

# **INDICE:**

## **CAPITOLO PRIMO: UNO SGUARDO AL SETTORE DELL'EDILIZIA**

1.1 LA SEGMENTAZIONE DEL MERCATO

1.2 GLI ENTI DI SPESA

1.3 L'ANDAMENTO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI  
NEL 2000

1.4 L'ANDAMENTO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI  
NEL 2001

1.5 L'ANDAMENTO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI  
NEL 2003:

1.5.1 L'EDILIZIA RESIDENZIALE

1.5.2. MODESTA CRESCITA DELL'EDILIZIA NON RESIDENZIALE  
PRIVATA

1.5.3. TREND POSITIVO PER GLI INVESTIMENTI IN OPERE  
PUBBLICHE

1.6 PREVISIONI 2004: DUE SCENARI DI SVILUPPO:

1.6.1. L'INTENSITA' DELLA CRESCITA DELLA  
RIQUALIFICAZIONE ABITATIVA DIPENDE DALL'IVA

1.6.2. EDILIZIA NON RESIDENZIALE IN LEGGERA CRESCITA

1.6.3. PROSEGUE IL TREND POSITIVO DELLE OPERE PUBBLICHE

1.6.4. MERCATO IMMOBILIARE: DOMANDA ANCORA ELEVATA  
MA PIU' SELETTIVA

1.6.5. NECESSITA' DI ABITAZIONI IN AFFITTO

1.6.6. MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2004: PESANTE  
RIDUZIONE DEGLI STANZIAMENTI PER LE INFRASTRUTTURE

1.6.7. LA MANOVRA PER GLI ANNI SUCCESSIVI

1.6.8. SPENDERE LE RISORSE STANZIATE

## **1.7 COSA SUCCEDERÀ NEGLI ANNI SUCCESSIVI AL 2004?**

1.7.1. SI RIDUCONO I RESIDUI PASSIVI

1.7.2. ACCELERARE I PROCESSI DECISIONALI PER L'UTILIZZO DELLE RISORSE

## **CAPITOLO SECONDO: DINAMICHE DEMOGRAFICHE E PROCESSI DI TRASFORMAZIONE URBANA**

### **2.1 I FENOMENI DEMOGRAFICI EMERGENTI:**

2.1.1. CONSISTENZA DELLA POPOLAZIONE

2.1.2. TRASFORMAZIONE DELLE TIPOLOGIE FAMILIARI

2.1.3. INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE

2.1.4. L'IMMIGRAZIONE IN ITALIA

2.1.5. FORME DI LAVORO FLESSIBILE

### **2.2 IL MERCATO ABITATIVO E LA TRASFORMAZIONE DELLE CITTÀ'**

2.2.1. RIQUALIFICAZIONE URBANA: INTERVENTI DI  
DEMOLIZIONE E RICOSTRUZIONE

### **2.3 NUOVI MODELLI DI INTERVENTO EDILIZIO**

## **CAPITOLO TERZO: L'OCCUPAZIONE NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI**

### **3.1 L'OCCUPAZIONE NEL 2000:**

3.1.1. SVILUPPO TECNOLOGICO E PRODUTTIVITÀ DEL  
LAVORO: IL DIFFICILE CAMMINO DEL SETTORE COSTRUZIONI

### **3.2 L'OCCUPAZIONE NEL 2003 E NEL PRIMO TRIMESTRE DEL 2004**

## **CAPITOLO QUARTO: LA REGOLAMENTAZIONE**

4.1 CATEGORIE E CLASSIFICHE

4.2 ATTESTAZIONE SOA PER LE IMPRESE

## **CAPITOLO QUINTO: LE FASI DI UNA GARA**

DAL PUNTO DI VISTA DELL'ENTE AGGIUDICATARIO:

5.1 LA PUBBLICAZIONE

5.2 L'INCIDENZA ECONOMICA DEL SERVIZIO

5.3 LA LETTERA D'INVITO

5.4 LA PUBBLICITA' DEL BANDO DI GARA

5.5 LA VALUTAZIONE DELLE OFFERTE

5.6 CRITERI DI AGGIUDICAZIONE DI UN APPALTO

5.7 IL RAPPORTO TRA ENTE E SOCIETA'

DAL PUNTO DI VISTA DELLE AZIENDE CONCORRENTI

Cos'è un appalto pubblico

Cos'è una gara pubblica

## **CAPITOLO SESTO: IL PROGETTO DI STAGE**

6.1 COS' E' UN CONSORZIO STABILE?

6.1.1 VANTAGGI CONNESSI ALLA COSTITUZIONE DI CONSORZI  
STABILI

6.1.2. POSSIBILI MODALITA' DI OPERATIVITA' DEL CONSORZIO

6.1.3 LA SOCIETA' CONSORTILE

6.1.4 LA RESPONSABILITA' NEI CONFRONTI

DELL'AMMINISTRAZIONE

6.1.5 LA RESPONSABILITA' NEI CONFRONTI DEI TERZI

6.1.6. DIVIETI

6.1.7. LA QUALIFICAZIONE

6.1.8. SCIOGLIMENTO

6.1.9. MODIFICHE NELLA COMPOSIZIONE DEL CONSORZIO

6.1.10 FALLIMENTO NEL CORSO DELL'ESECUZIONE DI UN  
APPALTO

6.1.11 INADEMPIMENTO

6.1.12 APPALTI DI DURATA ECCELENTE LA VITA DI UN  
CONSORZIO

## **CAPITOLO SETTIMO**

7.1 LA RACCOLTA DEI DATI

7.2 L'ANALISI DELLE VARIABILI

7.3 L'ANALISI DEI DATI

7.4 L'ELABORAZIONE DEI DATI

## **CONCLUSIONI**

*ALLEGATO A : Esempio del data- base usato per l'anno 2003*

## **BIBLIOGRAFIA**

# CAPITOLO PRIMO:

## UNO SGUARDO AL SETTORE DELL'EDILIZIA

Il nuovo millennio si è aperto con delle prospettive di crescita molto accentuate per il mondo dell'edilizia, infatti secondo il CRESME e i principali Istituti di ricerca, nel 2000, i dati sulle costruzioni sono positivi e mostrano un settore con una crescita più alta del previsto: +4,1%.

### COS'E' IL CRESME?

CRESME = Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l'Edilizia e il territorio

Dal 1962 il CRESME realizza ricerche e favorisce incontri fra operatori pubblici e privati.

Dal 1982 con la creazione di CRESME RICERCHE, sviluppa l'attività di indagine su:

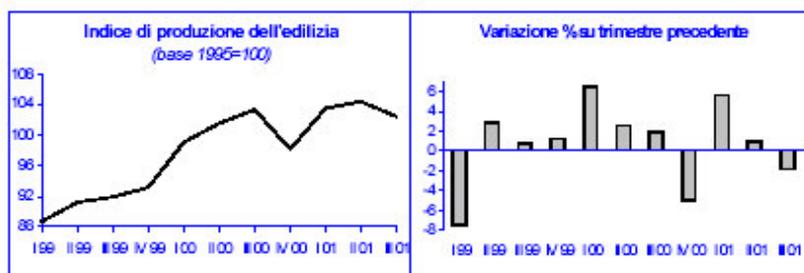
- Gli aspetti produttivi e di mercato del settore delle costruzioni
- Gli assetti e le trasformazioni territoriali, con le relative implicazioni progettuali, economiche, urbanistiche e sociali
- Le tematiche amministrative degli organismi pubblici, anche attraverso studi di fattibilità di concrete soluzioni e l'attiva partecipazione alla loro realizzazione
- Formazione delle figure professionali nell'ambito dei processi di trasformazione territoriale e di gestione dei patrimoni immobiliari

In questi anni il CRESME si è dotato di sistemi informativi in grado di monitorare costantemente l'andamento dei diversi mercati delle costruzioni, dall'immobiliare alla nuova produzione edilizia, dalla manutenzione al recupero, ai lavori pubblici, ai singoli prodotti e materiali, offrendo agli operatori del settore uno strumento indispensabile di conoscenza strategica.

Purtroppo però già nel 2001 i dati sono in netta controtendenza e questo è testimoniato dal rapporto Istat sulla produzione del settore edile. Nel terzo trimestre del 2001, infatti, l'indice Istat di settore ha registrato una riduzione congiunturale dell'1,9% che ha interrotto la tendenza positiva che ha caratterizzato la prima parte dell'anno come è riportato nelle tabelle sottostanti.

**Tabella 1** - Indice di produzione dell'edilizia (base 1995=100)

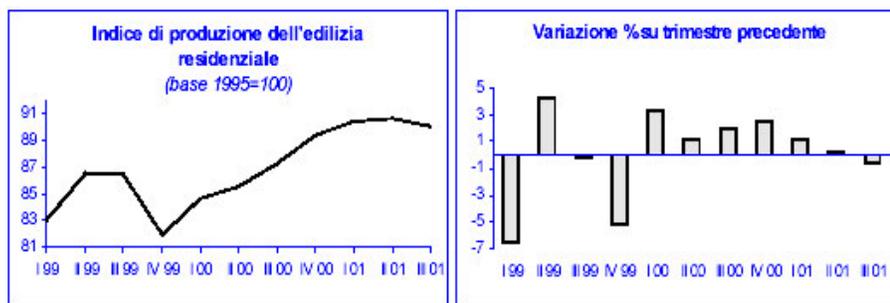
Periodi	Indici			Variazioni %				
	1999	2000	2001	trimestre precedente			trim. anno precedente	
				1999	2000	2001	2000/1999	2001/2000
I trimestre	88,8	99,1	103,6	-7,6	6,4	5,6	11,7	4,5
II trimestre	91,3	101,6	104,5	2,8	2,5	0,9	11,3	2,8
III trimestre	92,0	103,4	102,5	0,8	1,8	-1,9	12,4	-0,9
IV trimestre	93,1	98,1		1,2	-5,1		5,4	
<b>Anno</b>	<b>91,3</b>	<b>100,6</b>						



Lo stesso andamento sfavorevole si denota anche attraverso il confronto tendenziale: nel terzo trimestre l'indice è in calo dello 0,9%, la prima variazione negativa su base annua dal secondo trimestre del 1999. Nonostante cifre non del tutto positive nella media dei primi tre trimestri del 2001 la produzione del settore edile resta positiva con un incremento dell'indice del 2,1% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

**Tabella 2** Indice di produzione dell'edilizia residenziale (base 1995=100)

Periodi	Indici			Variazioni %				
	1999	2000	2001	trimestre precedente			trimestre anno precedente	
				1999	2000	2001	2000/1999	2001/2000
I trimestre	83,0	84,6	90,4	-6,6	3,3	1,1	1,9	6,9
II trimestre	86,6	85,5	90,6	4,3	1,1	0,2	-1,3	6,0
III trimestre	86,4	87,2	90,1	-0,2	2,0	-0,6	0,9	3,3
IV trimestre	81,9	89,4		-5,2	2,5		9,2	
<b>Anno</b>	<b>84,5</b>	<b>86,7</b>						



Per il settore delle costruzioni il più lungo ciclo positivo dagli anni cinquanta volge al termine.

L'importante fase di crescita iniziata nel 1995 è destinata ad interrompersi.

Come per tutti cicli vi sono fasi espansive e fasi di flessione: gli elementi che emergono dall'analisi congiunturale del 2001, portano a concludere che nel 2002 la crescita delle costruzioni si riduce all'1,5%, nel 2003 si è entrati in una fase recessiva, con un calo dello 0,5%, una fase destinata ad aggravarsi ulteriormente nel 2004.

La ricostruzione che il CRESME fa della situazione appare complessa, articolata su diversi cicli di produzione che si vanno in questa fase congiunturale ridefinendo nei contenuti e nelle indicazioni per chi deve operare sul mercato.

I diversi cicli produttivi e dei principali fattori economici che si intersecano con quelli del settore delle costruzioni manifestano comportamenti diversi che generano in chi opera sui mercati soprattutto incertezza.

Incertezza e insicurezza che è tipica delle fasi di trasformazione ma che, se gli scorsi anni era dovuta alla esasperazione della competizione tra gli attori dell'offerta, al modificarsi delle strategie e al ridefinirsi dei modelli di business, oggi è legata proprio all'andamento della domanda, all'andamento del mercato.

La competizione esasperata resta, ma le disponibilità della domanda tendono ad essere molto meno generose rispetto a quanto successo negli scorsi anni.

## **1.1 LA SEGMENTAZIONE DEL MERCATO**

Dagli ultimi anni è possibile cominciare a tracciare alcuni elementi innovativi del quadro operativo di riferimento del comparto delle opere pubbliche. Possiamo dire che il mercato in Italia è ormai avviato a dividersi in tre diversi segmenti: un primo segmento caratterizzato dalla presenza di grandi opere che vedono come referente principale un numero ristretto di general contractor (50, 100, 200 imprese); un secondo segmento caratterizzato dalle opere “soprasoglia” comunitaria, all’interno del quale giocano la partita le imprese che si sono certificate attraverso le SOA. Va tenuto presente che all’Albo Nazionale dei Costruttori erano iscritte circa 50 mila imprese, oggi possiamo dire che le imprese che si certificheranno con le SOA arriveranno a essere 20mila. Abbiamo, poi, un terzo segmento, è quello delle imprese che giocano la partita del “sottosoglia” e che, quindi, hanno scelto di non giocare la partita delle opere pubbliche attraverso il mercato maggiore, quello che richiede il sistema della qualificazione SOA.

Le imprese di costruzioni in Italia iscritte alle Camere di Commercio sono ca. 650.000 mila.

Questi tre mercati si confrontano con due scenari normativi di riferimento: quelli che emergono dalla normativa nazionale che vede oggi prevalere la frammentazione di carattere regionale e le indicazioni che stanno arrivando a livello europeo. Così il quadro legislativo vede da una parte una normativa di carattere europeo che tende ad unificare i comportamenti dei diversi Paesi e dall’altra una normativa di carattere nazionale che tende a privilegiare la possibilità del territorio di giocare partite particolari. Legislazioni ‘locali’ che fissano regole di mercato e nelle quali la competizione di mercato può giocarsi con regole del gioco diverse tra le varie regioni.

## **1.2 GLI ENTI DI SPESA**

In questo quadro sempre più complesso, dobbiamo tenere presente come funziona il modello di spesa e i ruoli che i diversi attori istituzionali giocano all’interno del comparto delle opere pubbliche nel nostro Paese. Gli enti di spesa sono decine di migliaia (più vicini ai ventimila che ai quindicimila).

Negli ultimi 20 anni abbiamo avuto delle oscillazioni che vanno dal 36% al 40% del peso che hanno gli Enti e le amministrazioni locali nella spesa per le opere pubbliche. Si può quindi dire tranquillamente che la quota di gran lunga più rilevante delle opere pubbliche è in mano agli Enti locali, alle piccole Amministrazioni locali, che giocano partite caratterizzate da lavori di medio-piccola dimensione. Non solo, le analisi sui flussi e sulla distribuzione delle risorse hanno messo in evidenza problemi legati alla capacità di spesa del sistema amministrativo con il quale ci confrontiamo. Le analisi del CRESME e di altri osservatori hanno verificato che tutti gli anni nei quali si superano certe dimensioni nella disponibilità della spesa – che, chiaramente, varia a seconda delle fasi storiche – la “macchina si imballa”, la capacità di spesa si blocca, aumentano i residui passivi.

Risulta insomma evidente che uno dei problemi di fondo sta nella capacità di spesa del settore pubblico rispetto alle risorse che sono disponibili.

### **1.3 L'ANDAMENTO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI NEL 2000**

Il quadro macroeconomico nazionale, che è andato delineandosi negli ultimi mesi, appare segnato da un quadro di raffreddamento rispetto alle attese più favorevoli che hanno caratterizzato il 2000. Il 2000 si è chiuso con una crescita del PIL pari al 2,9% invece di una previsione del 2,6% di Giugno e del 2,2% atteso nel dicembre 1999. Nei primi sei mesi dell' anno la crescita tendenziale secondo l' ISTAT era stata del 2,8%. Nel 1999 il PIL era cresciuto dell' 1,4%.

La dinamica positiva del 2000 è stata alimentata dalle seguenti dinamiche:

1. gli investimenti: sono cresciuti su base annua del +6,1%, dopo essere cresciuti del 4,4% nel 1999. Secondo i dati trimestrali dell' ISTAT la crescita degli investimenti nel primo semestre 2000 era stata dell' 8,5%;
2. le esportazioni: sono cresciute del 10,2%, incrementando negli ultimi mesi del 2000;
3. i consumi pubblici hanno registrato una crescita dell' 1,7%.

Che il 2000 sia stato un anno caratterizzato da una fase positiva della domanda interna è dimostrato anche dalle importazioni che hanno continuato a svilupparsi a tassi sostenuti: su base annua la crescita è stata del 8,2.

Il 2000 ha quindi vissuto dinamiche positive con tassi di crescita decisamente superiori a quelli del 1999, anche se inferiori alla media degli altri Paesi europei dove la crescita per il 2000 è stata stimata dal Fondo Monetario Internazionale pari al 3,4%. Oltre al differenziale di crescita con gli altri Paesi vi sono da segnalare altri tre temi problematici che riguardano lo scenario economico del nostro Paese emersi nel 2000:

- i principi inflativi legati all' aumento di prezzo del petrolio;
- la competizione sulla produttività.
- la frenata dell'economia americana.

La dipendenza del nostro Paese dal petrolio è nota, l'aumento del prezzo del barile e il deprezzamento dell'Euro rispetto al dollaro - che dall'altro lato ha favorito le esportazioni e la competitività dei nostri prodotti sui mercati internazionali e soprattutto negli USA - ha avuto effetti importanti sull' inflazione per la quale è stata stimata una variazione annua del 2,4%, contro il 2,1% del 1999.

La crescita del prezzo del petrolio, iniziata nel secondo semestre del 1999, è stata nel corso del 2000 particolarmente importante ma la ripresa dell'inflazione è dovuta anche alla ripresa dei prezzi delle materie prime.

Oltre al differenziale di inflazione l'altro tema importante da più parti sollevato è quello della produttività del sistema Italia rispetto a quello degli altri paesi concorrenti. Nel periodo 1990-1999 secondo la Banca d'Italia la produttività del lavoro nel nostro paese è cresciuta del 1,4% per il totale dell' economia, con ritmi inferiori a quelli maturati in altri periodi quali, ad esempio, il periodo 1983-'89, quando si sono registrati incrementi annui della produttività pari al 2,1%.

## **1.4 L'ANDAMENTO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI**

### **NEL 2001**

Nel 2000 si presentava una previsione impegnativa: una crescita dell'attività del 5,5%. I dati a consuntivo mostrano una crescita del 5,6% con un cambiamento della composizione interna: frutto di una crescita più contenuta degli investimenti in opere pubbliche e di una maggiore crescita della cantieristica residenziale e non residenziale. La nuova produzione residenziale nel 2000 è cresciuta del 6,2% e soprattutto quella non residenziale è cresciuta del 7,6%. E anche gli interventi di manutenzione straordinaria del patrimonio residenziale sono cresciuti del 6,9%, trainati da una dinamica del mercato immobiliare sorprendente. Mentre quelli non residenziali sono stimati a più 4,8%. Sono valori decisamente superiori a quelli della Contabilità nazionale che indica per il 2000 una crescita del 3,6%, dove le abitazioni tra nuovo e recupero crescono del 2,5%, i fabbricati non residenziali del 5,1% e le opere del genio civile del 3,0%. E allora la differenza con l'ISTAT viene tutta dal comparto residenziale.

Dopo un anno come il 2000, ma potremmo dire dopo due anni come il 1999 e il 2000, le attese per il 2001 erano positive, ma si attendeva una riduzione dei ritmi di crescita: lo scorso anno si prevedeva una crescita del 2,8%. Del resto, si sottolineava, "con la crescita registrata nel 2000 e con quella attesa per il 2001 ci troveremo di fronte al settimo anno di espansione del settore delle costruzioni dal 1995", e tranne che nel ciclo del boom economico 1951-1965, non ci sono mai stati tanti anni di crescita per le costruzioni. Inoltre l'analisi ciclica elaborata per il rapporto dello scorso anno introduceva una chiave di lettura storica che metteva in evidenza il livello di produzione raggiunto negli anni 2000: il picco più alto, in valori costanti della storia della produzione edilizia del nostro paese.

Nella nuova stima il 2001 si chiuderà con una crescita più alta del previsto: +4,1%. Nel 2001 si entra nella fase di massima produzione della nuova cantieristica residenziale, +8,5%, mentre la cantieristica non residenziale continua su valori importanti, +4,4% e anche le opere pubbliche vanno un po' meglio del 2000: +3%.

L' occupazione nel settore delle costruzioni cresce del 2% nel 1999, del 2,7% nel 2000 e del 5,8% nei primi tre trimestri del 2001. Nessun settore economico "tira" quanto le costruzioni in termini di occupazione nel 2001. Nemmeno i servizi. E appare molto interessante che nella fase in cui la nostra economia entra nel mondo dei servizi di produzione e dell' information technology il settore occupazionale più dinamico sia proprio quello delle costruzioni; un segnale di come la nuova economia, fatta di rapidi cambiamenti e piani economici medio-brevi, interagisca con il capitale fisso edilizio, con l' immobile. L' estremamente mobile, variabile, imprevedibile della nuova economia produce una continua trasformazione del patrimonio immobile all' interno del quale si vive e lavora. E il settore delle costruzioni muta la sua natura acquisendo nuovi spazi che mettono in discussione molti vecchi modelli. Peraltro non è casuale che il boom dell' information technology statunitense sia stato accompagnato da una importante crescita del mercato immobiliare e del mercato delle costruzioni.

Ma basterà dare uno sguardo comparato ad alcuni indicatori del mercato delle costruzioni per comprendere che anche il 2001, e non solo il 2000 è stato un anno importante per il settore.

*Tab.1.1 Indicatori del mercato delle costruzioni a confronto (Variazioni %)*

	2000	2001
Occupazione (1)	2,7	5,8
Nuovo residenziale (2)	7,3	11,3
Nuovo residenziale (2)	9,8	4,3
Spesa opere pubbliche (3)	2,5	3,9
Compravendita (4)	10,4	5,0
Fatturato ITS (5)	10,4	8,1
Piastrelle (6)	6,7	1,0
Laterizi (7)	18,7	9,9
Cemento (8)	5,4	4,3

- *Proiezioni per l'ultimo trimestre. Fonti: preconsuntivi (1) Istat, Rilevazione della forza lavoro; (2) CRESME, Sistema informativo sulla nuova produzione edilizia, indice della produzione; (3) CRESME, Spesa per investimenti pubblici, Stima su dati Contabilità dello Stato; (4) CRESME, Osservatorio sul mercato immobiliare; (5) Osservatorio CRESME-Angaisa sui potenziali di mercato Idrotermo-sanitario, Fatturato grossisti; (6) Osservatorio Monitor CRESME-Assopiastrelle, Vendite interne di piastrelle; (7) ISTAT, Indici della produzione industriale; (8) Prodotti in calcestruzzo, cemento e gesso, ISTAT, Indici della produzione industriale.*

Insomma, nello scenario economico che abbiamo tracciato, il settore delle costruzioni svolge per il 2001 un ruolo importante nel sostegno del mercato del nostro paese.

Se le previsioni del 2001 sono ancora positive (+2,8%), lo scenario a medio periodo è orientato ad una frenata della crescita e poi ad una inversione. Ma certo pesano più di altre volte sul difficile esercizio previsionale gli elementi di incertezza, per tre ordini di ragioni:

- nel 2001 ci troveremo di fronte ad una crescita del mercato della durata di sette anni, che salirebbero a otto con la crescita contenuta attesa nel 2002. L'analisi dei cicli del settore delle costruzioni dal 1951 ad oggi mette in evidenza come tra le precedenti cinque fasi cicliche (1951-1965; 1965-1972; 1972-1977; 1977-1985; 1985-1994) solo quella iniziale, del boom industriale e del miracolo italiano, è durata più di sette anni, toccando i 14 anni. La seconda fase espansiva più consistente è stata quella della seconda metà degli anni '80, durata sei anni. Quindi l'analisi ciclica vuole che ci si debba avvicinare ad una fase di inversione delle dinamiche di crescita;
- gli elementi di contesto, come molti osservatori tendono a mettere in evidenza, sono comunque ancora caratterizzati da elementi di prudente positività. Lo scenario macro-economico, pur con gli evidenti elementi di debolezza attesi e manifestati nella frenata dell'economia degli USA e il rallentamento dell'economia tedesca, dovrebbe tenere e l'economia italiana dovrebbe mantenere il ritmo dell'economia europea;
- le difficoltà che si incontrano nel descrivere e prevedere i caratteri dell'impatto della nuova economia sulla determinazione dei cicli economici e di quello delle costruzioni in particolare;
- la valutazione degli effetti che la politica di centro-destra avrà sul comparto delle costruzioni e delle opere pubbliche.

L' economia mondiale si trova proiettata in una nuova fase, un momento chiave di una trasformazione eccezionale: le nuove tecnologie stanno conducendo, hanno condotto, a grandi aumenti della produttività che determinano un' elevata crescita economica nelle aree più avanzate, trainata da successive ondate di innovazioni tecnologiche. E questo vale anche nella situazione di più o meno brusca frenata della locomotiva statunitense.

I processi di finanziarizzazione e terziarizzazione dell' economia e il ruolo che in questa avranno i mercati della nuova economia, nonché l' impatto delle tecnologie dell' informazione e delle comunicazioni sulla vecchia economia nel nostro paese, rappresentano questioni rilevanti di un cambiamento di ciclo e di modello economico che forse può essere messo in relazione con altri periodi storici come la fase di avvio dell' economia industriale, o nel nostro paese, fasi come quelle degli anni ' 50 e anni ' 60.

L' esempio di quello che sta succedendo viene dalle società di ingegneria. La crisi che in questa situazione di mercato così favorevole, sembra colpire le società di montaggi e di impiantisti è infatti dovuta da un lato alla flessione dei mercati internazionali nei quali le nostre imprese sono abituate ad operare (Medio Oriente, America Latina) e la difficoltà di intervenire in aree economicamente più avanzate in forte crescita (Canada, USA e Europa); dall' altro a una crisi interna dei grandi settori tradizionali del petrolchimico, della siderurgia, per i quali non si parla certo di nuovi impianti (anche se per molte aree sono in discussione rilevanti processi di riqualificazione) e a una vera e propria rivoluzione del settore delle partecipazioni statali nei servizi e nelle infrastrutture. Tutto il mercato delle telecomunicazioni in crescita esponenziale e quello altrettanto vivace delle multi-utilities è sfuggito alle imprese tradizionali. Così come nuovi sono i mercati del facilities management da un lato e dell' impatto della nuova economia digitale sull' uso dello spazio, la necessità di nuovi contenitori capaci di coniugare l' infrastruttura immateriale (internet, le fibre ottiche, l' alta velocità di connessione alla rete, i servizi deputati) con la funzionalità di spazi fisici ben localizzati, accoglienti, confortevoli. E nuove sono le strategie del property management che vedono ormai il mercato italiano diventare sempre più interessante per grandi investitori stranieri. La nuova economia, nelle sue forme della

finanziarizzazione, terziarizzazione e "informatizzazione", vuole e cerca le proprie infrastrutture, il proprio capitale fisso edilizio, così come lo ha cercato la società industriale. E' un processo nuovo che mette anche in discussione la stessa definizione di ciò che fa parte del settore delle costruzioni.

