedura di appalto e conseguentemente gli indicatori in grado di misurarli. Di seguito se ne espongono alcuni dei principali.

¹⁰ Sul quadriennio 2001-2004 si è ad esempio notato come "la quota di mercato delle toscane scenda al crescere dell'importo. Il fenomeno, da considerare fisiologico per il maggior richiamo che esercitano i bandi di più ampio taglio, si avverte però solo fino alla classe degli interventi fra il milione e i 5milioni di euro, in corrispondenza della quale l'importo accaparrato dalle imprese regionali tocca il minimo, nel quadriennio, del 31,4%. La stessa quota risale poi al 48,5% per l'insieme degli interventi di importo superiore ai 5milioni di euro, classe ove è marcata la presenza delle principali imprese regionali. In merito è da segnalare che la classifica delle imprese redatta sulla base dell'importo complessivo aggiudicato in proprio o come capogruppo, presenta ai primi quattro posti quattro imprese toscane, imprese in grado insieme di coprire esattamente il 14% dell'importo totale. Ciò è come dire che prescindendo da queste quattro imprese, le restanti imprese regionali risultano essersi divise fra tutte appena un terzo (il 33,5%) della torta disponibile nel periodo esaminato.

La particolarità negativa della Toscana emerge anche nel confronto con le altre due regioni per le quali siano disponibili dati analoghi. In Lombardia, fra il 2002 e il 2003, le imprese lombarde risultano aver vinto circa il 78% degli appalti ed essersi aggiudicate circa il 66% dell'importo complessivo. In Emilia la situazione parrebbe più simile a quella toscana. Le imprese emiliane vincono infatti nel biennio circa il 65% delle gare della propria regione aggiudicandosi il 43% dell'importo, ma qui, a differenza delle toscane, le imprese di casa possono vantare un mercato ben più ampio al di fuori dei confini regionali."

Il livello e la dinamica dei ribassi

“La procedura di gara ha come finalità la trasparenza delle aggiudicazioni e la selezione dell’offerta più vantaggiosa o, nella quasi totalità dei casi, meno costosa. Ecco, quindi, che la misurazione di questo effetto può rappresentare un indicatore dell’efficacia di procedure lunghe e complesse” come anche esprimere il livello di concorrenzialità presente sul mercato.

La variazione degli importi a seguito delle procedure di affidamento viene sintetizzata principalmente nel ribasso di aggiudicazione il quale può essere misurato vuoi come media (aritmetica semplice) dei ribassi, vuoi come ribasso medio (equivalente ad una media ponderata con l’importo di aggiudicazione), il primo essendo un indicatore sintetico dell’effetto sui singoli interventi, il secondo invece indicatore aggregato dell’effetto complessivo (ovvero del risparmio realizzato dell’insieme della PA a seguito delle procedure)¹¹. Assumendo a riferimento il secondo valore, è possibile, quindi, considerare che il risparmio della Pubblica Amministrazione a seguito del ribasso d’asta è stato in Toscana, negli otto anni dal 2000 al 2007 di 1 miliardo e 530 e dunque pari al 12,8% (ribasso medio) dell’importo posto a base di gara.

Il valore della media dei ribassi, ovvero della media aritmetica dei ribassi delle singole gare, si attesta su un valore (8,7%) inferiore al precedente di circa 4 punti. La differenza è dovuta e misura l’effetto dei ribassi mediamente più elevati sperimentati dagli appalti di maggiore taglio (che pesano sul primo indicatore in proporzione al loro importo).

E’ noto ed evidente come infatti la media dei ribassi cresca al crescere dell’importo a base di gara. Sul totale del periodo 2000-2007, si parte infatti dal minimo del 7,6% per gli appalti di importo inferiore a 150mila euro per salire progressivamente sino al 20,5% della classe “5.358mila (soglia comunitaria) – 15 milioni”. Fa gioco a parte la classe più elevata (oltre 15 milioni), che scende al 13,9% probabilmente per effetto del più ristretto numero di imprese in grado di concorrervi.

