



INVESTIMENTI E OPERE PUBBLICHE IN TOSCANA

Firenze, 2011

RICONOSCIMENTI

Il rapporto di ricerca è stato curato da Giuseppe Gori con il coordinamento di Patrizia Lattarulo, responsabile dell'Area territorio, istituzioni e finanza locale.
Elena Zangheri ha curato l'allestimento editoriale.

Indice

| | | |
|----|--|----|
| 1. | INTRODUZIONE | 5 |
| 2. | LA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE E GLI INTERVENTI | 11 |
| 3. | OPERE PUBBLICHE: CONFRONTO TRA REGIONI | 17 |
| 4. | IL TREND DELLE OPERE PUBBLICHE IN TOSCANA | 21 |
| 5. | EFFICIENZA DEGLI INTERVENTI | 33 |
| 6. | EFFICACIA DELLA SPESA E CARATTERISTICHE DELL'OFFERTA. FUNZIONAMENTO DEL MERCATO E INDOTTO LOCALE | 49 |
| 7. | ULTIME EVOLUZIONI E RISORSE PER IL FUTURO | 55 |
| 8. | MISURE NORMATIVE REGIONALI E NAZIONALI E LORO EFFETTI SUL CONTESTO DI CRISI E SULLE CRITICITÀ IN GENERALE | 59 |
| 9. | CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E DI SINTESI | 63 |
| | BIBLIOGRAFIA | 67 |

1. INTRODUZIONE

1.1 **Considerazioni di natura generale, infrastrutture e crescita**

La leva degli investimenti infrastrutturali¹ assume da sempre, e ad ogni livello territoriale di governo, un ruolo prominente tra gli strumenti volti a promuovere lo sviluppo economico, demografico, tecnologico. Coerentemente con questa evidenza, il tema della relazione tra infrastrutture e sviluppo è stato ed è tuttora oggetto di un grande numero di lavori scientifici, sia di natura puramente teorica che applicata.

E' prassi consolidata che gli effetti di natura economica attribuibili a questo tipo di investimenti siano classificati in base ad un criterio prioritariamente temporale che permette di distinguere tra quelli di breve e medio-lungo periodo. Nell'ambito di questa distinzione la fase "di cantiere" è quella che identifica propriamente il breve periodo e a questa sono ricondotti effetti sia di natura diretta che indiretta, che indotti.

La prima categoria di effetti, diretti, consta prevalentemente nell'impatto positivo in termini di output e di occupazione attribuibile all'attivazione della domanda pubblica rivolta al settore costruzioni (sia per la costruzione dei manufatti che delle opere accessorie)²; a questi si aggiungono quelli indiretti di generazione di domanda di beni intermedi e di fattori produttivi da parte delle imprese che afferiscono al settore costruzioni (e stimati mediante la tavola delle interdipendenze settoriali, ovvero mediante un'analisi di tipo input-output) e quelli indotti, che passano per il meccanismo del moltiplicatore del reddito. Mentre l'analisi di queste tipologie di impatto si presta ad un approccio di tipo macroeconomico, oggetto di analisi di tipo microeconomico sono gli effetti di equilibrio economico generale³ della spesa in opere pubbliche. Questa tipologia di effetti è solitamente di più difficile identificazione, anche restando in ambito puramente classificatorio, poiché fortemente dipendente dalla complessità e peculiarità delle singole strutture di mercato dell'economia che è oggetto dell'analisi. Anche solo restando in un'ottica di equilibrio parziale, ovvero concentrandosi sugli effetti dell'aumento della domanda pubblica nel settore costruzioni, veniamo incontro alle stesse difficoltà; certo è che questo taglio dell'analisi permette di approfondire aspetti importanti del fenomeno quali quelli dell'eventuale variazione del livello e della tipologia di interazione strategica tra le imprese operanti nel mercato, conseguente alla politica di spesa, o, viceversa, del ruolo giocato dalla configurazione di mercato nel determinare l'efficacia della spesa.

¹ E' comune l'attribuzione al concetto di opere pubbliche di un carattere più generale e multidimensionale e l'erronea identificazione di quello delle infrastrutture pubbliche con la categoria degli interventi in ambito trasportistico, sebbene tra i due concetti intercorrano comunque differenze, nell'ambito del presente lavoro i due concetti possono essere considerati come sovrapponibili. I due termini saranno dunque utilizzati come sinonimi.

² L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, di lavori, servizi e forniture stima che l'incidenza della manodopera impiegata direttamente negli appalti di lavori pubblici, sia pari in media al 29% dell'importo degli appalti (con dati sensibilmente diversi tra le diverse categorie di lavori e tra spesa in lavori, servizi e forniture). A partire da questo dato e considerando che il valore dei contratti pubblici in termini di quota sul prodotto interno lordo è pari a circa il 6% nell'anno 2008 e nell'anno 2009, appare chiaro il contributo di questa categoria di spesa pubblica all'occupazione nazionale. Un calcolo sui dati consolidati dell'anno 2004 stima inoltre un impatto diretto di 233.000 posti di lavoro generati dalla sola spesa per lavori pubblici e quantifica in circa 8.000 unità occupazionali aggiuntive il contributo di un miliardo di euro di spesa in appalti per la sola categoria dei lavori pubblici, che è destinato ad aumentare di una quota compresa tra il 50% e il 100% considerando anche gli effetti sull'indotto.

³ Si tratta dell'effetto sul livello dei prezzi e sulle quantità scambiate in equilibrio relativi alla totalità dei mercati nell'economia, tra i quali ad esempio un effetto "spiazzamento" (o crowding out) degli investimenti privati.

La fase “a regime” è invece quella in cui si manifestano gli effetti di medio-lungo e lungo periodo dell’opera pubblica (intesa in senso funzionale, e non meramente come capitolo di spesa). Si tratta, più in generale, di effetti di offerta, valutabili sia in una prospettiva di tipo microeconomico (sull’utilità dei singoli consumatori e sui profitti delle singole imprese che ne beneficiano sia in misura diretta che indiretta) sia, e più significativamente, in una prospettiva di tipo macroeconomico, riconducibile al tema della crescita. E’ in merito a quest’ultimo approccio che, negli ultimi anni, si è sviluppata la maggior parte dei contributi scientifici.

In questo senso una prima categoria di effetti è quella legata al capitale pubblico come fattore di produzione non remunerato, l’aumento del quale determina un aumento dell’output aggregato. Possiamo, semplificando, circoscrivere questi effetti al caso di modelli di crescita esogena nei quali la funzione di produzione è caratterizzata da un fattore “progresso tecnologico” la cui dinamica è supposta essere indipendente dal livello dei diversi tipi di capitale (pubblico, privato, fisico, umano). Un’altra categoria è quella degli effetti di accrescimento della produttività totale dei fattori⁴ imputabili al capitale pubblico. In questo caso l’ambito teorico è quello dei modelli di crescita endogena nei quali il livello tecnologico è generalmente crescente nel rapporto capitale/occupato.

L’ultima categoria è invece legata al livello di infrastrutturazione complessiva del territorio come determinante delle scelte localizzative di imprese e individui; quest’ultimo punto è di particolare rilievo, in quanto introduce un criterio spaziale nella classificazione degli effetti. Tra gli effetti propriamente spaziali è bene operare una distinzione: vi sono quelli inerenti le scelte localizzative (o redistributivi) che si fanno generalmente rientrare in un orizzonte temporale di medio periodo e quelli di natura accrescitiva, risultato di un processo evolutivo, quindi generalmente inscritto nel lungo periodo, rispetto al quale il fenomeno della rilocalizzazione degli agenti economici costituisce soltanto una componente, anche se certamente ne determina l’inesco⁵.

Con riferimento alla dimensione spaziale dell’analisi un’attenzione particolare è meritoriamente rivolta al ruolo specifico delle infrastrutture di trasporto che incidono, per via qualitativa e quantitativa, sulle condizioni di accessibilità delle economie connesse, ovvero modificando in termini di tempi e di costi⁶ di percorrenza le distanze tra i luoghi⁷.

Non è un caso che gli investimenti in infrastrutture di trasporto rappresentino la categoria più interessante ai fini dell’analisi economica: interessano infatti tutte le dimensioni degli effetti

⁴ E’ opportuno citare a questo proposito il contributo seminale di Aschauer (1989) sulla relazione di segno positivo tra produttività del capitale privato e livello di infrastruttura pubblica. Nell’ambito dei lavori applicati che fanno seguito a questo importante contributo si distinguono quelli che implementano un approccio APF (Aggregate Production Function Approach) o ACF (Aggregate Cost Function Approach) in base all’oggetto della funzione oggetto della stima: di produzione o di costo. Per una meta analisi delle stime dell’impatto economico delle infrastrutture si veda Di Giacinto Micucci, Montanaro (2010).

⁵ In letteratura, e in particolare nei modelli di New Economic Geography, caratterizzati da concorrenza imperfetta e rendimenti di scala crescenti, si fa in genere riferimento ad un meccanismo di causalità circolare cumulativa a livello spaziale, per cui ad incrementi marginali della dimensione di un’area geografica in termini di unità produttive o di popolazione residente fa seguito una variazione nelle forze attrattive della regione stessa (solo per citarne alcune: l’incremento o il decremento della scala produttiva, del grado di specializzazione settoriale delle produzioni e del lavoro, del livello di accumulazione di capitale umano), così come in quelle repulsive, dove le prime sono dette economie di agglomerazione e le seconde costi di congestione. Il saldo della variazione è chiaramente ambiguo e dipende da un numero di variabili che non è sempre lo stesso in tutti i modelli della classe, ad esempio la dimensione relativa di partenza, il reddito medio, il livello dei costi di trasporto inter-regionale e intra-regionale, il grado di mobilità intersettoriale della forza lavoro, la presenza di barriere non geografiche al commercio inter-regionale.

⁶ Costi generalizzato di trasporto (relativo alle merci) e di pendolarismo.

⁷ In merito a questo punto è interessante citare il contributo della New Economic Geography nel sottolineare l’effetto potenzialmente ambiguo del cambiamento nei livelli di accessibilità: lo sviluppo dell’infrastruttura di trasporto, accrescendo l’accessibilità delle regioni economicamente più deboli, non solo consente alle imprese meno sviluppate un migliore accesso agli inputs e a i mercati delle regioni più sviluppate (...) ma rende anche più facile per le aziende nelle regioni più ricche, rifornire le regioni più povere da lontano, e così può danneggiare le prospettive di industrializzazione delle aree meno sviluppate (Puga, 2002). Per un’analisi applicata al caso toscano dell’impatto degli investimenti in infrastrutture di trasporto ispirata ai contributi della New Economic Geography si veda Gori, Lattarulo, Panicià (2010).

economici finora considerate, sia quella temporale che quella spaziale, sia quella macroeconomica che quella microeconomica.

Alla luce delle considerazioni fatte finora, un'accurata valutazione dell'impatto delle opere pubbliche sulla crescita ai fini della definizione di più efficaci politiche di spesa si configura come particolarmente onerosa, sia sul piano della formulazione di corrette ipotesi teoriche, sia su quello dell'implementazione degli strumenti di natura statistico-econometrica. Non è in discussione il legame di segno positivo tra capitale pubblico e PIL ma una marcata variabilità tra le stime in letteratura indica che la specificazione del modello utilizzato e quella dell'approccio teorico sottostante non sono irrilevanti. In particolare, questo è vero qualora si opti per l'impiego di tecniche di stima che tengano conto degli effetti di feedback tra le variabili coinvolte, sia nel senso indicato dai contributi riconducibili alla New Economic Geography più centrati sul tema dell'accessibilità e dell'agglomerazione spaziale, sia in quello indicato dalla letteratura sulla crescita endogena e sui processi di innovazione e di accumulazione di capitale umano⁹.

In generale possiamo affermare che gli impatti di un'infrastruttura sono fortemente subordinati al contesto nel quale sono effettuati gli investimenti e che questo vale per tutte le categorie di impatti viste finora, ma a maggior ragione per quelli di medio lungo periodo che sono la risultante di una complessa interazione tra forze di diversa natura.

Se la comprensione delle componenti e delle dinamiche sistemiche costituisce un problema di non poco conto, un altro fattore di criticità specifico è rappresentato dalla difficoltà di misurazione statistica dello stock di capitale pubblico. Indipendentemente dalla dimensione dello sviluppo alla quale ci si voglia riferire, la misurazione dello stock è senza dubbio un passaggio centrale oltre che necessario nell'ambito degli studi applicati volti alla verifica dell'esistenza e alla quantificazione della relazione tra questa e il capitale pubblico.

Riguardo a questo punto, il metodo più comune è quello dell'inventario permanente¹⁰, affiancato, soprattutto per applicazioni di natura più descrittiva, dallo strumento degli indicatori di dotazione fisica infrastrutturale (vedi infra). Il dibattito in merito all'appropriatezza di queste misure e al loro contenuto informativo è ricchissimo, e con questo, numerose sono le criticità riscontrate ai fini di un'analisi metodologicamente corretta dal punto di vista economico.

⁹ A questo proposito anche la componente socio-istituzionale e la sua interazione con le dinamiche economiche acquista rilievo. Come fa notare Crescenzi (2010): "Mentre alcuni fattori economici (come per esempio il capitale e la tecnologia) hanno una maggiore capacità di adattarsi in risposta a shocks esterni (come per esempio l'integrazione economica o il cambiamento nel grado di accessibilità dovuto a nuove infrastrutture di trasporto) in virtù della loro mobilità relativamente più elevata, le strutture sociali e istituzionali tendono – ad esempio – a essere molto meno flessibili. (...) In questa prospettiva è possibile valutare se e come lo sviluppo delle infrastrutture debba essere coordinato con politiche finalizzate a rafforzare altri fattori 'condizionanti' la crescita e lo sviluppo (come il capitale umano e l'innovazione). La considerazione dei meccanismi di trasmissione spaziale degli effetti economici delle infrastrutture fa inoltre emergere il potenziale 'costo del non- coordinamento' tra amministrazioni e livelli di governance differenti."

¹⁰ Il metodo dell'inventario permanente, o PIM (Perpetual Inventory Method) riproduce artificialmente il processo di accumulazione del capitale, stimando il valore attuale della sequenza degli investimenti effettuati in tutti i beni capitali presenti nello stock al tempo (teoricamente, all'istante) di riferimento. In ordine a questo metodo di stima è necessario ordinare i beni capitali in categorie per natura e durata supponendo che i beni appartenenti a ciascuna categoria abbiano una data vita media; sulla base della stessa vita media vengono calcolate le quote di ammortamento (costanti); il criterio di prezzo con il quale valutare i flussi è alternativamente quello dei prezzi di sostituzione, dei prezzi costanti o del costo storico. I problemi principali sono proprio legati alla valutazione dell'obsolescenza e della perdita di valore e del logoramento dei beni, in particolare si accetta che tutti i beni di nuova acquisizione accrescano lo stock mentre alcuni potrebbero sostituire anticipatamente beni obsoleti. A questo proposito si veda OECD (2001) e ISTAT.

1.2

Il ruolo delle infrastrutture in tempi di crisi

Accanto al pressoché costante interesse che la comunità scientifica ha rivolto nei decenni passati al binomio infrastrutture-sviluppo, la sua recente rivalutazione sul piano delle politiche pubbliche può essere spiegata a partire da almeno due considerazioni. La prima concerne il quadro di limitazioni alla discrezionalità negli interventi di politica monetaria e fiscale alle quali gli stati nazionali dell'unione monetaria europea hanno dovuto far fronte a partire dalla nascita della moneta unica, la seconda concerne il generalizzato rallentamento delle economie degli stessi stati europei nell'ultimo decennio e quindi il ruolo anticongiunturale svolto dagli investimenti in opere pubbliche. Collegato a quest'ultimo punto emerge un terzo elemento, riconducibile alle condizioni congiunturali di particolare gravità per molti paesi dell'area euro, tra i quali l'Italia, alla cui origine sta la recente crisi finanziaria.

Se da un lato la difficile congiuntura ha infatti riproposto con forza l'urgenza per gli stati di far fronte alla contrazione della domanda e alla crisi occupazionale implementando tutte le misure possibili, dall'altro, la sua evoluzione ha interessato in maniera massiccia i conti pubblici dei paesi coinvolti, costretti in molti casi ad accollarsi parte del debito privato e, in particolare, a venire in soccorso del settore finanziario.

Per quanto riguarda l'Italia, e in ragione della peculiarità della struttura del risparmio nazionale, sbilanciata a favore della componente privata, così come del carattere non marcatamente espansivo delle politiche di credito adottate negli anni precedenti alla crisi dai grandi istituti bancari, se si esclude l'effetto della crisi sui conti delle amministrazioni decentrate (spesso coinvolte in operazione finanziarie poi rivelatesi altamente rischiose), il fenomeno della "socializzazione" delle perdite del settore bancario e assicurativo non ha assunto dimensioni paragonabili a quelle di altri paesi. Tuttavia il nostro paese più di altri ha risentito e risente, in questa fase, dei vincoli che derivano dal livello storicamente alto del proprio debito pubblico e di una dinamica del prodotto interno lordo più piatta di quella di altre economie; inoltre, e come prevedibile, sembra essersi esaurito l'effetto sui redditi dovuto alla rigidità del mercato del lavoro italiano, che nei primi anni della crisi ha contribuito a garantire che l'impatto negativo in termini occupazionali non assumesse il carattere dirompente osservato, ad esempio, nei paesi di cultura anglosassone (rigidità che a giudizio di molti, è però una delle più importanti determinanti della scarsa capacità del sistema economico nazionale di reagire alla crisi).

Nel complesso quindi il nostro paese si trova come gli altri di fronte a stringenti vincoli finanziari e alla necessità di rilanciare la crescita, e in quest'ottica lo strumento della spesa in infrastrutture assume un'importanza anche più marcatamente strutturale se si considerano i ritardi accumulati negli anni passati e la mancata soluzione di problemi annosi, quali quelli relativi alla scarsa efficienza delle infrastrutture di trasporto nel meridione.

A questo proposito si configurano come discriminanti ai fini, appunto, dell'ottenimento dell'efficacia anticongiunturale, non solo l'individuazione dei settori strategici e quindi la composizione settoriale della spesa (variabile chiave anche in ottica di medio-lungo periodo), ma anche le modalità di selezione dei contraenti privati e, soprattutto, i tempi delle procedure di aggiudicazione e quelli complessivi, nei quali rientrano anche le fasi non di competenza dell'attore pubblico, quali quelli della progettazione e della realizzazione.

1.3

La natura e il contenuto del lavoro

Se queste variabili hanno componenti di livello nazionale, perlopiù legate al quadro normativo vigente, è vero anche che le più significative differenze non solo in termini di dotazione, ma appunto, anche in termini di qualità e quantità della domanda pubblica, di configurazione del mercato del settore costruzioni e quindi di risposta dell'offerta privata, vanno colte a livello regionale. In questo senso il potenziale informativo dell'archivio dell'osservatorio sugli appalti pubblici risponde allo scopo del presente lavoro, che non è certo quello di procedere ad un'analisi del contributo che la spesa toscana in opere pubbliche fornisce alla crescita, intesa nella sua accezione multidimensionale, ma piuttosto quello di affiancare, ove possibile, ad un'analisi di natura propriamente descrittiva sullo stato del mercato che risponde ad un'esigenza di monitoraggio, una riflessione in merito alle conseguenze che su questo hanno avuto gli ultimi anni di generalizzato rallentamento delle economie occidentali (al quale non sfugge chiaramente quella regionale toscana).

Il capitolo 2 fornisce un quadro delle aggiudicazioni per opere pubbliche a livello nazionale in dettaglio regionale; il capitolo 3 affronta il tema degli indicatori di dotazione infrastrutturale in dettaglio provinciale e del posizionamento della regione Toscana nel contesto europeo; il capitolo 4 si concentra sulle aggiudicazioni toscane lungo gran parte delle dimensioni di analisi possibili grazie all'archivio (tra queste il dettaglio settoriale, procedurale, per stazione appaltante) mentre i capitoli 5 e 6 trattano rispettivamente il tema dell'efficienza delle procedure in termini di costi e di tempi, e dell'efficacia della spesa in relazione alle caratteristiche dell'offerta. Il capitolo 7 delinea un quadro relativo ai dati più recenti (non ancora strutturali) e alle previsioni sui bandi futuri, mentre il capitolo 8 affronta il tema dei recenti interventi in campo normativo volti a promuovere l'efficacia della spesa. Il capitolo 9 conclude il lavoro con alcune considerazioni di sintesi.

2. LA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE E GLI INTERVENTI

Come già sottolineato, l'analisi del flusso di risorse per opere pubbliche messo a disposizione dalle amministrazioni non può non essere accompagnata da quella sulla situazione di partenza dell'ambito territoriale preso in considerazione, ovvero la sua dotazione infrastrutturale. A differenza della misura dello stock di capitale pubblico ottenuta mediante l'implementazione del metodo dell'inventario permanente, gli indicatori di dotazione infrastrutturale rispondono all'esigenza di una caratterizzazione di natura multidimensionale e funzionale delle disponibilità di infrastrutture di un territorio. In particolare riescono a cogliere la distinzione tra capitale pubblico di natura economica (trasporti, telecomunicazioni, energia, istruzione avanzata...) e capitale pubblico di natura sociale (istruzione di base, sanità, assistenza...).

Alla definizione dell'indicatore relativo ad una specifica categoria (o settoriale) si associa in primo luogo la difficoltà di una corretta individuazione dei pesi¹³ con i quali ponderare la componente qualitativa dell'infrastruttura e la componente quantitativa¹⁴; questa fase permette di costruire un indice di assorbimento infrastrutturale, espressivo di quanta parte della dotazione nazionale si localizzi in un'area piuttosto che in un'altra; a questa si aggiunge il confronto tra la dotazione vera e propria e un indicatore di domanda potenziale espresso dalla popolazione, dalla superficie o da un indicatore di domanda effettiva (se disponibili i dati sugli utilizzatori della risorsa)¹⁵. E' possibile affrontare l'analisi a livello europeo mantenendo come unità d'analisi la regione. Il dato, che riportiamo nella figura 2.1, evidenzia che la Toscana si posiziona in corrispondenza di una fascia intermedia di regioni europee.

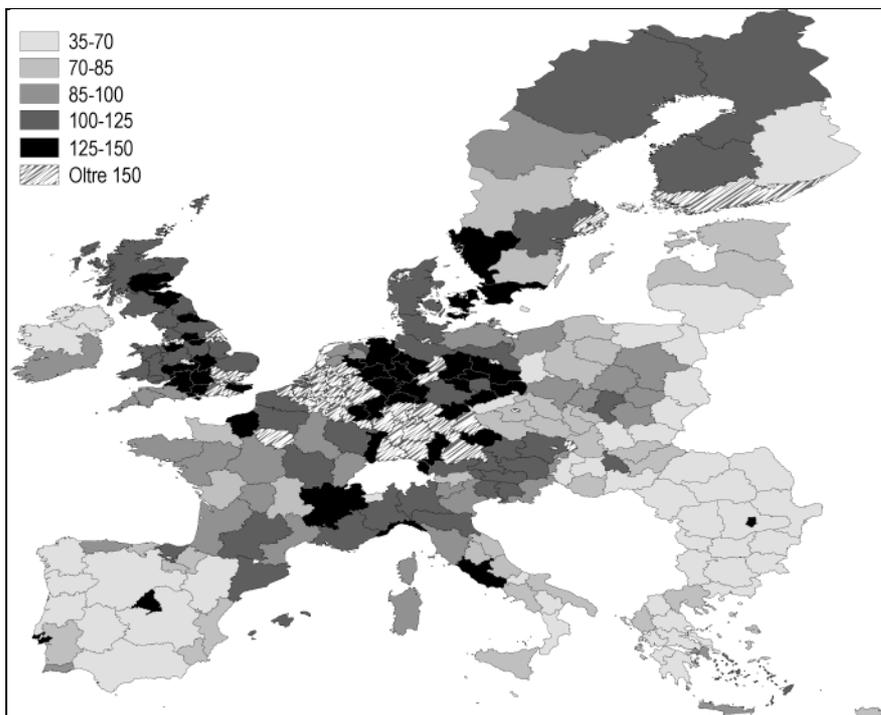
Il grafico 2.2 riporta gli indici di dotazione infrastrutturale distinti per settore, per l'anno 2009. L'indice a livello Toscano è pari a 109,4 fatto pari a 100 l'indice di dotazione infrastrutturale del paese nel suo complesso. Un dato quindi positivo che conferma il buon posizionamento della nostra regione rispetto alla media del paese, ma che risulta fortemente trainato dalle strutture culturali e ricreative (168,8), da quelle portuali (149,5) e dai collegamenti ferroviari (139,8). Risulta invece carente anche rispetto al dato nazionale la dotazione in termini di infrastrutture sanitarie (82,4), per l'istruzione (91,6), telematiche (88) e aeroportuali (68,3). Queste due ultime voci in particolare registrano la flessione maggiore rispetto alla situazione nell'anno 2001: l'indice di dotazione telematica era all'inizio del decennio pari a 114, mentre quello di dotazione aeroportuale a 97. Per quanto riguarda la carenza in termini di infrastrutture sanitarie invece, il dato non è necessariamente interpretabile in senso negativo in quanto rispondente ad una razionalizzazione dell'offerta messa in atto dal governo nazionale e regionale. Anche l'indicatore di dotazione stradale passa da 108 a 101,9, segno che nonostante il territorio regionale sia stato interessato da importanti investimenti (in particolare i raddoppi autostradali dell'A1) ha perso buona parte del suo vantaggio in termini relativi.

¹³ Identificazione operata ad esempio mediante un'analisi delle componenti principali, usando la matrice di correlazione e fissando i pesi in maniera proporzionale ai coefficienti dei punteggi fattoriali relativi alla prima componente.

¹⁴ Con riferimento ad esempio alla rete stradale, la possibilità di considerare, oltre alla sua estensione in km, anche il numero delle corsie, di alcune strutture disseminate lungo la rete, della spesa provinciale per la manutenzione stradale

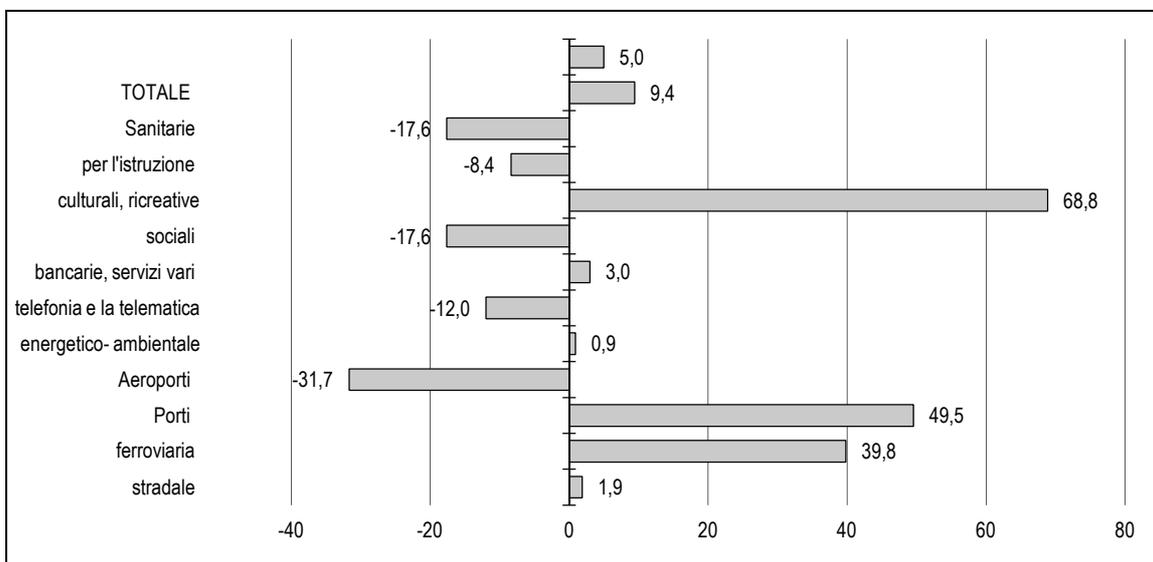
¹⁵ A questo proposito si noti che nel caso di infrastrutture di natura puntuale, ad esempio porti o aeroporti, il calcolo della domanda potenziale coinvolge spesso unità di analisi più complesse di quelle amministrative dato che la capacità di attrazione di queste infrastrutture spesso trascende i confini ad esempio provinciali o regionali.

