

OSSERVATORIO APPALTI

Di Antonella Stemperini e Mercedes Tascetta

IL MESE: marzo 2004

I bandi: boom di primavera

Un altro mese che consolida il periodo roseo che sta attraversando il mercato delle opere pubbliche: con 3.218 interventi e 3,4 miliardi appaltati, continuano i segni positivi rispetto all'anno precedente, e in termini di spesa si registra un vero salto di livello: +73%. In linea con la dinamica dei primi mesi dell'anno l'incremento numerico (+5%).

Appare senza freno la corsa dei tagli più grandi: questa volta ben 25 le maxi opere sopra i 15 milioni (+67% rispetto a marzo 2003), numero nettamente superiore alla media mensile raggiunta da tale tipologia dimensionale negli ultimi anni. La relativa spesa è di 1,5 miliardi (+207%). Quindi in poche grandi opere si concentra la metà della spesa appaltata in un mese. E' questa la tipologia dimensionale più dinamica di tutto il mercato; il trend favorevole riguarda comunque tutte le classi e, dopo le maxi, ancora le grandi opere a trainare le altre: gli interventi di importo compreso tra 5 e 10 milioni crescono più dell'84%. Unica eccezione per i micro interventi che si riducono, in termini numerici, di 17 punti percentuali.

Il segmento delle maxi è dominato dai trasporti: per ben 16 volte, su un totale di 26, si parla di strade, ferrovie, porti o aeroporti, mentre tra le opere di edilizia non residenziale compaiono solo quella sanitaria e sociale e i parcheggi.

Italferr è protagonista assoluta con 4 gare che superano i 30 milioni per un valore complessivo di quasi 480 milioni, destinati in prevalenza alla Sicilia. La prima ne vale 307 e riguarda la progettazione esecutiva, direzione lavori, acquisizione aree, realizzazione con qualsiasi mezzo, dei lavori di raddoppio del tratto di linea ferroviaria Fiumetorto (i) - Cefalù Ogliastrillo (i) della lunghezza di circa 19,7 km. La seconda è stata promossa dalla Direzione generale dell'ANAS Spa e vale 170 milioni destinati alla progettazione ed esecuzione per i lavori relativi alla Direttrice Civitavecchia-Orte-Terni-Rieti, tratto Terni (località S. Carlo) - confine regionale. Entrambi gli interventi rientrano nella legge obiettivo: il primo si colloca nel raddoppio della linea ferroviaria Messina-Palermo,

compreso nel corridoio plurimodale tirrenico nord Europa, asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Catania; anche il secondo fa parte dello stesso corridoio, e rientra nei sistemi stradali e autostradali, trasversale nord Orte-Civitavecchia.

Tra le altre si segnalano due concessioni: la prima è quella promossa dal comune di Ragusa per la costruzione e gestione funzionale ed economica del porto Turistico di Marina di Ragusa che, grazie ad un importo complessivo di 69,7 milioni, ha determinato la forte crescita del settore porti e aeroporti (+815% rispetto a febbraio 2004). La seconda è stata promossa dal comune di Lusciano (Ce) per la progettazione, costruzione e gestione funzionale ed economica del piano degli Insediamenti Produttivi - zona PIP 2, per un importo di 63,4 milioni. Responsabile dunque della dinamica fortemente positiva dell'edilizia produttiva.

In termini assoluti il settore più ricco è stato quello stradale (872 milioni), seguito dalle ferrovie (535 milioni) e poi dalle opere idrauliche (323 milioni). A questi tre segmenti del genio civile è andata più della metà della spesa appaltata nel mese.