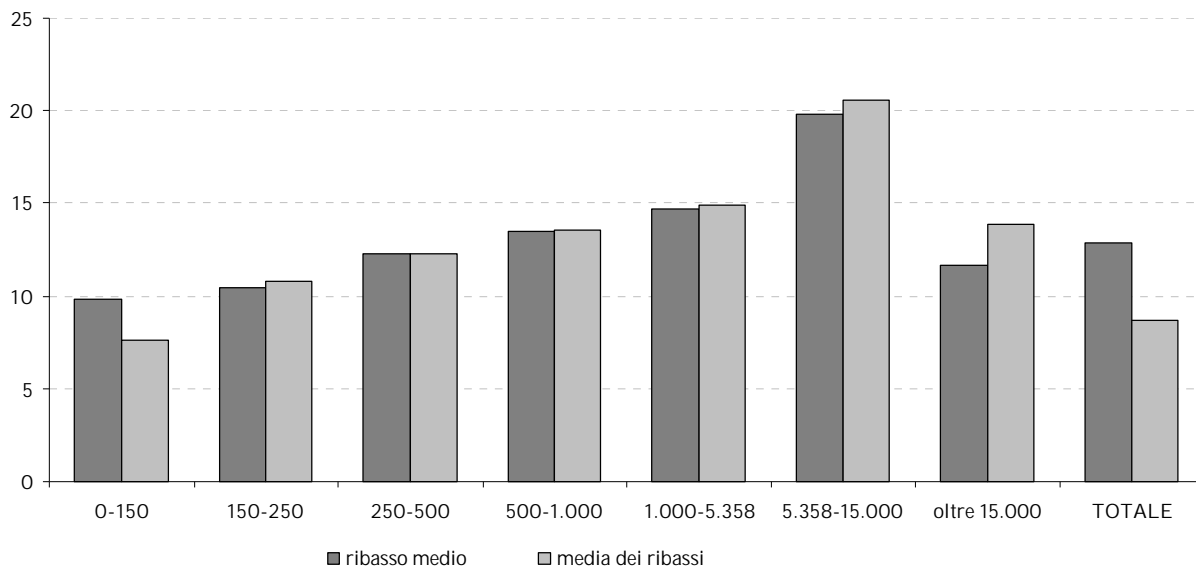
Sul “delta” sopra evidenziato, incidono però soprattutto i valori di ribasso particolarmente contenuti della prima classe. Se limitiamo infatti il campo di osservazione ai soli interventi di importo superiore ai 150 mila euro, la forbice fra i due indicatori, che assumono in questo caso rispettivamente il valore del 13,3% e del 12,3%, si riduce ad appena un punto percentuale.

¹¹ Si riporta, a beneficio di una più approfondita analisi del dato, un passo del citato studio Irpet-Osservatorio su tale tema: “Tali variabili in qualche modo rappresentano quindi l’output del processo produttivo e - diverse a seconda delle dimensioni, della localizzazione degli interventi (maggiori per i grandi lavori) - possono essere poste in relazione tanto all’efficienza delle procedure di gara quanto alla concorrenzialità del mercato e alla capacità dell’amministrazione. Valori bassi di questi indicatori sono espressione generalmente di mercati poco concorrenziali, tanto che questo si verifichi a causa di fenomeni di collusione che per carenze dell’attrattività imprenditoriale. E’ possibile, per altro, che ribassi contenuti si verifichino anche laddove le amministrazioni si sono rivelate molto accorte nella definizione degli importi. Su questo punto si sono già soffermate ricerche settoriali, evidenziandone la complessità interpretativa (tanto nello specifico dei ribassi medi che dei ribassi esigui). L’osservazione integrata del ribasso e delle offerte presentate può fornire qualche utile indizio sul grado di concorrenzialità del mercato. Ciò che emerge dalla osservazione aggregata della realtà toscana è la relazione stretta tra ribassi medi e procedure concorsuali. In modo pressoché analogo i ribassi aumentano al crescere degli importi in modo coerente con numero delle offerte, almeno fino ai grandi lavori (sopra i 5358 mila euro) a causa del minor numero di iscrizioni Soa.

E’, così, possibile rilevare la stretta relazione positiva tra ribasso e classe di importo; tra ribasso e procedura (emergono naturalmente le procedure più concorrenziali, quelle ad evidenza pubblica, in primo luogo la licitazione privata e il pubblico incanto, mentre i pochi casi di appalto concorso non hanno dato grandi risultati su questo fronte); tra ribasso e settore (mediamente il ribasso è stato più alto in ambito di trasporto e sociale, rispetto ad ambiente e territorio e settore energetico). La relazione tra ribasso e concorrenzialità della gara (numero di offerte) appare ugualmente confermata da questi risultati.”

Quanto alla dinamica, sino a tutto il 2006 entrambi gli indicatori – nuovamente considerati a prescindere dalla classe di importo - evidenziano una sostanziale stabilità temporale: il “ribasso medio” si è infatti prevalentemente mantenuto fra l’11 ed il 13%, mentre la media dei ribassi fra l’8 e il 9%.

