

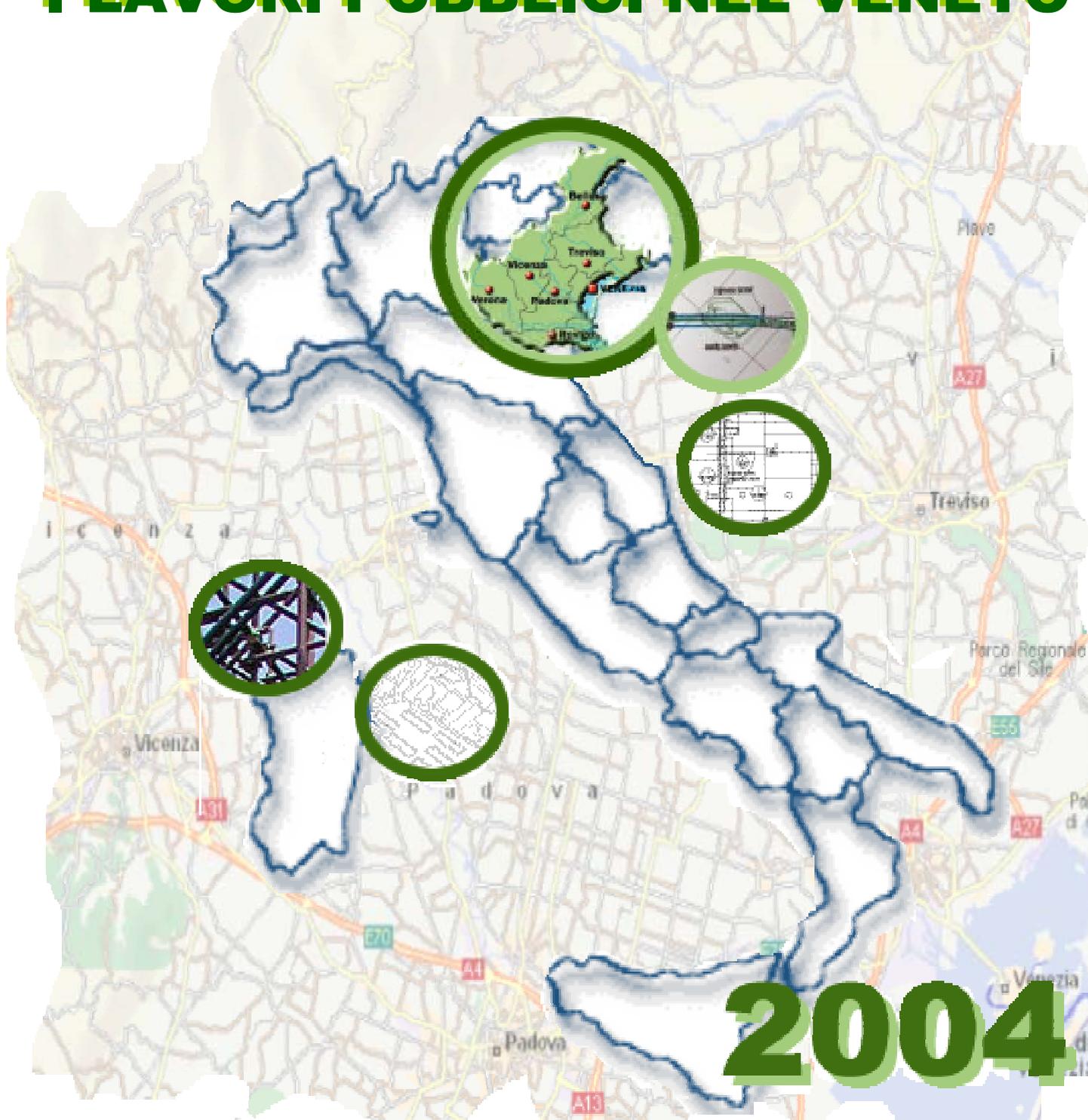


REGIONE DEL VENETO

giunta regionale



I LAVORI PUBBLICI NEL VENETO



ASSESSORATO AI LAVORI PUBBLICI
SEGRETERIA REGIONALE ALL'AMBIENTE E AI LAVORI PUBBLICI
DIREZIONE LAVORI PUBBLICI
OSSERVATORIO REGIONALE DEGLI APPALTI



I LAVORI PUBBLICI NEL VENETO NEL 2004

Il rapporto è stato realizzato da Cresme Ricerche spa con la collaborazione di:

Mariano Carraro

Stefano Talato

Morena Quaresimin

Claudio Grassi

Direzione

Alfredo Martini

Coordinamento

Mercedes Tascedda

Gruppo di lavoro

Sandro Baldazzi

Alfredo Martini

Marta Mieli

Stella Silba

Antonella Stemperini

Mercedes Tascedda

Rita Trinca

Avvertenza

Per quanto riguarda i dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici va tenuto presente che:

- *gli appalti di importo inferiore a 150.000 euro relativi al 2004 risultano carenti delle comunicazioni del 4° trimestre 2004;*
- *gli appalti di importo superiore a 150.000 euro risultano relativamente al 2003 ampiamente incompleti e quindi non confrontabili; relativamente al 2004 carenti delle comunicazioni successive al 31/12/2004;*
- *la voce importo comprende l'importo delle lavorazioni e l'importo per l'attuazione dei piani di sicurezza.*

Indice

1. IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI NEL VENETO NEL 2004: SCENARI ED EFFETTI DELLA LEGGE REGIONALE 27/2003	5
1.1. I segnali contraddittori di un mercato "normale"	5
1.2. Gli effetti della legge regionale 27/2003	8
1.2.1. <i>I servizi di progettazione</i>	8
1.2.2. <i>Il maggiore ricorso alla trattativa privata</i>	8
1.2.3. <i>Gli effetti sul mercato</i>	11
1.2.4. <i>La migliore gestione del processo esecutivo</i>	12
2. L'ANDAMENTO DEL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI IN ITALIA E NEL VENETO	13
2.1. Il mercato dei lavori pubblici in Italia nel 2004	13
2.1.1. <i>L'andamento</i>	13
2.1.2. <i>La dimensione degli appalti</i>	15
2.1.3. <i>Le procedure</i>	18
2.1.4. <i>Mercato tradizionale e mercato nuovo (PPP)</i>	19
2.2. La distribuzione regionale del mercato	22
2.2.1. <i>L'andamento</i>	22
2.2.2. <i>La distribuzione dimensionale</i>	25
2.3. Il mercato dei lavori pubblici in Veneto nel 2004	27
2.3.1. <i>L'andamento</i>	27
2.3.2. <i>Le dimensioni degli appalti</i>	31
2.3.3. <i>Le procedure</i>	33
2.3.4. <i>Mercato tradizionale e mercato nuovo (PPP)</i>	34
2.3.5. <i>Comuni ma non solo</i>	37
2.3.6. <i>Risorse e tipologie di opere</i>	40
2.3.7. <i>Scenari provinciali</i>	44
2.4. Gli esiti a confronto	46
3. I LAVORI AGGIUDICATI NEL 2004	48
3.1. Restringere il campo per vedere meglio	48
3.2. I risultati dell'Osservatorio regionale per il 2004	49
3.2.1. <i>Le fasce d'importo</i>	50
3.2.2. <i>Le procedure di scelta del contraente</i>	51
3.2.3. <i>Le macro categorie di opere</i>	52
3.2.4. <i>Le stazioni appaltanti</i>	54
3.2.5. <i>I mercati provinciali</i>	58
3.3. L'andamento degli appalti pubblici aggiudicati nel periodo 2000-2004	61
3.4. La segmentazione del mercato sopra e sotto i 150.000 euro	66
3.4.1. <i>I lavori pubblici aggiudicati nel 2004, con importo inferiore a 150.000 euro</i>	66
3.4.2. <i>I lavori pubblici aggiudicati nel 2004, con importo superiore a 150.000 euro</i>	77

3.5. Le imprese	86
3.5.1. <i>Un mercato a bassa intensità di scambio</i>	86
3.5.2. <i>Una più contenuta concentrazione del mercato</i>	87
3.5.3. <i>Ribassi e offerte anomale</i>	89
3.6. La gestione del mercato dei lavori pubblici e gli effetti della nuova legge regionale	92
3.6.1. <i>Lavori nei termini, in anticipo e in ritardo</i>	92
3.6.2. <i>Il contenzioso</i>	94
3.6.3. <i>Sospensioni e varianti</i>	95
3.6.4. <i>Uno sguardo ai costi</i>	96
APPENDICE STATISTICA	98

1. IL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI NEL VENETO NEL 2004: SCENARI ED EFFETTI DELLA LEGGE REGIONALE 27/2003

1.1. I segnali contraddittori di un mercato “normale”

La caratteristica degli ultimi anni del mercato dei lavori pubblici nel nostro Paese è stata quella di una costante crescita. Insieme alle nuove costruzioni residenziali, esso ha rappresentato il principale motore dell'edilizia e dell'intera economia.

Più investimenti, aumento della spesa e del valore delle opere poste in gara. Il 2003, in particolare, è stato un anno di accelerazione, di spinta, con una crescita del 45%. Un andamento a cui anche il mercato regionale si è allineato, registrando anzi un ritmo ancora più elevato, 47%.

Una crescita che ha portato nel 2004 a un rafforzamento del valore delle aggiudicazioni, grazie all'affidamento di alcune grandi opere tra le quali il Passante di Mestre. Un mercato in fase realizzativa che rappresenta 2 miliardi e mezzo di euro, contro meno di un miliardo e mezzo del 2003.

Nel 2004 il trend a livello nazionale è proseguito in senso positivo anche se si è assistito ad un rallentamento. Nell'ultimo anno il valore complessivo delle opere poste in gara in Italia si è assestato intorno ai 41 miliardi e 300 milioni, con un aumento in termini assoluti di circa un 16%, rispetto al 2003.

La locomotiva dei lavori pubblici a livello nazionale continua ad andare. Non così nel Veneto, dove nel 2004 l'arresto appare quanto mai brusco. Il valore delle opere messe in gara nella regione è passato, infatti, dagli oltre 2 miliardi e 800 milioni del 2003 a poco più di un miliardo e mezzo, con una riduzione del 45,5%. Quasi la metà del mercato del 2003 è andata perduta.

In termini di posizionamento rispetto alle altre regioni il Veneto vede ridursi drasticamente la propria quota che negli ultimi anni era stata intorno all'8% del totale nazionale. Nel 2004 è solo del 3,7%.

E' una fotografia dalle tinte scure quella che emerge dai dati sul mercato attivato nel 2004, una fotografia dietro la quale vi sono diversi fattori, alcuni che interessano l'attuale congiuntura, altri specifici, propri del "caso veneto".

Il primo elemento riguarda la composizione di questo mercato che nel Veneto è tradizionalmente fatto di un equilibrio tra lavori di maggiori e minori dimensioni. Nei diversi anni questo equilibrio era stato salvaguardato. Nel 2004 sembra venire meno. Se la contrazione riguarda complessivamente tutte le fasce di importo, il calo assume dimensioni più rilevanti alle estremità del mercato. Nessuna grande opera è stata bandita nel Veneto nel 2004 con l'effetto che il valore della fascia di lavori di importo superiore ai 5 milioni di euro si riduce di oltre il 62%. Processo simile per le opere più piccole. Sotto i 150 mila euro la contrazione è leggermente inferiore: 58%. Dimezzato anche il mercato dei lavori della fascia immediatamente superiore, fino ai 300 mila euro.

Come può essere sparito metà del mercato?

I motivi come si è detto sono diversi. Sicuramente va considerato un effetto congiunturale: dopo una forte immissione di risorse, dopo un anno straordinario è evidente che un anno "normale" determina una contrazione.

In questo senso ad incidere maggiormente è la riduzione dell'impegno di investimento delle concessionarie e delle aziende pubbliche, Anas e Ferrovie in testa. Un minor impegno che nel 2004 si aggira intorno al 43% e che si riflette pesantemente sul settore dei trasporti e della mobilità nel breve periodo. Questo ambito di attività, infatti, risulta oggi il più colpito, come nel 2003 era stato il più favorito, con una riduzione del 70% in valore.

Si tratta di una parentesi o di un'inversione di tendenza? La risposta va cercata nelle scelte nazionali, nei nuovi equilibri, nelle priorità che tendono a spostarsi lungo la penisola, sulle scelte strategiche e sulla maggiore o minore attenzione alla manutenzione e alle opere minori.

In secondo luogo sicuramente sui lavori pubblici vengono a pesare la difficoltà finanziaria e le minore risorse soprattutto degli enti locali territoriali. Stretti tra esigenze improrogabili e esigenze di bilancio l'impegno si contrae, ma in modo più contenuto, riducendosi di un quarto rispetto al 2003.

Qui gli effetti si ripercuotono soprattutto sulle opere di carattere sociale, sanità, edilizia scolastica, edilizia pubblica: un segmento di attività che perde il 30% in un anno. E' in questo ambito che si aprono le nuove opportunità della finanza di progetto e dei mercati complessi della riqualificazione e di nuove modalità di gestione della trasformazione del territorio guardando maggiormente alle soluzioni del partenariato pubblico privato. I dati relativi al 2004 evidenziano una crescita della domanda locale in questo senso.

Su questo scenario si inserisce il terzo fattore, di carattere normativo: l'entrata in vigore della nuova legge regionale sui lavori pubblici che in qualche modo contribuisce a ridurre il mercato degli appalti allargando le possibilità da parte delle amministrazioni di ricorrere a procedure negoziate e ristrette semplificate per un maggior numero di opere.

A differenza dei precedenti, in questo caso non si tratta di un intervento o di scelte che tolgono risorse e opportunità, ma di un processo volto a ricollocarle in un mercato diverso e contiguo, anche con effetti, come vedremo, positivi, in grado di creare risparmi così da consentire ulteriori investimenti.

I dati dell'Osservatorio regionale consentono di cogliere molto bene gli effetti della legge in questo senso, così come permettono una serie di riflessioni sul funzionamento degli appalti nella loro fase esecutiva, sul rapporto tra pubblico e privato, sulle modalità di gestione del processo realizzativo.

1.2. Gli effetti della legge regionale 27/2003

L'entrata in vigore della Legge 27 del 2003 *Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche*, costituisce per il mercato veneto dei lavori pubblici un evento importante sotto diversi aspetti.

Gli effetti più significativi dal punto di vista del mercato riguardano la possibilità per le stazioni appaltanti di ampliare il ricorso all'affidamento diretto, sia rispetto alla fase progettuale che a quella esecutiva dei lavori.

La legge si ripromette di rafforzare il rapporto di fiducia tra pubblico e privato, andando ad incidere sui sistemi di appalto locali. In particolare, l'aver facilitato la possibilità del ricorso alla trattativa privata per lavori di importo superiore ai 150.000 euro sta modificando la struttura stessa del mercato regionale, costituendo anche un elemento in grado di orientare le scelte delle amministrazioni in termini di selezione delle opere e del loro dimensionamento.

1.2.1. I servizi di progettazione

Per quanto riguarda i servizi di progettazione la banca dati dell'Osservatorio Regionale non consente di valutare gli eventuali effetti della legge, poiché le informazioni sulla fase progettuale esistono in quanto collegate ad un lavoro aggiudicato. Considerati i tempi che scandiscono la vita di un appalto dalla progettazione all'affidamento si ritrovano dati significativi fino al 2003. Sugli effetti della legge, pertanto, una prima valutazione potrà essere fatta a partire dal prossimo anno. Va altresì segnalato che la tendenza riscontrata tra il 2000 e il 2003 per gli affidamenti esterni fiduciari, registra un calo nell'ultimo anno del 14%, determinato da una diminuzione per tutte le fasce di importo superiore ai 40.000 euro. L'unica fascia che registra un andamento positivo è quella relativa a importi inferiori a questa soglia, con un 28,7% in più.

1.2.2. Il maggiore ricorso alla trattativa privata

L'andamento della trattativa privata costituisce un po' la "cartina di tornasole" per valutare se la legge sta producendo i risultati che si è prefissata. Una sua crescita generalizzata confermerebbe da un lato l'adesione e il consenso delle amministrazioni pubbliche all'impostazione della nuova normativa, dall'altro il raggiungimento degli obiettivi.

Rispetto a questo secondo aspetto appare particolarmente importante verificare la crescita delle procedure negoziate per quanto riguarda i lavori di importo superiore ai 150.000 euro.

Vale allora la pena di riepilogare rapidamente quanto accaduto nel 2004 da questo punto di vista. Complessivamente nell'ultimo anno, indipendentemente dalla dimensione del lavoro, si è ricorso alla procedura negoziata nel 69% per cento degli interventi.

Si è trattato soprattutto di appalti piccoli come sta a dimostrare la quota ad essa imputata in valore, solo il 20%. La segmentazione dimensionale consente di rilevare come al di sotto dei 150.000 euro la quota degli interventi con procedura negoziata raggiunga il 90%, per una quota non di molto inferiore in termini di valore, 83%. Questa quota, nel 2000, era inferiore al 60%.

Relativamente agli appalti di importo superiore ai 150.000 euro, dove è andata ad intervenire la nuova legge regionale, la crescita della trattativa privata assume una dimensione straordinaria. Nel 2000 a questa procedura si era ricorsi nel 14% dei casi. Cinque anni dopo la quota supera il 30%.

Il ricorso alla trattativa privata viene estremamente facilitato per quanto riguarda la fascia di lavori di importo fino ai 300.000 euro. E stando ai dati dell'Osservatorio, potremmo dire, le amministrazioni non hanno perso l'occasione. Se, infatti, nel 2000 si era ricorsi a questa procedura nel 25% dei casi per affidare i lavori tra 150.000 e 300.000 euro, e due anni dopo era scesa al 22%, nel 2004 la quota è più che raddoppiata, avvicinandosi al 55% del totale degli interventi registrati.

Tabella 1.1. - Appalti di opere pubbliche di importo compreso tra 150.000 e 300.000 euro aggiudicati in Veneto per procedura - Composizione %

	2000		2002		2004	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Pubblico incanto	55,7	57,3	67,5	68,9	36,9	37,7
Licitazione privata	10,2	10,1	5,3	5,3	1,4	1,3
Licitazione privata semplificata	7,2	7,3	9,1	8,7	5,8	5,6
Appalto concorso	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2
Trattativa privata	25,7	24,1	17,0	16,0	54,7	54,3
Non significativo	1,2	1,2	0,9	0,8	1,0	0,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

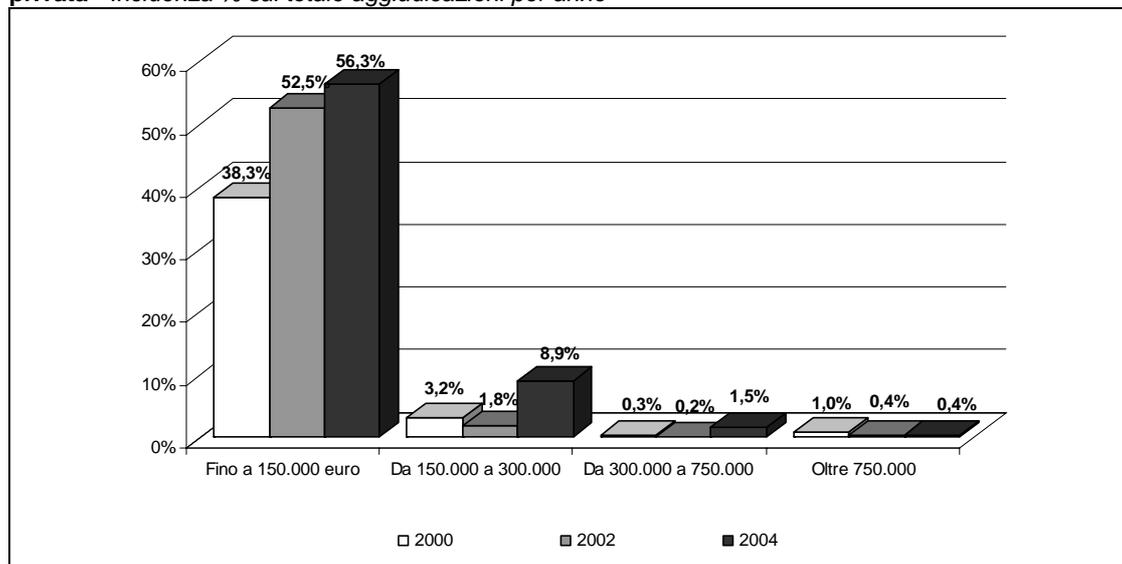
Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

La legge consente di ampliare il ricorso alla procedura negoziata fino a 750.000 euro in alcuni casi previsti all'articolo 33 (b), quali ad esempio l'utilizzo di risorse disponibili per ribassi ed economie o a fronte di una complementarietà delle opere in affidamento.

Anche in questo caso i dati dell'Osservatorio confermano l'incidenza positiva della legge. La quota di ricorso alla trattativa privata si allarga da un 3% degli interventi registrati nel 2000 (ridottasi al 2 nel 2002) al 13% del 2004, anno di entrata in vigore della nuova legge regionale.

Rispetto al valore totale del mercato della trattativa privata gli effetti della legge stanno determinando una crescita progressiva della quota relativa ai lavori di dimensioni maggiori. Dal grafico seguente emerge con chiarezza sia l'effetto espansivo determinatosi nel 2004, sia la concentrazione della crescita anche dimensionale del mercato relativamente ai lavori compresi tra i 150 e i 300 mila euro.

Grafico 1.1. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto con la procedura della trattativa privata - Incidenza % sul totale aggiudicazioni per anno



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Nella spinta verso una maggiore articolazione delle procedure di affidamento qualitativo la legge allarga le possibilità del ricorso anche alla licitazione privata semplificata portando la soglia al milione di euro.

Nel corso del 2004 l'opportunità viene recepita dal mercato così da ampliarne la quota dal marginale 1,4% del 2000 ad oltre l'8% del 2004.

Tabella 1.2. - Appalti di opere pubbliche di importo compreso tra 750.000 e 1.00.000 euro aggiudicati in Veneto per procedura - Composizione %

	2000		2004	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Pubblico incanto	82,6	83,0	87,1	88,1
Licitazione privata	13,0	12,7	-	-
Licitazione privata semplificata	-	-	8,1	7,0
Appalto concorso	-	-	-	-
Trattativa privata	2,9	3,1	-	-
Non significativo	-	-	4,8	4,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

1.2.3. Gli effetti sul mercato

Il successo della legge va individuato nella consapevolezza da parte delle amministrazioni che la trattativa privata è un sistema che consente loro di contenere i costi e di gestire l'affidamento secondo criteri di fiducia, due fattori che spingono a privilegiare questo sistema di affidamento.

Le nuove possibilità finiscono così con determinare alcune modifiche nel modo stesso di selezionare e di porre in gara le singole opere, venendo ad incidere sulla struttura del mercato.

Di fronte ai limiti precedenti, si ricorreva allo smembramento di opere di importo superiore ai 150 mila euro, per contenerli sotto la soglia e poter affidarne la realizzazione con procedura negoziata. E l'effetto era ed è stato un aumento del numero dei piccoli appalti.

Con la nuova legge il processo si inverte. Si assiste ad un riaccorpamento delle opere e a un aumento dimensionale dei lavori.

In questo modo si spiegano anche la forte contrazione soprattutto degli appalti di piccola dimensione e la tenuta di quelli oltre i 150.000 euro.

Sul processo non va altresì sottovalutata la riduzione delle risorse che spingerà a una maggiore selezione. L'allargamento delle possibilità di ricorso alla trattativa privata verso lavori di importo maggiore consentirà di ridurre i costi legati alla gestione degli appalti e ad aumentare le risorse da investire sulle opere, alzando il valore del mercato.

Un secondo effetto da considerare riguarda il rapporto tra le diverse procedure all'interno delle fasce di mercato. Il ricorso a procedure fiduciarie e ristrette seleziona le imprese e spinge tutte le altre verso un mercato a procedura libera che di conseguenza tende a restringersi, aumentando la competizione relativa. L'effetto è oggi già presente nei dati dell'Osservatorio là dove si evidenzia la crescita del numero di gare nelle fasce dove è particolarmente alta o addirittura massima la partecipazione.

Nel 2000, infatti, le opere con più di cento offerte erano meno del 2%, nel 2004 rappresentano poco meno del 4%. In crescita anche la fascia tra le 50 e le 100 imprese in gara passata dal 7 al 10% del totale.

1.2.4. La migliore gestione del processo esecutivo

Dai dati dell'Osservatorio scaturisce anche un altro elemento che va sottolineato, anche se non è direttamente collegato alla nuova normativa regionale sui lavori pubblici e che si inserisce all'interno di un processo di razionalizzazione auspicato. L'insieme dei dati su tempi, scostamenti e costi sembra, infatti, evidenziare una certa crescita qualitativa del sistema costruttivo pubblico.

Dal Rapporto, infatti, emerge una maggiore capacità di controllo del procedimento esecutivo che ne riduce sprechi e costi e allo stesso tempo costituisce un indicatore sia di una maggiore competenza gestionale, che appare oggi come il vero valore aggiunto, sia di un migliore rapporto tra pubblico e privato, in grado di dare risultati in termini di maggiore efficienza e, di conseguenza, vantaggi per l'intera collettività.

2. L'ANDAMENTO DEL MERCATO DEI LAVORI PUBBLICI IN ITALIA E NEL VENETO

2.1. Il mercato dei lavori pubblici in Italia nel 2004

2.1.1. L'andamento

L'analisi di dettaglio sulle principali caratteristiche del mercato dei lavori pubblici nel 2004, si inserisce in un contesto di lungo periodo durante il quale il mercato si è trasformato.

Nell'ultimo triennio il mercato è rappresentato da più di 100 mila opere pubbliche e da una cifra d'affari che supera i 100 miliardi euro. In media le gare promosse ogni anno sono state quasi 34.000 e il relativo valore ha quasi raggiunto i 34 miliardi, pari ad un importo medio per opera di circa 1 milione. Vediamo quale è stata l'evoluzione che ha prodotto questi risultati.

Tabella 2.1. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia - Numero, importo e importo medio dei bandi pubblicati nel periodo 2002-2004

	Valori assoluti				Variazioni %		
	TOTALE	di cui con importo segnalato		TOTALE	di cui con importo segnalato		
		Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio
2002	35.475	33.927	24.643.005.684	726.354			
2003	34.897	33.242	35.639.469.841	1.072.122	-1,6	-2,0	44,6
2004	31.059	29.217	41.277.433.834	1.412.788	-11,0	-12,1	15,8
Totale	101.431	96.386	101.559.909.359	1.053.679			
Media annua	33.810	32.129	33.853.303.120				

Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

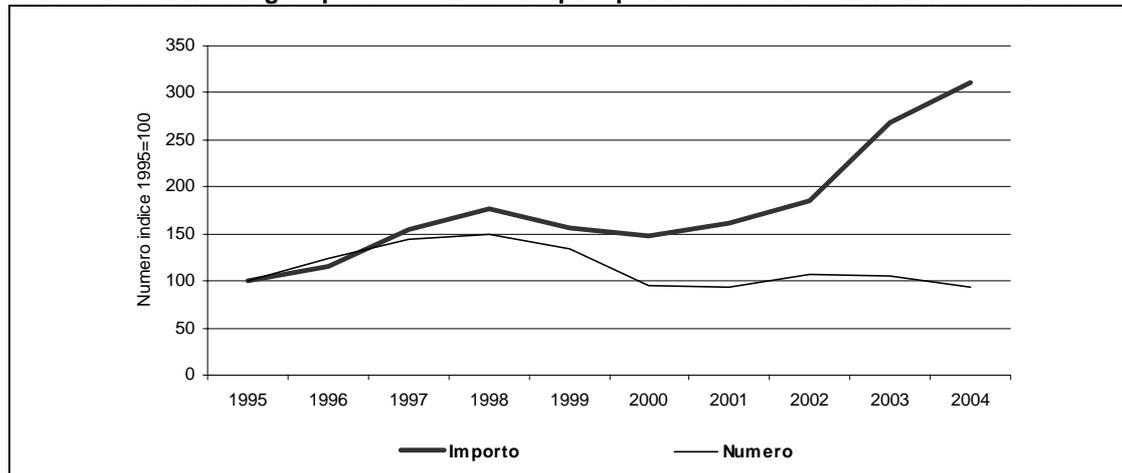
Dal 2001 la cifra d'affari messa in gioco è cresciuta in maniera significativa, il numero ha seguito un andamento più incostante, ma secondo una tendenza al ridimensionamento, e l'importo medio delle opere pubbliche italiane è di conseguenza aumentato.

Il valore appaltato era di 21,4 miliardi nel 2001, è passato a 24,6 nel 2002 e poi dal 2003 ha registrato un passaggio di scala, con i 35,6 miliardi che sono diventati 41 nell'ultimo anno. Nell'arco di quattro anni la capacità di spesa è così raddoppiata, e spostando lo sguardo ancora più indietro, lo scarto dimensionale è evidente. Se dividiamo il periodo di riferimento in due quinquenni divisi dal 2000, nel primo si concentrano anni che hanno determinato una spesa media di 19 miliardi, mentre in quello più recente che si chiude con il 2004, il valore medio annuo si attesta su 29 miliardi, a partire dai 19,7 del 2000 fino al valore record del 2004.

Nello stesso tempo il numero di opportunità ha seguito un trend più variabile, ma anche in questo caso l'anno 2000 ha segnato il passaggio ad un nuovo ciclo: lo scarto è stato da un numero medio di 43.000 opere all'anno, a 33.000, passando dalle 31.000 del 2000 e 2001, ad anni un po' più prolifici come il 2002 e il 2003, per poi ritornare su uno standard più contenuto nel 2004 (31.059 opere). Da segnalare come gli anni più positivi in termini numerici di questo secondo quinquennio, rimangono molto lontani dalle cifre che hanno sfiorato le 50.000 unità nel 1997 e 1998.

La migliore rappresentazione grafica dell'andamento del numero delle opere e del loro importo nel decennio è quella sintetizzata nell'immagine di una forbice che, a partire dal 2000, diventa sempre più ampia.

Grafico 2.1. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia - IL TREND 1995-2004



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

Al centro si colloca la variabilità dell'importo medio. Un'opera pubblica valeva meno di 500 mila euro fino al 1999, supera le 600 mila dall'anno 2000, e poi a partire da quell'anno continua a crescere: vale 627 mila euro nel 2000, 690 nel 2001 e nel 2002, fino a superare il milione. Nel 2004 un intervento oggetto di gara vale 1,4 milioni, cioè il doppio di quanto valeva 5 anni prima.

Il senso della trasformazione in atto è così sintetizzabile: si riducono le opportunità mentre aumentano le dimensioni medie su cui si gioca la competizione.

Vediamo nel dettaglio i risultati dell'ultimo anno.

La fotografia che emerge leggendo i dati sugli appalti pubblicati nel 2004 è rappresentativa di un fenomeno in atto già dal 2003, ma con differente intensità: gli interventi promossi sono stati 31.059, che significano una nuova e più evidente contrazione numerica (-11%), mentre la spesa complessiva è cresciuta "solo" del 16%, contro il +47% dell'anno precedente.

Per quanto riguarda il numero, la flessione ha segnato tutto il periodo tra il mese di aprile fino a ottobre, quando si è innescata una inversione di tendenza, che però non ha mai portato a raggiungere quota 2.800 interventi, attestandosi su una media mensile di 2.600 contro i quasi 3.000 del biennio precedente. Appare dunque lecito domandarsi se non siano i primi segnali di crisi per la domanda ordinaria.

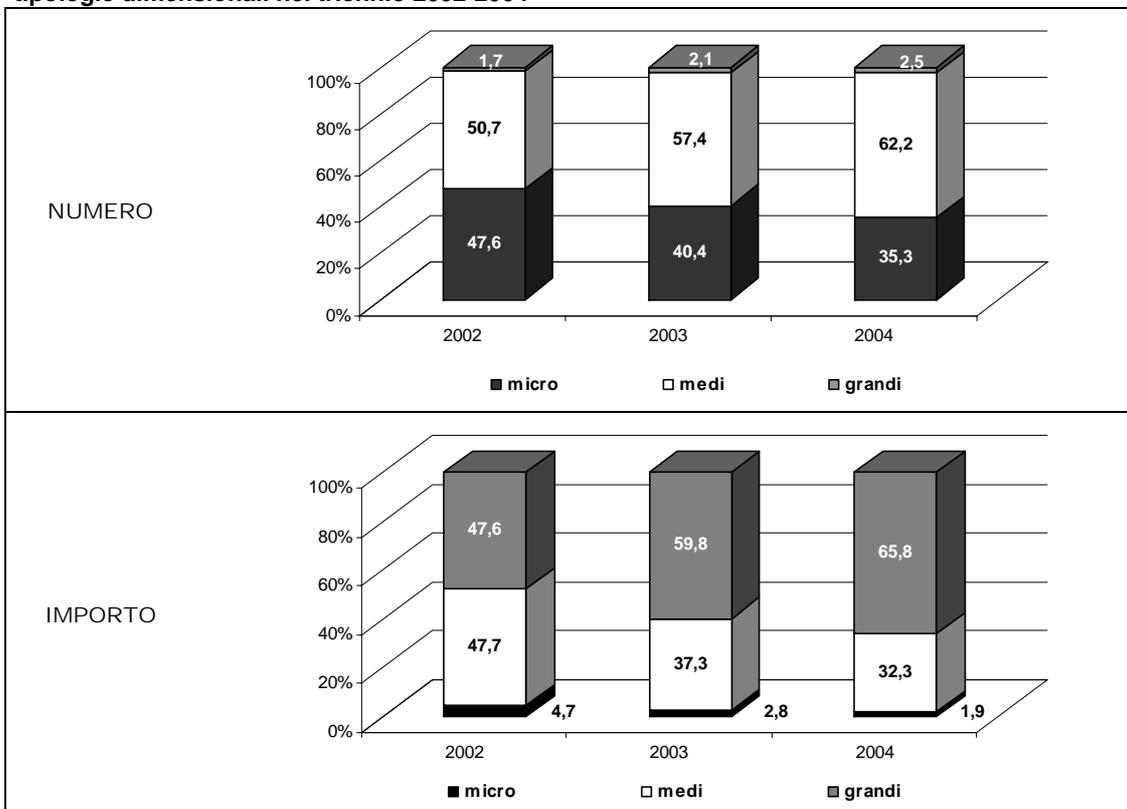
Sul fronte della spesa, puntualizziamo come la crescita più contenuta rispetto a quella registrata nel 2003 trova origine nel valore già molto alto totalizzato quell'anno (36 miliardi). In termini assoluti infatti il 2004 segna il valore più alto mai raggiunto nella storia degli appalti pubblici dal 1995 a oggi, e anche le maggiori dimensioni medie di un'opera pubblica (1,4 milioni).

2.1.2. La dimensione degli appalti

Alla luce delle dinamiche in atto, è possibile, ma soprattutto utile, segmentare il mercato in tre fasce dimensionali rappresentative di realtà molto differenti: la classe dei grandi lavori dove si concentrano interventi strategici di dimensione media superiore a 5 milioni; i tagli medi, cioè le numerosissime opere di importo compreso tra 150 mila euro e 5 milioni; infine i micro interventi che non superano la soglia dei 150 mila euro, tipologia in cui si concentra soprattutto l'attività di manutenzione ordinaria di competenza dei municipi.

Le tre tipologie hanno seguito una diversa evoluzione negli ultimissimi anni, e in generale si assiste ad un progressivo consolidamento dei più grandi. Nel 2002 pesavano il 48% sulla spesa complessiva, nel 2004 arrivano a rappresentare il 66%. In crescita anche l'incidenza del numero; e seppure lo scarto sia molto contenuto (dall'1,7% del 2002 al 2,5% del 2004, passando per il 2,1% del 2003), il risultato è significativo di un comportamento che sta delineando il mercato.

Grafico 2.2. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia - Incidenza delle varie tipologie dimensionali nel triennio 2002-2004



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

Per quanto riguarda la classe dei grandi, complessivamente i bandi di gara pubblicati per opere di importo superiore a 5 milioni di euro sono stati 728 per un volume d'affari di 27 miliardi di euro, che rappresentano, come si è detto, il 66% del mercato complessivo degli appalti di lavori pubblici. In termini di dinamica hanno registrato una crescita molto significativa della spesa (+27%) a fronte di una sostanziale tenuta del numero (+3%).

Questa tipologia di opere è responsabile dei valori record raggiunti nel corso dell'anno: per ben tre volte è stata superata la soglia dei 5 miliardi quale valore mensile messo in gara, e ad aprile con 7 miliardi di euro è stato raggiunto il record annuo. Questo valore eccezionale è da ricondurre principalmente all'avvio della gara per la realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina che, come noto, vale 4,4 miliardi di euro e che condiziona tutte le statistiche. Infatti al netto di questo valore la spesa dell'anno appena concluso avrebbe confermato lo stesso livello del 2003.