Figura 2.1
 INDICE SINTETICO DI DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE COMPLESSIVA (EU27, LIVELLO NUTS2)



Fonte: elaborazione IRPET su dati Eurostat, anni 2003/2006 e dati dei paesi di origine (cfr. Lattarulo, 2009)

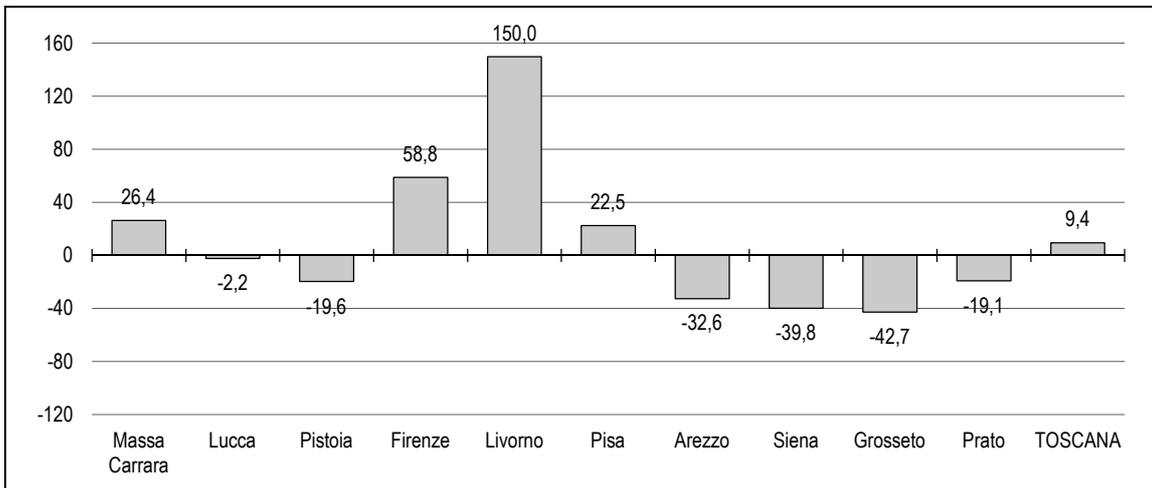
Grafico 2.2
 DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE PER SETTORE, TOSCANA
 Differenze dalla media, Italia=100



Fonte: Istituto Tagliacarne, 2009

Il confronto fra province, rappresentato nei grafici che seguono, evidenzia invece che Firenze, Livorno e Pisa sono le province a maggior dotazione, seppur con sensibili differenze tra loro e rispetto ai due casi riportati da questa fonte statistica, ovvero quello dell'indice che tiene conto della dotazione portuale e quello che non ne tiene conto.

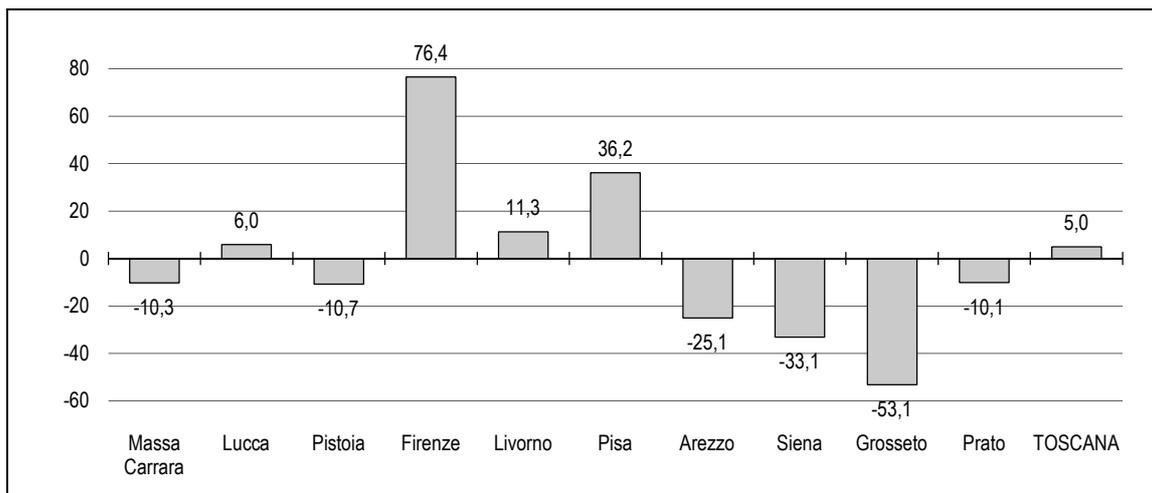
Grafico 2.3
DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE PER PROVINCIA, TOSCANA
Differenze dalla media, Italia=100



Fonte: Istituto Tagliacarne, anno 2009

Nel primo caso, comprensibilmente, la dotazione della provincia di Livorno risulta essere più del doppio di quella media nazionale (250). Nel secondo caso è Firenze a risultare la provincia più infrastrutturata con un indice pari a 176,4. Arezzo, Siena e Grosseto risultano invece essere le province più periferiche dal punto di vista della dotazione con indici pari rispettivamente a 74,9, 66,9 e 46,9.

Grafico 2.4
DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE, CONFRONTO TRA PROVINCE TOSCANE (PORTI ESCLUSI)
Differenze dalla media, Italia=100

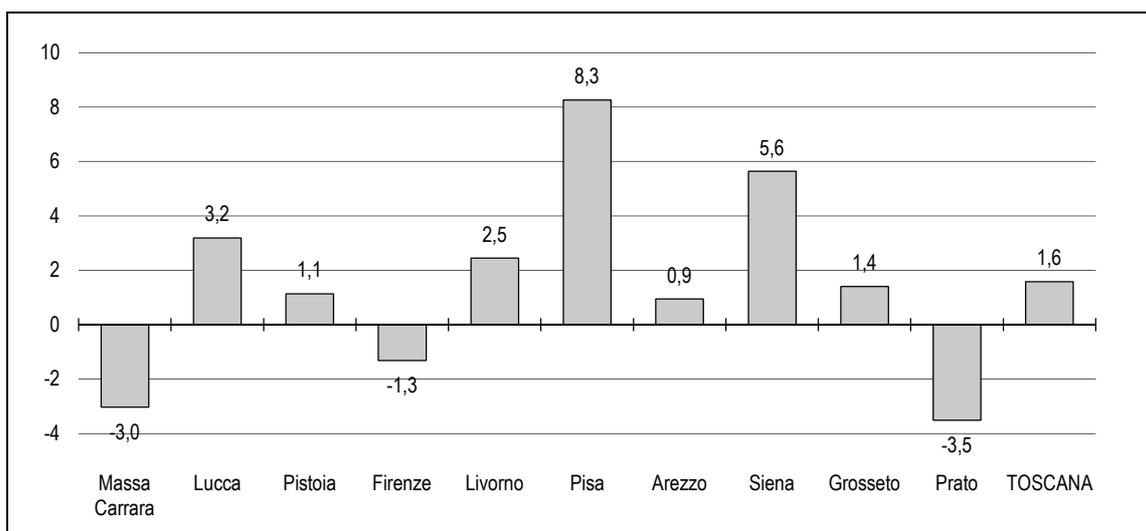


Fonte: Istituto Tagliacarne, anno 2009

In conclusione, gli indicatori al 2009 non fotografano una situazione di particolare difficoltà della Toscana, né in relazione alla media nazionale, né in relazione al quadro europeo. A livello di distribuzione provinciale delle infrastrutture emergono invece le caratteristiche, possiamo dire “storiche”, della regione: una concentrazione lungo l’asse Firenze-Pisa-Livorno e un deficit piuttosto spiccato delle province della toscana meridionale, Arezzo, Siena e Grosseto. In aggiunta a queste considerazioni rileviamo che il confronto tra il valore degli indicatori provinciali relativi all’anno 2007 e all’anno 2009 (espressi ancora come differenza rispetto al dato nazionale) descrive un quadro all’interno del quale tutte le province ad esclusione di Massa-Carrara, Firenze e Prato guadagnano posizioni relative. Per le prime due province il dato è segnato in particolar modo dall’arretramento rispetto alla dotazione di infrastrutture sociali nonché culturali e ricreative; per Prato risente invece della dinamica negativa dell’infrastrutturazione di tipo ferroviario.

Sul piano settoriale osserviamo per tutte le province ad eccezione di Livorno un arretramento nella dotazione relativa di strutture sanitarie e un netto miglioramento nelle posizioni relative in termini di infrastrutturazione ferroviaria e per l’istruzione, valido, nel primo caso, a sola eccezione delle province di Arezzo e appunto di Prato e, nel secondo, di quelle di Massa Carrara, Pistoia e Grosseto.

Grafico 2.5
 DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE, CONFRONTO TRA PROVINCE TOSCANE (PORTI ESCLUSI)
 Variazione 2007-2009 nelle differenze dalla media. Italia=100



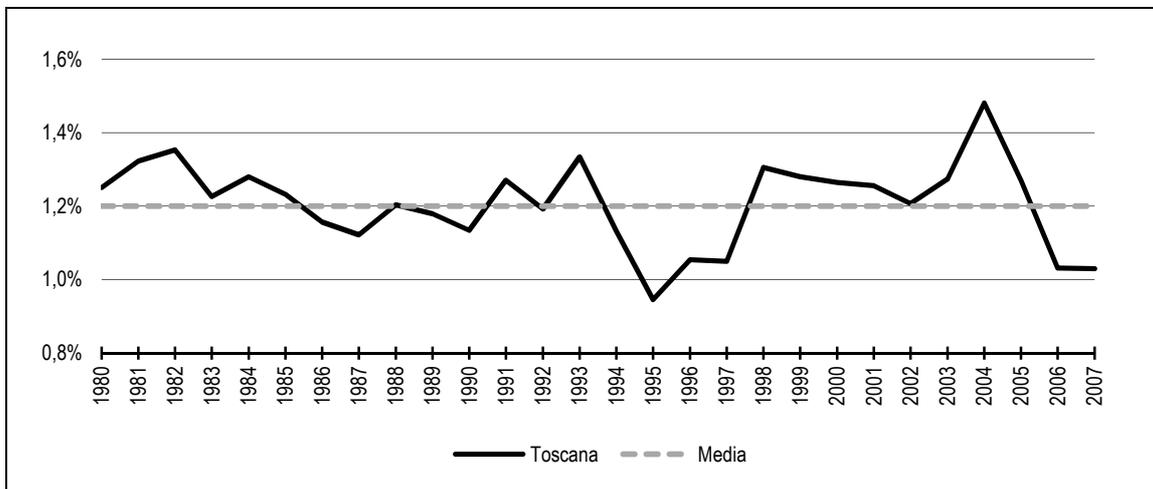
Fonte: Istituto Tagliacarne

Il flusso degli investimenti pubblici fornisce, invece, informazioni sulle risorse rese via via disponibili per l’adeguamento e l’accrescimento, l’ammodernamento ma anche per la manutenzione del patrimonio infrastrutturale e più in generale del capitale pubblico. Fornisce quindi informazioni indirette sulla idoneità delle infrastrutture nell’offrire servizi e nel rispondere alla crescente domanda del territorio.

Una prima analisi del flusso degli investimenti pubblici è quella che possiamo fare a partire dagli aggregati della contabilità regionale. Il grafico 2.6 riporta il dettaglio delle quote degli investimenti sul PIL che la pubblica amministrazione Toscana ha effettuato negli ultimi trenta anni, mentre, per lo stesso orizzonte temporale, il grafico 2.7 affianca al dato toscano la quota

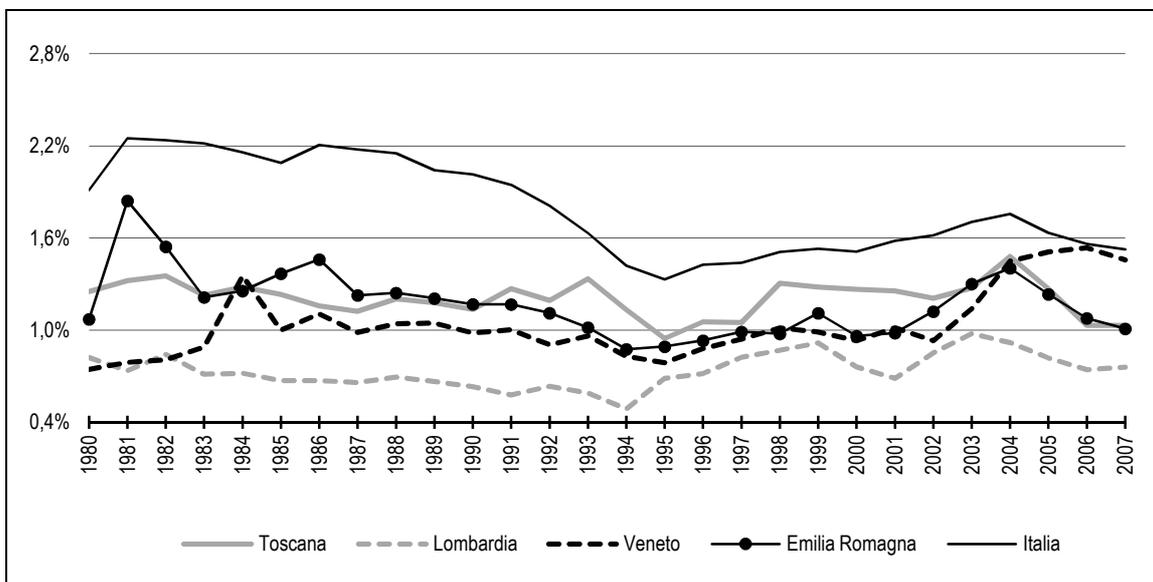
nazionale e le quote relative alle regioni che sulla base di caratteristiche economico-produttive sono identificate come più simili alla Toscana.

Grafico 2.6
 INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, TOSCANA, % SUL PIL
 Valori costanti, anno base 2000



Fonte: ISTAT, Contabilità regionale

Grafico 2.7
 INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, ITALIA, TOSCANA, VENETO, EMILIA ROMAGNA, LOMBARDIA, % SUL PIL
 Valori costanti, anno base 2000



Fonte: ISTAT, Contabilità regionale

Il dato Toscano risulta caratterizzato da una sostanziale stabilità nella prima metà dell'orizzonte d'analisi (fino al 1995) mentre la variabilità aumenta nel periodo che, ricorrendo ad un criterio classificatorio di natura politologica, possiamo identificare con la "seconda

repubblica”: dal 0,95% dell’anno 1995 all’1,5% registrato nel 2004, per una varianza che è circa di quattro volte superiore a quella del periodo precedente; non si osserva invece nessuna significativa variazione nella media, anche considerando il quinquennio come unità d’analisi.

Inscrivendo la serie nel confronto con il dato nazionale e quello relativo ad altre regioni osserviamo come, a differenza del dato aggregato, che mostra un’alta varianza complessiva (dal 2,2% del 1981 all’1,3% del 1995) e due distinte dinamiche: una marcatamente decrescente fino al 1995, e una crescente a partire da quella data, tutti i dati regionali e non solo quello toscano siano caratterizzati da minor varianza e da dinamiche meno marcate. Da notare come il Veneto sia l’unica, tra le regioni prese in considerazione, che non registra una diminuzione degli investimenti sul PIL a partire dal 2004 e come il dato lombardo sia l’unico a discostarsi in termini di media (0,7% contro l’1% Veneto e l’1,2% Toscano e Emiliano, mentre il dato nazionale è pari all’1,8%).

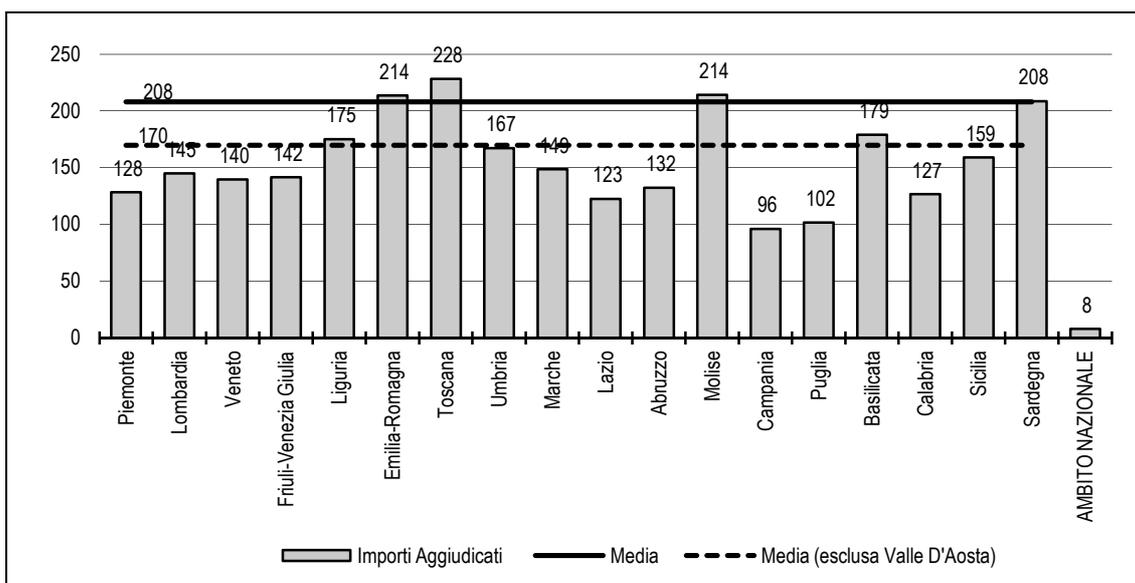
Se il flusso degli investimenti è indicativo, questo tuttavia coglie maggiormente la componente strutturale della spesa per investimenti, dato che registra l’ammontare degli importi che anno per anno le amministrazioni effettivamente erogano. Il dato delle aggiudicazioni coglie invece maggiormente la componente anti-ciclica della spesa, ovvero fornisce un quadro più preciso delle intenzioni dell’insieme degli enti appaltanti in merito agli interventi da intraprendere per rilanciare la crescita. Intenzioni che condizionano fortemente il mercato, garantendo alle imprese la possibilità di finanziarsi, di creare occupazione, di generare indotto. Al netto dei grandi interventi che rispondono appunto ad un’esigenza strutturale del sistema economico e la cui pianificazione anche in termini di finanziamento può estendersi anche molto addietro alla data di effettiva aggiudicazione dell’insieme dei lotti, la dinamica delle aggiudicazioni, più che il flusso degli investimenti registrato in contabilità regionale, risente dei mutamenti congiunturali.

3. OPERE PUBBLICHE: CONFRONTO TRA REGIONI

In questa sezione del lavoro presentiamo una descrizione della spesa in opere pubbliche che tenga conto del posizionamento della Toscana rispetto alle altre regioni e al paese nel suo complesso. A questo scopo facciamo uso dei dati forniti dalla Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (AVCP) e pubblicati sulle relazioni annuali al Parlamento. I dati sono disponibili a partire dall'anno 2004. Il periodo che abbiamo preso in considerazione è il quadriennio 2006-2009¹⁶.

Nel quadriennio considerato, le stazioni appaltanti Toscane hanno aggiudicato lavori per circa il 9% del totale, il dato risente in particolar modo delle aggiudicazioni degli anni 2006-2007 che ammontano rispettivamente al 10% e 14% del totale, mentre, a regime il dato si assesta su valori più in linea con il peso demografico ed economico della regione (6-7%). Il dato pro-capite toscano (228 euro) rimane, con riferimento al periodo 2000-2002 (oggetto della nostra precedente analisi) sopra la media nazionale (208 euro), mentre le posizioni relative di tutte le regioni rimangono sostanzialmente invariate. Da segnalare che rispetto allo stesso periodo decresce sensibilmente il dato relativo all'Emilia Romagna, Veneto, Liguria e Umbria¹⁷.

Grafico 3.1
IMPORTI AGGIUDICATI PRO CAPITE, CONFRONTO TRA REGIONI, LAVORI DI IMPORTO > 150 MILA EURO EURO A PREZZI COSTANTI 2000, MEDIA 2006-2009



Fonte: AVCP, Osservatorio sui lavori pubblici

Il valore medio delle aggiudicazioni toscane è pari a 1,25 milioni di euro (valori correnti) mentre quello nazionale è di circa 1 milione di euro. Per molte regioni inoltre (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Basilicata, Sicilia), tra le quali le più

¹⁶ Una nota sui dati è necessaria: i rapporti dell' Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture pubblicati fino al 2008, fanno ricadere nel dato relativo alla regione Lazio le aggiudicazioni di interesse nazionale, indipendentemente dal territorio regionale che effettivamente interessano. Per poter confrontare con maggior precisione i dati regionali si è reso necessario pertanto scorporarle, stimandone l'importo, per gli anni 2006-2007.

¹⁷ In quest'ultimo caso la dinamica è spiegabile con la diminuzione degli interventi di ricostruzione post-terremoto.

sviluppate del paese, emerge una sostanziale correlazione tra risorse aggiudicate per abitante e dimensione media delle aggiudicazioni. Emerge assenza di correlazione invece per alcune regioni del centro-sud (Lazio, Campania, Puglia, Calabria) nelle quali l'avvio di alcuni grandi progetti non compensa la scarsità di lavori rispetto almeno alla popolazione residente.

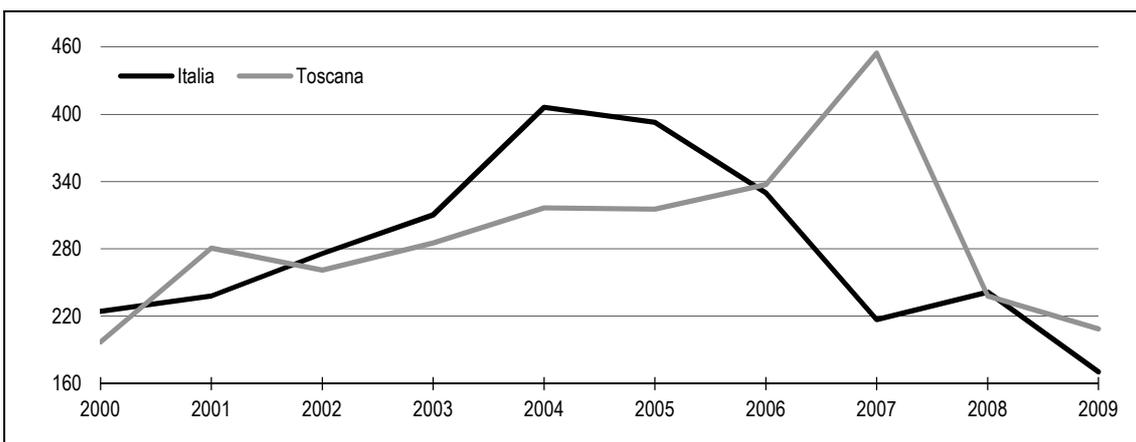
Tabella 3.2
 MEDIA QUADRIENNALE 2006-2009
 Valori costanti, lavori di importo >150 mila euro, Italia=100

| | Importi Aggiudicati pro capite | Aggiudicazione media |
|-----------------------|--------------------------------|----------------------|
| Piemonte | 82 | 84 |
| Valle D'Aosta | 593 | 100 |
| Lombardia | 92 | 105 |
| Trentino Alto Adige | 225 | 108 |
| Veneto | 89 | 73 |
| Friuli-Venezia Giulia | 90 | 82 |
| Liguria | 111 | 111 |
| Emilia-Romagna | 136 | 121 |
| Toscana | 145 | 123 |
| Umbria | 106 | 73 |
| Marche | 95 | 63 |
| Lazio | 76 | 111 |
| Abruzzo | 84 | 60 |
| Molise | 136 | 73 |
| Campania | 61 | 101 |
| Puglia | 68 | 93 |
| Basilicata | 114 | 127 |
| Calabria | 81 | 103 |
| Sicilia | 101 | 110 |
| Sardegna | 133 | 79 |
| Ambito Nazionale | 5 | 769 |
| ITALIA | 100 | 100 |

Fonte: AVCP, Osservatorio sui lavori pubblici

Ancora, il confronto delle dinamiche delle aggiudicazioni pro-capite tra Toscana e Italia esteso all'intero decennio mostra una sostanziale uniformità nella media e evidenzia una divergenza, in corrispondenza dell'anno 2007 anno che però risente del carattere di eccezionalità data la concentrazione di alcuni importanti aggiudicazioni che hanno interessato direttamente il territorio regionale quali quelle relative all'alta velocità ferroviaria.

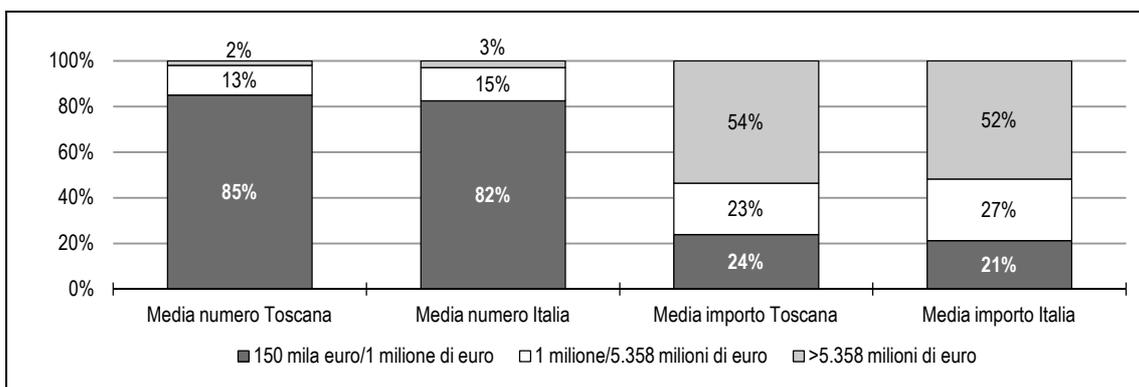
Grafico 3.3
 IMPORTI AGGIUDICATI PRO-CAPITE. TOSCANA E ITALIA
 Lavori di importo > 150 mila euro, prezzi correnti



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Il confronto per classe dimensionale non evidenzia nessun tipo di scostamento significativo tra Toscana e Italia né per quanto riguarda il numero né per quanto riguarda il valore delle aggiudicazioni. Si rileva solo una maggior incidenza della classe dimensionale più bassa (150 mila-1 milione di euro) in Toscana sia per il numero che per l'importo degli interventi; lo scostamento è però di lieve entità: 3% sul numero di interventi, 3% sull'importo.

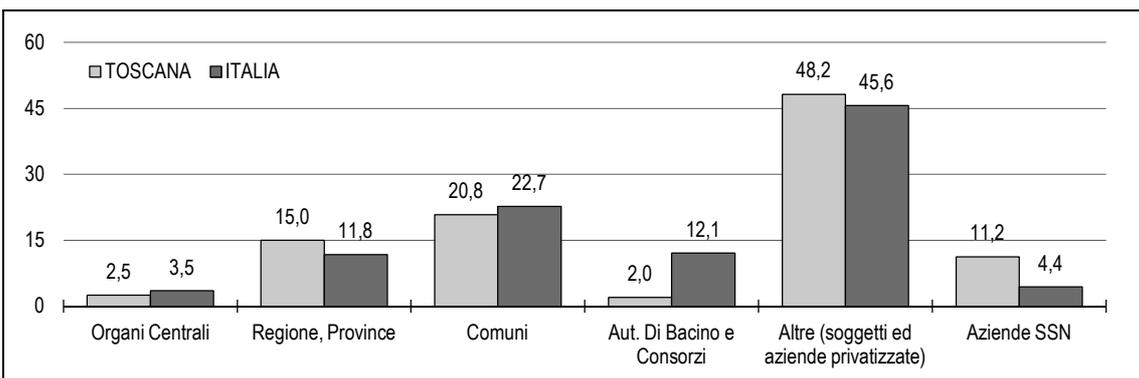
Grafico 3.4
DIMENSIONE DELLE AGGIUDICAZIONI. TOSCANA E ITALIA
Composizione % numero e importo, lavori di importo > 150 mila euro, media 2006-2009, prezzi costanti 2000



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Per quanto riguarda invece la tipologia di stazione appaltante, le differenze più significative tra Toscana e media nazionale risiedono nelle aggiudicazioni di enti locali e aziende del servizio sanitario nazionale: in Toscana il 36% delle aggiudicazioni è appaltato da Regione, Province e Comuni, delle quali il 21% solo dai comuni (quest'ultimo dato è sicuramente destinato a crescere prendendo in considerazione anche le aggiudicazioni per importi inferiori ai 150 mila euro), mentre un 11% è appaltato dalle aziende del SSN¹⁸.