Grafico 7 –Ribasso medio e media dei ribassi (anni 2000-2007*, Toscana)



*Proiezione

Risulta pertanto inatteso e difficilmente spiegabile l’innalzamento che nel 2007 ha portato il ribasso medio a toccare il 17,1% e che ha riguardato in modo diffuso tutte le classi di importo. Le sue cause, dovute forse ad una maggiore partecipazione e forse ad una più stringente necessità delle imprese di acquisire lavori anche sacrificando i propri margini di profitto - non certo ad una riduzione dei costi delle stesse - andranno esaminate più fondo anche per capire se i minori guadagni delle imprese possano aver indirettamente determinato un innalzamento dei rischi in termini di sicurezza e di tutela dei diritti dei lavoratori.

Un accenno è necessario in ultimo in relazione alla collocazione del dato regionale all’interno del contesto nazionale. Solo per dire, in assenza di elementi più certi, che stando alla media dei ribassi di aggiudicazione resa nota per regione dall’Autorità di vigilanza per i soli interventi di importo superiore a 150mila euro, la Toscana si è sempre caratterizzata per valori leggermente al di sotto della media nazionale.

Nel 2007 detta Authority assegnava alla nostra regione, una media dei ribassi del 16,9% (leggermente più elevata del 15,2 calcolato dall’Osservatorio probabilmente a causa di un qualche “disallineamento” dei rispettivi archivi) contro il 18,4% di una media nazionale condizionata soprattutto dai valori elevati (superiori al 20%) di tutte le regioni del centro (Toscana ed Umbria escluse) e del sud (isole escluse) e caratterizzata per il resto da percentuali comunque superiori al 12% con la sola eccezione del Friuli (6,1). La forte differenziazione geografica è spiegabile, secondo la stessa Authority¹² con “varie concause quali:

¹² Cfr. citata Relazione al Parlamento, anno 2007.

notevole eterogeneità dei prezzi adottati; diverso mercato e costo del lavoro; diversa normativa regionale per la verifica della anomalia.”

La dimensione e gli appalti sopra soglia comunitaria

Il territorio regionale continua ad essere caratterizzato, in parte anche relativamente alle altre regioni, da una pioggia diffusa di interventi di taglio medio-piccolo. L'importo medio degli appalti per opere pubbliche rilevati dall'Osservatorio sull'intero periodo 2000-2007, è pari a circa 250 mila euro¹³, un valore dunque estremamente contenuto anche se non necessariamente inferiore ad una media nazionale che con riferimento all'unico confronto possibile – quello degli interventi di importo superiore ai 150mila euro – si dimostra sostanzialmente in linea (1.016mila euro in Italia e 1.008 in Toscana) con il dato regionale.

Tale “frammentazione”, pur in parte favorita, nella nostra regione, da una discreta incidenza di interventi di manutenzione, ristrutturazione e recupero del già rilevante patrimonio esistente in luogo di quelli di “nuova costruzione”, comporta una dispersione di impegno e risorse in una molteplicità di procedimenti che certo non giova all'efficienza complessiva del sistema¹⁴.

Si pensi che ogni anno in Toscana vengono espletate circa 4mila procedure (sulle 5.300 totali) riguardanti importi inferiori ai 150mila euro, nonostante queste servano a smaltire, come già detto, appena un quinto dell'intera spesa. Di contro una percentuale trascurabile, pari allo 0,4%, riguarda lavori di dimensioni superiori ai 5,358 milioni di euro, soglia minima per il rispetto delle normativa comunitaria. Per quanto, come visto, in grado di condizionare da soli l'andamento dell'intero settore, dal 2000 al 2007, quelli che hanno superato tale soglia sono stati in numero di appena 181. Il dato del 2007 si è attestato esattamente sul valore medio annuo dei 23 interventi, due in meno rispetto al 2006 e sei in meno rispetto al 2005.

La procedura di gara e il criterio di aggiudicazione

L'ampia diffusione di contratti di piccolo importo fa comprendere perché per circa due appalti su tre si ricorra all'“economia” o alla “trattativa privata” (“procedura negoziata” con il nuovo Codice). Superati gli importi minimi la procedura più frequente è, secondo la dizione del vecchio ordinamento, il pubblico incanto (circa un caso su cinque) seguito dalla licitazione privata, cui si fa maggiore ricorso con il crescere dell'importo a base di gara.