Meno suscettibile a condizionamenti derivanti da singole gare record in grado di modificare lo scenario, è il dato sul numero da cui emerge un'informazione interessante. Infatti la tenuta del numero di grandi opere rispetto a un anno fa, trova origine nell'ottimo andamento dei tagli più contenuti tra i grandi: le opere comprese tra 10 e 15 milioni crescono del 15% e quelle tra 5 e 10 milioni del 5%, contro una contrazione numerica delle maxi (sopra i 15 milioni), scese da 246 a 225.

Passando alla classe più ampia, qui si sono concentrati nel 2004 18.168 interventi di importo compreso tra 150 mila euro e 5 milioni, pari ad un valore complessivo di 13,3 miliardi. Si tratta di un universo di opere che in media vale 733 mila euro, e che rappresenta la quota principale del mercato in termini di unità. Inoltre il peso è andato rafforzandosi dal 2002 a oggi, passando dal 51 al 62%. In termini di cifra d'affari invece si è fatto sentire l'effetto attrazione delle grandi opere, che ha "sottratto" al segmento 15 punti percentuali nell'arco di un triennio: dal 48% del 2002 si è scesi al 32% dell'ultimo anno.

Malgrado il ridimensionamento in atto, la classe mantiene ancora una sostanziale stabilità del valore, mentre il numero registra una lieve flessione del 5%, che è da attribuire ai tagli che più si avvicinano alla classe più sofferente del mercato. Infatti le opere piccole che non superano i 500 mila euro (ma superiori alla soglia dei 150 mila), hanno perso nell'anno circa 10 punti percentuali sia sul fronte del numero che su quello del valore. Tolta questa classe il resto del grande cuore dei lavori pubblici continua ad esprimere la stessa domanda dello scorso e positivo anno 2003. Questo è un dato importante, perché si sta parlando del segmento che rappresenta la situazione "normale" del mercato nazionale, la "vera" domanda, depurata dai risultati eccezionali dei mega lavori, e dal fenomeno della fidelizzazione che più si riscontra quando i tagli diventano micro. Quindi più aderente alla domanda e meno suscettibile alle variazioni derivanti da manovre straordinarie.

Infine la classe delle micro opere (sotto i 150 mila euro) è quella che presenta la maggiore flessione. Nell'anno sono state 10.320 per un valore di 798 milioni, corrispondenti ad un importo medio per opera di 77 mila euro. In termini di dinamica lo scarto sul 2003 è significativo e superiore al 20% sia del numero che dell'importo. Evidente è anche il ridimensionamento del peso di questa classe sul mercato: tra il 2002 e il 2004 ha perso 12 punti in termini di rappresentatività numerica (dal 48 al 35%), e quasi 3 per valore (dal 4,7 all'1,9%). Si tratta di un fenomeno che in parte va attribuito alla contrazione delle risorse degli enti locali territoriali, ma anche al fatto che, per effetto delle maggiori possibilità offerte a

livello di legislazione regionale di un allargamento dell'affidamento diretto, una quota sempre maggiore di appalti sfugge all'analisi condotta sui bandi di gara pubblicati.

In sostanza il mercato si divide tra i grandi, che vivono un periodo davvero felice per effetto della concentrazione di risorse, oltre che di attenzione, sulle grandi opere strategiche; i piccolissimi che risultano in parte paralizzati dal taglio di trasferimenti ma anche per motivi non necessariamente finanziari, ascrivibili principalmente al diffondersi e all'ampliarsi del ricorso ad affidamenti con limitata pubblicità, quali la trattativa privata o la licitazione privata semplificata; infine il "cuore" del mercato, quello normale, più aderente alla realtà e quindi meno variabile.

2.1.3. Le procedure

Il processo di trasformazione in atto nel mercato delle opere pubbliche ha avuto un impatto sulle diverse procedure che i vari committenti hanno a disposizione per individuare l'esecutore di un'opera.

In primo luogo osserviamo come la procedura privilegiata sia in genere quella aperta, ma si notano alcune differenze nel corso degli anni più recenti. Infatti mentre rimane stabile sull'83% la quota del numero, il valore corrispondente registra un progressivo contenimento: dal 56% del 2002 arriva al 45% nel 2004. Questo perché la procedura aperta si applica, per sua natura, a opere di taglio medio più contenuto, e in un mercato dominato da grandi e complesse operazioni infrastrutturali, una quota maggiore si sposta verso le procedure ristrette.

In ogni caso la tendenza al "gigantismo" si fa sentire anche nell'universo delle procedure aperte: su 29.257 pubblici incanti del 2002, l'importo si era attestato in media su 477 mila euro, nel 2004 i 25.786 interventi affidati con procedura aperta hanno un importo medio di 726 mila.

Di riflesso sta aumentando la quota di cifra d'affari affidata per via "ristretta": nel 2002 rappresentava il 34% del valore messo in gara (che corrisponde al 9% delle opportunità), nel 2004 arriva al 47% (per solo l'8% del numero). Quote molto elevate e concentrate in un numero esiguo di opere, pari a 3.229 nel 2002, 2.878 nel 2003 fino alle 2.358 del 2004.

Molto più alto, rispetto ai pubblici incanti, l'importo medio delle licitazioni private: 2,7 milioni nel 2002, 5,4 nel 2003 fino a 8,7 nell'ultimo anno.

Anche in questo caso, al pari di tutte le statistiche dell'anno, il dato risente dell'effetto Ponte. Al netto dei 4,4 miliardi infatti la situazione tornerebbe a vantaggio delle procedure aperte, ma l'importo medio delle procedure ristrette rimarrebbe molto alto (6,7 milioni) e comunque in crescita rispetto ai due anni precedenti.

In termini di dinamica la situazione generale si riflette in entrambe le procedure principali, che rispetto al 2003 registrano una flessione sia del numero che dell'importo, a fronte, come già accennato, di una crescita del taglio medio.

Molto significativo è che, all'interno delle procedure ristrette, si è registrato un incremento numerico della concessione di costruzione gestione, sia nella forma tradizionale che in quella introdotta e disciplinata dall'articolo 37 quater della legge 109/94. Infatti in un mercato segnato da una flessione numerica diffusa a tutti i livelli generata da una carenza di risorse per la domanda ordinaria, il ricorso alla procedura che combina attività progettuale, costruttiva e gestionale e che coinvolge capitale privato, è aumentato sia nel 2003 che nel 2004. Come vedremo di seguito, si tratta di due delle diverse formule per coinvolgere capitale privato nel processo di realizzazione di opere pubbliche, e che rappresentano un fenomeno di particolare interesse caratterizzato da un dinamismo molto significativo.

2.1.4. Mercato tradizionale e mercato nuovo (PPP)

L'affermazione della cultura del PPP nel nostro Paese è strettamente collegata alla crescente domanda di infrastrutture e servizi da parte dei cittadini e delle imprese, alla significativa riduzione delle risorse pubbliche, e a una serie di operazioni finalizzate al sostegno degli operatori pubblici e privati verso l'utilizzo di queste nuove forme di affidamento.

Complessivamente, in Italia, secondo i dati resi disponibili dall'Osservatorio Nazionale sul Project Financing¹ nel 2004 vengono superati i valori record del 2003: 1.647 iniziative per un valore di 12,7 miliardi contro 1.094 iniziative per un volume d'affari di 8,3 miliardi. In generale il confronto con gli anni precedenti indica un trend di continua crescita. Si parla di un ritmo di crescita più contenuto rispetto al 2003 ma sempre significativo: cresce del 51% il numero delle iniziative (+89% nel 2003), del 52% l'investimento (+154%) e del 7% la dimensione media (+18%). In termini di cifra d'affari sale al 31% la quota "potenziale", considerando quindi gli avvisi per la selezione delle proposte (PF1), sull'intero mercato delle opere pubbliche (23% nel 2003), mentre rimane pressoché stabile intorno al 14% la quota "reale", cioè quella al netto degli avvisi di PF1.

Tabella 2.2. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia - Incidenza delle gare di partenariato pubblico privato - Valori assoluti

		2002			2003			2004		
		Numero	Importo (milioni)	Importo medio	Numero	Importo (milioni)	Importo medio	Numero	Importo (milioni)	Importo medio
Totale OOPP	A	35.475	24.643	726.354	34.897	35.639	1.072.122	31.059	41.277	1.412.788
Di cui Gare di PPP	B	355	1.648	7.848.055	561	4.981	13.952.323	944	5.453	11.337.146
Avvisi di PF1	C	224	1.638	12.601.221	533	3.366	8.927.967	703	7.246	12.847.345
Totale PPP	B+C	579	3.286	9.665.442	1.094	8.347	11.371.693	1.647	12.699	12.152.220
Totale OOPP + PF1	A+C	35.699	26.281	772.498	35.430	39.005	1.167.894	31.762	48.523	1.652.927
Rapporto										
Gare PPP/OOPP	B/A	1,0	6,7		1,6	14,0		3,0	13,2	
Incidenza PF1/PPP	C/B	38,7	49,8		48,7	40,3		42,7	57,1	

Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

Questi risultati dimostrano che il partenariato pubblico privato rappresenta una realtà importante nel processo di infrastrutturazione del Paese ed è diventato quanto mai necessario per la realizzazione delle grandi reti di trasporto, energetiche e delle telecomunicazioni transeuropee (TEN). Una conferma arriva dall'interesse manifestato dalla Legge Obiettivo che sollecita la presentazione di proposte private per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

¹ Si tratta di un sistema informativo e di monitoraggio degli avvisi di gara sull'intero panorama del PPP, oggi sempre più diversificato e ampio, promosso dal Ministero dell'Economia, dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto del CIPE, da Unioncamere e dalla Camera di Commercio di Roma e realizzato da AeT - Ambiente e Territorio, Azienda Speciale della CCIAA di Roma, in collaborazione con CRESME e Tecnocons. Oggetto dell'Osservatorio sono le procedure previste dall'articolo 37 bis della legge 109 del 1994, le concessioni regolamentate dall'articolo 19 della medesima legge, le altre concessioni ai sensi dei D.Lgs. 157/95, 158/95 e 164/00, e infine le altre procedure adottate per la realizzazione di programmi complessi di trasformazione urbana, per l'individuazione del socio privato per la creazione di società miste volte principalmente alla realizzazione e gestione di servizi pubblici integrati, o per l'individuazione di uno sponsor per l'esecuzione di lavori di restauro di monumenti o per l'arredo urbano, tra le più ricorrenti.

In generale negli ultimi 3 anni questo mercato si è caratterizzato per:

- una moltiplicazione dei ricorsi al PF art. 37 bis come strumento di iniziativa privata per la realizzazione di opere pubbliche;
- un processo di crescita delle opere poste in gara ricorrendo alla finanza di progetto, nel segno di una sperimentazione più consolidata;
- il parallelo aumento del ricorso alla concessione, non soltanto nella formula classica della costruzione e gestione;
- l'ampliamento di nuove procedure di collaborazione tra pubblico e privato soprattutto riguardanti la riqualificazione e la trasformazione urbana (sponsorizzazione e contratti di quartiere).

□ *L'evoluzione del PF*

Nel 2004 le opere da realizzare con la procedura della finanza di progetto salgono a quota 841 per un investimento complessivo di oltre 8,4 miliardi. L'84% del numero è da ricondurre a opere in cerca di proposte da parte di soggetti privati. Si tratta di 703 iniziative, un numero in crescita rispetto al 2003 del 32%, per un investimento complessivo che supera i 7 miliardi, un valore più che raddoppiato (+115%), e una dimensione media di 13 milioni di euro, era di 9 milioni nel 2003.

Il ricorso al PF riguarda tutte le dimensioni degli interventi, ma la maggiore concentrazione (74% degli interventi di importo noto) riguarda i tagli medio-piccoli, al di sotto dei 5 milioni di euro, cioè la domanda "normale". La fascia intermedia (da 5 a 50 milioni) totalizza 136 avvisi (24%), i tagli maxi chiudono l'anno eguagliando il numero totalizzato nel 2003 (13), infine si attestano a quota 140 gli avvisi privi di indicazioni sul valore dell'investimento (16 in meno rispetto al 2003). La fotografia dei settori di attività mostra una significativa concentrazione numerica nei settori: parcheggi (18%), impianti sportivi (17%) e poi, con evidente distacco, le reti (10%) e i cimiteri (9%). Il confronto con il 2003 evidenzia complessivamente delle dinamiche positive, gli unici settori in calo risultano i trasporti, l'edilizia scolastica e l'igiene urbana. In termini di volume di investimenti la leadership va ai trasporti con 3,8 milioni, un valore che supera di 3 volte quanto totalizzato nel 2003.

Una caratteristica dell'attuale fase di sperimentazione del Project Financing nel nostro Paese riguarda l'abbondanza di richieste da parte soprattutto dei Comuni per l'individuazione di progetti e di promotori in grado di rispondere ad una crescente esigenza di opere che senza il contributo dei privati risulta impossibile realizzare. L'altra faccia della medaglia è rappresentata dal numero decisamente più contenuto di progetti approdati alla seconda fase.

Nel 2004 i progetti che hanno superato la prima selezione e sono arrivati alla gara a licitazione privata sono stati 138 per un volume d'affari complessivo di 1,1 miliardi, che corrispondono a 39 gare in più e 63 milioni in meno rispetto al 2003.

□ *Le altre forme di collaborazione tra pubblico e privato*

Il trend positivo coinvolge anche tutte le altre forme di collaborazione pubblico privato. Per quanto riguarda la concessione di costruzione e gestione *“tradizionale”* cresce il numero (+96%) ma cala il valore complessivo delle opere poste in gara (-58%) e la dimensione media (-67%). La caduta del valore non deve far pensare ad un insuccesso della procedura, ma deriva dall'assenza di maxi opere del taglio della Asti-Cuneo, gara da 1,8 miliardi che ha condizionato tutte le statistiche del 2003. Al netto di tale valore la contrazione sarebbe limitata al 3%.

Resta invece alto il ricorso ad altre forme concessorie che totalizzano 345 gare (+58%) per un importo che lievita fino a 2,4 miliardi (era poco meno di 1 miliardo nel 2003), valori che vengono superati solo dagli avvisi di preselezione, per effetto delle numerose gare per la riorganizzazione del servizio di gestione degli impianti pubblicitari, dal lato del numero, e delle ingenti risorse necessarie per la riorganizzazione del servizio idrico nelle regioni del Mezzogiorno, dal lato della spesa.

Di grande interesse anche le gare classificate come altre procedure, che dietro un valore dei contratti *“negato”* sul bando di gara, nascondono un potenziale economico da non sottovalutare. Quest'ultimo mercato risulta animato principalmente da gare per la costituzione di società miste per offrire servizi pubblici di qualità, per la realizzazione di programmi complessi di riqualificazione urbana oltre a micro gare per lo sponsor di interventi di manutenzione degli spazi verdi urbani.

2.2. La distribuzione regionale del mercato

2.2.1. L'andamento

Dall'andamento territoriale non può non colpire come, nell'ultimo triennio il mezzogiorno abbia superato per valore le regioni del nord. Tra il 2002 e il 2004 la situazione si è infatti ribaltata: nell'ultimo anno il 48% del valore per opere da realizzare si concentra al sud, esattamente la quota che nel 2002 spettava al nord, scesa nell'anno al 34%, e poi il rimanente 17% al centro. Complice di questo risultato, che forse un po' casualmente

consente di raggiungere in pieno quello che era uno degli obiettivi del programma infrastrutturale del Governo (far lievitare la spesa proprio al sud), il Ponte sullo Stretto di Messina, ma non solo. Infatti nel corso del 2004 sono stati mandati in gara gli avvisi per affidare i servizi idrici integrati in alcune province siciliane (solo Palermo vale 1,2 miliardi), che hanno così contribuito in maniera determinante a concentrare in due sole regioni la spesa più alta delle 5 macro aree geografiche (quasi 11 miliardi).

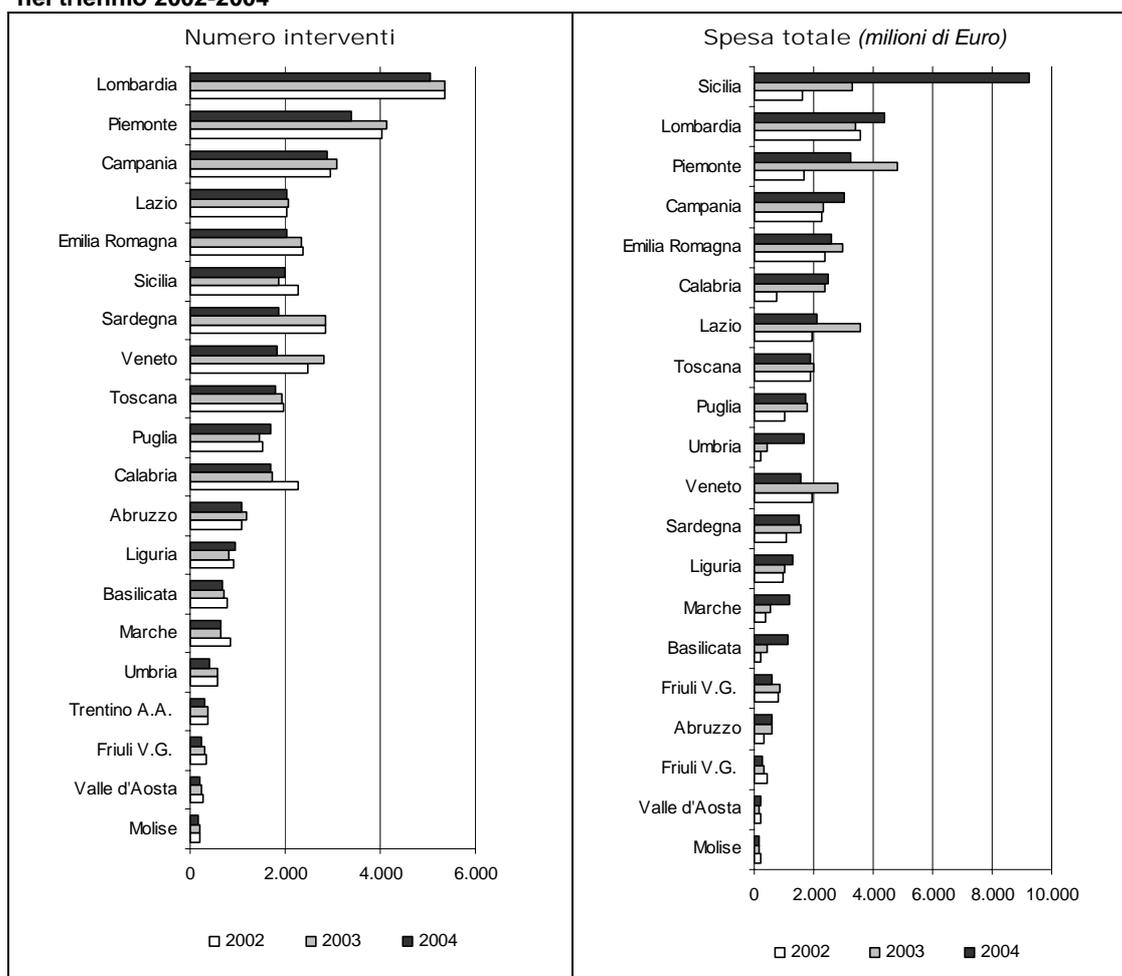
Accanto a questo incremento vertiginoso delle opportunità messe in gara nelle due isole maggiori, fenomeno da considerarsi eccezionale ma che comunque si colloca in uno scenario di crescita già evidente nel 2003 quando è stata appaltata una spesa doppia rispetto al 2002, si segnala la stessa tendenza per le regioni del sud che hanno visto crescere il valore complessivo da 4,8 miliardi del 2002 a 7,6 nel 2003 fino ai 9 miliardi dell'ultimo anno. In questo caso si sono fatti sentire gli effetti di 4 general contractor dell'Anas per la Salerno-Reggio Calabria e la 106 Jonica, per un importo complessivo che supera i 2 miliardi. Fuori dalla norma anche il livello della domanda espressa dal centro: salita da 4,4 miliardi a 6,9, un valore superiore a quella del nord est, per effetto ancora una volta di due maxi gare in cerca di general contractor per la realizzazione del quadrilatero Marche-Umbria (1,9 miliardi). Il nord est arretra dietro lo sprint del centro, ma anche il nord ovest perde il primato detenuto nel 2002 e 2003 nella classifica del valore messo in cantiere. La situazione cambia drasticamente sul fronte del numero: il nord ovest vede persino aumentare la concentrazione di opere nelle sue regioni (dal 30% del 2002 al 31% dell'ultimo anno), a fronte di una minore incidenza del nord est (dal 16 al 14%) e delle isole (dal 14 a 12%). Stabile il centro (intorno al 15%) e in leggero recupero il sud (dal 25 al 26%).

Come detto il nord est arretra, ma è bene sottolineare come la sua flessione sia stata la più forte delle cinque macro aree: in un anno ha perso il 24% intermini di numero e il 28% sul fronte della spesa complessiva, e conseguentemente il peso dell'area sul totale è sceso di 3 punti per numero di opere (dal 17 al 14%) e di 8 per spesa appaltata (dal 20 al 12%).

Passando all'analisi delle singole regioni, la Sicilia è quella che nel triennio concentra il maggiore potenziale di spesa (14 miliardi, pari al 14% della spesa nazionale), da attribuire al dato eccezionale dell'ultimo anno concluso con un valore superiore a quasi il doppio di quello appaltato nel biennio 2002-2003.

Al secondo posto la Lombardia, che manifesta un comportamento assai più stabile, con una spesa che oscilla tra i 3,6 miliardi del 2002 e i 4,4 del 2004, significativa di un mercato consistente, non troppo condizionato da singole gare record. Nel complesso la spesa del triennio è stata di 11 miliardi, che rappresentano l'11% del totale Italia. Segue nella graduatoria delle regioni "più ricche" il Piemonte (9,7 miliardi, pari al 9,6% del totale), caratterizzata nel triennio da un andamento a piramide, con il record raggiunto nel 2003 (2,8 miliardi). La solidità dei mercati viene messa in luce dalla graduatoria numerica: nei tre anni infatti le grandi regioni del nord risultano saldamente ai primi due posti con una media annua di 5.200 opportunità (16% del totale Italia) in Lombardia e 3.900 (11%) in Piemonte. A seguire la più grande tra le regioni del sud, la Campania, con una media di quasi 3.000 opere in cantiere (9%).

Grafico 2.3. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia - Le classifiche regionali nel triennio 2002-2004



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

In termini di dinamica si distinguono da un lato le regioni in linea con il trend nazionale, caratterizzate nel 2004 da una riduzione delle opportunità in nome di opere sempre più grandi: è il gruppo che mette insieme le grandi Lombardia e Campania con le piccole Valle d'Aosta, Umbria e Basilicata. In questo gruppo anche la Calabria, che registra però una crescita meno sorprendente, essendo stata anticipata precedentemente per effetto della pubblicazione dei primi mega lotti della Salerno-Reggio Calabria.

C'è poi il gruppo delle due regioni che hanno chiuso l'anno in crescita generale, Marche e Sicilia, cui si contrappone la stragrande maggioranza delle regioni per le quali l'ultimo anno ha segnato una battuta di arresto, dopo un positivo 2003. Uniche eccezioni per i piccoli mercati del Friuli Venezia Giulia e del Molise.

Venendo al Veneto, la situazione appare decisamente peggiorata: nelle graduatorie territoriali del 2004, infatti, la regione si colloca all'ottavo posto in termini di numero e solo all'undicesimo per valore complessivo, una evidente retrocessione rispetto agli anni precedenti quando si collocava al quinto posto. Dal confronto regionale emerge un primo campanello d'allarme sulla dinamica del mercato in Veneto, caratterizzato da una performance peggior di tutti gli altri risultati: nel 2004 perde il 35% del numero di opere, per un valore ridotto di 46 punti percentuali.

2.2.2. La distribuzione dimensionale

Un'informazione interessante arriva dalla lettura della tipologia dimensionale delle gare di appalto che meglio caratterizza le varie realtà regionali. Stratificando il mercato nelle tre classi dimensionali più significative, i micro interventi che valgono meno di 150 mila euro, i lavori medi compresi tra 150 mila e 5 milioni, e le grandi opere sopra la soglia dei 5 milioni. Vediamo cosa succede e come si colloca il Veneto in ciascuno di questi tre sottoinsiemi di riferimento.

Per quanto riguarda i micro interventi, il peso medio, che come si è detto sta progressivamente contenendosi negli ultimi anni, è stato nel 2004 del 33% in termini di numero e del 2% sul fronte del valore. Il dato più significativo è quello che emerge sul fronte del numero. Otto regioni mostrano una tendenza ai micro superiore alla media, 4 sono in linea (tra il 30 e il 35%), mentre le altre hanno una scarsa propensione ai tagli così piccoli. In questo gruppo si trova il Veneto con una percentuale che è scesa dal 37% del 2002 al 22%

dell'ultimo anno. Su questa flessione può aver inciso l'introduzione delle nuove norme previste dalla legge 27/2003 che ampliano il campo d'azione per gli affidamenti fiduciari. In regione questa classe ha registrato nel 2004 la più forte contrazione (-57%), superiore a quella di tutte le altre regioni e anche a quelle registrate dalle altre tipologie dimensionali in Veneto.

Passando al cuore del mercato, la grande classe dei medi, il peso di questa classe è del 62% per numero e del 32% in valore. Abbiamo già detto come si sia arrivati a questo dato: se infatti relativamente al numero si registra un continuo consolidamento passando dal 51% del 2002 al 57% nel 2003, per il valore si registra una flessione progressiva, dal 48% del 2002, al 37% del 2003, fino al 32% dell'ultimo anno.

In questo caso sono sei le regioni con percentuali in linea con quelle medie (tra 55 e 60%), tra cui Lombardia, Toscana e Puglia, e sette con un'incidenza numerica dei medi inferiore al 55%, mentre in sette regioni tale classe rappresenta più del 60% del numero complessivo di iniziative e tra queste compare il Veneto, insieme ad altre grandi regioni come Lazio e Sicilia. Ma la peculiarità del Veneto è che il peso economico di questa tipologia di opere raggiunge il valore eccezionale del 63%, pari al doppio della media nazionale.

Infine per la classe delle grandi opere l'analisi si concentra ovviamente sul dato del valore economico. Il numero infatti è poco variabile, ma in ogni caso si presenta in crescita, essendo passato dall'1,6% del 2002 al 2,3% nel 2004. Molto più evidente l'esplosione del valore che si concentra in poche opportunità: era pari al 48% del mercato nel 2002, è salito al 60% nel 2003, fino al 66% dell'ultimo anno. Il posizionamento delle varie regioni vede in linea con la media nazionale (tra il 60 e il 70%) solo due regioni: Liguria e Emilia Romagna, mentre ben 5 superano il 70%: è il caso di Umbria, Marche, Basilicata, Calabria e Sicilia. Tutte le altre mostrano un'incidenza dei maxi lavori inferiore al 60%, e tra queste 4 detengono il primato negativo con una quota inferiore al 50%. In questo gruppo figura il Veneto (35%), che risente di una scarsissima profusione di grandi opere nell'ultimo anno, dopo una stagione positiva per questa tipologia di lavori nel 2003, quando era stato pubblicato il bando da quasi 600 milioni per affidare ad un general contractor la realizzazione del passante di Mestre.

2.3. Il mercato dei lavori pubblici in Veneto nel 2004

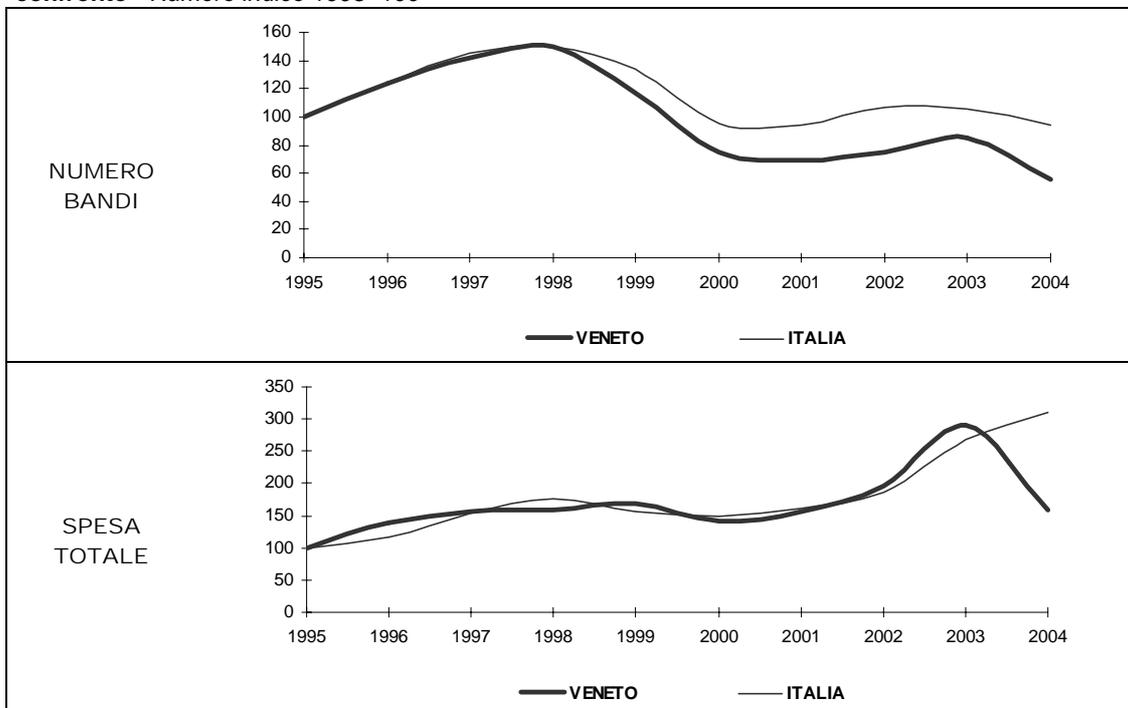
2.3.1. L'andamento

Le dinamiche di lungo periodo per il mercato regionale dei bandi di gara disegnano uno scenario interessante e diversificato se l'analisi è condotta sul numero o sull'importo. Dal lato del numero infatti nel decennio si è assistito ad un continuo ridimensionamento, accompagnato invece da un trend di crescita del valore.

Tale dinamica si inserisce in un contesto nazionale in linea generale molto simile. Guardando infatti alla dinamica complessiva del paese, la forbice tra numero e importo si è andata facendo sempre più ampia: dal 1999 in poi le due strade si sono mosse in direzioni opposte, e questo fenomeno accomuna Italia e Veneto. La peculiarità emerge invece nell'ultimo anno, quando in regione le due linee si riavvicinano perché la spesa diminuisce, in un mercato nazionale caratterizzato invece da una dinamica ancora positiva, sotto l'effetto delle grandi opere infrastrutturali che hanno caratterizzato le politiche di governo degli ultimissimi anni.

Nel mercato veneto invece il 2003 ha segnato l'anno di maggiore crescita del valore, al quale è seguito poi un 2004 molto più contenuto.

Grafico 2.4. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche - Dinamica in Veneto e in Italia a confronto - Numero indice 1995=100



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

Significativo il dato sulle dinamiche delle medie annue: tra il 1995 e il 1999 la domanda era attestata su più di 4.000 opere l'anno, mentre nel quinquennio successivo si è quasi dimezzata, a fronte di una cifra d'affari salita da 1,4 a 1,8 miliardi, con il picco di 2,8 miliardi raggiunto nel 2003.

I dati degli anni più recenti quantificano il mercato veneto con valori medi nel triennio 2002-2004 pari a 2.372 opere pubbliche e una spesa di 2,1 miliardi, corrispondenti a un importo medio per opera che non raggiunge il milione.

L'anno peggiore del triennio è stato proprio quello di chiusura, quando sono stati raggiunti i valori più bassi sia sul fronte del numero (1.827 opere) che di cifra d'affari appaltata (1,5 miliardi). La flessione è molto significativa anche perché arriva dopo un 2003 chiuso con segni tutti positivi, ed è stata di 35 punti percentuali in termini di unità e di 46% per spesa.

In estrema sintesi lo scenario risulta così caratterizzato:

- il mercato regionale si allinea a quello nazionale nel processo iniziato nel 2000 caratterizzato da un incremento senza sosta della cifra d'affari messa in gioco, accompagnato da un andamento assai più incostante del numero delle opere attivate, che nell'ultimo biennio si è però trasformato in una contrazione generale. Il fenomeno è ben rappresentato dall'immagine della forbice tra numero e valore che si allarga sempre di più: si riducono le opportunità mentre aumentano le dimensioni medie su cui si gioca la competizione;
- rispetto all'Italia, la peculiarità regionale è che la crescita della spesa si è fermata un anno prima, nel 2003. Per cui l'analisi dell'ultimo anno consente di individuare le caratteristiche del nuovo mercato ma anche di ipotizzare che il comportamento della regione potrebbe in qualche modo "anticipare" quello che sarà il trend di tutto il mercato delle opere pubbliche nei prossimi anni;
- rispetto al dato sull'andamento del numero di opere, la regione ha registrato nell'ultimo anno un contenimento molto più sensibile (-35%) di quello che ha caratterizzato il paese (-18%). Infatti se è vero che il processo di concentrazione delle opportunità è in corso, si deve ricordare che la nostra analisi è condotta sui bandi di gara pubblicati. Quindi rimane fuori la fetta del mercato che segue le procedure di affidamento diretto, e sulle quali viene condotta una pubblicità più contenuta. In particolare queste forme di affidamento vivono in Veneto un periodo particolarmente felice, per effetto delle norme introdotte dall'ultima legge regionale sulle opere pubbliche (legge 27/2003) che hanno esteso il ricorso alla

trattativa privata alle opere di importo inferiore a 300 mila euro, rispetto ai 150 mila euro nazionali;

- inoltre quasi in parallelo rispetto al forte ridimensionamento del mercato “normale” delle opere pubbliche, in Veneto si è assistito ad una evoluzione tutta peculiare del PPP. Infatti al pari della dinamica nazionale aumenta il numero delle iniziative per le quali si sceglie di ricorrere al contributo privato, mentre le cifre economiche coinvolte risultano in crescita solo per quanto riguarda la fase di preselezione, contro una drastica battuta di arresto del valore messo in gioco dalle gare vere e proprie. Dinamica che lascia ipotizzare una sorta di slittamento, per le opere più ambiziose, verso la procedura del project financing.

I principali elementi caratteristici del mercato regionale, possono assumere un forte valore rappresentativo, come un campione di un universo. Si tratta infatti di una regione le cui dinamiche in termini di appalti non sono state “stravolte” da maxi gare con importo da record in grado di condizionare tutte le statistiche. Progetti ambiziosi come il Mose non si fanno sentire il termini di appalti; la Pedemontana Veneta, caratterizzata da un iter procedurale molto tormentato, non rientra nel calcolo statistico dei bandi. Infatti dopo l'insuccesso della gara approdata alla fase 2 del project financing, nell'anno in esame si è ripartiti dall'avviso di preselezione, avviso che prevede un valore indicativo pari a 1,45 miliardi e rientra solo nel valore “potenziale” espresso dagli avvisi di PF1.

Procediamo ora ad analizzare i principali elementi del mercato regionale emersi negli anni più recenti, ponendo in evidenza le differenze più significative rispetto alle caratteristiche nazionali.