Grafico 3.5
AGGIUDICAZIONI PER TIPOLOGIA DI STAZIONE APPALTANTE. 2006-2009
Composizione % Toscana e Italia, lavori di importo > 150 mila euro

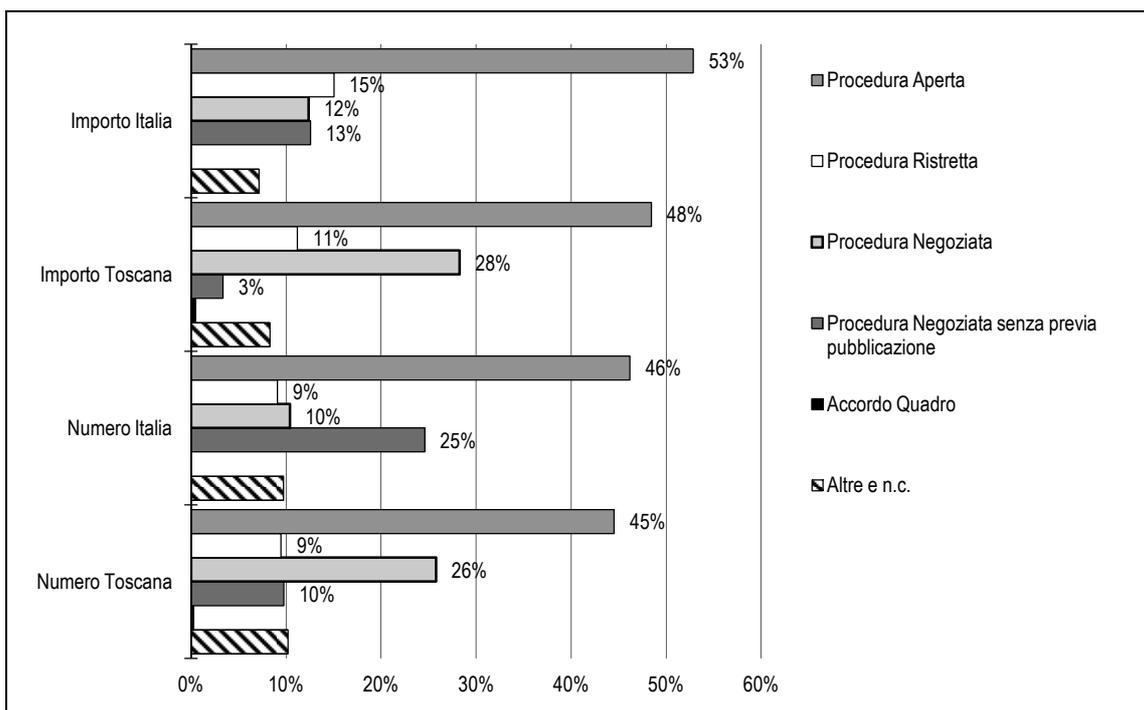


Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

¹⁸ Per queste tipologie di stazioni appaltanti il dato è opposto rispetto a quello del precedente rapporto IRPET; nell'intervallo temporale 2000-2002 infatti l'incidenza delle due tipologie di stazioni era superiore per il paese nel suo complesso rispetto alla realtà toscana. Con riferimento alle aziende del SSN vanno considerati gli interventi sui quattro nuovi ospedali di Prato, Pistoia, Lucca e delle Apuane.

Da notare che la quota più grossa delle aggiudicazioni, il 48%, è appaltata da soggetti ed aziende privatizzate ed enti per l'edilizia residenziale pubblica, un dato sostanzialmente in linea con quello nazionale che è del 46%. Per quanto riguarda la procedura di scelta del contraente, il dato nazionale risulta fortemente sbilanciato nei confronti della procedura aperta, mentre le altre procedure ammontano a circa metà del totale sia in numero che importo. In particolare, la procedura negoziata (con o senza previa pubblicazione) copre una quota degli importi totali delle aggiudicazioni di 10 punti percentuali rispetto a quella della procedura ristretta (25% contro 15%).

Grafico 3.6
 NUMERO E IMPORTO AGGIUDICAZIONI PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE. TOSCANA E ITALIA
 Composizione %, lavori di importo > 150 mila euro, anno 2009 prezzi costanti 2000



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Anche il dato toscano mostra una forte polarizzazione a favore della procedura aperta, ma in questo caso la quota si assesta sotto il 50% (48% in termini di importi e 45% in termini di numero delle aggiudicazioni), specularmente la procedura negoziata è, poco superiore a quella nazionale (rispettivamente 31% contro 25%) e invece identica in termini di frequenza (35%). Un'altra differenza è relativa alla composizione interna alla procedura negoziata: nel caso della media nazionale, il ricorso alla modalità senza previa pubblicazione è di 2,5 volte superiore a quella previa pubblicazione; nel caso toscano le proporzioni sono invertite.

4.
IL TREND DELLE OPERE PUBBLICHE IN TOSCANA

I dati dell'osservatorio regionale ci permettono di considerare in maggior dettaglio i livelli e le dinamiche di numero e importo degli interventi che riguardano il territorio della Toscana. Quello che emerge è una sostanziale stabilità nel numero e una dinamica decrescente negli importi delle aggiudicazioni, almeno per quanto riguarda il triennio 2007-2009.

Tabella 4.1
AGGIUDICAZIONI PER CLASSE DI IMPORTO, VALORI COSTANTI
Importi in migliaia di euro

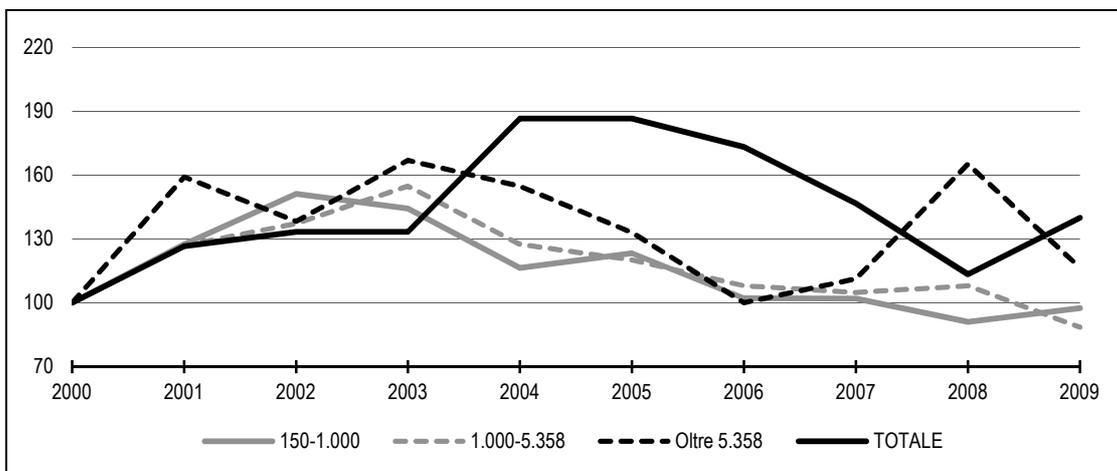
| | | | 150-500 | 500-1.000 | 1.000-5.358 | Oltre 5.358 | TOTALE |
|-----------------------|------|---------|---------|-----------|-------------|-------------|-----------|
| Numero Interventi | 2007 | Numero | 758 | 172 | 128 | 22 | 1.080 |
| | | % | 70% | 16% | 12% | 2% | 100% |
| | 2008 | Numero | 676 | 177 | 190 | 17 | 1.060 |
| | | % | 64% | 17% | 18% | 2% | 100% |
| | 2009 | Numero | 724 | 145 | 134 | 21 | 1.024 |
| | | % | 71% | 14% | 13% | 2% | 100% |
| Importo Interventi | 2007 | Importo | 176.326 | 102.740 | 230.997 | 1.161.709 | 1.671.771 |
| | | % | 11% | 6% | 14% | 69% | 100% |
| | 2008 | Importo | 163.529 | 105.786 | 350.254 | 256.059 | 875.628 |
| | | % | 19% | 12% | 40% | 29% | 100% |
| | 2009 | Importo | 166.982 | 87.086 | 245.122 | 268.159 | 767.349 |
| | | % | 22% | 11% | 32% | 35% | 100% |
| Media numero Toscana | | Numero | 858 | 193 | 155 | 22 | 1.228 |
| | | % | 70% | 16% | 13% | 2% | 100% |
| Media importo Toscana | | Importo | 203.257 | 117.943 | 277.411 | 465.905 | 1.064.517 |
| | | % | 19% | 11% | 26% | 44% | 100% |

Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

L'importo medio delle aggiudicazioni mostra appunto una forte flessione, da 1.3 milioni di euro nel 2007 a circa 600.000 euro nel 2009; questo deriva dalla diminuzione del valore delle aggiudicazioni di classe di importo maggiore la cui quota sul totale infatti passa dal 69% nel 2007 al 35% nel 2009, non compensato dal più moderato aumento degli importi nelle classi dimensionali inferiori. Estendendo l'arco temporale all'intero decennio è possibile individuare anche una sostanziale flessione nel numero degli interventi a partire dal 2003, fa eccezione il numero degli interventi della classe dimensionale intermedia e della classe superiore rispettivamente nell'anno 2008 (di seguito i trend, fatto pari a 100 numero e importo dell'anno 2000) (Graf. 4.2).

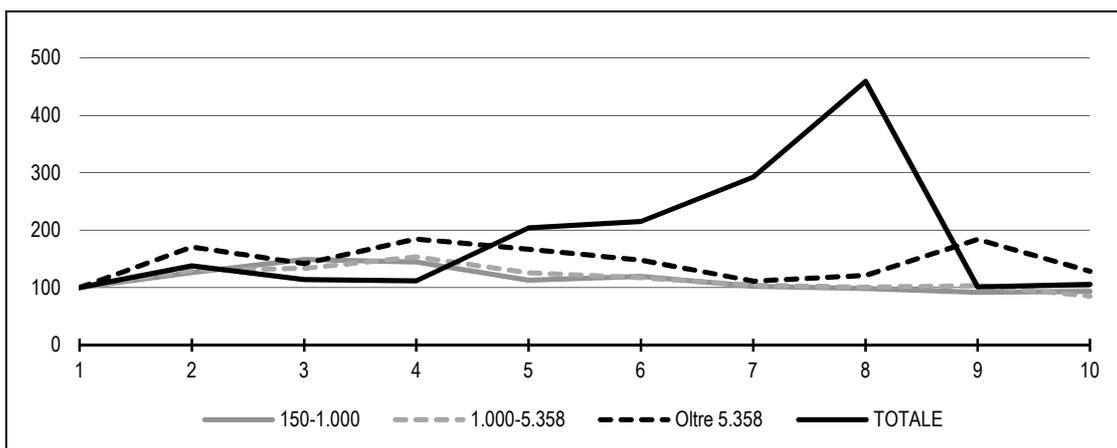
Per quanto riguarda gli importi invece, si nota come la dinamica del valore totale delle aggiudicazioni sia prima crescente e poi decrescente, e come questo trend sia prevalentemente e coerentemente condizionato da quello della classe di importo superiore, per la quale l'anno 2007 costituisce un vero e proprio spartiacque (Graf. 4.3).

Grafico 4.2
TREND PER CLASSE DI IMPORTO. TOSCANA
Numero di interventi, importo >150 mila euro, prezzi costanti 2000, 2000=100



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Grafico 4.3
TREND PER CLASSE DI IMPORTO, TOSCANA
Importo interventi, importo >150 mila euro, prezzi costanti 2000, 2000=100

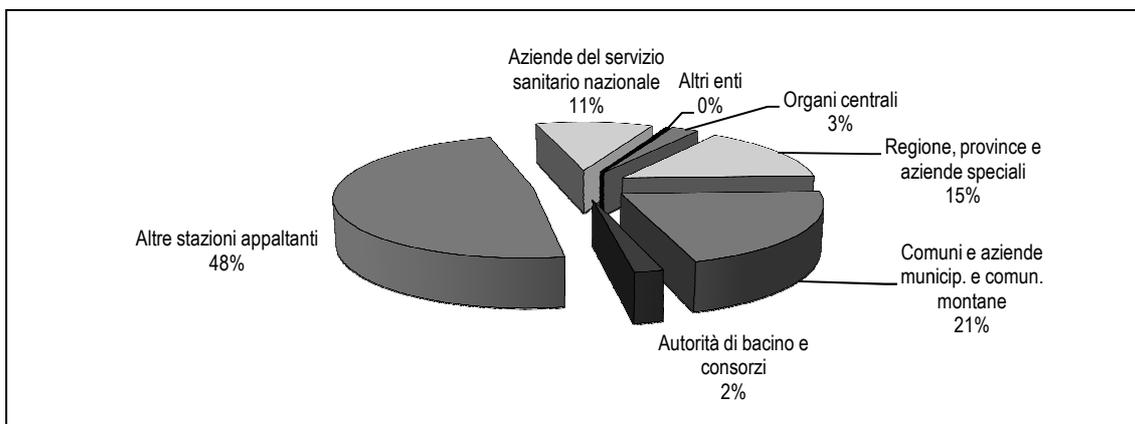


Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

La classificazione degli interventi per stazione appaltante ci permette di confermare il carattere frammentario delle aggiudicazioni avviate dai comuni Toscani, che coprono il 50% del numero totale e solo il 21% dell'importo totale degli interventi¹⁹. Risultato opposto per le aggiudicazioni delle aziende del servizio sanitario nazionale e della classe "altre stazioni appaltanti" che comprende le grandi aziende privatizzate. In questo caso la quota dell'importo è in termini percentuali superiore rispetto a quella sul numero delle aggiudicazioni.

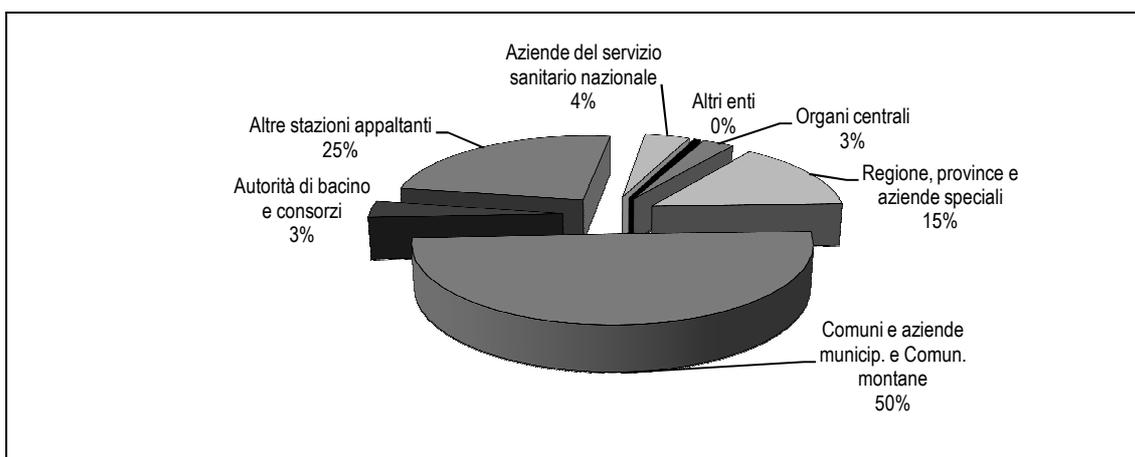
¹⁹ Questo dato è condizionato dal fatto che sono qui riportati i dati 2006-2009 che escludono gli interventi con importo <150 mila euro. Con i dati completi ci aspettiamo che lo spread tra % numero e % importo registri un ulteriore aumento.

Grafico 4.4
 AGGIUDICAZIONI PER STAZIONE APPALTANTE, TOSCANA. 2006-2009
 Composizione % importi interventi, prezzi costanti 2000



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

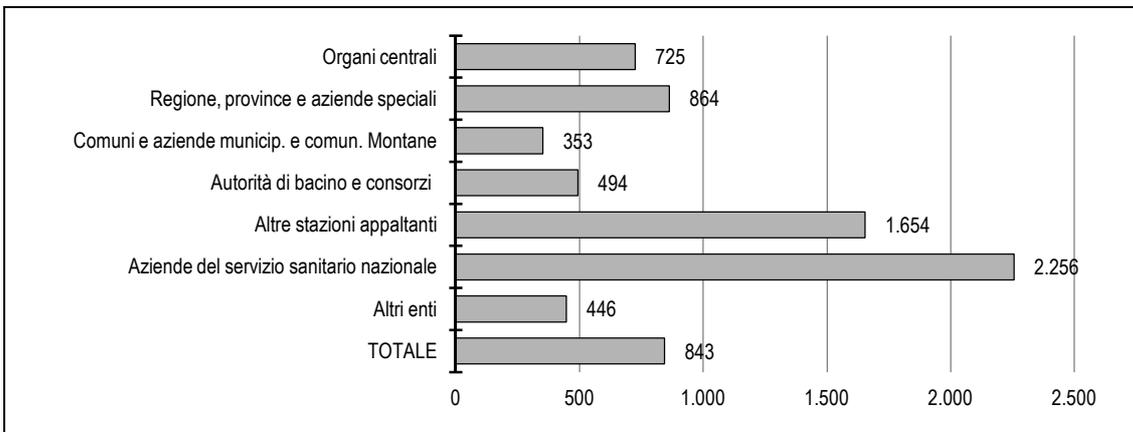
Grafico 4.5
 AGGIUDICAZIONI PER STAZIONE APPALTANTE, TOSCANA. 2006-2009
 Composizione % numero interventi, prezzi costanti 2000



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Di seguito riportiamo il valore medio delle aggiudicazioni per stazione appaltante. Il dato comunale è il più basso e si assesta sui 350 mila euro a prezzi costanti, quello relativo alle aziende del servizio sanitario regionale supera invece i 2,2 milioni di euro. Tra le motivazioni della frammentazione degli interventi comunali sta certamente la carenza di risorse, che spinge a distribuire le iniziative in più fasi e momenti, e la difficoltà di programmazione ad essa in parte collegata.

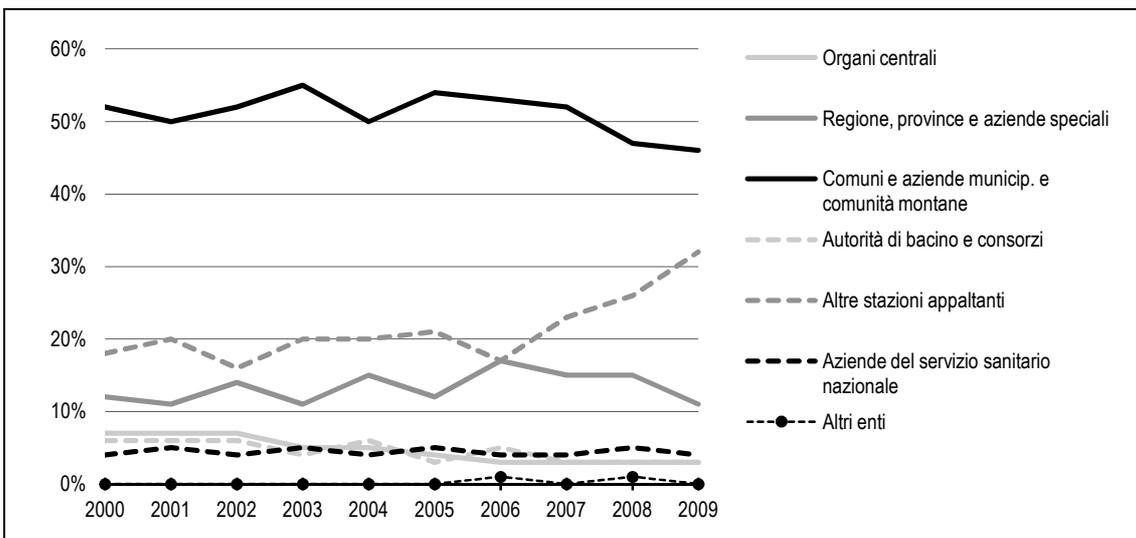
Grafico 4.6
VALORE MEDIO AGGIUDICAZIONI PER STAZIONE APPALTANTE
Media 2006-2009, Migliaia di euro, prezzi costanti 2000



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

In termini di numero di interventi si osserva una sostituzione tra l'insieme di regione, province e aziende speciali e quello delle altre stazioni appaltanti, un dato che pare estendersi per tutto il triennio 2006-2009.

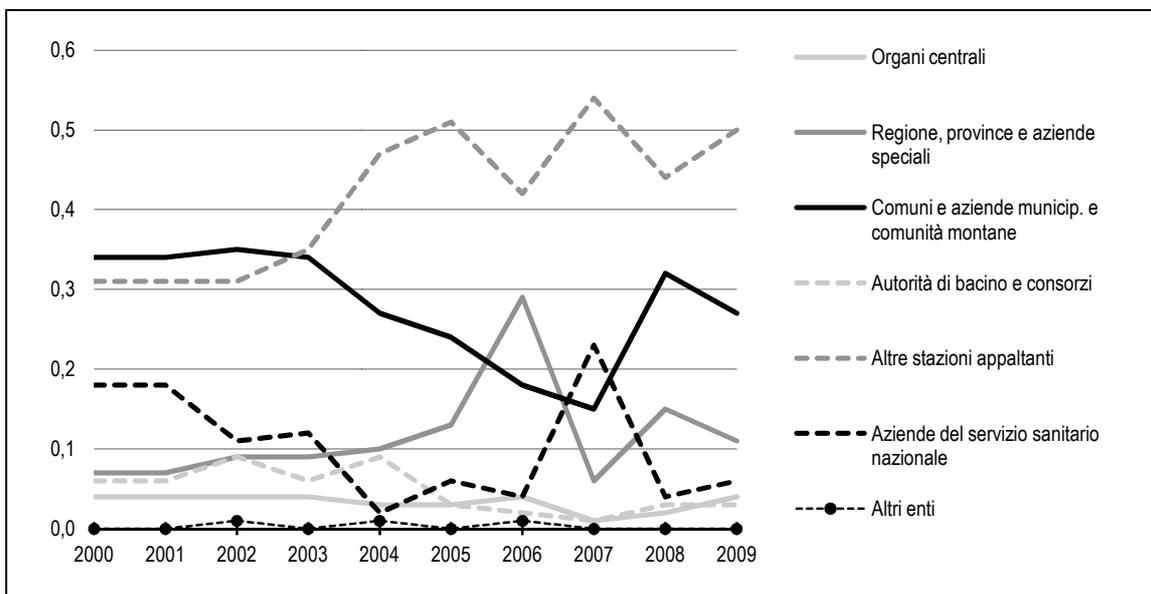
Grafico 4.7
NUMERO DI AGGIUDICAZIONI PER STAZIONE APPALTANTE
Quota su totale, 2000-2009



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Sul piano degli importi è invece evidente, a partire dal 2007, una ripresa della quota costituita dalle aggiudicazioni comunali che segue ad una progressiva riduzione del peso di queste ultime nei quattro anni precedenti. Considerata la sostanziale stabilità in termini di numero, quest'ultimo dato è determinato dal ridimensionamento delle aggiudicazioni di regione province e aziende speciali, e aziende del servizio sanitario nazionale (in particolare la costruzione dei nuovi ospedali di Prato, Pistoia, Lucca e delle Apuane).

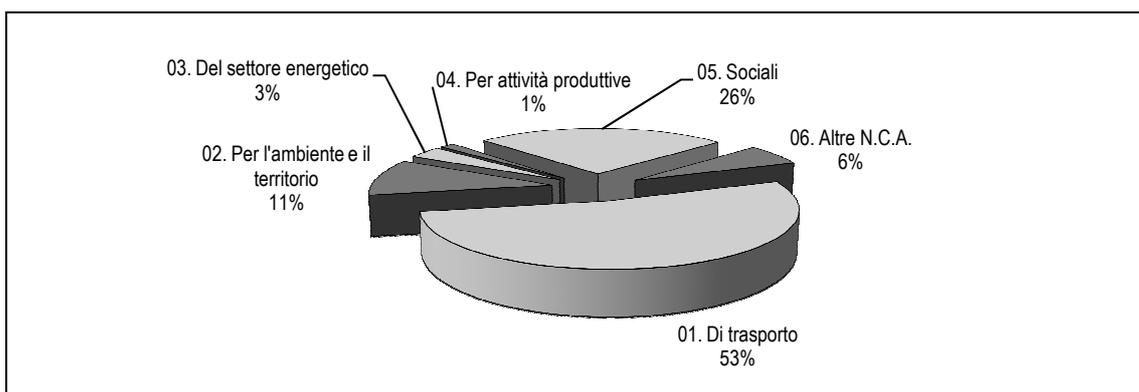
Grafico 4.8
 IMPORTO DELLE AGGIUDICAZIONI PER STAZIONE APPALTANTE
 Quota su totale, 2000-2009



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Tra i dati consolidati dell'osservatorio toscano è presente il dettaglio per settore e per sotto settore di intervento. I dati mostrano una netta preponderanza della spesa in infrastrutture di trasporto sia per importo che per numero (rispettivamente il 53% e il 37%). Segue la spesa nel settore sociale che copre una quota pressoché analoga di importi e numero (26% e 25%) e quella per l'ambiente e il territorio (costituita prevalentemente da opere per la protezione dell'ambiente, la difesa del suolo e delle riserve idriche) che copre il 22% della spesa in termini di numero degli interventi e l'11% in termini di importo.

Grafico 4.9
 SETTORI DI INTERVENTO, TOSCANA. 2006-2009
 Composizione % importi interventi, prezzi costanti 2000

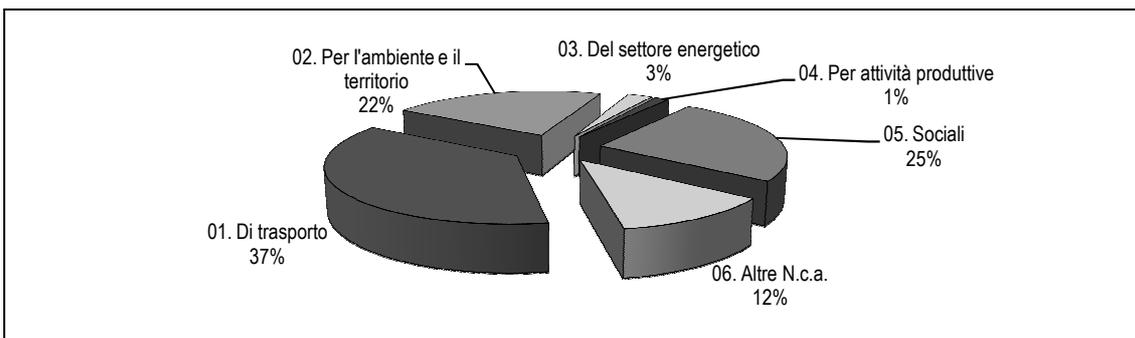


Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Mentre la spesa in infrastrutture di trasporto è sostanzialmente costituita da un unico sotto-settore (la spesa in infrastrutture stradali ammonta a circa il 95% del totale sia in numero che in

importo²⁰) quella sociale risulta più articolata, è costituita infatti da un 29% medio di spesa in edilizia sociale e scolastica, un 26% in edilizia sanitaria, un 13% nel settore beni culturali e in edilizia abitativa e un 19% in sport, spettacolo e turismo. Da segnalare la quota rilevante della voce “altra edilizia pubblica” qui distinta dalla spesa sociale, che copre il 12% del numero degli interventi, e il 6% degli importi. Trascurabili le percentuali della spesa nel settore energetico e nel settore attività produttive, rispettivamente pari al 3% e all’1% del totale.

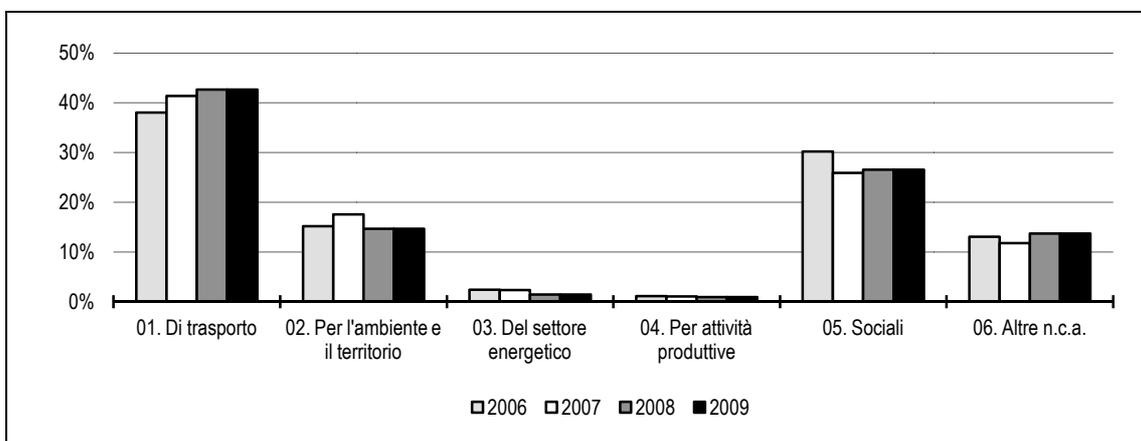
Grafico 4.10
SETTORI DI INTERVENTO, TOSCANA. 2006-2009
Composizione % numero interventi



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Nel quadriennio 2006-2009 si assiste ad una moderata crescita della quota del numero di interventi in infrastrutture di trasporto sul totale che passa dal 38% dell’anno 2006 al 43%, mentre sul fronte degli importi, lo stesso settore registra un sensibile calo della quota che passa dal 60% dell’anno 2006 al 39% del 2009.