Le aggiudicazioni

A marzo si è venuti a conoscenza del risultato di gara di 1.746 opere, per un importo complessivo a base d'asta di 2,63 miliardi. Per il 99% dei casi la procedura si è conclusa positivamente, mentre in 19 casi la gara è andata deserta e in 3 casi non è stata aggiudicata. Le 1.724 gare aggiudicate hanno comportato per le amministrazioni pubbliche un risparmio di circa 450 milioni, per effetto del ribasso medio praticato, pari a 17,3 punti percentuali, che oscillano dallo sconto più alto offerto per costruire i parcheggi (23,69%) a quello più contenuto per le reti energetiche e del gas (12,28%).

Tra le gare aggiudicate a marzo 30 superano i 10 milioni, in linea con l'ottima accelerazione partita a febbraio. La più grande, promossa da Italferr Spa, è l'appalto integrato di progettazione e lavori per il raddoppio della linea ferroviaria nella tratta S. Lorenzo al Mare-Andora (PA-658), per un'estensione di ca. 19 km, del valore a base d'asta di 334 milioni su un importo di progetto complessivo di 549. Anche questo intervento fa parte della legge obiettivo, ancora nel corridoio plurimodale tirrenico nord Europa, asse ferroviario Ventimiglia-Genova-Novara-Milano (Sempione). Realizzerà l'opera l'Ati guidato dalla spagnola Ferrovial Agroman Sa insieme a Cossi Costruzioni Spa, che ha offerto un ribasso del 4,7% e un prezzo di 319,1 milioni. La seconda è il

project financing del Comune di Firenze per la progettazione esecutiva, costruzione e gestione di un sistema integrato di tranvia nei territori dei comuni di Firenze e Scandicci, del valore di 252 milioni, vinta dall'Ati guidato da Rapt International, che era anche il promotore.

Segue un'altra gara di Italferr per il raddoppio della tratta Crevalcore (e)-S. Felice sul Panaro e Poggio Rusco (i)-Nogara (e) consistenti nell'esecuzione di opere civili, mitigazione dell'impatto ambientale, LFM, armamento e TE. (PA733), del valore di 192 milioni, vinta dall'Ati guidato dalla Baldassini-Tognozzi Spa, e poi la quarta che supera i 100 milioni è quella di Autostrade per l'Italia Spa di Roma, relativa ai lavori lungo l'autostrada Milano-Napoli, tronco La Quercia-Aglio, in particolare all'adeguamento del tratto di attraversamento appenninico tra Sasso Marconi e Barberino del Mugello, lotto 12 e svincolo di Barberino, del valore di 139 milioni, aggiudicati all'Ati guidata dall'impresa di costruzioni generali Nino Ferrari.

FOCUS

Come stanno andando le grandi opere?

Tema presente in molti dibattiti è quello delle grandi opere, uno dei punti fondamentali delle strategie dell'attuale governo e particolarmente scottante ora in clima pre-elettorale. Ci si interroga sui significati delle opere attivate o cantierizzate, sulle quantità di finanziamenti e di investimenti che ruotano intorno a questo oggetto. Una indicazione senz'altro obiettiva sulla questione arriva dai numeri, in particolare dal dato sui bandi di gara per grandi opere (sopra i 15 milioni) pubblicati negli ultimi tempi, nonché da quello relativo alle gare aggiudicate.

L'analisi di lungo periodo mostra segnali evidenti della crescita di tale comparto di opere. Il loro peso sulla cifra d'affari complessiva mandata in gara negli anni è passato dal 19% del 1995 al 51% dell'ultimo anno. Inoltre si è passati da un trend altalenante ad una vera progressione inarrestabile nel corso degli anni 2000. I dati più recenti dei primi mesi dell'anno consentono di individuare ancora segnali positivi: in soli 3 mesi i bandi sopra soglia sono stati 53 per 2,7 miliardi contro i 33 per 1,6 miliardi mandati in gara tra gennaio e marzo dell'anno precedente. L'accelerazione appare davvero continua.

D'altra parte che il mercato sia dominato dai tagli maxi è ormai un fatto noto, emerso già nel corso dei precedenti articoli, insieme al fatto che il loro sviluppo è stato accompagnato, anzi favorito, dall'introduzione delle forme "innovative" di realizzazione di opere pubbliche che stanno cambiando volto al mercato.