Tabella 2.3. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Veneto - Numero, importo e importo medio dei bandi pubblicati nel periodo 2002-2004

	Valori assoluti				Variazioni %			
	TOTALE	di cui con importo segnalato			TOTALE	di cui con importo segnalato		
		Numero	Importo	Importo medio		Numero	Importo	Importo medio
2002	2.477	2.364	1.925.882.102	814.671				
2003	2.812	2.695	2.833.704.907	1.051.467	13,5	14,0	47,1	29,1
2004	1.827	1.701	1.543.213.484	907.239	-35,0	-36,9	-45,5	-13,7
Totale	7.116	6.760	6.302.800.493	932.367				
Media annua	2.372	2.253	2.100.933.498					

Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

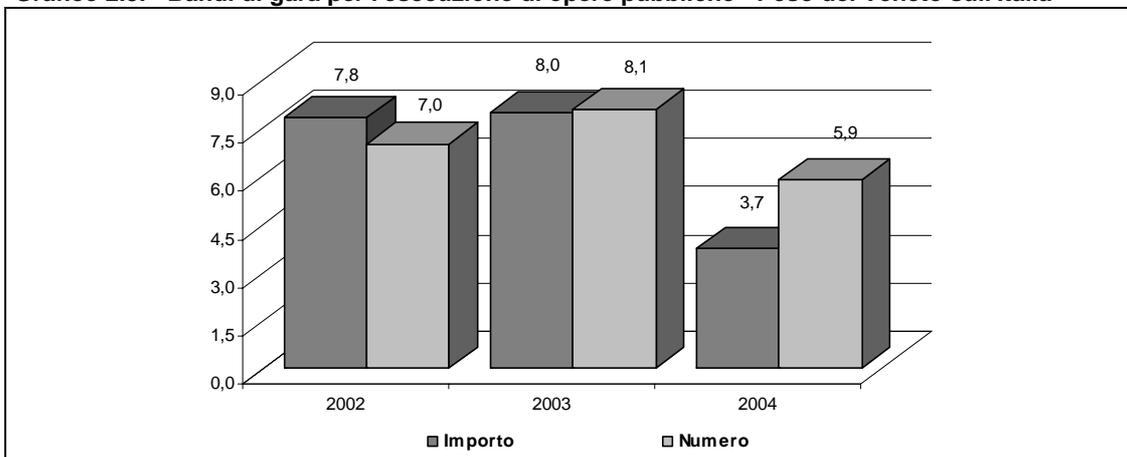
In primo luogo, inquadrriamo il mercato regionale calcolando il suo peso sul dato nazionale.

Nell'ultimo triennio rappresenta in media il 7% di tutte le opere pubbliche, ma la tendenza è di un forte contenimento nell'ultimo anno, quando le quote si sono distanziate tra numero e importo e ridotte in maniera decisa rispetto non solo al biennio precedente, ma anche proiettando più indietro l'analisi: nel decennio dal 1995 al 2003 infatti il peso in termini di numero di opere era stabilmente intorno all'8% e quello del valore economico consolidato sul 9%. Nell'ultimo anno la prima cifra si dimezza e il dato economico scende al 6%.

Questo è il risultato delle trasformazioni in atto cui si è già accennato parlando del mercato nazionale: la tendenza è verso una concentrazione delle opportunità, quindi una più difficile concorrenza per le imprese che devono dividersi un numero minore di opere che diventano mediamente più grandi.

Infatti mentre nel quinquennio 1995-1999 un'opera pubblica veneta valeva 340 mila euro, nei cinque anni successivi il valore è raddoppiato (750 mila), secondo un trend di continua crescita fino al 2003 quando ha superato il milione, e poi con il 2004 è ridisceso a quota 900 mila, che resta il valore più alto dopo quello dell'anno record.

Grafico 2.5. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche - Peso del Veneto sull'Italia



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

Nella regione si sta verificando il fenomeno, comune allo scenario nazionale, di segmentazione in più mercati.

Le piccole opere tendono a ridursi per effetto della contrazione delle risorse degli enti locali territoriali, così come sul dato degli appalti si riflette l'entrata in vigore della nuova legge in materia di appalti che offre maggiori possibilità all'affidamento diretto.

Questo spiega la più forte contrazione del numero registrata in Veneto, rispetto alla media nazionale. La flessione del peso della spesa trova riscontro nel periodo di grande attenzione rivolto alle grandi opere infrastrutturali, in particolare nel sud del paese. La regione è rimasta fuori da questo processo, come vedremo anche in seguito. La ridotta attività delle imprese che si occupano di strade e ferrovie in regione ha favorito questo processo.

2.3.2. Le dimensioni degli appalti

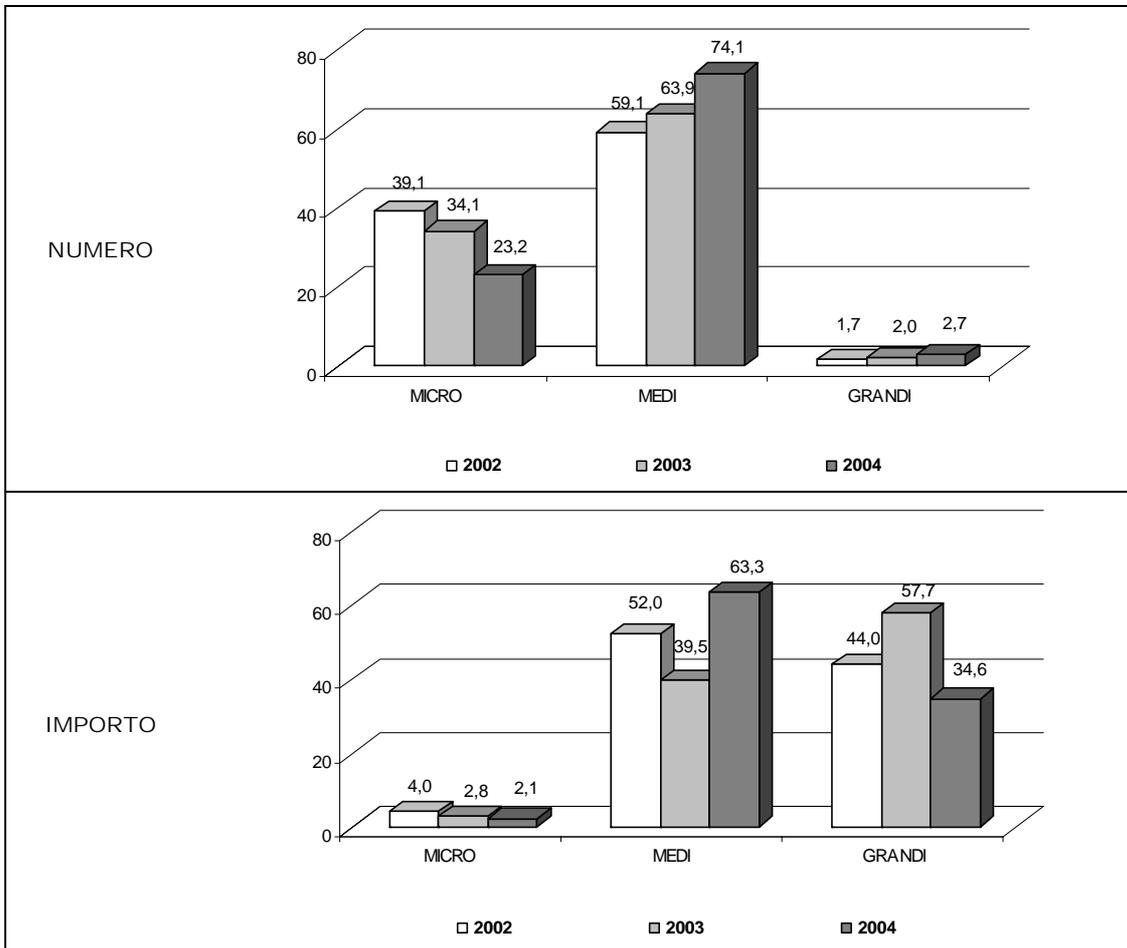
Dall'analisi delle fasce di importo emerge un dato molto significativo: l'evidente perdita di peso sul numero totale, dei micro interventi, sceso dal 39% sul totale con importo noto del 2002 ad appena il 23% nell'ultimo anno.

Un fenomeno assai simile a quello che sta conoscendo tutto il mercato italiano, che ha visto precipitare la quota dei più piccoli su tutte le opere pubbliche dal 46% al 33% nel giro di due anni. La peculiarità del mercato regionale è invece la "scarsa propensione" ai tagli più piccoli, fenomeno accentuato dal passaggio di una quota dalle procedure che andavano a evidenza pubblica a quelle della trattativa privata.

La fascia che invece caratterizza meglio la situazione è il grande cuore del mercato, costituito da un ampio arco dimensionale che va da micro opere da 150 mila euro fino a quelle che valgono 5 milioni.

In questa fascia si concentra il 74% del numero degli interventi con importo noto e il 63% del loro valore, pari a 10 punti in più in termini di numero e a 30 in più sul fronte della spesa, rispetto alle medie nazionali.

Grafico 2.6. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Veneto - La stratificazione dimensionale



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

Di questa alta propensione alle tipologie medie ne risente la classe più grande di interventi. Per questi infatti, si delinea una situazione in cui la rappresentatività numerica è in linea con quella nazionale (2,7% contro 2,5), ma con dimensioni medie più "normali", 12 milioni contro 37, per un valore complessivo che non raggiunge il 35%, contro il 66% del totale Italia. Mancano in Veneto, almeno nell'ultimo anno, i grandi progetti infrastrutturali, favoriti dal programma legge obiettivo, ma individuati per lo più nelle regioni del sud.

In termini di dinamica lo scenario del 2004 è generalmente negativo. Il maggior ridimensionamento riguarda i più piccoli che perdono oltre la metà del mercato nel giro di un anno, ma anche tutti i tagli sopra la soglia di 150 mila euro: -26% del numero e -45% del

valore. In regione quindi l'effetto di tenuta del cuore del mercato, così come quello di traino esercitato dai big sul totale nazionale, non si sono fatti sentire, e il risultato complessivo è quello di crisi generale. Unici segnali di stabilità per le opere "medie" tra i medi, quelle di importo compreso tra 500 mila euro e 3,5 milioni che vedono aumentare il numero da 564 a 574 unità per un valore complessivo attestato sui 670 milioni.

2.3.3. Le procedure

Dall'analisi puntuale sulle procedure di gara emergono alcune peculiarità. Come si è visto per il dato nazionale la norma vuole che la procedura aperta si addica a opere di importo medio più contenuto rispetto alla procedura ristretta.

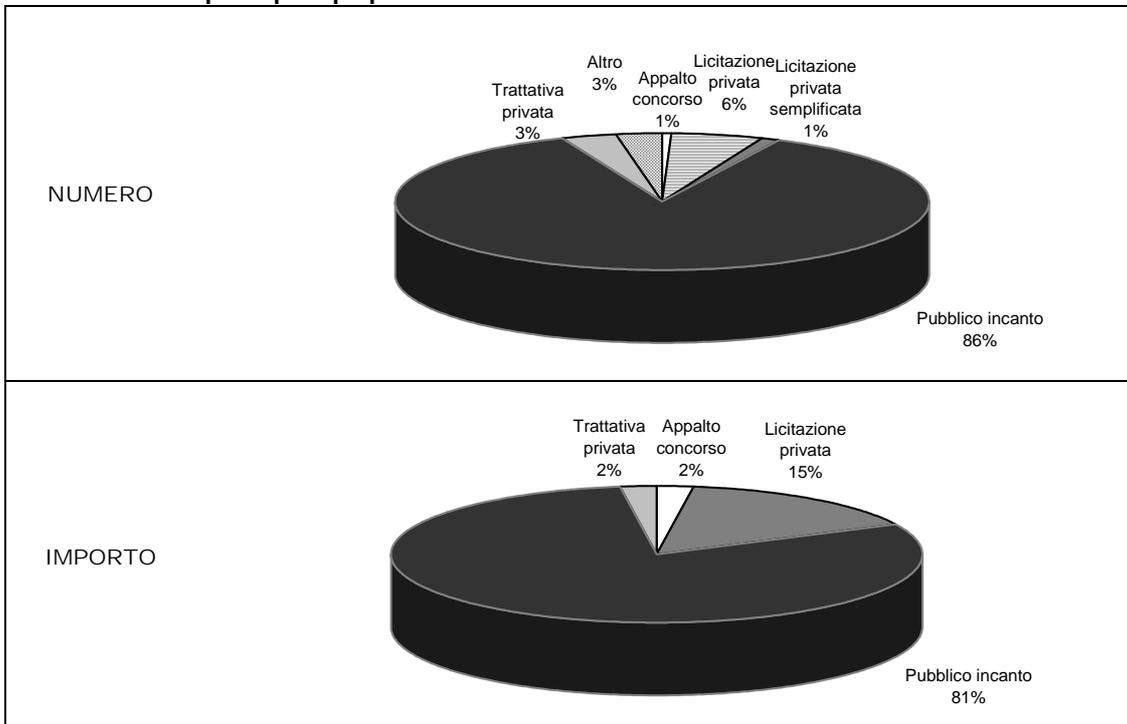
Nel Veneto questa oscilla tra 518 e 811 mila euro, valori leggermente più voluminosi del totale Italia (477 mila euro nel 2002 e 726 nel 2004).

La licitazione privata viene invece utilizzata per affidare opere che valgono in media 3,5 milioni nel 2002, 7 nel 2003 e 2,6 nell'ultimo anno in esame. In questo caso, trattandosi di opere più grandi, si fanno sentire gli effetti di "distorsione" di singoli maxi interventi (per il passante di Mestre nel 2003 il Commissario ha utilizzato la licitazione privata).

In termini di quote le percentuali sono abbastanza in linea con il dato nazionale: con il pubblico incanto si affida più dell'80% delle opere, e più dell'80% del valore, con la licitazione privata la quota scende dal 7% del 2002 al 5% nel 2004 (più bassa ogni anno di due punti rispetto al dato dell'Italia), ma la caratteristica veneta è lo spostamento verso la trattativa privata.

Infatti per quello che è possibile indagare dall'analisi sui bandi di gara pubblicati, si sono fatti sentire tra il 2003 e il 2004 gli effetti dell'entrata in vigore della legge 27: nel 2003 solo l'1% dei casi andava a trattativa privata, nel 2004 la quota è salita al 3%, valore che supera significativamente il dato nazionale.

Grafico 2.7. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Veneto - Articolazione del numero e dell'importo per tipo procedura nel 2004



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

Anche in termini di dinamica i casi di ricorso alla trattativa privata hanno segnato nel 2004 una crescita molto sostenuta rispetto al 2003. Questo trend positivo si colloca in una situazione generalmente di forte flessione. Unica altra eccezione arriva con riferimento alla concessione di costruzione e gestione, sia nella formula tradizionale che in quella nuova del project financing. Nel 2004 sono state 22 le opere da affidare in concessione, contro le 11 del 2003, ma le relative dimensioni si sono contratte. Come vedremo di seguito lo scenario del partenariato pubblico privato trova in regione delle peculiarità che lo caratterizzano dal contesto nazionale, prima fra tutte il ritardo con cui si stanno applicando tali nuovi strumenti.

2.3.4. Mercato tradizionale e mercato nuovo (PPP)

Per quanto riguarda il Veneto vi è da evidenziare come fino al 2003 si caratterizzava per essere una regione abbastanza fredda nei confronti delle nuove opportunità offerte attraverso il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato.

Nel 2004 lo scenario è totalmente diverso ed è nel segno della Legge Obiettivo e delle grandi opere. Il 2004 appare sotto più di un punto di vista l'anno della svolta. Tra gennaio e dicembre la crescita complessiva di questo mercato è stata del 43% in termini di numero di avvisi e del 1.172% in termini di valore delle opere. Complessivamente nell'intero anno sono state attivate 106 iniziative per un volume d'affari che supera i 3 miliardi e che corrisponde al 25% del valore totale del mercato nazionale del PPP. Di questo importo il 97% è da ricondurre agli avvisi di selezione di proposte ai sensi dell'art. 37 bis che rappresentano il 42% del totale del valore degli avvisi di preselezione pubblicati nell'anno sull'intero territorio nazionale.

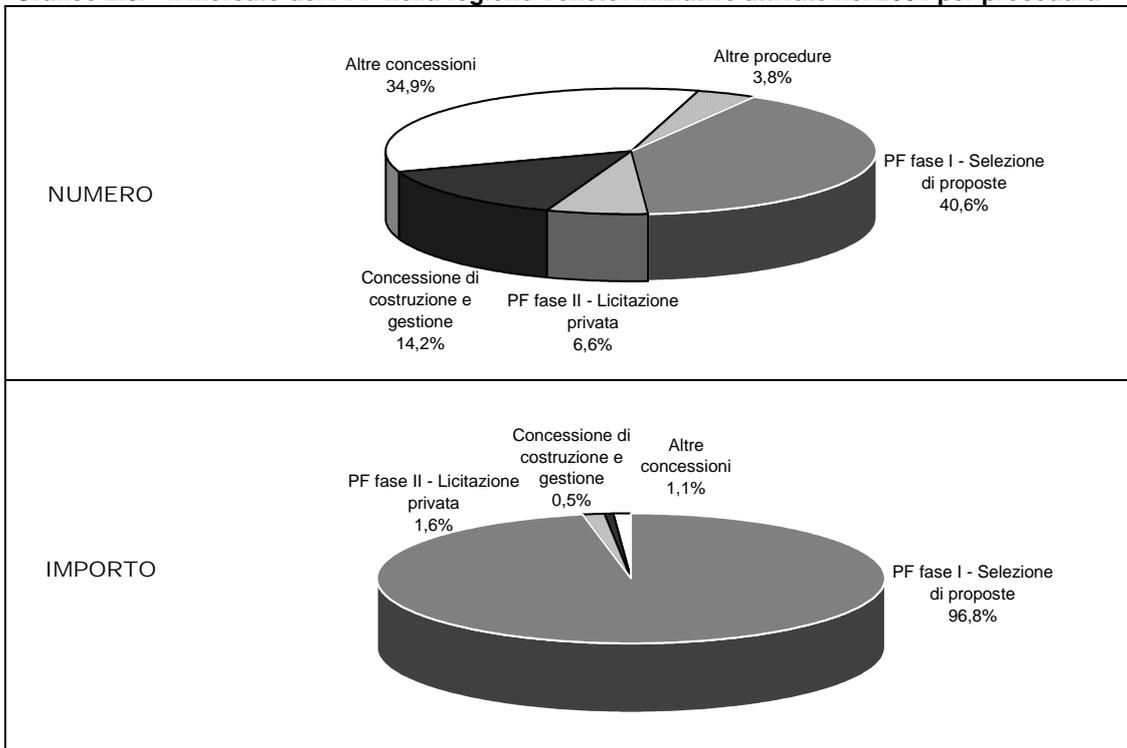
In termini di gare il mercato del Veneto risulta invece fortemente ridimensionato, rappresentando con i suoi 100 milioni l'1,8% del totale nazionale del valore delle gare di PPP, esclusa la preselezione.

Rispetto al mercato delle opere pubbliche riguardante il Veneto, che ammonta nel 2004 a 1,5 miliardi, il valore delle gare di PPP è poco meno del 7%, un valore nettamente inferiore a quello medio nazionale che si è attestato a quota 13%. Il peso è aumentato di un punto percentuale rispetto al 2003.

□ *L'ascesa del project financing: nel segno della legge obiettivo*

Entrando nel merito delle diverse procedure la maggiore concentrazione ha riguardato la fase di avvio del PF, ovvero la selezione di proposte. Infatti nell'intero anno 2004 queste iniziative hanno raggiunto quota 43 per un investimento complessivo di oltre 3 miliardi di euro che corrispondono a un peso pari al 40% in termini di numero e del 97% in termini di importo sul totale PPP. Ottimo risultato anche in termini di dinamica: rispetto al 2003 si registra un aumento del 30% del numero e una crescita vertiginosa del valore (+3.309%).

Grafico 2.8. - Il mercato del PPP nella regione Veneto: iniziative attivate nel 2004 per procedura



Fonte: Osservatorio Nazionale Project Financing - elaborazione CRESME per AeT - AMBIENTE e TERRITORIO

Come si è già accennato la spinta verso un decollo della finanza di progetto è strettamente legata ad alcune grandi opere inserite nel programma straordinario regolato dalla Legge Obiettivo. Si tratta di opere di competenza della Regione Veneto. Nel dettaglio l'opera più ambiziosa è quella attivata a febbraio 2004 relativa alla realizzazione della Pedemontana Veneta, collegamento autostradale inserito tra le 228 opere strategiche di preminente interesse nazionale programmate con la Legge Obiettivo.

All'interno dell'attività di gara vera e propria la dimensione del PF si riduce a poche iniziative, ma in termini di importo valgono la metà del plafond totale posto in gara. Sicuramente la fase 2 del PF, quella regolamentata dall'art. 37 quater della legge 109, e che costituisce il momento in cui si passa dalla fase "istruttoria" a quella operativa dell'individuazione del soggetto che realizzerà l'opera, stenta a decollare. In termini di numero è stato totalizzata una iniziativa in più rispetto al 2003, mentre la spesa si è dimezzata, si passa dai 116 milioni del 2003 a soli 51 milioni nel 2004. Significativo invece il risultato delle aggiudicazioni: sono passate da 1 del 2002, a 4 del 2003, per arrivare a 8 nel 2004. In sintesi si può osservare

come si stia concludendo una prima fase sperimentale dalla quale stanno emergendo le prime esperienze pilota.

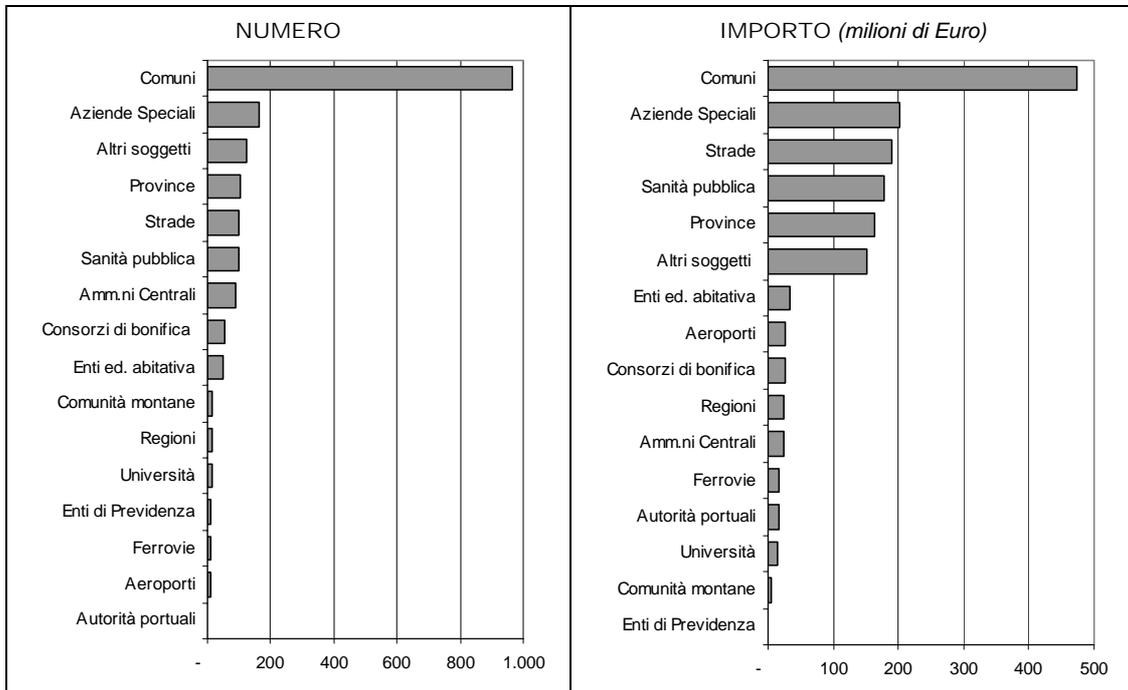
La dimensione del mercato della concessione di costruzione e gestione è, tuttavia, un pò più ampia se aggiungiamo le gare avviate sulla base della procedura “tradizionale” prevista dall'ex art.19 della legge 109/94. Nel corso del 2004 si sono registrate 15 gare per un importo complessivo di 15 milioni. In termini di opportunità le concessioni di costruzione e gestione attivate con le due diverse procedure riguardano meno della metà (35%) del totale delle gare di PPP del periodo e il 66% in termini di importi. Questo mercato della concessione di costruzione e gestione appare a sua volta diviso in due in termini di convenienza procedurale: il PF per lavori di maggiore dimensione (7,3 milioni) e il ricorso all'ex art.19 per piccoli progetti (1,5 milioni).

A completare il quadro dello scenario regionale del mercato del PPP le concessioni in gestione di servizi pubblici - reti, segnaletica e impianti pubblicitari, verde pubblico, sport, sanità, ecc. - attraverso strutture esistenti (37 gare), e le altre procedure adottate per la realizzazione di programmi complessi di trasformazione urbana o per l'individuazione del socio privato per la creazione di società miste (solo 4) che non sembrano ancora trovare diffusione nella regione Veneto.

2.3.5. Comuni ma non solo

Dal punto di vista della committenza, i municipi rappresentano la componente principale. In media nell'ultimo triennio hanno mandato in gara il 57% del numero e il 26% del valore complessivo delle opere pubbliche venete. In questa caratteristica il mercato veneto si allinea perfettamente al dato nazionale. La situazione diventa peculiare della regione se l'analisi si sposta sul comportamento dell'ultimo anno, quando con 473 milioni il contributo dei municipi è salito al 31% per valore, mentre in Italia la quota della spesa è scesa al 21% sotto l'effetto di attrazione esercitato dalle imprese. Al contrario il loro peso numerico è sceso al 53% contro il 56% nazionale: per la natura stessa degli interventi promossi dai municipi, è ovvio che siano loro i principali utilizzatori degli affidamenti fiduciari a “maglie allargate” secondo le nuove regole regionali.

Grafico 2.9. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Veneto - La classifica dei committenti nel 2004



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

La situazione negativa è abbastanza diffusa nell'anno, anche per gli altri enti. Lo è sicuramente per la spesa dell'amministrazione centrale, ma in questo caso si deve ricordare che quello del 2003 è stato un anno record per effetto del bando del Commissario per il Passante di Mestre. Grazie al Passante questa committenza è arrivata ad assorbire il 23% del valore complessivo, contro un valore "normale" che supera appena l'1%.

Tra gli enti territoriali, si allineano nel trend di contenimento gli enti per l'edilizia abitativa (che peggiorano il risultato già negativo del 2003), le aziende sanitarie e ospedaliere (erano cresciute per numero, a fronte di una spesa già in flessione nel 2003), e le aziende speciali, segnate soprattutto da una riduzione della spesa, da attribuire anche alla crescita molto evidente del 2003.

In trend positivo solo la Regione che cresce con un ritmo significativo ma che, data la scarsa rappresentatività della spesa dell'ente sul totale, poco impatto ha avuto complessivamente. Province, comunità montane e autorità portuali si caratterizzano invece per un incremento della spesa, insieme a un numero di opportunità più esiguo, il che corrisponde ad un incremento delle loro dimensioni medie.

Per quanto riguarda le concessionarie e le imprese di gestione di reti e infrastrutture, di norma concentrate su grandi progetti, la loro attività nell'ultimo anno è stata molto modesta. Hanno registrato la dinamica più negativa di tutto il mercato (-48% del numero e -44% del valore), e nessuna delle tre tipologie principali si è discostata dal trend di contenimento. L'anno è particolarmente nero per le ferrovie (-71 e -88%), ma anche per Anas e società Concessionarie che hanno dimezzato il numero degli appalti, e ridotto del 21% la cifra d'affari complessiva.

□ *La domanda dei comuni*

Come si è detto, la quota principale del mercato spetta alle amministrazioni comunali. Nel 2004 la domanda è stata di 966 interventi per una spesa di 473 milioni, secondo un trend fortemente al ribasso, dopo un 2003 chiuso invece con segni positivi.

Per meglio capire gli orientamenti della domanda dei principali committenti pubblici è importante segmentare il mercato in tre macro tipologie dimensionali: micro, medi e grandi. Questa lettura ci consente di evidenziare alcune peculiarità di questo universo di enti (più di 580) che devono gestire città di diversa ampiezza demografica e rispondere alla domanda di 4,6 milioni di cittadini.

□ *I micro interventi, effetto tagli finanziari e fidelizzazione appalti*

La prima notizia di rilievo è che in questa fascia dimensionale si fa più forte la presenza dei comuni, stabilizzata nell'ultimo triennio sul 77% del totale dei committenti, senza nessuna variazione da un anno all'altro. Ciò significa che i micro sono di quasi esclusivo appannaggio dei comuni, a conferma della loro maggiore concentrazione sull'attività ordinaria.

I settori privilegiati sono quelli classici in cui si estrinseca l'attività dei municipi, quelli che rappresentano i servizi minimi garantiti, quindi strade, acqua e scuola.

Anche in termini di dinamica il gruppo determina il trend complessivo, caratterizzato da una stabilità nel 2003 e poi da una fortissima contrazione nel 2004. I comuni in tale fascia hanno perso il 58% del mercato, perché qui si fanno sentire di più gli effetti degli affidamenti a trattativa privata a "maglie allargate", oltre alla tendenza inequivocabile alla contrazione della domanda.

□ *Il grande mercato dei tagli medi, il cuore dei lavori pubblici*

Nella classe intermedia comprendente gli interventi di importo compreso tra 150 mila e i 5 milioni di euro, l'attività dei comuni rappresenta nel 2004 quasi il 50% degli appalti promossi da tutti i committenti pubblici in Veneto, per un valore pari al 36% del totale.

Questa fascia del mercato, che nel 2003 aveva vissuto un particolare dinamismo, molto più evidente di tutti gli altri committenti, nell'ultimo anno non si sottrae al generale fenomeno di contrazione, per effetto del quale si vedono anche ridimensionare il peso dei comuni sul mercato regionale: era del 56% in termini di numero e del 40% sulla spesa nel 2003 e scende rispettivamente al 49 e 36%.

E' ipotizzabile un certo effetto "negativo" sui bandi di gara come riflesso di un maggiore ricorso agli affidamenti fiduciari cui si può far ricorso, grazie alle nuove regole, anche per interventi fino a 300 mila euro.

□ *Il mercato dei maxi, che diventano però più piccoli*

Nell'analisi del comportamento dei comuni nel segmento delle grandi opere, emerge prima di tutto la loro ridotta incidenza sul totale, che non supera il 22% del numero e il 19% del valore. Il dato economico del 2004 è da considerarsi abbastanza eccezionale, e va ricondotto all'altrettanto eccezionale scarsa presenza delle imprese, in particolare delle ferrovie, che nell'anno non hanno promosso alcuna maxi opera, facendo così aumentare l'incidenza dei comuni, normalmente attestati sull'8% del valore totale delle grandi opere venete. In uno scenario in cui gli interventi sopra soglia si riducono del 13% del numero, del 67% per importo e conseguentemente per importo medio, i comuni migliorano il risultato nel 2003, promuovendo il maggior numero di maxi opere (10 per una spesa totale di 99 milioni). In questo modo hanno tolto un primato che normalmente spetta alle imprese che gestiscono strade e ferrovie. Questa "sostituzione" si riflette nella riduzione del valore medio delle grandi opere promosse nell'anno: 12 milioni contro i 31 del 2003 e i 21 del 2002, valore su cui pesano i 9,9 milioni su cui si è stabilizzata l'importo delle grandi opere promosse dai municipi.

2.3.6. Risorse e tipologie di opere

Un'informazione interessante deriva dalla scomposizione della spesa per le principali aree di mercato coinvolte. In particolare se confrontato con il dato nazionale, nel Veneto appare molto rilevante il peso delle infrastrutture sociali, che nel corso del triennio rappresentano più

del 40% delle opere pubbliche, sia per numero che per importo. In Italia invece per questa tipologia di opere il peso della spesa nello stesso periodo è stato del 34%. Questo perché in particolare nel 2004 la spesa regionale ha privilegiato il comparto dell'edilizia, a svantaggio di quello delle infrastrutture destinate ai trasporti, alle quali è andato il 27% della spesa totale contro il 51% del contesto nazionale.

Come si è detto nell'analisi dei committenti, questa situazione risente della ridotta attività delle imprese a capitale pubblico che gestiscono le reti stradali e ferroviarie; per quest'ultime il relativo peso sul mercato è stato solo dell'1%, contro il 9% in Italia.

L'importanza dell'edilizia si concretizza nel 12% assegnato alla spesa per strutture sanitarie e ospedaliere, quota che scende al 9% in tutto il territorio nazionale. Lo scenario veneto ancora meglio, delinea un 2004 all'insegna del potenziamento delle strutture dedicate alle necessità primarie, quali sanità, scuola (7% contro il 4% nazionale) o a quelle necessarie per migliorare la qualità della vita, come gli impianti sportivi (4% contro il 2% in Italia), mentre vengono limitati alla manutenzione dell'esistente gli interventi sulle infrastrutture trasportistiche, sia perché già ad un livello di efficienza superiore rispetto allo standard di altre zone del paese, sia perché, in alcuni casi come la Pedemontana Veneta o l'autostrada regionale a pedaggio Medio Padana Veneta Nogara - Mare Adriatico, si tratta di progetti molto ambiziosi (1,45 miliardi la prima e 1,1 la seconda) per i quali si stanno tentando altre soluzioni, più lunghe, che prevedono il contributo dei privati.

Dal punto di vista delle dinamiche, prevalgono anche in questa segmentazione i segni negativi. La peggiore contrazione è quella registrata dalle opere ferroviarie, sia sul fronte del numero di opportunità (-73%) che su quello del valore (-88%).

A seguire le opere stradali, gli impianti di pubblica illuminazione, il verde pubblico, ma anche nel settore delle infrastrutture sociali l'anno non è stato roseo: l'edilizia residenziale ha perso il 25% del numero e il 32% del valore, nello stesso senso quella scolastica e quella sanitaria.

Di fatto l'anno si chiude con un risultato positivo solo per l'edilizia militare, sempre molto vivace in regione per effetto di vari distaccamenti del ministero della difesa, e poi, ma solo per la spesa, per le opere idriche.

Interessante, anche se puramente indicativo, è il confronto tra l'indice di dotazione infrastrutturale dell'istituto Tagliacarne con un nostro indicatore relativo alla quota di spesa per opere pubbliche articolata per aree di mercato.

In particolare tale indicatore è stato calcolato come incidenza percentuale, nel triennio 2002-2004, della spesa per alcune infrastrutture pubbliche, sul totale opere pubbliche. Il confronto con l'indice Tagliacarne è significativo, anche se in alcuni casi si ottengono indicazioni opposte, che occorre interpretare.

Ad esempio con riferimento alle strade, in termini di dotazione il Veneto, così come tutto il nord est, si colloca in una situazione superiore alla media nazionale, mentre l'indicatore della spesa per gli ultimi anni colloca regione e macro area su un livello assai al disotto del dato nazionale.

Questo in linea con l'affermazione di poco sopra, e cioè di una rete stradale in Veneto soddisfacente e che rimane un po' esclusa in una fase di grandi progetti infrastrutturali che mirano principalmente a colmare il gap tra nord e sud del paese.

Per quanto riguarda le ferrovie invece, la dotazione in Veneto è più bassa, di oltre 15 punti, rispetto alla media nazionale, e ancora di più rispetto al resto dell'area. Il dato sulla spesa si muove nella stessa direzione, con un'incidenza molto alta nella macro area e molto bassa in Veneto. In questo caso pesa fortemente il progetto Alta Velocità di Italferr, che negli ultimissimi anni si è impegnato nei lavori sul nodo di Bologna facendo così lievitare l'indice del nord est.

Si segnala infine la priorità accordata, in base ad entrambi gli indicatori, all'edilizia sanitaria, scolastica e quella dedicata alla cultura: in tutti i casi i valori in regione superano le medie nazionali, soprattutto con riferimento alle strutture sanitarie, e danno un'idea chiara della direzione su cui si orienta la domanda nel territorio regionale.

Tabella 2.4. - Indici dotazione infrastrutturale e appalti in opere pubbliche a confronto

Indici dotazione infrastrutture		VENETO	NORD EST	ITALIA
Rete stradale	1999	105,0	104,0	100,0
	1991	103,2	103,8	100,0
Rete ferroviaria	1999	84,2	105,6	100,0
	1991	85,6	101,3	100,0
Porti	1999	180,6	133,6	100,0
	1991	147,4	156,4	100,0
Aeroporti	1999	90,0	72,0	100,0
	1991	97,2	77,7	100,0
Impianti e reti energetico-ambientali	1999	147,6	126,2	100,0
	1991	142,5	121,8	100,0
Strutture culturali e ricreative	1999	108,7	110,6	100,0
	1991	103,1	111,2	100,0
Strutture per l'istruzione	1999	104,6	102,9	100,0
	1991	102,6	102,1	100,0
Strutture sanitarie	1999	120,8	96,2	100,0
	1991	137,3	112,0	100,0
% spesa per settore su totale spesa oopp media 2002-2003-2004				
		VENETO	NORD EST	ITALIA
Rete stradale		89,2	88,0	100,0
Rete ferroviaria		48,9	133,8	100,0
Porti		106,6	74,6	100,0
Aeroporti		77,9	60,3	100,0
Impianti e reti energetico-ambientali		92,0	64,9	100,0
Strutture culturali e ricreative		123,4	95,0	100,0
Strutture per l'istruzione		115,2	119,9	100,0
Strutture sanitarie		172,6	163,0	100,0

Fonte: CRESME Europa Servizi e Istituto Tagliacarne

In termini di tipologie di opere, il dato sulla categoria SOA prevalente mostra come nel 2004 la più frequente è stata la categoria generale OG1 (edifici civili e industriali) che ha totalizzato 443 bandi (24% del totale) per 479 milioni (31% di tutta la spesa), corrispondenti a interventi medi di 1,1 milione ciascuno. La seconda categoria più richiesta è stata la OG3 (strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, ecc.) con 433 interventi e 338 milioni, pari a un importo medio molto più contenuto e attestato su 782 mila euro. Tra le altre categorie generali si sono distinte la OG6 con 144 interventi e 132 milioni, e un importo medio di 929 mila euro. Significativo il risultato della OG2 (restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela) che nell'intero anno 2004 ha totalizzato 72 gare per un valore complessivo di 84 milioni e un importo medio di 1,2 milioni. In termini di dinamica la peculiarità dell'anno è il vistoso incremento del numero delle gare per le quali è richiesta la categoria OG8 (opere

fluviali, difesa e sistemazione idraulica), per le quali è cresciuta anche la spesa complessiva. La più frequente delle opere specializzate è stata la OS30 (impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici) con 30 interventi per 11 milioni per un importo medio tra i più bassi in regione (370 mila euro) e poi la OS22 (impianti di potabilizzazione e depurazione) con 28 interventi e 34 milioni.