Grafico 4.11
SETTORI DI INTERVENTO, TOSCANA. TREND 2006-2009
Numero interventi



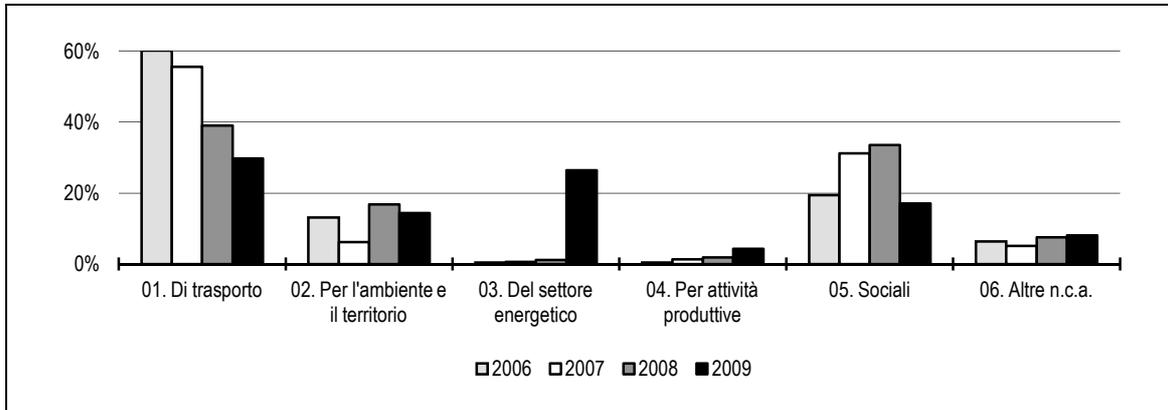
Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Da notare che per le infrastrutture di trasporto sia la dinamica delle quote sugli importi che quella delle quote sui numeri è piuttosto lineare. Lo stesso non vale per gli altri settori. In

²⁰ Eccezion fatta per gli importi dell’anno 2007, in questo caso gli interventi sulla rete ferroviaria coprono il 70% del totale e quelli sulla rete stradale il 27%.

particolare le infrastrutture sociali registrano quote pressoché costanti in termini di numero e prima crescenti (2006-2007) poi decrescenti (2008-2009) in termini di importo. Quest'ultimo dato risente però significativamente dell'entità di alcuni importanti interventi, soprattutto in ambito di edilizia sanitaria, tutti relativi all'anno 2007.

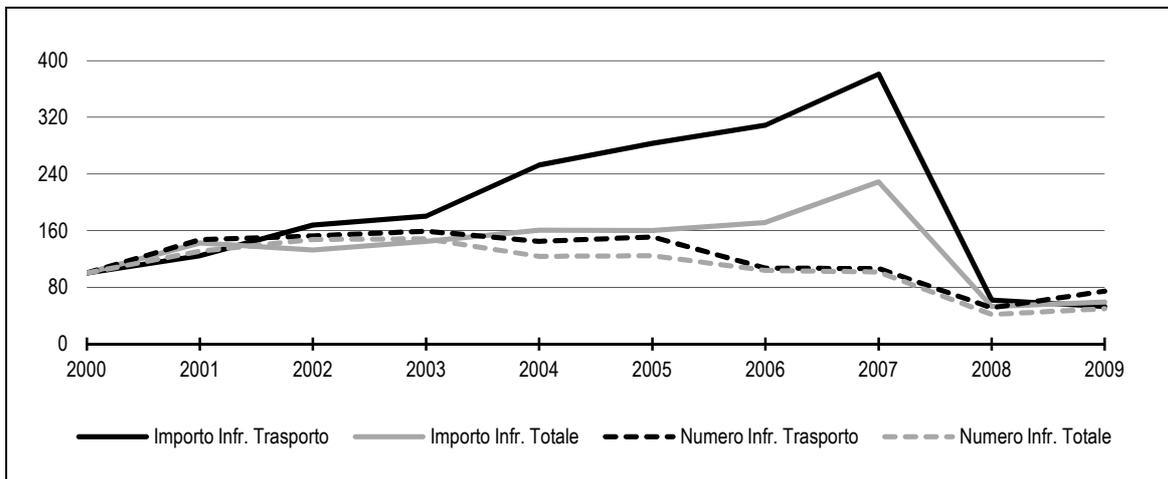
Grafico 4.12
SETTORI DI INTERVENTO, TOSCANA, TREND 2006-2009
Importo interventi, prezzi costanti 2000



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Sull'arco dell'intero decennio, e segnatamente fino al 2007, invece è il settore trasporti che pare guidare la dinamica, dato che si registra una sostanziale stabilità degli importi destinati agli altri settori. A partire dal 2007 tutti i settori registrano una flessione (ad eccezione delle infrastrutture di natura energetica).

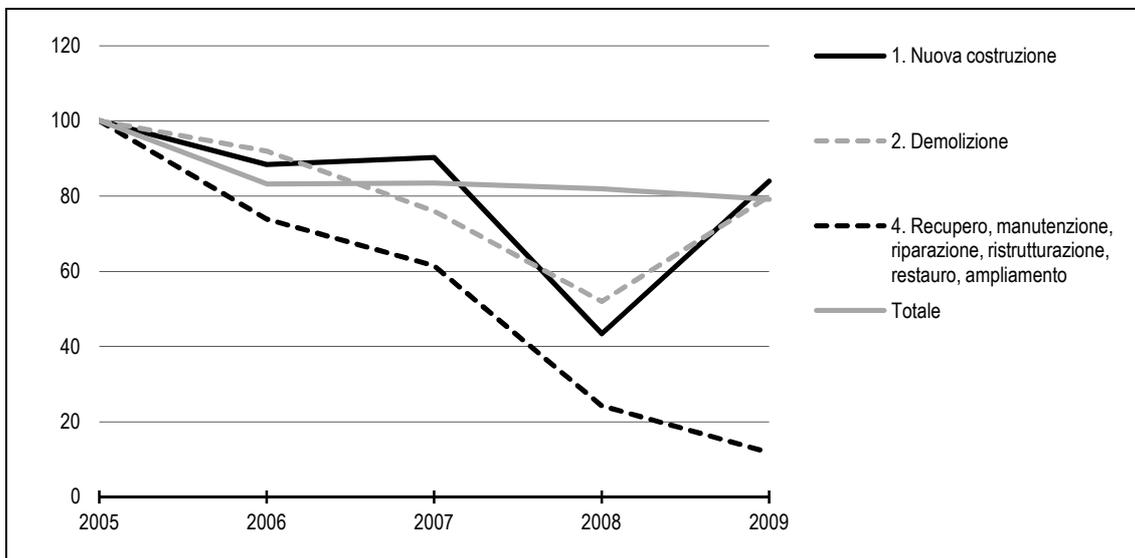
Grafico 4.13
SETTORI DI INTERVENTO, TOSCANA, TREND 2000-2009
Importo interventi, prezzi costanti 2000



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

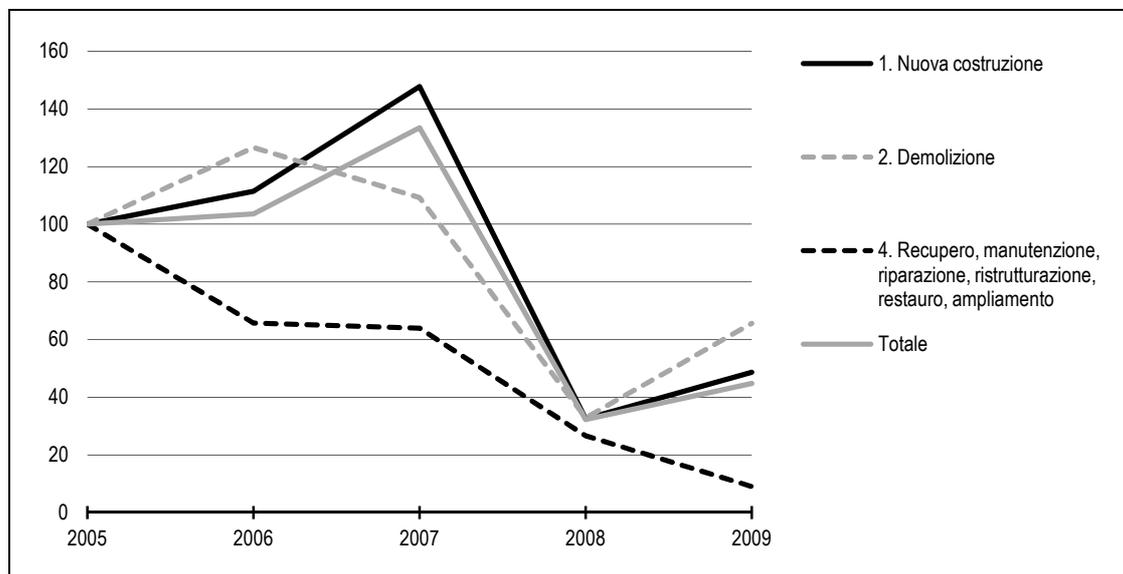
Nell'ambito di una distinzione delle aggiudicazioni per tipologia di intervento segnaliamo la dinamica decrescente del numero e dell'importo degli interventi di recupero, manutenzione, riparazione, restauro ed ampliamento, ovvero la tipologia a maggior incidenza di manodopera.

Grafico 4.14
TREND PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO. TOSCANA
Numero di interventi, importo >150.000 euro, 2005=100



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Grafico 4.15
TREND PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO. TOSCANA
Importo interventi, importo >150.000 euro, prezzi costanti 2000, 2005=100

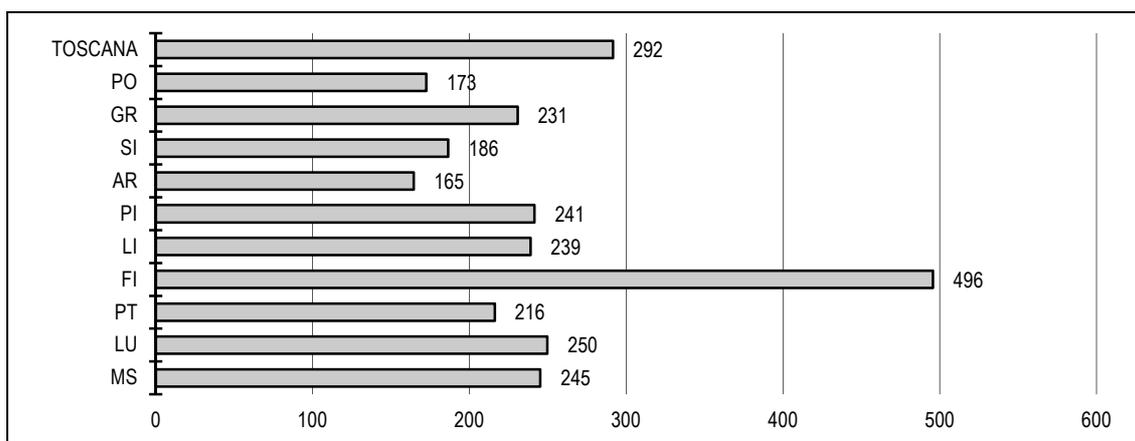


Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

4.1 Dettaglio provinciale

Di seguito riportiamo alcuni dati relativi alle aggiudicazioni di appalti per opere pubbliche nelle province toscane. Il grafico 4.16 fornisce un primo dato “congiunturale” relativo al triennio 2007-2009: in termini di valore pro-capite la provincia di Firenze supera il dato regionale (496 euro pro-capite contro i 292 regionali) e di gran lunga le altre province che mantengono invece un livello di aggiudicazioni piuttosto omogeneo (dai 165 euro pro-capite di Arezzo ai 250 di Lucca).

Grafico 4.16
IMPORTI AGGIUDICATI PER PROVINCIA
Valori pro-capite, euro correnti, media 2007-2009

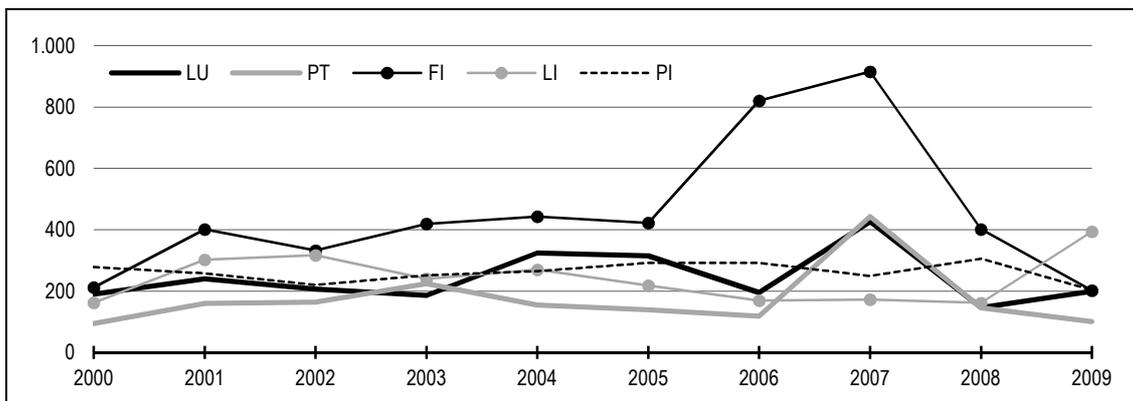


Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana.

Sembra sussistere una sostanziale tendenza alla polarizzazione delle aggiudicazioni verso il capoluogo regionale: i dati 2000-2003 (che qui non riportiamo) mostrano infatti una situazione ben diversa con una prima fascia di province (Firenze, Livorno, Siena e Grosseto) con aggiudicazioni pro-capite intorno ai 350 euro, una seconda fascia (Lucca, Pisa, Massa Carrara) con aggiudicazioni pro-capite intorno ai 250 euro e una terza (Pistoia, Arezzo e Prato) con aggiudicazioni pro-capite inferiori ai 200 euro. Il confronto tra le dinamiche delle aggiudicazioni pro-capite su tutto il decennio (Graff. 4.17 e 4.18) permette però di cogliere con maggior chiarezza il carattere strutturale della spesa provinciale. In questo senso emerge come, fatta eccezione per il capoluogo, la media delle aggiudicazioni pro-capite si sia mantenuta costante per tutte le province.

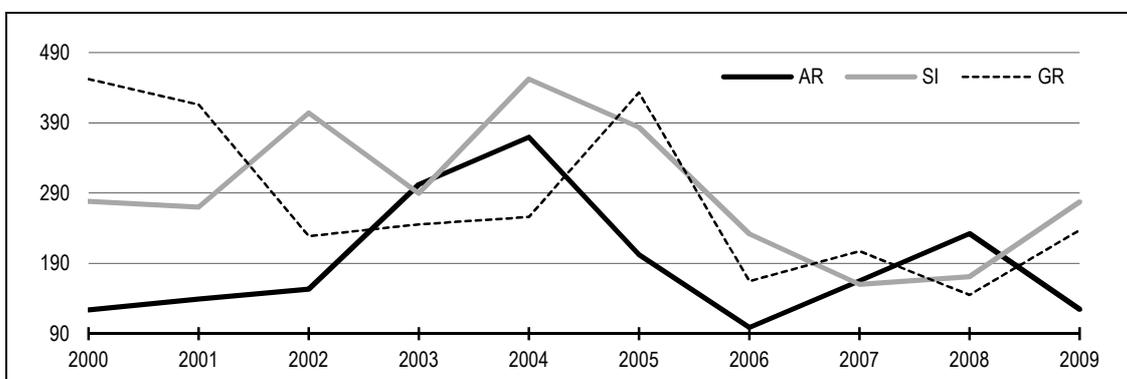
Accostando la media delle aggiudicazioni (media provinciale 2000-2009 espressa come quota della media regionale) ad alcuni parametri di riferimento economici, demografici e territoriali quali il prodotto interno lordo (2006 a prezzi correnti), la popolazione residente, la superficie (km²) la dotazione di infrastrutture di rete (tutti espressi come quota provinciale del totale regionale) è possibile osservare come, in linea generale, la quota delle aggiudicazioni per provincia sia inferiore alla quota provinciale delle altre variabili, ad eccezione di Prato, Pistoia, Livorno e Lucca per le quali si registrano aggiudicazioni superiori alla superficie, di Pisa, Siena e Grosseto (quota delle aggiudicazioni superiore a quella della rete infrastrutturale) e, più significativamente ad eccezione di Firenze dove il dato è superiore a tutte le variabili considerate, segno di una polarizzazione esistente nell'ultimo triennio a favore del capoluogo, che va al di là della sua dominanza in termini economici, demografici ed infrastrutturali.

Grafico 4.17
 IMPORTI AGGIUDICATI PER PROVINCIA, TREND DEI VALORI PRO-CAPITE, EURO CORRENTI. 2000-2009



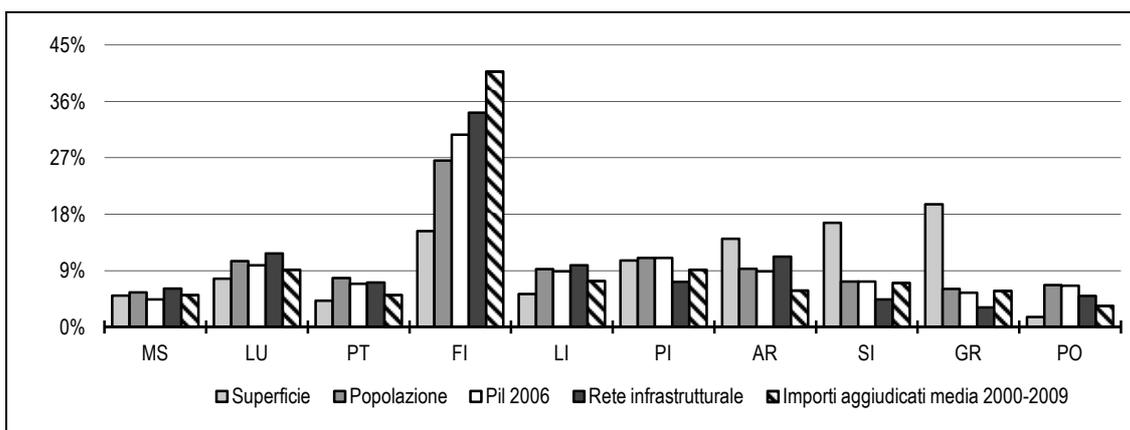
Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Grafico 4.18
 IMPORTI AGGIUDICATI PER PROVINCIA, VALORI PRO-CAPITE, EURO CORRENTI. 2000-2009



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Grafico 4.19
 IMPORTI AGGIUDICATI PER PROVINCIA E VARIABILI ECONOMICHE, DEMOGRAFICHE E TERRITORIALI
 Composizione %



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, contabilità regionale

Il dato è in qualche modo spiegabile a partire da due considerazioni: la prima, alla quale abbiamo già accennato, è relativa agli anni 2006-2007, che hanno visto un numero di aggiudicazioni di natura eccezionale per opere da realizzarsi sul territorio della provincia di Firenze²¹, la seconda è relativa al fatto che le aggiudicazioni, a partire dall'anno 2006 e con appunto l'eccezione del 2007, mostrano una tendenza moderatamente decrescente sia in numero che, soprattutto, in valore; in questa fase di contrazione è ragionevole pensare che gli interventi marginali siano prioritariamente destinati al capoluogo regionale.

²¹ Passante Ferroviario Alta Velocità del nodo di Firenze (2007; 654,444 milioni di euro); Collegamento Autostradale Lastra a Signa-Prato (2006, 193,744 milioni di euro); Attraversamento appenninico tra S. Marconi e B.Mugello- Lotto Mugello 2° stralcio, Lotto 13 (2006, 142,273 milioni di euro); Attraversamento appenninico tra S. Marconi e B.Mugello- Lotto Mugello 1° stralcio, Lotto 12 e Svincolo di Barberino (2006, 128,687 milioni di euro).

5. EFFICIENZA DEGLI INTERVENTI

In questo capitolo prenderemo invece in considerazione alcuni aspetti legati all'efficienza della spesa pubblica, ovvero all'efficienza della pubblica amministrazione come ente appaltante. La questione si declina in misura prevalente nella capacità di quest'ultima di operare nella direzione di una minimizzazione della spesa ma anche dei costi associati al tempo necessario alla realizzazione dell'opera²². L'analisi vuole tuttavia essere di natura tendenziale e aggregata, ovvero tesa a verificare l'eventuale presenza e significatività di dinamiche virtuose al livello dell'intero mercato regionale nelle fasi di predisposizione e realizzazione degli interventi in opere pubbliche, con riferimento alle dimensioni dell'efficienza che i dati dell'Osservatorio Regionale consentono di considerare.

La dimensione temporale della questione efficienza (efficienza temporale) implica un'analisi della durata delle diverse fasi della realizzazione degli interventi, mentre la dimensione più importante, ovvero quella relativa alla spesa complessiva fronteggiata dagli enti (efficienza finanziaria) tiene conto sia dei risparmi sull'importo complessivo base dell'investimento legati alla fase di aggiudicazione, sia degli scostamenti d'importo legati alla fase di esecuzione, che, generalmente, hanno segno strettamente positivo.

Diremo quindi più efficiente un'amministrazione pubblica in grado di garantire, a parità di valore dell'investimento (approssimato dal suo prezzo a base d'asta), una minor spesa pubblica, così come di garantire nel minor tempo possibile il completamento dell'opera.

In merito a quest'ultimo punto va considerata però anche l'incidenza delle varianti in termini di allungamento dei tempi di esecuzione. In questo caso infatti non sarebbe corretto considerare come dato l'output, e sarebbe necessario considerare che le varianti possono spesso comportare una sensibile differenza al ribasso o al rialzo del valore finale dell'opera. In sostanza la variante costituisce un capitolo a se stante che può essere caratterizzato da una gestione più o meno efficiente nel senso appena descritto.

Non è quindi corretto affermare che gli allungamenti dei tempi conseguenti all'implementazione delle varianti siano di per sé indice di inefficienza. Tuttavia è necessario considerare che la variante in sé, nonostante sia spesso dovuta a fattori esogeni, possa anche rappresentare una sorta di correzione in corsa delle intenzioni della pubblica amministrazione e che, in questo, senso l'incidenza delle varianti in numero e importo sia positivamente correlata ad un indice di inefficienza, in parte relativa ai processi decisionali, in parte alla realizzazione dell'opera.

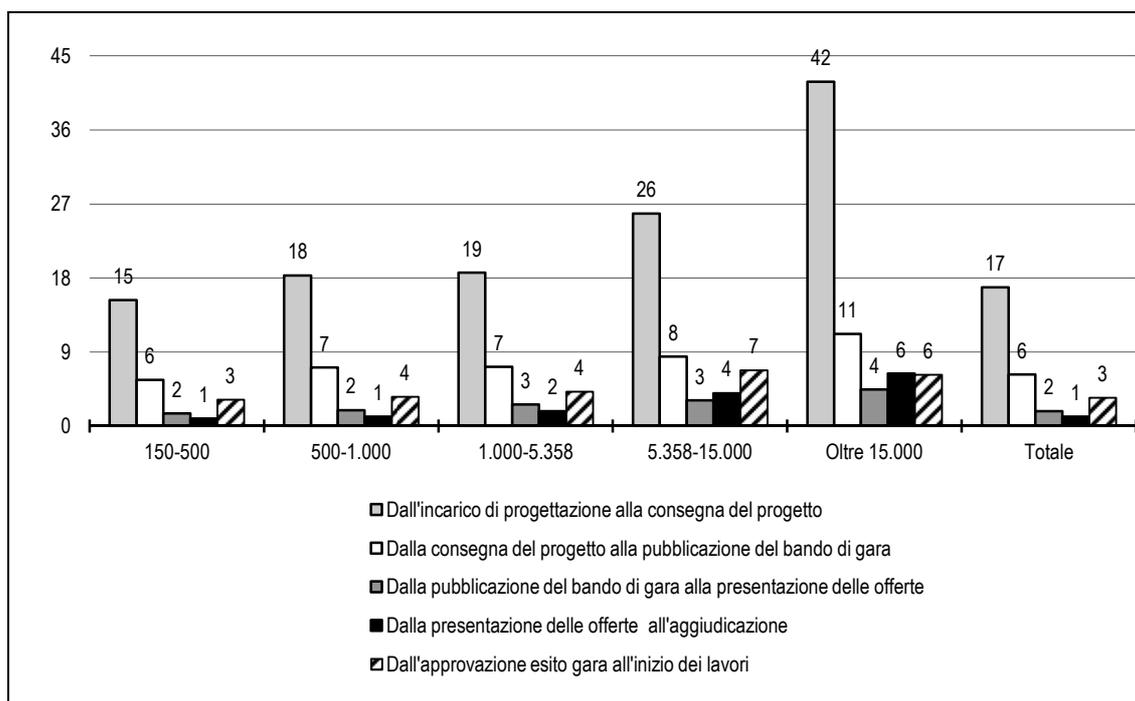
²² Questo tipo di analisi risente in parte degli stessi problemi dei quali risente l'analisi dell'efficacia della spesa, ovvero la necessità di misurare i benefici connessi alla realizzazione dell'opera pubblica: l'efficienza (tecnica o allocativa) è infatti un concetto di natura relativa che non può prescindere dalla definizione di specifici target definiti sia in termini qualitativi che quantitativi. Tuttavia anche per quanto riguarda l'efficienza della pubblica amministrazione è possibile dire qualcosa, ricorrendo in particolare a un'ipotesi forte, ovvero considerando come dato l'output (la somma dei benefici indotti dall'investimento).

Se finora abbiamo considerato la dimensione della spesa in opere pubbliche e la sua articolazione territoriale, settoriale e in tipologie, non è stata fatta nessuna considerazione in merito all'efficacia della spesa. Intendiamo l'efficacia della spesa rispetto al raggiungimento degli obiettivi di policy delle amministrazioni pubbliche, siano questi definiti in termini di capacità degli investimenti di generare benefici per la collettività o, in un'accezione più limitata, in termini di capacità degli stessi di generare effetti moltiplicativi di segno positivo sulla ricchezza regionale. I giudizi di efficacia implicano quindi una valutazione qualitativa e quantitativa ex-post del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati. Un'analisi più approfondita in questo senso richiederebbe, coerentemente con le premesse fatte, l'applicazione di modelli input-output e una serie di informazioni piuttosto precise sulle intenzioni dell'ente appaltante. Sebbene una compiuta analisi dei benefici sia fuori dalla portata di questo lavoro, ricorrendo alle tavole intersettoriali è comunque possibile dire qualcosa sulla capacità di attivazione economica e occupazionale degli investimenti pubblici. Questo punto sarà oggetto del prossimo capitolo.

Veniamo ad una prima relazione, ovvero quella tra la fase di aggiudicazione e i tempi di realizzazione dell'opera. Questa relazione è limitata all'ambito delle fasi e procedure che stanno a monte dell'inizio dei lavori e che sono in larga parte (tutte tranne la fase di progettazione esterna) direttamente controllate dall'ente appaltante/pubblica amministrazione.

Il grafico 5.1 mostra come, in termini di mesi richiesti per portare a termine la singola fase, quella della preparazione della progettazione sia la più impegnativa, con un picco di oltre 40 mesi per la classe di importo superiore (150.000-500.000 euro), valori che superano comunque i due anni per le aggiudicazioni di importo superiore alla soglia comunitaria e l'anno per quelle di importo inferiore al milione di euro.

Grafico 5.1
FASI DELL'AGGIUDICAZIONE E TEMPI MEDI PER CLASSE D'IMPORTO (MESI). 2000-2009
Importo >150.000 euro



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Una dinamica crescente dalla classe inferiore alla superiore sussiste anche in termini di mesi impiegati per la pubblicazione del bando a seguito della consegna del progetto, mentre non si notano marcate differenze tra le classi in termini di tempi necessari per completare la presentazione delle offerte e a dare inizio ai lavori (dall'approvazione dell'esito di gara all'inizio dei lavori).

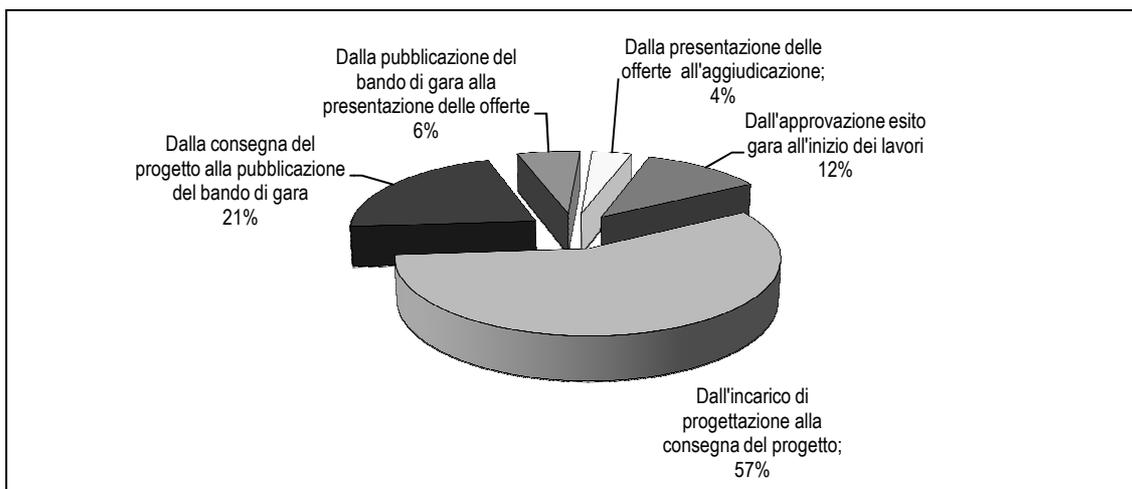
Il dato medio aggregato è di 23 mesi per la preparazione del bando e progettazione, due mesi tra la pubblicazione del bando e la presentazione delle offerte, un mese per la decisione in merito all'aggiudicazione, tre mesi dall'approvazione dell'esito di gara all'inizio dei lavori. Al netto dei tempi politici necessari per l'avvio dell'intera procedura, che stanno a monte delle fasi qui considerate, il tempo che intercorre tra l'emergere del bisogno per la collettività e la sua soddisfazione²³ è di circa tre anni e mezzo.