Il criterio di aggiudicazione è inoltre pressoché nella quasi totalità dei casi quello del “massimo ribasso”. Quello dell'“offerta economicamente più vantaggiosa” è adottato infatti in meno del due per cento dei casi e più frequentemente per gli appalti di maggior taglio (per quelli oltre i 15milioni di euro si supera il 10%).

¹³ Non sono compresi in questo dato i lavori in economia di importo inferiore a 20mila euro che non rientrano in detta rilevazione.

¹⁴ “Dal confronto con altre regioni, pur riferito alle aggiudicazioni di importo superiore ai 150mila euro, emerge che la peculiarità di una dimensione media dei lavori non elevata non è solo toscana. D'altro canto questo carattere è indice di diffusione territoriale e settoriale degli interventi, ma può determinarne la scarsa incisività e può comportare dispersione di impegno da parte delle amministrazioni in una molteplicità di procedimenti. Dall'analisi dei dati per settore d'intervento, stazione appaltante e tipologia d'intervento - approfondita nel seguito del lavoro-emerge che la rarefazione degli appalti è diffusa in tutti gli ambiti ma riguarda in particolare gli interventi di manutenzione e recupero a cura di comuni e aziende municipalizzate. I settori sono quelli a scala locale come le strade, interventi di urbanizzazione, settore energetico, sport e spettacolo. Tra le motivazioni della frammentazione sta certamente la carenza di risorse, che spinge a distribuire le iniziative in più fasi e momenti, e la difficoltà di programmazione ad essa in parte collegata.”

I tempi dell'iter amministrativo

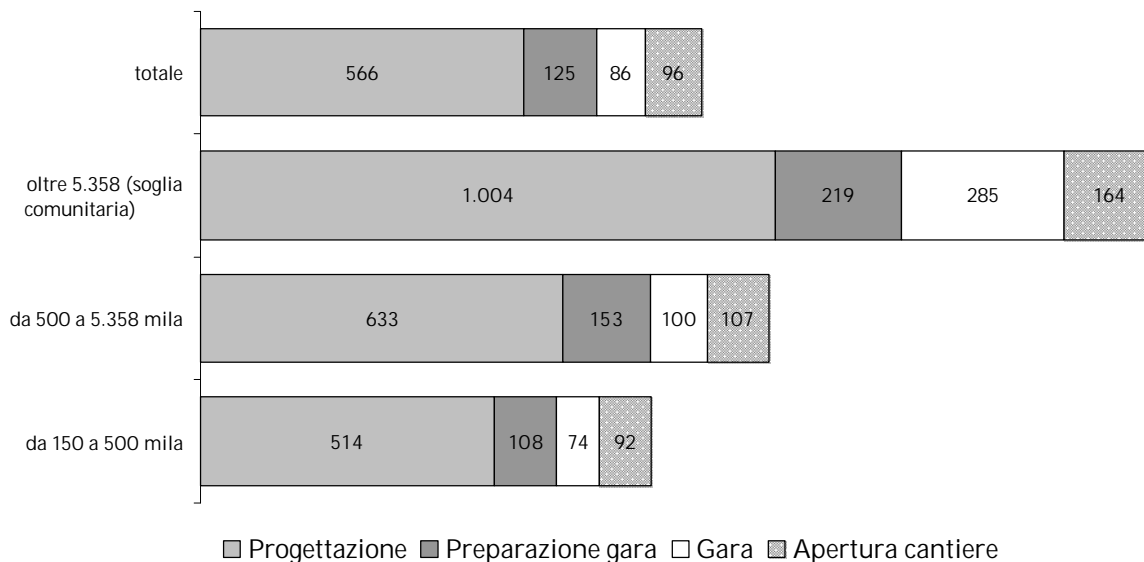
La durata delle procedure è probabilmente l'indicatore in grado di rendere con più immediata evidenza la misura della loro efficienza.

L'analisi dei tempi delle diverse fasi del processo di progettazione e affidamento dell'opera ha messo in luce come mediamente, per gli interventi di importo superiore a 150mila euro, trascorrono da 746 giorni (per gli interventi di importo minore) a 2.000 giorni circa (per quelli maggiori). In totale, ovvero prescindendo dalla classe di importo che come visto rappresenta un fattore determinante, servono in media 874 giorni per passare dall'affidamento dell'incarico di progettazione dell'intervento (nei casi di progettazione esterna) all'inizio dei lavori.

Si tratta di tempi inferiori di circa il 15% ai corrispondenti medi nazionali¹⁵ a testimonianza di una buona efficienza almeno nei confronti del resto del Paese, ma che non di meno rendono conto della presenza di ancora notevoli margini di miglioramento.