2.3.7. Scenari provinciali

La dinamica registrata in regione si riflette nell'andamento dei diversi mercati provinciali, che nell'ultimo biennio mostrano una generale consonanza con il trend regionale. Alcune differenze emergono ma solo per intensità del fenomeno, che generalmente si connota per una crescita nel 2003 e poi una brusca flessione nell'ultimo anno. Nel 2003 la provincia che è cresciuta di più è stata Belluno (+44% del numero e +132% della spesa), mentre quella che si è caratterizzata per un andamento più moderato è stata Verona (stabilità numerica e leggera flessione del valore). In termini di trend dell'ultimo anno, difficile stabilire quale provincia sia andata meglio: lo scenario è complessivamente negativo con percentuali di contrazione del numero superiori al dato regionale nelle province di Vicenza, Belluno e Padova, mentre solo Venezia registra una flessione della spesa superiore al 46% regionale che dato il peso della provincia, maggiore di tutte, condiziona decisamente l'andamento generale. In termini di valori medi a Venezia le opere bandite superano regolarmente quelle delle altre province (1,3 milioni nel 2004). Al secondo posto, altrettanto stabilmente nell'ultimo triennio, risulta Treviso (998 mila euro nel 2004). Il valore più basso invece caratterizza la provincia di Belluno, che nell'ultimo anno si è attestato a quota 616 mila euro.

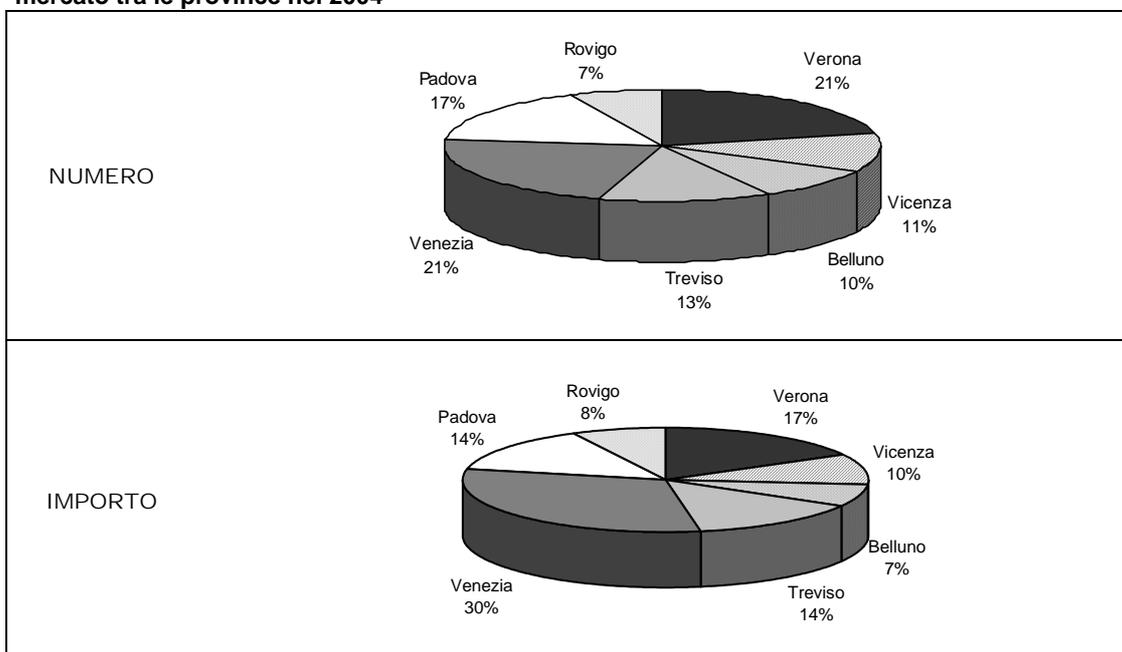
Tabella 2.5. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Veneto - Bandi di gara pubblicati per Province nel periodo 2002-2004 - Variazione %

	2003/2002				2004/2003			
	TOTALE	di cui con importo segnalato			TOTALE	di cui con importo segnalato		
		Numero	Importo	Importo medio		Numero	Importo	Importo medio
Verona	1,0	2,0	-4,6	-6,5	-26,1	-28,5	-35,9	-10,5
Vicenza	9,3	8,4	-10,7	-17,6	-49,8	-52,7	-21,8	65,3
Belluno	44,4	42,6	132,5	63,0	-47,5	-47,3	-27,0	38,4
Treviso	7,6	8,7	5,8	-2,6	-31,4	-33,8	-22,0	18,0
Venezia	12,2	10,4	133,5	111,5	-25,2	-27,1	-64,9	-51,8
Padova	16,6	18,4	18,2	-0,2	-37,6	-39,4	-39,3	0,2
Rovigo	28,2	35,1	18,9	-12,0	-34,6	-33,7	26,4	90,7
TOTALE	13,5	14,0	47,1	29,1	-35,0	-36,9	-45,5	-13,7

Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

Nel triennio 2002-2004 Venezia e Verona si dividono un 20% ciascuno del numero complessivo di opere da realizzare in regione, anche se tali opere sono molto più voluminose a Venezia, dove si concentra il 38% della spesa totale. Nella ripartizione numerica seguono Padova (17%), Vicenza (14%), Treviso (13%), Belluno (10%) e, ultima, Rovigo (7%). Le stesse posizioni si ritrovano nella classifica per valore. Le dinamiche dell'ultimo anno hanno visto ridursi il valore eccezionale della spesa appaltata nella provincia di Venezia nel 2003 (48% del mercato regionale), non essendo stati promossi nel 2004 interventi del calibro del passante di Mestre.

Grafico 2.10. - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Veneto - La ripartizione del mercato tra le province nel 2004



Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

☐ *L'articolazione provinciale del mercato del PPP*

L'osservazione dell'andamento del PPP a livello provinciale evidenzia l'esistenza di esperienze con formule diverse. La provincia che registra una maggiore propensione al PPP è Verona con 72 avvisi per l'intero triennio 2002-2004; Verona è anche la provincia che ha un trend di crescita più significativo in termini di avvisi del promotore. Le altre province più attive sono Treviso, Venezia e Padova. Mediamente in queste tre province l'attività di PPP riguarda 11 - 14 iniziative all'anno. Nel corso del 2004 viene confermata la classifica generale del periodo per quantità di avvisi, dopo Verona, Treviso e a seguire Padova e Venezia. In termini

di valore l'effetto delle grandi opere è rilevante soprattutto sui territori provinciali di Treviso (Pedemontana) e Rovigo (Medio-Padana) dove si concentra l'83% degli importi complessivi. Tenendo distinte le richieste di proposte dalle gare vere e proprie la composizione degli interventi appare significativamente diversa. Se sono gli avvisi di selezione a condizionare l'andamento complessivo del mercato, sul piano delle gare, assume un ruolo di leader per valore delle opere messe in gara Vicenza, con 38 milioni pari al 39% del mercato regionale. Rilevante anche l'attività nelle province di Venezia con il 17,9% del valore messo in gara, Padova (17,5%) e Verona (15,9%).

2.4. Gli esiti a confronto

Nel corso del 2004 si è venuti a conoscenza dell'esito di 1.703 gare, mentre nel 2003 erano state 1.943. Nell'anno più recente il 98% di queste risulta aggiudicato, lasciando quindi un esiguo 2% a quelle andate deserte o che non sono state aggiudicate. Un po' più alta la percentuale degli insuccessi nel 2003, quando il 3,6% delle gare con informazione sull'esito sono andate deserte. In Italia la situazione nei due anni di riferimento appare molto simile, con una percentuale ancora maggiore per quelle chiuse positivamente (98% nel 2003 e 99% nel 2004). In termini di dinamica la tendenza generale è di un incremento del numero delle gare aggiudicate tra il 2004 e il 2003: un dato che riflette la buona performance che, in termini di bandi di gara, il mercato aveva registrato nel periodo precedente. Se il contenimento numerico dei bandi oggi in atto dovesse proseguire nei prossimi anni, c'è da attendersi un'inversione di tendenza anche nella dinamica dei risultati di gara.

Confrontando questi risultati con quelli dei bandi di gara, si ha una significativa informazione sul rapporto tra mercato potenziale e mercato reale dei lavori pubblici, cioè quelle opere che, avendo raggiunto la fase di apertura dei cantieri, verranno realizzate con certezza e in tempi relativamente vicini, ferme restando tutte le eccezioni del caso (vedi sospensioni, ricorsi ecc.). In Veneto nel 2003 il rapporto tra numero di gare aggiudicate e di quelle bandite è stato del 67% ed è salito al 91% nel 2004. Si tratta di un'informazione indicativa in quanto non è un rapporto reale tra le stesse gare pubblicate e aggiudicate, ma può fornire spunti per quantificare la discrepanza tra le due fasi del complesso iter di realizzazione di un'opera pubblica. Il confronto con il dato nazionale evidenzia nel Veneto un livello di efficienza molto alto: la media italiana si è attestata su 46 gare aggiudicate ogni 100 appaltate nel 2003 mentre è salito a 60 nel 2004.

Spostando l'attenzione sulla spesa invece il rapporto ci dice che nel 2003 a fronte di 2,8 miliardi appaltati, 1,4 hanno raggiunto la fase di cantierizzazione, per un rapporto del 51%, perfettamente in linea a quello nazionale (53%). Nel 2004 invece tale quota ha persino superato il 100%, perché il valore arrivato a contratto è stato di 2,5 miliardi contro una spesa appaltata di 1,5. Questo perché nel 2004 è stato siglato il contratto con l'Ati guidata da Impregilo, insieme a Grandi Lavori Fincosit e al Consorzio Cooperative Costruzione per la realizzazione del passante di Mestre, l'opera che valeva 597 milioni in sede di gara, e 530 in fase di aggiudicazione.

Tabella 2.6. - Risultati di gara per l'esecuzione di opere pubbliche - Rapporto tra mercato reale e mercato potenziale

	Gare promosse		Gare aggiudicate			Rapporto mercato reale/mercato potenziale	
	Numero*	Importo a base d'asta	Numero*	Importo a base d'asta	Ribasso medio	Numero	Importo
VENETO							
2003	2.812	2.833.704.907	1.872	1.444.354.018	9,4	66,6	51,0
2004	1.827	1.543.213.484	1.669	2.522.714.386	10,9	91,4	163,5
ITALIA							
2003	34.897	35.639.469.841	16.204	18.941.197.818	17,1	46,4	53,1
2004	31.059	41.277.433.834	18.735	23.310.260.037	19,5	60,3	56,5

Fonte: dati ed elaborazione CRESME Europa Servizi

* Sono comprese le gare con importo non segnalato

Più variabile invece l'informazione relativa al ribasso medio praticato dai vari committenti per aggiudicare le gare.

A livello nazionale il ribasso medio è stato del 17% nel 2003 ed è salito al 19,5% nel 2004, valori nettamente superiori rispetto a quelli praticati in regione, attestati sul 9,4% nel 2003 e sul 10,9% nel 2004. Il Veneto si colloca così in quel gruppo più numeroso di regioni, per lo più del centro-nord, dove la competizione si svolge in maniera meno spinta e i ribassi sono contenuti sempre al disotto del 17%. Nel secondo gruppo rientrano invece regioni prevalentemente del sud, ma anche il Lazio, dove il ribasso si attesta sul 30% per effetto della forte competizione in atto nel territorio del comune di Roma.

Il Veneto quindi, con un ribasso così contenuto e una percentuale di successo così elevata, viene a delinearsi come un mercato più efficiente e dove le opportunità di lavoro per le imprese consentono un buon campo d'azione, senza ingenerare fenomeni di concorrenza esagerata, come accade in certe altre realtà territoriali del paese.

3. I LAVORI AGGIUDICATI NEL 2004

3.1. Restringere il campo per vedere meglio

L'analisi dei dati relativi ai bandi di gara di appalto hanno consentito di cogliere alcuni processi in atto, così come permettono di valutare in prospettiva l'andamento del mercato dei lavori pubblici in divenire, nella fase di avvio della gara.

Attraverso i dati dell'Osservatorio regionale sui lavori pubblici² è possibile conoscere e valutare il mercato nella sua fase esecutiva. Le informazioni consentono di analizzare l'andamento del mercato da un altro punto di vista, quello del post aggiudicazione.

Come per i dati relativi agli avvisi di gara, anche per le informazioni relative ai lavori aggiudicati è possibile ricostruire dinamiche e osservare la struttura del mercato a valle della fase dell'appalto rispetto alle diverse committenze, alle procedure di affidamento, al territorio e alla dimensione degli interventi.

Ma gli archivi dell'Osservatorio consentono, altresì, di analizzare una serie di altre informazioni relative all'evoluzione dei lavori. Così è possibile misurare la durata media delle opere realizzate e gli eventuali scostamenti tra i tempi di previsione e i tempi reali di attuazione, individuando l'incidenza di fenomeni quali le sospensioni o le varianti. Egualmente si possono approfondire la mobilità delle imprese, l'andamento dei ribassi, la presenza delle offerte anomale; così come ricostruire il percorso dei costi, valutando il delta tra il valore dell'appalto al momento della gara e il suo costo in fase di conclusione dei lavori.

Prima di passare alla presentazione e all'analisi delle elaborazioni vanno tenute presenti alcune avvertenze che spiegano le differenze di analisi diacronica tra i lavori di importo inferiore e superiore ai 150.000 euro. Alla base vi è l'esistenza di due archivi separati a seconda della dimensione dei lavori che sono stati integrati, confrontati e resi omogenei per la lettura dei singoli dati. Il risultato è stata la constatazione di un processo di assestamento e di progressivo perfezionamento nell'uso dello strumento Osservatorio tra il 2000 e il 2002,

² I dati presentati in questo capitolo sono riferiti alle elaborazioni statistiche effettuate sulla banca dati dell'Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici, istituito con D.G.R. n. 4.493 del 14 dicembre 1999 e D.G.R. n. 403 in data 08 febbraio 2000. Rispetto all'universo dei dati disponibili, riferito ai lavori pubblici avviati e conclusi negli anni dal 2000 al 2004, nella fase di elaborazione statistica si è ritenuto opportuno procedere a delle operazioni di filtraggio, bonifica e riclassificazione. In particolare è stato necessario procedere alla esclusione dei dati che presentavano incongruenze ed errori

tanto che è possibile considerare quest'ultimo anno come il più attendibile. Differentemente i dati relativi al 2003 risultano ampiamente incompleti e quindi non confrontabili. Per quanto riguarda il 2004 gli appalti sopra i 150.000 euro risultano carenti delle comunicazioni successive al 31/12/2004, mentre quelli sotto tale soglia sono privi dei dati relativi all'ultimo trimestre.

L'analisi che segue si basa su questi dati. Va altresì detto che al di là dei valori assoluti, che comunque si riferiscono ad un campione e non all'universo dei lavori pubblici del Veneto, l'andamento che ne emerge risulta assolutamente rispondente ai processi reali in corso. A conferma di questo assunto si fa presente come volendo tenere conto della quota di dati mancanti relativamente all'ultimo periodo del 2004 sia possibile avanzare una stima intorno a un 25% di appalti aggiudicati, pari a 750 ulteriori interventi³.

Questa informazione viene fornita solo al fine di poter disporre di un dato più aggiornato, ma non consente ovviamente di essere utilizzato per le elaborazioni in dettaglio, mancando tutta una serie di informazioni essenziali per operare delle stime attendibili su aspetti e processi specifici.

3.2. I risultati dell'Osservatorio regionale per il 2004

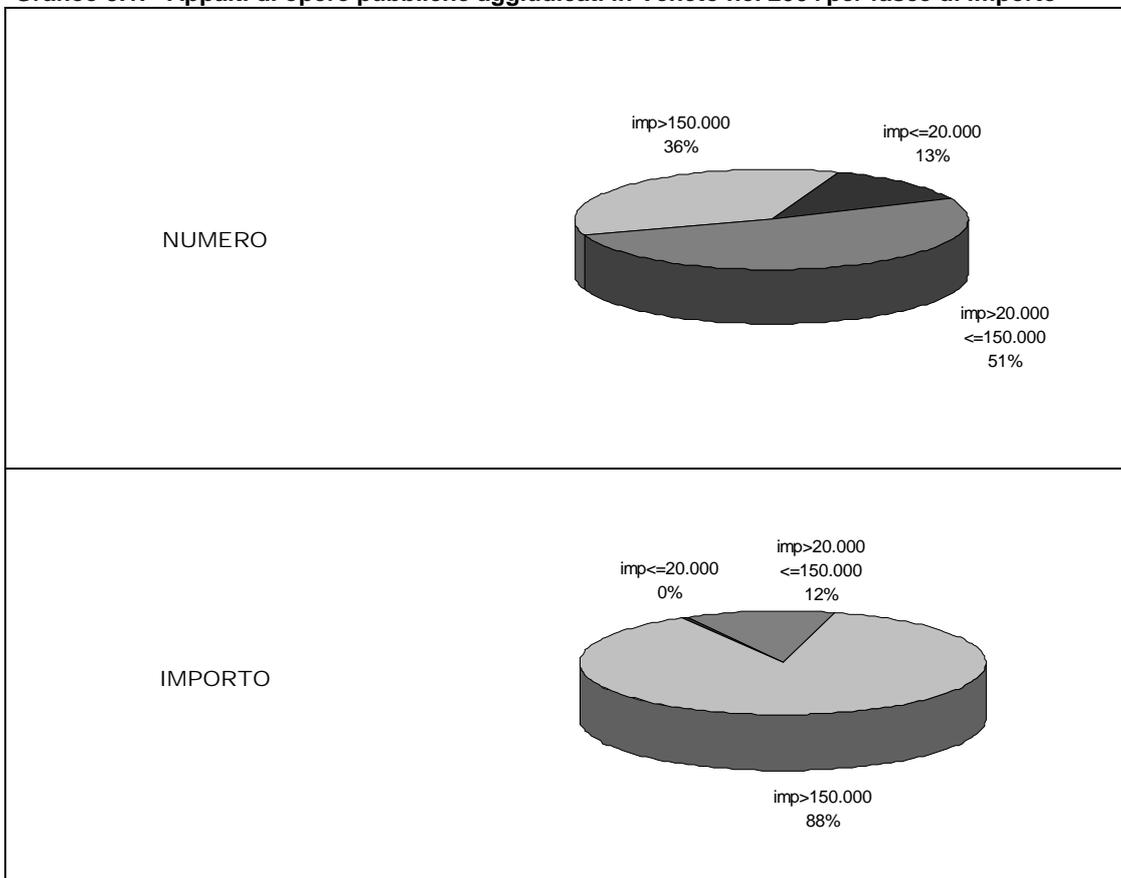
Nel 2004 nella regione Veneto sono stati assegnati, secondo i dati pervenuti all'Osservatorio regionale entro il 31 dicembre 2004, 3.065 appalti per 831 milioni di euro, tra lavori di importo inferiore e superiore a 150 mila euro. L'importo medio unitario, che configura la dimensione media dell'opera, è risultato pari a 280 mila euro. La spesa media per abitante invece, calcolata su una popolazione residente al 31 dicembre 2002 di 4,6 milioni (Istat), si è attestata sui 181 euro. Si tratta di un mercato che rappresenta circa il 7% di quello nazionale, sia in termini di numero che di importo, ma con caratteristiche distintive come la scarsa propensione alle grandi opere straordinarie, contro una maggiore attenzione alla domanda ordinaria di piccole dimensioni, rivolta principalmente al sistema delle imprese di costruzioni locali, favorite dalle recenti norme che ampliano il ricorso alla trattativa privata.

³ Questo valore è stato ottenuto incrementando il numero di comunicazioni pervenute al 31 dicembre di una percentuale pari al 25%. Tale percentuale nel caso degli appalti di importo superiore a 150.000 euro corrisponde all'incidenza % delle aggiudicazioni relative all'anno 2002 comunicate nel 2003; nel caso degli appalti di importo inferiore a tale soglia, risultate carenti dei dati dell'ultimo trimestre, corrisponde all'incidenza di un trimestre sull'anno.

3.2.1. Le fasce d'importo

Dall'analisi dei dati pervenuti all'Osservatorio la fascia di importo più numerosa (51%) è risultata quella relativa agli appalti di importo unitario compreso tra 20.000 e 150.00. Si tratta di 1.534 appalti per un importo complessivo di 100 milioni (12% del valore degli appalti assegnati in Veneto). La fascia superiore (sopra i 150 mila) è stata meno numerosa, 1.124 appalti pari al 36% del totale assegnazioni, ma ha totalizzato un valore economico decisamente superiore (727 milioni che corrispondono all'88% del valore regionale). Di dimensioni più contenute la fascia dei micro appalti di importo unitario inferiore a 20.000 euro, 378 (13%) per 3,7 milioni (0,4%).

Grafico 3.1. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per fasce di importo



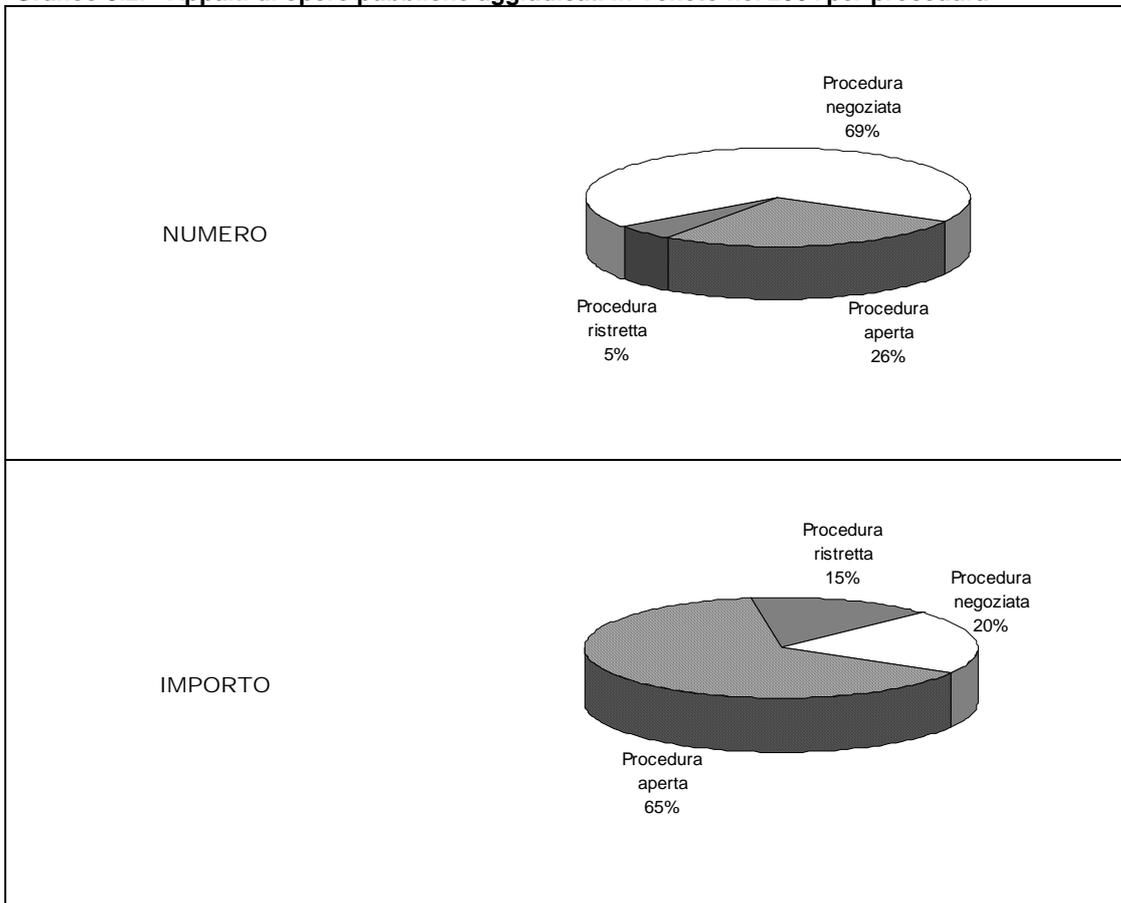
Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

3.2.2. Le procedure di scelta del contraente

Le modalità di affidamento dei lavori pubblici contemplate dalla normativa vigente sono otto: pubblico incanto, appalto concorso, licitazione privata, licitazione privata semplificata, lavori in economia con amministrazione diretta, lavori in economia con cottimo fiduciario, trattativa privata e affidamenti secondo procedure vigenti in ambito regionale. Per facilitare la lettura dell'insieme degli appalti aggiudicati contenuti nella banca dati dell'Osservatorio Regionale, si è scelto di ricondurre le diverse modalità a tre gruppi principali: la procedura aperta, che tiene conto esclusivamente del pubblico incanto, la procedura ristretta, che aggrega l'appalto concorso, la licitazione privata e la licitazione privata semplificata, infine la procedura negoziata che raggruppa tutte le diverse formule di affidamento a trattativa privata contemplate dall'art. 24 della Legge 109/94 e dal R.D. 827/24 art. 41 punti 1, 5 e 6, i lavori in economia, sia attraverso l'amministrazione diretta che il cottimo fiduciario, e i casi previsti dalle procedure vigenti in ambito regionale.

Dalle elaborazioni statistiche relative all'anno 2004 è emerso che il maggior numero di interventi è stato aggiudicato con la modalità della procedura negoziata (69% degli appalti esaminati). Se si considera, invece, l'importo complessivo la situazione cambia: il 65% dell'importo totale riguarda la modalità della procedura aperta e quindi del pubblico incanto. Alla procedura ristretta spetta l'importo medio unitario più alto: 819 mila euro, contro i 673 mila della procedura aperta e dei modestissimi 82 mila di quella negoziata. Entrando in merito alle singole modalità, con la premessa che hanno risposto positivamente all'interrogazione sulla modalità di affidamento il 98% dei 3.065 appalti *"complessivamente validi"*, i casi di affidamento a trattativa privata sono risultati 2.035, dei quali il 25% va ai lavori in economia con la formula del cottimo fiduciario e il 14% alla formula regionale. Si è fatto ricorso al pubblico incanto per affidare 781 appalti per un valore complessivo di 525 milioni, e infine si è ricorso alla procedura ristretta in 153 casi e di questi il 72% spetta alla licitazione privata semplificata. Da questi risultati è possibile intravedere i primi effetti delle recenti norme che allargano il ricorso alla trattativa privata a tutti gli interventi di importo inferiore a 300.000 euro. In cinque anni la rappresentatività di questa particolare modalità sul mercato complessivo regionale è aumentata di 24 punti percentuali: era "solo" del 45% nel 2000.

Grafico 3.2. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per procedura



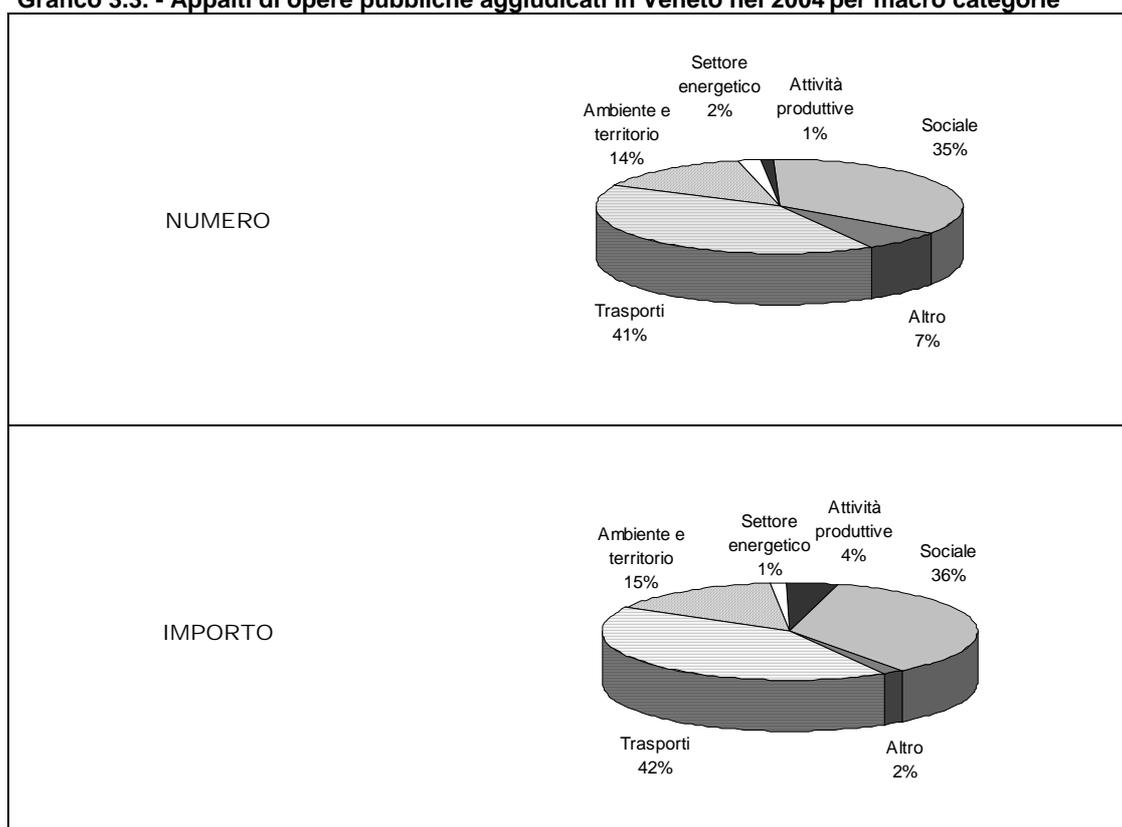
Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

3.2.3. Le macro categorie di opere

Le macro categorie di opere pubbliche oggetto di analisi in questa parte del rapporto si basano sul primo livello di classificazione previsto nella tabella 2 del D.M. 21/06/2000, n. 5374/21/65. I macro gruppi individuati sono sette: infrastrutture di trasporto (A01), infrastrutture per l'ambiente e il territorio (A02), infrastrutture del settore energetico (A03), impianti ed infrastrutture per attività produttive (A04), infrastrutture sociali (A05), altre infrastrutture pubbliche non altrove classificate (A06), assistenza tecnica all'attuazione degli investimenti pubblici (E10). Per una lettura d'insieme degli appalti aggiudicati contenuti nella banca dati dell'Osservatorio Regionale, si è dovuto scegliere il primo livello di classificazione, composto da ampie zone di mercato, in quanto è risultato l'unico livello di classificazione disponibile per gli appalti di importo sopra i 150.000 euro.

La distribuzione per macro categorie degli appalti assegnati nel 2004 evidenzia una forte domanda di opere trasportistiche: oltre il 40% degli appalti aggiudicati riguarda la realizzazione di opere stradali, aeroportuali, ferroviarie, marittime lacuali e fluviali e tutte le altre modalità di trasporto. La seconda categoria di opere pubbliche risulta essere quella delle infrastrutture sociali (35% in termini di numero e 36% di importo) e quindi una vasta area di mercato che raggruppa l'edilizia sanitaria, sociale, scolastica e abitativa, i beni culturali, il culto, la difesa, il direzionale e amministrativo, le strutture giudiziarie, penitenziarie e di pubblica sicurezza, le infrastrutture per lo sport, spettacolo e il turismo e quelle igienico sanitarie. Terze le infrastrutture per l'ambiente e il territorio (14% in termini di numero e 15% di importo) e quindi risorse idriche, difesa del suolo, opere di protezione ambiente e altre infrastrutture per l'ambiente e il territorio. Si dividono infine il 10% del numero e l'8% della spesa le restanti macro categorie.

Grafico 3.3. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per macro categorie



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

3.2.4. Le stazioni appaltanti

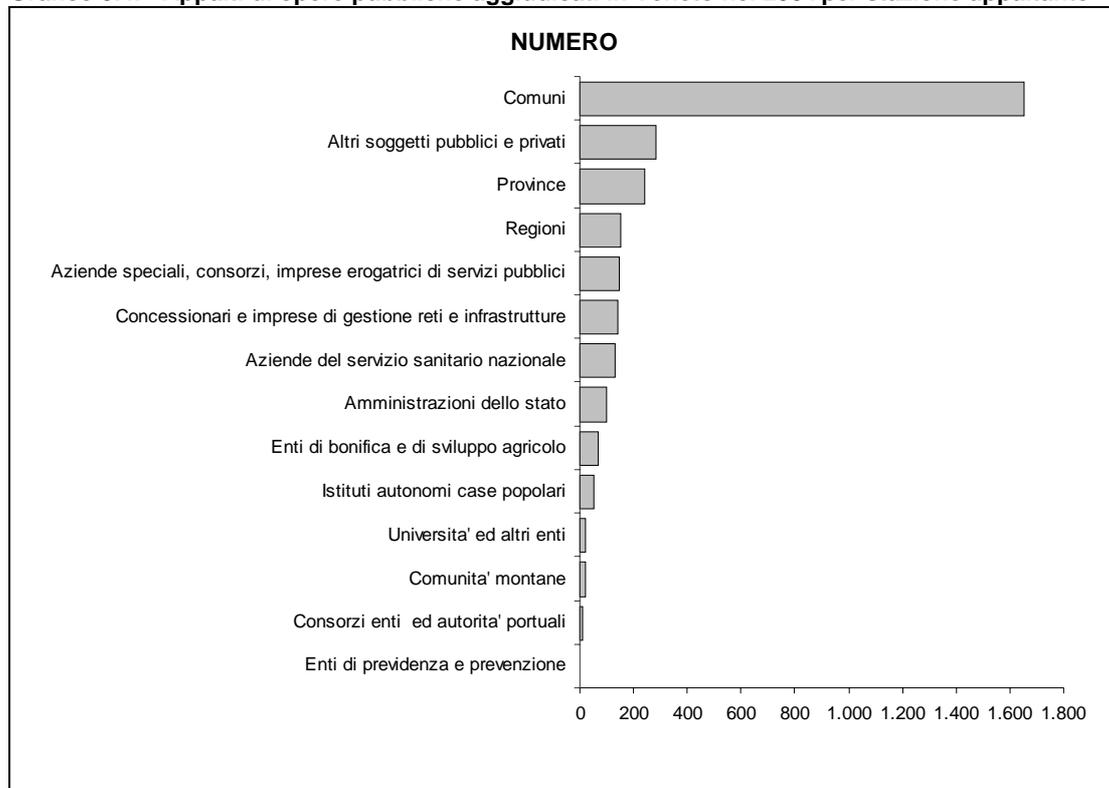
Le tipologie di stazioni appaltanti oggetto di analisi si basano sul codice "categoria soggetto" previsto dalla tabella 1A,1B, 1C resa disponibile dall'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici.

Le tipologie di soggetti indicate sono 35, ma per facilitare la lettura dell'insieme degli appalti aggiudicati contenuti nella banca dati dell'Osservatorio Regionale, si è scelto di ricondurre le diverse tipologie individuate a 14 macro tipologie principali: Amministrazioni dello Stato, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, Enti di bonifica e di sviluppo agricolo, Consorzi enti ed autorità portuali, Aziende speciali, consorzi, imprese erogatrici di servizi pubblici, Istituti autonomi case popolari, Aziende del servizio sanitario nazionale, Università ed altri enti, Enti di previdenza e prevenzione, Concessionari e imprese di gestione reti e infrastrutture, Altri soggetti pubblici e privati.

Le elaborazioni statistiche effettuate sui dati pervenuti all'Osservatorio Regionale per l'anno 2004 e relative alla tipologia della stazione appaltante hanno riguardato quattro variabili: il numero degli appalti aggiudicati, il valore, l'importo medio unitario per intervento e l'importo procapite.