Così come appare nuovo, anche se pur ancora debole nei contenuti, l' impatto di internet sul mercato delle costruzioni: i numerosi portali verticali che stanno nascendo, sono solo l' inizio di un modo nuovo di operare nelle costruzioni, che potrà portare nuovi cambiamenti nel futuro e a importanti risultati economici ottenibili attraverso l' ottimizzazione dei processi.

Ma certo vecchio e nuovo devono oggi essere gli elementi in base ai quali affrontare l' analisi del nuovo ciclo delle costruzioni: vecchi e nuovi mercati residenziali, non residenziali, delle infrastrutture. Il mondo delle costruzioni sta vivendo in questo tempo una fase di doppia euforia: la forza della crescita contemporanea di vecchio e nuovo lascia pochi dubbi. L' incertezza del 1999 ha lasciato il campo al fatturato del 2000 che ha dato soddisfazione a tutti.

Ma come ci ha già insegnato lo scenario economico, i cicli hanno una loro durata e la competizione tornerà a farsi più dura: la crescita è legata a nuovi modelli di business, il modello della competizione è senza dubbio quello dell' aumento della produttività, dell' aumento della qualità e della riduzione dei costi, dell' investimento in conoscenza, ricerca, sviluppo. La chiave è quella di investire bene i risultati di questa fase ciclica favorevole per preparare i tempi più difficili.

*Tab.: 1.2 !INVESTIMENTI IN NUOVE COSTRUZIONI (prezzi correnti in milioni di euro)*

Anno	EDILIZIA			OPERE DEL GENIO CIVILE	TOTALE INVESTIMENTI IN NUOVE COSTRUZIONI
	residenziale	non residenziale privata	non residenziale pubblica		
1982	10.495,44	5.125,83	1.219,35	4.366,64	21.207,27
1983	12.707,42	5.258,05	1.430,59	4.951,27	24.347,33
1984	13.708,32	5.419,18	1.538,53	5.427,96	26.093,98
1985	13.952,60	5.922,21	1.696,56	5.943,90	27.515,27
1986	13.820,90	6.618,91	1.890,75	6.488,25	28.818,81
1987	13.721,23	6.810,00	2.015,21	6.791,92	29.338,37

1988	15.082,61	8.477,64	2.207,85	7.395,15	33.163,25
1989	16.577,75	9.708,87	2.489,32	8.172,93	36.948,88
1990	18.863,07	11.551,08	2.638,06	8.479,71	41.531,91
1991	20.622,64	12.724,98	2.812,62	9.076,21	45.236,46
1992	22.489,63	12.802,45	2.840,51	9.769,30	47.901,89
1993	22.948,76	12.162,56	2.590,03	8.097,53	45.798,88
1994	22.357,42	11.054,76	2.504,30	8.131,61	44.048,09
1995	22.190,09	12.112,46	2.705,72	8.330,45	45.338,72
1996	21.989,70	13.653,05	2.875,63	8.777,70	47.296,09
1997	20.755,89	14.127,16	3.062,59	9.690,80	47.636,44
1998	19.777,20	14.122,51	3.489,18	10.596,15	47.985,04
1999	20.500,24	14.607,98	3.789,24	11.485,48	50.382,95
2000	22.441,60	16.243,60	4.012,35	12.196,65	54.894,20
2001	25.101,87	17.522,35	4.269,03	13.065,33	59.958,58

*Tab.: 1.3. TOTALE INVESTIMENTI E VALORE DELLA PRODUZIONE  
(valori a prezzi correnti in milioni di euro).*

Anno	INVESTIMENTI			Manutenzione ordinaria	VALORE DELLA PRODUZIONE
	in nuove costruzioni	in manutenzione straordinaria	TOTALE		
1982	21.207,27	15.705,45	36.912,72	6.620,98	43.533,70
1983	24.347,33	17.932,42	42.279,74	7.593,47	49.873,21
1984	26.093,98	19.921,81	46.015,79	8.434,77	54.450,57
1985	27.515,27	22.437,47	49.952,74	9.477,50	59.430,24
1986	28.818,81	24.328,74	53.147,55	10.238,76	63.386,30
1987	29.338,37	25.421,56	54.759,93	10.697,89	65.457,81
1988	33.163,25	28.021,92	61.185,17	11.671,93	72.857,09
1989	36.948,88	30.291,75	67.240,62	12.552,48	79.793,11
1990	41.531,91	34.024,70	75.556,61	13.980,49	89.537,10
1991	45.236,46	37.483,93	82.720,39	15.380,60	98.100,99
1992	47.901,89	39.709,34	87.611,23	16.412,48	104.023,72
1993	45.798,88	39.330,26	85.129,14	16.340,70	101.469,84
1994	44.048,09	41.032,50	85.080,59	17.025,00	102.105,59
1995	45.338,72	43.526,99	88.865,71	17.853,40	106.719,10
1996	47.296,09	45.610,89	92.906,98	18.617,24	111.524,22
1997	47.636,44	47.963,35	95.599,79	19.577,85	115.177,64
1998	47.985,04	51.274,87	99.259,92	21.057,50	120.317,41
1999	50.382,95	55.412,73	105.795,68	22.531,98	128.327,66
2000	54.894,20	60.501,38	115.395,58	24.436,16	139.831,74
2001	59.958,58	64.059,76	124.018,34	26.097,08	150.115,43

Il mercato dell' edilizia residenziale di nuova costruzione, dopo aver rappresentato la principale novità positiva del mercato delle costruzioni nel 2000, nel 2001 crescerà ancora dell' 8,5%. E sarà la prima volta, dagli anni ' 70 che il mercato della nuova produzione residenziale, delle nuove abitazioni, trainerà l' intero mercato delle costruzioni.

Si stima che il giro d' affari toccherà i quasi i 25.310 milioni di euro, contro i 22.207 milioni del 2000.

Ma il dato più importante è che il totale generale della abitazioni ultimate ritornerà di un balzo a valori di 232.000 abitazioni, 34.000 abitazioni ultimate in più rispetto al 2000.

E va segnalato che ci troviamo di fronte ad una fase di mercato caratterizzata nel 2001 da una forte espansione, trainata da realizzazioni di media e grande dimensione, con edifici maggiori e abitazioni più piccole (dai 550 mc del 1993 ai 490 mc del 2001) che vede come protagonisti non tanto le famiglie quanto promotori immobiliari e imprese di costruzioni, frammentato e decentrato sul territorio, dove il ruolo dello Stato degli enti pubblici si fa sempre più marginale e dove emergono alcune aree di maggiore dinamicità economica e capacità attrattiva di una forza occupazionale nazionale e straniera: Bergamo, Brescia, Vicenza e Treviso. Realtà queste che in termini di prodotto residenziale paiono competere con entità maggiori come Milano, Roma, Napoli e Torino.

Le condizioni di accesso nel corso del 2001, con il rallentamento delle dinamiche inflazionistiche è andato addirittura migliorando rispetto al 2000, anche se le erogazioni di mutui sono state inferiori con 30.670 milioni di euro a quelle del 2000 (32.833 milioni di euro): una flessione del 6,5%.

Appare invece rilevante il fatto che ci si trovi in una situazione di forte crescita delle estinzioni, valutate in 20.518 milioni di euro, con un incremento del 52% rispetto al 2000. E' un tema questo di importante approfondimento e che vede una fetta sempre più ampia di popolazione (40-50 anni) liberarsi di una quota di debito annuo dovuta alla estinzione dei mutui. Questo significa da un lato maggiore ricchezza per le famiglie, dall' altro un processo di movimentazione del patrimonio residenziale esistente.

La compravendita di abitazioni nel 2001 toccherà le 955.000 abitazioni, pari a una valore superiore del 5% a quello del 2001. In termini economici si tratta di

un giro di affari di ca. 103.000 milioni di euro, che interessa con forme nuove per capillarità l' intero territorio nazionale (solo 4 province con valori negativi rispetto al 2000 sul numero delle compravendite 2001).

Si rafforza rispetto allo scorso anno il momento favorevole che nel 2000 e nel 2001 sta vivendo il comparto dell' edilizia non residenziale, momento favorevole che è da ascrivere a due fattori: i favorevoli ritorni della legge 133/99, e allo stesso la vera e propria rivoluzione che sta vivendo il processo di valorizzazione dei patrimoni immobiliari del nostro paese.

Gli effetti della legge 133/99 si sono visti dalla richiesta di concessioni a edificare di quell' anno, salite del 19% in termini di volumi e che si traducono in una crescita delle nuove costruzioni in termini di investimenti del +7,6% per il 2000 (superiore a quanto stimato lo scorso anno) e del +4,4% per il 2001. Mentre per il 2002 la crescita attesa è del 2%.

Vi è una previsione di caduta per il periodo 2003-2004, dovuta al ciclo naturale che segue fasi espansive degli investimenti così forti, anche se bisognerà misurare come questa dinamica potrà essere controbattuta dai nuovi incentivi fiscali messi in atto dal nuovo governo.

Va qui tenuto presente che tra il 1998 e il 2000 la compravendita di immobili non residenziale ha registrato incrementi in termini di valori costanti del 33,4%, derivanti dall' incremento del numero degli scambi più che dal valore degli immobili, con una forte accelerazione nel 1999 (crescita delle compravendite degli immobili destinate alle attività produttive e commerciali del 10% e degli immobili per uffici dell' 11,8%).

In questo contesto va inserito il grande fermento che interessa il patrimonio residenziale, ma soprattutto non residenziale italiano che vede da un lato la presenza sempre più solida dei Fondi Immobiliari (sono ormai dieci quelli operativi con un patrimonio gestito di ca. 2.600 milioni di euro), dall' altro processi di esternalizzazione e cartolarizzazione che hanno dato il via a una grande ridefinizione strategica degli operatori dell' offerta, nazionali e internazionali, che operano sul mercato italiano.

L' analisi della produzione fisica del settore nel 2001 ci aiuta a comprendere le dinamiche oggi in atto in questo mercato:

- è un mercato in forte crescita, che realizza 116 milioni di mc (contro i 96 milioni del residenziale), con un incremento del 16,8% rispetto al 2000;
- è un mercato del nord-est (34% dei nuovi volumi) e del nord-ovest (31%);
- è un mercato che vede il 23% della nuova produzione concentrato in quattro province: Milano, Brescia, Vicenza, Verona e Treviso;
- è un mercato trainato dal settore degli uffici (+28%) e dal settore industriale e artigianale (+20,5%);
- è un mercato nel quale aumentano e molto le volumetrie medie dei fabbricati;
- è un mercato dove è più debole il peso del finanziamento pubblico.

In linea con lo scenario economico la dinamica positiva del comparto non residenziale privato manterrà un trend positivo anche nel 2002 (+2,0%) per poi arrestarsi nel 2003, anno in cui dovrebbe invertirsi la fase di crescita.

Il mercato della manutenzione continua ad essere il principale mercato delle costruzioni: attraversa l' edilizia residenziale, quella non residenziale e le opere del genio civile. Nel 2001 secondo le stime del CRESME la manutenzione straordinaria rappresenterà un valore pari a 64.000 milioni di euro, contro i 60.000 milioni di euro delle nuove costruzioni, mentre la manutenzione ordinaria supererà i 25.000 milioni di euro.

Lo scenario dell' attività di manutenzione tende quindi ad evolversi verso una fase più matura all' interno della quale opereranno diversi soggetti più o meno organizzati: le imprese , più o meno piccole che realizzeranno i lavori, le grandi società di facilities management che organizzeranno lavori e servizi, le aziende speciali forniranno, attraverso la costruzioni di reti operativi, commodities, utilities e servizi.

In questo contesto grande dibattito si è sviluppato per la proroga solo semestrale della legge sulla detrazione fiscale delle spese per gli interventi di manutenzione straordinaria. Il nuovo governo ha operato in due direzioni nella sua proposta che dovrà essere discussa: sei mesi di tempo, ma allargamento anche ad attività non residenziali.

Il 2001 si è concluso con una spesa destinata alle opere pubbliche di 31.500 milioni di euro pari ad una crescita del 6,2% rispetto al 2000, che si riduce al 2,8% in valori costanti.

Nel 2000 la crescita rispetto al 1999 era stata più evidente (6,9% in valori correnti e 3,5% in valori costanti), e le prime stime per i prossimi anni parlano di un ulteriore contenimento della spesa. Ma non si parla di una inversione di tendenza, stando a quanto lasciano presagire le intenzioni del nuovo governo nonché i più recenti dati sugli appalti. Sempre che gli effetti dell' 11 settembre scorso non stravolgano tutte le regole del mercato. Tutti gli enti dell' amministrazione pubblica in senso stretto registrano una dinamica positiva rispetto al 2000, in particolar modo l' Anas e lo Stato si sono caratterizzate per una attività molto intensa. A conferma vengono i dati sugli appalti, dai quali emerge il consistente impegno delle amministrazioni centrali per la riqualificazione e gestione degli impianti negli edifici delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (825 milioni di euro), nonché i recentissimi bandi per la costruzione, l' ammodernamento e l' acquisto di immobili destinati a caserme ed alloggi di servizio, e di immobili destinati ad uffici del Ministero dell' Economia e delle Finanze, per una spesa complessiva di 870 milioni di euro.

Nel 2001 il comparto del non residenziale aumenterà con un ritmo del 5,8%, sostenuto dalla spesa dello Stato, dei comuni, delle province e delle aziende sanitarie locali e ospedaliere. La crescita del comparto sarà più contenuta nei prossimi anni, fino ad arrivare ad una contrazione dello 0,5% in valori costanti nei due anni 2004 e 2005.

Nel settore del genio civile verranno spesi 22.500 milioni di euro, che rispetto ai 21.200 del 2000 rappresentano una crescita del 6,4% in valori correnti. Anche tale comparto nel breve-medio termine tenderà a stabilizzarsi su livelli di spesa più contenuti, senza però registrare un valore negativo. In particolare sarà proprio la nuova costruzione a sostenere il settore del genio civile, in base a quanto consente di ipotizzare l' orientamento manifestato dai programmi del nuovo Governo.

## **1.5 L'ANDAMENTO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI NEL 2003**

Le più recenti stime degli istituti di ricerca sull'andamento dell'economia mondiale evidenziano segnali di miglioramento del quadro economico internazionale.

Gli Stati Uniti sembrano avviarsi verso una nuova fase di sviluppo ed il Giappone inizia a mostrare i primi segni di ripresa dopo una lunga fase di recessione.

L'Europa si trova, invece, in una fase di stagnazione.

In Italia, come nel resto dell'Europa, la ripresa stenta a manifestarsi. Nello scenario di debolezza dell'economia italiana, gli investimenti in costruzioni si confermano, nel 2003, una delle componenti più dinamiche del PIL.

Per il settore delle costruzioni il 2003 rappresenta il quinto anno di crescita. Secondo stime Ance lo sviluppo degli investimenti per l' anno in corso sarà dell' 1,6% in termini reali, un dato ancora positivo, anche se in rallentamento rispetto al risultato del 2002 (+2,3%).A partire dal 1999 la crescita degli investimenti in costruzioni è risultata nettamente superiore a quella del PIL e anche gli occupati nel settore sono aumentati sensibilmente.

*Tab.: 1.4 INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI E PIL:*

*Elaborazione Ance su Conti economici nazionali SEC 95*

Variazione % in quantità rispetto all' anno precedente		
	Investimenti in costruzioni	PIL
1999	+2,6	+1,7
2000	+5,9	+3,1
2001	+3,7	+1,8
2002	+2,3	+0,4
2003	+1,6	+0,6

Negli ultimi 5 anni il tasso di sviluppo dell' occupazione nel settore è stato doppio rispetto a quanto verificato per l' intero sistema economico. Tra i primi nove mesi del 1998 e l' analogo periodo del 2003 gli occupati nelle costruzioni

sono cresciuti del 17,9% contro uno sviluppo complessivo dell' occupazione pari all' 8,1%.

Nello stesso periodo l' industria in senso stretto ha fatto registrare una sostanziale stazionarietà dei livelli occupazionali (+0,5%), contro una crescita dell' 8,2% del commercio, del 13,2% dei servizi e a fronte di una flessione dell' 11,7% dell' agricoltura.

A questa elevata capacità di assorbimento di manodopera si associa un altro importante fattore: il rafforzamento del processo di strutturazione delle imprese.

La crescita occupazionale registrata nel 2002 (+2,4%) è stata infatti determinata dall' aumento del 4,2% del personale dipendente mentre i lavoratori autonomi sono diminuiti dello 0,5%.

Un fenomeno che si evidenzia anche nei primi 9 mesi del 2003 con un aumento, rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, del 7,0% dei dipendenti a fronte di una sostanziale stabilità degli indipendenti (0,5%). Si tratta di dati importanti che hanno una valenza non solo congiunturale: lo sviluppo del personale dipendente e il contestuale calo degli autonomi sono sintomi dell' avvio di un processo di strutturazione del tessuto imprenditoriale delle costruzioni che va sostenuto e rafforzato.

La crescita degli investimenti in costruzioni nel 2003 (+1,6%) è il risultato di dinamiche territoriali diversificate. Le indicazioni fornite dall' indagine rapida condotta dall'Ance presso le imprese di costruzioni nel mese di settembre 2003, delineano una crescita superiore alla media nazionale nel Nord Ovest e nel Centro (+3,5%), un contenuto incremento nel Nord Est (+0,5%) e una lieve flessione nel Mezzogiorno (-0,2%).

La crescita dell' attività del settore nel 2003 (+1,6% rispetto al 2002) deriva dai risultati positivi registrati in tutti i comparti di attività anche se con intensità di crescita diverse che si esprimono con una dinamica positiva nell' edilizia residenziale (+1,9%), un lieve aumento dei fabbricati non residenziali destinati alle attività economiche (+0,5%) e uno sviluppo delle opere pubbliche (+2,5%).

La vivacità del mercato immobiliare ha avuto riflessi positivi sia sulla produzione di nuove abitazioni che sulla riqualificazione del patrimonio esistente. L'esigenza di collocare i propri prodotti in un contesto di congiuntura

ancora favorevole del mercato immobiliare ha convinto le imprese ad accelerare la realizzazione dei loro interventi di nuova edilizia abitativa mentre l'elevato livello di compravendita di immobili usati ha alimentato il recupero abitativo, non solo limitato agli interventi di manutenzione ordinaria.

Secondo le valutazioni delle imprese associate all' Ance, nel 2003 risulta ancora vigorosa la domanda delle famiglie sia per l' acquisto della casa di proprietà, sia per l' investimento a reddito, sia per la riqualificazione del patrimonio abitativo. L' indagine rapida Ance evidenzia, inoltre, una crescita della domanda espressa dagli investitori istituzionali verso le attività di recupero mentre per gli stessi sembra prospettarsi una riduzione della domanda di nuovi alloggi.

Viene, inoltre, confermato il disimpegno della pubblica amministrazione e degli enti previdenziali pubblici nei comparti degli investimenti sia in nuovi alloggi sia nelle attività di riqualificazione del patrimonio abitativo di loro proprietà. Gli investimenti in nuove abitazioni sono aumentati nel 2003 del 2,4% (2,0% nel 2002).

Mentre gli investimenti in interventi di ristrutturazione abitativa sono cresciuti nel 2003 dell' 1,5% in quantità (+3,0% nel 2002).

### **1.5.1 L'edilizia residenziale**

Gli investimenti in abitazioni, pari secondo l'Ance a 61.213 milioni di euro, crescono, nel 2003, nella misura del 4,8% in valore e dell'1,9% in termini reali. La vivacità del mercato immobiliare ha avuto riflessi positivi sia sulla produzione di nuove abitazioni che sulla riqualificazione del patrimonio esistente. L'esigenza di collocare i propri prodotti in un contesto di congiuntura ancora favorevole del mercato immobiliare ha convinto le imprese ad accelerare la realizzazione dei loro interventi di nuova edilizia abitativa mentre l'elevato livello di compravendita di immobili usati ha alimentato il recupero abitativo, non solo limitato agli interventi di manutenzione ordinaria. Sui livelli di attività associabili alle iniziative di riqualificazione del patrimonio esistente hanno influito positivamente le agevolazioni, sotto forma di detrazioni fiscali, per l'acquisto da parte delle famiglie delle abitazioni realizzate nei fabbricati ristrutturati dalle imprese edili.

Dalle indicazioni che emergono dall'indagine rapida presso le imprese associate condotta dall'Ance nello scorso mese di settembre risulta che la produzione di edilizia abitativa nel 2003 sarebbe maggiormente cresciuta nel Nord Ovest (+4% circa) e nel Centro (+4,5% circa), grazie al positivo andamento sia della nuova edilizia (+4% circa sia nel Nord Ovest che nel Centro) che delle attività di riqualificazione del patrimonio abitativo esistente (+4% circa nel nord Ovest e +5% circa nel Centro). Più contenuta risulterebbe la tendenza alla crescita nel Nord Est (+1% circa) imputabile ad un incremento di circa il 2% della nuova produzione abitativa e ad una sostanziale stazionarietà delle attività di riqualificazione, mentre nel Mezzogiorno si assiste ad una flessione di circa 1,5 punti percentuali dei livelli complessivi degli investimenti in edilizia abitativa, come effetto di una contrazione delle attività di riqualificazione del patrimonio esistente (-3% circa) solo parzialmente compensata dalla crescita della produzione di nuovi alloggi (+0,5%).

Sempre secondo le valutazioni delle imprese associate all'Ance, ancora vigorosa risulta nel 2003 la domanda delle famiglie sia per l' acquisto della casa di proprietà, sia per l' investimento a reddito sia per la riqualificazione del patrimonio abitativo: il saldo dei giudizi fra imprese che giudicano la domanda abitativa in aumento e quelle che effettuano valutazioni negative vede una netta prevalenza delle indicazioni più favorevoli. In particolare, per quanto concerne l'evoluzione nel corso del 2003 della domanda delle famiglie per l'acquisto della casa di proprietà il 45% delle imprese esprime valutazioni positive, il 46% propende per ipotesi di stazionarietà e solo il 9% la giudica in flessione. Per quanto concerne la domanda delle famiglie di acquisto per investimento il 38% la giudica in aumento, il 47% stazionaria e il 15% in diminuzione. La domanda delle famiglie per interventi di recupero abitativo nel 2003 è valutata in aumento dal 44% delle imprese, stazionaria dal 46% e in diminuzione dal 10%.

Va rilevato, comunque, che, pur evidenziandosi ancora nel 2003 attese complessivamente positive circa l'incremento della domanda abitativa espressa dalle famiglie, l'espressione quantitativa con la quale vengono sintetizzate tali aspettative (saldo fra giudizi positivi e negativi) risulta inferiore a quella già rilevata per l'anno 2002.

Inoltre, rispetto alla indagine condotta con riferimento all'anno 2002, dalla quale si evinceva l'interesse degli investitori istituzionali privati sia all'acquisto che al recupero dei loro patrimoni, per il 2003 si conferma una evoluzione positiva della domanda di tali soggetti solo per le attività di recupero mentre si prospetta una flessione della domanda di nuovi alloggi. Viene inoltre confermato il disimpegno della Pubblica Amministrazione e degli enti previdenziali pubblici nei confronti degli investimenti sia in nuovi alloggi sia nelle attività di riqualificazione del patrimonio abitativo di loro proprietà.

**INDAGINE RAPIDA: GIUDIZI DELLE IMPRESE ASSOCIATE ANCE SULL'EVOLUZIONE NEL CORSO DEL 2003 DELLA DOMANDA DI COSTRUZIONI DELLE PRINCIPALI CATEGORIE DI COMMITTENZA (valori in percentuale)**

	In aumento	Stazionario	In diminuzione	Saldo
	(a)	(b)	(c)	(a) - (c)
<b>Domanda di nuove abitazioni:</b>				
- famiglie per acquisto casa di proprietà	45	46	9	36
- famiglie per investimento	38	47	15	23
- imprese e istituzioni private	7	66	27	-20
- enti previdenziali pubblici	2	64	34	-32
- amministrazione pubblica	10	56	34	-24
<b>Domanda di recupero edilizio:</b>				
- famiglie (singole e in condominio)	44	46	10	34
- imprese e istituzioni private	22	60	18	4
- enti previdenziali pubblici	4	61	25	-11
- amministrazione pubblica	17	65	18	-1

Fonte: Ance – Indagine rapida – settembre 2003

Conseguentemente alla dinamica del mercato immobiliare i mutui destinati a finanziare l'acquisto e la costruzione di abitazioni sono fortemente cresciuti. Secondo i dati della Banca d' Italia i mutui erogati per l' acquisto di abitazioni sono passati dai 29,2 miliardi di euro del 2001 ai 36,9 miliardi dello scorso anno (+26,4%). Nel primo trimestre del 2003 si assiste ad un incremento valutato nel 17,1% nel confronto con lo stesso periodo del 2002. I mutui erogati per investimenti in abitazioni, accresciuti dai 15,1 miliardi di euro del 2001 ai 16,3 miliardi di euro del 2002 (+8,1%), subiscono un' ulteriore accelerazione nel primo trimestre del 2003 (+12,8% rispetto allo stesso periodo del 2002).

**MUTUI EROGATI PER INVESTIMENTI E ACQUISTI DI ABITAZIONI**  
(milioni di euro)

	2000	2001	2002	1° Trim. 2003	Var. % su analogo periodo dell'anno precedente		
					2001	2002	1°Trim.2003
<b>ABITAZIONI</b>							
- Investimenti	13.684	15.084	16.301	3.869	10,2	8,1	12,8
- Acquisti	29.012	29.156	36.866	8.694	0,5	26,4	17,1

Elaborazione Ance su dati Banca d'Italia

Gli investimenti in nuove abitazioni risultano nel 2003, secondo l'Ance, pari a 29.311 milioni di euro con incrementi del 5,2% in valore e dell'2,4% in quantità.

I livelli produttivi della nuova edificazione residenziale risultano nel 2003 superiori di circa il 15% alle quantità realizzate nel 1999 quale sintesi di incrementi del 6,2% nel 2000, del 3,6% nel 2001, del 2,0% nel 2002 e del 2,4% del 2003.

A partire dal 1999, dopo aver realizzato flessioni negli anni precedenti, il volume delle iniziative di edilizia residenziale messe in cantiere è risultato in continua crescita: +18,8% nel 1999, +0,3% nel 2000, + 3,2% nel 2001, + 2,5% nei primi nove mesi del 2002.