²³ Includiamo dunque in questo computo anche la media dei mesi necessari a portare a termine l'opera dall'inizio lavori, che è pari a 13 mesi, un dato significativamente basso se rapportato ai tempi complessivi delle procedure.

Il dato nazionale si assesta invece su una media di 800 giorni per le aggiudicazioni ascrivibili alla classifica più bassa (nel nostro caso 970 giorni) e del doppio per quelli di importo superiore ai 15 milioni di euro²⁴ (nel nostro caso circa 2.100).

Nessuna differenza significativa col paese si segnala invece con riferimento al peso delle diverse fasi sul totale delle classi, la fase di preparazione del bando che impegna circa il 60% del tempo complessivo, mentre una quota attorno al 20% è da imputare alla fase immediatamente preliminare alla pubblicazione del bando di gara. Quest'ultima fase è dunque la più delicata tra quelle che sono di competenza diretta dell'ente appaltante e ne rappresenta circa il 50%.

Grafico 5.2
FASI DELL'AGGIUDICAZIONE E TEMPI MEDI. 2000-2009
Importo >150.000



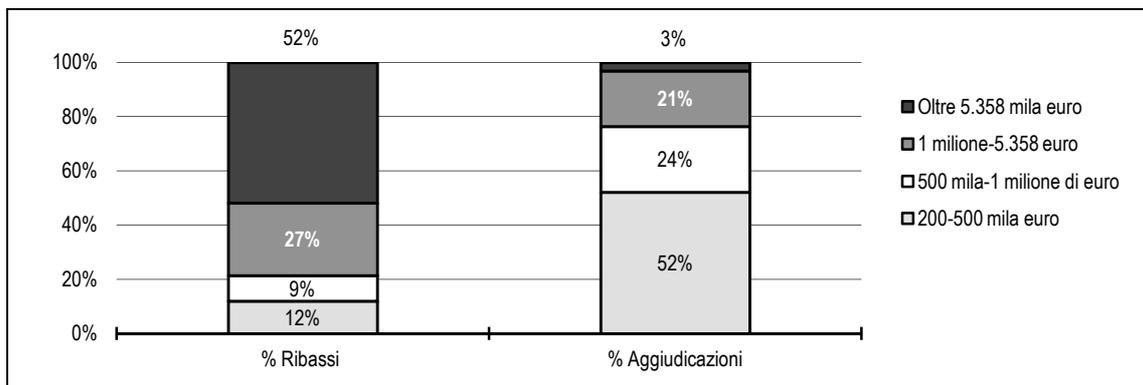
Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Sul piano dei costi invece, le modalità con le quali si svolge la fase di affidamento influenzano il risparmio finale sia direttamente, ovvero determinando la misura in cui l'importo aggiudicato si discosta da quello a base d'asta, sia indirettamente, ovvero condizionando l'evoluzione dei rapporti tra ente appaltante e soggetto aggiudicatario nella fase di esecuzione (vedi infra). Con riferimento al primo effetto, diretto, è quindi opportuno prendere in considerazione sia i ribassi sull'importo a base d'asta (che costituiscono una proxy piuttosto consistente del risparmio), sia l'utilizzo dei diversi formati di gara (ovvero le procedure di scelta del contraente privato e i meccanismi di selezione), sia la partecipazione ai bandi in termini di numero di imprese offerenti.

Sul fronte dei ribassi i dati dell'Osservatorio Regionale mostrano un quadro piuttosto in linea con le rilevazioni degli anni passati. L'ammontare maggiore di ribassi in valore assoluto fa riferimento alla classe dimensionale delle aggiudicazioni più alta, quella per interventi che superano i 5.358 milioni di euro. L'ammontare di questi ribassi in media copre la metà dei ribassi totali, e si distribuisce su un numero di aggiudicazioni che è pari al 2% del totale (86 aggiudicazioni).

²⁴ AVCP, *Relazione Annuale al Parlamento 2010*.

Grafico 5.3
RIBASSI PER CLASSE D'IMPORTO, SOMMA QUADRIENNIO 2006-2009
Composizione %

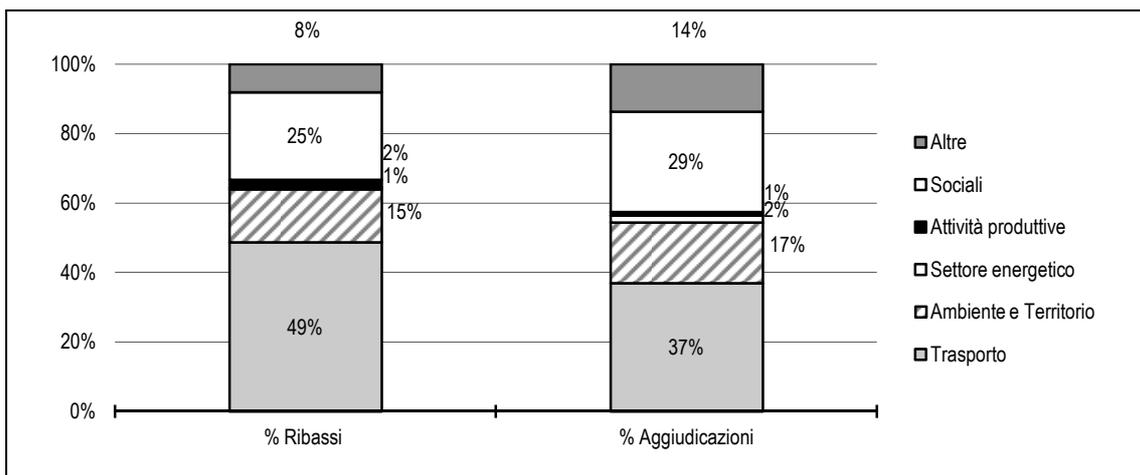


Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Coerentemente la relazione tra la quota dei ribassi di una classe dimensionale e relativa quota del numero di aggiudicazioni è inversa e quasi monotona (in quest'ultimo senso a fare eccezione è la classe dimensionale più bassa che rappresenta la quota più alta del numero delle aggiudicazioni ma non la più bassa dell'ammontare dei ribassi).

Prendendo invece in considerazione la distribuzione settoriale dei ribassi emerge come, fatta eccezione per il settore "attività produttive" che ricopre una quota esigua dell'ammontare del numero delle aggiudicazioni (circa l'1% sia nel periodo 2000-2007 che in quello precedentemente considerato 2006-2009), per le sole aggiudicazioni relative al settore dei trasporti si registri una quota maggiore di ribassi rispetto a quella del numero di aggiudicazioni. Il settore, infatti, nel periodo considerato ha rappresentato il 37% del numero totale delle aggiudicazioni e il 49% del totale dei ribassi. Per il settore sociale, l'altro grande capitolo di spesa la relazione è invece inversa, questo copre, infatti, il 29% del numero di interventi e il 25% del totale dei ribassi.

Grafico 5.4
RIBASSI PER SETTORE
Composizione %

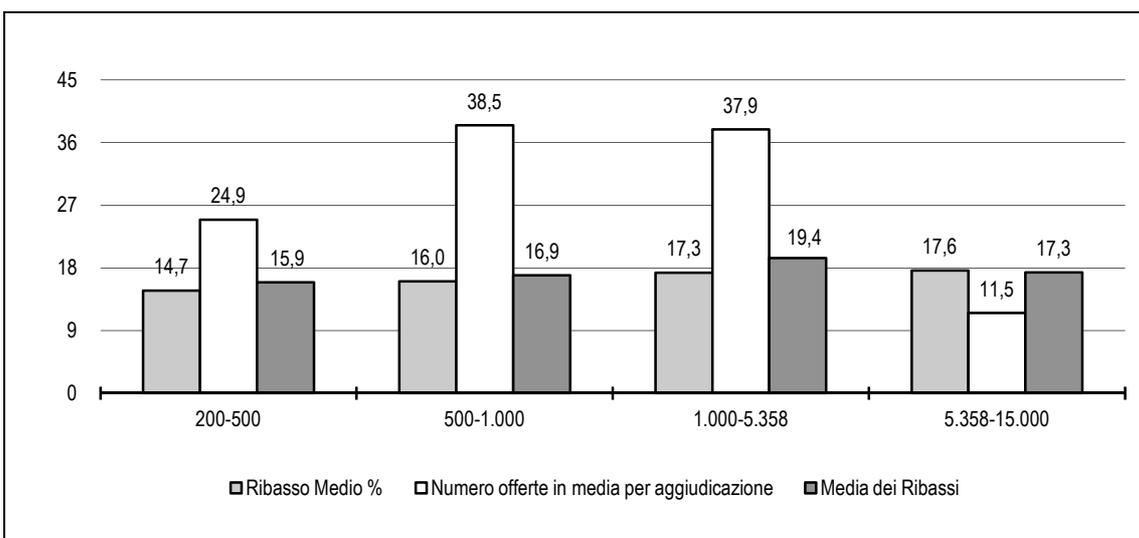


Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Dall'analisi per classe dimensionale dei ribassi²⁵ (espressi in termini percentuali nel grafico che segue) e del numero medio di offerte per gara, emerge una correlazione positiva con la dimensione dell'importo a base d'asta (fino alla soglia comunitaria). Il numero maggiore di offerte, circa 38, si registra in corrispondenza delle classi d'importo intermedie (dai 500.000 euro ai 5.3 milioni di euro), un numero che si discosta sensibilmente da quello delle classi di importo inferiori (17 e 24) e superiori (11 e 6) mentre la percentuale di ribasso medio appare piuttosto costante in relazione a tutte le classi dimensionali (varia tra il 14% e il 17%).

Lo stesso si dica per la media dei ribassi che pur registra una varianza maggiore (con valori che vanno dal 16% delle classi estreme al 19% della classe intermedia).

Grafico 5.5
RIBASSO MEDIO, MEDIA DEI RIBASSI E NUMERO DI OFFERTE PER AGGIUDICAZIONE, CLASSI DI IMPORTO. 2006-2009

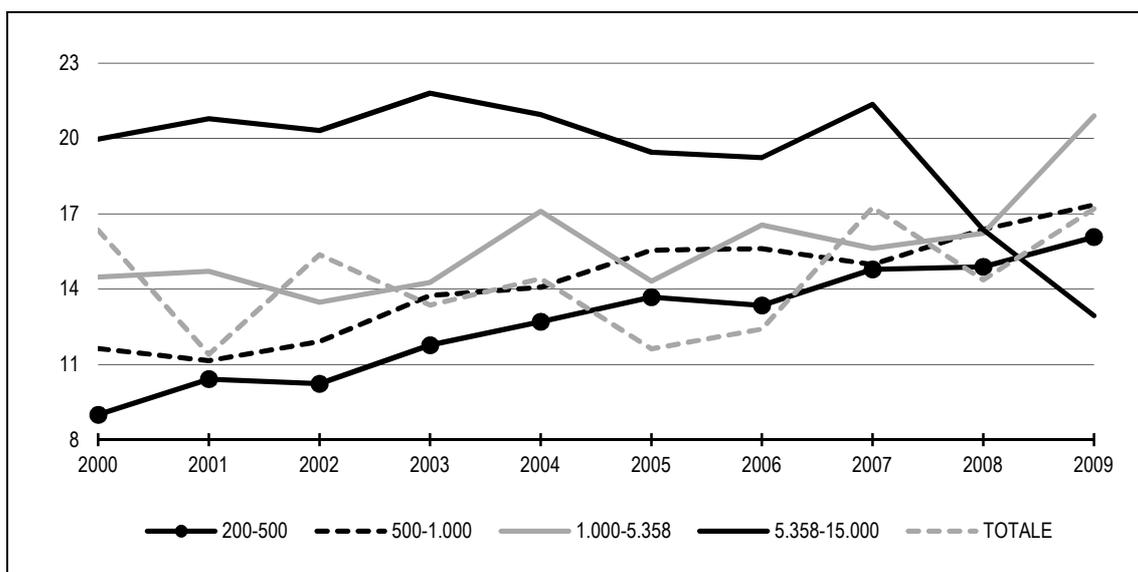


Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Sull'arco temporale 2000-2009, è possibile anche identificare una dinamica positiva, sia del ribasso medio che della media dei ribassi. Nel decennio la percentuale di ribasso quasi raddoppia passando dal 9.9% dell'anno 2000 al 17.5% dell'anno 2009, e questo risultato è sostanzialmente valido per tutte le classi dimensionali, con l'eccezione di quelle più alte, per le quali si registra una dinamica positiva ma moderata con un picco nell'anno 2009 (classe d'importo 1 miliardo-5.38 miliardi di euro) e un trend nullo fino al 2007 e negativo nel biennio 2008-2009 (classe d'importo 5.38 miliardi di euro-15 miliardi di euro).

²⁵ Il ribasso di aggiudicazione viene qui misurato alternativamente come media dei ribassi, ovvero la media aritmetica dei singoli ribassi che è un indicatore sintetico dell'effetto sui singoli interventi, o come ribasso medio calcolato applicando la formula del calcolo del ribasso agli importi complessivi rilevati al netto degli oneri per la sicurezza. Il ribasso medio è dunque un indicatore aggregato dell'effetto complessivo, interpretabile come il risparmio dell'amministrazione pubblica a seguito delle procedure.

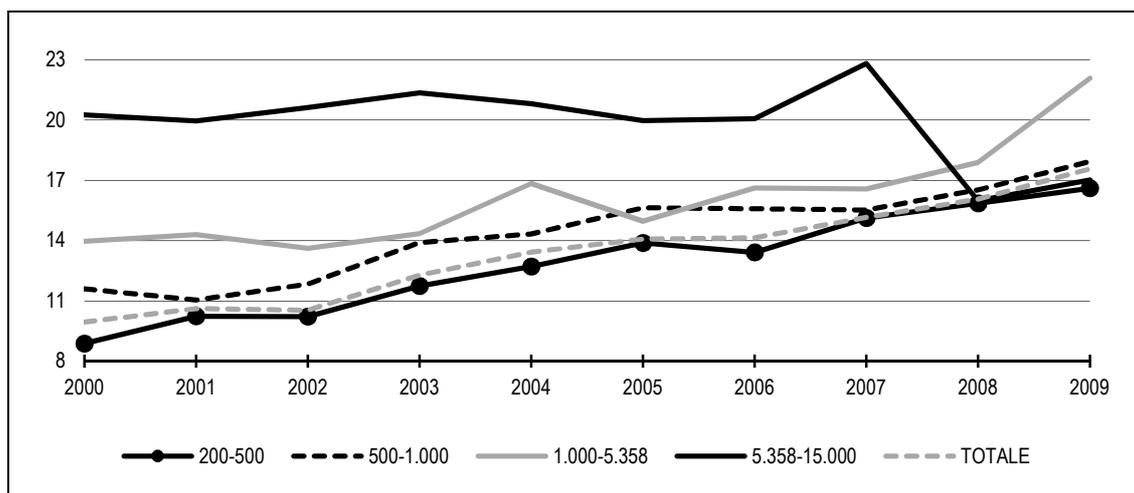
Grafico 5.6
TREND DEL RIBASSO MEDIO PER CLASSE D'IMPORTO. 2000-2009



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Da sottolineare però che la classe dimensionale relativa alle aggiudicazioni di importo superiore alla soglia comunitaria e fino ai 15 miliardi di euro registra ribassi sensibilmente più alti in termini percentuali rispetto alle altre fino all'anno 2007. Per questa stessa classe d'importo, il dato relativo al 2008 e al 2009, che indica una pesante flessione sia del ribasso medio che della media dei ribassi (dal 21% del 2007 al 12% del 2009 per il ribasso medio e dal 22% del 2007 al 17% del 2009 per la media dei ribassi) può essere spiegato da un maggior ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in corrispondenza delle aggiudicazioni di importo maggiore (vedi infra).

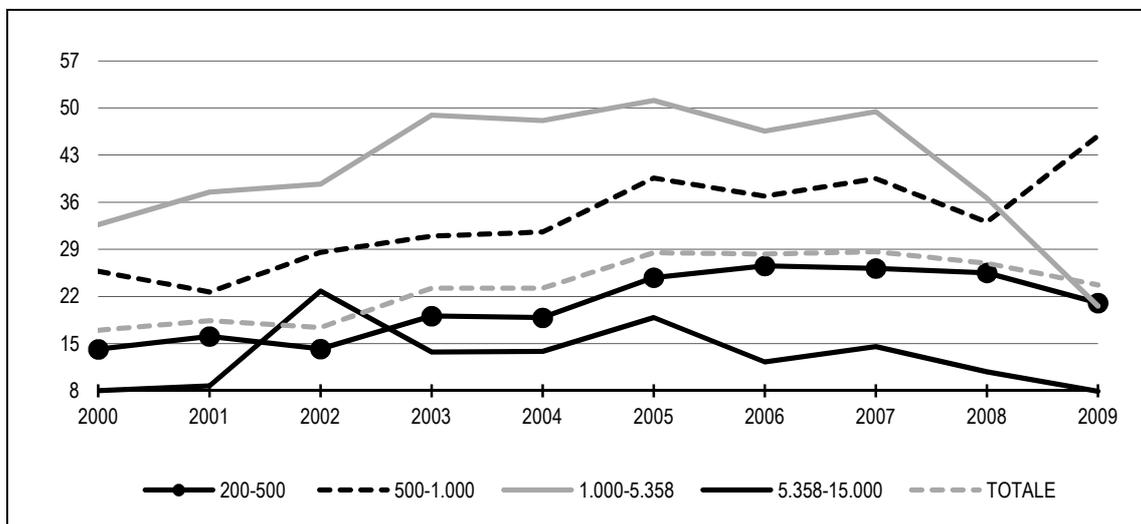
Grafico 5.7
TREND DELLA MEDIA DEI RIBASSI PER CLASSE D'IMPORTO, 2000-2009



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Il biennio 2008-2009 mostra carattere di eccezionalità anche in relazione al numero medio di offerte per appalto della classe d'importo immediatamente inferiore alla soglia comunitaria, che scende dalle 50 del 2007 alle 20 del 2009.

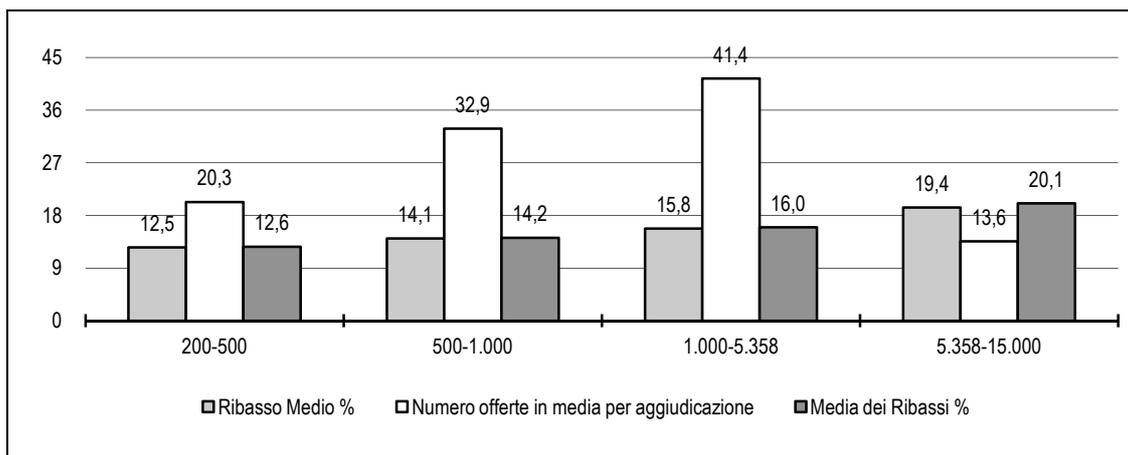
Grafico 5.8
TREND DEL NUMERO DI OFFERTE PER APPALTO PER CLASSE D'IMPORTO. 2000-2009



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

In effetti, prendendo in considerazione l'intero decennio 2000-2009 e confrontando ancora ribasso medio, media dei ribassi e numero medio di offerte per aggiudicazione, almeno per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, sembra sussistere una più marcata correlazione positiva tra la dimensione dell'importo a base d'asta, il numero di offerte medie per appalto e i ribassi. In particolare, il numero medio di offerte per aggiudicazione della classe intermedia 1 milione-5.3 milioni di euro risulta adesso il più alto, pari a 41.

Grafico 5.9
RIBASSO MEDIO: MEDIA DEI RIBASSI E NUMERO DI OFFERTE PER AGGIUDICAZIONE PER CLASSE D'IMPORTO. 2000-2009



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

L'ultimo aspetto è quello delle procedure di scelta del contraente, ovvero delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione. Un ruolo cruciale è solitamente attribuito alle regole che disciplinano la selezione del contraente privato; queste devono essere ispirate a principi di concorrenza, e garantire efficienza ed equità in contesti caratterizzati da varie forme di asimmetria informativa, riconducibili sia alla selezione avversa (i problemi di scelta del contraente privato) sia all'azzardo morale (i problemi di prevenzione del comportamento opportunistico del contraente privato nell'esecuzione del contratto) e da incompletezza contrattuale²⁶. L'obiettivo dell'ente appaltante dovrebbe quindi essere quello di selezionare, nei limiti imposti dal quadro normativo di riferimento, la procedura maggiormente in grado di garantire una corretta realizzazione dell'opera e il massimo risparmio a parità di valore dell'opera stessa.

La normativa²⁷ prevede procedure aperte²⁸, ristrette²⁹ e negoziate³⁰ oltre all'affidamento in economia³¹. Il ricorso alle ultime due procedure è senz'altro caratterizzato da tempi ridotti ma anche da un livello inferiore di trasparenza; considerando la media quadriennale 2006-2009 delle percentuali di ricorso alle singole procedure da parte degli enti appaltanti toscani si nota come queste tipologie di procedure siano più frequenti nella classe di importo inferiore. Questo dato è coerente con le prescrizioni di legge, le quali peraltro permettono il ricorso a procedure negoziali anche per importi superiori ai 500.000 euro in caso di urgenza. In effetti, la quota di lavori aggiudicati per via negoziale, seppure inferiore rispetto a quella delle altre procedure di affidamento, rimane significativa per le classi di importo superiori ai 500.000 euro³².

²⁶ A questo proposito si veda Guccio, Pignataro, De Rizzo (2007) per un'analisi dell'efficienza delle procedure nel caso italiano, Decarolis, Giorgiantonio, Giovanniello (2011); Decarolis (2009); Coviello, Mariniello (2010).

²⁷ Artt. 54 e seguenti D.lgs. 163/2006.

²⁸ Così come definite dal codice degli appalti (D.lgs. 163/2006) o Pubblico Incanto come definito dalla normativa precedente (legge n. 109 del 1994).

²⁹ Tra le quali rientrano sia l'appalto concorso sia la licitazione privata e la licitazione privata semplificata.

³⁰ In questa categoria rientra anche il cottimo fiduciario (per importi inferiori ai 200.000 euro).

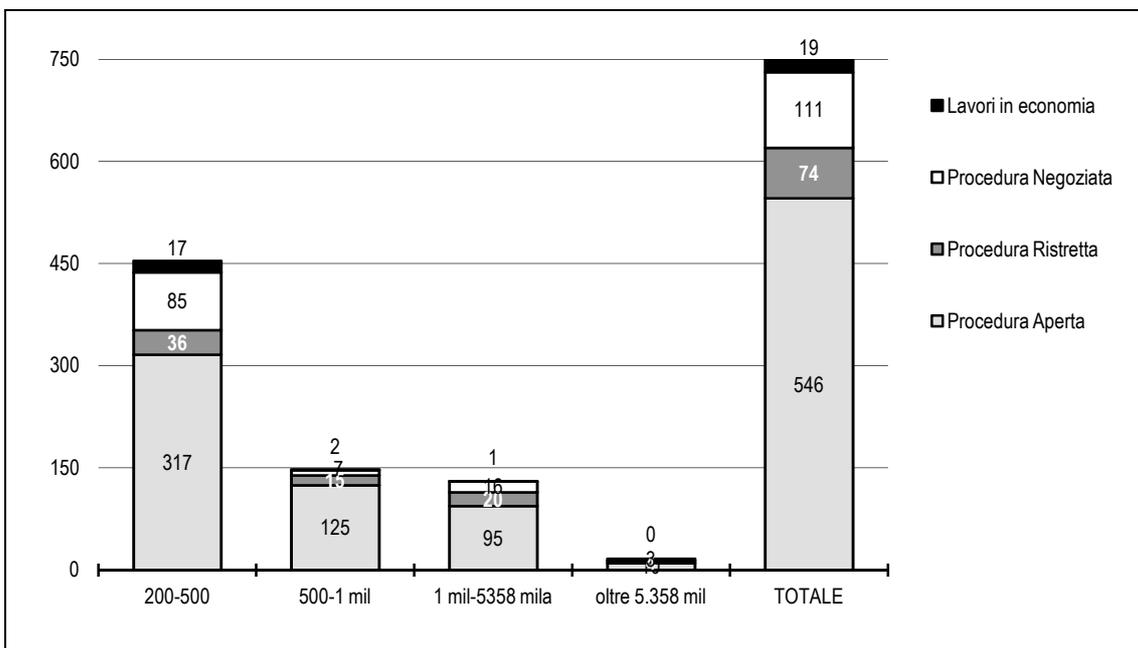
³¹ In particolare, secondo Decarolis, Giorgiantonio, Giovanniello (2011) è possibile ricondurre procedure e criteri previsti dall'ordinamento a quattro "formati di gara":

- i. aste al prezzo più basso: first price auctions, FP, costituite da procedure aperte e ristrette aggiudicate con il criterio del prezzo più basso senza esclusione automatica delle offerte anomale;
- ii. aste al prezzo più basso con eliminazione automatica delle offerte anomale: average bid auctions, AB, costituite da procedure aperte e ristrette aggiudicate con il criterio del prezzo più basso e l'esclusione automatica delle offerte anomale secondo il metodo della c.d. "media mediata";
- iii. aste all'offerta economicamente più vantaggiosa: scoring rule auctions, SR, costituite da procedure aperte e ristrette aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- iv. negoziazioni, costituite dalle procedure negoziate e dal cottimo.

L'utilizzo di questa soluzione classificatoria appare senz'altro più appropriato rispetto alla semplice considerazione delle procedure di scelta e, separatamente, dei criteri di aggiudicazione, sia ai fini dell'analisi descrittiva, sia ai fini della verifica statistica di un legame di natura causale tra le scelte dell'amministrazione e gli indicatori di efficienza.

³² Quest'ultimo dato è in gran parte condizionato dalle procedure negoziate previa pubblicazione di bando di gara ex art. 56 D.lgs. 163/2006 che, per gli anni 2008 e 2009 riguardano rispettivamente l'8% e il 22% del totale delle aggiudicazioni e, in particolare, risultano utilizzate anche per gli affidamenti di importo maggiore (sopra la soglia comunitaria). Da segnalare che il recente Decreto Legge 70/2011 ha innalzato la soglia massima per il ricorso a procedure negoziate ad un milione di euro.

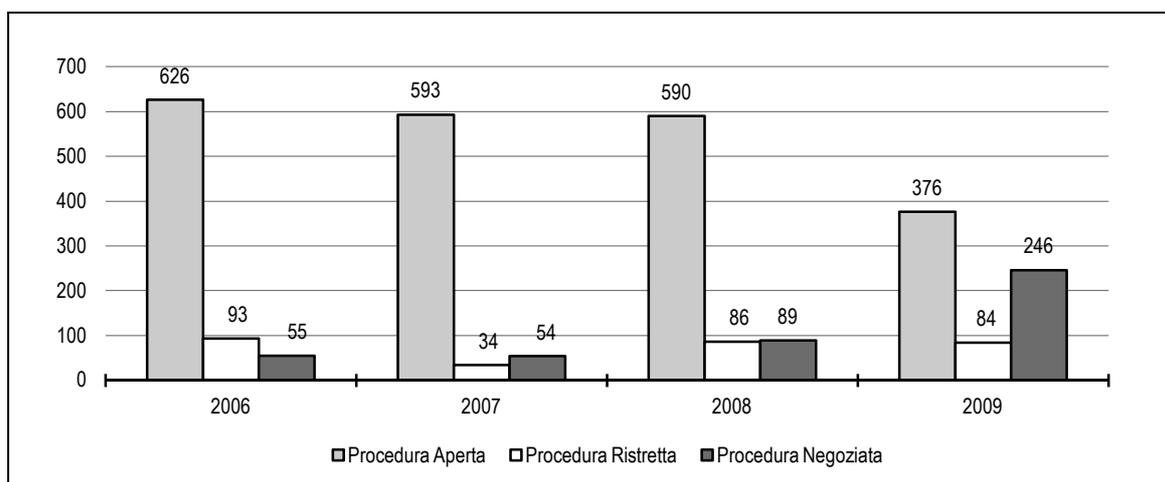
Grafico 5.10
 PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE PER CLASSE DI IMPORTO
 Numero e composizione % del numero di lavori aggiudicati, media 2006-2009, prezzi correnti



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Il ricorso alle diverse tipologie di scelta del contraente sembra subire una significativa variazione negli ultimi due anni di analisi. A partire dal 2008 infatti, sia il numero che la quota delle procedure negoziate sul totale dei casi osservati cresce a discapito delle procedure aperte.