Per quanto attiene alla tipologia della stazione appaltante, in relazione al numero di appalti assegnati, ordinando in modo decrescente il dato relativo al numero totalizzato nel 2004 da ogni singolo macro gruppo, è emerso che i Comuni, con una quota pari al 55% del totale appalti assegnati (1.651 interventi), si classificano primi; gli altri soggetti pubblici e privati, cioè tutti gli enti minori che singolarmente non hanno totalizzato un numero significativo di appalti, si classificano secondi con il 9% del totale appalti aggiudicati (283); province, regioni e il macro gruppo delle aziende speciali (regionalizzate, provincializzate e municipalizzate), consorzi (consorzi autonomi di regioni, province e comuni) e altre imprese erogatrici di servizi pubblici, occupano le tre posizioni successive, totalizzando rispettivamente 242, 153 e 146 aggiudicazioni. Fanalino di coda gli Enti di previdenza e prevenzione (3 aggiudicazioni), i Consorzi enti ed autorità portuali (11), le Comunità montane (20), le Università ed altri enti (23) e gli Istituti autonomi case popolari (53).

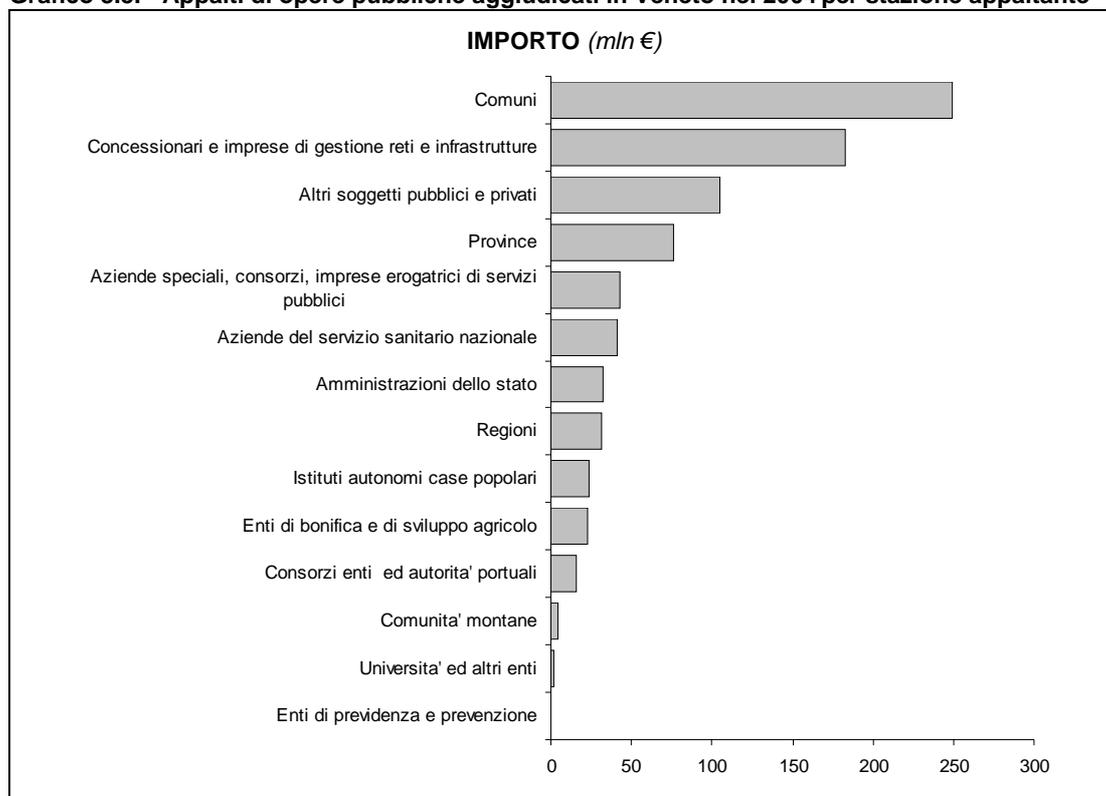
Grafico 3.4. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per stazione appaltante



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

In relazione alla variabile importo dalla classifica per valore complessivo totalizzato nel 2004 da ogni singolo macro gruppo è emerso che i Comuni si classificano anche in questo caso primi, con 249 milioni di euro, che corrispondono al 30% del valore degli interventi aggiudicati; i concessionari e le imprese di gestione reti e infrastrutture, cioè Anas, Autostrada Brescia-Verona- Vicenza-Padova, Veneto Strade, Viabilità per quanto attiene alla rete stradale e autostradale, FS e Trenitalia per la rete ferroviaria e S.A.V.E. per il trasporto aereo, si sono classificati secondi con 183 milioni (22% del totale). In questo caso gli altri soggetti pubblici e privati si classificano terzi con 105 milioni, le province quarte con 76 milioni, le aziende speciali quinte con 41. In termini economici le ultime cinque posizioni spettano alle stazioni appaltanti indicate in precedenza come quelle meno attive, se si escludono gli Istituti autonomi case popolari che, con 23 milioni, occupano la nona posizione, cioè una posizione superiore rispetto a quella occupata nella classifica numerica.

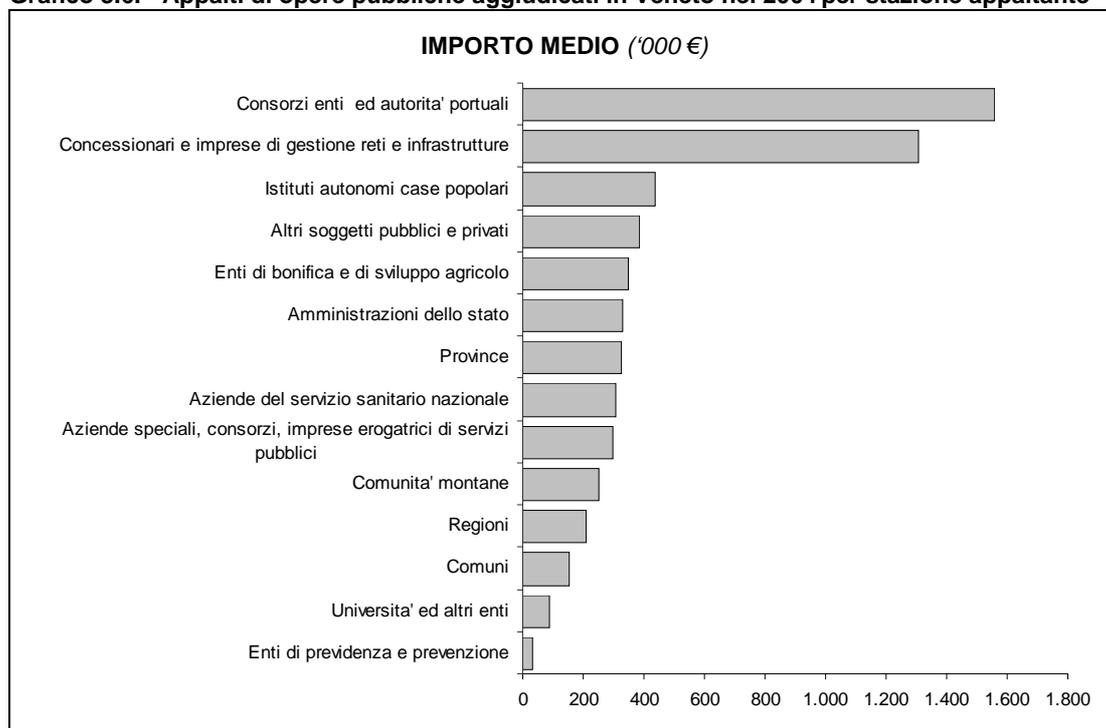
Grafico 3.5. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per stazione appaltante



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

In relazione alla variabile importo medio unitario il macro gruppo di stazioni appaltanti che nel 2004 ha espresso il maggiore importo medio per intervento è stato quello che raggruppa i soggetti che si occupano del trasporto marittimo con 1,6 milioni. Secondi i concessionari e le imprese di gestione reti e infrastrutture con 1,3 milioni. Con la terza posizione occupata dagli Istituti autonomi case popolari la dimensione media di atesta al di sotto dei 500 mila euro. La dimensione media degli appalti assegnati dal principale gruppo di committenti pubblici regionale, i Comuni, si è attestata a quota 154 mila euro.

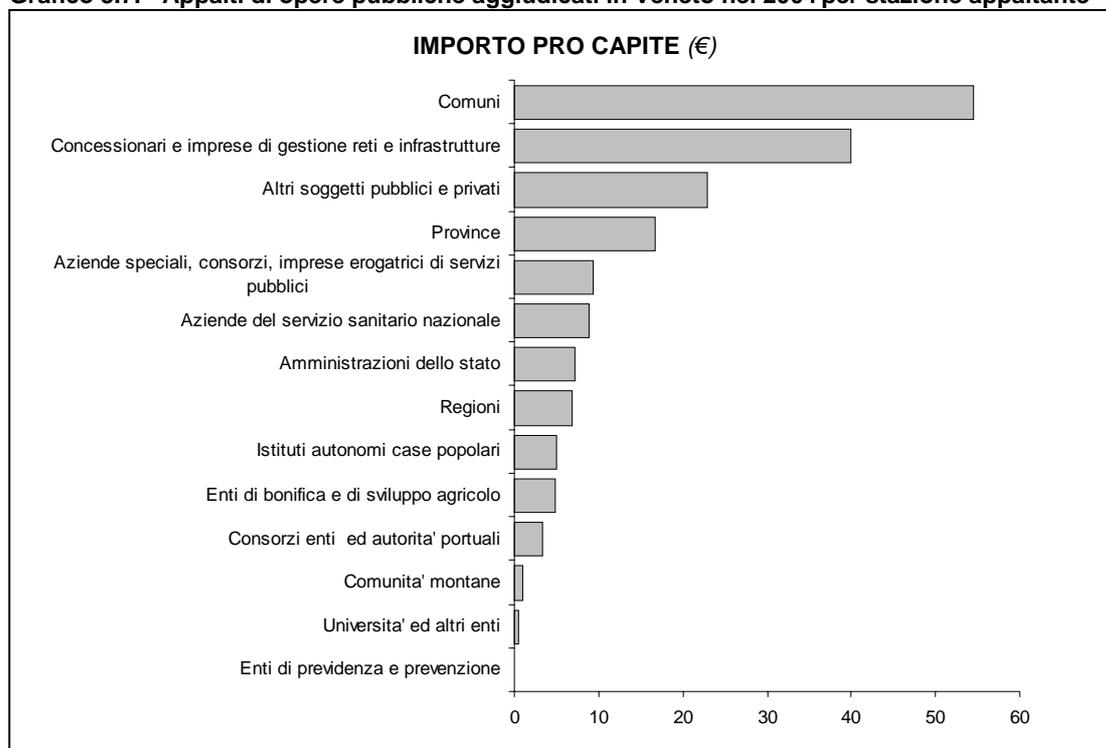
Grafico 3.6. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per stazione appaltante



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

In relazione alla variabile importo procapite, quindi alla spesa media per abitante residente nella regione Veneto, le stazioni appaltanti che hanno espresso la maggiore spesa procapite per la realizzazione di tutte quelle infrastrutture e servizi che concorrono a migliorare la vita dei cittadini e la competitività dei sistemi locali sono i Comuni. Nel 2004 l'insieme dei Comuni veneti ha affidato opere pari a un importo medio per abitante di 54 euro. Tra le altre tipologie si segnalano i 40 euro dei concessionari e delle imprese di gestione reti e infrastrutture, i 17 delle province, e poi le aziende speciali e quelle del servizio sanitario che spendono 9 euro per abitante ciascuna. Risulta invece molto limitata la spesa delle comunità montane (1 euro) e università (0,4 euro), e quasi inesistente quella degli Enti di previdenza e prevenzione (0,02 euro).

Grafico 3.7. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per stazione appaltante



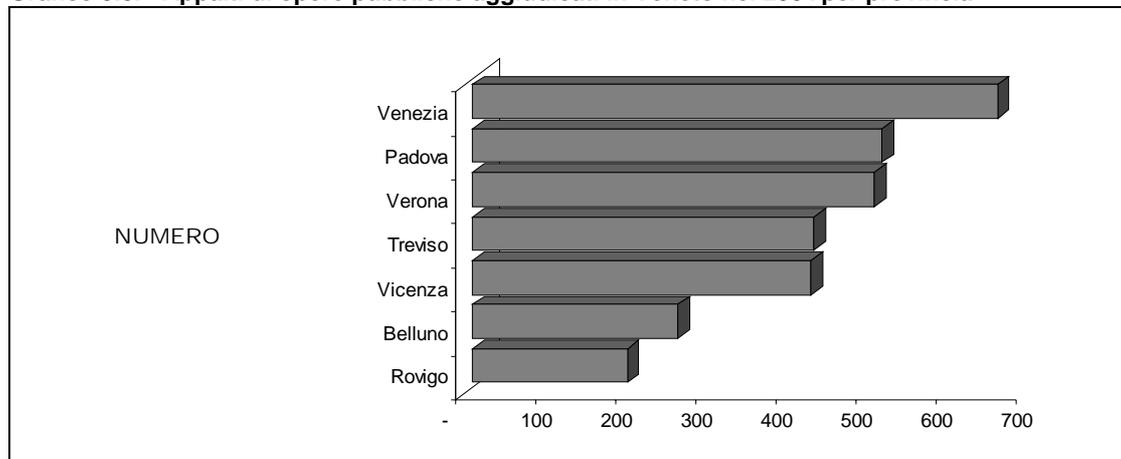
Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

3.2.5. I mercati provinciali

Il livello di approfondimento territoriale degli appalti assegnati nel 2004 è quello provinciale e le tre principali variabili oggetto di analisi sono: il numero degli appalti aggiudicati, il valore e l'importo procapite.

In relazione alla variabile numero appalti aggiudicati, ordinando in modo decrescente il dato relativo al numero totalizzato nel corso del 2004 in ogni ambito provinciale, è emerso che la provincia interessata dal maggior numero di interventi è quella di Venezia, nella quale risiede il 18% della popolazione regionale. Nella provincia capoluogo si concentrano il 22% degli appalti, pari a 657 interventi. Seguono le province di Padova e Verona, ciascuna con una quota pari al 17% del totale regionale, quelle di Treviso e Vicenza con il 14% ciascuna e poi Belluno e Rovigo che esprimono un numero più limitato di interventi pari rispettivamente al 9% e al 7% del totale regionale.

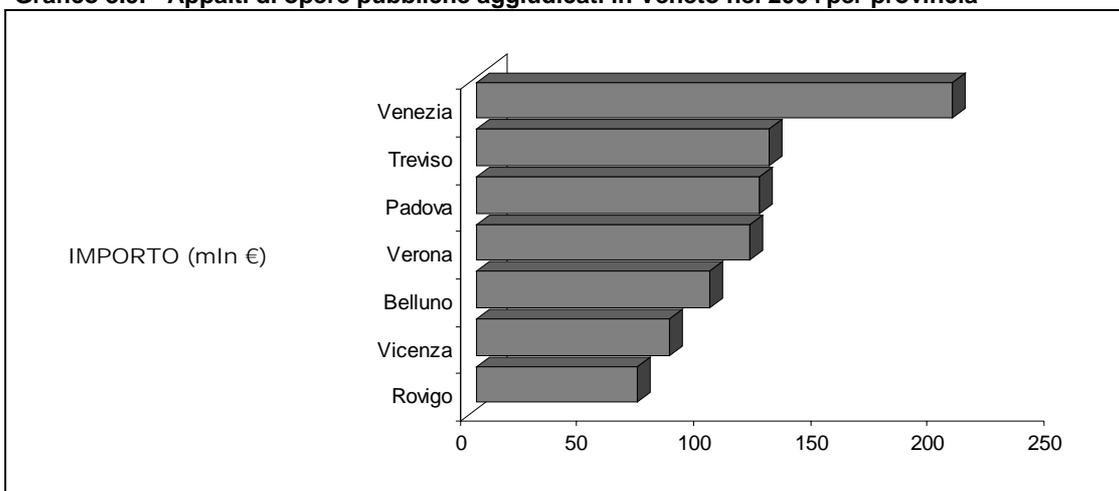
Grafico 3.8. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per provincia



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

In relazione alla variabile importo la classifica per valore complessivo totalizzato nel 2004 in ogni ambito provinciale evidenzia anche in questo caso il maggiore coinvolgimento del territorio della provincia di Venezia. Un quarto dell'importo complessivo regionale viene speso nella provincia capoluogo. Seguono le province di Treviso e Padova, nelle quali risiede rispettivamente il 18 e il 19% della popolazione regionale, con il 15% del valore regionale ciascuna. In termini economici le province di Verona e Vicenza risultano meno rappresentate rispetto al dato sul numero di appalti assegnati: la prima rappresenta il 14% del valore regionale contro il 17% del numero; la seconda rappresenta il 10% contro il 14 per numero. Comportamento opposto per la provincia di Belluno (dove risiede il 5% della popolazione regionale), che rappresenta il 12% del valore e il 9% del numero. La provincia di Rovigo (5% della popolazione residente) anche in questo caso risulta l'area meno rappresentata con l'8% della spesa regionale.

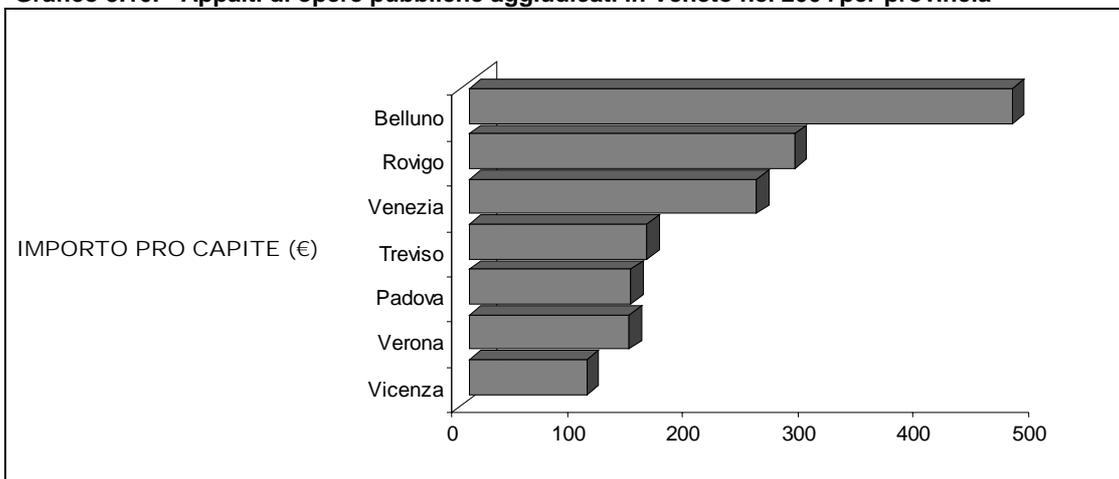
Grafico 3.9. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per provincia



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

In relazione alla variabile importo procapite, nel 2004 a livello regionale tale importo è stato pari a 178 euro. Le province di Belluno (472 euro/abitante), Rovigo (283 euro/abitante) e Venezia (250 euro/abitante) mantengono valori procapite al di sopra del valore regionale. Le altre province si collocano sotto la media regionale, con valori compresi tra i 102 euro/abitante circa della provincia di Vicenza e i 155 euro/abitante di Treviso.

Grafico 3.10. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per provincia

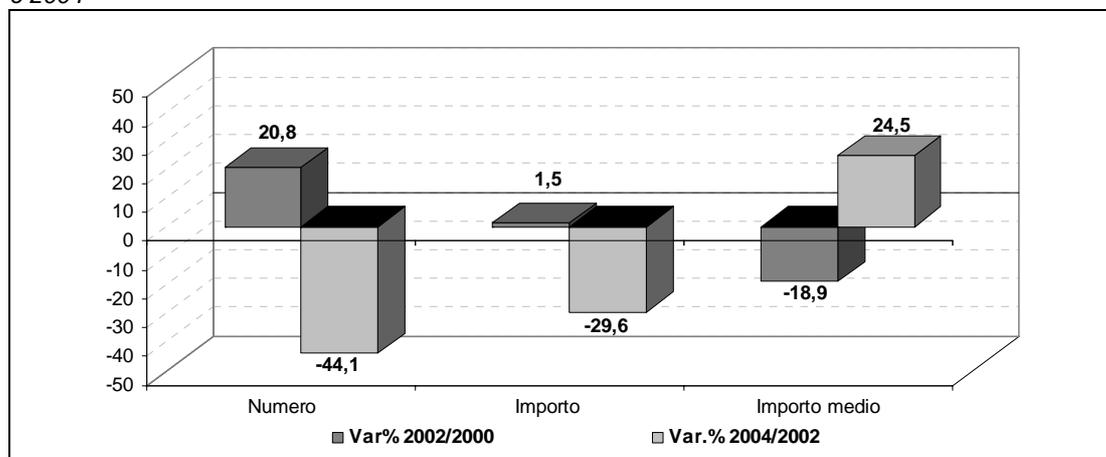


Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

3.3. L'andamento degli appalti pubblici aggiudicati nel periodo 2000-2004

Per un approfondimento delle tendenze che negli ultimi cinque anni hanno caratterizzato il settore dei lavori pubblici nella regione Veneto, e vista la significativa carenza di informazioni per l'anno 2003, si è scelto di limitare i confronti agli anni 2000, 2002 e 2004, con la premessa che per l'ultimo anno ci si trova di fronte a un numero parzialmente incompleto di dati ma, come si è accennato nella parte introduttiva, anche procedendo per stime il trend non cambia.

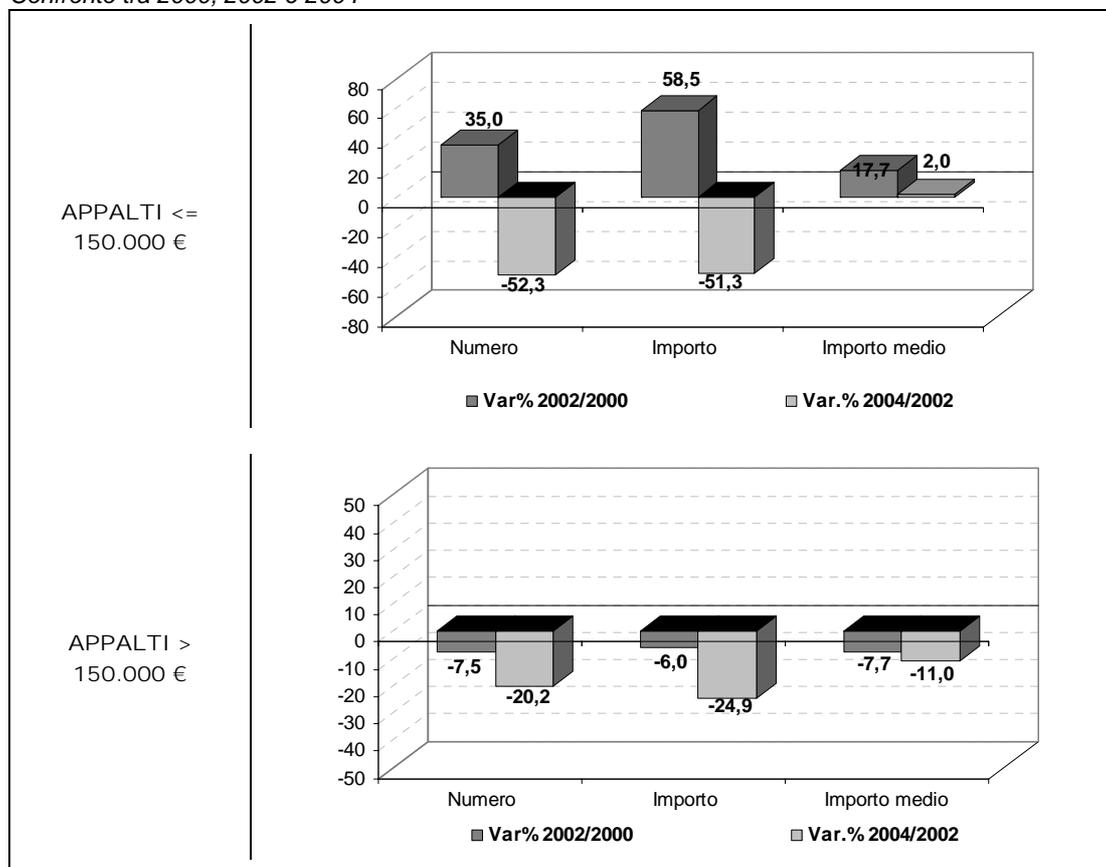
Grafico 3.11. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 - Confronto tra 2000, 2002 e 2004



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

In sintesi dal confronto con gli anni precedenti il 2004 segna una inversione di tendenza. In particolare rispetto al 2002 il numero si riduce del 44% e l'importo complessivo del 30%. Il risultato di queste dinamiche è la significativa crescita dell'importo medio per intervento (+24,5%) che sale da 224 a 280 mila euro. Il risultato negativo del 2004 è da ricondurre a fattori di significatività del dato statistico, quali la carenza di dati a causa del ritardo nell'invio delle comunicazioni o degli effetti dell'introduzione dell'art. 59 della Legge Regionale 27/2003, ma anche a fattori concreti di mercato, quali la considerevole riduzione delle risorse pubbliche, come già evidenziato nel capitolo relativo all'analisi dei bandi di gara pubblicati in regione e in Italia. Confrontando i dati dell'Osservatorio relativi agli anni 2000, 2002 e 2004 per fasce di importo si evidenzia un continuo ridimensionamento già dal 2002 degli appalti aggiudicati di importo superiore a 150 mila euro su tutti i fronti, accompagnato da un trend altalenante degli appalti di dimensioni minori, che crescono nel 2002 ma nel 2004 risultano più che dimezzati sia in termini di numero che di importo, unica eccezione l'importo medio che invece registra un trend di continua crescita.

Grafico 3.12. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per fasce di importo - Confronto tra 2000, 2002 e 2004

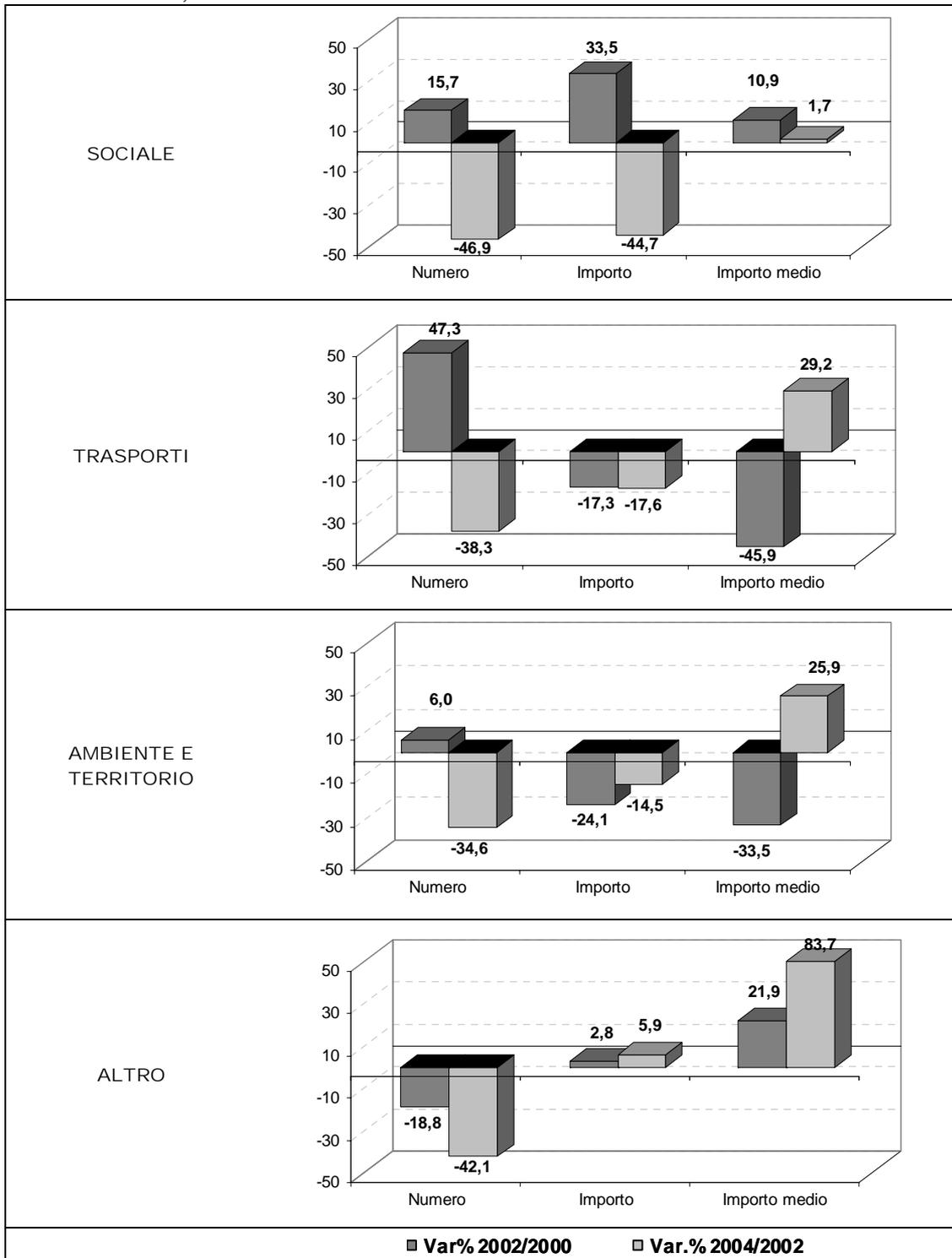


Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Procedendo nel confronto per macro categorie di opere pubbliche lo scenario non cambia: nell'ultimo anno perdono quota le tre principali aree di mercato: infrastrutture sociali, trasporti e infrastrutture per l'ambiente e il territorio.

Le infrastrutture sociali presentano un trend molto simile all'insieme degli appalti di importo inferiore a 150 mila euro. Nel 2004 rispetto al 2002 si assiste a una decisa riduzione sia del numero che dell'importo e a una crescita del valore medio. Per i settori trasporti e ambiente e territorio invece gli anni 2000, 2002 e 2004 hanno rappresentato un continuo ridimensionamento della spesa accompagnato da un trend altalenante del numero e dell'importo medio. Infine la macro area che raggruppa le categorie minori, quali le infrastrutture del settore energetico e per le attività produttive, presenta un trend di continuo ridimensionamento del numero degli appalti, di continua crescita dell'importo e della dimensione media degli appalti.

Grafico 3.13. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per macro categorie - Confronto tra 2000, 2002 e 2004

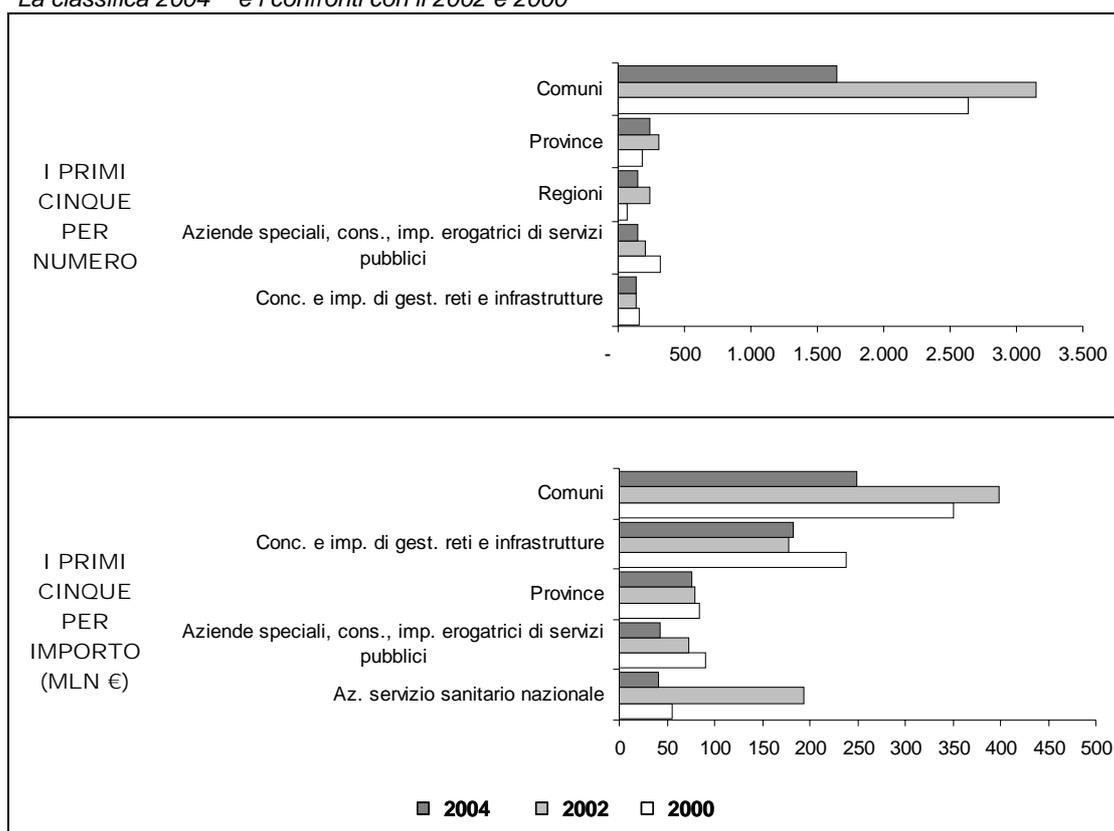


Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Anche i principali gruppi di stazioni appaltanti presentano dinamiche complessivamente negative. Nel 2004 i Comuni totalizzano la metà degli appalti assegnati nel 2002, mentre la loro spesa si riduce di poco più di un terzo; le Aziende speciali con i consorzi e le imprese erogatrici di servizi pubblici riducono di oltre la metà sia il numero che l'importo degli interventi aggiudicati rispetto al 2002. Dinamiche complessivamente positive rispetto al 2002 per Concessionari e imprese di gestione reti e infrastrutture.

Questi risultati confermano quanto evidenziato in precedenza, cioè il settore delle opere pubbliche nella regione Veneto nel 2004 risente di una ridotta erogazione di finanziamenti statali percepita soprattutto dagli enti locali. Invece i concessionari gestori di reti e infrastrutture risultano abbastanza autonomi dal punto di vista finanziario, soprattutto quando si tratta di interventi di manutenzione di opere pubbliche sottoposte a tariffa, quali quelle aggiudicate nel 2004.

Grafico 3.14. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per stazione appaltante - La classifica 2004⁽¹⁾ e i confronti con il 2002 e 2000

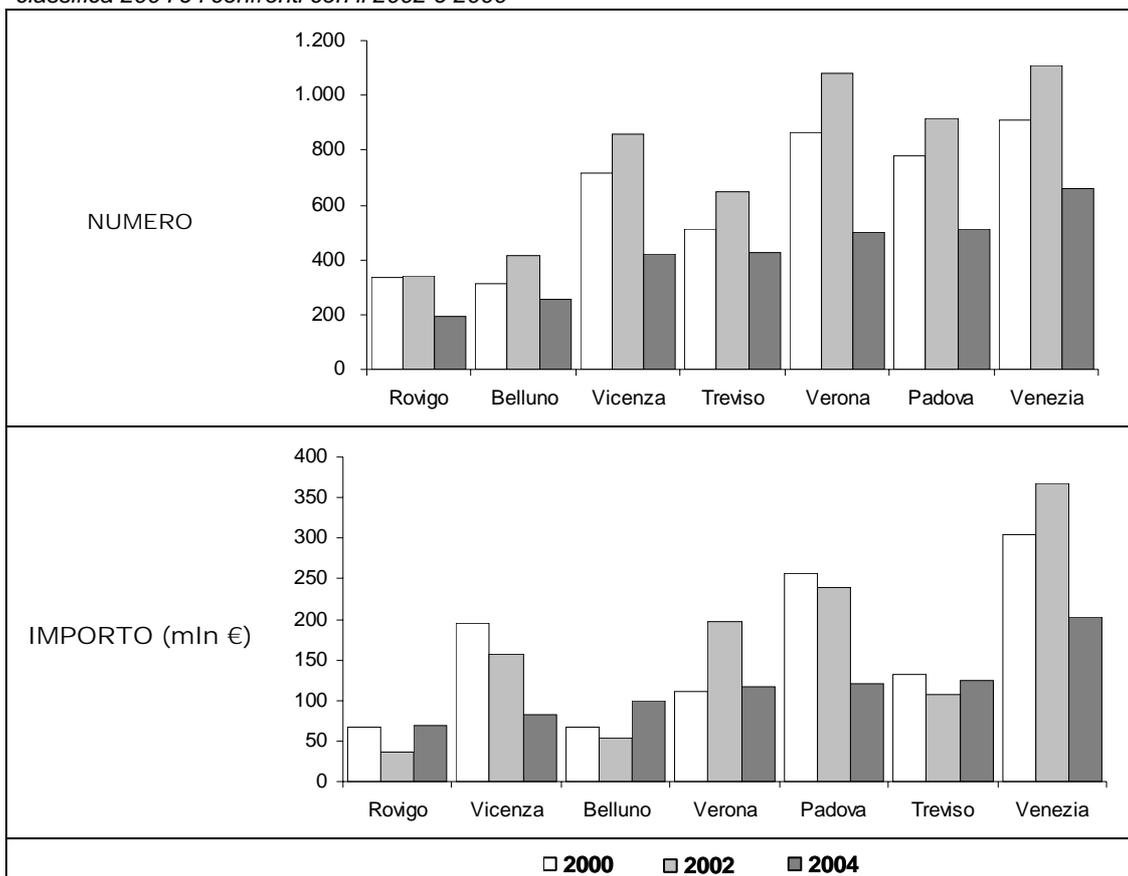


Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Il confronto a scala provinciale mostra una riduzione del numero degli appalti assegnati distribuita sul territorio. Nel 2004 tutte e sette le province venete totalizzano un numero di appalti inferiore sia al 2002 che al 2000. In particolare la flessione registrata nelle province di Vicenza e Verona risulta più marcata di quella regionale (-44%). Lo scenario appare meno negativo sul fronte della spesa: le province più piccole, Belluno e Rovigo, presentano una spesa in continua crescita; le province di Venezia, Padova e Vicenza mostrano un ridimensionamento continuo; Verona totalizza un valore inferiore al 2002 e superiore al 2000; infine Treviso totalizza un valore in crescita rispetto al 2002 e in calo rispetto al 2000.