**VOLUME DEI FABBRICATI RESIDENZIALI  
PER I QUALI E' STATA RILASCIATA LA  
CONCESSIONE AD EDIFICARE**

Periodi	Numeri indici (base 1995=100)	Var. % su stesso periodo anno precedente
<b>1995</b>	<b>100,0</b>	<b>-3,6</b>
<b>1996</b>	<b>94,5</b>	<b>-5,5</b>
<b>1997</b>	<b>85,6</b>	<b>-9,5</b>
<b>1998</b>	<b>83,6</b>	<b>-2,3</b>
<b>1999</b>	<b>99,3</b>	<b>18,8</b>
<b>2000</b>	<b>99,6</b>	<b>0,3</b>
I trim. 01	99,8	3,2
II trim. 01	105,1	5,3
III trim. 01	102,2	6,3
IV trim. 01	104,2	-1,4
<b>Anno 2001</b>	<b>102,8</b>	<b>3,2</b>
I trim. 02	104,7	4,9
II trim. 02	106,3	1,1
III trim. 02	103,7	1,5

*Elaborazione Ance su dati Istat*

Gli investimenti effettuati per la riqualificazione del patrimonio abitativo esistente sono ammontati nel 2003 a 31.902 milioni di euro. Rispetto all'anno precedente essi fanno rilevare incrementi del 4,3% in termini monetari e dell'1,5% in quantità.

L'incremento quantitativo risulta come sintesi di una evoluzione positiva delle attività di recupero abitativo nell'Italia Settentrionale (circa +2 punti percentuali), ove al deciso aumento verificato nel Nord Ovest (+4 punti percentuali circa) fanno riscontro livelli produttivi stazionari nel Nord Est, di un consistente sviluppo verificato nell'Italia Centrale (+5% circa) e di una flessione di circa tre punti percentuali nel Mezzogiorno.

La accentuata dinamica del mercato abitativo ha contribuito con gli alti livelli di compravendite di immobili usati a sostenere i livelli produttivi della riqualificazione abitativa mentre un contributo ancora modesto sembra provenire dalle attività di recupero edilizio connesse ai programmi urbani complessi a causa della modesta presenza in tali iniziative di interventi su immobili residenziali a causa delle problematiche (frazionamento della proprietà, esigenza di investimenti onerosi per la sistemazione delle famiglie in alloggi parcheggio, necessità di incentivi fiscali e finanziari, ecc.) che spesso ne precludono la fattibilità.

Modesto il contributo proveniente dalle iniziative attivate nel corso dell'anno con il ricorso alle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni di immobili abitativi (36%) da parte delle famiglie. La proroga al 31-12-2003 della scadenza di tale regime agevolativo, precedentemente fissata per il 30 settembre del 2003, essendo intervenuta in extremis, ha causato una minore operatività di tale strumento per gli interventi da avviarsi nell'anno: infatti l'agevolazione può concretizzarsi solo ad avvenuto pagamento dei lavori e, quindi, ad opere concluse. Il numero delle comunicazioni di richiesta di agevolazioni da parte dei contribuenti per spese per ristrutturazioni edilizie da sostenere evidenziano, per il periodo gennaio-agosto 2003, una flessione tendenziale del 14%.

Nell'attività di riqualificazione del patrimonio abitativo risulta impegnato un rilevante numero di imprese: circa il 42% delle imprese oggetto dell'indagine rapida del settembre scorso ha effettuato o ha in corso interventi di ristrutturazione di immobili abitativi per conto di famiglie che si sono avvalse delle detrazioni fiscali (36%). L'80% ritiene che lo strumento agevolativo (36%) ha consentito di incrementare il proprio volume di affari (il 28% in misura considerevole e il 52% in misura modesta).

Positivi risultano gli effetti sul mercato della riqualificazione abitativa provenienti dall'estensione delle agevolazioni fiscali all'acquisto da parte delle famiglie di abitazioni realizzate nei fabbricati ristrutturati e venduti dalle imprese edili: il 12% delle imprese oggetto di indagine ha dichiarato di essere presente sul mercato con interventi di ristrutturazione di fabbricati abitativi per la vendita di alloggi (il numero medio di interventi per impresa risulta essere

pari a tre); di queste il 42,5% ha effettuato interventi di ristrutturazione per la vendita di alloggi a clienti che si sono avvalsi delle agevolazioni all'acquisto.

In sintesi il 5% delle imprese che hanno partecipato all'indagine rapida ha realizzato interventi di ristrutturazione di interi fabbricati per la vendita a famiglie che si sono avvalse delle agevolazioni fiscali.

In merito al provvedimento di estensione dei benefici fiscali agli acquirenti di immobili abitativi ristrutturati il 54% delle imprese intervistate ritiene che tale strumento costituisce un importante fattore di sviluppo per il mercato della riqualificazione urbana, secondo il 38% l'impatto sul mercato sarà positivo ma modesto mentre solo l'8% lo ritiene ininfluenza.

### **1.5.2 Modesta crescita dell' edilizia non residenziale privata**

Secondo le valutazioni dell'Ance, gli investimenti in fabbricati non residenziali e in opere del genio civile sono ammontati nel 2003 a 50.978 milioni di euro, presentando incrementi del 4,1% in valore e dell'1,3% in quantità.

Gli investimenti in fabbricati non residenziali destinati ad attività economiche sono ammontati nel 2003 a 31.142 milioni di euro. Rispetto all'anno precedente si evidenziano incrementi del 3,3% in valore e dello 0,5% in quantità.

Secondo le indicazioni provenienti dall'indagine rapida Ance di settembre la produzione di fabbricati destinati ad attività economiche è cresciuta di circa il 3% nell'Italia Centrale, mentre risulterebbe stazionaria nell'Italia Settentrionale, ove appare ancora vitale nel Nord Ovest e in lieve flessione nel Nord Est, e nel Mezzogiorno.

La modesta crescita degli investimenti in immobili strumentali sconta l'effetto negativo del rallentamento dell'economia e dell'anticipazione di alcuni programmi di investimento per usufruire delle agevolazioni della Tremonti bis operative nell'anno 2002.

I giudizi delle imprese associate sull'evoluzione che la domanda di fabbricati strumentali presenta nel corso del 2003 risultano dalla rilevazione di settembre meno ottimistici di quelli già rilasciati dalle imprese nello scorso mese di marzo. Il saldo dei giudizi, espressione sintetica della valutazioni imprenditoriali, risulta negativo per la domanda espressa dal settore industriale, anche se con valori modesti (-4). In forte flessione risulta la domanda

proveniente dal settore agricolo e dal settore del credito mentre una poco rilevante prevalenza di giudizi positivi proviene dal settore del commercio (+1), dal settore dei servizi (+2) e dal settore alberghiero (+4).

<b>INDAGINE RAPIDA: GIUDIZI DELLE IMPRESE ASSOCIATE SULL'EVOLUZIONE NEL CORSO DEL 2003 DELLA DOMANDA DI COSTRUZIONI DELLE PRINCIPALI CATEGORIE DI COMMITTENZA (valori in percentuale)</b>				
	In aumento (a)	Stazionario (b)	In diminuzione (c)	Saldo (a) - (c)
<b>Domanda di fabbricati per attività economiche:</b>				
- settore agricolo	12	57	31	-19
- settore industriale	25	46	29	-4
- settore del commercio	22	57	21	1
- settore alberghiero	24	56	20	4
- settore del credito	11	59	30	-19
- settore dei servizi	22	60	18	4

*Fonte: Ance - Indagine rapida - settembre 2003*

Ancora nel primo trimestre dell'anno il mercato immobiliare e l'attività costruttiva di immobili non residenziali risultano in crescita: i mutui erogati per il finanziamento degli investimenti in immobili non abitativi, passati dai 15,0 miliardi di euro del 2001 ai 15,8 miliardi di euro del 2002 (+5,3%), registrano nel primo trimestre del 2003 un più contenuto incremento valutato nella misura del 4,7% nei confronti dello stesso periodo dell'anno precedente. I mutui erogati per l'acquisto di immobili non abitativi, dopo aver registrato uno sviluppo del 17,3% nello scorso anno, evidenziano una ulteriore crescita del 10,3% nei primi tre mesi del 2003.

<b>INDAGINE RAPIDA: GIUDIZI DELLE IMPRESE ASSOCIATE SULL'EVOLUZIONE NEL CORSO DEL 2003 DELLA DOMANDA DI COSTRUZIONI DELLE PRINCIPALI CATEGORIE DI COMMITTENZA (valori in percentuale)</b>				
	In aumento (a)	Stazionario (b)	In diminuzione (c)	Saldo (a) - (c)
<b>Domanda di opere pubbliche:</b>				
- amministrazioni centrali	23	55	22	1
- amministrazioni locali	35	47	18	17
- aziende pubbliche	19	62	19	0
- società concessionarie di servizi pubblici	20	60	20	0

*Fonte: Ance - Indagine rapida - settembre 2003*

### **1.5.3 Trend positivo per gli investimenti in opere pubbliche**

Le opere pubbliche risultano il più dinamico dei comparti produttivi delle costruzioni: gli investimenti in opere pubbliche sono ammontati nel 2003 a 19.836 milioni di euro.

Nei confronti del 2002 tali impieghi risultano accresciuti del 5,4% in valore e del 2,5% in quantità. La tendenza alla crescita dei livelli produttivi si riscontra in tutte le grandi ripartizioni geografiche: secondo le indicazioni provenienti dall'indagine di settembre presso gli associati, gli investimenti in opere pubbliche sarebbero aumentati in quantità del 3% circa nel Nord Ovest e nel Centro, del 2% circa nel Nord Est e dell'1,5% nel Mezzogiorno.

Secondo l'indagine rapida Ance anche per il 2003 i livelli produttivi del comparto delle opere pubbliche sono assicurati dalla domanda delle amministrazioni locali: 35 imprese su 100 rilevano tendenze di crescita di tale domanda, solo in parte contraddette da 18 imprese che ne verificano flessione. Il saldo dei giudizi risulta positivo e pari a +17. La domanda espressa nel 2003 dalle amministrazioni centrali, dalle aziende pubbliche e dalle società concessionarie di pubblici servizi risulta stazionaria.

Il valore delle gare bandite per opere pubbliche, dopo aver registrato flessioni dell' 11,2% nel 1999 e del 2% nel 2000, registra incrementi del 7,8% nel 2001, del 21,1% nel 2002 e del 71,9% nei primi otto mesi del 2003.

L' incremento dei livelli produttivi registrati nel comparto delle opere pubbliche è da attribuirsi all' incremento di risorse stanziato in bilancio dello Stato per le infrastrutture alla fine degli anni ' 90 e trasferite in gran parte ad enti decentrati di spesa.

Gli effetti economici si manifestano sul mercato con una notevole distanza temporale rispetto allo stanziamento iniziale. A questo si aggiunge una maggiore attenzione da parte delle pubbliche amministrazioni ad attivare le risorse disponibili. Si registra, inoltre, un trend crescente dei volumi di spesa degli investimenti infrastrutturali di Anas e Ferrovie dello Stato.

## 1.6 PREVISIONI 2004: DUE SCENARI DI SVILUPPO

Le previsioni per l' anno 2004 effettuate dall' Ance (Associazione nazionale costruttori edili) sull' andamento degli investimenti in costruzioni hanno preso a riferimento sia le valutazioni delle imprese associate sulle tendenze della domanda proveniente dalle varie tipologie di committenza sia l' effetto che su tali tendenze possono essere determinate nel breve periodo da modifiche del quadro di riferimento settoriale e in particolare delle variabili fiscali, alle quali il settore risulta particolarmente sensibile.

L' analisi del disegno di legge finanziaria per l' anno 2004 sembra escludere la possibilità di impatti di provvedimenti di carattere innovativo sui livelli produttivi del prossimo anno. La proroga a tutto il 31-12-2004 delle agevolazioni fiscali previste per le famiglie in relazione agli interventi di riqualificazione di immobili abitativi già posseduti o per l' acquisto di alloggi facenti parte di fabbricati interamente ristrutturati dalle imprese di costruzioni conferma uno scenario ormai consolidato in quanto già operativo a partire dal 1998 per quanto concerne la riqualificazione del patrimonio abitativo delle famiglie e dal 2002 per quanto concerne l' acquisto di alloggi ristrutturati.

<b>INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI PREVISIONI ANCE PER IL 2004</b>		
	<b>Scenario con IVA al 20% (**)</b>	<b>Scenario con IVA al 10% (<sup>co</sup>)</b>
<b>COSTRUZIONI</b>	<b>0,9</b>	<b>1,5</b>
.abitazioni	-0,1	1,0
- nuove	0,0	0,0
- riqualificazione	-0,1	2,0
.altre costruzioni	2,0	2,0
- fabbricati non residenziali	1,0	1,0
- opere pubbliche	3,5	3,5

(\*\*) Previsione Ance che tiene conto dell'aumento dell'aliquota IVA sulle ristrutturazioni degli immobili abitativi dal 10% al 20% a meno di modifiche alla Direttiva 77/388/CEE sull'applicazione delle aliquote ridotte.  
(<sup>co</sup>) Previsione Ance nell'ipotesi in cui venga mantenuta l'IVA al 10% sulle ristrutturazioni degli immobili abitativi

Una variabile di rilievo che può intervenire a modificare la propensione agli interventi di riqualificazione del patrimonio abitativo è rappresentata dal ripristino dell' aliquota IVA al 20% sulle manutenzioni degli immobili abitativi che, per il periodo 2000-2003, hanno goduto dall' aliquota agevolata del 10%.

Per questo motivo vengono rappresentati per il 2004 due stime previsionali; la prima valuta l'evoluzione degli investimenti del settore con il ripristino dell'aliquota IVA al 20% sulle manutenzioni straordinarie; l'altra ipotizza il mantenimento dell'aliquota agevolata al 10%.

Secondo l'Ance, gli investimenti in costruzioni dello scenario di ripristino dell'IVA al 20% sulle manutenzioni straordinarie ammontano nel 2004 a 115.414 milioni di euro, presentando un incremento in valore pari al 2,9% che depurato dalla dinamica inflattiva, ipotizzata del 2,0%, sottintende un incremento in termini quantitativi dello 0,9%.

Nell'ipotesi di mantenimento dell'IVA agevolata gli investimenti in costruzioni dovrebbero ammontare a 116.113 milioni di euro: la variazione monetaria rispetto all'anno precedente risulterebbe pari al 3,5% e quella quantitativa all'1,5%.

Ad eccezione del CRESME che prevede anche per il 2004 una flessione quantitativa degli investimenti in costruzioni (-1,7%), gli altri centri di analisi economica forniscono valutazioni positive comprese tra lo 0,7% di Prometeia e 3,3% dell'OCSE.

### **1.6.1 L'intensità della crescita della riqualificazione abitativa dipende dall'IVA**

La proroga al 31/12/2004 delle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie consentirà il mantenimento dei livelli di attività del 2003; l'eventuale conferma dell'IVA agevolata produrrebbe invece una ulteriore crescita del 2% degli investimenti in riqualificazione abitativa (+1,5% nel 2003).

### **1.6.2 Edilizia non residenziale in leggera crescita**

Per quanto riguarda i fabbricati non residenziali privati si stima per il 2004 una crescita dell'1,0% in relazione alle previsioni di ripresa dell'economia.

### **1.6.3 Prosegue il trend positivo delle opere pubbliche**

Il comparto delle opere pubbliche è quello che presenta per il 2004 una tendenza più chiara e delineata dalle valutazioni generalmente positive degli associati relativamente all'evoluzione della domanda espressa dalle diverse

categorie di committenza. Per il 2004 è prevista una crescita del 3,5% in quantità.

#### **1.6.4 Mercato immobiliare: domanda ancora elevata ma più selettiva**

Il mercato immobiliare abitativo continua ad essere caratterizzato da una elevata domanda che però sta diventando sempre più selettiva. Secondo Nomisma il mercato degli immobili abitativi ha registrato, nel confronto tra le quotazioni rilevate a maggio 2002 e maggio 2003 nelle grandi aree urbane, un incremento medio dei prezzi del 9,8% in valori correnti.

A livello nazionale Scenari Immobiliari stima un aumento dei prezzi medi delle abitazioni nel 2003 del 7,2%, mentre per il 2004 è atteso un incremento inferiore valutato intorno al 4,5%. Nonostante il notevole incremento dei prezzi e il moderato aumento del reddito medio disponibile delle famiglie, il numero delle compravendite delle abitazioni evidenzia, a livello nazionale, ancora nel 2003 tendenze di crescita, quantificate da Nomisma nell' 1,6% rispetto all' anno precedente e da Scenari Immobiliari con percentuali comprese fra il 3 ed il 6%. Secondo tale ultima fonte, il livello delle abitazioni compravendute dovrebbe flettere nel corso del 2004.

A contenere l' accentuarsi del divario tra condizioni di offerta e capacità economica delle famiglie e in genere della domanda che si rivolge al mercato abitativo ha contribuito un' ulteriore riduzione del costo dei mutui.

In questi anni il basso costo dei mutui, il buon rendimento degli investimenti in immobili e la diminuzione del rendimento degli investimenti finanziari, hanno sostenuto la domanda immobiliare. La ripresa dell'interesse per il bene casa ha determinato però alcune tensioni, evidenziando una rigidità del mercato immobiliare nell'incontro tra domanda e offerta, tensioni che si sono soprattutto manifestate in un aumento dei prezzi delle abitazioni, sia per quanto riguarda le compravendite, sia per il mercato degli affitti.

Una delle cause che ha contribuito all' aumento dei prezzi è da ricercare nella carenza di abitazioni che ha determinato una domanda superiore all' offerta di abitazioni.

In questo contesto il rischio è che si innesti una spirale di crescita dei prezzi alla quale non fanno riscontro effetti positivi per l' economia, senza formazione

di valore aggiunto industriale. Vi è in altri termini il rischio che aumenti la velocità di transazione dei beni immobili ma rimanga insufficiente lo stock del patrimonio abitativo e terziario, questo anche perché l'offerta, nel mercato delle costruzioni, non può rispondere in modo immediato alla domanda che aumenta, considerati i tempi che occorrono per la progettazione e la realizzazione di edifici. Occorre, inoltre, osservare che, in prospettiva, i "tempi di risposta" delle imprese saranno condizionati anche dal progressivo ridimensionamento della consistenza delle aree edificabili e degli immobili da recuperare in genere.

### **1.6.5. Necessità di abitazioni in affitto**

Sul fronte del mercato dell'affitto sta emergendo con sempre più evidenza una forte pressione della domanda delle famiglie con basso reddito che cozza con la esigua disponibilità di abitazioni di edilizia residenziale pubblica.

Le assegnazioni di alloggi sociali coprono appena l' 8% delle domande di assegnazione di alloggi. L' offerta di edilizia residenziale pubblica riesce, pertanto, a soddisfare meno di un decimo della domanda.

Un efficiente mercato dell' affitto continua ad essere una condizione necessaria per migliorare le condizioni economiche e sociali delle famiglie, in particolare di quelle meno abbienti. E' necessario prevedere interventi mirati, anche con il sostegno di risorse pubbliche.

L'intervento pubblico deve sempre più coordinarsi con l'intervento privato, esigenza che deriva dalla necessità di mettere a frutto il più possibile le risorse scarse da investire per raggiungere al meglio gli obiettivi propri dell'edilizia pubblica. Per questo, tali interventi non possono prescindere dal confronto con il mercato e dalla necessità di offrire risposte articolate e complementari tra loro.

### **1.6.6. Manovra di finanza pubblica per il 2004: pesante riduzione degli stanziamenti per le infrastrutture**

La manovra di finanza pubblica per il 2004 determinerà, per le risorse destinate alle infrastrutture, una significativa contrazione rispetto al 2003, pari

al 13,3% in termini reali. A fronte di tale riduzione il decreto di legge della finanziaria 2004 prevede una rilevante assegnazione di risorse per gli anni 2005 e 2006. Resta quindi da chiarire come si compenserà la contrazione del 2004 al fine di evitare l' interruzione del trend di crescita degli investimenti in infrastrutture che si è registrato in questi ultimi anni.

Tale importante riduzione è quasi interamente spiegabile dalle contrazioni negli stanziamenti destinati all'Anas, alle ferrovie dello Stato e alle aree sottoutilizzate del Paese.

Il disegno di legge finanziaria, nel quantificare l' apporto al capitale sociale dell' Anas, dispone una riduzione di 500 milioni di euro (970 miliardi di lire), rispetto a quanto previsto dal bilancio pluriennale dello scorso anno.

Inoltre, rispetto a quanto concesso all'Anas nell' esercizio 2003, la riduzione ammonta a circa 790 milioni di euro (1.530 miliardi di lire).

La contrazione di fondi avviene in un'operazione di rimodulazione dal 2004 al 2006 che trasferisce al futuro quanto sottratto alla disponibilità del prossimo anno.

Si ricorda, inoltre, che l' articolo 76 della legge Finanziaria 2003 attribuisce all' Anas, in conto aumento di capitale, la rete stradale nazionale, al fine di accrescere la capacità dell' Ente di ricorrere a capitali di credito sui mercati finanziari. A distanza di un anno dal provvedimento, non è ancora stata quantificata l'entità di tale manovra contabile sulle disponibilità dell'Ente.

In merito alla riduzione operata negli stanziamenti per le Ferrovie dello Stato (-1.000 milioni nel 2004), ai fini della presente analisi si è stimata una equivalente disponibilità di risorse per l'Alta Velocità ferroviaria, garantita dall'intervento di Infrastrutture Spa (ISPA), che, ai sensi dell'articolo 75 della Legge Finanziaria dello scorso anno, ha come obiettivo prioritario proprio il finanziamento di tali opere.

Per la quantificazione delle risorse attivabili con l' accensione di mutui, per i quali vengono stanziati limiti d' impegno pluriennali, si è ipotizzata un' utilizzazione delle risorse in quattro anni, al termine dei quali lo stanziamento in bilancio non viene più considerato.

Tale metodologia di calcolo è omogenea con gli esercizi passati e quindi neutra rispetto a ipotesi alternative sull'utilizzo delle risorse.

Il calcolo delle risorse per il 2004, quindi, è pari a 13.967 milioni di euro (pari a 33.800 miliardi di lire), rispetto ai 17.462 milioni di euro (27.000 miliardi di lire) del 2003.

Per gli anni successivi è prevista una rimodulazione di risorse (-1.500 milioni di euro nel 2005 e -4.500 nel 2006) a vantaggio dell'esercizio 2007 (+7.000 milioni di euro).

Tale rimodulazione annulla, peraltro, il rifinanziamento per l'anno 2006 (+6.500 milioni di euro).

Per quanto riguarda i finanziamenti a favore delle aree sottoutilizzate, come già anticipato nella Legge Finanziaria dello scorso anno, si è verificata una forte riduzione negli stanziamenti per effetto dell'esaurimento degli effetti della legge n. 208 del 1998.

Per il 2004, si renderanno disponibili 664 milioni di euro, 1.350 milioni in meno rispetto all'anno precedente (-66%).

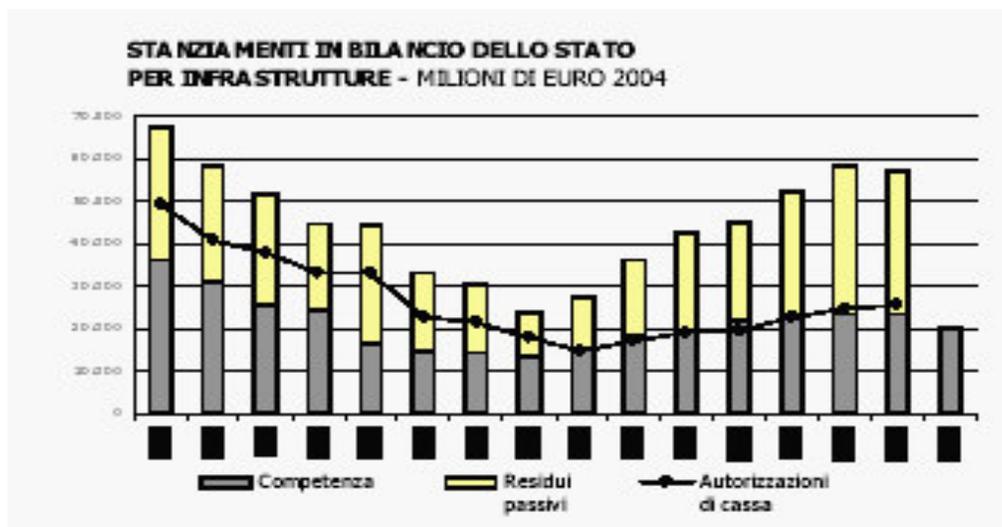
La riduzione negli stanziamenti sarà compensata solo parzialmente dal Fondo per le aree sottoutilizzate, istituito con la Finanziaria 2003 (art. 61, comma 1), che stanziava 160 milioni di euro per il 2003, 260 per il 2004 e 2.800 per il 2005.

Nuove risorse sono nella finanziaria 2004, portando gli stanziamenti complessivi a disposizione delle aree depresse a 292 milioni di euro per il 2004, 2.256 per il 2005, 3.020 per il 2006.

Sommando le risorse a disposizione della legge 208/1998 e del fondo per le aree sottoutilizzate, si arriva a complessivi 955 milioni per l'anno 2004, il 47% delle risorse disponibili l'anno passato.

La somma delle risorse così calcolate porta a stimare per il 2004 una massa di 20.434 milioni di euro (pari a 39.600 miliardi di lire) contro i 22.929 milioni di euro disponibili nel 2003 (44.400 miliardi di lire), con una riduzione del 10,9% in valori correnti, e del 13,3% in termini reali.

A fronte di tale riduzione il decreto di legge della finanziaria 2004 prevede una rilevante assegnazione di risorse per gli anni 2005 e 2006. Resta quindi da chiarire come si compenserà la contrazione del 2004 al fine di evitare l'interruzione del trend di crescita degli investimenti in infrastrutture che si è registrato in questi ultimi anni.



### 1.6.7. La manovra per gli anni successivi

Il disegno di legge dispone, inoltre, alcuni nuovi finanziamenti attraverso l'autorizzazione di limiti d'impegno, che rappresentano le rate annuali di rimborso che i soggetti attuatori possono contrarre con gli istituti di credito.

Tali stanziamenti avranno effetto, però, solo a partire dal 2005.

Innanzitutto occorre sottolineare l'importante impegno finanziario garantito al fondo per le opere strategiche di cui alla Legge Obiettivo, che potrà contare su due limiti di impegno quinquennali di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006.

I mutui attivabili da tali stanziamenti sono quantificabili in 2.700 milioni di euro nel 2005 e altrettanti nel 2006, per complessivi 5.400 milioni di euro (pari a 10.400 miliardi di lire).

Nella tabella seguente sono riportati gli altri finanziamenti autorizzati con la forma dei limiti di impegno riguardano la prosecuzione della ricostruzione di Umbria e Marche (15 milioni di euro dal 2005, per complessivi 161 milioni di euro), per le risorse idriche (20 milioni di euro dal 2005, per complessivi 214 milioni di euro) e un contributo al comune di Reggio Calabria (7,5 milioni di euro dal 2005, per complessivi 80 milioni di euro).