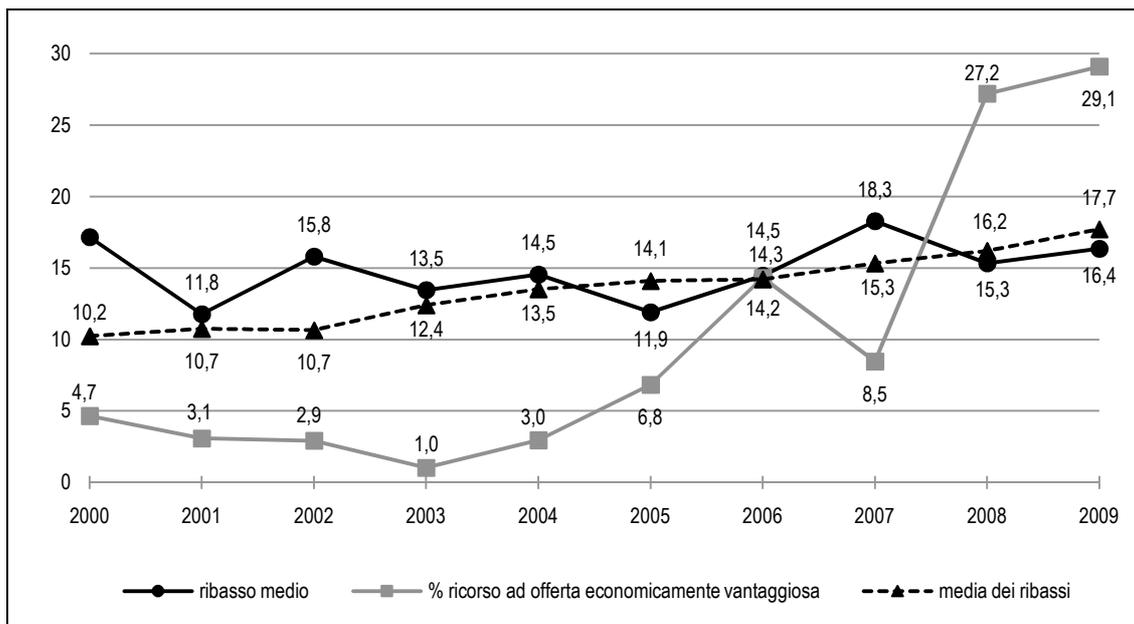
Grafico 5.11
 AGGIUDICAZIONI PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE
 Numero di lavori aggiudicati, importo > 200.000 euro, trend 2006-2009, prezzi correnti



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Come già accennato, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa aumenta sensibilmente negli ultimi due anni d'analisi (passando da una quota media del 10% del triennio 2005-2007 al 27% e 29% del biennio successivo), a fronte di una sostanziale stabilità del ribasso medio. Abbiamo però visto che i dati sul ribasso sono caratterizzati da una forte eterogeneità rispetto alle classi dimensionali delle aggiudicazioni e che, soprattutto le classi dimensionali maggiori, mostrano una decisa flessione nel ribasso medio a partire dal 2008.

Grafico 5.12
RIBASSO MEDIO E CRITERIO DI SCELTA DEL CONTRAENTE. TREND 2000-2009



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

E' realistico pensare allora che il maggior ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa si sia concentrato in queste stesse classi, in corrispondenza delle quali risultava peraltro il più utilizzato (sull'intero decennio il ricorso al criterio è stato per circa il 4% delle aggiudicazioni al di sotto della soglia comunitaria e per il 15% di quelle al di sopra). Sembra emergere allora la correlazione, attesa di segno negativo, tra ribassi medi e ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

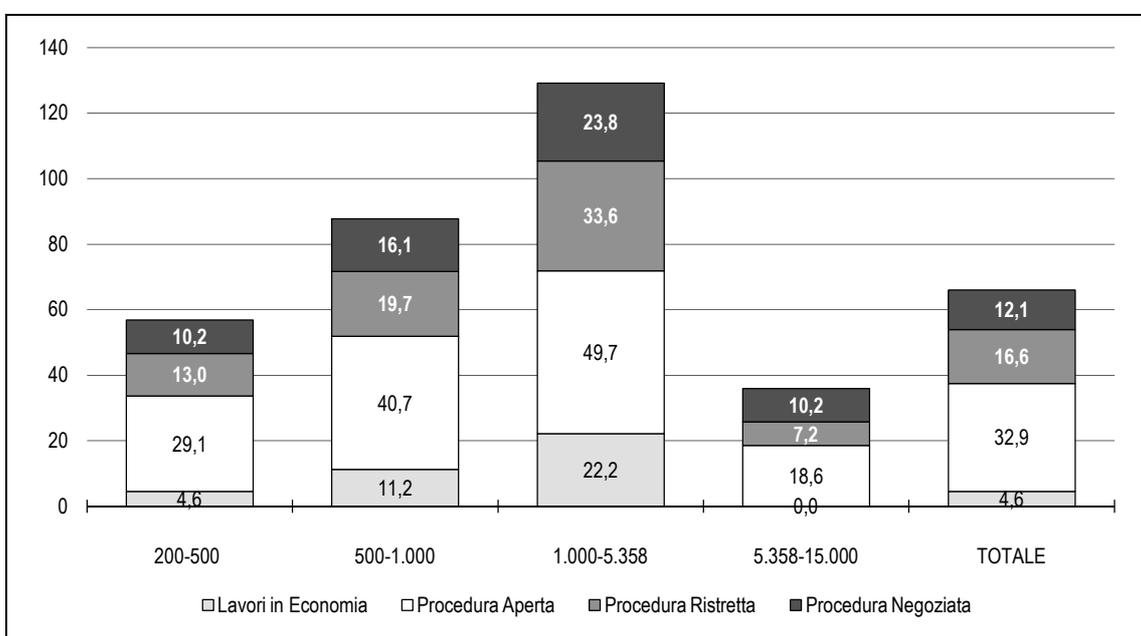
Possiamo adesso chiederci quale sia la rilevanza del ricorso alle diverse procedure di scelta del contraente in merito al raggiungimento dell'obiettivo di massimo risparmio per l'ente appaltante. Per identificare la procedura più efficace è possibile provare allora ad osservare la correlazione tra ribassi per classe dimensionale e incidenza delle diverse procedure di scelta del contraente per classe dimensionale. Il confronto tra il grafico (5.9) e (5.10) non fornisce però indicazioni utili a riguardo. Le quote di appalti aggiudicati mediante le diverse procedure appaiono sostanzialmente costanti per tutte le classi dimensionali, con le procedure ad evidenza pubblica che coprono circa l'85% degli appalti e quelle negoziate il rimanente 15%³³, mentre i ribassi, come visto sono crescenti in relazione alla classe dimensionale.

³³ L'unica eccezione è rappresentata dalla classe d'importo 500.000-1 milione di euro: in questo specifico caso si registra un maggior ricorso alle procedure aperte e ristrette a discapito di quelle negoziate (rispettivamente 95% e 5%).

Un punto di vista piuttosto comune vuole che il risultato in termini di un eventuale risparmio dell'ente appaltante sia legato all'effettiva capacità dei formati di gara di incidere sul livello di concorrenzialità in sede di aggiudicazione, ovvero sul numero delle imprese offerenti. Da un punto di vista pratico, la relazione tra risparmi e partecipazione alle gare risulta di difficile individuazione, soprattutto per il ruolo concorrente esercitato dalla struttura dell'offerta regionale: la partecipazione può essere determinata prevalentemente dal numero di imprese effettivamente in grado di concorrere, considerata, ad esempio, la loro struttura patrimoniale e la conseguente segmentazione di iscrizione al casellario.

I dati dell'Osservatorio permettono di tenere conto anche del numero medio di offerte per ogni procedura di scelta del contraente³⁴. Coerentemente con quanto descritto in precedenza la classe di importo 1.000-5.358 risulta quella a maggior concentrazione di offerte per aggiudicazione e, più in generale, si conferma il dato di una scarsa partecipazione media in corrispondenza delle classi di importo superiori, presumibilmente, e in linea con quanto sopra osservato, dovuto ad una relativa scarsità di operatori in grado di concorrere.

Grafico 5.13
NUMERO MEDIO DI OFFERTE PER AGGIUDICAZIONE, PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE E CLASSE DI IMPORTO. 2000-2009



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

I dati sembrano indicare una capacità delle procedure aperte e ristrette di garantire una maggiore partecipazione media e suggeriscono, che le prime in particolare siano particolarmente efficaci in corrispondenza della classe intermedia (49,7 offerte in media per aggiudicazione contro le 40,7 e le 29,1 delle classi inferiori e le 18,6 della classe superiore). Proprio l'eterogeneità nel grado di risposta del mercato alle diverse procedure per classi d'importo e la sua marcata correlazione con la dimensione degli interventi è però, coerentemente con quanto osservato in precedenza, ciò che impedisce, almeno a questo livello descrittivo di analisi, di stabilire una relazione di natura generale tra procedura di scelta del contraente e numero di offerte.

³⁴ Il relativo dato non risulta disaggregato per i singoli anni e, di conseguenza, l'analisi è condotta sull'intero decennio.

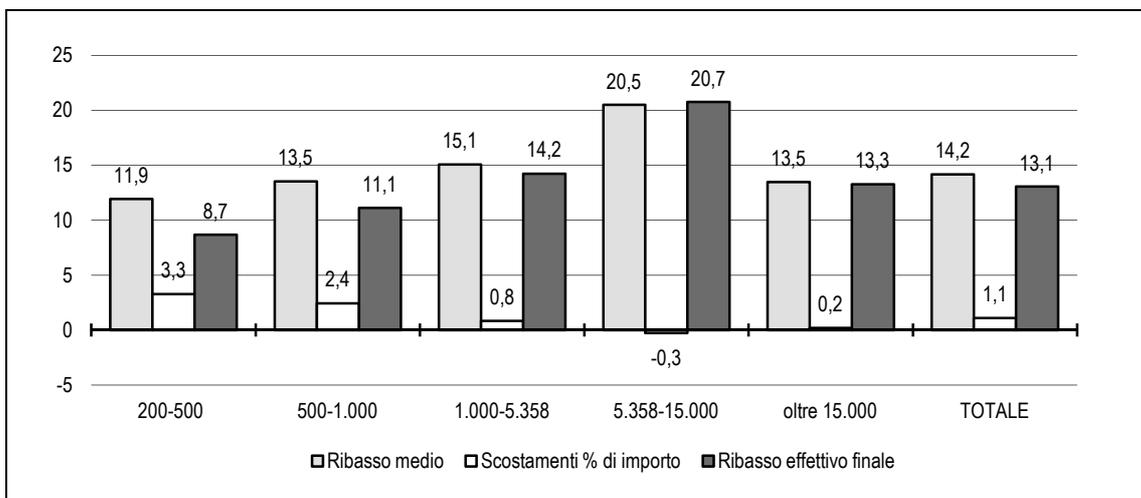
Le considerazioni fatte finora non ci permettono dunque di identificare una netta relazione di causalità tra ribassi e grado di concorrenzialità della gara (approssimato dal numero medio di offerte per aggiudicazione): entrambi crescono al crescere della dimensione dell'aggiudicazione ma i ribassi sembrano incorrelati alla tipologia di procedura adottata dall'ente appaltante. In particolare se è vero che a procedure aperte e ristrette corrisponde un numero maggiore di offerte non è vero che le classi dimensionali in corrispondenza delle quali si registra un maggior ricorso a tali procedure sono quelle caratterizzate da ribassi maggiori. Sembra quindi la dimensione dell'aggiudicazione l'unica variabile in grado di spiegare (sotto la soglia comunitaria) il livello dei ribassi medi.

Un'altra debolezza della tesi che vuole corrispondere maggiori risparmi a un maggior numero di imprese offerenti è legata alla fase di esecuzione dei lavori e, come già puntualizzato, può essere iscritta nell'ambito degli effetti indiretti delle modalità di affidamento. A causa dell'incompletezza contrattuale tipica del settore, il numero dei partecipanti può influire negativamente sulla capacità dell'ente appaltante di ridurre i rischi di successiva rinegoziazione³⁵. A questo proposito, un aspetto significativo dell'analisi in merito all'efficienza delle procedure è quello rappresentato dal confronto tra gli importi risparmiati per i ribassi d'asta e quelli persi a seguito di varianti. Un rischio comunemente riconosciuto infatti è quello di comportamenti da parte delle ditte appaltatrici tese a recuperare, attraverso il meccanismo delle varianti, l'importo dei ribassi effettuati in sede di gara. La presenza di azioni che tendono al recupero dei ribassi di gara spesso è dovuta, in particolare per i piccoli lavori, al fatto che le risorse disponibili sono inferiori a quelle necessarie per l'esecuzione dell'intera opera e pertanto il progetto non sempre prevede l'opera completa. Accertare l'esistenza di simili comportamenti, soprattutto se non confinati in singoli episodi ma eretti a sistema, significa rendere possibile la rimozione di una causa di alterazione del regime di libera concorrenza dal mercato degli appalti pubblici. Un meccanismo di questo tipo è in grado di alterare il regime concorrenziale del mercato poiché permette alle ditte che se ne giovano di proporre dei ribassi superiori sapendo che verranno successivamente recuperati.

Per quanto riguarda il caso toscano e il periodo 2000-2007 (in ragione della natura della rilevazione che può concludersi solo dopo l'ultimazione dell'opera questo è l'unico in corrispondenza del quale sono disponibili i dati sugli scostamenti di importo in fase di esecuzione) per ogni classe di importo gli scostamenti in corso d'opera sono largamente inferiori ai ribassi medi e seguono una dinamica decrescente (dal 3% della classe dimensionale più bassa ai valori nulli o negativi sopra la soglia comunitaria). I maggiori recuperi in fase di realizzazione sono quindi associati alle opere di dimensione minore, ma non sono comunque tali da intaccare significativamente il risparmio ottenuto in fase di aggiudicazione. La media delle classi dimensionali indica un ribasso effettivo finale del 13%.

³⁵ A questo proposito si vedano Bajari, Tadelis (2001,2006), Bajari,McMillan, Tadelis (2008) e Doni (2006), DeCarolis,Palumbo (2011)

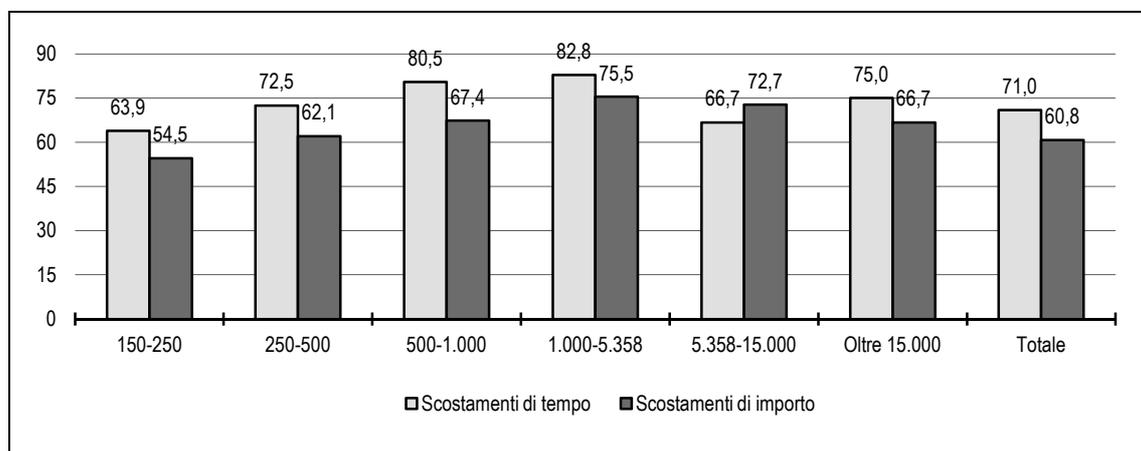
Grafico 5.14
 IMPORTI RISPARMIATI PER RIBASSI D'ASTA E IMPORTI PERSI IN FASE DI ESECUZIONE LAVORI
 Valori %, totale anni 2000-2007



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

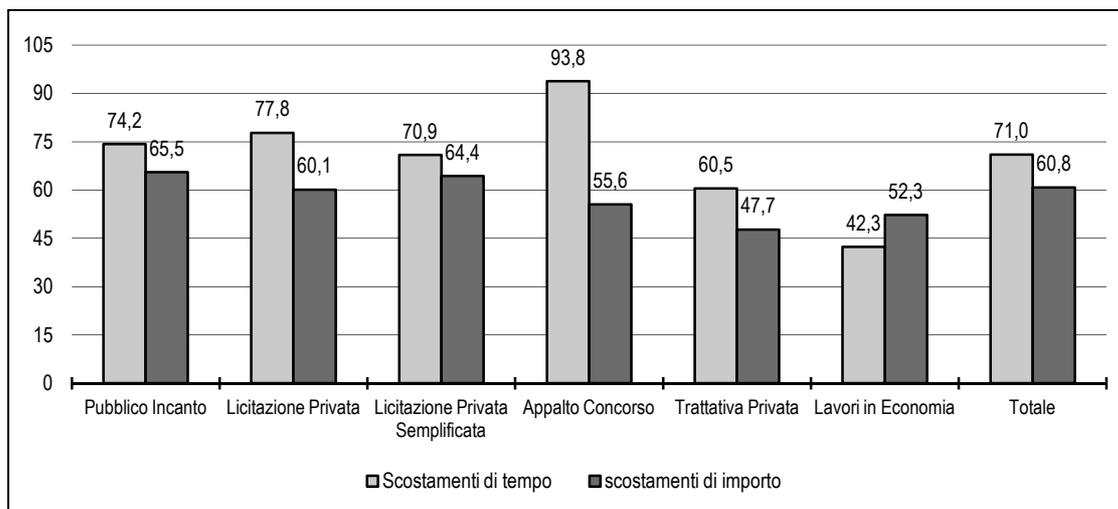
Sempre in tema di efficienza, veniamo adesso alle questioni relative alla fase di esecuzione dei lavori. Sulla lunghezza dei tempi complessivi incide in maniera particolare il mancato rispetto delle condizioni contrattuali da parte delle imprese aggiudicatarie. Il grafico 5.15 mostra l'incidenza dei casi in cui si sono registrati scostamenti di tempo e costo sul totale dei casi osservati. Per nessuna delle classi dimensionali il dato è inferiore al 50%, con picchi dell'80% per i casi di scostamenti di tempo e del 70% per quelli di costo.

Grafico 5.15
 INCIDENZA CASI DI ALLUNGAMENTO DEI TEMPI E DEI COSTI PER CLASSE DIMENSIONALE IMPORTI, SCOSTAMENTI >0
 % sui casi osservati, lavori conclusi, totale anni 2000-2007



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

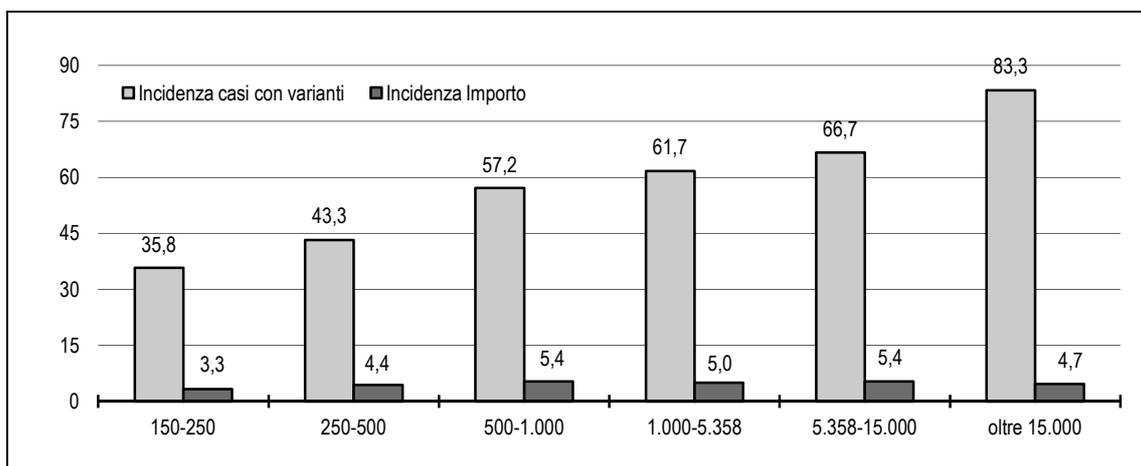
Grafico 5.16
 INCIDENZA CASI DI ALLUNGAMENTO DEI TEMPI E DEI COSTI PER PROCEDURA DI AGGIUDICAZIONE, SCOSTAMENTI >0
 % sui casi osservati, lavori conclusi, totale anni 2000-2007



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

L'incidenza dei casi con varianti, in particolare, risulta essere positivamente correlata con la dimensione dell'investimento e particolarmente significativa. A questa corrisponde una ridotta incidenza dell'importo delle varianti sull'importo totale dell'investimento, pressoché costante su tutte le classi dimensionali. Non sembra sussistere invece una correlazione (attesa di segno negativo) con i lunghi tempi mediamente impiegati nella fase di preparazione del bando e di progettazione, segno che questi ultimi non sono necessariamente imputabili all'impiego di una particolare attenzione volta ad evitare la necessità di ricorrere a varianti in futuro.

Grafico 5.17
 INCIDENZA CASI DI ALLUNGAMENTO DEI TEMPI E DEI COSTI PER PROCEDURA DI AGGIUDICAZIONE, SCOSTAMENTI > 0
 % sui casi osservati, lavori conclusi, totale anni 2000-2007

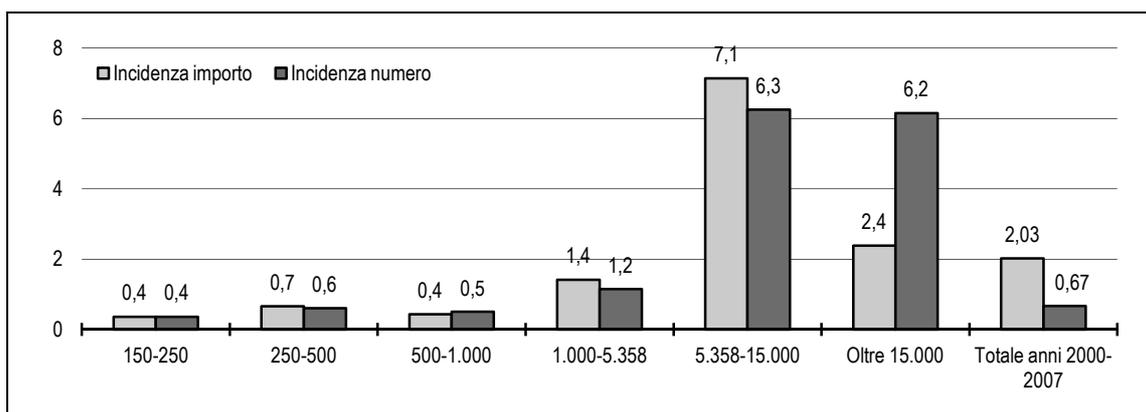


Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Un'altra via per mezzo della quale le imprese aggiudicatrici possono recuperare parte dei costi, qualora si siano aggiudicate la gara con un ribasso troppo elevato e non adeguato alle

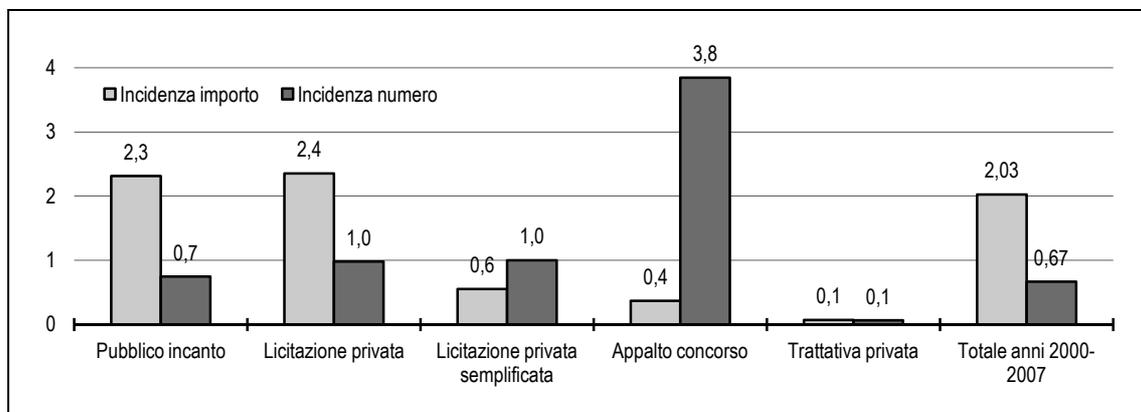
proprie capacità produttive, è quella del contenzioso. I dati a nostra disposizione indicano un'incidenza del contenzioso maggiore per gli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria (sia in numero che in importo) mentre, tra le procedure di scelta del contraente, l'appalto concorso risulta quella a maggior incidenza nel numero e le procedure di gara (pubblico incanto e licitazione privata) quelle a maggior incidenza nell'importo delle aggiudicazioni.

Grafico 5.18
INCIDENZA DEL CONTENZIOSO PER CLASSE DIMENSIONALE, TUTTE LE CAUSE
Valori %, totale anni 2000-2007



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Grafico 5.19
INCIDENZA DEL CONTENZIOSO PER PROCEDURA DI SCELTA DEL CONTRAENTE, TUTTE LE CAUSE
Valori %, totale anni 2000-2007



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Il quadro fin qui tracciato mostra una situazione sicuramente positiva su diversi fronti: la dinamica crescente della media dei ribassi, del ribasso medio e del ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa, il basso ricorso al contenzioso, il basso drenaggio di risorse pubbliche a seguito di varianti in fase di esecuzione dei lavori.

Mentre sul fronte delle criticità registriamo la progressiva sostituzione delle procedure concorsuali con quelle negoziate (forse dettata dalla necessità di accelerare i tempi di aggiudicazione in fase di crisi), i tempi ancora lunghi, l'alta incidenza di varianti e di scostamenti di tempo e di importo.

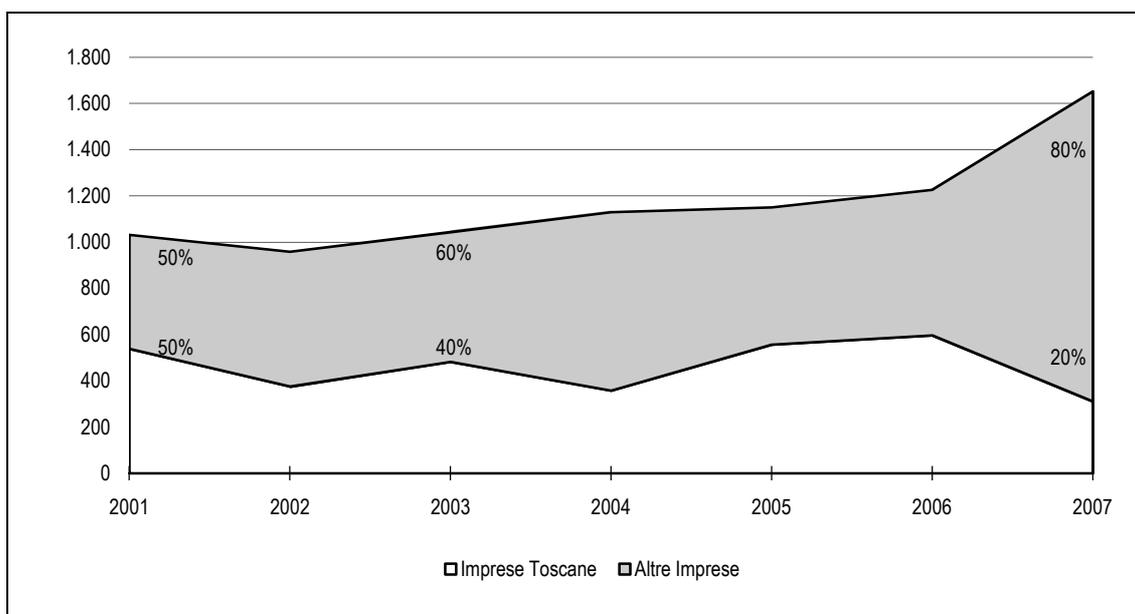
6.

EFFICACIA DELLA SPESA E CARATTERISTICHE DELL'OFFERTA. FUNZIONAMENTO DEL MERCATO E INDOTTO LOCALE

Nell'ambito dell'introduzione a questo lavoro abbiamo fatto riferimento al ruolo anticongiunturale della spesa infrastrutturale, ovvero alla sua capacità di generare, nel breve periodo, effetti positivi in termini di occupazione e reddito sia di natura diretta che indiretta che indotta. Oltre alle caratteristiche proprie della spesa, questa capacità è in parte subordinata al grado di penetrazione in termini di numero e importo delle opere aggiudicate delle imprese che non risiedono sul territorio regionale. E' lecito dunque chiedersi in che misura le imprese toscane partecipino al mercato dei lavori pubblici, da chi venga intercettata la domanda residuale e, inoltre, quali siano le determinanti dello stato attuale, in termini di appetibilità del mercato o di caratteristiche finanziarie e strutturali delle imprese toscane.

