

APPALTI La relazione 2009

Il mercato degli appalti

79,3

miliardi
(+2,6%)

È il valore economico della domanda pubblica nel 2009 per le gare di appalto di importo superiore a 150mila euro

Protezione civile

3,93

miliardi
(+44%)

Sono 49 le ordinanze della Protezione civile emanate nel corso del 2009. Nel 2008 erano state 41 per un valore di 2,730 miliardi. Dal 2001 sono stati impiegati per lavori in deroga circa 12,8 miliardi di euro

Ritardi dei pagamenti

664

giorni



È il tempo massimo del ritardo accumulato dalla Pubblica amministrazione nella liquidazione dei compensi alle imprese per i lavori commissionati ed eseguiti. Il minimo è di 92 giorni

Arbitrati

116

(+27%)



È il numero degli arbitrati in corso nel 2009 dei quali 49 conclusi nell'esercizio. L'anno precedente erano stati 91

La trattativa privata soppianta

L'Autorità di vigilanza misura l'impatto della trattativa privata sui piccoli lavori: senza gara il 25% dei lavori. I dati sui ritardi di esecuzione e arbitrati

DI FLAVIA LANDOLFI

Crollano le gare nei contratti per l'aggiudicazione dei lavori in Italia nel 2009, aumenta il ricorso alle procedure negoziate. Cresce la domanda pubblica per le gare di appalto di importo superiore a 150mila euro e aumenta la concentrazione del mercato in mano a pochi soggetti. È la fotografia con molte ombre scattata dalla consueta relazione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, presentata il 22 giugno dal presidente Luigi Giampaolino, passato qualche giorno dopo alla presidenza della Corte dei conti. Dal palco della sala della Lupa a Montecitorio Giampaolino non ha lesinato dure critiche a un sistema permeabile alle infiltrazioni della corruzione. Sistema - ha detto - che «dovrebbe trovare la sua giusta conclusione in un rafforzamento dei poteri dell'Autorità. Paradigmatiche a tale proposito, sono le vicende di cui, in questi giorni, si occupano le cronache e delle quali l'Autorità aveva segnalato, fin dall'anno 2001, le gravi anomalie ed espresso i suoi rilievi, trasmettendoli formalmente a tutti gli organi, giurisdizionali ed amministrativi competenti, senza, però, ricevere alcun riscontro». Come a dire che i rischi di inciampare sulla corruzione del sistema erano facilmente pronosticabili.

LE GARE

Dopo un 2008 che aveva descritto un settore ben posizionato sul fronte dell'apertura del mercato nel 2009 è arrivata la frenata. Su 18.386 bandi e inviti per l'affidamento di contratti di lavori, le procedure aperte rilevate dall'Autorità sono state 9.101 (49,5%) contro le 14.139 del 2008 che

aveva registrato una quota del 65% sul totale.

In aumento invece le procedure negoziate senza previa pubblicazione (6.134, pari al 33%). Per i lavori di importo superiore a 150mila euro l'incidenza aumenta (2.999 interventi su 12196): il fenomeno dell'aumento del ricorso a questo tipo di procedure è attribuibile alla modifica dell'articolo 22 del Dlgs 163/2006 che ha portato la soglia per l'affidamento dei contratti attraverso procedure negoziate a 500mila euro.

IL MERCATO

Sotto il profilo del valore economico arrivano le buone notizie: cresce il peso della domanda pubblica nel 2009, per le gare superiori ai 150mila euro. L'Authority lo ha monetizzato in 79,3 miliardi di euro pari al 6,6% del Pil. Nel 2008 il valore era di 76 miliardi pari al 6% del Pil. La crescita è stata nel corso dell'anno pari a +4,3 punti percentuali. Solo sul fattore occupazionale la crescita è stimata in 50mila unità. In tempi come questi sono dati che fanno ben sperare, dal momento che sono confermati dalle valutazioni sul primo scorcio del 2010. Nei primi tre mesi di quest'anno, riferisce la relazione, «le procedure di affidamento attivate dalle stazioni appaltanti sono aumentate di circa l'11% rispetto allo stesso periodo del 2009, passando da 15,6 miliardi di euro a 17,3 miliardi». Il numero di procedure, inoltre, è cresciuto del 3,7%, passando da 11.898 a 12.341, anche se l'Authority avverte che «il dato positivo si potrebbe attenuare nel corso dell'anno» (dati su cui però non tutti concordano, si vedano le stime Ance a pagina 7).