### Investimenti attivabili dagli stanziamenti della legge Finanziaria 2004

Milioni di euro

Provvedimento	2004	Mutui attivabili (1)	2005	Mutui attivabili (1)	2006	Mutui attivabili (1)	TOTALE
Legge 36/1994: Disposizioni in materia di risorse idriche	-	-	20,0	214	-	-	214
Legge 166/2002: Fondo Opere Strategiche	-	-	250,0	2.679	250,0	2.679	5.359
Legge 61/1998: Umbria e Marche per la ricostruzione delle zone colpite da eventi sismici	-	-	15,0	161	-	-	161
DL 166/1989: Contributo straordinario al Comune di Reggio Calabria	-	-	7,5	80	-	-	80
<b>TOTALE</b>	-	-	<b>292,5</b>	<b>3.135</b>	<b>250,0</b>	<b>2.679</b>	<b>5.814</b>

(1) Esprime la quantità di investimenti attivabili nel caso di mutui pluriennali con rata annuale pari al limite d'impegno. Il tasso di interesse è riferito a quello coerentemente applicato dalla Cassa Depositi e Prestiti

Elaborazioni ANCE su Ddl finanziaria per il 2004

## 1.6.8. Spendere le risorse stanziato

Accanto alla consueta analisi delle risorse disponibili per il finanziamento delle infrastrutture, occorre tenere in considerazione l'effettivo utilizzo che i soggetti attuatori fanno dei fondi loro assegnati.

Si tratta, in altre parole, di considerare la massa di risorse non utilizzate nel periodo di stanziamento in bilancio, misurate dai residui passivi nel bilancio di assestamento.

Non essendo possibile valutare l'entità dei residui passivi previsti per il 2004, l'analisi è svolta sul dato assestato del 2003 ponendolo a confronto con lo stesso dato per il 2002.

Nel corso del 2003, per la prima volta dopo una corsa all'aumento della massa di queste risorse inutilizzate, si è assistito ad un'inversione di tendenza, con una lieve riduzione di tale ammontare.

L'entrata in vigore, nel settembre del 2002 dal Decreto Legge n. 194 ha certamente contribuito ad un utilizzo più intenso degli stanziamenti di competenza e ad un maggiore smaltimento dei residui accumulati in precedenza.

Sarà necessario, però, valutare se tale riduzione sia il risultato di una ritrovata efficienza nella spesa per investimenti infrastrutturali oppure di una semplice eliminazione contabile di risorse.

### **1.7 COSA SUCCEDERA' NEGLI ANNI SUCCESSIVI AL 2004?**

Per gli anni successivi al 2004, occorre sottolineare l'importante impegno finanziario offerto al fondo per le aree strategiche, che potrà contare su due limiti di impegno quinquennali, in grado di attivare risorse pari a 2.700 milioni di euro nel 2005 e altrettanti nel 2006, per complessivi 5.400 milioni di euro (pari a 10.400 miliardi di lire).

Accanto al consueto studio delle risorse disponibili per il finanziamento delle infrastrutture, si è proceduto ad analizzare la consistenza dei residui passivi nel bilancio di assestamento, per tentare di valutare le performance di utilizzo delle risorse stanziato nel bilancio dello Stato negli anni passati.

#### **1.7.1 Si riducono i residui passivi**

Ebbene, nel corso del 2003, per la prima volta dopo un corso all'aumento di queste risorse inutilizzate, si è assistito ad un'inversione di tendenza, con una lieve riduzione di residui passivi (-2,7%). L'entrata in vigore, nel settembre 2002, del Decreto Legge 194 ha certamente contribuito ad un utilizzo più intenso degli stanziamenti di competenza, e ad un maggiore smaltimento dei residui accumulati in precedenza.

Sarà necessario, però, valutare se tale riduzione sia il risultato di una migliorata efficienza nella spesa per investimenti infrastrutturali, oppure di una semplice eliminazione contabile delle risorse.

#### **1.7.2. Accelerare i processi decisionali per l' utilizzo delle risorse**

La forte riduzione degli stanziamenti previsti per il 2004 suscita preoccupazione per l' interruzione del trend di crescita che, negli ultimi anni, ha consentito un miglioramento sensibile nel livello di spese per investimenti in opere pubbliche.

Questo dovrà spingere i decisori pubblici ad accelerare i processi decisionali relativi ai propri programmi di intervento, per un utilizzo sempre maggiore dei residui passivi accumulati.

La loro riduzione rilevata nel corso dell' ultimo anno può essere letta anche in quest' ottica. Questa necessità di maggiore efficienza vale, a maggior ragione, per le grandi opere strategiche, per le quali le amministrazioni competenti saranno chiamate ad un forte impegno per far sì che un numero rilevante di interventi raggiungano l' approvazione definitiva e la predisposizione per l' appalto già nel 2004, in modo che possano beneficiare dei finanziamenti messi a disposizione a partire dal 2005.

In questo quadro di definizione della corrispondenza tra fonti e impieghi, occorrerà verificare l' operatività dei nuovi strumenti di finanziamento, alternativi ai fondi pubblici per le infrastrutture.

## **CAPITOLO SECONDO :**

### **LE DINAMICHE DEMOGRAFICHE E PROCESSI DI TRASFORMAZIONE URBANA**

#### **2.1 I FENOMENI DEMOGRAFICI EMERGENTI**

Non è possibile parlare di città prescindendo dai cambiamenti demografici degli ultimi vent' anni che hanno inciso sulla struttura della popolazione. Le nostre città non sono rimaste immuni da questi cambiamenti ma, anzi, spesso ne subiscono gli effetti senza dare risposte alle diverse esigenze che vengono manifestandosi.

Mutamenti significativi della struttura della popolazione possono avere importanti effetti sul mercato abitativo per quanto riguarda le quantità da produrre, le tipologie abitative, le politiche abitative per le fasce deboli.

Indicazioni importanti vengono, ad esempio, dalla considerazione che se la popolazione risulta sostanzialmente stabile, il numero delle famiglie continua invece ad aumentare di 160.000 unità all' anno, pari ad un incremento medio di circa l' 1%. Sussiste quindi un fabbisogno abitativo che deve trovare una risposta.

#### **2.1.1. Consistenza della popolazione**

A partire dagli anni ' 80, si sono registrati sensibili rallentamenti della crescita dovuti soprattutto ad una bassa natalità. Il tasso di variazione della popolazione evidenzia una crescita del 4,4% medio annuo nel decennio 1971-1981 che si è attestata sullo 0,4% tra il 1981 ed il 1991 e nel corso dell' ultimo decennio assunto un valore di sostanziale stabilità.

Sulla base dei comportamenti demografici delineati nel 2002, la dinamica naturale del Paese fa registrare ancora una volta un dato negativo, confermando una tendenza stabile dal 1993. Il tasso di crescita naturale stimato è pari allo 0,5 per mille abitanti. Solo grazie all'apporto di una dinamica migratoria favorevole, nell'ultimo anno l'Italia vede aumentare la sua popolazione (1,4

per mille), con una crescita tuttavia più contenuta rispetto del 2001 (2 per mille).

### **2.1.2. Trasformazione delle tipologie familiari**

Le trasformazioni socio demografiche degli ultimi decenni si manifestano nell'incremento del numero delle famiglie e nella diminuzione della loro ampiezza.

Confrontando i dati del 1988 con la media del biennio 2000-2001, si può osservare che il numero delle famiglie è salito da 19 milioni 872 mila a 21 milioni 824 mila, mentre il numero medio di componenti è sceso da 2,9 a 2,6.

Il numero delle famiglie continua quindi ad aumentare, mediamente, negli anni considerati, di circa 160.000 unità, pari ad un incremento medio annuo di circa l' 1%.

Aumentano le famiglie composte da una sola persona (dal 19,3% al 23,9%), le coppie senza figli (dal 18,6% al 19,9%) e le famiglie con un solo genitore (dal 7,3% all'8,4 %).

La domanda di abitazioni , anche se in misura più contenuta rispetto al passato, è, quindi, ancora alimentata da nuovi nuclei familiari, ma presenta caratteristiche ed esigenze nuove. Non è un caso che la richiesta di abitazioni si orienti, per una elevata percentuale, verso tipologie di piccole dimensioni adeguate a soddisfare i bisogni di famiglie sempre più ridotte e dei single.

### **2.1.3. Invecchiamento della popolazione**

Un ulteriore aspetto è l' aumento della vita media che porterà ad un cambiamento strutturale della popolazione. L'Italia è uno dei Paesi a più elevato invecchiamento.

Si stima che al primo gennaio 2003 la percentuale di popolazione con oltre 65 anni sia pari al 19% (un italiano su cinque) e che tra trenta anni l'incidenza sarà di un anziano ogni tre persone. L'indice di dipendenza strutturale (popolazione anziana su persone in età attiva) è passata dal 22% al 28% nel periodo 1990 – 2003.

#### **2.1.4. L'immigrazione in Italia**

L'immigrazione straniera rappresenta un fenomeno che ha assunto dimensioni rilevanti: tra il 1994 ed il 1999 la popolazione straniera residente in Italia è cresciuta ad un tasso medio annuo di circa il 13% e si è attestata nel 2000 a 1.300.000.

A gennaio 2002 gli stranieri presenti in Italia con un regolare permesso di soggiorno ammontano a 1.448.000 unità.

Agli aumenti della presenza straniera determinati dai provvedimenti di regolarizzazione si accompagna un ulteriore incremento dovuto ai flussi d'ingresso per ricongiungimento familiare. Per esempio l'85% dell'aumento di presenze registrato nel 2001 è dovuto a stranieri arrivati per ricongiungimento. Una componente, quella degli stranieri in Italia, destinata ad accrescersi: secondo le ultime indicazioni della Caritas-Migrantes, all'inizio del 2003, la presenza straniera complessiva in Italia può essere stimata in circa 2.400.000 persone, includendo non solo i lavoratori ma tutti i soggiornanti regolari e le persone che aspettano di essere regolarizzate, con una incidenza del 4% sulla popolazione residente. Bisogna ormai considerare strutturale questo aumento, reso necessario sia da ragioni demografiche che occupazionali, considerato che la percentuale di cittadini stranieri assunti da imprese italiane ha abbondantemente superato il 10% dei nuovi contratti di lavoro.

#### **2.1.5. Forme di lavoro flessibile**

E' molto probabile che le forme di lavoro flessibile continuino nei prossimi anni ad aumentare. Attualmente il numero di lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa è pari (dati Inps marzo 2003) a circa 2.500.000 unità, un milione di unità in più rispetto a febbraio 1999.

Il lavoro flessibile, infatti, rappresenta un ostacolo per l'accensione di un mutuo bancario.

## **2.2 IL MERCATO ABITATIVO E LA TRASFORMAZIONE DELLE CITTA'**

I grandi centri urbani evidenziano una perdita di popolazione, rispetto al 1991, facendo registrare una diminuzione di peso demografico a vantaggio dei comuni circostanti.

Nell'ultimo decennio il processo si è intensificato coinvolgendo praticamente tutte le aree metropolitane e porzioni del territorio sempre più lontane dal centro.

La ripresa dell'interesse per il bene casa ha determinato alcune tensioni, evidenziando una rigidità del mercato immobiliare nell'incontro tra domanda e offerta, tensioni che si sono soprattutto manifestate in un aumento dei prezzi delle abitazioni, sia per quanto riguarda le compravendite, sia per il mercato degli affitti, ma anche in una redistribuzione della popolazione nelle aree limitrofe della città.

La lievitazione di prezzi e affitti delle abitazioni ha determinato una spinta allo spostamento delle famiglie verso le zone di estrema periferia e verso zone più decentrate ancora più esterne alle città, alla ricerca di abitazioni a costi più contenuti.

L'accentuarsi del fenomeno di abbandono delle grandi città, iniziato nel corso degli anni '80, fino ad oggi interpretato soprattutto come conseguenza di un disagio diffuso nel risiedere nei grandi agglomerati urbani, dove la congestione del traffico, l'inquinamento e la mancanza di infrastrutture riducono i livelli di vivibilità della città, può adesso essere interpretato anche come difficoltà di alcune fasce della popolazione a sostenere gli aumentati "costi" della casa.

Nelle grandi città si osserva, infatti, una crescita della popolazione nei comuni limitrofi.

A tale riguardo, più di ogni discorso valgono i dati Istat relativi al Censimento della popolazione e delle abitazioni, considerando i tredici grandi comuni italiani si osserva una progressiva riduzione della popolazione residente. Il fenomeno, già evidente nel decennio intercensuario 1981-1991 (-949.000), è proseguito anche nell'ultimo decennio intercensuario 1991-2001 durante il quale, secondo i dati del censimento 2001, la popolazione si è ridotta di circa 724.000 persone.

Le città, come rilevato anche nel Rapporto annuale dell'Istat, continuano ad attrarre insediamenti ma sono sempre meno accessibili e godibili dalla maggioranza delle persone. Roma, ad esempio, vede diminuire tra il 1991 e il 2001 la popolazione residente del 7% circa ed aumentare la popolazione non solo nei comuni della "prima corona" (e cioè confinanti con il capoluogo), ma anche in quelli, più distanti, della seconda corona e negli altri comuni della provincia.

Lo scenario che si profila è un'espansione dell'area metropolitana fino al punto che i comuni della prima corona tendono a formare un continuum urbanizzato con il centro.

Il processo, denominato periurbanizzazione, consiste nel proseguimento dell'espansione urbana verso aree sempre più distanti dal centro. La città si estende, il centro perde residenti ma acquista "utenti", con una forte domanda di servizi, e periferie si sviluppano senza identità.

**VARIAZIONI % DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE TRA IL 1991 E IL 2001 NELLE PROVINCE DEI GRANDI COMUNI PER TIPOLOGIA DI COMUNE (a)**

Province	Comune capoluogo	Prima corona	Seconda corona	Altri comuni della provincia	Totale provincia
Torino	-10,1	0,4	4,7	2,1	<b>-3,2</b>
Genova	-10,1	-0,9	-2,0	-1,7	<b>-7,7</b>
Milano	-8,3	-1,6	1,0	7,1	<b>-0,8</b>
Verona	-1,0	12,4	10,5	3,2	<b>4,9</b>
Venezia	-9,2	1,8	4,2	4,2	<b>-1,3</b>
Bologna	-8,2	2,8	14,8	9,3	<b>0,9</b>
Firenze	-11,7	-2,8	6,4	4,5	<b>-3,5</b>
Roma	-6,8	11,8	14,1	12,0	<b>-1,6</b>
Napoli	-5,9	4,5	14,5	2,2	<b>1,4</b>
Bari	-7,5	4,6	5,3	4,3	<b>1,9</b>
Palermo	-1,7	18,0	7,2	-3,1	<b>0,9</b>
Catania	-6,0	9,5	9,6	-0,3	<b>1,8</b>
Messina	8,8	3,5	0,9	-1,7	<b>2,4</b>

Fonte: Istat, *Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*

(a) Si definiscono comuni della "prima corona" quelli confinanti con il capoluogo; comuni della "seconda corona" quelli confinanti con i comuni della prima corona; altri comuni tutti i restanti comuni della provincia.

### ***2.2.1. Riqualificazione urbana: interventi di demolizione e ricostruzione***

Per quanto riguarda i centri metropolitani sono necessari interventi volti al riassetto delle aree, al fine di ricucire il tessuto urbano.

La logica non è più quella del singolo intervento mirato ma è quella di pensare e realizzare un ben definito tessuto di infrastrutture ed insediamenti che renda

chiaro e praticabile l'intrecciarsi delle relazioni tra le diverse parti che costituiscono la città e tra le diverse funzioni che ciascuna parte assolve.

Si tratta di un tema assai discusso che pone non pochi problemi di fattibilità, ma che può rappresentare una delle soluzioni al problema del degrado urbano oltre che una risposta ad una domanda di maggiore qualità degli immobili da parte dei privati e degli investitori.

La mobilità urbana e l'accessibilità alle risorse rappresentano una delle sfide della politica urbana, per creare un contesto ambientale favorevole ai cittadini attraverso efficienti sistemi di trasporto e di servizi.

Si deve considerare che solo un quarto della popolazione vive nelle zone centrali della città, mentre il 76% della popolazione vive in zone periferiche.

Questa si distribuisce per il 43% nelle periferie edificate negli anni '50 e '60 e per il 33% nelle periferie edificate successivamente al 1970. E' evidente per le aree più degradate, l'obsolescenza e il degrado del patrimonio immobiliare possono invece trovare risposta in interventi di riqualificazione dei contesti urbani, potendo questi rappresentare una efficace risposta alla domanda di abitazioni di qualità, oltre che dotare le città di aree destinate a servizi, in grado di attrarre investimenti e migliorare la qualità del vivere. Occorre, per questo, favorire interventi di demolizione e ricostruzione, significativi programmi di recupero di intere aree, appoggiando l'attuazione di interventi integrati per le infrastrutture, lo sviluppo economico, la qualità dell'ambiente e, più in generale, la modernizzazione e il rilancio delle città.

#### IL PESO DELLE PERIFERIE IN ITALIA - 1991

Localizzazione	Abitazioni		Occupati	
	Numero	%	Numero	%
Città storica	3.423.160	17,34	8.479.659	15,07
Città moderna	2.038.091	10,33	5.188.268	9,22
Periferia anni '50	3.486.009	17,66	9.183.503	16,32
Periferia anni '60	5.120.621	25,95	14.975.289	26,62
Periferia anni '70	3.733.030	18,91	12.158.959	21,61
Periferia anni '90	1.935.002	9,8	6.278.139	11,16
<b>Totale centro</b>	<b>5.461.251</b>	<b>27,67</b>	<b>13.667.927</b>	<b>24,29</b>
<b>Totale periferia</b>	<b>14.274.662</b>	<b>72,33</b>	<b>42.595.887</b>	<b>75,71</b>
<b>Totale</b>	<b>19.735.913</b>	<b>100,0</b>	<b>56.263.814</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CRESME - Ricerca Ance su "Ambiente e riqualificazione della città"

### **2.3 NUOVI MODELLI D'INTERVENTO EDILIZIO**

Le politiche per la casa devono far parte e coordinarsi nel più ampio quadro della riqualificazione delle città, in un rapporto di stretta interdipendenza che veda, allo stesso tempo, le politiche di miglioramento delle città rispondere alle esigenze di miglioramento della qualità della vita di tutti i cittadini.

L'offerta di nuove costruzioni, residenziali e terziarie, deve rispondere ai fabbisogni emergenti non limitandosi alla realizzazione di singoli edifici, ma prevedendo, in una visione d'insieme, scuole, verde, servizi, infrastrutture, attraverso la progettazione e la realizzazione di "iniziative integrate".

Occorre individuare nuovi modelli d' intervento edilizio che presuppongono un cambiamento radicale nelle logiche che hanno governato il settore dello sviluppo urbano. A chiedere qualità non sono solo le famiglie o, comunque i singoli consumatori, ma anche gli investitori che vedono sempre più restringersi le opportunità di adeguati investimenti immobiliari.

Una delle sfide è quella di progettare interventi che raccolgano risorse presso gli investitori privati. Occorre per questo pensare a nuovi "format", individuare e selezionare modelli economicamente efficienti, in grado di attrarre gli investitori, associando alla costruzione i proventi della gestione degli immobili realizzati.



## **CAPITOLO TERZO :**

### **L'OCCUPAZIONE NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI**

#### **L'OCCUPAZIONE NEL 2000**

Dopo quasi un decennio di sistematica contrazione della capacità occupazionale, nel 1999 e nel 2000 il settore delle costruzioni ha posto in evidenza segnali di sensibile ripresa: gli occupati sono passati dai 1.544.000 del 1998 a 1.575.000 del 1999, con un incremento annuale, pari al 2%. Il ritmo di incremento è continuato anche nel 2000, quando si sono raggiunti i 1.618.000 occupati (+2,7% rispetto all' anno prima). I dati del primo mese del 2001 parlano di un picco di 1.659.000 unità, un +5,5% rispetto al gennaio 2000. La ripresa, il suo carattere strutturale è dimostrato dal fatto che nel corso del 2000 la crescita degli occupati dipendenti è stata del 3,8%, contro una crescita dell' 1,1% degli indipendenti (che però vengono da cinque anni di crescita). La crescita è continuata anche nel primo mese del 2001, con valori importanti: +5,1% per l' occupazione dipendente e più 6,0% per l' occupazione indipendente. Alla luce di questi elementi trova conferma l'aumento delle attività per le imprese di costruzioni strutturate e dotate di una consistente componente di lavoro dipendente, in uno scenario di sostanziale ripresa della cantieristica e della nuova produzione edilizia. In definitiva, il settore delle costruzioni tra il 1998 ed il 2000 ha contribuito in maniera significativa al miglioramento della situazione occupazionale del Paese, attenuando i contraccolpi della contrazione registrata dal settore primario (-5,5%) e dall' industria (-0,2%) ed insieme alle attività del terziario, che hanno segnato un incremento occupazionale del 2,4%, ha determinato un incremento dell' occupazione complessiva dell' 1,3% ed una riduzione del tasso di disoccupazione, che dall' 11,8% del 1998 è passato all' 11,4% del 1999, al 10,6% del 2000, al 10,1% di gennaio 2001.

### **3.1.1.Sviluppo tecnologico e produttività del lavoro: il difficile cammino del settore costruzioni**

L' esame degli indicatori economici contenuti nelle nuove serie storiche della contabilità nazionale, ed in particolare del valore aggiunto al costo dei fattori e delle unità di lavoro, consente di valutare consistenza e dinamica della produttività del lavoro (valore aggiunto per unità di lavoro) nei diversi comparti di attività. L' analisi mostra con chiarezza che tra il 1982 ed il 1999, grazie all' introduzione di innovazione tecnologica nei processi produttivi ed alla diffusione di più efficienti modelli organizzativi, la produttività del lavoro ha seguito una dinamica in crescita in tutti i comparti di attività, ma la curva relativa al settore delle costruzioni pone in evidenza una crescita assai più contenuta di quella degli altri comparti economici. L' industria delle costruzioni, pur passando da un indice che nel 1982 risultava pari a 50,1 miliardi per mille unità di lavoro ad un valore del 1999 pari a 58 miliardi (+15,8%), rimane al di sotto del valore relativo al complesso delle attività economiche che dai 56,8 miliardi del 1982, è passato ai 76,3 del 1999 (+34%). In altri termini, la produttività del settore costruzioni oltre a risultare inferiore al valore del complesso delle attività economiche, nell' intero periodo ha segnato un incremento assai più contenuto di quello delle dinamiche generali. È interessante rilevare, inoltre, che nel 1982 il valore del comparto costruzioni risulta solo di poco inferiore a quello dell' industria in senso stretto (52,3 miliardi per mille unità di lavoro), ma tra il 1982 e il 1999 nell' industria la produttività del lavoro segna una dinamica in forte crescita, superando nel 1995 l' indice relativo alle attività terziarie, per giungere nel 1999 ad un valore pari a 83,5 miliardi. Anche nel comparto agricolo si pone in evidenza una dinamica in forte crescita, passando dai 17,5 miliardi per mille unità di lavoro del 1982 ai 45,1 del 1999 (+158%), mentre assai più stabile risulta la dinamica del comparto terziario, che partendo da valori notevolmente superiori a quelli degli altri comparti (68,9 miliardi), nell' intero periodo segna un incremento del 14%. Questi elementi fanno emergere due questioni fondamentali:

il differenziale di crescita di produttività tra attività terziarie e gli altri comparti si può interpretare come il risultato di una anticipazione della diffusione delle innovazioni tecnologiche, in altri termini la crescita del terziario è avvenuta parallelamente alla diffusione delle tecnologie informatiche applicate ai

processi produttivi - diffusione della grande distribuzione commerciale dotata di sistemi informatici per la gestione dei magazzini, impiego del personal computer nelle attività dei servizi - mentre gli altri comparti hanno dovuto affrontare ben più travagliati processi di riconversione produttiva ed organizzativa;

è interessante riflettere anche sulla relativa stabilità delle dinamiche di produttività del settore costruzioni, valutando gli elementi di vincolo e la possibilità di migliorare le modalità operative ed organizzative, al fine di ridurre la forbice esistente rispetto alle altre attività industriali.

### **3.2. L'OCCUPAZIONE NEL 2003 E NEL PRIMO TRIMESTRE DEL 2004**

E' stato elaborato dalla Direzione Affari Economici e Centro Studi un report sull'andamento dell'occupazione nel settore delle costruzioni.

Nel primo trimestre del 2004, i dati ISTAT relativi agli occupati nel settore delle costruzioni segnalano il proseguimento di un andamento positivo per il settore delle costruzioni con un tasso di crescita pari al 3,2% nel confronto con lo stesso periodo del 2003.

Nell'insieme dei settori economici nello stesso periodo del 2004 l'occupazione risulta aumentata, rispetto al primo trimestre dell'anno precedente dello 0,8% per effetto di aumenti del 3,2% nelle costruzioni, dello 0,9% dei servizi, dell' 1,5% nel commercio, contro una diminuzione dello 0,5% nell'industria in senso stretto e di una flessione nell'agricoltura de ll' 1,3%. Il settore delle costruzioni conferma, quindi, la sua elevata capacità di assorbimento di mano d'opera.

Le indicazioni provenienti dalla rilevazione trimestrale Istat sulle forze di lavoro, riferite al primo trimestre 2004, segnalano il proseguimento di un andamento positivo per il settore delle costruzioni con un tasso di crescita pari al 3,2% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, che tradotto in cifra assoluta equivale a 58 mila lavoratori in più.

Il ritmo di crescita delle costruzioni continua ad essere sostenuto, con risultati ben al di sopra rispetto agli altri settori economici. Si osserva, infatti, una

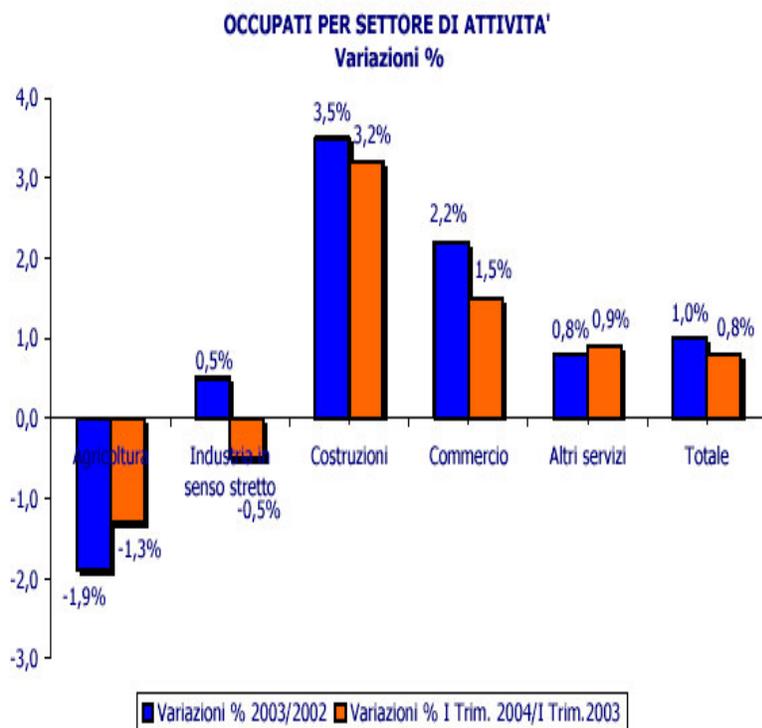
crescita, nel primo trimestre del 2004, degli occupati nell' insieme dei settori economici dello 0,8% per effetto di aumenti del 3,2% nelle costruzioni, dello 0,9% dei servizi, contro una diminuzione dello 0,5% nell' industria in senso stretto e di una flessione nell' agricoltura dell' 1,3%.