In questa sede appare interessante analizzare in maniera dettagliata come e in quali settori sono state applicate le nuove procedure, in quali aree territoriali e grazie a quali committenti. Partendo da questi ultimi, l'ultimo triennio ha senza dubbio segnato il boom delle imprese a capitale pubblico, sia di quelle impegnate nel settore stradale che nelle ferrovie. Il dinamismo della relativa attività è stato davvero forte, con i valori record toccati nell'ultimo anno: 5,3 i miliardi promossi da Anas e società concessionarie, e quasi 3 quelli delle Ferrovie. Seguono poi tutta l'amministrazione centrale con 2,2 miliardi e poi aziende speciali, aziende ospedaliere e sanitarie, comuni e regioni.

Sul fronte del territorio, la quota di spesa prevista da destinare al mezzogiorno non è ancora stata raggiunta. Stando infatti alle previsioni della legge obiettivo che si propone di individuare “le infrastrutture e gli insediamenti strategici secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale” tale quota dovrebbe ammontare al 45% del totale. Ma fino ad oggi continua a prevalere il nord, in particolare il nord ovest, nella scelta delle maxi opere da realizzare. Infatti la percentuale di spesa per grandi interventi al mezzogiorno è stata nel 2003 pari al 39%, e scende al 37% nell’universo delle opere pubbliche.

Forse i dati dei prossimi anni invertiranno la situazione a favore della aeree dove il ritardo infrastrutturale è ancora pesante. In ogni caso è un segnale positivo la crescita, in termini di valore assoluto, degli investimenti attivati in tale area del paese: si è passati da una spesa che non raggiungeva il miliardo nel 2001 (contro i 5,4 del nord) a 7,6 nel 2003, un valore molto vicino a quello del “ricco” nord.

L’analisi dei settori prediletti nel campo d’azione delle grandi opere, mette in evidenza anche su questo fronte la prevalenza delle opere stradali. Al settore spetta regolarmente più del 30% della spesa per grandi opere, quota che supera abbondantemente il 50% se riferita a tutte le infrastrutture per il trasporto: alle strade si aggiungono le ferrovie, le opere per il trasporto leggero di massa, i porti e gli aeroporti.

Gli altri settori che attraggono le grandi opere sono l’edilizia sanitaria, quella amministrativa e le opere idrauliche. Stilando la classifica tra quelli più ricchi nel 2003, dopo le strade che detengono saldamente il primato con 6,4 miliardi, troviamo l’edilizia sanitaria con 3,1 miliardi, poi le ferrovie (2,9 miliardi), le opere idrauliche (1,6), le opere per il trasporto leggero di massa (1,1) e l’edilizia amministrativa (1 miliardo).

A questo punto vediamo quali sono gli strumenti preferiti per la realizzazione delle diverse tipologie di grandi opere appaltate nel 2003.

□ *Strade*

Per le grandi opere stradali si individua una prima regola: strumenti “innovativi” per dimensioni davvero record: l’Anas Spa realizzerà in regime di concessione l’Asti-Cuneo, opera che vale 1,8 miliardi, mentre per tutte le altre 4 gare che superano i 500 milioni, lo

strumento adottato è quello del general contractor. Si tratta di due dei 6 maxi lotti Anas che rimangono per concludere la SA-RC, di una maxi gara, sempre Anas da 565 milioni per il completamento della Catania-Siracusa e di quella da 597 milioni promossa dal Commissario per l'emergenza traffico di Mestre per il passante autostradale di Mestre. Significativo è anche il ricorso all'appalto integrato, che trova applicazione in ben 19 casi su 59 (25%), per la realizzazione di opere di importo medio pari a circa 39 milioni. Nessun ente ha fatto ricorso al project financing per le grandi opere stradali.