E' possibile identificare una dinamica abbastanza netta, a partire dal 2001, di progressiva appropriazione di quote di mercato da parte di imprese provenienti da fuori regione (Graf. 6.1).

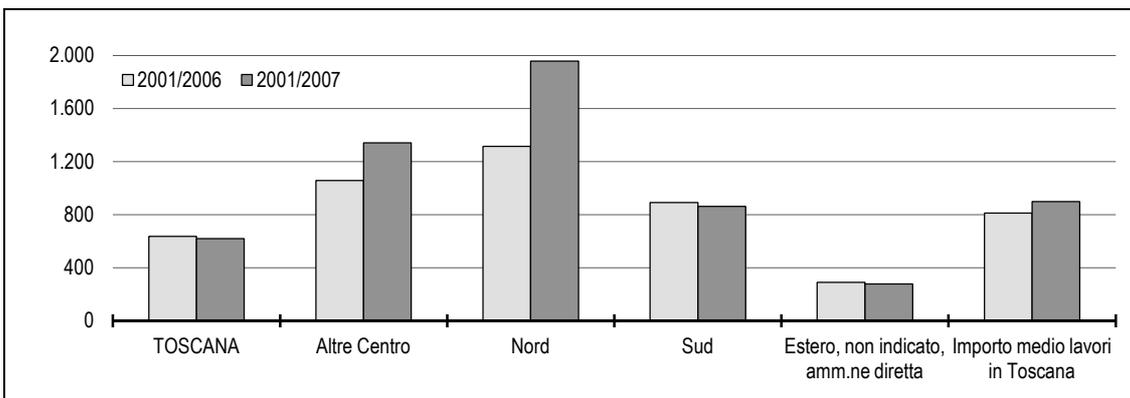
Grafico 6.1
AGGIUDICAZIONI E PROVENIENZA DELLE IMPRESE CAPOGRUPPO AGGIUDICATARIE. 2001-2007



Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

In questo quadro sono le imprese del centro-nord soprattutto le emiliane e le lombarde che si aggiudicano la maggior parte degli appalti che interessano il territorio regionale; altra quota significativa va alle imprese del sud, in particolare quelle laziali e campane. Il dato risulta ulteriormente sbilanciato a favore delle imprese del centro-nord se prendiamo in considerazione anche l'anno 2007, caratterizzato da una forte incidenza di opere di grandi dimensioni e di interesse nazionale che ricadono sul territorio regionale e per le quali, presumibilmente, la competizione a livello nazionale è stata maggiore.

Grafico 6.2
AGGIUDICAZIONI E PROVENIENZA DELLE IMPRESE CAPOGRUPPO AGGIUDICATARIE. 2001-2007

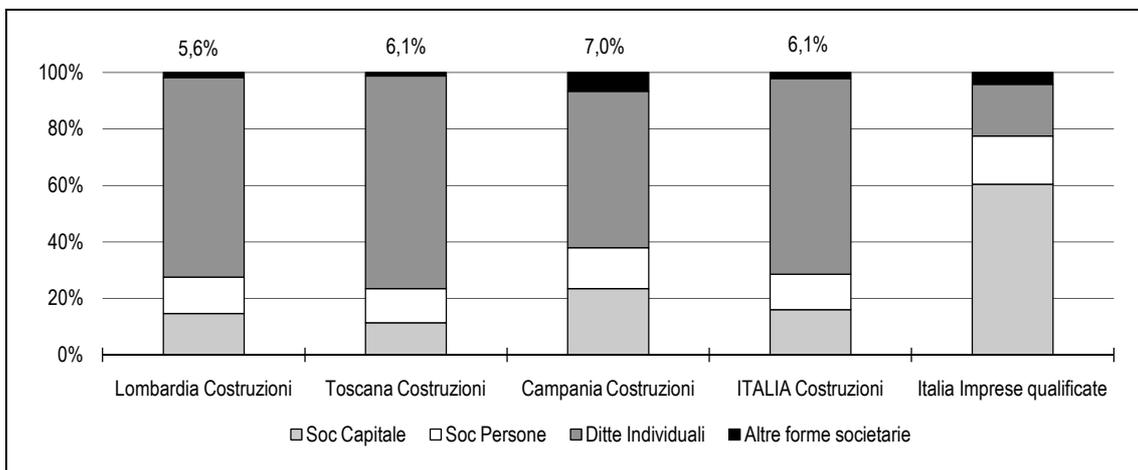


Fonte: Osservatorio sui lavori pubblici, Regione Toscana

Questo quadro di generalizzato takeover del mercato da parte delle imprese domiciliate fuori regione può essere in linea di principio imputato a tre fattori: una bassa partecipazione delle imprese toscane dovuta alla scarsa appetibilità del segmento rispetto al mercato privato (negli ultimi anni, e almeno fino al periodo che i dati ci permettono di considerare, la domanda di edilizia privata è stata particolarmente dinamica), una bassa partecipazione dovuta alla percezione di poca concorrenzialità del mercato o una deficienza in termini di requisiti di iscrizione al casellario delle imprese qualificate (necessaria per la partecipazione a gare di importo superiore ai 150.000 euro).

Quest'ultima spiegazione sembrerebbe particolarmente convincente, soprattutto una volta presa in considerazione l'alta incidenza dell'impresa individuale come forma societaria in Toscana³⁶ (Graf. 6.3).

Grafico 6.3
SETTORE COSTRUZIONI PER FORMA GIURIDICA DELLE IMPRESE E CONTRIBUTO AL PIL



Fonte: Infocamere e Autorità per la vigilanza

³⁶ Tuttavia i dati in nostro possesso non consentono di stabilire una relazione causale nel senso appena descritto; la prevalenza di una tipologia di struttura societaria piuttosto che un'altra a livello di offerta regionale, non è necessariamente causa di una scarsa competitività delle imprese.

Il dato relativo alle sole imprese qualificate (su tutto il territorio nazionale) mostra invece una netta prevalenza delle società di capitali rispetto alle società di persone, ditte individuali, cooperative e consorzi. a segnalare, come del resto prevedibile, il maggior grado di strutturazione delle imprese che decidono di iscriversi al casellario.

Il livello di strutturazione societaria e la solidità patrimoniale delle imprese non è l'unica determinante della loro competitività sul mercato delle opere pubbliche. In effetti il dato di sostanziale debolezza delle imprese toscane sul mercato regionale potrebbe essere imputabile ad un mismatch tra le caratteristiche della domanda e dell'offerta qualificata in termini di categoria e importo delle opere. A causa infatti della relativa rigidità dei meccanismi di attestazione (seppur recentemente la normativa sia mutata in favore di un più facile e rapido accesso delle imprese al sistema della qualificazione, vedi infra) è possibile che un'impresa teoricamente interessata a partecipare ad un appalto si trovi nell'impossibilità di farlo perchè non dispone della qualificazione necessaria, nè in termini di categoria, nè in termini di classifica massima di iscrizione.

In relazione a questo punto non ci è però consentito sviluppare il ragionamento ricorrendo all'ausilio dei dati.

6.1

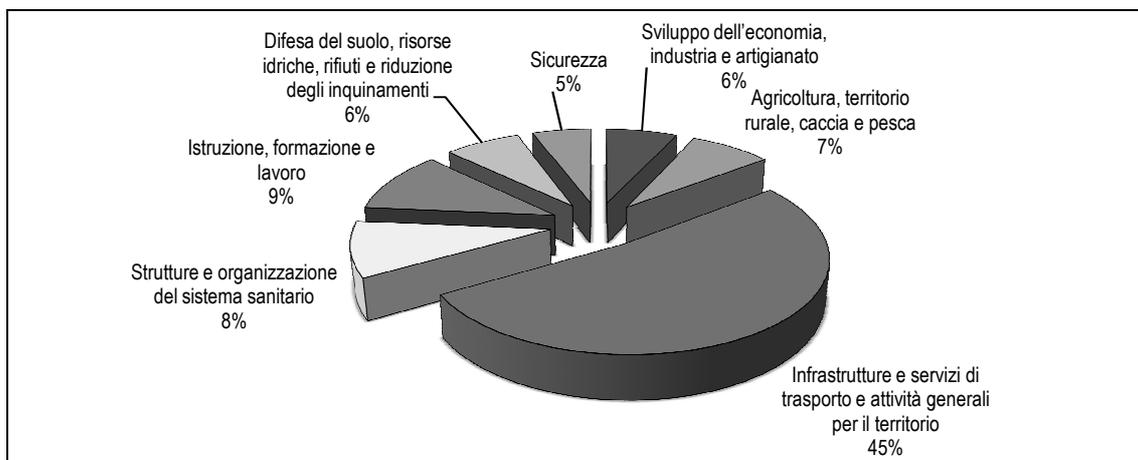
Analisi Input-Output

Un approccio più quantitativo e meno descrittivo al tema della trasmissione degli effetti della spesa in opere pubbliche all'economia regionale richiede l'utilizzo della matrice delle interdipendenze settoriali; questo sebbene l'analisi condotta mediante la matrice input-output risenta di ipotesi forti quali quella della fissità dei coefficienti tecnici. Solo in questo modo è possibile infatti dare una misura della capacità di attivazione economica e occupazionale della spesa. In questa sede presentiamo un'analisi di impatto della spesa in investimenti così come desunta dal Piano degli Investimenti Infrastrutturali della Toscana il quale comprende il complesso degli investimenti previsti dai vari strumenti programmatici della Regione Toscana nel periodo 2000-2013. Mentre il dato relativo agli anni 2000-2009 può essere considerato consolidato, quello relativo al periodo successivo ha natura previsionale.

Si tratta, nel complesso, di 31,7 miliardi di euro di finanziamenti, il 43% dei quali è attribuibile agli investimenti in infrastrutture di trasporto. L'attivazione in termini di prodotto interno lordo regionale è risultata pari a 9,5 miliardi di euro, sia nel periodo 2000-2009 che in quello 2009-2013 mentre sul fronte delle unità di lavoro (equivalenti ad un occupato a tempo pieno) il dato è di 277.500 per il primo periodo e di 266.500 per il secondo. Le risorse destinate ad investimenti sul territorio regionale attivano anche valore aggiunto ed occupati fuori dalla Toscana; in questo caso, rispettivamente ai due orizzonti temporali considerati si tratta di 7,695 e di 7,879 milioni di euro di valore aggiunto e di 98.154 e 100.568 occupati.

Con particolare riferimento ai primi 9 anni di analisi quello che emerge è che, coerentemente con le considerazioni fatte nel resto del lavoro, la quota dell'impatto complessivo della spesa sull'economia Toscana ascrivibile al solo settore delle infrastrutture di trasporto è pari al 45%, mentre gli altri settori (nel grafico seguente sono rappresentati solo quelli che impattano in misura significativa) contribuiscono in misura minore (dal 5% all'8% dell'effetto totale).

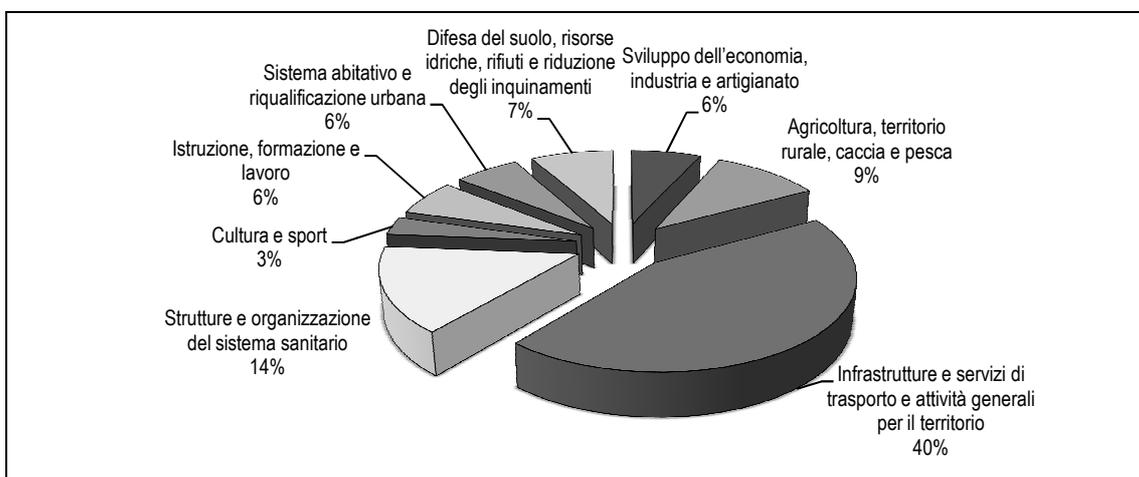
Grafico 6.4
 QUOTA DI VALORE AGGIUNTO ATTIVATO DAL PIANO PER GLI INVESTIMENTI IN TOSCANA PER TIPOLOGIA DI INVESTIMENTO. 2000-2008
 Impatto del Piano: 1,1%



Fonte: Irpet

L'analisi di impatto sul quinquennio 2009-2013, evidenzia un ruolo delle infrastrutture di trasporto di stampo leggermente meno marcato (40% dell'effetto totale) a fronte di un maggior coinvolgimento di altri settori (in particolare il settore sanitario) nonché del coinvolgimento di un maggior numero di settori nella crescita del valore aggiunto³⁸,

Grafico 6.5
 QUOTA DI VALORE AGGIUNTO ATTIVATO DAL PIANO PER GLI INVESTIMENTI IN TOSCANA PER TIPOLOGIA DI INVESTIMENTO. 2009-2013
 Impatto del Piano: 1,8%

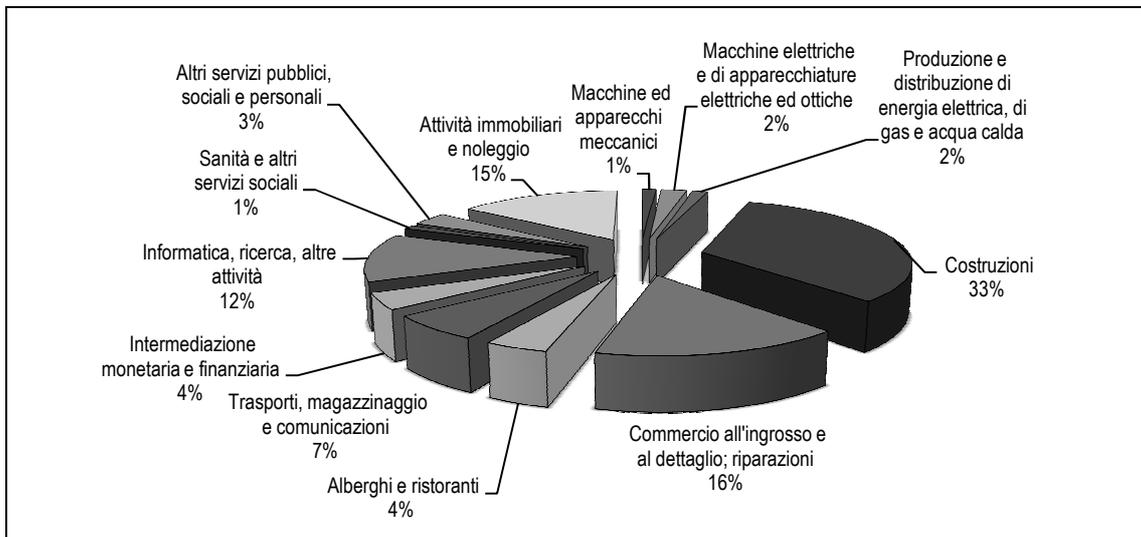


Fonte: Irpet

In ultima analisi è opportuno entrare anche nel dettaglio dei settori attivati dalla spesa. In questo senso, accanto al settore delle costruzioni che raccoglie il 30% degli effetti diretti e indiretti, vi sono quelli del commercio, del turismo e dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

³⁸ Non presentiamo qui la composizione percentuale settoriale del contributo della spesa in termini di occupazione dato che il dato non si discosta in misura significativa da quello dell'attivazione in termini di valore aggiunto.

Grafico 6.6
QUOTA DI VALORE AGGIUNTO ATTIVATO DAL PIANO PER GLI INVESTIMENTI PER I PRINCIPALI SETTORI COINVOLTI IN TOSCANA.
2000-2008 E 2009-2013



Fonte: Irpet

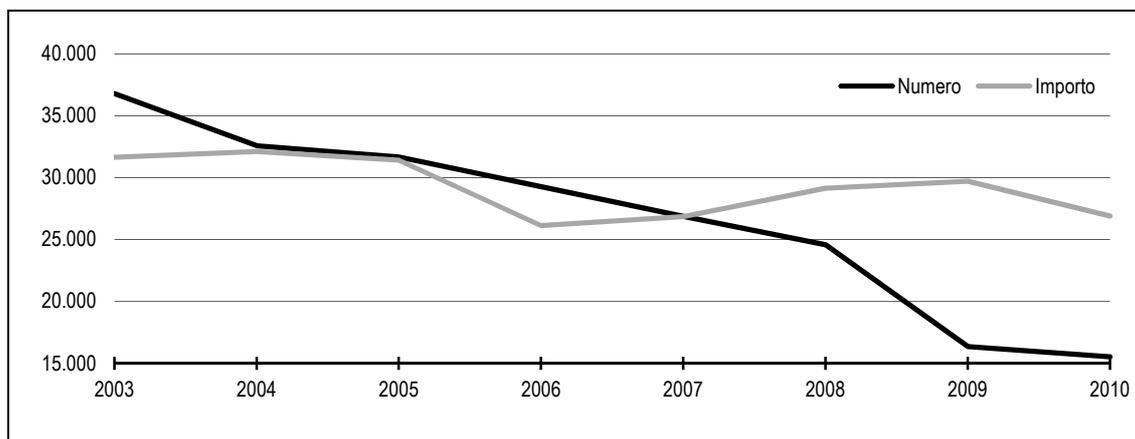
7. ULTIME EVOLUZIONI E RISORSE PER IL FUTURO

I dati che abbiamo presentato nell'ambito di questo rapporto sono aggiornati al 2009, tuttavia l'archivio dispone di informazioni anche più recenti, relative agli anni 2010 e 2011. La scelta è stata dettata dalla necessità di prendere in considerazione informazioni il più possibile strutturali e suscettibili di aggiustamenti di natura marginale. Questo sia in considerazione della complessità dell'archivio in termini di tipologia e numero di variabili (riscontrabile sia a livello regionale che a livello nazionale) che rende difficile il suo aggiornamento in tempi brevi, sia soprattutto in considerazione dei ritardi nella comunicazione delle informazioni da parte degli enti appaltanti (fenomeno che assume comprensibilmente maggiore rilevanza a livello nazionale). Se le informazioni più recenti non sono utili ai fini di un'analisi strutturale possono comunque essere indicative rispetto alla congiuntura e all'evoluzione tendenziale del mercato.

Innanzitutto le aggiudicazioni: con riferimento al totale nazionale i dati dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici segnano un incremento nell'importo dei lavori e una riduzione nel numero; il 2010 registra infatti 11.609 lavori per 12.6 miliardi di euro, mentre il 2009 registrava 12.196 lavori per 10.3 miliardi di euro. La pur lieve flessione nel numero degli interventi è prevalentemente concentrata in corrispondenza della classe di importo più bassa (150.000-500.000 euro). Le aggiudicazioni toscane (976 per 668.425.825 euro nel 2010) aumentano del 12% nel numero e solo dell'1% in valore rispetto all'anno precedente.

Il dato tendenziale è però più precisamente inquadrato mediante l'osservazione del numero e nell'importo dei bandi e degli inviti di affidamento emanati. In questo senso i rapporti dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici e dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili indicano una generalizzata flessione del numero e dell'importo di bandi pubblicato dalle stazioni appaltanti.

Grafico 7.1
BANDI E AVVISI DI AFFIDAMENTO, ITALIA. 2003-2010
Valori costanti

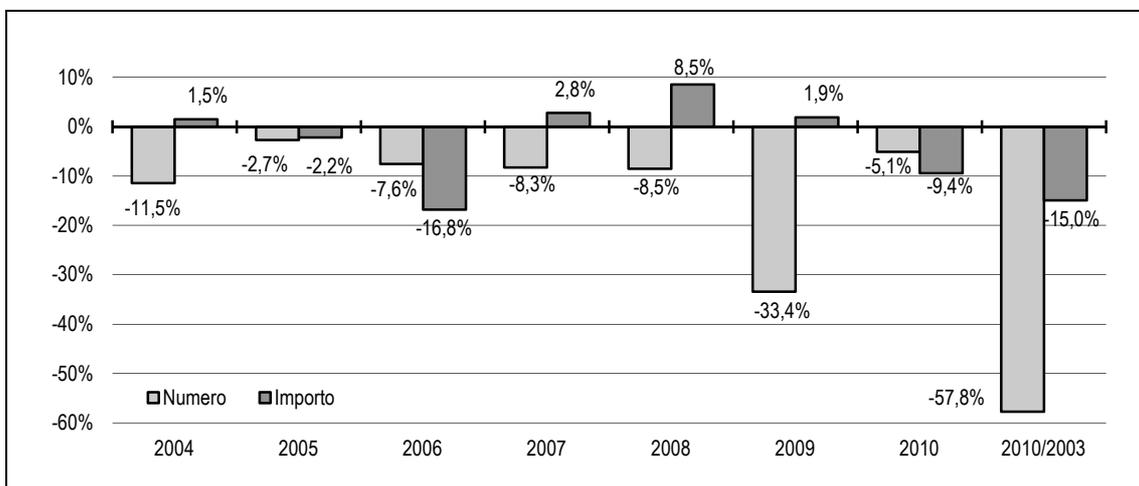


Fonte: Ance, Infoplus

Il 2010 ha infatti visto un calo di circa 3 milioni di euro nell'importo complessivo dei bandi emanati, una riduzione del 9,4% al quale si accosta il dato relativo al numero delle aggiudicazioni, una dinamica negativa meno marcata (circa 800 bandi in meno per una

contrazione del 5,1%) se ci limitiamo al confronto con il 2009, ma senz'altro più significativa se consideriamo che va ad iscriversi in un trend pesantemente negativo, nell'ambito del quale solo nell'anno precedente si era registrata una flessione pari al 33,4%.

Grafico 7.2
BANDI E AVVISI DI AFFIDAMENTO. VARIAZIONI RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE, ITALIA. 2003-2010
Valori correnti



Fonte: Ance, Infoplus

Gran parte di questo effetto, almeno la dinamica più recente, è dovuta all'entrata in vigore della legge 201/2008 che ha portato a 500.000 euro la soglia massima per l'affidamento mediante procedura negoziata e che quindi ha reso "sommersa", data l'assenza di obbligo di pubblicità, gran parte dei bandi di importo inferiore a quella soglia, che passano infatti dai 17.462 del 2008 ai 10.449 del 2009 ai 9.724 del 2010³⁹.

La dinamica dei bandi conferma però una tendenza, già sottolineata nelle analisi precedenti, alla concentrazione di risorse in pochi grandi interventi a discapito delle opere di importo inferiore. Gli unici incrementi si registrano infatti in corrispondenza delle classi di importo più alte: tra i 50 e i 100 milioni di euro si assiste ad un aumento delle gare pubblicate del 74% e dell'86% in valore.

Sul piano dell'attività delle singole categorie di enti appaltanti i dati riflettono un quadro piuttosto composito: alla riduzione del numero di bandi per gli enti locali (-6,6%) corrisponde un aumento degli importi (4,1%) dovuto soprattutto all'attività delle Regioni, calano invece sia nel numero che negli importi i bandi emanati dagli enti pubblici non economici⁴⁰ (con l'unica eccezione delle aziende/unità sanitarie locali) e il complesso degli "altri enti" che comprende le ferrovie⁴¹ (-45% in numero e -53% in valore) mentre calano solo in valore, ma pesantemente (-50%) i bandi delle società municipalizzate.

Per quanto riguarda la Toscana il dato Barometro Costruzioni Ance Toscana segna una variazione del 77% nel numero di bandi per il periodo Gennaio Marzo 2011 rispetto al periodo

³⁹ questo nonostante si sia verificato un forte aumento del numero di stazioni appaltanti registratesi all'Osservatorio dei contratti pubblici per la richiesta di Codici Identificativi di Gara (CIG) a seguito dell'introduzione della norma sulla tracciabilità finanziaria (Ex art. 3, legge 13 agosto 2010, n.136, come modificato dal d.l. 12 novembre 2010, n.187). "Sono, infatti, circa 1.500, pari al 18% del totale dei soggetti che hanno espresso una domanda di importo superiore a 150.000 euro nel 2010, le stazioni appaltanti che hanno richiesto per la prima volta un CIG e che, quindi, non erano mai state censite in passato.", AVCP, Relazione annuale 2010.

⁴⁰ Autorità Portuali, Aziende di edilizia residenziale, Asl-Usl, Università, Ospedali

⁴¹ Fs SpA, Rfi, Italferr, Tav, Grandi Stazioni, Centostazioni, Metropolis, Concessionarie Fs, Cepav.

Gennaio-Marzo 2010, il dato è però poco indicativo, se non altro per l'ampiezza della variazione; in effetti lo stesso raffronto trimestrale sul biennio 2009-2010 segnalava un decremento nel numero di bandi del 65,6%, mentre, successivamente, il dato strutturale, ovvero il raffronto sul periodo Gennaio-Dicembre ha segnato un aumento, se pur moderato (5,3%), del numero di bandi rispetto allo stesso periodo del 2009. Anche in riferimento al caso regionale quindi sembra che il grosso salto (negativo) nel numero di bandi emanati sia stato a cavallo del periodo 2008/2009 per effetto dell'innalzamento della soglia per il ricorso alla procedura negoziata.

Un'idea dell'ammontare di risorse che investiranno il mercato delle opere pubbliche non può venire solo dall'osservazione della dinamica dei bandi ma richiede di prendere in considerazione anche quelle che sono le intenzioni manifestate dalle amministrazioni in sede di documenti di programmazione. A questo proposito è bene sottolineare che a causa dei tempi lunghi di progettazione e, in generale, dei ritardi ascrivibili alle fasi preliminari all'aggiudicazione e spesso di origine politica, il flusso delle risorse aggiudicate e messe a bando negli ultimi anni è frutto della maturazione di interventi pianificati nel lungo periodo (Lattarulo, 2009). Gli interventi infrastrutturali (sia di natura puntuale che di rete) di interesse regionale e nazionale che interesseranno il territorio della Toscana nei prossimi anni⁴² sono quindi ancora in larga parte riconducibili a vecchi documenti di piano. Si pensi ad esempio al sistema di alta velocità-alta capacità ferroviaria Firenze-Bologna, al completamento del Corridoio Tirrenico dell'autostrada A12 Rosignano-Civitavecchia, al completamento della S.G.C. Grosseto-Fano, al completamento e potenziamento dei sistemi ferroviari tra cui il Corridoio Tirreno-Brennero, tutti interventi definiti come prioritari o prioritari strategici nel Piano Regionale di Sviluppo 2011-2015⁴³.

Dal punto di vista delle risorse, nell'ambito dello stesso PRS si fa riferimento ad un importo complessivo di 1.500 milioni di euro destinato all'adeguamento a tipologia autostradale della strada regionale FI-PI-LI integrata con la Bretella Lastra a Signa-Prato, e un importo di 700 milioni di euro per la messa in sicurezza e l'ammodernamento del raccordo autostradale Siena-Firenze.

Queste ipotesi sono tuttavia accompagnate dal richiamo alla necessità di potenziare lo strumento del project financing per far fronte alle ridotte disponibilità finanziarie pubbliche.

⁴² Per un'analisi dell'impatto atteso sulla crescita del Piano delle Mobilità e della Logistica 2007-2013, si veda Gori, Lattarulo, Paniccià (2010). Per una descrizione degli interventi indicati dal complesso dei documenti di programmazione regionale degli ultimi anni si veda Lattarulo (2009).

⁴³ Ancora dal PRS 2011-2015, gli altri interventi di carattere prioritario riguardano:

- le linee ferroviarie del sistema urbano fiorentino e dell'area metropolitana, la linea Pistoia- Lucca-Viareggio, la linea direttissima Firenze-Roma, la linea Firenze-Pisa, la linea Empoli- Siena-Chiusi e altri interventi e collegamenti ferroviari;
- il completamento e potenziamento dei corridoi autostradali e stradali (potenziamento del sistema autostradale, adeguamento dei valichi appenninici, adeguamento e messa in sicurezza del raccordo autostradale Firenze-Siena e interventi vari della programmazione ANAS);
- il potenziamento del sistema degli hub portuali, interportuali, dei raccordi ferroviari e delle vie di navigazione interna;
- l'adeguamento e il potenziamento del sistema aeroportuale toscano;
- il completamento dei sistemi a guida vincolata dell'ambito metropolitano fiorentino.