#### OCCUPATI PER SETTORI DI ATTIVITA' ECONOMICA

Settori di attività economica	Variazioni % 2003/2002	Variazioni % I Trim. 2004/I Trim.2003	Variazioni % I Trim. 2004/I Trim.1998
Agricoltura	-1,9	-1,3	-14,5
Industria in senso stretto	0,5	-0,5	0,0
<b>Costruzioni</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>	<b>20,3</b>
Commercio	2,2	1,5	11,3
Altri servizi	0,8	0,9	15,0
<b>Totale</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>9,1</b>

*Elaborazione ANCE su dati ISTAT - Rilevazione Forze di lavoro*

Il ruolo trainante delle costruzioni nel mercato del lavoro è ormai in atto da alcuni anni. Considerando, infatti, i dati Istat riferiti agli ultimi sei anni (primo trimestre 1998 – primo trimestre 2004) gli occupati nel settore delle costruzioni sono aumentati del 20,3% contro una "crescita zero" nell' industria in senso stretto, l' 11,3% nel commercio, il 15% nei servizi ed a fronte di una flessione del 14,5% nell' agricoltura. La crescita delle costruzioni ha quindi, contribuito in maniera notevole all' aumento dell' occupazione dell' intero sistema economico che nello stesso periodo, risulta cresciuto del 9,1%. In altri termini il tasso di sviluppo dell' occupazione nel settore è stato doppio rispetto a quanto verificato per l' intero sistema economico.



Elaborazione ANCE su dati ISTAT - Rilevazione sulle Forze di lavoro

La crescita tendenziale dell' occupazione edile è stata sostenuta soprattutto dall' incremento delle posizioni lavorative autonome cresciute del 5,4% rispetto al primo trimestre del 2003, a conferma di una tendenza che si era già manifestata nell' ultima rilevazione dell'Istat dell' anno 2003. L' occupazione dipendente nel primo trimestre 2004 mostra valori ancora positivi seppure con un tasso di crescita ridimensionato rispetto al 2003 (+2,0% nel confronto con il primo trimestre 2003; +7,9% primo trimestre 2003 rispetto al primo trimestre 2002).

L' andamento dell' occupazione evidenzia un' evoluzione ~~più~~ disomogenea sotto il profilo geografico. Nel primo trimestre 2004 le regioni del Nord mostrano mediamente tassi di sviluppo occupazionali più elevati (+6,8% nel confronto con lo stesso periodo del 2003); seguono le regioni del Centro con un incremento medio del 5,5%.

Le regioni del Mezzogiorno, dopo un 2003 sostanzialmente stazionario (+0,4%), nel primo trimestre dell' anno in corso registrano in media una sensibile flessione del 2,6%.

In particolare, nelle regioni del Nord la componente che incide soprattutto sulla crescita occupazionale complessiva è il lavoro autonomo che registra un aumento dell' 11,6%, mentre i lavoratori alle dipendenze risultano aumentati del 3,3%. Nelle regioni del Centro la crescita occupazionale è invece legata prevalentemente al lavoro dipendente (+8,6% rispetto al primo trimestre del 2003), a fronte di una crescita degli autonomi dello 0,9%.

La flessione occupazionale nel Sud deriva sia dai lavoratori alle dipendenze che registrano un calo del 2,4% che dal numero dei lavoratori autonomi (-3,1% rispetto al primo trimestre del 2003).

### OCCUPATI NELLE COSTRUZIONI

*Var. % su stesso periodo anno precedente*

<b>Periodi</b>	<b>Dipendenti</b>	<b>Indipendenti</b>	<b>Totale occupati</b>
1999	1,8	2,3	2,0
2000	3,8	1,1	2,7
2001	5,7	5,2	5,5
2002	4,2	-0,5	2,4
2003	4,7	1,5	3,5
I Trim. 2004	2,0	5,4	3,2

*Elaborazione ANCE su dati ISTAT - Rilevazione Forze di lavoro*

### OCCUPATI NELLE COSTRUZIONI PER AREA GEOGRAFICA

MIGLIAIA DI UNITA'

	2001	2002	2003	I Trim. 2004	Variazione % su stesso periodo anno precedente			
					2001	2002	2003	I Trim. 2004
Nord	782	809	856	883	3,1	3,5	5,8	6,8
Centro	311	321	333	348	7,9	3,2	3,7	5,5
Sud ed isole	615	617	620	609	7,5	0,4	0,4	-2,6
<b>ITALIA</b>	<b>1.707</b>	<b>1.748</b>	<b>1.809</b>	<b>1.840</b>	<b>5,5</b>	<b>2,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>

*Elaborazione ANCE su dati ISTAT - Rilevazione Forze di lavoro*

## OCCUPATI ALLE DIPENDENZE NELLE COSTRUZIONI PER REGIONE

MIGLIAIA DI UNITA'

Regioni	2000	2001	2002	2003	I Trim. 2004	Variazione % su stesso periodo anno precedente				
						2000	2001	2002	2003	I Trim. 2004
Piemonte	57	60	58	66	70	8,0	5,7	-4,0	14,9	13,2
Valle d'Aosta	3	3	4	4	3	-12,9	0,4	21,1	-4,1	-5,2
Lombardia	163	159	166	183	186	-3,6	-2,3	4,4	10,6	1,0
Trentino Alto Adige	23	24	27	30	30	-4,7	7,4	11,4	9,3	4,9
Veneto	77	79	85	92	84	6,1	3,3	7,7	7,7	-11,1
Friuli Venezia Giulia	13	15	20	18	17	-10,8	13,6	34,1	-10,9	-2,6
Liguria	24	25	26	28	31	-5,2	4,3	6,2	5,0	1,0
Emilia Romagna	62	60	63	71	77	14,7	-2,8	5,9	11,9	24,8
Toscana	47	51	54	59	58	5,0	9,9	4,6	9,1	11,9
Umbria	14	16	15	15	19	0,9	13,1	-7,7	6,0	18,5
Marche	19	20	21	18	21	10,6	2,8	4,6	-11,1	18,9
Lazio	88	95	101	109	116	5,6	8,3	6,1	8,0	4,0
Abruzzo	23	26	23	22	19	3,1	14,4	-10,8	-7,4	-15,3
Molise	8	8	8	8	9	3,9	2,7	-9,0	8,7	0,8
Campania	93	99	109	108	102	7,6	6,4	9,7	-0,8	3,0
Puglia	74	85	91	90	86	0,2	14,6	6,3	-0,5	-12,0
Basilicata	17	18	17	16	16	10,6	6,6	-9,7	-1,3	-4,5
Calabria	41	46	47	50	54	-0,5	11,3	3,3	5,3	9,1
Sicilia	97	108	109	106	96	10,4	10,6	1,0	-2,8	-8,3
Sardegna	42	43	42	43	49	7,5	1,6	-1,5	2,7	15,4
<b>ITALIA</b>	<b>984</b>	<b>1.040</b>	<b>1.084</b>	<b>1.135</b>	<b>1.141</b>	<b>3,8</b>	<b>5,7</b>	<b>4,2</b>	<b>4,7</b>	<b>2,0</b>
<i>Nord</i>	<i>420</i>	<i>425</i>	<i>450</i>	<i>491</i>	<i>497</i>	<i>1,4</i>	<i>1,2</i>	<i>5,7</i>	<i>9,3</i>	<i>3,3</i>
<i>Centro</i>	<i>168</i>	<i>182</i>	<i>190</i>	<i>201</i>	<i>214</i>	<i>5,6</i>	<i>8,5</i>	<i>4,3</i>	<i>6,1</i>	<i>8,6</i>
<i>Sud ed isole</i>	<i>396</i>	<i>433</i>	<i>445</i>	<i>443</i>	<i>430</i>	<i>5,7</i>	<i>9,3</i>	<i>2,7</i>	<i>-0,4</i>	<i>-2,4</i>

*Piccole differenze nelle totalizzazioni sono dovute agli arrotondamenti*

*Elaborazione ANCE su dati ISTAT - Rilevazione Forze di lavoro*

## OCCUPATI INDIPENDENTI NELLE COSTRUZIONI PER REGIONE

MIGLIAIA DI UNITA'

Regioni	2000	2001	2002	2003	I Trim. 2004	Variazione % su stesso periodo anno precedente				
						2000	2001	2002	2003	I Trim. 2004
Piemonte	53	51	53	62	67	-2,8	-4,0	4,6	17,0	11,6
Valle d'Aosta	2	3	3	2	2	-9,9	29,7	1,8	-9,7	-10,2
Lombardia	112	124	127	120	129	-1,0	10,1	2,4	-5,4	23,8
Trentino Alto Adige	13	14	14	14	13	-4,0	12,9	1,8	-2,4	5,9
Veneto	65	65	68	75	75	9,6	0,1	4,2	10,7	0,0
Friuli Venezia Giulia	16	16	14	11	14	12,7	-1,7	-12,0	-21,0	25,0
Liguria	18	19	20	18	20	-6,4	6,9	2,0	-10,6	22,1
Emilia Romagna	58	64	61	62	65	-0,9	11,1	-5,5	2,9	2,3
Toscana	44	49	49	49	51	0,4	10,4	0,6	-0,6	12,7
Umbria	9	10	10	10	13	-15,7	11,5	-4,7	6,9	43,5
Marche	21	21	21	21	23	4,5	-0,8	-1,0	4,5	-4,3
Lazio	46	49	52	51	47	-0,2	6,5	5,1	-2,0	-13,8
Abruzzo	16	17	13	12	14	17,9	6,3	-18,7	-8,6	8,1
Molise	3	3	3	4	4	7,2	-4,2	0,3	11,0	17,1
Campania	44	48	46	45	45	5,6	9,9	-5,4	-1,4	-8,9
Puglia	34	35	33	33	32	10,8	4,2	-5,9	-0,4	-3,4
Basilicata	6	5	6	7	5	12,2	-7,2	25,0	3,7	-22,4
Calabria	17	16	17	19	17	-8,7	-4,2	4,3	10,2	0,7
Sicilia	42	41	38	41	46	-0,5	-3,0	-7,8	7,8	9,3
Sardegna	15	16	16	17	15	-10,5	9,4	0,3	6,0	-22,5
<b>ITALIA</b>	<b>634</b>	<b>667</b>	<b>663</b>	<b>673</b>	<b>699</b>	<b>1,1</b>	<b>5,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>1,5</b>	<b>5,4</b>
<i>Nord</i>	<i>337</i>	<i>356</i>	<i>359</i>	<i>365</i>	<i>386</i>	<i>0,7</i>	<i>5,6</i>	<i>0,9</i>	<i>1,6</i>	<i>11,6</i>
<i>Centro</i>	<i>121</i>	<i>129</i>	<i>131</i>	<i>131</i>	<i>134</i>	<i>-0,6</i>	<i>7,0</i>	<i>1,6</i>	<i>0,2</i>	<i>0,9</i>
<i>Sud ed isole</i>	<i>176</i>	<i>182</i>	<i>173</i>	<i>177</i>	<i>179</i>	<i>3,1</i>	<i>3,2</i>	<i>-4,9</i>	<i>2,5</i>	<i>-3,1</i>

*Piccole differenze nelle totalizzazioni sono dovute agli arrotondamenti*

*Elaborazione ANCE su dati ISTAT - Rilevazione Forze di lavoro*

## **CAPITOLO QUARTO :**

### **LA REGOLAMENTAZIONE :**

Tutte le imprese edili sono regolamentate dalle legge numero 109 dell'11 febbraio 1994. Tale legge attesta che:

1. La qualificazione è obbligatoria per chiunque esegua i lavori pubblici;
2. L' attestazione di qualificazione, rilasciata a norma del presente Regolamento, costituisce condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici;
3. Le stazioni appaltanti non possono richiedere ai concorrenti la dimostrazione della qualificazione con modalità, procedure e contenuti diversi da quelli previsti dalla legge vigente.

#### **4.1 CATEGORIE E CLASSIFICHE :**

Le imprese sono qualificate per categorie di opere generali, per categorie di opere specializzate, nonché per prestazioni di sola costruzione e per prestazioni di progettazione e costruzione, e classificate, nell' ambito delle categorie a loro attribuite, secondo gli importi stabiliti dalla legislazione.

La qualificazione in una categoria abilita l'impresa a partecipare alle gare e ad eseguire i lavori nei limiti della propria classifica incrementata di un quinto; nel caso di imprese raggruppate o consorziate la medesima disposizione si applica con riferimento a ciascuna impresa raggruppata o consorziata, a condizione che essa sia qualificata per una classifica pari ad almeno un quinto dell'importo dei lavori a base di gara.

Le classifiche sono stabilite secondo i seguenti livelli di importo:

<b>classifica</b>	<b>fino a lire</b>	<b>fino a Euro</b>
I	500.000.000	258.228
II	1.000.000.000	516.457
III	2.000.000.000	1.032.913
IV	5.000.000.000	2.582.284
V	10.000.000.000	5.164.569
VI	20.000.000.000	10.329.138
VII	30.000.000.000	15.493.707
VIII	oltre 30 miliardi	oltre 15.493.707

Le imprese che non possiedono la qualificazione per prestazione di progettazione e costruzione, possono partecipare alle relative gare in associazione temporanea con altre imprese edili (A.T.I.) che possiedono la qualificazione per almeno un quinto dell'ammontare della cifra dell'importo dei lavori a base di gara.

Le categorie vengono riassunte nella tabella seguente:

<b>CATEGORIE NUOVE</b>	
<b>OPERE GENERALI</b>	
OG 1	Edifici civili e industriali
OG 2	Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela
OG 3	Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane
OG 4	Opere d'arte nel sottosuolo
OG 5	Dighe
OG 6	Acquedotti, gasdotti , oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione

OG 7	Opere marittime e lavori di dragaggio
OG 8	Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica
OG 9	Impianti per la produzione di energia elettrica
OG 10	Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua
OG 11	Impianti tecnologici
OG 12	Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale
OG 13	Opere di ingegneria naturalistica
<b>OPERE SPECIALI</b>	
OS 1	Lavori in terra
OS 2	Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico
OS 3	Impianti idrico-sanitario, cucine, lavanderie
OS 4	Impianti elettromeccanici trasportatori
OS 5	Impianti pneumatici e antintrusione
OS 6	Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi
OS 7	Finiture di opere generali di natura edile
OS 8	Finiture di opere generali di natura tecnica
OS 9	Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico
OS 10	Segnaletica stradale non luminosa
OS 11	Apparecchiature strutturali speciali
OS 12	Barriere e protezioni stradali
OS 13	Strutture prefabbricate in cemento armato
OS 14	Impianti di smaltimento e recupero rifiuti
OS 15	Pulizia di acque marine, lacustri, fluviali
OS 16	Impianti per centrali produzione energia elettrica
OS 17	Linee telefoniche ed impianti di telefonia
OS 18	Componenti strutturali in acciaio o metallo
OS 19	Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissioni e trattamento
OS 20	Rilevamenti topografici
OS 21	Opere strutturali speciali
OS 22	Demolizione di opere
OS 23	Impianti di potabilizzazione e depurazione
OS 24	Verde e arredo urbano

OS 25	Scavi archeologici
OS 26	Pavimentazioni e sovrastrutture speciali
OS 27	Impianti per la trazione elettrica
OS 28	Impianti termici e di condizionamento
OS 29	Armamento ferroviario
OS 30	Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi
OS 31	Impianti per la mobilità sospesa
OS 32	Strutture in legno
OS 33	Coperture speciali
OS 34	Sistemi anti-rumore per infrastrutture di mobilità

#### **4.2. ATTESTAZIONE SOA PER LE IMPRESE**

L'attestazione di qualificazione alla esecuzione di lavori pubblici rappresenta la dimostrazione della esistenza dei requisiti di capacità tecnica, finanziaria e gestionale che una impresa deve possedere per ottenere l' affidamento di lavori pubblici.

Con l' entrata in vigore della "Merloni" Legge Quadro sui Lavori Pubblici (Legge n. 109 del 11/02/1994 e successive modificazioni ed integrazioni) e con l'approvazione del Regolamento per la Qualificazione delle Imprese di costruzione (D.P.R. 25/01/2000 n. 34) che disciplina il sistema unico di qualificazione, è stata completamente annullata l' efficacia della iscrizione all' Albo Nazionale dei Costruttori.

A partire dal 1 gennaio 2002 tutte le imprese che intendono partecipare ad appalti pubblici di importo superiore ai 150.000 • (lire 290.440.500) devono possedere l'Attestazione di Qualificazione SOA (ex DPR 34/2000).

In sede di gara d'appalto la presenza dell'Attestazione delle imprese partecipanti deve essere verificata da tutte le stazioni appaltanti pubbliche (di cui all'art. 2 comma 2 legge 109/1994):

1. Amministrazioni dello Stato, enti pubblici, enti ed amministrazioni locali, loro associazioni e consorzi nonché altri organismi di diritto pubblico;

2. Concessionari di lavori pubblici, concessionari di esercizio di infrastrutture destinate al pubblico servizio, aziende speciali, società con capitale pubblico, concessionari di servizi pubblici, etc.

L'attestazione di qualificazione rilasciata alle SOA costituisce, pertanto, condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di ordine speciale compreso il sistema di qualità.

Le imprese che possono ottenere l'Attestazione sono:

- Ditte individuali, società di persone
- Società di capitali
- Consorzi di cooperative
- Consorzi tra imprese artigiane
- Consorzi stabili

I soggetti interessati a eseguire i lavori pubblici, devono possedere la qualificazione dalla data del:

1. 01 – marzo 2001 per lavori oltre i 10 MLD
2. 01 – marzo 2002 per lavori fino a 10 MLD

Il periodo di applicazione è legato al valore dell'importo dei lavori pubblici oggetto del bando:

- per lavori maggiori o uguali a 10,4 MLD (dsp 5 milioni) l'attestazione è obbligatoria a partire dal 01 marzo 2001
- per quelli inferiori l'obbligo scatta a decorrere dal 01 gennaio 2002

Il regolamento emanato con D.P.R. 34/2000 stabilisce inoltre che le Imprese debbano, secondo scadenze dettate dall'importo di attestazione, dotarsi di certificazione di qualità.

La durata dell'efficacia dell'attestato SOA viene portata da tre a cinque anni, con una verifica intermedia, entro il terzo anno, sul mantenimento dei requisiti di ordine generale (art.17 DPR 34/00) e sul mantenimento dei requisiti di capacità "strutturale".

Rimangono esclusi dalla verifica intermedia il requisito del fatturato e quelli ad esso correlati come la manodopera e l'attrezzatura tecnica. L'attenzione delle SOA, scaduto il triennio, potrebbe appuntarsi, ad esempio, oltre che sui requisiti di ordine generale, anche su quelli concernenti il direttore tecnico, le fidejussioni bancarie e l'elemento della capitalizzazione. Il costo derivante

dall'allungamento dell'attestato SOA a 5 anni non potrà essere superiore ai 3/5 dell'attuale tariffa necessaria all'attestazione .

Nel settore dei lavori di restauro e manutenzione di beni mobili e superfici decorate (OS2) invece, la durata dell'attestato SOA rimane fissata a tre anni, se ottenuta antecedentemente alla data di entrata in vigore del Regolamento approvato nel 2001.

### **COSA SONO LE SOA?**

***SOA= Società Organismi di Attestazione***

*Sono delle Società a carattere privato, costituite secondo criteri dettati dal regolamento sulla qualificazione , devono essere Società per Azioni, con un capitale sociale interamente versato minimo di un miliardo.*

*Sono autorizzate dall'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici a valutare l' idoneità di un impresa e a rilasciarne un attestato di qualificazione.*

*Un impresa , per ottenere la qualificazione, deve stipulare contratto con una SOA, la quale dopo aver valutato l' idoneità della stessa, rilascia l' attestato.*

*Per risultare idonea ad ottenere la qualificazione un impresa deve adeguarsi alle normative e dimostrare di aver realizzato negli ultimi 5 anni lavori pari all' importo per cui chiede laqualificazione , in pratica non è altro che la reinscrizione ad un altro Albo, questa volta gestito dall' Autorità di Vigilanza dei lavori pubblici, sempre con categorie e classifiche, dimostrato tramite l' attestato SOA.*

*Il compenso spettante alle SOA per lo svolgimento dell' attività di attestazione varia a secondo dell' importo complessivo delle qualificazioni richieste nelle varie categorie e il numero delle categorie generali o specializzate per le quali si chiede la qualificazione, la formula è la seguente:*

$$\text{corrispettivo} = C/12.500+(2*N+8)*800.000$$

dove (C= importo complessivo delle qualificazioni richieste nelle varie categorie) - (N= numero delle categorie generali o specializzate per le quali si chiede la qualificazione), si fa presente che il corrispettivo risultante da tale formula, stabilisce il minimo che deve essere corrisposto, ma le SOA non possono chiedere più del doppio.

***Quali sono i requisiti che deve possedere un impresa per ottenere la qualificazione?***

*Deve possedere requisiti di ordine generale che sono: Cittadinanza italiana o stato appartenente all' unione europea, assenza di procedimenti in corso, assenza di violazioni gravi, iscrizione alla C.C.I.A.A. ecc; e requisiti di ordine speciale, che sono: capacità economico finanziaria, capacità tecnica e organizzativa, adeguata dotazione di attrezzatura tecnica, adeguato organico medio annuo.*

*Quest'ultimo ordine di requisiti stabilisce le categorie e classifiche che l' impresa può chiedere come qualificazione.*



## CAPITOLO QUINTO :

### LE FASI DI UNA GARA:

- DAL PUNTO DI VISTA DELL'ENTE  
AGGIUDICATARIO:

La procedura in senso sostanziale si svolge di conseguenza in due fasi successive: una prima fase di prequalificazione; una seconda fase di gara.

La fase della prequalificazione si traduce nella redazione e pubblicazione del bando di gara, con il quale la pubblica amministrazione invita i potenziali partner a presentare, sulla base degli elementi indicati nel bando, una richiesta di invito alla gara.

Espletata la procedura di preselezione con la pubblicazione del bando, inizia la seconda fase della procedura d'appalto, nella quale l'amministrazione aggiudicatrice procede alla nomina della commissione giudicatrice secondo le indicazioni del regolamento sugli appalti predisposto dall'amministrazione stessa. Tale commissione, come noto, assolve al compito di identificare quali tra i potenziali partecipanti presentino i requisiti necessari per essere ammessi alla procedura di gara, di selezionare le richieste di invito ed inoltrare le lettere di invito, nonché di procedere all'effettiva valutazione delle offerte e all'aggiudicazione della gara.

Ora, l'evoluzione della normativa e la sempre maggiore definizione delle regole procedurali, che si è voluto improntare ai generali principi del buon andamento e di trasparenza dell'azione amministrativa, hanno ridotto ai minimi termini la discrezionalità della pubblica amministrazione anche rispetto ai soggetti a matrice privatistica appositamente introdotti dal legislatore per le relative caratteristiche di snellezza ed imprenditorialità.

## **5.1 LA PUBBLICAZIONE**

Il primo adempimento è, naturalmente, la pubblicazione del bando di gara con il quale la pubblica amministrazione rende nota la sua volontà di concludere un contratto associativo per la gestione di un servizio pubblico locale.

Anche qui la funzione del bando di gara è quella di consentire all'amministrazione la scelta — tra tutti i possibili aspiranti che hanno acquisito nel settore di attività della costituenda società una particolare conoscenza tecnica e un particolare Know How — del partner che offre le maggiori garanzie di padronanza gestionale in relazione al servizio oggetto del bando. Anche nell'appalto concorso il bando di gara si presenta un avviso ad offerendum mediante il quale tutti gli operatori del settore che ritengono, in base agli elementi contenuti nel bando stesso, di possedere i requisiti minimi per la partecipazione alla gara, hanno la possibilità di formulare una richiesta d'invito.

Il contenuto del bando e della lettera d'invito deve quindi essere tale da comprendere tutti gli elementi che permettano ai potenziali partecipanti una valutazione effettiva della rispondenza delle proprie caratteristiche ai requisiti per partecipare alla gara e di conseguenza delle proprie possibilità di ottenere l'aggiudicazione.

La Corte dei Conti ha precisato che “il bando di gara assolve alla funzione di fornire la legale conoscenza della possibilità di concorrere all'aggiudicazione della gara d'appalto e poiché il suo fine è quello di sviluppare, attraverso la più ampia pubblicità, un'effettiva concorrenza, realizzando allo stesso tempo la par condicio tra le imprese e il massimo di convenienza per l'amministrazione, deve contenere tutti gli elementi utili all'operatore per valutare l'opportunità di partecipare alla gara”.

In particolare l'atto di avviso deve contenere, in modo esaustivo, tutti gli elementi atti ad identificare precisamente:

- l'oggetto dell'appalto;
- i requisiti soggettivi;
- le modalità di presentazione delle offerte e tutte le ulteriori indicazioni parametriche cui l'amministrazione aggiudicatrice si atterrà in sede di comparazione delle offerte valide pervenute.

Oltre alle notizie prescritte, l'amministrazione dovrà quindi definire preliminarmente in modo esaustivo (nel bando di gara e/o nella lettera d'invito) i criteri e il peso/punteggio relativo attribuito alle varie componenti dell'offerta, in modo da rendere minima la discrezionalità nella fase di valutazione delle stesse.

## **5.2 L'INCIDENZA ECONOMICA DEL SERVIZIO**

Ciò che fa la differenza e che caratterizza l'intera procedura è l'incidenza economica del servizio. Tuttavia, proprio perché esiste una diversità di finalità tra gara d'appalto per la concessione della gestione di un pubblico servizio e la procedura relativa alla scelta del partner privato per la costituzione di una società di gestione di un pubblico servizio, la pedissequa applicazione della normativa prevista in materia di appalti risulterebbe davvero poco soddisfacente specie se si intende dare risalto alla capacità tecnica e gestionale e non all'apporto economico. In quest'ultimo caso, infatti, il concetto di servizio prevalente non dovrebbe rimanere distinto dallo scopo della società. Risulterebbe incongruente non riconoscere che lo scopo della società possa essere rappresentato anche da servizi minori dal lato della quantità, ma determinanti da altri angoli visuali.

## **5.3 LA LETTERA D'INVITO**

Anche se le fasi di pubblicazione del bando e dell'invio della lettera d'invito costituiscono un unico procedimento complesso, la lettera d'invito ha una sua autonomia rispetto al bando, in quanto essa svolge la funzione di definire in maniera esaustiva tutti gli aspetti procedurali della gara, con particolare riferimento agli aspetti formali relativi alla presentazione delle offerte.