□ *Ferrovie*

Rispettata la regole del contraente unico per importi che superano i 500 milioni. In un caso grazie a Italferr con la gara da 624 milioni necessari per il raddoppio elettrificato delle tratte ferroviarie Palermo centrale/Brancaccio - Orleans - Palermo Notarbartolo - Cardillo - Isola delle Femmine - Carini; nel secondo grazie alla gara, attualmente in fase di contenzioso, promossa da Grandi Stazioni del valore di 557 milioni per l'adeguamento funzionale delle 13 principali stazioni italiane.

Ancora più diffuso che nel settore stradale, il ricorso all'appalto integrato (12 volte su un totale di 34 grandi opere, pari cioè al 35%). Nel settore ferroviario rientrano, in quanto servizi accessori all'attività principale, anche 3 global service dell'importo medio di 45 milioni, attivati da Centostazioni per la gestione e manutenzione integrata di complessi immobiliari di stazioni ferroviarie. Neanche il settore ferroviario appare "attraente" per il capitale privato.

□ *Edilizia sanitaria*

Assai più variegata la situazione per quanto riguarda l'edilizia sanitaria: in questo settore di attività è diffuso il ricorso al PPP, così come al global service, all'appalto integrato, e al leasing finanziario che, a ben vedere, può essere considerato come una forma di contraente unico. Delle 32 grandi opere appaltate nel 2003, 9 cercano di attrarre capitali privati. In particolare in 6 casi si tratta di concessioni ai sensi dell'articolo 19 comma 2 legge 109/94 e in 3 casi di project financing ex articolo 37 bis. Tra le prime, la più grande vale 416 milioni che sono stati messi in gara dall'Asl di Modena per la progettazione, costruzione e gestione delle strutture di servizio e di supporto alle attività assistenziali del nuovo ospedale di Modena. Supera i 100 milioni la concessione promossa dall'Asl NA1 di Napoli per la progettazione, costruzione e gestione del Nuovo Ospedale nell'area

Orientale di Napoli Ospedale del Mare, località Ponticelli. I 3 PF sono stati promossi dall'Asl CE2 di Aversa (113 milioni), dall'Asl 8 di Asolo (111 milioni) e dall'Asl 3 di Genova (67 milioni). Dei 10 bandi di global service promossi, 4 arrivano dalla regione Lazio e riguardano l'affidamento del multiservizio tecnologico e la fornitura di vettori energetici agli immobili in proprietà o nella disponibilità delle aziende sanitarie locali e ospedaliere ubicati nella regione Lazio, per un valore complessivo di 1,3 miliardi.

Vediamo ora cosa succede analizzando il dato relativo alle aggiudicazioni.

Nel corso del 2003 si è venuti a conoscenza dell'aggiudicazione di 134 gare per grandi opere, per un valore complessivo a base d'asta di 7,1 miliardi. Confrontando questi risultati con quelli dei bandi di gara, si ha una significativa informazione sul rapporto tra mercato potenziale e mercato reale dei lavori pubblici, cioè quelle opere che, avendo raggiunto la fase di apertura dei cantieri, verranno realizzate con certezza e in tempi relativamente vicini ferme restando tutte le eccezioni del caso (vedi sospensioni, ricorsi ecc.). Nel 2003 tale rapporto è stato del 52% per quanto riguarda il numero. Nel leggere il dato va ricordato che si tratta di una informazione indicativa in quanto non è un rapporto reale tra le stesse gare pubblicate e aggiudicate, ma può fornire spunti per quantificare la discrepanza tra le due fasi del complesso iter di realizzazione di un'opera pubblica. L'anno in esame ci indica che ogni 100 maxi opere mandate in gara, 52 raggiungono la fase di aggiudicazione. Il confronto con il totale mercato delle opere pubbliche evidenzia per il comparto un livello di efficienza superiore alla media, attestata su 46 gare aggiudicate ogni 100 appaltate.