LE IMPRESE

Cresce anche il tessuto imprenditoriale, confermando però il solito fenomeno di parcellizzazione del mercato che non accenna a diminuire. Nel 2009 il dossier ha contato 13.000 stazioni appaltanti, 36.600 imprese di costruzione qualificate per la partecipazione alle gare di lavori oltre i 150mila euro di valore. L'anno precedente se ne contavano 34.068, con un incremento quindi del 7,4 per cento. Per i lavori più piccoli il dossier parla di 30mila imprese oltre che di decine di migliaia di operatori che partecipano alle gare di servizi e forniture. «Non vi è dubbio - ha detto Giampaolino - che questo enorme numero di stazioni appaltanti, spesso di minime dimensioni e prive di competenze specialistiche, impossibilitate perciò a svolgere un'adeguata attività progettuale e programmatica, costituisca uno dei massimi problemi del settore, posto che la preparazione tecnica dell'amministrazione rappresenta la prima barriera che si frappone al manifestarsi di episodi di malcostume».

Venendo alla concentrazione, i lavori di importo superiore ai 150mila euro sono stati aggiudicati a un gruppo di 13.438 imprese (che scendono a 6.908 nelle forniture e 6.981 nei servizi). La concentrazione vera emerge dall'analisi dell'Autorità sui contratti di lavori un fenomeno che però è dato in calo. Nel corso del 2009 infatti solo otto stazioni appaltanti hanno aggiudicato il 36% del valore complessivo delle procedure negoziate senza pubblicazione del bando: si tratta di Rfi, Stocaggi gas Italia, ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, Società gestioni impianti nucleari, Anas, Regione Veneto, Commissario delegato emergenza bacino fiume Aterno e Autostrade per l'Italia. «Sul lato delle imprese - prosegue il dossier - le prime otto aziende risultanti aggiudicatrici attraverso procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, hanno acquisito il 17% dei contratti aggiudicati attraverso queste procedure».

RITARDI

L'Autorità ha anche esaminato gli ostacoli all'esecuzione dei lavori e alla soddisfazione economica delle imprese. E mentre sul fronte del contenimento dei costi delle opere i dati sono incoraggianti, sugli altri aspetti c'è ancora molto da fare. Nel caso dell'efficienza finanziaria, infatti, nel lasso di tempo che va dal 2005 al 2009, gli scostamenti di costo superiori al 20% rappresentano meno del 15% del totale. «Più in generale - dice l'Autorità - si è rilevato che c'è una tendenza a

contenere i costi finali che nel 48% dei casi non superano il 5% il prezzo di aggiudicazione al netto del ribasso». Va peggio sul fronte dell'esecuzione dei lavori dove la tempistica viene spesso ignorata: il 73% degli appalti dei lavori è stato completato con un ritardo medio del 78 per cento.

Altro buco nero per il settore è quello sui ritardi

nei pagamenti alle imprese da parte della pubblica amministrazione. Secondo le stime dell'Autorità si va da un ritardo minimo di 92 giorni a un massimo di 664. Il freno principale è rappresentato dai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3%), dei mandati di paga-

mento da parte delle stazioni appaltanti (29,6%) e dalle lentezze burocratiche interne alla Pa (32,5 per cento). Risultato, un debito astronomico stimato in circa 37 miliardi di euro (2,4% del Pil).

RIBASSI

La media nazionale dei ri-

LE GARE PER I LAVORI NEI SETTORI ORDINARI

Bandi e inviti pubblicati nel 2009 per procedura di scelta del contraente

Procedura	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)
Procedura aperta	9.101	49,5	14.279.436.380	58,7
Procedura ristretta	1.440	7,8	7.281.115.996	29,9
Procedura negoziata	1.365	7,4	371.765.683	1,5
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	6.134	33,4	2.260.539.461	9,3
Accordo quadro	26	0,1	34.870.130	0,1
Altre procedure	87	0,5	28.390.936	0,1
n.c.	233	1,3	80.559.268	0,3
Totale	18.386	100,0	24.336.677.854	100,0

Fonte: Autorità di vigilanza - Relazione 2009



Imprese

13.438

aggiudicatricie



Sono le imprese aggiudicatricie di lavori sopra i 150mila euro, 6.908 quelle aggiudicatricie di forniture e altre 6.981 di servizi