Nella sostanza, con la lettera d'invito l'amministrazione si rivolge ai soggetti ritenuti idonei per la partecipazione alla gara e fornisce agli stessi le indicazioni relative alle modalità di predisposizione della documentazione da inviare. Tale documentazione è correlata ai contenuti minimi delle dichiarazioni relative al possesso dei requisiti e ad ogni altro aspetto che permetta agli operatori di formulare offerte il più possibile appropriate alle condizioni generali e particolari oggetto del servizio.

Sarà presto obbligatorio allegare alla lettera d'invito anche lo schema del contratto e lo statuto della costituenda società. L'utilità di presentare tali allegati unitamente alla lettera d'invito deriverrebbe dal fatto che, nel caso in esame, la gara ha come scopo quello di trovare il soggetto più idoneo che abbia interesse a sottoscrivere una quota predeterminata di azioni di un ammontare già stabilito indicato nel bando di gara, quindi, essendo il contenuto del contratto unilateralmente predeterminato dall'amministrazione locale, ne consegue che tale disposizione permette di presentare al concorrente un quadro completo della futura società al fine di meglio valutare l'offerta.

#### **5.4 LA PUBBLICITA' DEL BANDO DI GARA**

E' sin da subito necessario notare che sussiste una differenza sostanziale tra la pubblicità richiesta nel caso di bando per la costituzione di società a prevalente capitale privato e quella richiesta per le società a prevalente capitale pubblico. Nella prima ipotesi, infatti, esiste una normativa che definisce la procedura di pubblicazione disponendo che "il bando di selezione è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee", servizio che regolerà i rapporti tra Ente pubblico e società di gestione.

Nella seconda ipotesi la normativa di regolamentazione relativa alla scelta del socio privato non viene specificata. Secondo una parte della dottrina da ciò ne sarebbe conseguito che la forma pubblicitaria del bando di gara sarebbe libera. In realtà non è così: gli enti devono attenersi alle normative europee della CEE. La pubblicità degli appalti costituisce attuazione dei principi di trasparenza, par condicio e pluralità sanciti dalla normativa comunitaria e nazionale. Le modalità e le forme di pubblicità variano a seconda dell'importo e del tipo di appalto e si estrinsecano mediante pubblicazioni a livello europeo, nazionale, regionale, provinciale, comunale e locale.

Ad esempio per i lavori pubblici, le categorie pubblicitarie si suddividono nel modo seguente:

1. Per lavori di importo pari o superiore a • 5.000.000 di DSP, i bandi di gara devono essere pubblicati su:

- Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea;
  - Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana;
  - almeno due principali quotidiani a diffusione nazionale (estratto);
  - almeno due quotidiani a maggiore diffusione nella regione di esecuzione dell' appalto (estratto);
  - pubblicità telematica.
2. Per lavori di importo pari o superiore a • 1.000.000 e inferiore a • 5.000.000, i bandi di gara devono essere pubblicati su:
- Foglio delle inserzioni della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana;
  - almeno due quotidiani a diffusione nazionale (estratto),
  - almeno due quotidiani a diffusione regionale (estratto).
3. Per lavori di importo compreso tra • 500.000 ed • 1.000.000, i bandi devono essere pubblicati su:
- Bollettino ufficiale della regione nella quale ha sede la stazione appaltante,
  - almeno due quotidiani aventi particolare diffusione nella provincia in cui si dovranno eseguire i lavori (estratto).
4. Per appalti aventi un importo inferiore a • 500.000 la pubblicazione dovrà essere effettuata solo su:
- Albo pretorio della stazione appaltante;

Il comma 6 dell'art. 80 del Regolamento 554/99 prevede che: "È facoltà della stazione appaltante ricorrere a ulteriori forme di pubblicità, anche telematica". Inoltre, l'art. 24 della legge 340 del 29 novembre 2000 stabilisce che la diffusione via Internet dei bandi d' appalto non sia più una facoltà ma un preciso obbligo per le Pubbliche amministrazioni.

## **5.5 LA VALUTAZIONE DELLE OFFERTE**

Per la scelta dei soggetti da invitare alla procedura ristretta l' ente o gli enti promotori si avvalgono di una commissione tecnico-amministrativa, composta da esperti nelle materie pertinenti all' oggetto sociale della costituenda società. La lettera d' invito indica, in ordine decrescente d' importanza, gli elementi che dovranno essere indicati nell' offerta e che saranno valutati ai fini della scelta del contraente, con particolare riferimento ad un piano economico-finanziario, esteso all' intero arco temporale indicato nel bando, nel quale siano specificate, fra l' altro: le caratteristiche tecniche del servizio; le condizioni economiche che saranno praticate all' utenza, eventualmente anche sotto forma di tariffe differenziate per fasce; gli eventuali servizi accessori. Alla lettera di invito deve essere allegato lo schema del contratto di società e dello statuto della costituenda società. Con la lettera di invito è richiesta agli offerenti la presentazione di un progetto tecnico concernente la gestione del servizio. La commissione forma la graduatoria degli offerenti sulla base degli elementi e dei criteri e la comunica all' ente o agli enti promotori per la costituzione della società con il soggetto la cui offerta sia stata valutata migliore.

La competenza della commissione riguarda sia la selezione delle imprese, sia la scelta del vincitore. L'Amministrazione aggiudicatrice si deve attenere, nel compiere la scelta definitiva del socio privato, alla proposta, seppur non vincolante, presentata dalla commissione giudicatrice. Non sembra comunque potersi ammettere che l'ente promotore possa incidere sulle valutazioni della commissione, dovendosi l'Amministrazione aggiudicatrice limitare ad approvare o rimettere alla stessa commissione i verbali per una nuova valutazione.

In relazione ai criteri di valutazione delle offerte di cui si avvale la commissione giudicatrice, si prevede un criterio di aggiudicazione assimilabile all'offerta economicamente più vantaggiosa, con la valutazione congiunta di criteri quantitativi e qualitativi, da concertare nel piano economico-finanziario e da determinare in ordine decrescente di importanza nella lettera d'invito, tenendo conto delle caratteristiche tecniche dei servizi, delle condizioni economiche praticate all'utenza e degli eventuali servizi accessori, sottolineandosi la discrezionalità degli enti promotori. La commissione, come stabilito dall'articolo 21, comma 1-bis, della legge 11

febbraio 1994 n.109 e successive modifiche, sia nel caso di lavori di importo inferiore a 5 milioni di Euro e sia nel caso di lavori di importo pari o superiore a 5 milioni di Euro, deve determinare la soglia di anomalia dei ribassi.

Il calcolo della soglia di anomalia si effettua nel seguente modo:

1. si forma l'elenco delle offerte ammesse disponendole in ordine crescente dei ribassi; le offerte contenenti ribassi uguali vanno singolarmente inserite nell'elenco collocandole senza l'osservanza di alcun ordine;
2. si calcola il dieci per cento del numero delle offerte ammesse e lo si arrotonda all'unità superiore;
3. si escludono fittiziamente dall'elenco un numero di offerte di minor ribasso, pari al numero di cui al punto 2, nonché un numero di offerte di maggior ribasso, pari al numero di cui al punto 2 (cosiddetto taglio delle ali);
4. si calcola la media aritmetica dei ribassi delle offerte che restano dopo l'operazione di esclusione fittizia;
5. si calcola, sempre con riguardo alle offerte che restano dopo l'operazione di esclusione fittizia, lo scarto dei ribassi superiori alla media e, cioè, la differenza fra i ribassi e la media;
6. si calcola la media aritmetica degli scarti e cioè la media delle differenze; qualora il numero dei ribassi superiori alla media di cui al punto 4 sia pari ad uno, la media degli scarti si ottiene dividendo l'unico scarto per il numero uno;
7. si somma la media di cui al punto 4 con la media di cui al punto 6; tale somma costituisce la soglia di anomalia.

Una volta determinata tale soglia si procede in due modi diversi a seconda dell'importo della gara.

→ Nel caso degli appalti di importo inferiore a 5 milioni di Euro:

- a. si procede alla esclusione effettiva di tutte le offerte i cui ribassi siano pari o superiori alla soglia di anomalia e, quindi, anche di quelle offerte relative a quel dieci per cento derivanti dal taglio delle ali, che non hanno contribuito alla determinazione delle medie dei ribassi;
- b. si aggiudica l'appalto al concorrente la cui offerta di ribasso si avvicina di più alla soglia di anomalia; in caso di parità si procede per sorteggio.

→ Nel caso degli appalti di importo pari o superiore a 5 milioni di Euro:

ai sensi dell'articolo 30 della direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, nonché delle disposizioni contenute nell'art. 21, comma 1 -bis della legge

109/94 e successive modifiche, alla valutazione di anomalia di tutte le offerte i cui ribassi siano pari o superiore alla soglia di anomalia comprese, quindi, anche di quelle offerte relative a quel dieci per cento comprese nel taglio delle ali, che non hanno contribuito alla determinazione delle medie; la valutazione si effettua progressivamente a partire dall'offerta di ribasso più alta e termina quando si ritiene una offerta non anomala ovvero quando sono state valutate tutte le offerte senza ritenerne alcuna non anomala.

L'appalto viene aggiudicato o al concorrente la cui offerta di ribasso, pur essendo superiore alla soglia di anomalia, sia stata ritenuta, a seguito della valutazione di anomalia, non anomala; o al concorrente la cui offerta di ribasso si avvicina di più alla soglia di anomalia qualora tutte le offerte pari o superiore alla soglia di anomalia siano state ritenute, a seguito della valutazione di anomalia, anomale; in caso di parità si procede per sorteggio.

Non si procede all'archiviazione automatica qualora il numero delle offerte ammesse e quindi ritenute valide sia inferiore a cinque.

## **5.6 CRITERI DI AGGIUDICAZIONE DI UN APPALTO**

Gli appalti pubblici vengono aggiudicati secondo due modalità:

1. aggiudicazione al prezzo più basso, inferiore a quello posto a base di gara, determinato:
  - per i contratti da stipulare a corpo, mediante ribasso sull' importo dei lavori posto a base di gara ovvero mediante la predetta offerta a prezzi unitari;
  - per i contratti da stipulare a corpo e a misura, mediante la predetta offerta a prezzi unitari;
2. offerta economicamente più vantaggiosa, basata non solo su criteri economici ma anche "tecnici": la commissione giudicatrice terrà conto, in fase di valutazione, di elementi quali ad esempio il merito tecnico, la qualità, le caratteristiche estetiche e funzionali, l' assistenza tecnica, il termine di consegna o esecuzione, il prezzo.

Tali criteri vanno esplicitati nel Bando di Gara.

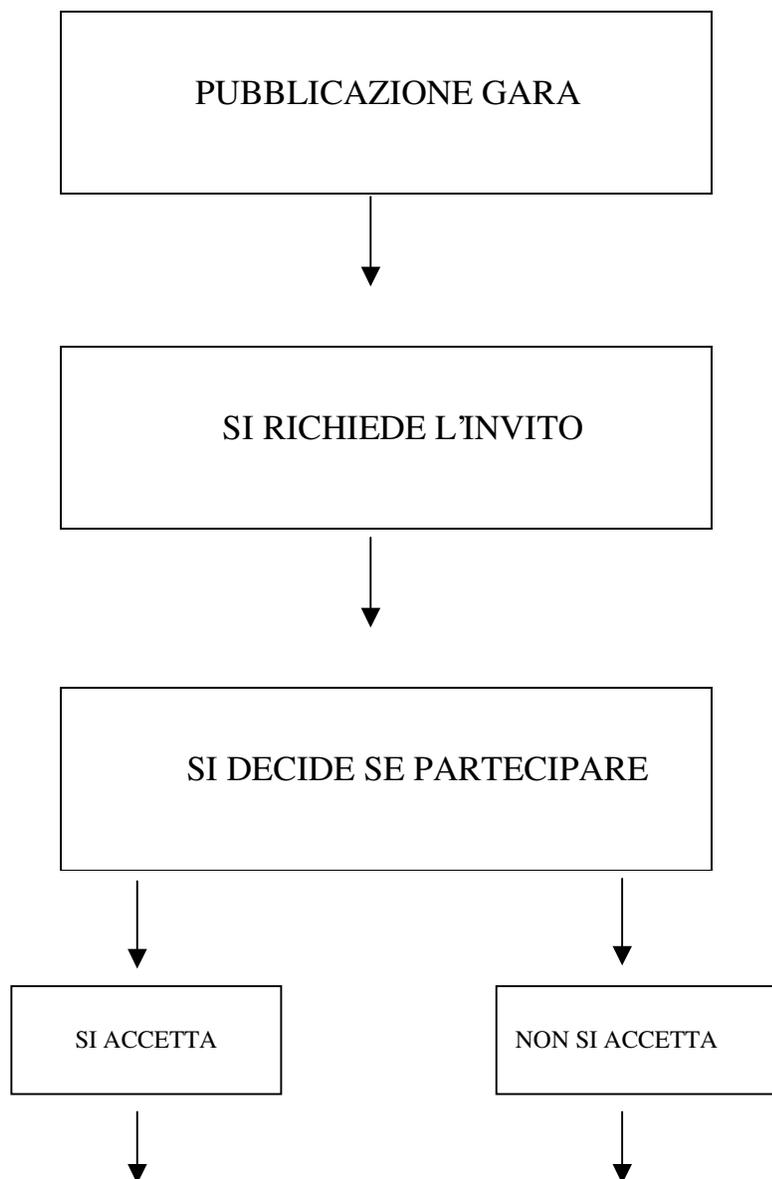
La scelta del criterio di aggiudicazione dipende, ovviamente, dalle necessità dell' amministrazione aggiudicatrice.

### **5.7 IL RAPPORTO TR A ENTE E SOCIETA'**

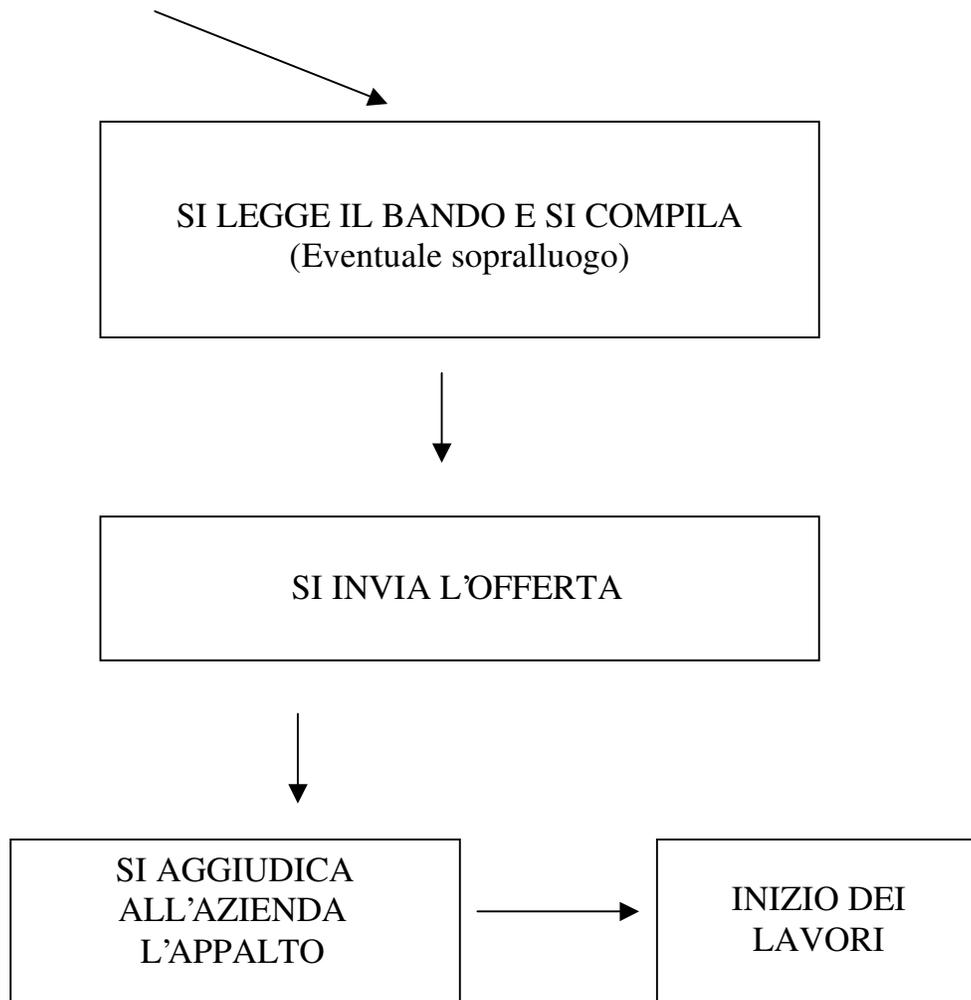
Una volta scelta la migliore offerta, l'ente delega alla società lo svolgimento dei lavori secondo le modalità e i tempi specificati nel bando.

Se ciò non avviene la società aggiudicataria della gara può incorrere in sanzioni penali.

- **DAL PUNTO DI VISTA DELLE AZIENDE CONCORRENTI**



- 1) si partecipa da soli                      1) non si hanno i requisiti necessari  
2) si partecipa in A.T.I.                    2) priorità ad altre gare



Una volta aggiudicata la gara d'appalto all'azienda aggiudicataria vengono consegnati i lavori , che vengono eseguiti nelle modalità e nei tempi stabiliti nella fase della compilazione e accettazione del bando. Una volta conclusi, si effettua un collaudo per arrivare all'approvazione del lavoro. Il tutto viene terminato con la chiusura dei lavori e del contratto.

## **Ma cosa si intende per appalto pubblico?**

Il Codice civile, all' art. 1655, definisce l' appalto come " ... il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un' opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro".

In generale, quando si parla di appalto pubblico si intende un contratto, regolato da specifiche procedure, con cui una pubblica amministrazione affida ad una impresa la realizzazione di un' opera o l' acquisizione di un servizio o di una fornitura di beni.

L' appalto pubblico è lo strumento principale attraverso cui la pubblica amministrazione realizza la domanda pubblica di beni e servizi necessari al raggiungimento dei suoi fini istituzionali.

La natura giuridica del contratto di appalto pubblico resta squisitamente di diritto privato, ma la preminente presenza del soggetto pubblico ne condiziona fortemente la disciplina: le norme del codice civile, infatti, intervengono solo in via residuale e suppletiva rispetto alla normativa speciale, sia di fonte nazionale che comunitaria.

Gli appalti pubblici sono suddivisi in tre tipologie fondamentali, ognuna delle quali è regolamentata da una specifica normativa.

Le tipologie sono:

- appalti di opere (i cosiddetti lavori pubblici) riguardanti le attività di costruzione, recupero, ristrutturazione, restauro, manutenzione e demolizione
- appalti di servizi, riguardanti l' espletamento delle attività tra cui, per esempio, servizi di contabilità, finanziari, informatici ecc.
- appalti di forniture di beni, riguardanti l' approvvigionamento di prodotti appartenenti a qualsiasi categoria merceologica, necessari agli Enti per il loro funzionamento.

Esiste, inoltre, un quarta tipologia di appalto, relativa ai cosiddetti "settori esclusi", anch' essa regolata da specifiche norme. Rientrano in questa categoria gli appalti riguardanti lo sfruttamento ed la commercializzazione di:

- acqua
- energia elettrica e termica
- gas

- trasporti
- telecomunicazioni

Nella realtà, spesso, nello stesso appalto confluiscono varie tipologie di appalti, dando vita a quelli che vengono indicati come "appalti misti": in questi casi, trova applicazione la normativa specifica del tipo di appalto (opere, servizi, forniture), il cui rilievo economico superi del 50% l'importo complessivo dell' appalto.

Gli appalti possono essere: soprasoglia e sottosoglia dato che la disciplina giuridica distingue gli appalti anche in base al loro importo. Il valore economico della "soglia CEE" varia a seconda del tipo di appalto:

- appalti di opere: •5.000.000 DSP (diritti speciali di prelievo)
- appalti di servizi: •200.000 DSP o •130.000 DSP se l'Amministrazione appaltante è un Ministero
- appalti di forniture: • 200.000 DSP o • 130.000 DSP se l' Amministrazione appaltante è un Ministero.

Agli appalti "sopra soglia C.E.E." e a quelli "sotto soglia C.E.E." si applicano diverse normative, sinteticamente raccolte nella seguente tabella:

<b>Appalti di opere</b>	
<b>Sopra soglia CEE</b>	<b>sotto soglia CEE</b>
importo pari o superiore a • 5.000.000	importo inferiore a •5.000.000
L. 109 dell'11/02/1994 e successive modifiche ed integrazioni	L. 109 dell'11/02/1994 e successive modifiche ed integrazioni
D.P.R. n. 554 del 21/12/1999	D.P.R. n. 554 del 21/12/1999
D.P.R. n. 34 del 25/01/2000	D.P.R. n. 34 del 25/01/2000
<b>Appalti di servizi</b>	
<b>Sopra soglia CEE</b>	<b>sotto soglia CEE</b>
importo pari o superiore a • 200.000. (o •130.000 se l'Amministrazione appaltante è un Ministero)	importo inferiore a •200.000 (o • 130.000 se l'Amministrazione appaltante è un Ministero)
D.L. 157 del 17/03/1995 e successive modifiche	R.D. 23/05/1924 n° 827

## Appalti di forniture

### Sopra soglia CEE

importo pari o superiore a •  
200.000. (o •130.000 se  
l' Amministrazione appaltante è  
un Ministero)

D.Lgs. 358 del 24/07/1992 e  
successive modifiche

### sotto soglia CEE

importo inferiore a • 200.000 (o •  
130.000 se l' Amministrazione  
appaltante è un Ministero)

D.P.R. 573 del 18/04/1994  
L. 388 del 23/12/2000 (artt. 58-  
60)

Il grafico seguente rappresenta la distribuzione degli appalti sotto soglia a seconda della divisione dei lavori nel mondo delle costruzioni ( lavori pubblici, forniture e servizi) secondo la fonte TeleGare.



### **E cos'è una gara pubblica?**

Gli appalti di qualsiasi tipologia devono essere affidati attraverso una "gara" pubblica, ossia una procedura di selezione ad evidenza pubblica, a cui possono partecipare i soggetti aventi i requisiti richiesti.

Le procedure di aggiudicazione sono le seguenti:

- asta pubblica o pubblico incanto: procedura aperta, in cui tutte le imprese interessate possono presentare la propria offerta;

- licitazione privata: procedura ristretta, a cui possono partecipare solo i soggetti invitati dall' amministrazione aggiudicatrice;
- appalto concorso: procedura ristretta in cui il candidato redige, in base alle richieste formulate dall' amministrazione aggiudicatrice, il progetto della prestazione oggetto di gara, indicando le condizioni ed i prezzi ai quali è disposto ad eseguirla;
- trattativa privata: sistema di negoziazione caratterizzato dall' assenza di una procedura formalizzata di gara, in cui l' amministrazione mantiene una discrezionalità nell' individuazione del soggetto cui affidare l' esecuzione del contratto o dei soggetti da invitare alla gara ufficiosa preliminare al definitivo affidamento dello stesso.

Esistono poi altre specifiche procedure di aggiudicazione previste dalla normativa relativa ai lavori pubblici, come:

il project financing, sistema per l' esecuzione delle opere pubbliche caratterizzato dal ricorso al finanziamento dei privati;

la concessione di costruzione e gestione, in cui l' esecuzione dei lavori, anziché essere svolta direttamente da parte della pubblica amministrazione attraverso mezzi propri o mediante la conclusione di contratti di appalto, avviene in modo indiretto, con affidamento dell' esecuzione stessa all' impresa, remunerata con la gestione successiva del bene oggetto di intervento.

Data la Normativa in merito ai lavori Pubblici e la relativa prassi, si è venuto a determinare una vicinanza sostanziale tra Pubblico Incanto e Licitazione Privata, ciò partendo dal principio di uguaglianza tra i concorrenti, e all'impossibilità da parte delle P.A. di non poter escludere i concorrenti che possiedono i requisiti richiesti dal bando.

Le Amministrazioni, quindi, propendono per il pubblico incanto, che risulta essere una procedura più rapida e più trasparente.

Occorre inoltre evidenziare i limiti che il legislatore ha posto al ricorso alla trattativa privata, in quanto questa procedura lascia alla Amministrazione appaltante un margine di discrezionalità di scelta che spesso, in passato si è tramutato in un vero e proprio abuso.

## **CAPITOLO SESTO :**

### **IL PROGETTO DI STAGE**

Il Progetto Stage a cui ho preso parte mi ha visto impegnata nei mesi di aprile, maggio e giugno 2004 in un'impresa di costruzioni generali con sede a Padova. Tale stage è stato ideato e portato a termine con la finalità di elaborare uno studio del mercato delle costruzioni attraverso l'analisi dei risultati di aggiudicazione dei bandi di gara d'appalto. Quest'impresa, infatti, partecipa a numerose gare d'appalto, preparando grandi quantità di documenti ed indicando nell'offerta presentata il suo ribasso percentuale ma, nella maggior parte dei casi, non ha alcuna notizia sull'esito della gara o, se ce l'ha, l'informazione è frammentaria e non completa. A conseguenza di ciò, l'impresa ha qualche difficoltà, non solo ad individuare il suo "posto" nella graduatoria costituitasi in sede di gara ( e quindi a capire il suo posizionamento nel settore del mercato rispetto ai possibili concorrenti), ma anche a delineare l'andamento del mercato nel corso degli anni. Questi costituiscono alcuni dei principali problemi che un'impresa di costruzioni edilizie che partecipa a gare d'appalto si trova ad affrontare.

Obiettivo del mio periodo di stage svolto in azienda è stato quello di cercare, raccogliere e catalogare il maggior numero possibile di risultati (completi) di aggiudicazione di gara, dati che sono contenuti perlopiù nei rispettivi verbali di gara d'appalto, documenti che dovrebbero essere resi pubblici e quindi spetterebbero di diritto alle imprese partecipanti, tuttavia, ciò non solo non si verifica, ma a volte (per fortuna rare) sono a pagamento del richiedente.

La finalità dello stage è stata quella di contattare le stazioni appaltanti, attraverso fax, telefonate ed e-mail e raccogliere tutte le informazioni possibili che hanno caratterizzato le gare in cui l'impresa ha partecipato dal giugno 2003 al giugno 2004 poiché non sempre i risultati vengono pubblicamente diffusi: molti sono comunicati tramite Internet ma spesso non sono completi, altri vengono inviati direttamente all'impresa ma sono solo parziali.

La seconda parte è stata caratterizzata dall'analisi e l'elaborazione dei dati raccolti (prendendo in considerazione tutte le gare in cui l'azienda ha

partecipato) anche se, quotidianamente, ho provveduto ad aggiornare il data base in cui sono contenuti tutti i dati sull'esito delle gare. In primo luogo ho studiato le variabili a disposizione e il modo per poter fare un'analisi multivariata, poi ho diviso le gare per ogni variabile, dividendo il data base per le categorie, che sono stabilite dalla legge, per province di appartenenza dell'ente aggiudicatore e ho analizzato il ribasso offerto dall'impresa in contrapposizione con i ribassi delle ditte aggiudicatarie.