In generale le province che presentano una maggiore variabilità sono quelle più popolose: Padova, Verona e Venezia, che rispetto al 2002 hanno registrato una flessione del mercato delle opere pubbliche superiore al 40%.

Grafico 3.15. - Appalti di opere pubbliche aggiudicati in Veneto nel 2004 per provincia - La classifica 2004 e i confronti con il 2002 e 2000



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

3.4. La segmentazione del mercato sopra e sotto i 150.000 euro

3.4.1. I lavori pubblici aggiudicati nel 2004, con importo inferiore a 150.000 euro

Nel 2004, secondo i dati pervenuti all'Osservatorio Regionale entro il 31 dicembre 2004, nella regione Veneto gli appalti di importo inferiore a 150 mila euro assegnati sono stati 1.941 per 104 milioni di euro che corrispondono a un importo medio unitario pari a 58 mila euro.

Tabella 3.1. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004

Numero	1.941
Importo	103.645.126 €
Importo medio	58.208 €

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Differentemente dall'analisi complessiva, caratterizzata da più carenze temporali, in questo caso è possibile procedere con l'approfondimento delle tendenze più significative registrate negli ultimi cinque anni, poiché l'unico anno con carenza di informazioni risulta il 2004.

Il 2004 rappresenta un anno complessivamente negativo anche per i soli appalti di importo inferiore a 150 mila euro. In particolare rispetto al 2003 si dimezza sia il numero che l'importo complessivo e cresce l'importo medio unitario per intervento (+2,2%) che sale da 53 a 54 mila euro.

Le fasce d'importo

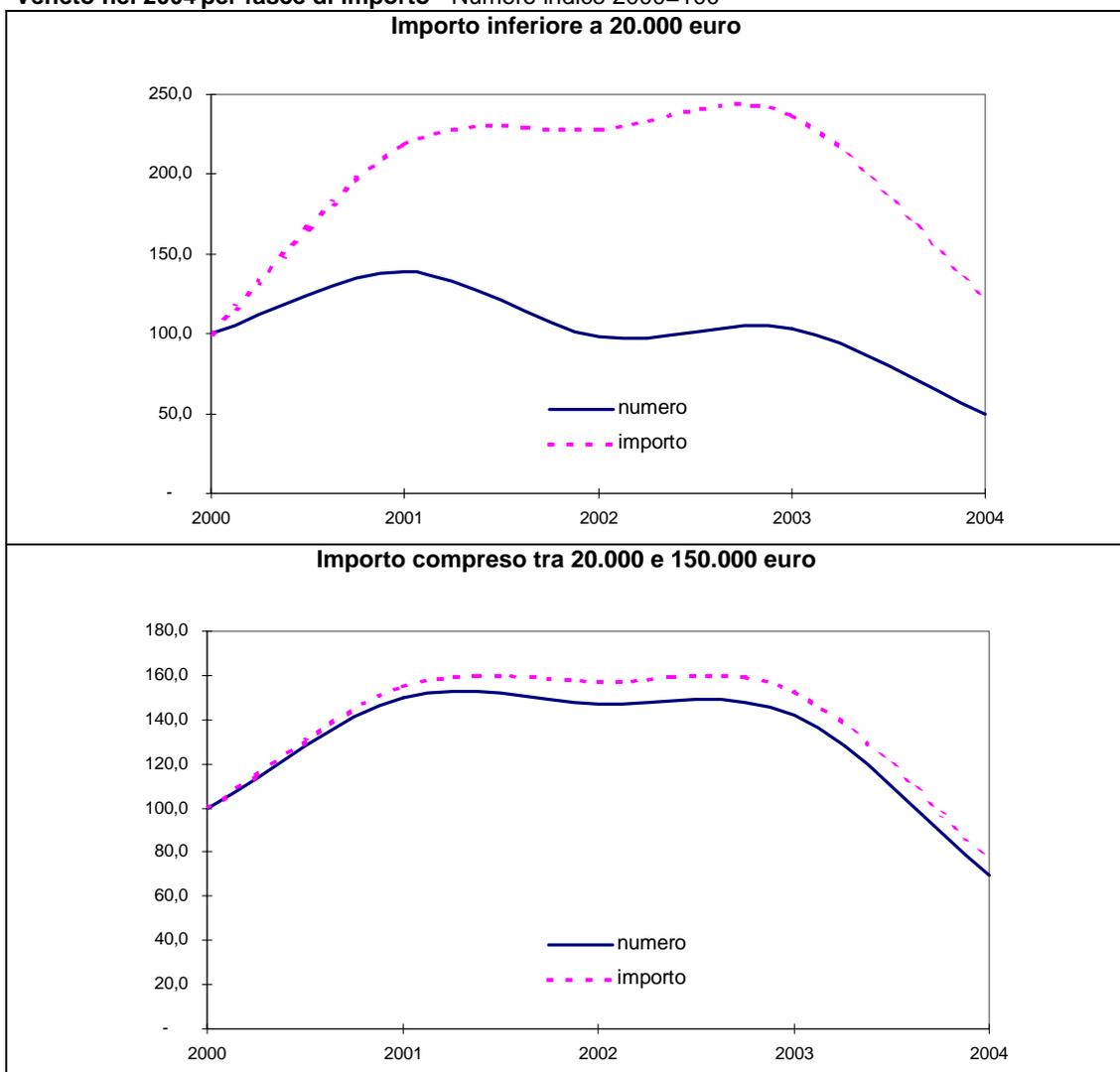
Dall'analisi dei dati dell'Osservatorio Regionale e relativi all'anno 2004 la fascia di importo più numerosa (79%) è risultata quella relativa agli appalti di importo unitario compreso tra 20.000 e 150.000 euro. Si tratta di 1.534 appalti per un importo complessivo di 100 milioni. Di dimensioni più contenute la fascia dei micro appalti di importo unitario inferiore a 20.000 euro, che totalizza il 13% degli interventi assegnati per lo 0,4% del valore.

Osservando i dati di medio periodo per singole fasce dimensionali si può notare che i micro appalti a partire dal 2001 e fino al 2003 si caratterizzano per un incremento senza sosta degli importi delle opere assegnate, accompagnato da un andamento incostante del numero delle opere attivate. Nel 2004 si assiste a un ridimensionamento sia del numero che della spesa

che solo in parte può essere ricondotto alla carenza di informazioni sugli appalti aggiudicati nell'ultimo trimestre dell'anno.

Per quanto riguarda la fascia di dimensioni superiori le dinamiche del numero e dell'importo risultano molto simili tra loro: la maggiore crescita viene registrata tra il 2000 e 2001 (cresce del 50% il numero e del 55% l'importo). Gli anni tra il 2001 e il 2003 hanno segnato un momento di stabilità su livelli medi annui superiori a 3.200 appalti per un valore di circa 200 milioni, mentre nel 2004 si assiste a un ridimensionamento su livelli inferiori a quelli del 2000.

Grafico 3.16. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per fasce di importo - Numero indice 2000=100

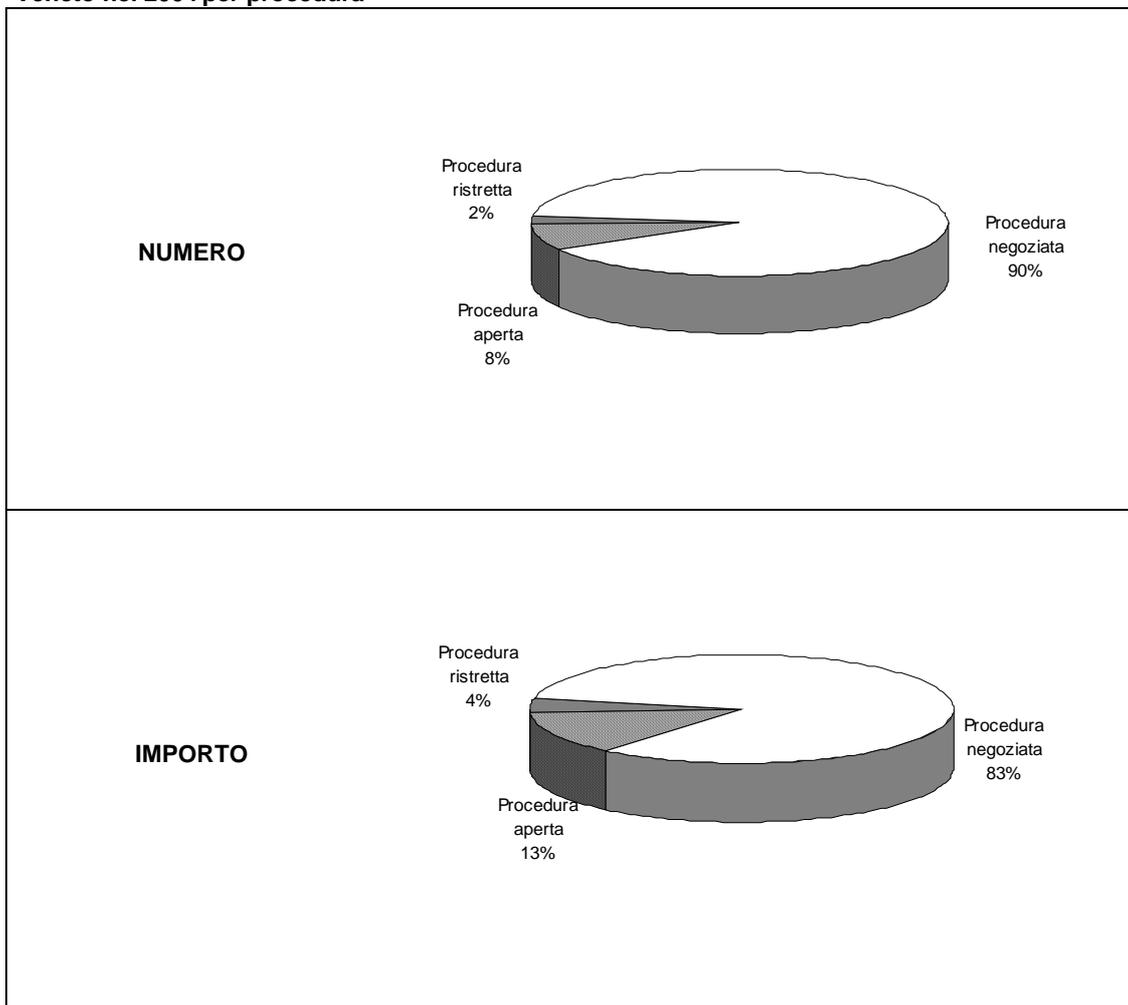


Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

□ *Le procedure di scelta del contraente*

La modalità di affidamento dei lavori pubblici privilegiata in questo ambito dimensionale è sicuramente la procedura negoziata nei suoi molteplici aspetti. Le altre modalità di affidamento ricoprono posizioni assolutamente marginali, interessando solo un numero molto limitato di appalti che, come nel caso della procedura ristretta, non supera i 50 appalti.

Grafico 3.17. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per procedura

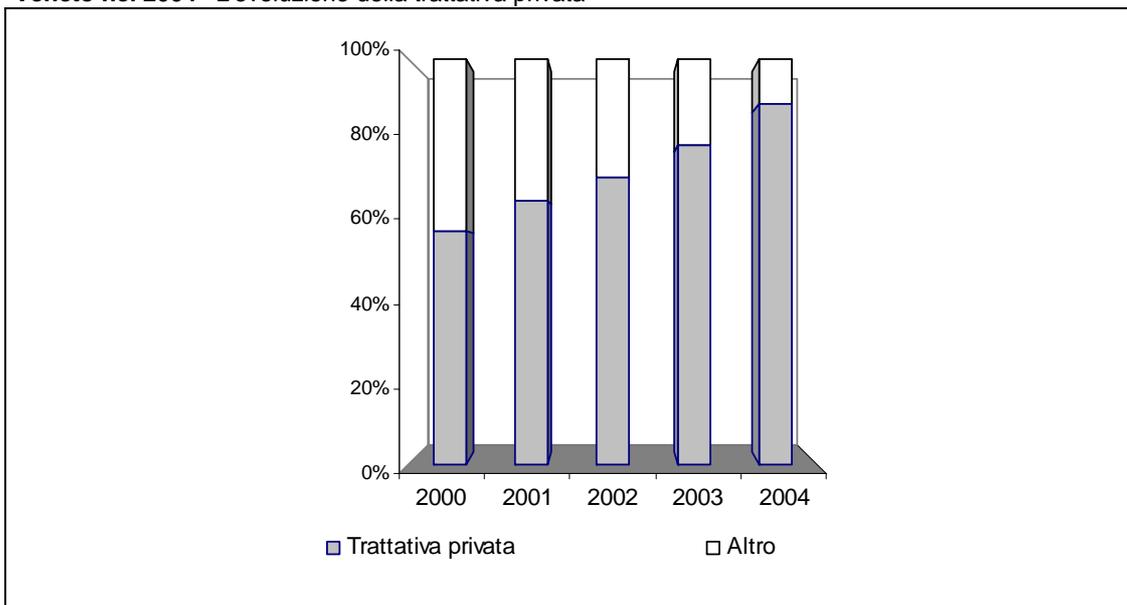


Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Infatti dalle elaborazioni statistiche relative all'anno 2004 è emerso che il 90% del numero e l'83% del valore degli appalti di importo inferiore a 150.000 euro è stato aggiudicato tramite la

trattativa privata. Ma il fatto più rilevante è che l'importanza di questa procedura di scelta del contraente è aumentata nel tempo: si è passati dal 58% del 2000 al 79% nel 2004. Sicuramente sui risultati di crescita della trattativa privata ha inciso in maniera significativa l'entrata in vigore delle nuove norme introdotte dalla Legge Regionale n. 27 del 2003, che allargano il ricorso a questa procedura.

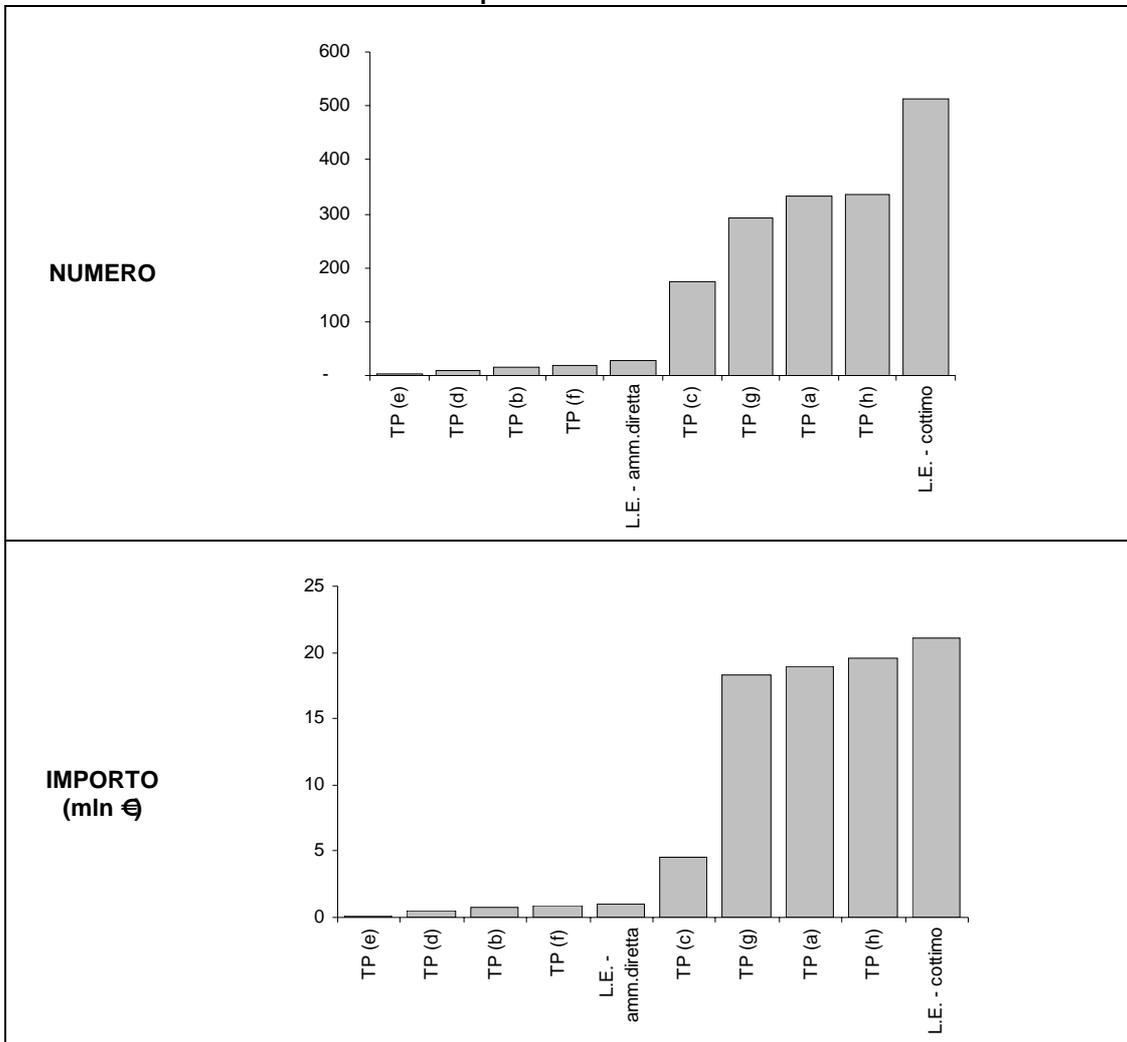
Grafico 3.18. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - L'evoluzione della trattativa privata



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Le diverse formule di affidamento a trattativa privata indicate dall'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici sono 10 e sono comprensive delle due modalità di esecuzione dei lavori in economia (per amministrazione diretta e per cottimo). Nel 2004 la maggiore quota (30% del totale procedura) spetta ai lavori in economia con la formula del cottimo fiduciario; il 38% risulta equamente ripartito tra la trattativa privata nei casi previsti dall'art. 24 comma 1 lettere 0a) - lavori di importo complessivo non superiore a 100.000 euro - e a) - lavori di importo complessivo compreso fra oltre 100.000 euro e 300.000 euro, nel rispetto delle norme sulla contabilità generale dello Stato e, in particolare, dell'articolo 41 del R.D. 23 maggio 1924, n. 827- della Legge 109/94 e s.m.i.. Tra gli altri casi risulta molto significativa la quota spettante alla formula regionale che si attesta a quota 17%. Tale quota nel 2000 era quasi inesistente e nel 2002 rappresentava il 2% della trattativa privata.

Grafico 3.19. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - Il ricorso alla trattativa privata



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

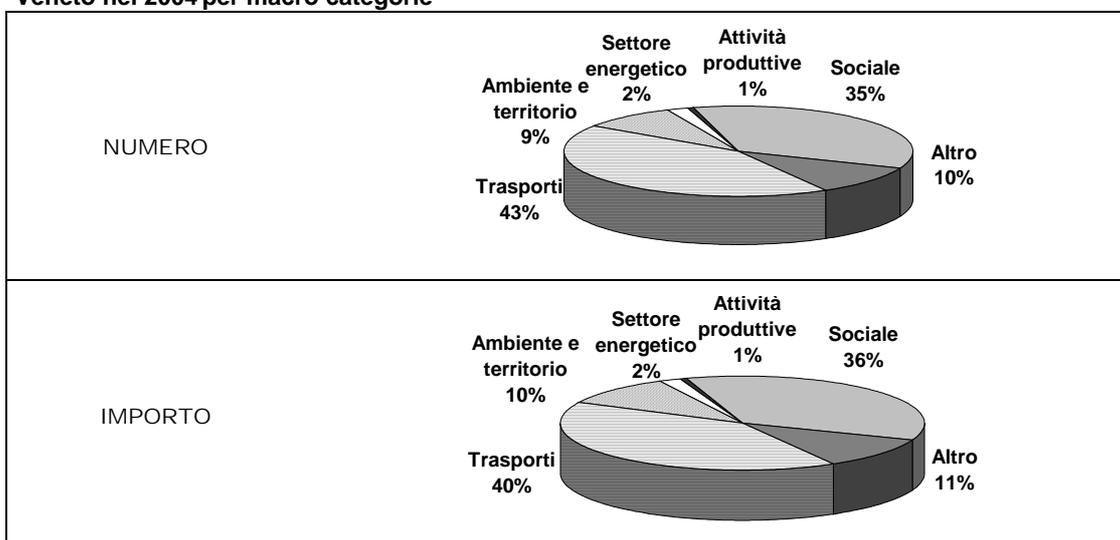
LEGENDA:

- TP (a) lett. a, comma 1, art. 24
- TP (b) lett. a, comma 1, art. 24 e R.D. n.827/24, art. 41, punto 1
- TP (c) lett. a, comma 1, art. 24 e R.D. n.827/24, art. 41, punto 5
- TP (d) lett. a, comma 1, art. 24 e R.D. n.827/24, art. 41, punto 6
- TP (e) lett. b, comma 1, art. 24
- TP (f) lett. c, comma 1, art. 24
- TP (g) Affidato secondo le procedure vigenti in ambito regionale
- TP (h) lett. 0a, comma 1, art. 24

□ *Le macro categorie di opere*

Anche la distribuzione per macro categorie degli appalti di importo inferiore a 150 mila euro assegnati nel 2004 evidenzia una forte domanda di opere trasportistiche e la loro quota supera il 40% sia in termini di numero che di importo. La seconda macro categoria pubblica risulta essere quella delle infrastrutture sociali (35% in termini di numero e 36% di importo). Terze le infrastrutture per l'ambiente e il territorio (9% in termini di numero e 10% di importo). Si dividono infine il restante 13% del numero e dell'importo le restanti macro categorie.

Grafico 3.20. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per macro categorie

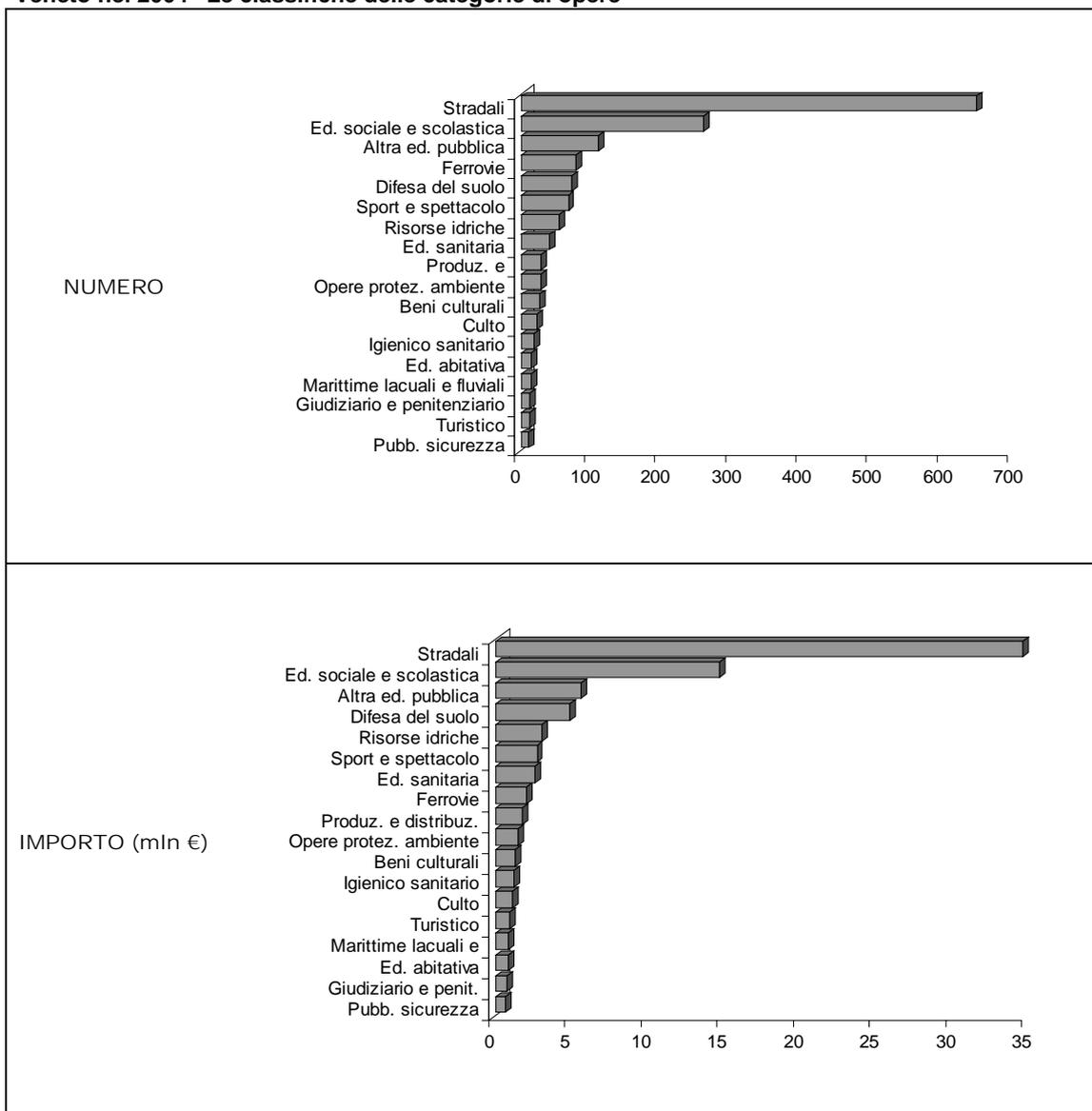


Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Per questa particolare fascia di importo è possibile procedere ad una analisi più dettagliata in quanto i dati dell'Osservatorio Regionale si basano sul secondo livello di classificazione previsto nella tabella 2 D.M. 21/06/2000, n. 5374/21/65 come modificato dal D.M. 22/06/2004, n. 898/IV. Entrando nel merito delle 34 categorie che animano il settore dei lavori pubblici di piccola dimensione, ordinando in modo decrescente il dato relativo al numero totalizzato nel 2004 da ogni singola categoria, è emerso che le opere stradali si classificano prime con il 37% del totale appalti assegnati in Veneto (645 interventi). L'edilizia sociale e scolastica si classifica seconda con il 15% (258 interventi). Terza l'altra edilizia pubblica con il 6% degli appalti aggiudicati. Le prime tre posizioni della classifica per valore totalizzato nel 2004 rispecchiano la classifica numerica sia per posizione che per quote di mercato. Un

gruppo di 8 categorie si attesta intorno al 2-5% circa sia per numero di appalti assegnati che per importo. Si tratta delle categorie opere ferrovie, difesa del suolo, sport e spettacolo, risorse idriche, edilizia sanitaria, beni culturali, protezione ambiente, produzione e distribuzione energia elettrica e edilizia abitativa.

Grafico 3.21. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - Le classifiche delle categorie di opere



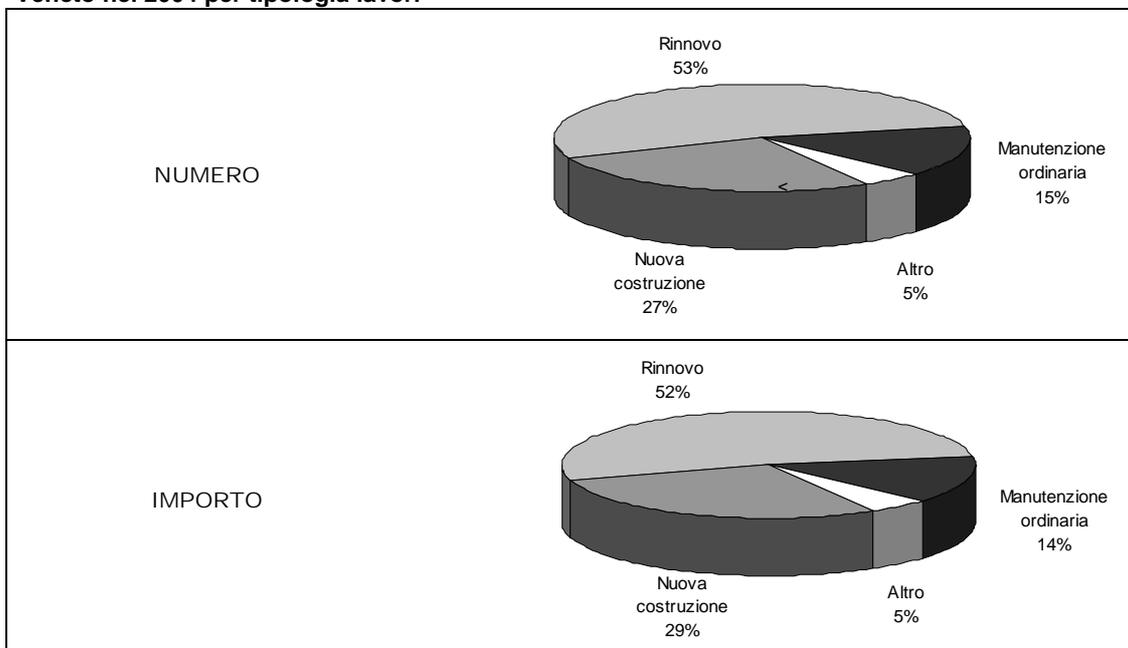
Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Le opere stradali negli ultimi anni hanno vissuto un periodo di continua espansione: rispetto al numero complessivo di appalti aggiudicati in regione la loro rappresentatività in cinque anni è aumentata di 7 punti percentuali passando dal 30 al 37%. Più limitata, ma comunque in crescita, la rappresentatività dell'edilizia scolastica che passa dal 13% del 2000 al 15% nel 2004. Se le categorie di opere privilegiate dalle stazioni appaltanti venete acquistano quote di mercato, altre categorie importanti, come l'edilizia abitativa, lo sport e spettacolo e i beni culturali, mostrano segnali di sofferenza.

□ *Le tipologie di lavori*

Le tipologie di lavori oggetto di analisi in questa parte del rapporto si basano sulla classificazione prevista nella tabella 1 del D.M. 21/06/2000, n. 5374/21/65 come modificato dal D.M. 22/06/2004, n. 898/IV. Le 10 categorie individuate sono riconducibili a 4 macro tipologie principali: nuova costruzione, rinnovo, manutenzione ordinaria e altro. Tra le opere di piccola dimensione (sotto 150 mila euro) assegnate nel 2004 articolate per tipologie di lavori emerge una forte attenzione per il rinnovo: oltre il 50% degli interventi e della spesa sono finalizzati al ripristino funzionale del patrimonio esistente localizzato in Veneto.

Grafico 3.22. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per tipologia lavori

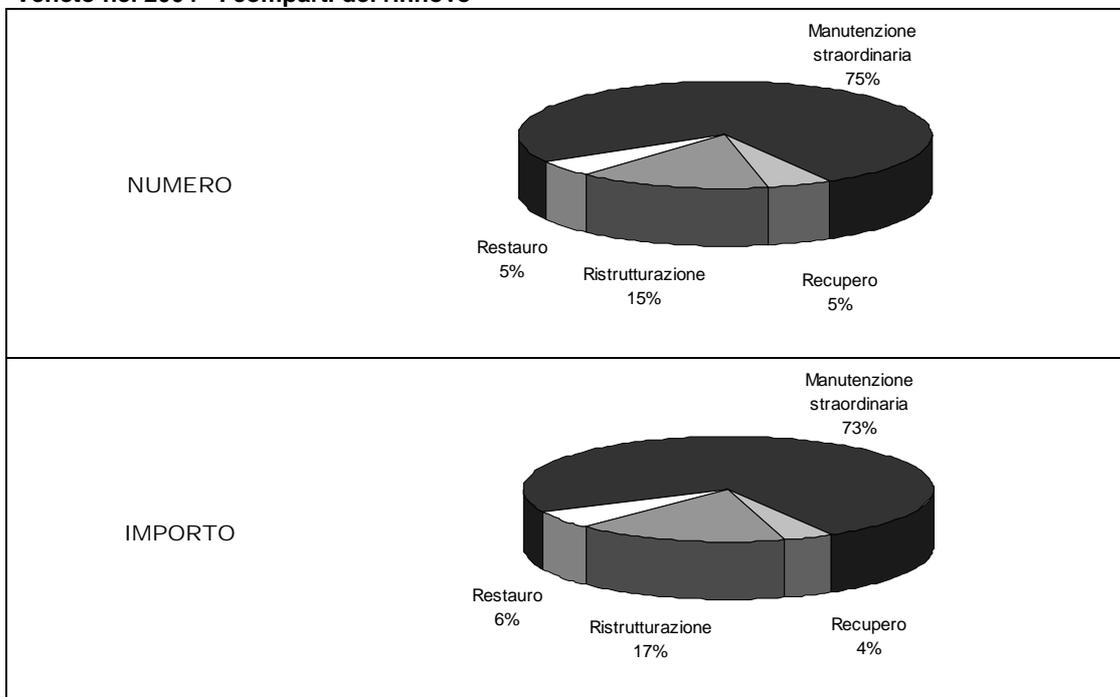


Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Il comparto della nuova costruzione rappresenta poco meno del 30%, la manutenzione ordinaria circa il 15%, mentre la quota residua va alla demolizione combinata con le altre lavorazioni non riconducibili a nessuna tra quelle definite.

Entrando in merito alle diverse tipologie che compongono il rinnovo una quota importante spetta alla manutenzione straordinaria: circa il 75% degli interventi e della spesa appaltata sono riconducibili al mantenimento funzionale straordinario del patrimonio pubblico esistente. La ristrutturazione invece rappresenta circa il 15%, mentre il restauro e il recupero si dividono in parti pressoché uguali il restante 10%.