Tra le opere di interesse strategico regionale sono compresi interventi vari sulla viabilità di interesse regionale (SGC FI-PI-LI, SRT 69 del Valdarno, SRT 429 di Val d'Elsa, SRT 222 Chiantigiana, SRT 206 Pisana Livornese, SRT 439 Sarzanese Valdera, SRT 436 Francesca) e sui porti regionali di Viareggio, Porto Santo Stefano, Marina di Campo e Isola del Giglio.

E ancora:

- il completamento della rete degli ospedali portanti della Toscana (comprendente gli interventi in corso di realizzazione per la costruzione dei nuovi ospedali delle Apuane, di Lucca, di Pistoia e di Prato)- la riqualificazione delle strutture ospedaliere delle aziende ospedaliere-universitarie della Toscana (comprendente gli interventi in corso di realizzazione per il completamento del Nuovo Santa Chiara a Pisa e il Nuovo Careggi a Firenze).

8.

MISURE NORMATIVE REGIONALI E NAZIONALI E LORO EFFETTI SUL CONTESTO DI CRISI E SULLE CRITICITÀ IN GENERALE

La natura degli investimenti pubblici, così come la loro qualità incidono sulla loro efficacia nel garantire processi virtuosi di crescita occupazionale o semplicemente nel rimuovere freni alla crescita potenziale dell'economia nel suo complesso. Abbiamo visto che anche solo limitandosi però agli effetti di breve periodo, e quindi al mero ruolo anticongiunturale, le modalità di selezione degli investimenti in opere pubbliche e, soprattutto, i tempi delle procedure di aggiudicazione e realizzazione risultano variabili chiave per la loro efficacia.

In questo senso, sebbene la minore elasticità della pubblica amministrazione nel modificare i piani di acquisto di beni e servizi e i piani di investimento possa aver contribuito ad attenuare gli effetti della crisi nel periodo in cui essa si è manifestata (dato che, per lo meno per il caso italiano, la domanda di appalti della PA è rimasta sostanzialmente costante), non è possibile inferire che questo sia stato frutto di una precisa scelta di politica economica di tipo lungimirante. A causa dei tempi lunghi che comporta la realizzazione di un'opera pubblica può sussistere infatti una sostanziale asincronia tra ciclo economico e misure anticicliche intraprese, che rischiano di produrre effetti di tipo pro-ciclico, anche contrariamente alle intenzioni del legislatore.

Appare allora necessario e cogente, soprattutto in periodo di crisi, recuperare da parte dell'amministrazione pubblica un maggior grado di discrezionalità e tempestività nel porre in opera interventi di questo tipo.

In questo senso è andato, ad esempio, l'intervento della Commissione Europea volto a ridurre, per gli anni 2009 e 2010, i tempi dell'aggiudicazione nelle procedure ristrette (da 87 a 30 giorni)⁴⁴ così come i termini per l'invio delle domande di partecipazione on line (da 37 a 10 giorni) e quelli per la presentazione delle offerte (da 40 a 30 giorni).

Di sicura importanza ma di effetto opposto sono state anche le misure adottate con riferimento al procedimento di esclusione dell'offerta anomala. Il terzo decreto correttivo al Codice dei Contratti (D.Lgs. 152/2008) è infatti intervenuto a ridurre la soglia massima dell'importo di lavori pubblici soggetti all'esclusione automatica dell'offerta anomala (dalla soglia comunitaria a 1 milione di euro e per numero di offerte ammesse almeno pari a 10).

Le elaborazioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici mostrano che il procedimento di esclusione automatica (prima dell'intervento legislativo citato applicabile a tutti le procedure di aggiudicazione per interventi di importo sotto la soglia comunitaria con numero di offerte ammesse almeno pari a 5) ha un effetto nettamente positivo in termini di riduzione dei tempi intercorrenti tra la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione, quantificabile in circa 70 giorni: le aggiudicazioni che richiedono la verifica delle offerte anomale necessitano di tempi due-tre volte maggiori rispetto a quelli dei procedimenti che non richiedono alcuna verifica. In questo senso, l'intervento del legislatore va dunque in direzione opposta rispetto all'esigenza di ridurre la componente "istituzionale" dei tempi necessari alla realizzazione dell'opera pubblica.

Anche il dato toscano in effetti mostra una differenza (anche se inferiore rispetto a quella stimata dall'Autorità) tra i tempi di aggiudicazione della classe di importo 1 milione-5.358 milioni di euro prima e dopo l'intervento del legislatore. Il dato relativo agli anni 2006 e 2007 è di circa 50 giorni in media intercorsi tra la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione, mentre sale a 94 giorni nel 2008 e a 64 nel 2009.

⁴⁴ Relativamente alle opere i cui progetti risultano cantierabili ed i cui bandi di gara vengono spediti on line alla Gazzetta Ufficiale per la pubblicazione.

Se da un lato però il decreto, nel ridurre la soglia, ha determinato un aumento dei tempi medi di aggiudicazione, dato che esclude tutti gli interventi di importo compreso tra il milione di euro e la soglia comunitaria dall'esclusione automatica, da un altro riduce la distorsione che la stessa esclusione automatica ingenera, favorendo cordate⁴⁵ a discapito di singoli offerenti e impedendo alla pubblica amministrazione di ottenere il massimo risparmio quando l'offerta caratterizzata dal prezzo minimo non è dissimile dalle altre e palesemente anomala.

Nel più recente Decreto Legge 70/2011 (Decreto Sviluppo), recependo le indicazioni dell'ANCE, il Governo ha nuovamente innalzato la soglia massima per l'esclusione automatica delle offerte anomale fino alla soglia comunitaria⁴⁶.

Dai dati che abbiamo presentato nel capitolo 5 a proposito della lunghezza del procedimento, emerge però come la fase più lunga sia in realtà quella della predisposizione e approvazione del progetto, ovvero quella preliminare alla pubblicazione del bando. Questo rimane un fattore di rigidità difficilmente attenuabile per via normativa perché attiene alla difficoltà tecnica di progettazione e, in molti casi, anche alla scarsa capacità delle amministrazioni, a tutti i livelli di incidere sulla tempestiva conclusione del procedimento.

Oltre alla capacità delle pubbliche amministrazioni di mettere in atto con la dovuta rapidità decisioni di spesa e di investimento, decisamente importante è anche la capacità del mercato di accogliere questo tipo di iniziativa; capacità che può sensibilmente ridursi in tempi di crisi. Questo perché le imprese, indebolite sul piano finanziario possono incontrare difficoltà di natura formale e sostanziale nell'accesso al mercato. Tra le difficoltà di natura formale citiamo la mancanza di requisiti di natura economica; a questo proposito, il legislatore è intervenuto mediante la riduzione delle limitazioni all'utilizzo dell'avvalimento (sempre nell'ambito del terzo decreto correttivo 152/2008 e a seguito di una procedura di infrazione comunitaria) e, soprattutto mediante l'allungamento del periodo per la dimostrazione del possesso degli stessi requisiti (fino al 31 Dicembre 2010, previsione normativa contenuta nell'art.253, c.9-bis del codice degli appalti prorogato ancora fino al 2013 dal Decreto Legge 70/2011).

Tra le difficoltà di natura sostanziale invece la più importante è quella relativa all'onere finanziario, che per le imprese aggiudicatrici deriva da una frequente e significativa discrasia tra il momento della liquidazione degli oneri gestionali e quello dell'incasso del corrispettivo pattuito con l'ente appaltante, ovvero il problema dei ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. Questo tipo di costo aggiuntivo costituisce di fatto una barriera all'entrata del mercato, interessandone quindi il grado di concorrenzialità. Agisce quindi come disincentivo alla partecipazione delle piccole imprese e, per quelle che già sono nel mercato costituisce in molti casi una determinante del rischio di chiusura, con, oltre agli immaginabili effetti a catena su tutta la filiera e conseguentemente sull'occupazione di breve periodo, anche un conseguente effetto di concentrazione del mercato, e la possibilità, nel lungo periodo, di un aumento dei fenomeni di "cattura" degli amministratori pubblici da parte delle imprese di maggiori dimensioni.

A questo proposito la recentemente approvata direttiva CEE 7/2011, da recepirsi entro due anni dai paesi membri, prevede che il tempo massimo per effettuare il pagamento, sia tra soggetti privati che tra privati e Pubblica Amministrazione, non possa essere superiore a trenta giorni, fissando la possibilità di deroga (al massimo pari a 60 giorni) in presenza di un accordo tra le parti o di una clausola espressamente prevista nel contratto, comunque subordinata a fattispecie di "obiettiva necessità" (le estensioni quindi non devono solo essere espressamente previste, ma anche oggettivamente giustificate) in considerazione della tipologia contrattuale. Ferma restando l'importanza di un'armonizzazione di questo tipo, rimane il fatto che mentre altri paesi prima

⁴⁵ A questo proposito e con particolare riferimento alle aste di tipo Average Bid, si veda Conley, Decarolis (2011).

⁴⁶ Sempre nell'ottica di snellimento delle procedure di affidamento lo stesso decreto prevede la limitazione dell'esclusione dalle gare ai soli casi di false dichiarazioni del possesso dei requisiti, rese con dolo o colpa grave.

dell'approvazione della direttiva avevano già provveduto a legiferare autonomamente in tal senso, questo non è accaduto in Italia dove i ritardi medi sui pagamenti della PA sono rimasti largamente al di sopra della media europea (128 giorni contro 65)⁴⁷.

L'ultimo aspetto da considerare, ma il più importante, ha a che fare con la capacità finanziaria delle pubbliche amministrazioni e quindi con l'effettiva possibilità di queste di dare avvio a lavori pubblici. Sul fronte puramente normativo, da segnalare senz'altro l'innovazione contenuta nel D.Lgs. 152/2008 a proposito delle procedure per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici in project financing, ovvero con la partecipazione o con l'utilizzo totale di risorse di natura privata. Le prescrizioni di legge, in precedenza, erano improntate al principio di massima trasparenza, pubblicità e parità di trattamento (prevedevano una procedura di affidamento suddivisa in tre sub-procedimenti) a discapito però della tempestività. Con la nuova normativa, nell'ottica di facilitare e velocizzare l'individuazione di soci privati, vengono introdotte due procedure a scelta dell'amministrazione pubblica (con gara unica o con doppia gara) e una ad appannaggio degli operatori economici che consente loro di sollecitare la realizzazione di interventi in project financing in modo da superare l'eventuale inerzia delle stazioni appaltanti. Il Decreto Legge 70/2011 prevede poi un'estensione del campo di applicazione della finanza di progetto, anche con riferimento al cosiddetto "leasing in costruendo".

Un altro aspetto legato alla spesa delle pubbliche amministrazioni, e già affrontato nel capitolo precedente, è quello della relazione tra ribasso d'asta e importo delle varianti; a questo proposito lo stesso decreto legge 70/2011 prevede un taglio del 50% delle somme derivanti dai ribassi a disposizione delle stazioni appaltanti per varianti migliorative. Sebbene, come rilevato, i valori percentuali medi degli scostamenti di importo nella realizzazione di opere pubbliche toscane siano ampiamente sotto quelli dei ribassi, è possibile che la norma, pur non interessando la maggior parte dei lavori sul territorio regionale, abbia ripercussioni negative sull'esecuzione degli appalti con riferimento ad alcuni casi specifici. Stesse considerazioni possono essere fatte in merito ad un'altra previsione del Decreto, quella che vede ridotta alla metà della percentuale eccedente il 10% la somma rimborsabile agli appaltatori per le variazioni dei prezzi dei materiali utilizzati per l'esecuzione dell'opera.

Sul piano più generale delle risorse pubbliche, gli ultimi anni hanno visto una contrazione generalizzata delle disponibilità degli enti locali, limitati nell'autonomia finanziaria dal Patto di Stabilità Interno, d'altra parte il Governo Centrale è intervenuto in diverse occasioni, sia nell'ambito dei decreti legge cosiddetti "milleproroghe", dei DPEF e delle Leggi finanziarie, sia mediante il Programma delle Infrastrutture Strategiche. Un'analisi approfondita del quadro delle risorse disponibili sia attuali che future non è nello scopo di questa relazione, si rimanda a proposito ai documenti ufficiali dei Ministeri competenti ai rapporti dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili, alle relazioni dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici.

In ambito regionale l'intervento normativo più significativo è rappresentato dall'approvazione della legge regionale toscana n. 38/2007 peraltro istitutiva dell'Osservatorio Regionale sui Lavori Pubblici⁴⁸.

⁴⁷ AVCP relazione al Parlamento 2009.

⁴⁸ La legge prevede, tra le altre, una serie di misure volte alla semplificazione delle procedure di aggiudicazione:

- istituisce la possibilità, per le amministrazioni aggiudicatrici di prevedere ulteriori articolazioni del programma triennale (che regola l'attività di realizzazione dei lavori pubblici di qualsiasi importo), al fine di garantire una maggiore conformità fra gli strumenti contabili e quelli di programmazione, nonché una migliore individuazione dei tempi di realizzazione delle opere stesse;
- individua la figura del responsabile unico del procedimento (RUP), nominato dalle amministrazioni aggiudicatrici, che redige lo studio di fattibilità dell'opera e, nel caso di affidamento della progettazione all'esterno, redige inoltre il disciplinare del servizio di progettazione avente anche i contenuti del documento preliminare alla progettazione;
- adotta un sistema telematico di acquisto che è utilizzato per lo svolgimento delle procedure dagli enti e dalle agenzie regionali e che può essere utilizzato dalle altre amministrazioni della Rete Telematica della Regione Toscana attraverso l'adesione al contratto che la regione ha in essere col gestore;
- promuove la costituzione di un Mercato Elettronico Regionale costituito dai mercati elettronici realizzati in attuazione della normativa delle amministrazioni del territorio sul quale possono fare acquisti tutte le amministrazioni pubbliche.

9. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E DI SINTESI

Le intenzioni di questo lavoro sono di diverso tipo; In primo luogo una finalità propriamente descrittiva, tesa a definire i contorni del fenomeno della spesa rivolta ai lavori pubblici nella regione. Questo aspetto si inserisce nella scia del precedente rapporto curato da Irpet e relativo al periodo 2000/2004 e comprende:

- un approfondimento sulla dotazione infrastrutturale della regione e sul rapporto tra le peculiari necessità dei territori e l'effettiva dinamica delle aggiudicazioni;
- un'indagine sulla natura degli interventi con riferimento al settore, alla tipologia, all'ente appaltante, alla dimensione economica;
- una descrizione degli aspetti relativi all'efficienza in fase di aggiudicazione e di esecuzione dei lavori, tra i quali l'incidenza delle diverse procedure di selezione del contraente privato e dei criteri di aggiudicazione (ovvero dei diversi formati di gara), la dinamica dei ribassi d'asta, la partecipazione alle gare in termini di numero di imprese offerenti, gli scostamenti di tempo e di costo, l'incidenza delle varianti, il ricorso al contenzioso;
- una descrizione della capacità di attivazione della spesa pubblica in termini di indotto e delle proprietà dell'offerta a livello regionale con particolare riferimento alla penetrazione delle imprese da fuori regione nel mercato toscano delle opere pubbliche e alla struttura societaria delle imprese regionali.

In secondo luogo una finalità più analitica, volta all'individuazione non solo degli eventuali effetti della recente crisi economica sul mercato dei lavori pubblici ma anche di quelle che possono essere le criticità specifiche del mercato in relazione alla sua capacità di rispondere efficacemente alle mutate condizioni macroeconomiche e di costituire efficace veicolo per la diffusione della crescita sul territorio. In questo senso, nell'ambito dell'analisi più descrittiva abbiamo posto l'accento su alcuni aspetti specifici quali la relazione tra risparmi degli enti appaltanti e procedure di scelta del contraente privato e numero dei partecipanti, così come sulle determinanti della lunghezza dei tempi delle fasi di aggiudicazione ed esecuzione⁴⁹.

Ricapitoliamo di seguito, le principali conclusioni a cui siamo giunti.

Il complesso delle aggiudicazioni per lavori in opere pubbliche che hanno interessato il territorio toscano nel periodo 2006-2009 è stato pari a 4.241 per un importo di 4.555 milioni di euro, una media di 1.072 aggiudicazioni e di 1.272 milioni annui, con sensibili differenze però, essenzialmente in relazione agli importi; dai 1.240 e i 1.671 milioni del 2006-2007 si è passati infatti ai 875 del 2008 e ai 767 del 2009. Una dinamica comunque negativa, anche tenendo in considerazione l'eccezionalità dell'anno 2007 il cui dato risente dell'impatto di alcuni grandi interventi.

In relazione agli importi pro-capite non si segnala una variazione nella posizionamento della regione rispetto al paese: il dato medio 2006-2009 (228 euro) rimane superiore alla media nazionale (208 euro); da sottolineare però che il dato è quello più alto tra le regioni dell'Italia centrale che all'inizio del decennio registravano invece valori sensibilmente superiori. Ancora rispetto alla media nazionale non si segnalano sensibili differenze nella composizione dimensionale degli interventi (solo una maggiore incidenza quantificabile in un 3% negli importi e nel numero della macroclasse 150.000 euro-1 milione di euro) mentre l'analisi per ente appaltante evidenzia una maggior quota toscana delle aggiudicazioni delle aziende del

⁴⁹ Non si è reso possibile invece, in questa sede, procedere ad una verifica statistica più accurata sulla base dei dati individuali dell'archivio.

servizio sanitari nazionale, che rispondono alla costruzione delle nuove strutture ospedaliere nella regione (Prato, Pistoia, Lucca e delle Apuane). Sul fronte della procedura di scelta del contraente e per quanto riguarda l'importo delle aggiudicazioni il dato più significativo è quello relativo al ricorso alla procedura negoziata, pari al 31% in Toscana e al 25% nel paese, divergenza che però non si riscontra nel numero di aggiudicazioni; tuttavia in Toscana la modalità senza previa pubblicazione ricorre in meno della metà della nella metà dei casi nei quali ricorre in Italia.

Il dato Toscano relativo al quadriennio 2006-2009 è inoltre caratterizzato da una prevalenza di interventi in ambito trasportistico (dei quali il 95% in infrastrutture stradali), dato che, se stabile in termini di numero di interventi va però a attenuarsi in termini di importo: la quota dell'importo totale delle aggiudicazioni destinata alle infrastrutture di trasporto passa dal 60% nel 2006 al 39% nel 2009. La dinamica dell'importo delle aggiudicazioni Toscane è quindi comprensibilmente spiegata in larghissima misura da quella delle infrastrutture di trasporto, che peraltro risente dell'eccezionalità dell'anno 2007; se il numero degli interventi in ambito trasportistico mostra una dinamica moderatamente decrescente già a partire dal 2005, l'importo cresce in misura significativa a partire dal 2003 fino a raggiungere un valore pari a quattro volte quello di inizio decennio nel 2007, per poi bruscamente precipitare in corrispondenza di valori inferiori al 2000 negli ultimi due anni.

In un quadro di generale flessione si registra inoltre quella marcata degli interventi di recupero, manutenzione, riparazione, restauro ed ampliamento, sia in numero che in importo.

Il lavoro ha evidenziato una sostanziale correlazione tra la dotazione infrastrutturale e l'ammontare delle risorse aggiudicate nell'ambito delle singole provincie; alle stesse conclusioni si giunge anche distinguendo gli interventi in relazione alla loro tipologia (nuove costruzioni, recupero, manutenzione, riparazione, restauro e ampliamento) a testimoniare che, almeno sull'orizzonte temporale e sulla scala territoriale che è stato possibile prendere in considerazione, non si riscontra un tratto specificatamente compensativo della spesa, ovvero volto a colmare i divari territoriali in termini di dotazione ma, anzi, una dinamica di polarizzazione piuttosto accentuata a favore del capoluogo. La quota di aggiudicazioni (media sul periodo 2000-2009) che va alla provincia di Firenze è del 41% a fronte del 15% della superficie, del 27% della popolazione regionale e di un indice di dotazione (al 2007) superiore del 77% a quello medio nazionale; in termini assoluti risultano particolarmente bassi gli importi che ricadono sul territorio delle provincia di Prato (il 3% del totale), seguono Pistoia, Massa-Carrara, Arezzo e Grosseto che si assestano su un 5-6% delle risorse regionali, mentre quote dal 7 al 9% vanno alle provincie di Siena, Lucca, Pisa e Livorno. Tuttavia, se considerate in rapporto alla quota di popolazione, appaiono proporzionate quelle di Siena, Grosseto, Massa Carrara. L'analisi non ha poi evidenziato una significativa variazione degli indici di dotazione nel decennio considerato e, coerentemente, nessuna significativa variazione nella media della quota di investimenti pubblici su PIL.

Relativamente al tema dell'efficienza, abbiamo distinto le determinanti più proprie alla fase di aggiudicazione e a quella di esecuzione dei lavori. In entrambi i casi gli indicatori sono quelli dei tempi e dei costi. Le modalità con le quali si svolge l'aggiudicazione possono, in linea di principio, agire sui tempi finali (quelli che vanno dall'emergere del bisogno per la collettività alla sua soddisfazione) in maniera diretta, per quanto attiene alle fasi di competenza dell'ente appaltante (dalla consegna del progetto all'inizio dei lavori) e in maniera indiretta per quanto attiene all'efficacia del contratto nel garantire una bassa probabilità di successive sospensioni. Specularmente possono incidere sui costi finali dell'opera: in maniera diretta, in relazione alla percentuale di ribasso che si determina in fase d'asta e indirettamente in relazione alle varianti, al ricorso al contenzioso. Il lavoro ha quindi analizzato separatamente i diversi aspetti del

problema: tempi medi, dinamica e caratteristiche dei ribassi, del numero di offerte per aggiudicazione, varianti, scostamenti di tempo e di costo.

Il quadro che emerge è quello di un trend crescente dei ribassi d'asta, sia nel tempo (dall'11,4% medio nel periodo 2000-2004 al 15,4% nel periodo 2005-2009) che nella classe di importo delle aggiudicazioni (dal 12,5% per la classe di importo inferiore al 19,3% di quella sopra la soglia comunitaria), mentre non si è rilevata, almeno al livello al quale è stato possibile approfondire l'analisi, una relazione con il formato di gara scelto dall'ente appaltante⁵⁰. La distribuzione dei ribassi per settore indica invece una prevalenza del settore dei trasporti in corrispondenza del quale si registra la metà dei ribassi (49%) a fronte di una quota di aggiudicazioni del 37%.

Il numero di offerte per aggiudicazione, anch'esso crescente nella dimensione dell'importo a base d'asta (dalle 20 offerte della classe minore alle 40 della classe 1 milione- 5,38 milioni) si mostra sostanzialmente costante nel decennio 2000-2009 e non è risultato positivamente correlato ai ribassi. Il ricorso al criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa segna invece, negli ultimi due anni di analisi, un aumento, segnatamente in corrispondenza delle classi di importo superiore, per le quali infatti si registra una flessione del ribasso medio.

I tempi medi delle fasi di diretta competenza degli enti appaltanti rimangono invece alti, in linea con la media nazionale: esclusa la fase di progettazione, che pure è spesso internalizzata, le amministrazioni impiegano circa due anni e mezzo a far partire effettivamente i lavori. Una distinzione per classe dimensionale evidenzia il fatto che per le aggiudicazioni di importo superiore ai 15 milioni di euro i tempi sono circa il doppio rispetto a quelle di importo inferiore ai 500.000 euro; un dato che trova pieno riscontro in quello nazionale.

Alta rimane l'incidenza delle varianti così come quella degli scostamenti di tempo e di costo, su tutte le classi dimensionali e le procedura di scelta del contraente.

L'analisi del lato dell'offerta, se pur limitata a pochi aspetti, ha evidenziato una relativa debolezza delle imprese toscane: gran parte delle aggiudicazioni vanno ad imprese fuori regione. Questo può essere dovuto a diversi elementi: un mismatch tra domanda e offerta in relazione alla specializzazione settoriale prevalente delle imprese o alla loro dimensione economica, una scarsa remuneratività del settore dei lavori pubblici rispetto a quello dell'edilizia privata, una percezione di scarsa concorrenzialità delle gare da parte delle imprese toscane.

In conclusione, il focus sulle dinamiche degli ultimi anni, caratterizzati dalla congiuntura economica negativa a livello nazionale e internazionale ci ha permesso⁵¹ di evidenziare un significativo effetto della crisi sul mercato dei lavori pubblici, caratterizzato, quasi esclusivamente, da una contrazione dell'importo delle aggiudicazioni, da una concentrazione degli importi su pochi interventi e da una sostituzione delle procedure concorsuali con quelle negoziate. Tra questi effetti, il primo è sicuramente quello che riveste il maggior rilievo, soprattutto in considerazione della brusca interruzione del trend positivo di crescita degli importi delle aggiudicazioni verificatasi nell'anno 2008. Sebbene questa diminuzione possa essere in parte interpretata come la compensazione della concentrazione di grandi progetti negli anni precedenti⁵², questo non pare sufficiente a spiegare il ritorno a valori inferiori a quelli di inizio decennio.

⁵⁰ Un esercizio statistico effettuato sui dati individuali delle aggiudicazioni ha portato alle stesse conclusioni. Questo tipo di analisi risulta però, ancora da approfondire, a causa della parzialità delle informazioni finora a nostra disposizione.

⁵¹ Molti degli aspetti sfuggono però all'analisi, in parte per i ritardi della comunicazione dei dati all'osservatorio, in parte per il fatto che le aggiudicazioni di importi inferiori ai 150.000 euro non vengono considerate. In tema di potenziale informativo delle rilevazioni sarà poi senz'altro dirimente valutare le conseguenze che avranno ancora in futuro alcune misure normative, quali quelle sulla tracciabilità e l'innalzamento della soglia per il ricorso alla procedura negoziata.

⁵² Cfr. Lattarulo (2010).

Inoltre, lo stimolo rappresentato dalla crisi e dalle poco rassicuranti previsioni di crescita per gli anni a venire non sembra aver operato nel senso di una attenuazione delle criticità del sistema così come precedentemente rilevate dal rapporto Irpet 2000/2004. Risultano quindi ancora centrali i nodi della lentezza delle procedure, della frammentazione degli interventi, della poca partecipazione/competitività delle imprese regionali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2005), *Investimenti e opere pubbliche in Toscana, Osservatorio sui lavori Pubblici 2000-2004*, IRPET, Firenze.
- ANCE (2011), *Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle Costruzioni*.
- AVCP (2004-2010), *Relazione Annuale al Parlamento*.
- Aschauer D.A. (1989), "Is Public Expenditure Productive?", *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, n. 2, pp. 177-200.
- Bajari P., Tadelis S. (2001), "Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts", *RAND Journal of Economics*, n. 3, pp. 387-407.
- Bajari P., Tadelis S. (2006), *Incentives and award procedures: competitive tendering vs. negotiations in procurement*, in Dimitri, Piga, Spagnolo (eds.), *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press.
- Bajari P., McMillan T., Tadelis S. (2008), "Auctions versus Negotiations in Procurement: an empirical analysis", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 35, n. 2, pp. 372-299.
- Conley T. G., DeCarolis F. (2011), *Detecting Bidders' Groups in Collusive Auctions: Evidence from Average Bid Auctions*, mimeo.
- Coviello D., Mariniello M. (2010), "The Role of Publicity Requirements on Entry and Auctions Outcomes", *Research Paper Series*, vol. 8, Issue 7, n. 180, CEIS Tor Vergata, December.
- DeCarolis F. (2009), "When the Highest Bidder Loses The Auction: Theory and Evidence from Public Procurement", *Working paper*, n. 717, Banca d'Italia.
- DeCarolis F., Giorgiantonio C., Giovanniello V. (2011), "L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato", in *Le Infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia.
- DeCarolis F., Palumbo G. (2011), "La rinegoziazione dei contratti di lavori pubblici: un'analisi teorica e empirica", in *Le Infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia.
- Di Giacinto V., Micucci G., Montanaro P. (2011), "L'impatto macroeconomico delle infrastrutture: una rassegna della letteratura e un'analisi empirica", in *Le Infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia.
- Doni N. (2006), "The importance of reputation in awarding public contracts", in *Annals of Public and Cooperative Economics*, n. 4, pp. 401-429.
- Guccio C., Pignataro G., Rizzo I. (2007), *Efficienza delle procedure di appalto dei lavori pubblici: un'analisi empirica del caso italiano*, presentato alla XIX conferenza SIEP, 13-14 September, Pavia.
- Gori G., Lattarulo P., Panicià R. (2010), "Infrastructure, Accessibility and Growth in Tuscany: impact of the Regional Mobility and Logistics Plan", in *SR-Italian Journal of Regional Science, Special Issue Megaprojects and Regional Development: The Italian Experience*, n. 1.
- ISTAT (2007), *Investimenti fissi lordi per branca proprietaria, stock di capitale e ammortamenti Anni 1970-2006*, 2 luglio.
- Lattarulo P. (2009), *Dotazione infrastrutturale e investimenti pubblici*, IRPET, Firenze.
- OECD (2001), "Perpetual Inventory Method", in *Measuring Capital. Oecd Manual: Measurement Of Capital Stocks Consumption Of Fixed Capital And Capital Services*, cap. 6, pp. 43-62.
- Puga D. (2002), "European Regional Policies in the Light of Recent Location Theories", *Journal of Economic Geography*, vol. 2, n. 4, pp. 373-406.