I dati si riferiscono a tutte le gare considerate nell'anno 2003 e in parte anche quelle in cui l'impresa ha partecipato nel primo semestre del 2004.

L'impresa che mi ha ospitato è presente nel campo delle costruzioni sin dal 1920, anno in cui venne costituita dal suo fondatore.

Da sempre opera sia nel settore pubblico che in quello privato e con gli anni la realizzazione di lavori stradali, fognature, acquedotti, gasdotti e impianti sportivi, di edifici residenziali, direzionali, industriali, ricettivi-alberghieristici, ospedali e scuole, di restauri e ristrutturazioni di ogni genere e grado, ha permesso di specializzarsi in ogni campo delle costruzioni, ottenendo, inoltre, la certificazione UNI EN ISO 9002. Infatti nel giugno 1996, tra le prime Imprese in Italia, l' ICIC (Istituto di Certificazione Qualità Imprese e Servizi per le Costruzioni), ha certificato il Sistema Qualità della Società, in conformità alla norma UNI EN ISO 9002, garanzia di controlli e qualità sia per il committente privato che pubblico, e requisito essenziale per gli appalti nel territorio Nazionale e nell' Unione Europea. Con costante e crescente impegno, nonché con decisi investimenti in mezzi, attrezzature e formazione dei dipendenti, ha aumentato notevolmente il proprio fatturato consolidato con un trend di crescita superiore a quello medio di settore.

L'impresa ha "Chiavi in mano" nella realizzazione di opere come alloggi di edilizia convenzionata, edilizia alberghiera, scolastica, ospedaliera, cimiteriale, opere di urbanizzazione, di viabilità.

L'edilizia residenziale, industriale e convenzionata, rappresenta per quest'impresa, uno dei settori storici, infatti da più di quindici anni, l'impresa di costruzioni generali di Padova costruisce qualsiasi tipologia di edificio.

Si distingue dalle altre imprese di costruzioni per gli oltre 100 alloggi costruiti ogni anno, collocandosi così tra i principali soggetti del settore, sia per l'esecuzione di opere eseguite per conti di terzi, sia come investitore in proprio.

Per quanto riguarda invece l'edilizia al servizio della comunità e della città, questa azienda spazia dall'edilizia alberghiera, a quella per i congressi, sportiva, ecc.

I campi in cui spazia l'impresa di costruzioni generali di Padova sono molteplici e, tra questi, sono presenti anche opere di viabilità e trasporto come la realizzazione di:

- Sistemi integrati ed automatizzati di metropolitane, metrotram e tramvie.
- Opere di urbanizzazione primaria e secondaria.
- Costruzione di strade e ponti.
- Costruzione di marciapiedi e piste ciclabili;
- Costruzione di piazze
- Realizzazione di parcheggi interrati e di superficie.
- Opere a verde...

Oltre a tutto ciò, l'impresa è specializzata anche nel settore del disinquinamento, delle fognature e degli impianti di depurazione. Tale settore è stato il primo sviluppato dall'impresa e operando sin dal 1920, vi ha maturato significative esperienze.

Anche per quanto riguarda il tema della riqualificazione ambientale, quest'azienda ha portato al rinnovo le proprie macchine ed attrezzature al fine di renderli più compatibili con gli standard di sicurezza e, ciò le ha permesso di diventare un operatore leader nel campo della difesa e della sistemazione idraulica, della bonifica e della riqualificazione Forestale e Ambientale. In tale ambito l'impresa coopera con i principali enti pubblici e privati nel settore specializzandosi nella ricalibratura dei canali, presidi di sponda, rivestimento di argini ed opere di intercettazione idraulica.

Oltre a tutto ciò quest'impresa esegue opere speciali come serbatoi a terra e pensili per acquedotti, torrini piezometrici, opere in cemento armato con post compressione, consolidamenti di fondazioni e sottofondazioni nonché sollevamenti tramite martinetti idraulici, anche di edifici.

Inoltre dal 28 Maggio 2001 possiede la certificazione SOA cioè l'attestazione di qualificazione alla esecuzione di lavori pubblici. In particolare possiede le categorie e classifiche di qualificazione riportate nella seguente tabella:

CATEGORIA	CLASSIFICA	CATEGORIA	CLASSIFICA
OG01	VIII	OG11	II
OG02	IV	OG13	I
OG03	VIII	OS01	V
OG04	IV	OS03	II
OG06	VI	OS21	III
OG07	III	OS24	I
OG08	IV	OS28	II
OG09	VI	OS30	II

L'impresa partecipa anche ad un consorzio stabile a cui sono consorziate altre 6 imprese.

### **6.1 COS' E' UN CONSORZIO STABILE?**

Il Consorzio Stabile è un nuovo soggetto di impresa introdotto dalla Merloni Ter per ridurre la esagerata frammentazione delle imprese italiane e consentire loro una maggiore competitività sul mercato interno ed europeo ed è stato ulteriormente incentivato dalle modifiche introdotte dall' art. 7. Questo nuovo soggetto giuridico si concretizza in una impresa composta da non meno di tre imprese qualificate, che decidono di consorziarsi e di operare in maniera congiunta nel settore degli appalti dei LL.PP., per un periodo di tempo non inferiore ai cinque anni. Per la qualificazione del consorzio stabile bisogna distinguere la prima dalle successive. La prima qualificazione avviene secondo la previsione dell' art.20 del D.P.R. 34/2000, ossia: Il consorzio stabile deve essere in possesso dei requisiti di ordine generale (art.17 D.P.R. 34/2000) nonché di Direzione tecnica autonoma e diversa da quella delle imprese consorziate; ogni impresa consorziata deve essere in possesso di attestazione di qualificazione; la Qualificazione del consorzio stabile viene attribuita in tutte le categorie con classificazione pari o immediatamente inferiore alla somma delle

classifiche possedute dalle imprese consorziate; la classifica di illimitato di una categoria è attribuita qualora la stessa sia posseduta da almeno una delle imprese consorziate. Le qualificazioni successive alla prima, possono essere attribuite, a scelta dell' impresa da esplicitare alla stipula del contratto di attestazione con la SOA, o seguendo la procedura di cui all' art.20 del D.P.R. 34/2000 o secondo la previsione di cui all' art.18 ossia attraverso la verifica dei requisiti di idoneità tecnica e finanziaria in capo al consorzio stesso.

Va chiarito che il consorzio stabile previsto all'art. 12 della legge n. 109/94 come modificato dalla legge n. 166/2002 è nella forma un comune consorzio con attività esterna la cui disciplina è contenuta agli art. 2602 e seguenti del c.c..

Peraltro, rispetto alla disciplina civilistica, la legislazione speciale disciplinante i consorzi stabili contiene significative disposizioni cogenti integrative e disposizioni derogatorie della stessa disciplina civilistica.

Disposizione integrativa cogente è quella secondo cui, affinché un consorzio stabile possa legittimamente costituirsi e divenire operativo, sono necessarie le seguenti condizioni:

- a. che il consorzio sia formato da almeno tre consorziati;
- b. che questi nell'atto costitutivo si siano impegnati ad operare congiuntamente nel settore dei lavori pubblici per almeno cinque anni;
- c. che per il perseguimento dei loro fini abbiano istituito una ``comune struttura di impresa``.

Ove manchi, anche parzialmente, una o più di tali condizioni il consorzio non può legittimamente operare nell'esecuzione dei lavori pubblici e la SOA, investita del compito di attribuirle una determinata qualificazione, deve necessariamente rigettare la domanda.

A parte tali disposizioni inderogabili, il consorzio stabile segue la comune disciplina civilistica e perciò ha facoltà di inserire nel proprio statuto le clausole che ritenga più opportune, purché non si pongano in contrasto, appunto, con la normativa speciale sui lavori pubblici e con i principi generali che necessariamente devono essere rispettati in qualsiasi accordo contrattuale pena la nullità di questo.

Così, per esempio, vi è ampia libertà nella previsione di clausole statutarie circa le modalità di funzionamento del consorzio, purché sia garantita la partecipazione alla vita dello stesso a tutti i consorziati.

Per il resto la comune disciplina civilistica comporta che il consorzio debba essere costituito con atto redatto in forma scritta, da depositare entro 30 giorni per l'iscrizione presso l'Ufficio del registro delle imprese del luogo nel quale la comune struttura di impresa dovrà operare; che le delibere possano essere impugnate davanti all'Autorità giudiziaria entro 30 giorni dalla loro assunzione; che tutti i contributi dei consorziati vadano a costituire il fondo consortile.

A quest'ultimo proposito è da ritenere che la comune struttura di impresa vada necessariamente a costituire parte integrante del fondo consortile in aggiunta ai contributi dei consorziati.

Circa il tempo minimo di operatività del consorzio (5 anni) si può ritenere che la sua mancata previsione nell'atto costitutivo non determini l'illegittima costituzione del consorzio, trovando in tal caso applicazione l'art. 2604 cod. civile secondo cui in mancanza di tale determinazione la durata del consorzio si intende ipso iure per il periodo di dieci anni.

### **6.1.1. Vantaggi connessi alla costituzione di consorzi stabili**

Fatte le premesse generali di cui al precedente paragrafo è lecito chiedersi quali vantaggi sul piano pratico offre il ricorso a tale figura giuridica considerando che, come è noto, gli appaltatori possono ricorrere in occasione di ogni gara alla forma dell'associazione temporanea che li vincola, con formalità del tutto semplici e poco costose, esclusivamente per la singola gara cui essa concorre.

Va subito premesso che i vantaggi più evidenti risiedono:

- a. nel fatto che il consorzio stabile ottiene la qualificazione SOA sulla base della somma delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate;
- b. nel fatto che nonostante il presupposto di cui al punto a), il consorzio ha facoltà di fare eseguire i lavori assunti in appalto ad una delle imprese consorziate indicandone il nominativo in sede di offerta (art. 12, comma 2, I parte, e 13, comma 4, II parte L. n. 109/94; art. 97, comma 1, D.P.R. n. 554/99);

c. nel fatto che l'impresa consorziata mantiene comunque la sua autonomia rispetto al consorzio stabile (arg. da art. 97, comma 3, D.P.R. n. 554/99) e che i lavori assunti in appalto ed eseguiti dal consorzio vengono attribuiti ai fini dell'acquisizione di qualificazioni più elevate sia ai consorziati in quanto imprese singole sia al consorzio nelle percentuali stabilite per appaltatore e subappaltatore ai sensi dell'art. 25 comma 6 e 24, comma 1<sup>a</sup>, lett. b) del D.P.R. n. 34/2000.

Si realizza così un innegabile vantaggio sul piano concreto, assai simile a quello attribuito dalla disciplina vigente (legge n. 422/1909) ai consorzi di cooperative di produzione e lavoro: l'impresa consorziata viene messa in condizione di eseguire lavori di importo più elevato rispetto alla sua qualificazione ed inoltre ai fini dei suoi successivi incrementi di qualificazione può utilizzare il lavoro eseguito.

### **6.1.2. Possibili modalità di operatività del consorzio**

L'esposizione dei vantaggi conseguenti la costituzione di un consorzio stabile postula, ai fini di una esauriente trattazione del problema, un chiarimento circa le modalità attraverso cui il consorzio può operare e la verifica sul piano concreto di quale di dette modalità risulti più conveniente.

Dalla disciplina legislativa può argomentarsi che il consorzio può agire in due modi:

- a. tramite le singole imprese consorziate e cioè dichiarando in occasione di ogni gara quale sarà l'impresa esecutrice dei lavori;
- b. tramite la istituita comune struttura di impresa;

Sul piano pratico i vantaggi maggiori si hanno indubbiamente operando nel primo modo, perché in tal caso, come precedentemente detto, l'impresa singola, attraverso lo strumento del consorzio stabile, esegue lavori di importo più elevato rispetto alla sua qualificazione ed inoltre ai fini dell'incremento della qualificazione come impresa singola può avvalersi dell'intero importo dei lavori eseguiti.

E' perciò prevedibile e consigliabile che i consorzi stabili decidano di operare, quanto meno prevalentemente, attraverso le imprese singole.

Sarà consigliabile l'esecuzione dei lavori attraverso la comune struttura di impresa soltanto in quei casi in cui vi sia la volontà di stabilizzare nel tempo il

consorzio, rendendolo permanentemente soggetto imprenditoriale autonomo, attraverso il progressivo incremento della comune struttura di impresa.

### **6.1.3. La società consortile**

A quanto ora detto si ricollega la facoltà, sancita dall'art. 10, comma 1, lett. c) della legge n. 109/94, di costituire il consorzio stabile in forma di società consortile e cioè di società che assuma come oggetto sociale le finalità tipiche del consorzio stabile. Viene da chiedersi quale possa essere sul piano pratico il vantaggio di costituire un consorzio stabile in forma di società consortile.

L'interrogativo non ha risposta agevole ove si consideri che il consorzio è strumento più agile e che comporta minori adempimenti sul piano amministrativo e civilistico di quanto non avvenga per le società.

Pertanto, in linea di principio, è prevedibile che la regola sarà costituita dal ricorso al consorzio stabile in senso stretto, mentre il ricorso alla società consortile costituirà l'eccezione; quest'ultima presumibilmente verrà adottata nei casi in cui, come detto in chiusura del precedente paragrafo, l'intendimento delle imprese consorziate sia quello, non tanto di costituire uno strumento di crescita imprenditoriale ed assunzione congiunta per un determinato periodo degli appalti, ma di avviare la costituzione di un nuovo soggetto giuridico al quale nel tempo attribuire totale, stabile e definitiva autonomia.

Vi è però la necessità di far luce su un possibile equivoco: la società consortile, ove costituita come prima detto per dare luogo ad un soggetto autonomo operante come tale stabilmente nel tempo, non può, in un secondo momento, proficuamente trasformarsi in una società comune (non consortile). In tal caso infatti la situazione identificherebbe uno scioglimento della società consortile con attribuzione pro-quota ai consorziati dei requisiti eventualmente maturati a favore del consorzio stesso ai sensi dell'art. 24, comma 1, del D.P.R. n. 34/2000 e art. 97, comma 5, del D.P.R. n. 554/99. In buona sostanza, con la trasformazione da società consortile a società comune verrebbero ad annullarsi (anche sul piano delle responsabilità) le individualità costituite dalle singole imprese consorziate, con la conseguenza che necessariamente dovrebbe ricadersi nello schema del venire meno del fenomeno consortile. In tal caso, dunque, tutti i requisiti maturati dovrebbero essere attribuiti alle singole

imprese consorziate, ma non alla società di nuova costituzione; ciò naturalmente salva l'ipotesi che la società di nuova costituzione incorpori le società consorziate ovvero acquisti il loro ramo d'azienda inerente i lavori pubblici.

#### **6.1.4. La responsabilità nei confronti dell'amministrazione**

La responsabilità dei consorzi stabili è delineata dall'art. 12, comma 2 della legge n. 109/94 e dall'art. 97, comma 1 del D.P.R. n. 554/99. Entrambe tali disposizioni stabiliscono la possibilità di eseguire i lavori tramite il singolo consorziato, ma fanno salva la responsabilità solidale dei consorziati nei confronti della stazione appaltante.

Sul piano lessicale le due disposizioni non sono particolarmente precise, perché potrebbero far pensare alla responsabilità solidale col consorzio esclusivamente delle imprese indicate come esecutrici dei lavori; senonché una conclusione di tal genere finirebbe per svuotare di ogni serio contenuto la figura del consorzio stabile, non soltanto con riguardo al vincolo del consorzio nei confronti dell'amministrazione, ma anche con riguardo al vincolo di tutti i consorziati tra di loro.

Infatti, ciò che giustifica la disciplina del consorzio stabile è proprio la solidarietà di tutti i consorziati; questa fa sì che vi sia l'interesse comune a che l'opera venga realizzata correttamente perché, in caso contrario, vi è responsabilità sul piano patrimoniale di tutti i consorziati. Ne consegue che il vincolo di solidarietà determina l'effetto indiretto di impegnare le imprese non esecutrici ad andare in soccorso di quelle esecutrici nel caso in cui queste ultime si trovino in difficoltà e possano perciò risultare inadempienti nei confronti dell'amministrazione. In definitiva è da ritenere sicuramente preferibile la tesi che coinvolge in ogni caso la responsabilità solidale di tutti i consorziati.

Pertanto, nei casi di inadempimento, col fondo consortile rispondono solidalmente col proprio patrimonio non soltanto le imprese esecutrici, ma anche ugualmente le altre imprese consorziate.

Resta da chiarire se l'art. 97, comma 1, che parla di responsabilità sussidiaria e solidale, in qualche modo comporti affinamenti all'art. 12, comma 2, della legge n. 109 che invece parla tout-court di responsabilità solidale. Ove si desse la prevalenza al concetto di sussidiarietà dovrebbe ritenersi che

l'amministrazione creditrice, per agire nei confronti dei singoli consorziati, debba prima agire nei confronti del fondo consortile.

La questione sul piano pratico appare di scarsa rilevanza perché è del tutto evidente che in sede processuale l'amministrazione ha pieno titolo per chiamare in giudizio il consorzio e tutte le consorziate. Sicché il limite della sussidiarietà esplicherebbe i suoi effetti soltanto in sede di processo di esecuzione allorché, prima di procedere al pignoramento sui beni dei singoli consorziati, il creditore dovrebbe promuovere gli atti esecutivi nei confronti del consorzio.

Al di là di tale considerazione, che comunque rivela come il problema abbia portata del tutto limitata, è da ritenere che la solidarietà sia piena, perché tale è delineata dalla norma di legge che non potrebbe pertanto subire limitazioni ad opera della successiva norma regolamentare.

#### **6.1.5. La responsabilità nei confronti dei terzi**

La responsabilità del consorzio stabile nei confronti dei terzi non appare disciplinata dalla legislazione speciale ne risulta ad essa estensibile analogicamente il regime della responsabilità nei confronti dell'amministrazione; ciò perché la ratio di quest'ultima va individuata nell'esigenza di garantire più sensibilmente il pubblico interesse e nell'esigenza di consolidare il rapporto tra i consorziati. Tale ratio non ricorre nel caso dei rapporti con i terzi (subappaltatori, banche, maestranze, fornitori, ecc.), sicché, relativamente a questi, si ritiene debba operare il regime civilistico generale di cui all'art. 2615 del codice civile.

Secondo quest'ultimo vi è una disciplina differenziata a seconda che l'obbligazione sia stata assunta dal consorzio in nome proprio ovvero in nome dei singoli consorziati.

Nel primo caso i terzi possono fare valere i loro diritti esclusivamente sul fondo consortile.

Nel secondo col fondo consortile risponde il consorziato in nome del quale il consorzio ha agito, ed in caso di insolvenza di quest'ultimo, tutti gli altri consorziati in proporzione alle rispettive quote di partecipazione.

Va da sé che, qualora l'obbligazione nei confronti del terzo sia assunta non dal consorzio ma direttamente dall'impresa consorziata indicata come esecutrice, la responsabilità nei confronti del terzo sarà soltanto di quest'ultima.

#### **6.1.6. Divieti**

L'art. 12, comma 5, pone il divieto di partecipare alla medesima gara per il consorzio e per i singoli consorziati; la ratio risiede nell'esigenza di evitare potenziali collusioni in ragione della sostanziale identificazione tra consorzio e consorziati.

La norma, per argomento a contrario, lascia intendere che è invece ammessa la possibilità per i consorziati di concorrere a gare cui il consorzio stabile non partecipi, venendo così lasciato ai consorziati stessi un largo margine di autonomia operativa.

Nel caso di partecipazione contemporanea alla medesima gara è da ritenere che debbano essere escluse sia l'offerta del consorzio sia quella del consorziato, essendo interdetta all'amministrazione la possibilità di verificare a quale dei due soggetti attribuire la responsabilità della violazione del divieto. Naturalmente, per quanto attiene ai rapporti interni tra i consorziati, nella sede giurisdizionale civile occorrerà stabilire se il comportamento scorretto che ha dato luogo alla doppia esclusione sia stato del consorzio ovvero del singolo consorziato, tenuto conto dei patti e delle delibere consortili.

Le conclusioni cui ora si è pervenuti non si ricavano in modo del tutto pacifico dalla lettura della norma. Infatti, mentre l'art. 12, comma 5, vieta la contemporanea partecipazione alla gara del consorzio e di tutti i consorziati, l'art. 13, comma 4, parte II, sembra circoscrivere il divieto soltanto ai consorziati indicati dal consorzio quali esecutori dei lavori.

Nel contrasto tra le due norme si ritiene, quanto meno cautelativamente, doversi dare prevalenza alla prima e cioè a quella contenente il divieto più generale, non fosse altro perché immediatamente di seguito contiene la disposizione penale che sanziona automaticamente il divieto stesso con l'applicazione della fattispecie di cui all'art. 353 codice penale (turbativa d'asta).

Quest'ultima disposizione lascia del tutto perplessi proprio perché sembra sancire l'automatica condanna per una fattispecie penale stabilita esclusivamente a titolo di dolo, che presuppone cioè l'accertamento della volontà di turbare una gara per trarne indebito profitto. E poiché le disposizioni vanno interpretate nel senso più conforme ai principi costituzionali ed a quelli generali del nostro ordinamento giuridico è sostenibile certamente la tesi secondo cui, nonostante la cattiva formulazione dell'art. 12, comma 5, la condanna per il reato ivi previsto possa avvenire soltanto a seguito della accertata volontà di trarre indebito profitto da una gara, con esclusione perciò di eventuali ipotesi colpose.

E' poi da notare che la legge n. 166/2002 ha abrogato la seconda parte del comma 5 dell'art. 12, nella quale era posto divieto ai partecipanti al consorzio stabile di costituire tra loro o con terzi altri consorzi o associazioni temporanee. Deve perciò ritenersi consentito ai soggetti consorziati di costituire associazioni temporanee tra loro o con terzi; resta il problema se possano partecipare alla medesima gara un consorzio stabile ed una associazione temporanea ovvero un consorzio non stabile di cui faccia parte la stessa impresa costituente il consorzio stabile stesso. Anche in tal caso la norma non offre una sicura risposta sicché deve necessariamente verificarsi se il principio posto a base del divieto sia estensibile a questa particolare fattispecie. La risposta sembra dover essere affermativa perché se vige il divieto di partecipazione contemporanea alla stessa gara del consorzio stabile e dei singoli consorziati, situazione analoga, anche se più sfumata, va considerata la contemporanea partecipazione del consorzio stabile e di una associazione contenente al suo interno una impresa consorziata.

### **6.1.7. La qualificazione**

Per quanto concerne la qualificazione, occorre distinguere quella del consorzio stabile inerente i primi cinque anni dalla sua costituzione dalle qualificazioni successive.

Per quanto concerne la prima, dall'art. 12, comma 8 ter., della legge n. 109/94 come modificato dalla legge n. 166/02 si ricava che la prima qualificazione successiva alla costituzione debba necessariamente avvenire da parte della

SOA sulla base della somma delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate.

Nel caso in cui tale somma ricada in un importo intermedio tra una classifica e l'altra la qualificazione è ottenuta per la classifica inferiore o in quella superiore a seconda che la somma si collochi al di sotto ovvero alla pari o al di sopra della metà dell'intervallo tra le due classifiche.

Per la qualificazione alla classifica di importo illimitato è necessario che almeno una delle consorziate possieda tale qualificazione ovvero che tra le consorziate ve ne sia almeno una con qualifica alla classifica VII e due alla classifica V ovvero ve ne siano almeno tre con classifica VI.

Per quanto concerne le qualificazioni successive alla prima il sistema legislativo non è chiaro.

Dalla lettura delle varie disposizioni ed in particolare degli articoli 12, comma 8 ter della legge n. 109/94, degli art. 25 e 18 del D.P.R. n. 34/2000 sembra potersi ricavare che ai fini delle qualificazioni successive ai primi cinque anni il consorzio stabile abbia facoltà di scegliere tra due sistemi: o proseguire nella qualificazione fondata sulla somma delle qualificazioni delle singole imprese ovvero optare per una qualificazione del consorzio in sì considerato sulla base dei requisiti dallo stesso acquisiti ai sensi dell'art. 25, comma 6 e 18 commi 3, 9 e 13, D.P.R. n. 34/2000.

L'opzione tra l'uno o l'altro sistema di qualificazione di fatto verrà a dipendere dalle modalità con cui il consorzio ha operato; infatti, se il consorzio ha totalmente o prevalentemente operato facendo eseguire ai singoli consorziati, essendo maturati i requisiti essenzialmente in capo a questi ultimi, avrà tutto l'interesse ad optare per il sistema fondato sulla somma delle singole qualificazioni; se invece avrà totalmente o prevalentemente operato con la propria struttura di impresa potrà avere interesse ad optare per la qualificazione del consorzio in quanto tale, essendo medio tempore maturati i requisiti, appunto, in favore di questo.

Disposizione di particolare favore per i consorzi stabili è quella contenuta al comma 8 bis dell'art. 12, della legge n. 109/94, introdotto dalla legge n. 166/2002, secondo cui, ai fini della partecipazione alle gare, la somma delle cifre di affari realizzata da ciascuna impresa nel quinquennio antecedente alla pubblicazione del bando è incrementata di una percentuale pari al 20% nel

primo anno, al 15% nel secondo e al 10% negli anni successivi fino al compimento del quinquennio.

La disposizione va riferita all'art. 3, comma 6, del D.P.R. n. 34/2000, secondo cui per gli appalti di importo superiore ad Euro 20.658.276, l'impresa, oltre alla qualificazione nella classifica VIII, deve aver realizzato nel quinquennio antecedente alla pubblicazione del bando una cifra d'affari in lavori non inferiore a tre volte l'importo a base di asta.

Per i consorzi stabili la possibilità di incrementare nelle misure sopra dette la somma delle cifre di affari delle imprese consorziate costituisce una evidente facilitazione ai fini della partecipazione a tali gare.

#### **6.1.8. Scioglimento**

Nel caso di scioglimento del consorzio i requisiti maturati a favore di questo sono attribuiti pro quota ai singoli consorziati in proporzione all'apporto dato dagli stessi nell'esecuzione dei lavori (art. 97, comma 5, D.P.R. n. 554/99).

Peraltro, l'art. 12, comma 2, II parte, della legge, stabilisce che tali requisiti possano essere attribuiti ai singoli consorziati purché lo scioglimento avvenga prima dei sei anni dalla data di costituzione del consorzio. Quest'ultima disposizione non è pienamente comprensibile sul piano logico perché di fatto costituisce un incoraggiamento allo scioglimento prima dello scadere dei sei anni, considerato che se lo scioglimento avviene successivamente i singoli consorziati non possono avvalersi dei requisiti maturati a favore del consorzio. E' perciò sul punto auspicabile un chiarimento legislativo.

#### **6.1.9. Modifiche nella composizione del consorzio**

Va innanzitutto precisato che lo statuto del consorzio deve escludere la possibilità di recesso per i singoli consorziati per i primi cinque anni, ciò perché elemento caratterizzante di tale figura è appunto la volontà di operare stabilmente per un periodo non inferiore a cinque anni.