Grafico 3.23. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - I comparti del rinnovo



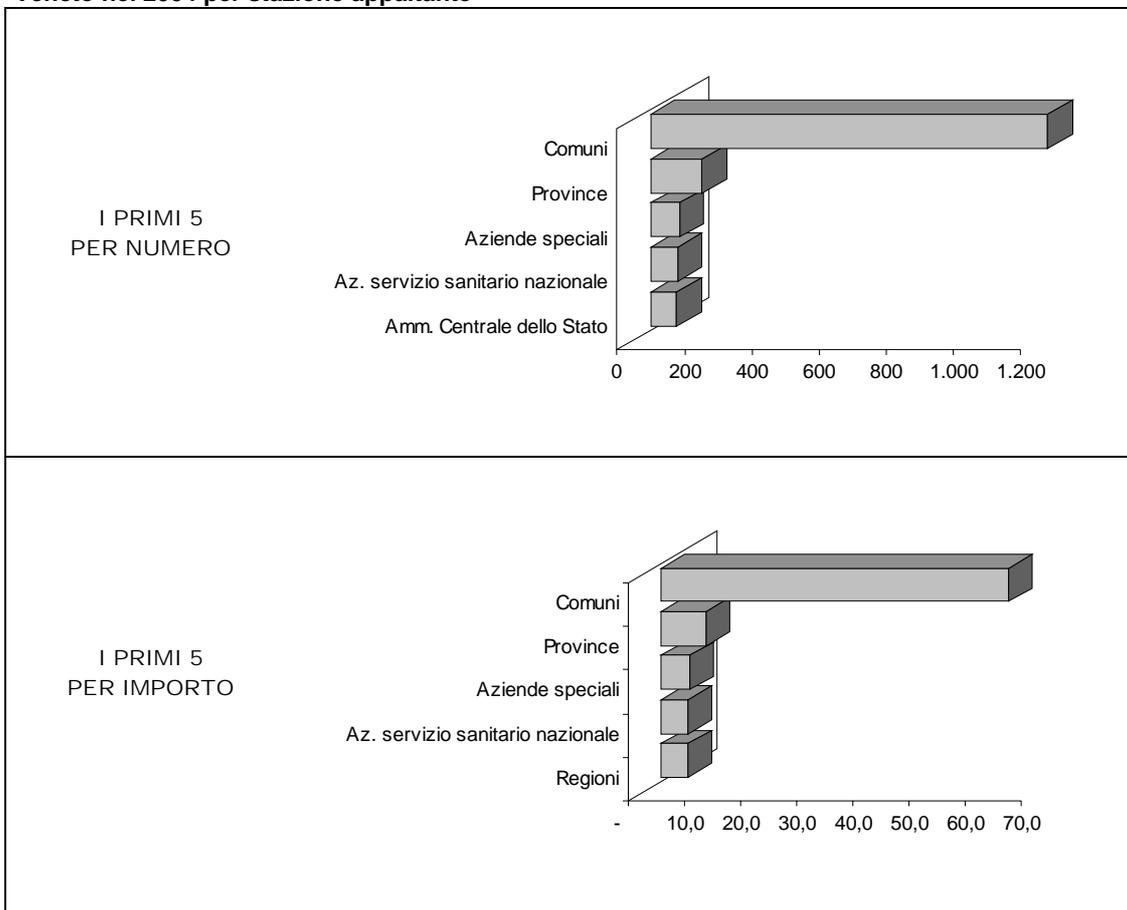
Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Il 2004 rappresenta un anno complessivamente negativo per la manutenzione ordinaria e per la nuova costruzione: in cinque anni la rappresentatività della manutenzione ordinaria sulla spesa complessiva per opere pubbliche è diminuita di quasi 5 punti percentuali (passa dal 19% nel 2000 al 14 nel 2004) mentre la nuova costruzione si riduce di 2 punti percentuali passando dal 31 al 29%. Il 2004 invece è stato un anno positivo per il rinnovo che ha incrementato la propria rappresentatività di 6 punti percentuali, grazie alla crescente attenzione mostrata per la manutenzione straordinaria.

❑ *Le stazioni appaltanti*

Riguardo alla tipologia della stazione appaltante, ordinando in modo decrescente il dato relativo sia al numero che all'importo totalizzati nel 2004 da ogni gruppo omogeneo di committenza, le prime quattro posizioni della classifica così ottenuta risultano occupate rispettivamente da: comuni, province, aziende speciali e aziende per il servizio sanitario. Ai comuni spetta il 60% degli appalti assegnati, mentre province, aziende speciali e servizio sanitario totalizzano complessivamente il 17%.

Grafico 3.24. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per stazione appaltante



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

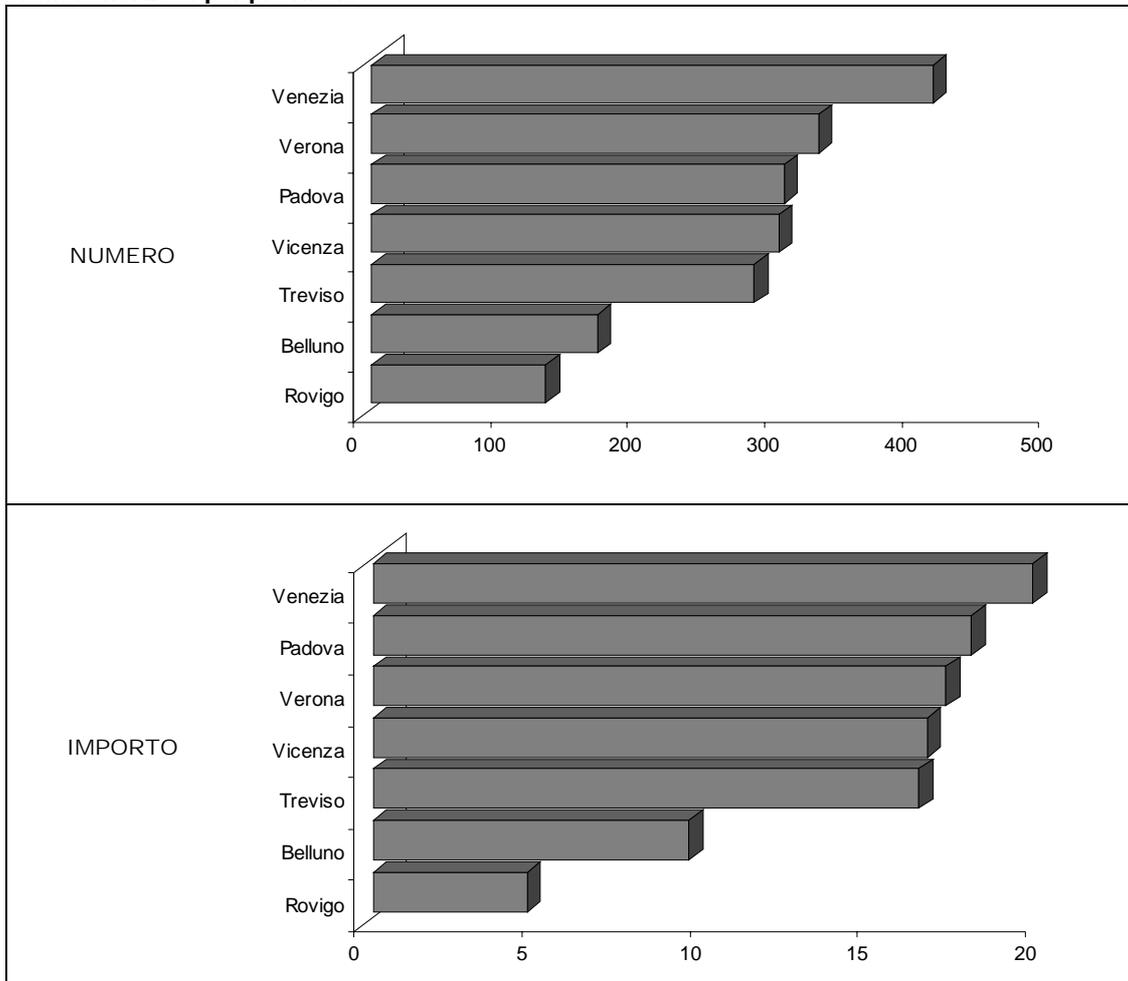
Il risultato dei comuni appare scontato in quanto esprime una domanda fatta prevalentemente di opere di piccola dimensione finalizzate al mantenimento ordinario e straordinario del patrimonio esistente. Sostiene questa affermazione il fatto che l'importo

medio unitario calcolato sull'insieme degli appalti (sotto e sopra 150 mila euro) assegnati dai Comuni si è attestato proprio sui 150 mila euro per l'anno 2004, e su valori inferiori negli anni precedenti.

□ *I mercati provinciali*

Le opere di piccola dimensione assegnate nel 2004 risultano diffuse sul territorio. Il numero medio annuo provinciale è stato di 272 interventi per un corrispondente valore di 14,5 milioni. Quattro le Province che si collocano al di sopra di tali valori: Venezia, Padova, Verona e Treviso.

Grafico 3.25. - Appalti di opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per provincia



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Osservando la distribuzione territoriale del numero degli appalti sotto i 150.000 euro tra il 2000 e il 2004 si rilevano differenti comportamenti provinciali. In particolare un gruppo composto da tre province, Treviso, Venezia e Belluno aumenta la propria rappresentatività in regione.

3.4.2. I lavori pubblici aggiudicati nel 2004, con importo superiore a 150.000 euro

Nel 2004, secondo i dati pervenuti all'Osservatorio regionale entro il 31 dicembre 2004, nella regione Veneto gli appalti di importo superiore a 150 mila euro assegnati sono stati 1.124 per 727 milioni di euro che corrispondono a un importo medio unitario pari a 686 mila euro.

Tabella 3.2. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004

Numero	1.124
Importo	727.133.980 €
Importo medio	685.975 €

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Questa fascia dimensionale, che rappresenta il 36% del numero e l'88% del valore del totale interventi assegnati nel corso del 2004, risulta di particolare interesse in quanto è qui che si fa più accesa la competizione fra le imprese ed è quindi necessario un maggiore impatto normativo.

Il 2004 per questa particolare fascia di mercato ha rappresentato un anno complessivamente negativo: rispetto al 2002 il numero si riduce del 20%, il valore del 25% e l'importo medio unitario per intervento dell'11%. Questo risultato, anche se in modo più accentuato, appare molto simile al trend registrato tra il 2002 e il 2000⁴.

Le fasce d'importo

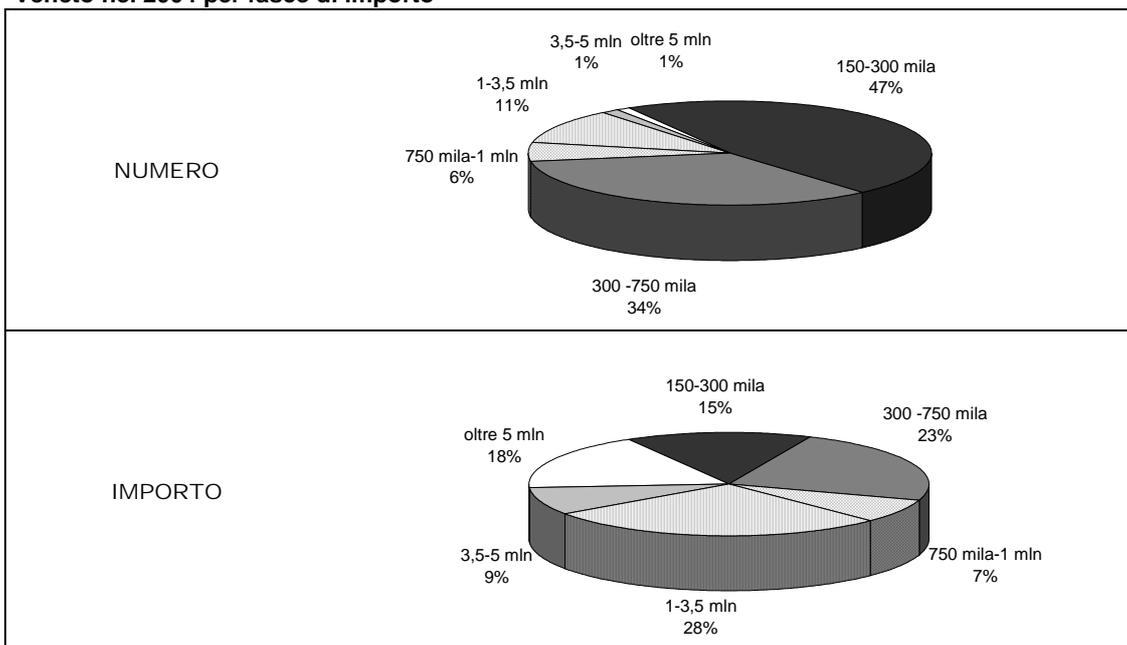
Dall'analisi dei dati pervenuti all'Osservatorio regionale entro il 31 dicembre 2004, la fascia di importo più numerosa (47%) è risultata quella relativa agli appalti di importo unitario compreso tra 150.000 e 300.000, cioè una dimensione unitaria ancora una volta molto vicina

⁴ Come per l'analisi complessiva, per gli appalti di importo superiore ai 150.000 euro i confronti sono limitati agli anni 2000, 2002 e 2004.

alla domanda dei comuni. Si tratta di 499 appalti per un importo complessivo che supera di poco i 100 milioni. La seconda fascia d'importo più rappresentata risulta quella successiva (importo compreso tra 300 e 750 mila euro) con il 34% del totale regionale. Tra le altre fasce risulta significativo l'11% degli appalti di importo medio unitario compreso tra 1 e 3,5 milioni, che trova origine nella domanda straordinaria di piccoli committenti o in quella di committenti "strategici" quali Anas e concessionarie autostradali, Ferrovie, Aziende Sanitarie, Province e grandi comuni, e che in termini di valore rappresenta la maggiore quota (28%).

Dal punto di vista degli importi la situazione appare più equilibrata: dopo il 28% delle opere di importo unitario compreso tra 1 e 3,5 milioni, si passa al 23% della fascia di importo compreso tra 300 e 750 mila euro, e poi al 18% delle grandi opere (importo sopra i 5 milioni) che rappresentano l'1% del numero, al 15% della fascia più piccola, al 9% dei tagli medio-grandi per concludere con il 7% degli appalti di importo compreso tra 750 mila euro e 1 milione.

Grafico 3.26. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per fasce di importo



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

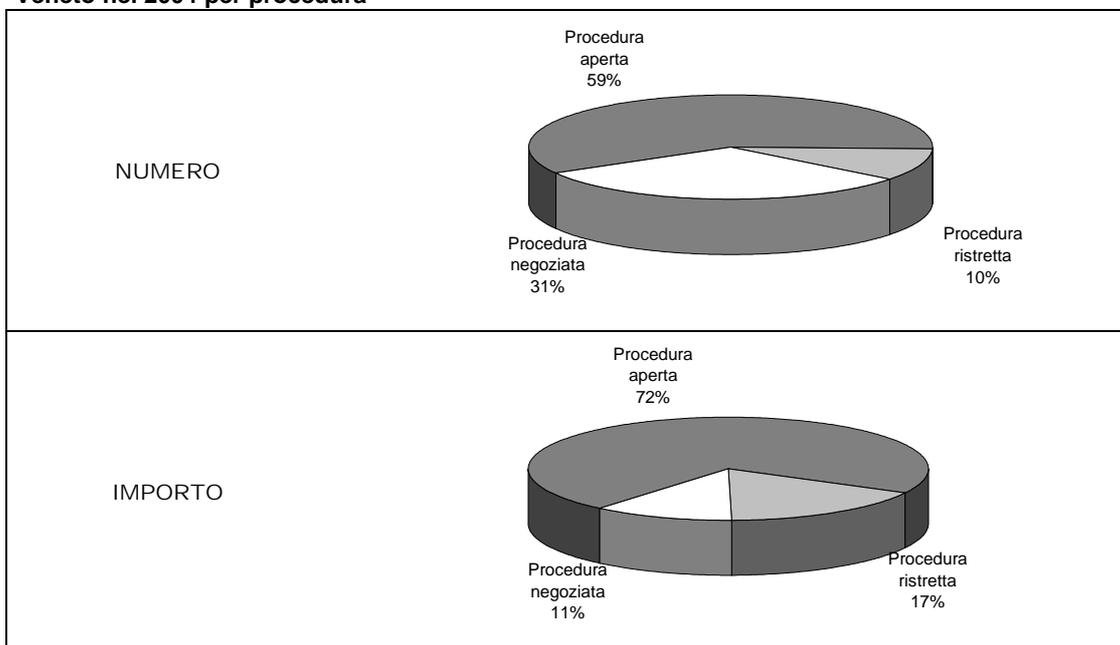
Dal confronto con gli anni precedenti si evidenziano delle quote di mercato abbastanza stabili tra le diverse fasce di interesse. Uniche eccezioni i piccoli e i grandi. In termini di numero i piccoli registrano un modesto ma costante aumento di rappresentatività sul mercato

regionale (passano dal 46,2% del 2000 al 46,4% nel 2002 per arrivare al 47% nel 2004), i grandi invece la perdono (dal 2% all'1%).

□ *Le procedure di scelta del contraente*

Nel 2004 la modalità di affidamento dei lavori pubblici privilegiata per l'affidamento degli appalti di importo sopra i 150 mila euro è sicuramente la procedura aperta, ovvero il pubblico incanto o asta pubblica. Secondo i dati dell'Osservatorio questa modalità è stata scelta per l'affidamento del 59% degli appalti, anche se risulta abbastanza significativo il ridimensionamento rispetto al 2002 quando rappresentava il 76% dei casi. Risulta molto significativo anche il ridimensionamento della procedura ristretta che fino al 2003 rappresentava la seconda modalità di affidamento dei lavori in Veneto: nel 2000 il 18% degli appalti veniva affidato con questa modalità, nel 2004 tale quota si è ridotta di 8 punti percentuali attestandosi sul 10%. In questo scenario di contenimento la procedura negoziata, tra il 2000 e il 2004, ha più che raddoppiato la propria quota sul mercato regionale, che passa dal 14% al 31%, diventato così la seconda modalità di affidamento scelta dalle stazioni appaltanti venete.

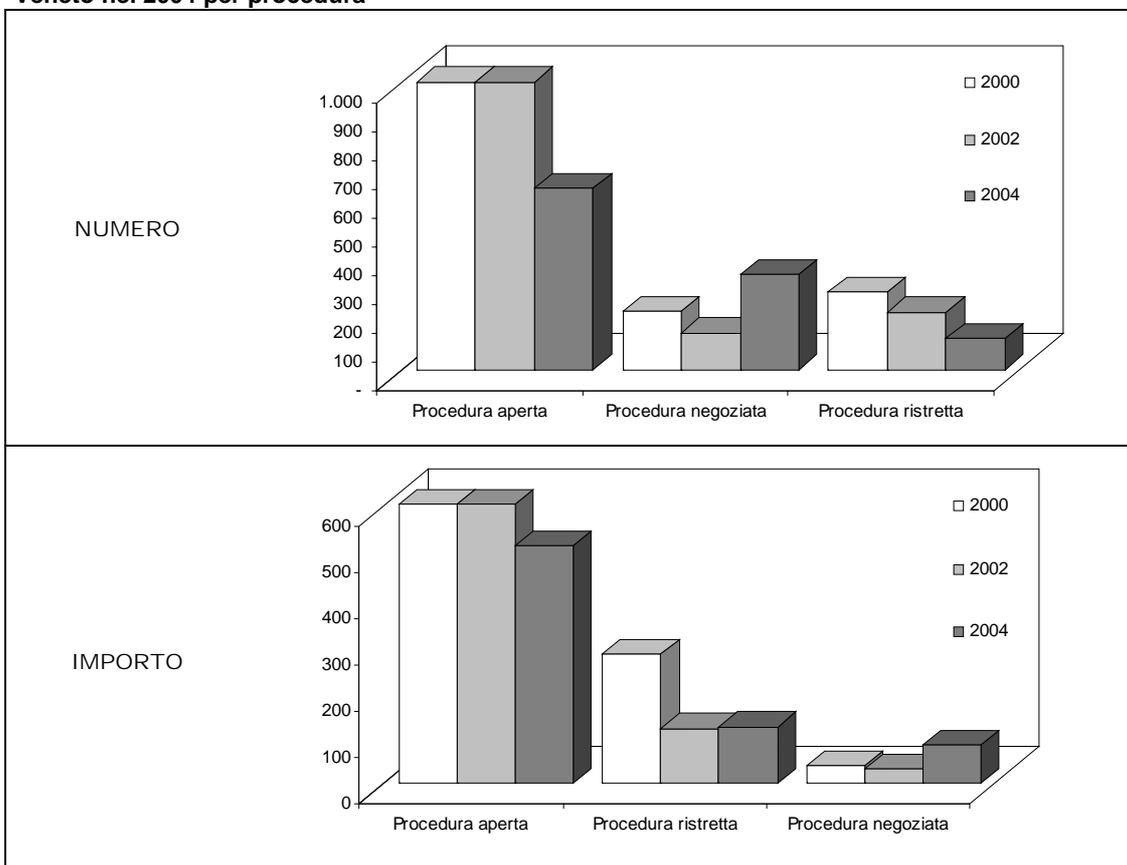
Grafico 3.27. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per procedura



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Questi risultati sono da ricondurre principalmente all'entrata in vigore dell'art. 33, comma 1 lettera a), che allarga il ricorso alla trattativa privata a "tutti i lavori di importo inferiore a 300.000 euro" (minore peso del pubblico incanto), cioè a una fetta significativa del mercato regionale complessivo delle opere pubbliche (17% nel 2004). In forma meno incisiva ha contribuito il ridimensionamento della licitazione privata coinvolta dagli effetti dell'art. 33, comma 1 lettera b) che amplia il ricorso alla trattativa privata agli appalti di importo inferiore a 750 mila nei casi di "utilizzo di somme rese disponibili da ribassi d'asta, da economie o a fronte di lavori complementari a quelli oggetto del contratto principale". Si può ipotizzare dunque un effetto sulla licitazione privata semplificata.

Grafico 3.28. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per procedura



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

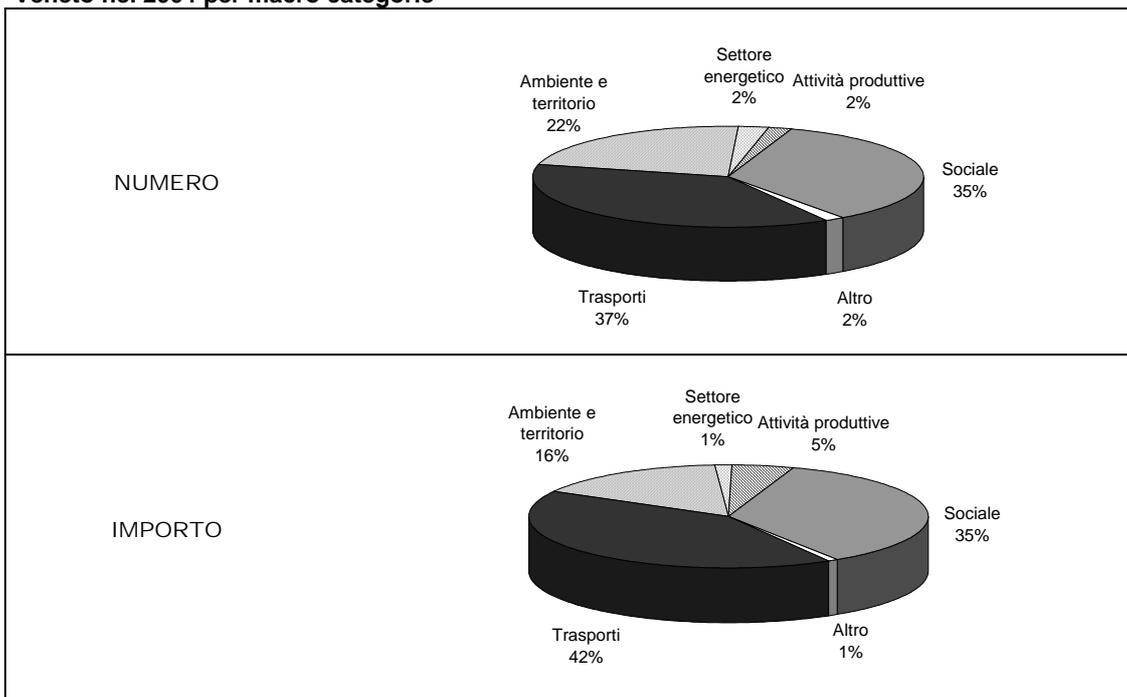
In relazione alla variabile importo, il 72% del totale regionale per le opere pubbliche, pari a più di 500 milioni di euro, spetta agli appalti affidati con la procedura del pubblico incanto (nel 2002 la percentuale era dell'83%). In seconda posizione, si trova la procedura ristretta con

una quota pari al 17%, in terza la trattativa privata, con il restante 11%. Nel 2004 la dimensione media degli appalti per procedura passa dai 255 mila euro della trattativa privata, agli 827 mila del pubblico incanto per arrivare a 1,1 milioni con la licitazione privata.

□ *Le macro categorie di opere*

Le opere trasportistiche viaggiano su livelli alti anche tra gli appalti di importo superiore a 150 mila euro. Le statistiche per l'anno 2004 parlano di una quota pari al 37% in termini di numero e del 42% di importo rispetto al mercato complessivo regionale. Le infrastrutture sociali rappresentano il 35% per numero e importo, quelle per l'ambiente e il territorio il 22% in termini di numero e il 16% di importo, le altre macro categorie si dividono il restante 6% del numero e 7% dell'importo.

Grafico 3.29. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per macro categorie



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Le statistiche condotte sui dati dell'Osservatorio Regionale hanno evidenziato una dimensione media degli interventi differenziata per le diverse macro categorie che compongono il mercato regionale delle opere pubbliche. Le infrastrutture per il trasporto e

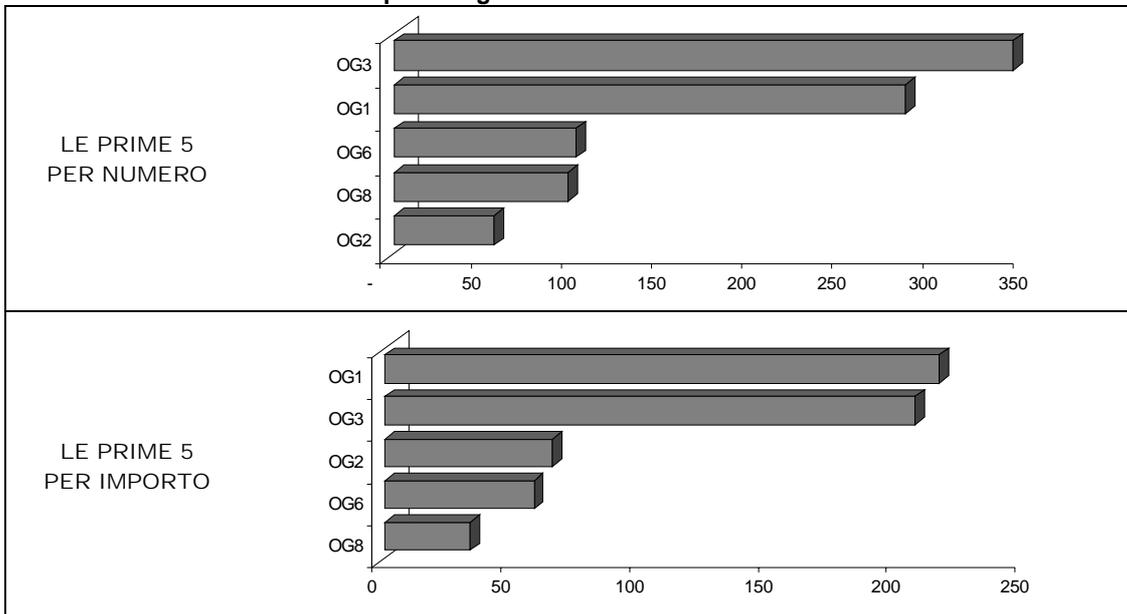
quelle sociali viaggiano su una dimensione media per appalto intorno ai 700 mila euro; sfiora i due milioni l'importo unitario medio delle infrastrutture per le attività produttive, grazie al contributo di alcuni appalti per la realizzazione, nei Comuni di Rovigo e di Venezia, di importanti infrastrutture per la logistica. L'importo medio delle infrastrutture per l'ambiente e il territorio non raggiungono i 500 mila euro.

□ *Le categorie SOA*

La classifica numerica degli appalti assegnati nel 2004 per categoria di qualificazione SOA⁵ prevalente richiesta all'impresa esecutrice dell'appalto, conferma la particolare attenzione posta dalle stazioni appaltanti venete nei confronti delle opere trasportistiche e in particolare per quelle stradali. Infatti in prima posizione si collocano gli appalti rivolti alle imprese qualificate per la categoria di opere generali OG3, cioè abilitate ad seguire strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari. Nel 2004 rappresentano il 32% del mercato regionale delle opere pubbliche. Rispetto al 2002 la loro rappresentatività è cresciuta di 8 punti percentuali. Si classificano secondi gli appalti OG1, rivolti quindi ad imprese abilitate per la realizzazione di edifici civili e industriali, con una quota pari al 26% del mercato regionale, e che corrisponde a 4 punti percentuali in più rispetto a quella totalizzata nel 2002. La terza, quarta e quinta posizione sono occupate ancora da lavori rivolti a imprese abilitate per la realizzazione di opere generali: nell'ordine OG6 (acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione) con una quota pari al 9,3%; OG8 (opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica) con il 9%; OG2 (restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali) con il 5%. Nel corso del 2004 la più rappresentata delle categorie di opere specializzate coinvolge ancora il settore dei trasporti. Si tratta della OS12, barriere e protezioni stradali, con una quota pari al 2,6% del totale appalti.

⁵ Le categorie oggetto di analisi in questa parte del rapporto si basano sulla classificazione prevista dal D.P.R. del 25 gennaio 2000, n. 34, regolamento recante l'istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici. Le tipologie individuate sono 47 ripartite tra 13 categorie generali (OG) e 34 specializzate (OS).

Grafico 3.30. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - Le classifiche per categoria SOA

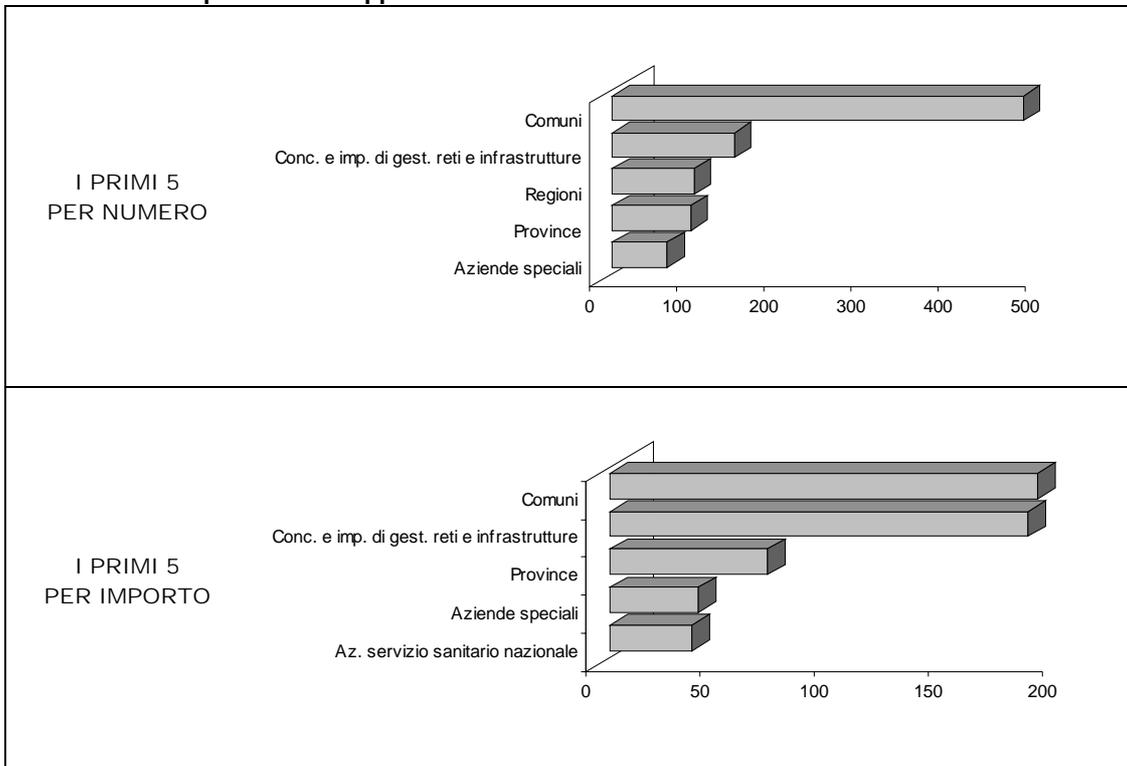


Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Le stazioni appaltanti

Per quanto attiene alla tipologia della stazione appaltante, in relazione al numero di appalti assegnati di importo superiore a 150.000 euro, ordinando in modo decrescente il dato relativo al numero di appalti totalizzato nel 2004 da ogni singolo macro gruppo, le prime cinque posizioni della classifica così ottenuta risultano occupate rispettivamente da: comuni, concessionari e imprese di gestione reti e infrastrutture, Regione, province e aziende speciali, consorzi, imprese erogatrici di servizi pubblici. Insieme promuovono quasi l'80% del numero degli appalti sopra i 150.000.

Grafico 3.31. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per stazione appaltante



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

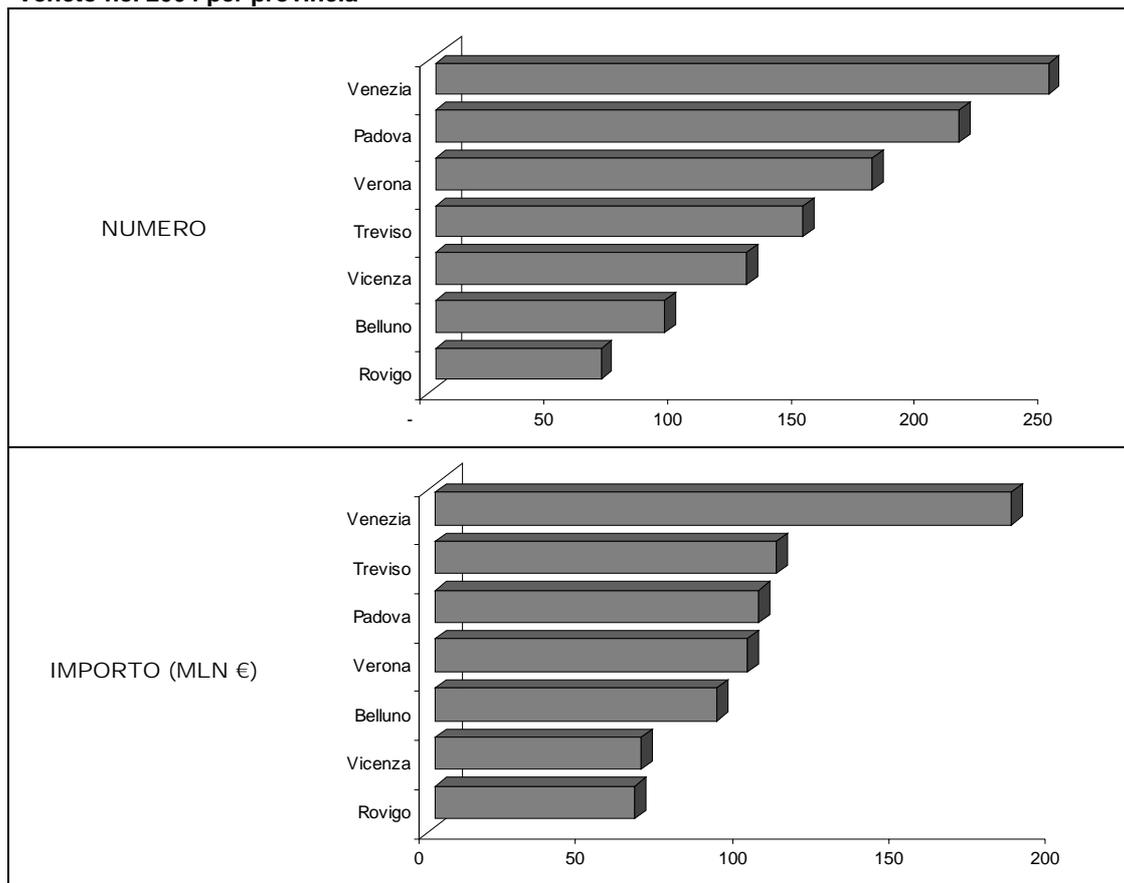
In relazione agli importi degli appalti assegnati, ordinando in modo decrescente il dato relativo al valore totalizzato nel 2004 da ogni singolo macro gruppo, si ottiene una classifica che riproduce fedelmente quella per numero di appalti limitatamente alle prime due posizioni, per poi proseguire senza le regioni, confermando province e aziende speciali, consorzi, imprese erogatrici di servizi pubblici e chiudere con la le aziende per il servizio sanitario nazionale (assente tra le prime cinque per numero). Questi cinque importanti gruppi di stazioni appaltanti insieme promuovono il 71% della spesa per opere pubbliche sopra i 150.000 euro.

☐ *I mercati provinciali*

Osservando la distribuzione provinciale degli appalti di importo superiore a 150.000 euro assegnati nel 2004 nella regione Veneto, risulta che in ogni provincia sono stati appaltati mediamente 153 interventi per un importo medio annuo provinciale di circa 100 milioni di euro.

Le province che si collocano al di sopra del numero medio provinciale di interventi sono risultate tre: Venezia, con il 23% degli appalti assegnati in regione, Padova (20%) e Verona (17%). Risultano tre anche quelle al disopra della spesa media provinciale: Venezia (26% della spesa regionale); Treviso (15%) e Padova (14%).