In Toscana (57% sull'intero periodo 2000-2007) come in Italia la maggior parte di questi tempi se ne vanno per la progettazione. Essa richiede infatti in media circa un anno e mezzo (498 giorni; mentre in Italia nell'ultimo biennio si sono superati i 600). Ed è un periodo che difficilmente scende sotto i dodici mesi anche sugli importi minori mentre supera spesso i tre anni per i progetti più complessi e di importo maggiore.

Grafico 8 – I tempi delle fasi del ciclo dell'appalto



Per passare ai tempi medi relativi alle fasi più propriamente "amministrative", si consideri che, peraltro con una variabilità non troppo accentuata fra appalti di piccolo e di medio importo, dalla consegna del

¹⁵ Per un confronto si tenga conto che dall'affidamento dell'incarico di progettazione all'aggiudicazione definitiva, sono occorsi in media:

- per gli appalti aggiudicati nel 2006, 924 giorni in Italia e 827 in Toscana;
- per gli appalti aggiudicati nel 2007, 901 giorni in Italia e 790 in Toscana.

progetto alla sua approvazione passano in media 69 giorni (in totale per l'intero processo di progettazione sono richiesti dunque 566 giorni) e che da questa alla pubblicazione del bando trascorrono ulteriori 125 giorni. Tali tempi si impennano, sino a raddoppiare, per gli appalti di taglio maggiore come quelli oltre la soglia comunitaria.

Lo stesso vale per il periodo che va dalla pubblicazione del bando alla presentazione delle offerte (55 giorni) e per la durata successiva necessaria all'aggiudicazione (31 giorni). Complessivamente la fase finale (dal bando all'aggiudicazione), presenta una durata media di 86 giorni. Si tratta di tempi che secondo l'Authority rientrano "nella fisiologia dell'iter amministrativo" ma che arrivano a più che quadruplicarsi per gli interventi di importo maggiore.

L'attesa fra l'aggiudicazione definitiva e per l'inizio dei lavori dura infine circa 3 mesi (96 giorni), ma può arrivare a sei (182) per le "grandi opere".

Appendice statistica

Indice

1) Serie storiche 2000-2007

- o tab 1.1) Numero e importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per anno di aggiudicazione;
- o tab 1.2) Numero e importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per tipologia di stazione appaltante e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.2bis) Incidenza del numero e dell'importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per tipologia di stazione appaltante e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.3) Numero e importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per categoria di opera e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.3bis) Incidenza del numero e dell'importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per categoria di opera e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.4) Numero e importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per tipo di gara e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.4bis) Incidenza del numero e dell'importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per tipo di gara e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.5) Numero e importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per classe di importo a base di gara e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.5bis) Incidenza del numero e dell'importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per classe di importo a base di gara e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.6) Numero, importo e importo procapite delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per provincia di localizzazione dell'intervento e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.6bis) Incidenza del numero e dell'importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per provincia di localizzazione dell'intervento e anno di aggiudicazione;
- o tab. 1.7) Ribasso medio e media dei ribassi delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per classe di importo a base di gara e anno di aggiudicazione;
- o tab. 1.8) Numero medio di imprese ammesse nelle gare per gli interventi localizzati sul territorio toscano per classe di importo a base di gara e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.9) Numero e importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per provenienza delle imprese aggiudicatarie e anno di aggiudicazione (lavori con importo a base di gara > 150.000 euro);
- o tab 1.9bis) Incidenza del numero e dell'importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per provenienza delle imprese aggiudicatarie e anno di aggiudicazione;
- o tab 1.6) Numero, importo e importo procapite delle aggiudicazioni localizzate;
- o I tempi delle fasi del ciclo dell'appalto (lavori con importo a base di gara > 150.000 euro);

2) Il 2007 e il consuntivo 2000-2007

- o tab. 2.1) Numero e importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per categoria di opera e classe di importo base - proiezione anno 2007 e riepilogo 2000-2007;
- o tab 2.2) Numero e importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per categoria di opera e provincia di localizzazione dell'intervento - proiezione anno 2007 e riepilogo 2000-2007;
- o tab. 2.3) Numero e importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per settore e provincia di localizzazione dell'intervento - proiezione anno 2007 e riepilogo 2000-2007;
- o tab. 2.4) Numero e importo delle aggiudicazioni localizzate sul territorio toscano per tipologia di stazione appaltante e provincia di localizzazione dell'intervento - proiezione anno 2007 e riepilogo 2000-2007;