Contratti

8.476

(69,5% del totale)



È il numero dei contratti aggiudicati di importo tra i 150 e i 500mila euro con un decremento di circa 1,5% rispetto al 2008 quando si contavano 8.604 interventi in questa stessa fascia (65,4% del totale)

Gare

9.101

(49,5%)



È il numero delle gare bandite nel 2009 per i lavori, contro le 6.134 procedure negoziate senza pubblicazione (33,4%). Nel 2008 le gare erano state 14.139 (72,2%) contro le 3.294 procedure negoziate (16,8%)

Società di ingegneria

693



Sono le società di ingegneria e professionali censite dall'Osservatorio dell'Autorità. Tra queste il 54% si concentra al Nord, il 24% al Centro e il 21,5% al Sud

le gare piccole

bassi si attesta al 20,6 per cento. Il primato va alle Regioni meridionali dove si registra un ribasso medio di aggiudicazione di 25,9 per cento. Nella scomposizione del fenomeno, com'è logico, sono le procedure aperte a esprimere un più forte "sconto" sul valore

medio: 23,6% contro il 17% delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando nelle gare aggiudicate al massimo ribasso.

AVVALIMENTI

Si tratta di una novità che trova spazio per la prima volta in questa edizione della relazione annuale. I dati sugli avvalimenti sono stati raccolti su un campione di operatori nel corso di un'indagine conoscitiva condotta nel 2009 dalla quale è emerso che dei 1.317 atti di avvalimento, riferiti a 1.013 appalti, l'80% è concentrato nel Nord (35,84%) e al Centro (43,58%). «Il dato relativo al Centro - spiega la relazione - è significativamente influenzato dalle grandi stazioni appaltanti come Anas e Fs le quali espletano gare per lavori da realizzazioni nelle diverse aree territoriali». Il record di ricorso allo strumento degli avvalimenti, inoltre, si riscontra nelle gare per i lavori (72,66%), mentre molto minore è l'incidenza su quelle per i servizi (16,29%) e per le forniture (4,34 per cento).

EMERGENZE

Oggetto di un'indagine ad hoc anche gli interventi emergenziali decisi dalla Protezione civile dal 2001. Delle 764

ordinanze esaminate 302 riguardano il settore degli appalti con uno stanziamento di denaro pubblico di 12,9 miliardi di euro circa. L'Autorità sottolinea «una tendenza all'incremento del numero delle ordinanze contingibili e urgenti emanate nel corso degli anni: si passa infatti dalle 28 emanate nel 2001 alle 49 relative al 2009». Secondo la relazione poi «il continuo ripetersi dell'emergenza ha finito con il determinare la perdita dei caratteri della "eccezionalità" ed "imprevedibilità" del fenomeno da contrastare e ha portato altresì a una dilatazione dei tempi dell'intervento "straordinario" oltre ogni riferimento logico e funzionale legato all'emergenza stessa».

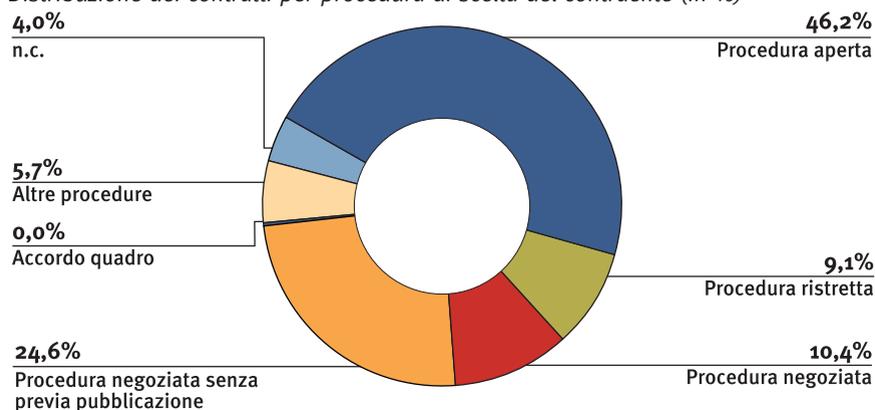
ARBITRATI

«Gli strumenti finora proposti dall'ordinamento come soluzione alle descritte criticità, costituiti dalle procedure in deroga e dal ricorso all'arbitrato, hanno spesso portato disfunzioni maggiori dei benefici previsti». Giampaolino punta il dito anche contro i giudici privati: nel 2009 la pubblica amministrazione ha perso nel 94% dei casi, solo il 6% dei procedimenti sollevati dalle imprese è stato rigettato. L'Autorità rileva poi come gli arbitrati amministrati (con un giudice scelto dalla Camera arbitrale) «continuino a costituire una minoranza rispetto a quelli liberi». ■