Grafico 3.32. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 per provincia



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

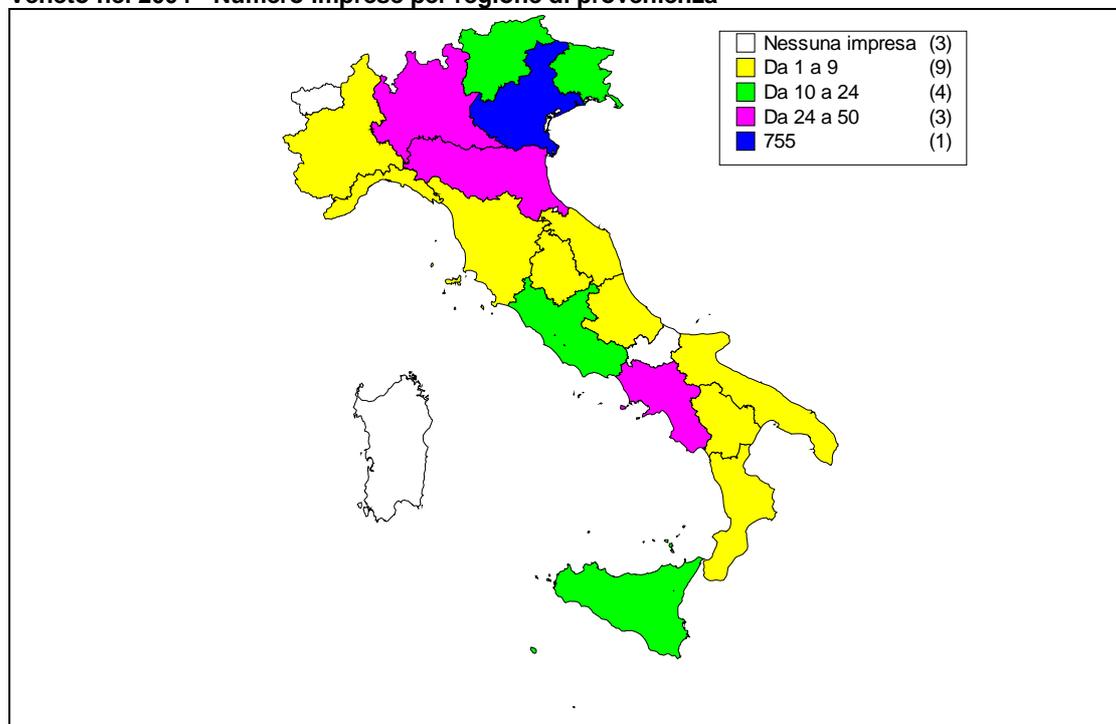
3.5. Le imprese

3.5.1. Un mercato a bassa intensità di scambio

I dati dell'Osservatorio regionale relativi alle imprese aggiudicatrici di lavori superiori ai 150.000 euro confermano come il mercato dei lavori pubblici del Veneto si caratterizzi per "una bassa intensità di scambio", ovvero dove il numero delle imprese locali risulti fortemente predominante, "lasciando" una percentuale molto bassa di lavori ad imprese provenienti da altre regioni.

Nel 2004, sul totale delle imprese esecutrici sono venete il 74%, una percentuale equivalente a quella individuata per l'anno precedente. Delle oltre mille imprese che hanno acquisito almeno un appalto 755 sono venete. La seconda regione, l'Emilia Romagna, per numero di imprese con 37 è molto lontana. Guardando alla carta geografica emerge come un minimo di competizione provenga dalle imprese anche della Lombardia e della Campania. Quest'ultima regione, insieme alla Sicilia rappresenta il bacino di provenienza competitivo proveniente da Sud.

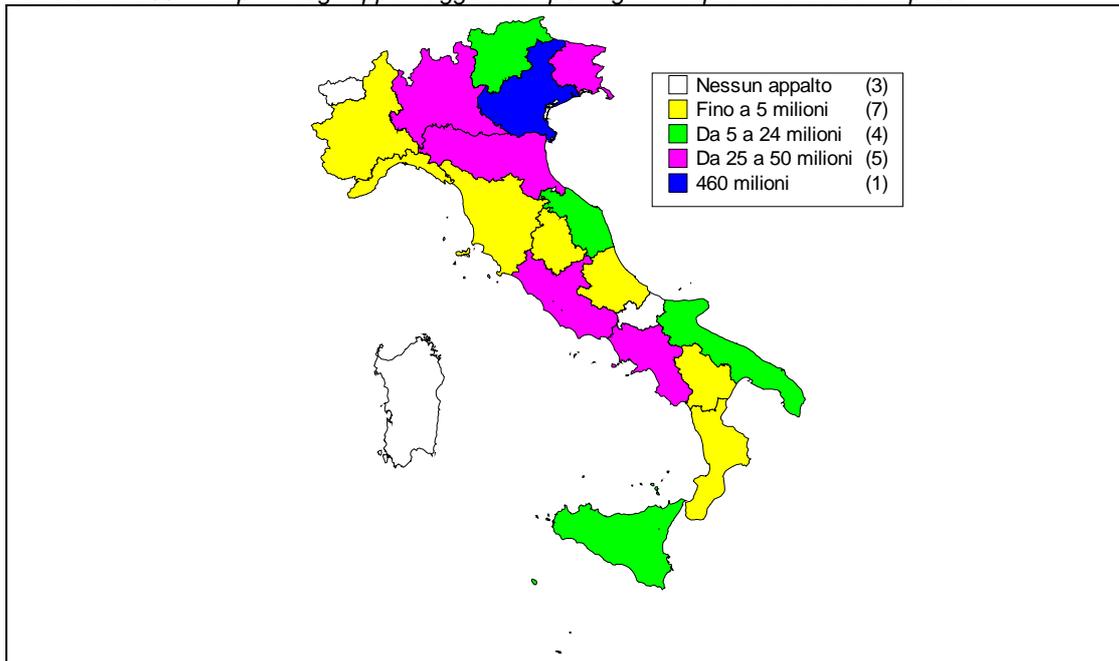
Tavola 3.1. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - Numero imprese per regione di provenienza



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Su un ammontare complessivo di 777 milioni registrati in banca dati per l'anno scorso le imprese venete si sono aggiudicate 460 milioni pari a circa il 64% del totale. In termini di valore di mercato al secondo posto troviamo la Campania con un 4% pari a circa 30 milioni, seguita da Emilia Romagna e Lombardia. Complessivamente le imprese di queste tre regioni cumulano l'11,5% del totale del mercato rilevato dall'Osservatorio.

Tavola 3.2. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - Importi degli appalti aggiudicati per regione di provenienza dell'impresa



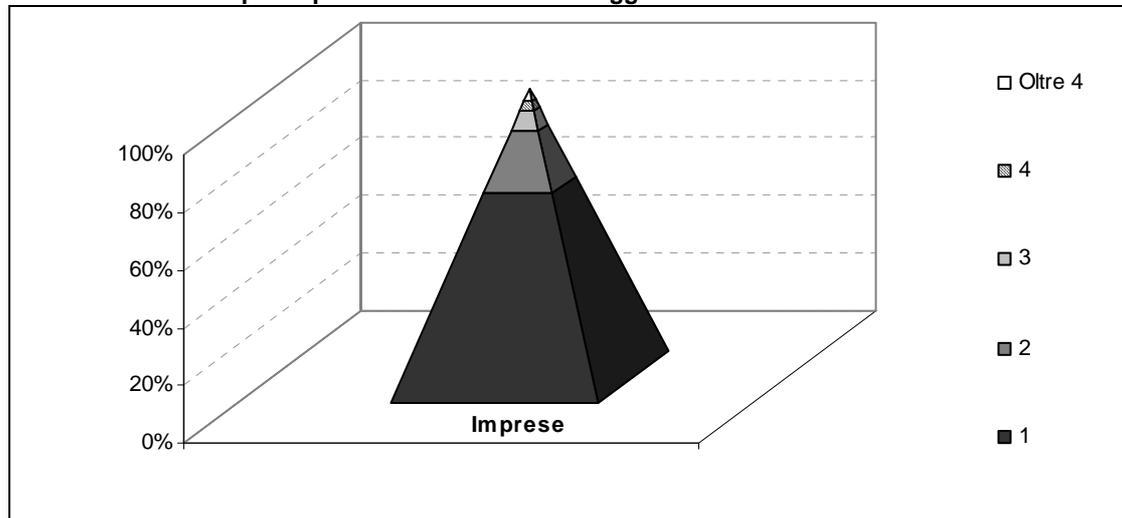
Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

3.5.2. Una più contenuta concentrazione del mercato

Rispetto al totale dei lavori aggiudicati il 67 delle imprese si aggiudica mediamente un opera all'anno. Si tratta di una percentuale abbastanza stabile nel tempo con un oscillazione intorno all'1%.

Dal punto di vista della capacità competitiva delle imprese il mercato rilevato sulla base dei dati dell'Osservatorio può essere rappresentato come una piramide con alla base l'ampia quota rappresentata dal rapporto un'impresa - un'aggiudicazione.

Grafico 3.33. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - Imprese per numero di interventi aggiudicati



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Si tratta soprattutto di opere di dimensioni ridotte come conferma la percentuale del valore di mercato relativo pari al 42% del totale. Cresce la quota relativa delle imprese che si sono aggiudicate almeno due lavori che nel 2004 è del 20% contro il 17% del 2000. Cresce anche il valore dei lavori relativi a questa fascia 22% contro il 15. Stabile la quota di imprese vincitrici di tre e quattro opere, leggermente al di sotto di un 10% del totale con una crescita anche in questo caso del taglio delle opere che supera il 20% nel 2004 contro una media degli anni precedenti intorno al 12-13%.

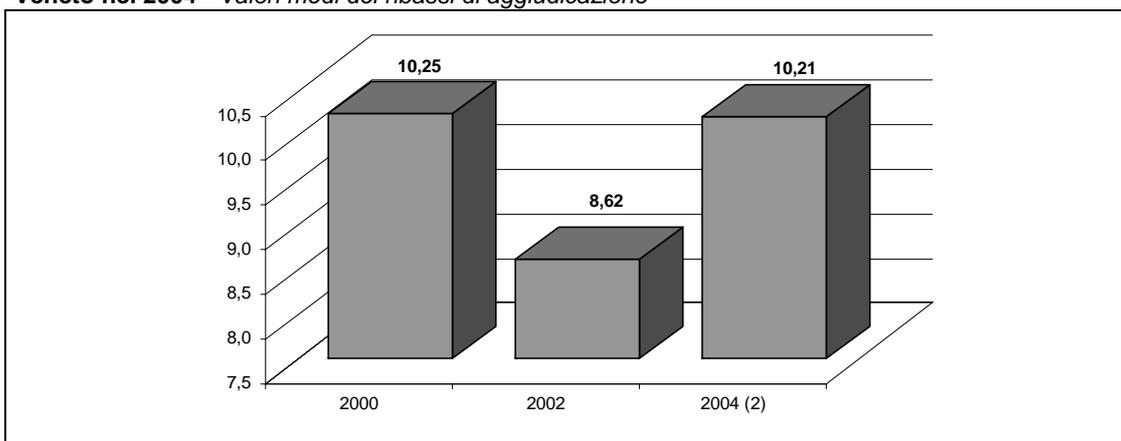
Nel 2004 risulta residuale il numero di imprese che si sono aggiudicate almeno cinque lavori (3,6%) per una quota di mercato molto contenuta, intorno all'8%. Il confronto con il 2002, quando le imprese con almeno 5 lavori avevano rappresentato il 5% per una quota di mercato dell'11%, evidenzia la maggiore competizione nell'ultimo anno così come una riduzione di posizioni "dominanti".

La partecipazione alle gare diventa nel tempo sempre più ampia. Se, infatti, confrontiamo la concentrazione degli interventi nelle diverse classi di numero di offerte rileviamo come la percentuale delle fasce con un numero maggiore di imprese in gara tenda a farsi più consistente negli anni. Se la fascia tra 51 e 100 partecipanti rappresentava nel 2000 il 7,3%, cinque anni dopo vale il 10,7%. Egualmente la fascia superiore che all'inizio del quinquennio si attestava sotto il 2%, nel 2004 rappresenta il 3,7% del totale degli interventi.

3.5.3. Ribassi e offerte anomale

Il confronto tra il 2000, il 2002 e il 2004 evidenzia un andamento altalenante del valore medio dei ribassi di offerta. Dal 10,25% del 2000 si registra nell'ultimo anno un riavvicinamento a questa percentuale dopo una flessione intorno all'8% nel 2002.

Grafico 3.34. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione

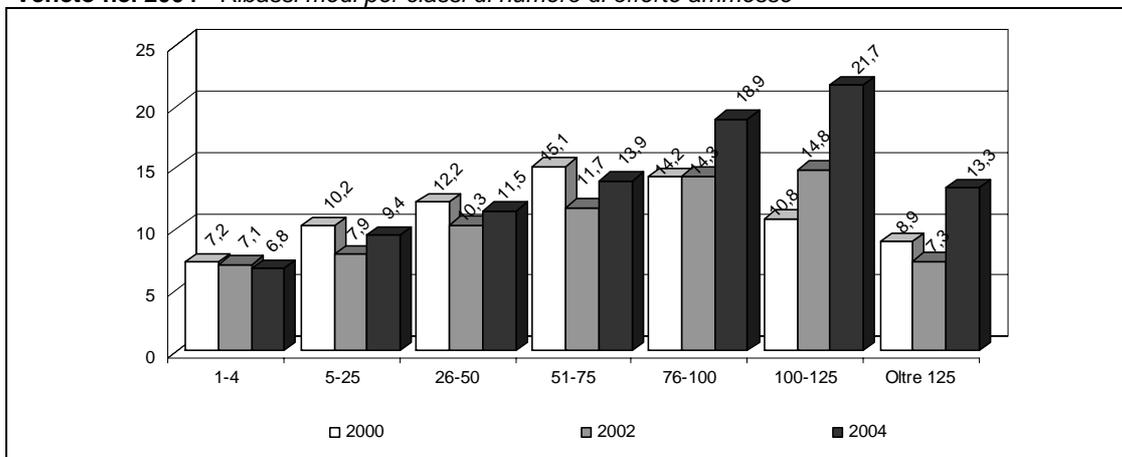


Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

La percentuale di ribasso risulta fortemente collegata al numero di offerte. In linea di massima là dove la competizione è maggiore si registra un ribasso più alto. Dai dati dell'Osservatorio se ne ricava una generale conferma fino alla fascia dove il numero delle offerte è inferiore a 125. Nel 2004 a fronte di una media del 10,21% i lavori a bassa competizione, ovvero con un massimo di 4 offerte la percentuale è inferiore al 7%, cresce ad oltre il 9 fino a 25 offerte per aumentare progressivamente di fascia in fascia fino al 21,74. Per le gare con offerte superiori a 125 il ribasso medio tende invece a scendere e nel 2004 si attesta al 13,30.

Il confronto temporale evidenzia la tendenza verso una polarizzazione del mercato anche rispetto ai ribassi. Mentre, infatti si assiste ad una riduzione per le fasce dove la competitività è minore e ad un assestamento per le fasce intermedie tra le 26 e le 75 offerte, cresce in modo accelerato la media dei ribassi là dove le offerte si avvicinano e superano le 100. Tra 100 e 125 tra il 2000 e il 2004 il ribasso raddoppia, passando dal 10,80 al 21 e 74. E nella fascia più competitiva si passa dal 9 al 13,30.

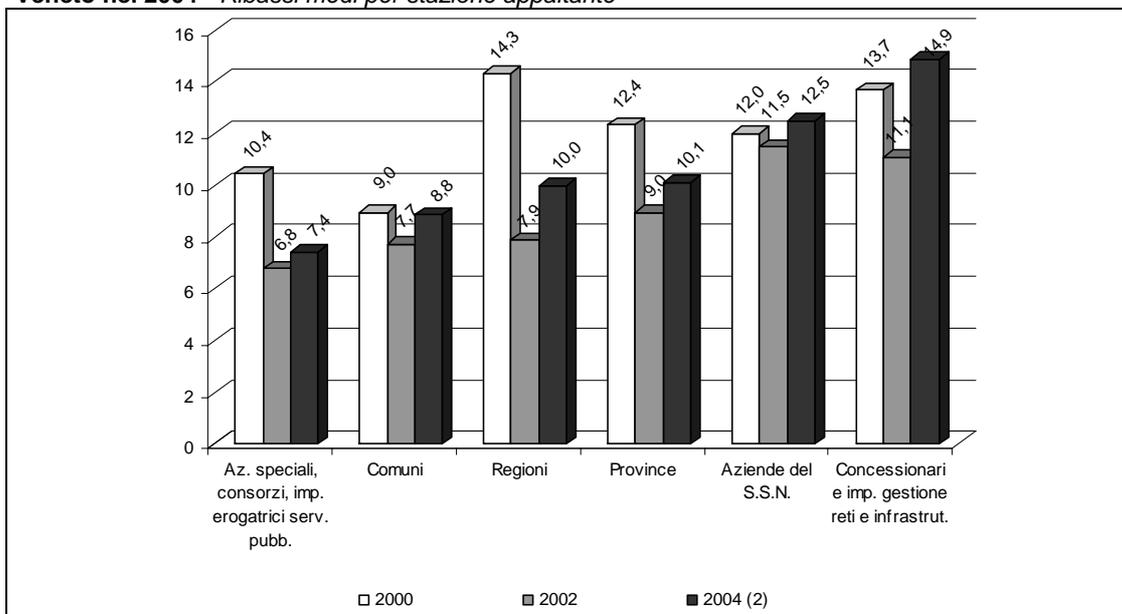
Gráfico 3.35. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - Ribassi medi per classi di numero di offerte ammesse



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

L'analisi dei ribassi medi per stazione appaltante evidenzia un valore più che doppio rispetto alla media nel caso di Consorzi e autorità portuale, ben 25%, e in misura più contenuta nel caso delle aziende concessionarie di reti e infrastrutture (14,86) e delle aziende sanitarie (12,50). Si tratta di tre categorie in crescita così come per gli ex enti case popolari, passati dall'8% del 2000 al 10 e 83 del 2004.

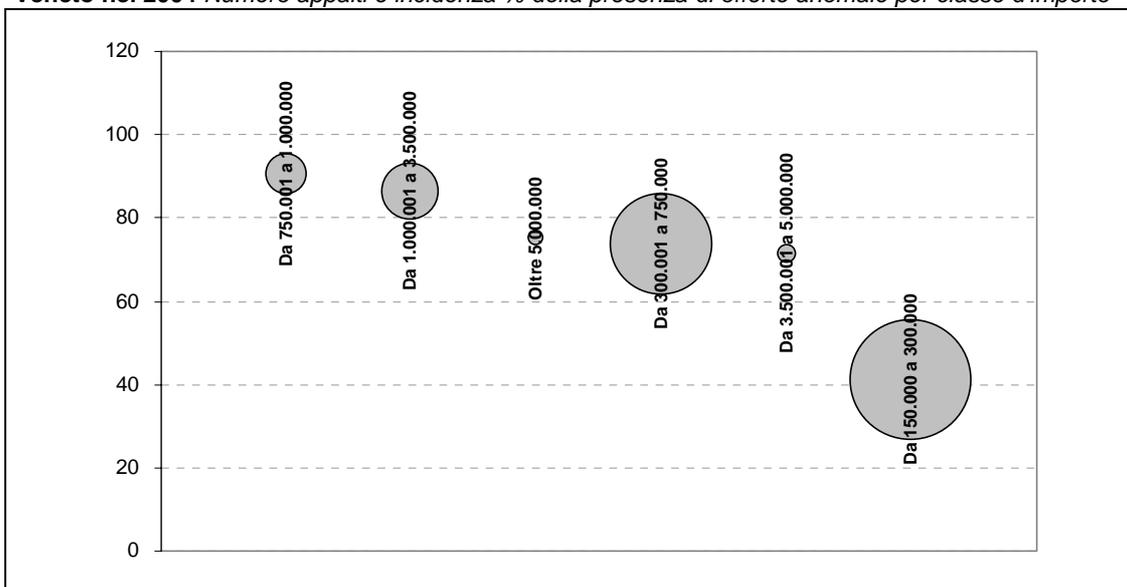
Gráfico 3.36. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 - Ribassi medi per stazione appaltante



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Da segnalare il calo dell'incidenza media delle offerte anomale sui lavori aggiudicati. Nel 2002 ben il 63% delle gare registrava anomalie contro il 57,8% registrato nell'ultimo anno. Rispetto al valore dei lavori la quota di offerte anomale risulta bassa per i lavori fino a 300.000 euro (41%), registrando anche una riduzione rispetto al 2000 quando era del 49%. La loro presenza è invece particolarmente alta nelle tre fasce di importo superiore, soprattutto tra i 750 mila e il milione di euro dove supera il 90% dei casi.

Grafico 3.37. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto nel 2004 Numero appalti e incidenza % della presenza di offerte anomale per classe d'importo



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Lo scenario dal punto di vista delle imprese sembra pertanto evidenziare un mercato dove si va consolidando la relazione tra tessuto industriale e territorio, in un contesto di sempre maggiore competizione, dove appare sempre più difficile avere un ruolo di primo piano. Questa competizione appare comunque diversificarsi e assumere caratteristiche differenti a seconda delle singole tipologie di lavoro e delle stazioni appaltanti, con tendenze diversificate che vanno da un assestamento a forte crescita di concorrenzialità.

3.6. La gestione del mercato dei lavori pubblici e gli effetti della nuova legge regionale

Dai dati dell'Osservatorio regionale è possibile guardare all'interno dell'attività di gestione dei lavori. In particolare è possibile analizzare alcuni parametri importanti per valutare l'efficienza e per avere utili indicazioni sulla congruità e sul funzionamento del mercato regionale dei lavori pubblici.

In particolare è possibile rilevare la durata media dei lavori e gli scostamenti temporali rispetto alle previsioni, così come l'incidenza delle sospensioni o delle varianti. Per queste ultime anche in termini di maggiori costi, così da inserirne il valore nel confronto tra previsione di spesa e costo effettivo delle opere una volta concluse.

3.6.1. Lavori nei termini, in anticipo e in ritardo

Il quadro che emerge relativamente ai lavori di importo superiore ai 150.000 euro per quanto riguarda la durata media dei lavori evidenzia per il 2004 una forte riduzione, pari ad un dimezzamento, rispetto agli anni precedenti.

Nel 2002 ci volevano 255 giorni contro i 125 registrati per il 2004. Il trend appare nel segno della riduzione. Ciò è sicuramente dovuto alla riduzione della dimensione media delle opere nell'ultimo anno, ma anche, come vedremo, da un maggior equilibrio nella gestione del percorso realizzativo, con una riduzione degli scarti temporali di esecuzione rispetto alla previsione. La durata maggiore riguarda alcune infrastrutture diverse da quelle tipologicamente individuate, così come quelle di carattere sociale che oscillano tra i 135 e i 149 giorni di lavoro. Le infrastrutture industriali sono al contrario quelle che richiedono un minor tempo di attuazione: 93 giorni.

Tabella 3.3. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto - Interventi conclusi per anno di aggiudicazione e parametri di riferimento

Anno di aggiudicazione	Totale	Interventi conclusi in ritardo	Interventi conclusi in anticipo	Interventi conclusi secondo la previsione	Giorni di ritardo medio nella conclusione	Giorni di anticipo medio nella conclusione
2000	106	87	9	10	330	91
2002	253	177	58	18	173	134
2004 ⁽¹⁾	44	19	19	6	38	36

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Dalla matrice che consente di osservare come si evolve nel tempo l'insieme dei lavori relativi ad ogni singolo anno si evidenzia la maggiore concentrazione negli ultimi anni di opere di dimensioni ridotte i cui tempi di attuazione si accorciano concentrandosi in parte nel corso di un solo anno.

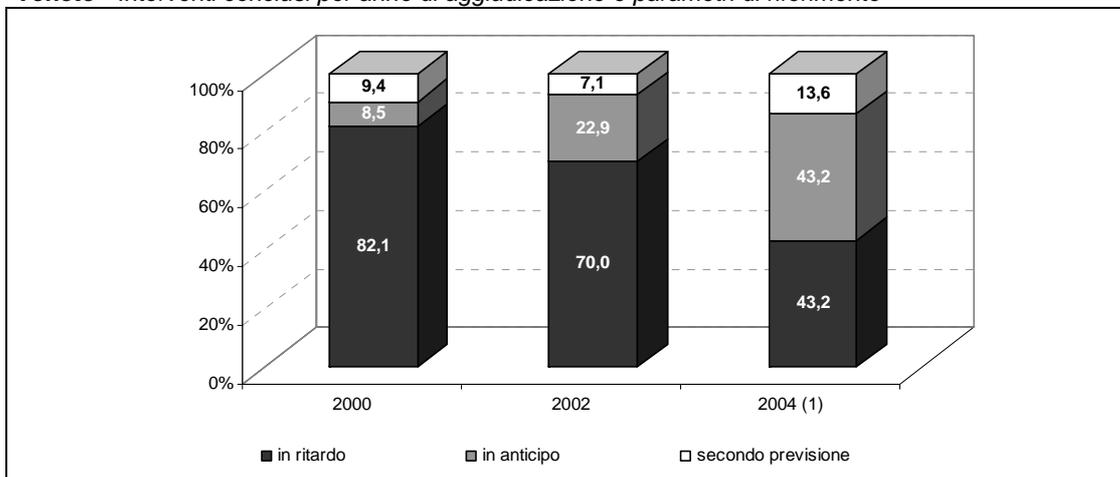
Tabella 3.4. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto: distribuzione % degli interventi aggiudicati per data di fine lavori

	2000	2001	2002	2003	2004
2000	1,7	13,2	42,1	32,2	10,7
2001	-	1,6	55,9	33,6	8,9
2002	-	-	16,0	55,6	28,5
2003	-	-	-	28,9	71,1
2004	-	-	-	-	100,0

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Nel 2004 i lavori che hanno rispettato i tempi o si sono conclusi in anticipo sono stati circa il 57%, contro poco meno del 40% nel 2003 e 18% nel 2000. Nei cinque anni considerati la percentuale dei lavori conclusi in ritardo rispetto alla data prevista è scesa dall'82 al 43%.

Grafico 3.38. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto - Interventi conclusi per anno di aggiudicazione e parametri di riferimento



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Conferma questo processo di miglioramento complessivo di efficienza gestionale dell'appalto il dato relativo al numero medio di giorni di ritardo passati da 316 nel 2000 ai 38 del 2004. Il dato va sicuramente preso non nel suo valore assoluto, in quanto il numero di interventi

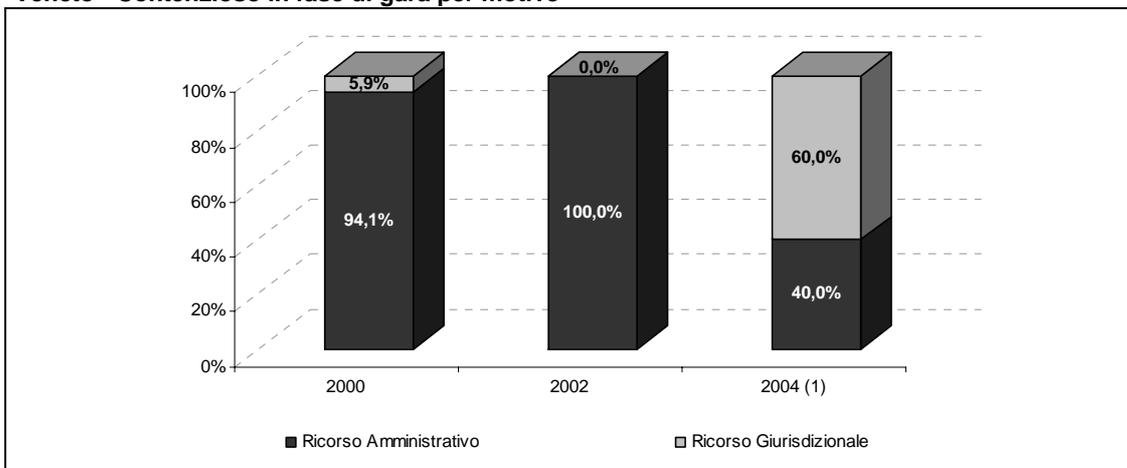
conclusi e registrati nell'ultimo anno è pari al 25% di quelli relativi al 2000, ma anche alla luce della forte differenza quantitativa appare come un affidabile indicatore di tendenza.

Su questo processo sembrerebbero incidere da un lato una maggiore capacità da parte delle amministrazioni a valutare in modo più preciso i tempi di esecuzione, dall'altro una maggiore attitudine al controllo e una crescente attenzione nella gestione del lavoro. Da non escludere anche una maggiore aderenza tra progetto e costruzione.

3.6.2. Il contenzioso

Scarni e non sempre attendibili i dati relativi al contenzioso registrati nell'archivio dell'Osservatorio. E' solo possibile cogliere una tendenza che può essere utile per una riflessione, ovvero la crescita percentuale del contenzioso giurisdizionale rispetto a quello amministrativo.

Grafico 3.39. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto - Contenzioso in fase di gara per motivo



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

In particolare nel 2004 assume maggiore rilevanza la contestazione per illegittimità nella fase di aggiudicazione sia esso di tipo amministrativo che giurisdizionale, rispetto a quella dell'emissione del bando di gara.

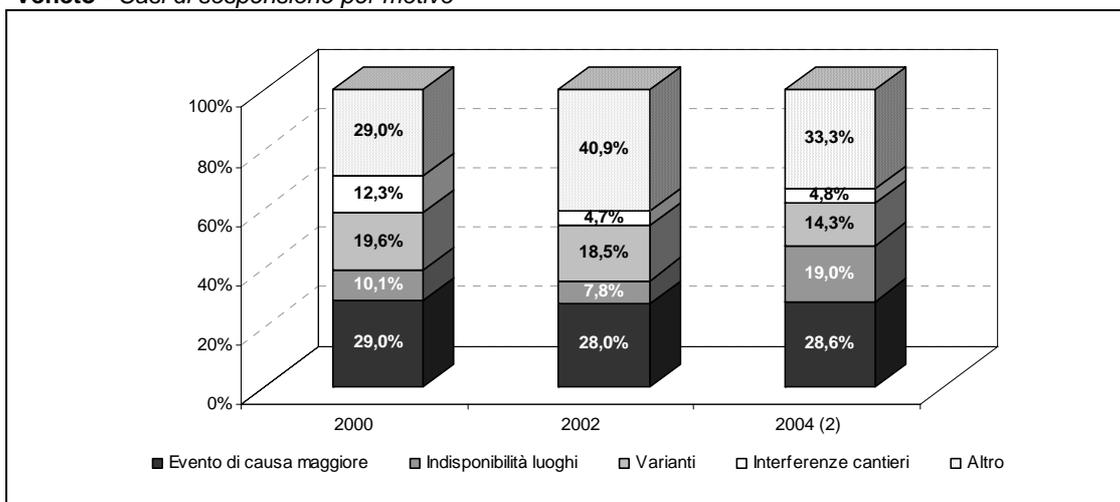
3.6.3. Sospensioni e varianti

Il quadro di una maggiore capacità di controllo del processo esecutivo risulta ulteriormente confermato sulla base dei dati relativi alle sospensioni. Nel 2004 su 1.124 interventi soltanto 19 pari all'1,7% del totale hanno registrato un provvedimento di sospensione.

All'inizio del periodo considerato, nel 2000, il rapporto era stato del 5% ed era salito intorno al 12% nel 2002. Rispetto alle cause di sospensione si conferma l'elevata incidenza degli eventi di causa maggiore, a cui si affiancano una serie di motivi che non rientrano tra le categorie individuate dall'Autorità di vigilanza. Le due tipologie rappresentano nel 2004 il 62% del totale. Si mantiene intorno al 15% l'incidenza del fattore variante.

Rispetto all'anno 2000 cresce l'indisponibilità dei luoghi, dal 10 al 19%, ed invece calano in modo significativo le interferenze collegate all'attività di cantiere, dal 12 al 5%.

Grafico 3.40. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto - Casi di sospensione per motivo



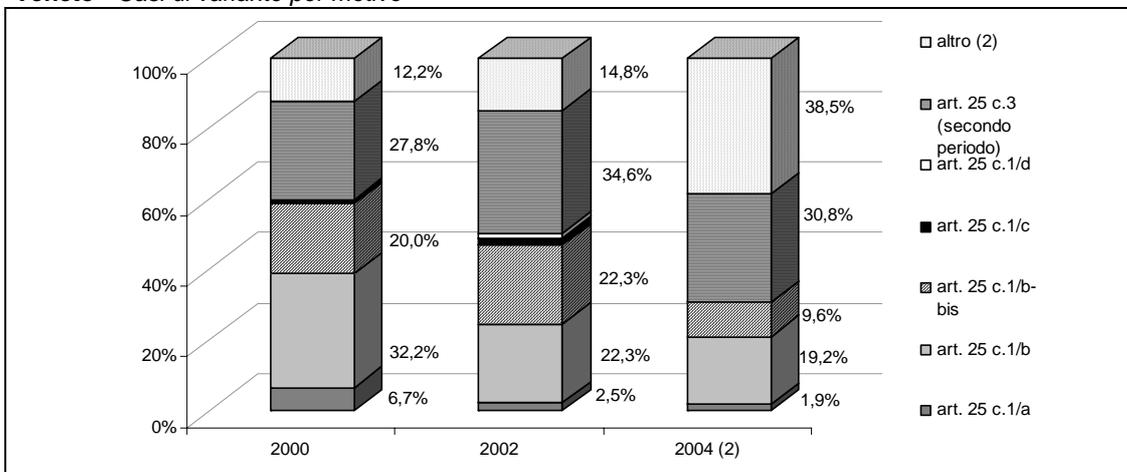
Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Così come per le sospensioni anche la contrazione del numero delle varianti sul totale degli interventi appare strettamente collegata alla dimensione più contenuta dei lavori aggiudicati nel 2004, dove la minore complessità esecutiva può sicuramente avere un'incidenza non marginale.

Comunque il dato conferma anche rispetto alle varianti un andamento nel segno della riduzione. Nel 2004 infatti la percentuale in termini di presenza rispetto all'insieme dei lavori considerati si attesta intorno al 4%, valore simile a quello riscontrato per il 2000, ma di molto inferiore alle percentuali del 2002 quando le varianti avevano riguardato il 16% dei lavori.

Per quanto riguarda le cause che hanno determinato le varianti, tendono a ridursi i fattori riguardanti la progettazione, mentre si amplificano motivazioni non previste dalla griglia dell'Autorità.

Grafico 3.41. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto - Casi di variante per motivo



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

3.6.4. Uno sguardo ai costi

I dati disponibili per le opere di importo superiore ai 150.000 euro evidenziano per il quinquennio un "risparmio" sui valori della spesa a base d'asta di 12 milioni di euro, pari al 4,7%. Rispetto alla media del quinquennio i risparmi maggiori risultano rilevati negli anni 2000 e 2003. Su questo trend incidono nel senso del risparmio i ribassi d'asta con un'incidenza superiore all'8% e in senso di maggiore spesa costi dovuti a imprevisti o a varianti connesse all'attività esecutiva che per il quinquennio risultano mediamente del 3,8%.

Tabella 3.5. - Appalti di opere pubbliche di importo superiore a 150.000 euro aggiudicati in Veneto: rispetto dei costi di esecuzione

Anno di aggiudicazione	Numero interventi	Ribasso medio	Quadro economico iniziale dell'intervento (a)	Quadro economico di aggiudicazione (b)	Costi aggiuntivi in corso d'opera (c)	Incidenza costi aggiuntivi (c/a)	Quadro economico finale dell'intervento (d)	Scostamento (d-a)	Scostamento %
2000	87	10	66.511.778	59.743.758	3.087.302	4,6	62.831.061	-3.680.717	-5,5
2001	204	8	93.281.443	86.151.766	3.214.235	3,4	89.366.000	-3.915.443	-4,2
2002	207	8	74.153.200	68.087.327	2.948.648	4,0	71.035.974	-3.117.226	-4,2
2003	67	9	19.961.723	18.147.212	480.300	2,4	18.627.512	-1.334.211	-6,7
2004	12	8	4.311.920	3.975.051	352.689	8,2	4.327.740	15.821	0,4
TOTALE	577	8	258.220.064	236.501.749	9.686.539	3,8	246.188.288	-12.031.776	-4,7

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati Osservatorio Regionale degli Appalti - Sezione Regionale per il Veneto dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici

Si tratta di un campione ristretto rispetto al totale degli interventi registrati che tuttavia evidenziano per il 2004 una crescita anomala dei costi aggiuntivi in fase di esecuzione, tanto da determinare una maggiorazione complessiva anche se lievissima, 0,4%.

APPENDICE STATISTICA