Invece in termini di spesa il rapporto ci dice che a fronte di 19,4 miliardi appaltati, solo 7 hanno raggiunto la fase di cantierizzazione, per un rapporto del 37%, nettamente inferiore a quello del mercato totale, attestato nell'anno sul 50%. In particolare la maggiore efficienza pare caratterizzare le regioni del nord, sia sul fronte del numero che dell'importo, mentre quelle con il più basso "tasso di successo" delle gare sono le regioni del mezzogiorno.

Tabella 1. - Numero e importo dei bandi di gara per maxi opere (importo superiore 15,494 milioni di euro) per anno (importi in euro)

	MAXI OPERE		Totale OOPP		Incidenza % sul totale OOPP	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
1995	72	2.500.735.998	33.102	13.265.074.946	0,2	18,9
1996	80	2.596.237.281	40.921	15.425.765.733	0,2	16,8
1997	141	4.169.936.290	47.905	20.406.921.386	0,3	20,4
1998	171	5.958.565.902	49.687	23.450.498.066	0,3	25,4
1999	107	3.937.828.226	44.165	20.793.221.989	0,2	18,9
2000	147	6.198.178.414	31.394	19.702.806.935	0,5	31,5
2001	143	7.916.096.515	31.014	21.535.735.646	0,5	36,8
2002	171	8.451.924.910	35.508	24.714.705.270	0,5	34,2
2003	258	19.450.763.416	34.987	37.866.900.272	0,7	51,4

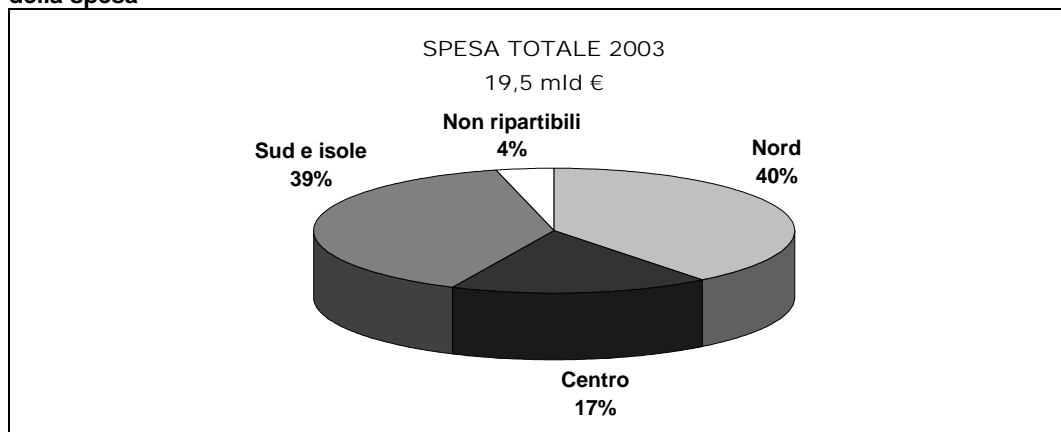
Fonte: CRESME Europa Servizi

Tabella 2. - LE MAXI OPERE (importo superiore ai 15,494 mln). Mercato potenziale e mercato reale a confronto nelle macro aree territoriali (importi in euro)

	Gare bandite		Gare aggiudicate		Rapporto tra bandite e aggiudicate (%)	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Nord	120	7.689.548.774	87	4.452.348.907	72,5	57,9
Centro	41	3.384.266.574	21	1.450.369.885	51,2	42,9
Sud e Isole	91	7.606.864.428	26	1.215.032.949	28,6	16,0
Non ripartibili	6	770.083.640	-	-	-	-
ITALIA	258	19.450.763.416	134	7.117.751.741	51,9	36,6

Fonte: CRESME Europa Servizi

Grafico 1. - LE MAXI OPERE (importo superiore ai 15,494 mln). La ripartizione territoriale della spesa



Fonte: CRESME Europa Servizi