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I CONTRATTI PERDONO LE GARE

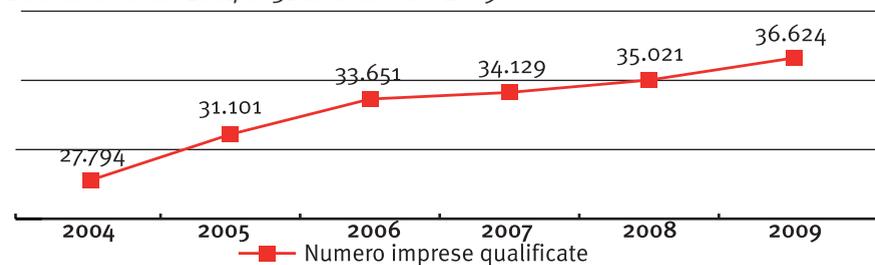
Distribuzione dei contratti per procedura di scelta del contraente (in %)



Fonte: Autorità di vigilanza - Relazione 2009

CRESCONO LE IMPRESE QUALIFICATE

L'andamento dal 2004 al 31 dicembre del 2009



Fonte: Autorità di vigilanza - Relazione 2009

IL RICORSO AGLI AFFIDAMENTI DIRETTI

Utilizzo delle procedure negoziate senza pubblicazione per importo (var. 2008-2009)

Tipologia stazione appaltante	Incremento 2008/2009		Incremento 2008/2009	
	Classe importo 150.000-500.000	Classe importo > 500.000	Classe importo 150.000-500.000	Classe importo > 500.000
	% incremento n. interventi	% incremento importo	% incremento n. interventi	% incremento importo
Amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo	156,25	158,27	140,00	292,71
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	526,32	490,41	50,00	-23,06
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	128,00	131,17	-60,00	-87,77
Regioni e Comunità montane	133,33	175,09	0,00	32,67
Province	353,33	343,04	-62,50	-66,00
Comuni	501,29	563,66	42,22	33,97
Aziende del Servizio sanitario nazionale	545,45	748,33	-33,33	19,38
Altri enti	238,60	258,97	60,87	-37,10
Concessionari	117,07	162,31	35,00	40,16
n.c.	160,00	147,52	-83,33	43,82
Totale	327,6	362,41	27,31	15,57

Fonte: Autorità di vigilanza - Relazione 2009

LE GARE PER I LAVORI NEI SETTORI SPECIALI

Bandi e inviti pubblicati nel 2009 per procedura di scelta del contraente

Procedura	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)
Procedura aperta	437	11,6	1.185.685.582	16,6
Procedura ristretta	347	9,2	1.040.983.275	14,6
Procedura negoziata	417	11,1	1.293.535.814	18,1
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	1.705	45,2	2.828.953.570	39,7
Accordo quadro	20	0,5	11.769.000	0,2
Altre procedure	831	22	742.647.099	10,4
n.c.	13	0,3	28.142.666	0,4
Totale	3.770	100,0	7.131.717.007	100,0

Fonte: Autorità di vigilanza - Relazione 2009

AVVALIMENTI PER ZONA

La distribuzione territoriale

Area geografica	Numero avvalimenti	Percentuale avvalimenti
Nord	472	35,84%
Centro	574	43,58%
Sud	144	10,93%
Isole	68	5,16%
n.c.	59	4,48%
Totale	1.317	100,00%

Fonte: Autorità di vigilanza - Relazione 2009

...E PER SETTORE

Gli avvalimenti per comparto

Tipologia contrattuale	Numero appalti	Percentuale appalti
Lavori	736	72,66%
Servizi	165	16,29%
Forniture	44	4,34%
n.c.	68	6,71%
Totale	1.013	100,00%

Fonte: Autorità di vigilanza - Relazione 2009