Ne consegue che ove uno statuto prevedesse la possibilità di recesso ad libitum in tale periodo la SOA dovrebbe ritenere ciò come elemento preclusivo alla qualificazione.

Naturalmente quanto ora detto riguarda il recesso ad libitum e non anche il recesso per giusta causa o le ipotesi di risoluzione per inadempimento dei

consorziate. Eventuali clausole dello statuto che negassero tali possibilità sarebbero da considerare nulle trattandosi di istituti a carattere inderogabile.

Viene da chiedersi cosa avvenga qualora per un qualsivoglia motivo muti la composizione del consorzio o per effetto dell'ingresso di altre consorziate o per effetto del venire meno di una o più consorziate.

E' da ritenere che in ogni caso il consorzio debba dare immediata notizia alla SOA. Nel caso di ingresso di altra consorziata perché la SOA possa verificare la sussistenza in capo all'impresa subentrante dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 17 del D.P.R. n. 34/2000 ed eventualmente dare luogo ad un incremento di qualificazione del consorzio. Identica considerazione va fatta nel caso di fuoriuscita da parte di uno o più consorziati, perché in tal caso la SOA deve essere messa in condizione di ridimensionare eventualmente la qualificazione del consorzio.

#### **6.1.10. Fallimento nel corso dell'esecuzione di un appalto**

Problema particolarmente delicato è quello dell'eventualità che una delle imprese consorziate sia dichiarata fallita nel corso dell'esecuzione di un appalto.

In tal caso occorre in termini generali verificare se la ridotta qualificazione del consorzio copra l'importo dei lavori ancora da eseguire. In caso affermativo il consorzio può senz'altro proseguire nell'appalto eventualmente sostituendo l'impresa originariamente indicata come esecutrice con altra impresa consorziata.

Può verificarsi l'ipotesi in cui a seguito del fallimento della consorziata l'idoneità del consorzio si riduca al di sotto dei lavori ancora da eseguire. In tal caso è da ritenere che rientri nella discrezionalità dell'amministrazione l'apprezzamento circa la possibilità di proseguire nella esecuzione dell'appalto, tenuto conto di tutte le circostanze del caso.

Così, per esempio, se i lavori sono in fase di avanzata esecuzione e pur nella sua ridotta composizione il consorzio dia garanzie di buona esecuzione, l'amministrazione potrà ritenere vantaggioso per il pubblico interesse non interporre ostacoli alla prosecuzione e completamento dei lavori.

Ove invece si manifestino controindicazioni, l'amministrazione potrà subordinare la prosecuzione dei lavori alla reintegrazione dell'idoneità del consorzio con la sostituzione dell'impresa fallita con altra impresa subentrante. Va infine precisato che nel caso del consorzio stabile che abbia indicato una consorziata dei lavori quale esecutrice, trova applicazione nel caso di fallimento di quest'ultima, l'art. 81 della legge fallimentare secondo cui il curatore può chiedere di proseguire nell'esecuzione e l'amministrazione può assentirvi se lo stesso offre garanzie per la corretta prosecuzione dell'appalto.

#### **6.1.11. Inadempimento**

Altro problema particolarmente delicato è quello dell'impresa indicata come esecutrice dei lavori che sia inadempiente ai suoi obblighi contrattuali nei confronti dell'ente appaltante.

In tal caso è da ritenere che l'amministrazione possa assentire a che su richiesta del consorzio la prosecuzione dell'appalto avvenga ad opera di altra impresa consorziata in luogo di quella inadempiente. Infatti, la solidarietà opera non soltanto sul piano risarcitorio ma anche su quello dell'adempimento nell'obbligazione principale.

#### **6.1.12. Appalti di durata eccedente la vita del consorzio**

Sembra doversi escludere la possibilità che un consorzio assuma legittimamente appalti di durata eccedente il suo periodo di operatività; ciò perché al momento dell'aggiudicazione l'amministrazione non avrebbe certezza circa la volontà di tutti i consorziati di proseguire nell'attività consortile per il periodo necessario a coprire la durata dell'appalto.

In tal caso presumibilmente l'amministrazione considererebbe la circostanza come motivo di esclusione dalla gara e la giurisprudenza amministrativa potrebbe avallare tale impostazione.

La soluzione a un problema di tal genere è agevole e può essere indicata nel senso di stabilire nello statuto un determinato periodo (per esempio 5 anni), ma con l'accettazione da parte di tutti i consorziati di clausola di proroga automatica della durata del consorzio nel caso di aggiudicazione di appalti di durata maggiore.

## **CAPITOLO SETTIMO:**

### **7.1 LA RACCOLTA DEI DATI**

Il data-base dell'impresa è composto da un elenco in cui vengono raccolti i dati più importanti che caratterizzano una gara.

Dato che ogni gara ha sempre una storia diversa, attraverso questo data-base vengono riassunti i tratti caratteristici della gara in questione in modo tale da poterla facilmente rintracciare nell'archivio e nella memoria, nel caso in cui ci siano da recuperare delle informazioni utili per poterla associare ad un'altra gara simile. Per questo è utile sempre tenerlo aggiornato.

Purtroppo però questo non sempre è possibile: nella macchinosità di un'azienda spesso non si è in grado di tenere sotto controllo tutti gli aspetti.

L'obiettivo dello stage dunque è stato quello di riempire con i dati mancanti il data-base su cui poi vanno a lavorare i molti anelli della catena di un'azienda.

In particolare nel data-base vengono tenute in considerazione tutte le gare a cui l'impresa ha partecipato, da sola o in A.T.I. (Associazione temporanea d'impresе) e non ha vinto, si è aggiudicata l'appalto e tutte le gare a cui l'impresa era intenzionata a partecipare ma alla fine non ha presentato la sua richiesta ( ad esempio perché c'era una scadenza temporale troppo ristretta, perché le mancavano alcuni requisiti o perché la classifica della categoria era troppo elevata rispetto alla categoria stabilita dalla certificazione S.O.A.).

Dato che fino a maggio del 2003 il data base era già stato aggiornato, ho iniziato a completarlo da giugno in poi visto che mancavano molti dati soprattutto riguardanti l'esito finale della gara.

In particolare :

- Nome dell'aggiudicatario (ovvero l'azienda vincitrice della gara).
- Ribasso offerto dall'aggiudicatario (cioè il tasso di sconto, effettuato sull'importo a base d'asta, proposto dall'azienda per la realizzazione dei lavori).
- Soglia di anomalia (è la percentuale di sconto che stabilisce chi sarà il vincitore della gara).
- Numero ditte partecipanti.
- Numero ditte escluse.
- Nominativo di tutte le imprese partecipanti ed eventuali ribassi offerti.

Alcuni dati possono essere reperiti tramite la rete anche se non sempre sono completi, spesso viene pubblicato solo il nome dell'impresa aggiudicataria e lo sconto offerto: purtroppo , anche se Internet ha avuto una larghissima diffusione ed ha moltissimi utenti, gli enti sono ancora restii ad usarlo perché, pur avendo un sito proprio , non viene quasi mai aggiornato tempestivamente. Internet è la fonte più rapida per reperire informazioni di questo tipo ma purtroppo ancora non sufficiente.

L'alternativa quindi è stata quella di telefonare a tutte le rimanenti ditte per cercare di avere almeno le informazioni più importanti cercando di ottenere poi una risposta più esauriente tramite un fax: alcune aziende sono state disponibili, altre ho dovuto sollecitarle più volte e altre ancora hanno avuto molte difficoltà, forse diffidenza, a rilasciare delle informazioni ad una persona che non è rappresentante dell'azienda che ha partecipato direttamente alla gara anche se i dati dovrebbero essere pubblici.

## **7.2 L'ANALISI DELLE VARIABILI :**

Il data-base in un foglio di Excell è esemplificato nel modo seguente:

N°	ENTE	PROV	OGGETTO	EURO	CATEGORIA	SCADENZA	OFFERTA	P. V	DOCUMENT AZ. RICHIESTA - APERTURE
----	------	------	---------	------	-----------	----------	---------	---------	--


Dove:

- ⊗ N° = numero che identifica una gara d'appalto a cui corrisponde una cartellina in cui vengono indicate tutte le informazioni di riferimento: se si partecipa alla gara in A.T.I. o meno (e se si, viene specificato con chi), l'ente appaltatore con il numero di telefono per ricevere eventuali chiarificazioni, una breve descrizione dell'oggetto che descrive la gara in questione , l'importo base d'asta, la modalità di gara (se è un pubblico incanto, una licitazione privata, una gara ufficiosa o una gara esplorativa), la data di scadenza , l'obbligo o meno di sopralluogo, il ribasso offerto e la percentuale di cauzione. Ogni cartellina inoltre, contiene il bando e la copia dei documenti inviati al momento della presentazione d'offerta.
  
- ⊗ ENTE = nominativo della stazione appaltante; può essere: un'amministrazione dello stato, un ente pubblico, un istituto autonomo, una regione, una provincia, un comune, un'azienda del servizio sanitario nazionale, l'Anas, un concessionario di imprese di gestione di reti , un'infrastruttura del servizio pubblico, un'azienda speciale, le ferrovie, i soggetti privati o altri soggetti.
  
- ⊗ PROV = provincia in cui ha sede l'ente;
  
- ⊗ OGGETTO = breve descrizione della gara in questione;
  
- ⊗ EURO = importo di base d'asta dei lavori;
  
- ⊗ CATEGORIA = indica la tipologia dei lavori secondo la normativa SOA;

- ⊗ SCADENZA = data di scadenza del bando cioè il termine ultimo di presentazione di tutti i documenti richiesti e la compilazione del bando;
- ⊗ OFFERTA = ribasso offerto dall'impresa;
- ⊗ P.V. = segnala quando c'è l'obbligo della presa visione;
- ⊗ DOCUMENTAZ.-RICHIESTA-APERTURE = data di apertura buste, esiti delle gare;

### **7.3. ANALISI DEI DATI**

I dati, raccolti tramite telefono, fax o Internet, sono sia di tipo primario in quanto devono essere raccolti per la prima volta, sia secondario interno dato che alcune informazioni sono già presenti nel data-base (categoria di appartenenza della gara, importo a base d'asta, data di scadenza del bando, data di apertura delle buste, numero di classificazione e nome dell'ente sono informazioni che vengono inserite nel momento in cui si compila il bando). In questo modo ho avuto maggior facilità ad analizzare i dati in quanto sono già disponibili, facili da reperire e veloci da ottenere: anche se un dato non è presente nel data-base basta guardare l'archivio da cui si possono estrarre molte informazioni riguardanti la gara in questione.

Internet è stato uno strumento molto utile per la mia ricerca: l'accesso è semplice e si possono trovare informazioni in maniera rapida attraverso l'uso di motori di ricerca, portali e indici sistematici purtroppo però non sempre le informazioni sono complete o i siti aggiornati.

Lo scopo della mia indagine è aiutare l'impresa che mi ha ospitato durante il periodo di stage, a capire qual è stato il suo andamento nell'anno 2003, confrontandolo anche con l'anno precedente, cercando, allo stesso tempo, di dare un'idea per trovare il modo di migliorare il suo andamento, cercando allo stesso tempo di capire l'andamento del mercato.

La popolazione oggetto dell'indagine comprende tutte le gare in cui l'impresa ha partecipato ed ha vinto, non ha vinto e anche quelle in cui l'impresa voleva partecipare ma alla fine non l'ha fatto per vari motivi.

L'ambito territoriale che ho preso in considerazione è l'intero territorio nazionale dato che l'impresa ha la possibilità di operare in tutta Italia.

Il periodo che ho preso come riferimento è l'anno 2003, ovvero tutte le gare che sono state studiate nel 2003 escludendo quindi le gare che sono state aggiudicate nel 2003 ma che sono state studiate nell'anno precedente e prendendo in considerazione quelle studiate nell'arco dell'anno ma aggiudicate l'anno successivo.

Il campione, quindi, che ho considerato è non probabilistico cioè non è nota la probabilità che ha ogni elemento di essere selezionato, dato che a disposizione si ha solamente la lista delle gare che ha fatto l'impresa e non la totalità delle gare effettuate nell'anno. In particolare il campione è per quota: la popolazione è divisa per strati in base all'esito della gara (vinta, persa o non partecipata) o in base alla provincia di appartenenza dell'ente aggiudicatore della gara.

#### **7.4. L'ELABORAZIONE DEI DATI**

Dopo la raccolta dei dati mancanti si passa alla fase dell'analisi.

Dal data – base che ho a disposizione la prima variabile considerata è il numero di gare vinte dall'impresa in modo tale da poter delineare, seppur solo in parte il suo andamento.

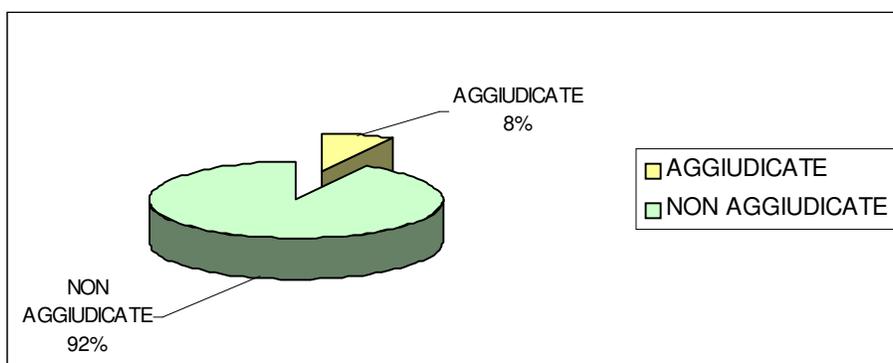
Da come si può notare dal grafico sottostante l'impresa ha partecipato ad un numero di gare inferiore rispetto all'anno precedente e il numero di gare aggiudicate è diminuito di ben due punti percentuali. E' da considerare che le gare non partecipate nei grafici non vengono prese in considerazione anche se sono un numero considerevole: nel 2002 sono state 129 mentre nel 2003, 172 (sono aumentate circa del 7%).

*Tab. 7.1 : Distribuzione delle gare per esito nel 2002*

CLASSE	FREQUENZA	VALORE %
--------	-----------	----------

AGGIUDICATE	31	8
NON AGGIUDICATE	352	92
TOTALE	383	100

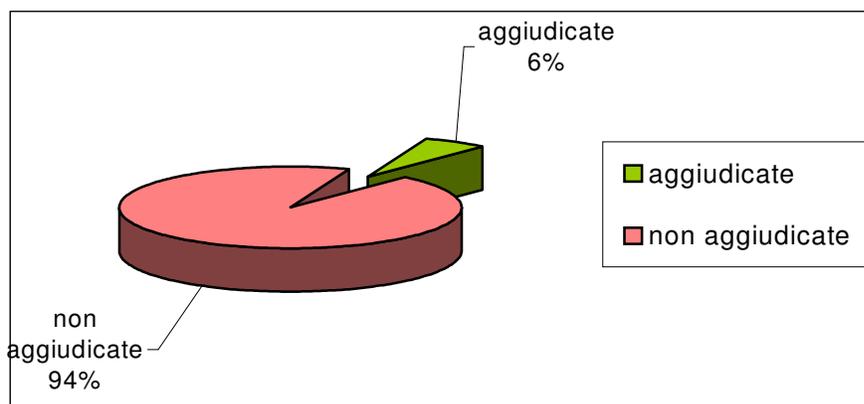
*Grafico 7.1 : Distribuzione delle gare per esito nel 2002*



*Tab. 7.2 : Distribuzione delle gare per esito nel 2003*

CLASSE	FREQUENZA	VALORE %
AGGIUDICATE	22	6
NON AGGIUDICATE	338	94
TOTALE	360	100

*Grafico 7.2 : Distribuzione delle gare per esito nel 2003*



La seconda variabile che ho preso in considerazione è la variabile delle categorie.

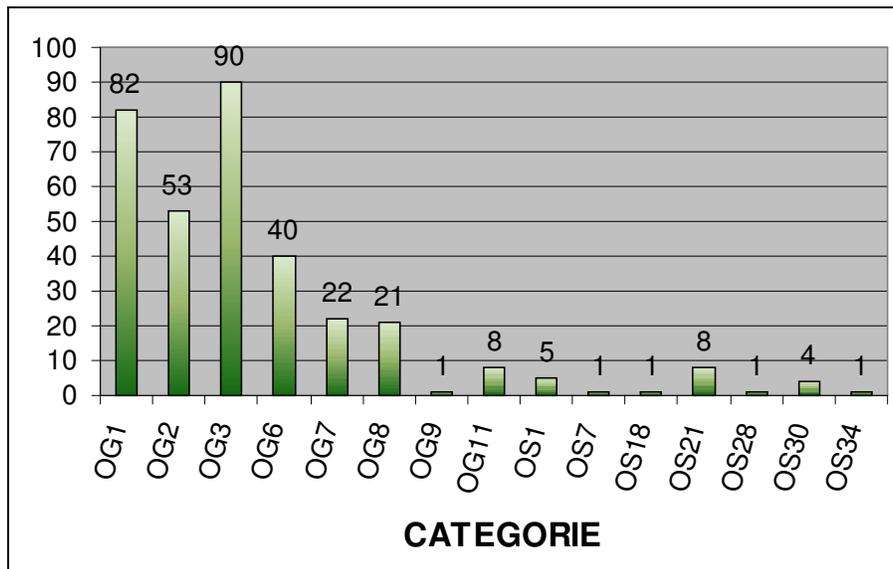
Ho diviso tutte le gare a seconda delle categorie di appartenenza.

Come si può notare dal grafico, l'azienda nel 2003 ha partecipato soprattutto a gare appartenenti alla categoria OG3 ovvero la categoria che comprende tutti i lavori di strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, etc..

Con pochi punti percentuali di differenza segue la categoria OG1 cioè la categoria riguardante le opere generali specializzate negli edifici civili ed industriali.

Nel grafico sono compresi sia gli OG ovvero tutte le categorie appartenenti alle opere generali, sia gli OS ovvero le categorie delle opere speciali.

*Grafico 7.3: Ripartizione delle gare in categorie*



Analizzando più approfonditamente la variabile qualitativa delle categorie, si può ricavare il numero di gare vinte per ogni tipologia di opera.

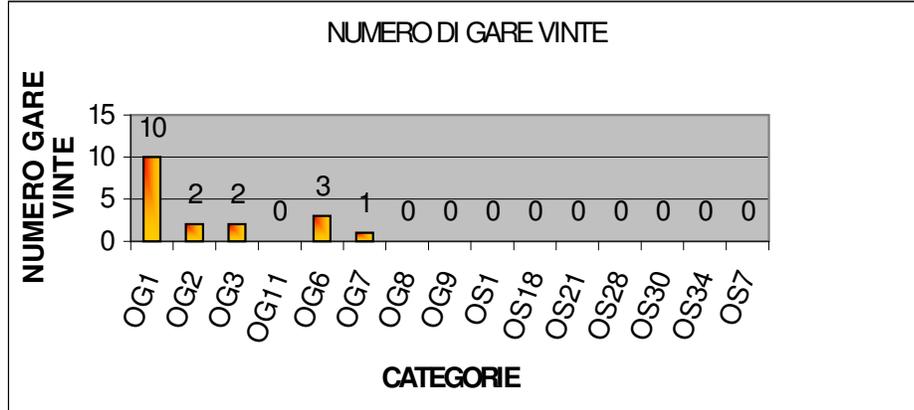
Nel grafico sottostante vi sono delle notevoli discrepanze rispetto al grafico precedente. Ci saremmo aspettati di trovare un numero di gare aggiudicate proporzionali al numero di gare partecipate suddivise per categorie.

In realtà non è così.

Da come si può notare, la categoria che può vantare un numero maggiore di gare andate a buon fine è la categoria OG1, seconda per numero totale di partecipazione. Una grande sorpresa è la categoria OG6, che supera la categoria OG3 con poco meno della metà di partecipazioni rispetto a quest'ultima.

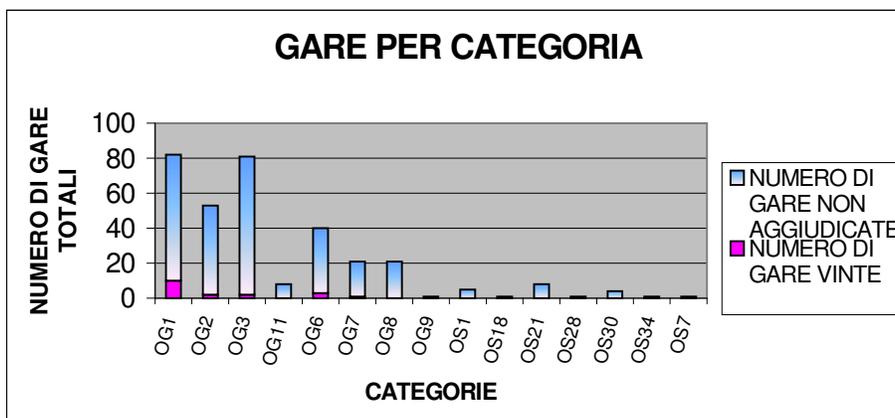
Un'altra importante nota è da farsi per le categorie delle opere speciali ove non vi è stato nessun risultato favorevole nel 2003 probabilmente questo è dovuto alla bassa categoria posseduta nella SOA e al basso numero di gare prese in considerazione.

*Grafico 7.4 : Ripartizione delle gare vinte per categoria di appartenenza*



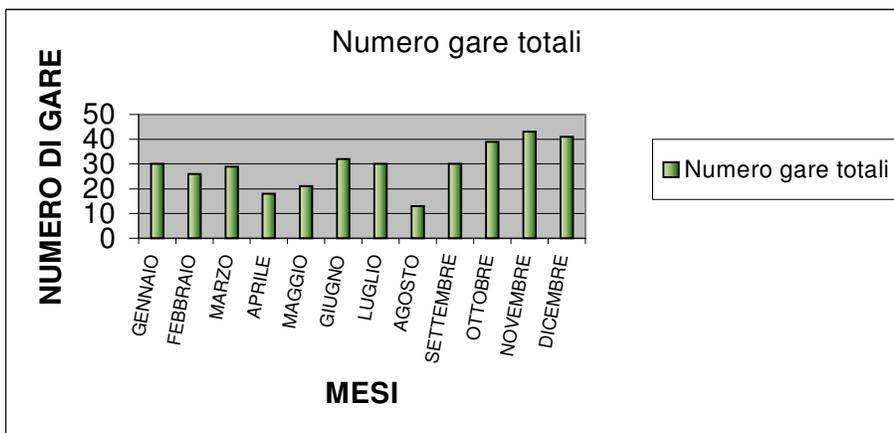
Anche dal grafico 7.5 si può notare come soprattutto nella categoria OG3 vi sia una disparità tra gare partecipate ma non vinte e gare aggiudicate.

*Grafico 7.5 : Suddivisione delle gare per categorie*



Un'altra variabile presa in considerazione è la mensilità di appartenenza della gara ovvero il periodo in cui è stata studiata, si è preparato e compilato il bando con la successiva apertura delle buste. Questo grafico serve per vedere se c'è una forte stagionalità nel settore delle costruzioni.

*Grafico 7.6 : Ripartizione gare per mensilità*



Il grafico sottolinea come nel mese di agosto ci sia stato un numero di gare notevolmente inferiore rispetto alla media degli altri mesi, questo si spiega poiché vi sono le vacanze estive: è il mese in cui, come in tutte le altre aziende, il ciclo lavorativo si interrompe e questo ovviamente si riflette sia sul numero di gare preparate sia sul numero di proposte di offerta ricevute inviate dagli enti.

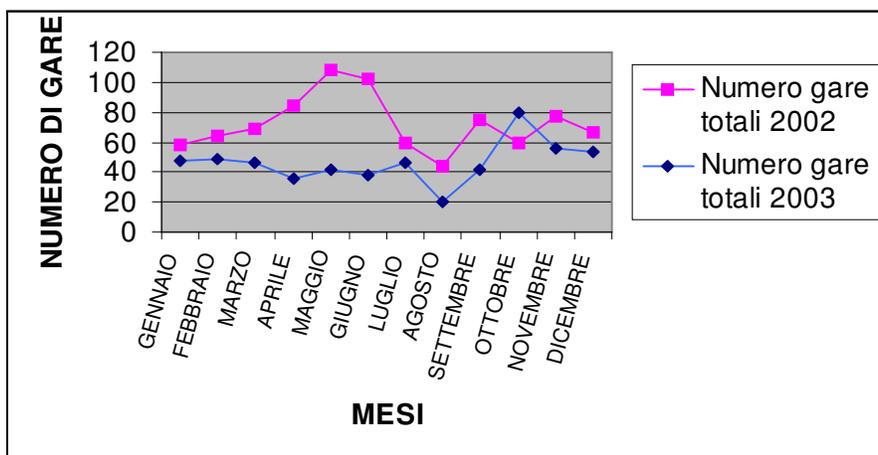
Il grafico successivo mette in relazione le gare effettuate nell'anno 2002, contrassegnate con il colore rosa e le gare totali effettuate nel 2003.

Anche da questo grafico si può notare la lieve flessione del numero di gare che si è verificata nell'arco di due anni come già era stato sottolineato nel grafico 7.1. In particolare anche il mese di ottobre, che per il 2003 è stato il periodo in cui sono state fatte il maggior numero di gare, non supera di molto lo stesso mese dell'anno precedente.

Dal grafico, anche se bisogna considerare che i dati a disposizione sono pochi, si può dedurre che non c'è la presenza di stagionalità.

La fonte dei dati riguardanti il 2002 è un data-base similare a quello redatto per il 2003. Tutti i dati sono stati aggiornati da un'altra stagista che ha svolto il mio stesso compito in un periodo precedente al mio.

*Grafico 7.7 : Confronto numero totale di gare tra 2002 e 2003*



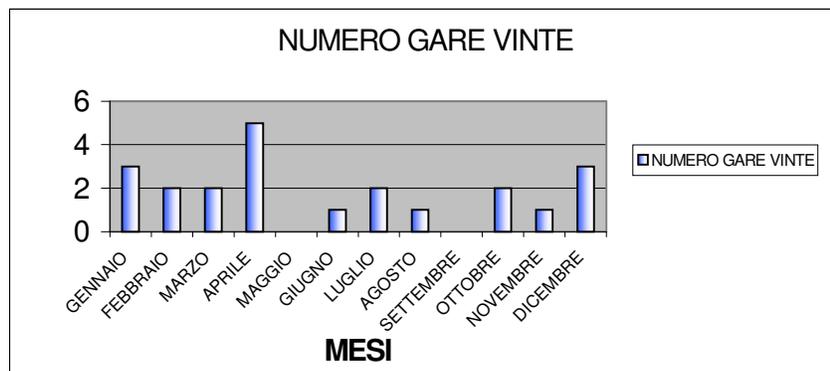
Suddividendo il numero di gare totali in gare vinte e non aggiudicate si ottengono i grafici 7.7 e 7.8.

Come si evince dal primo grafico, che rappresenta il numero di gare vinte, si può notare una disuguaglianza tra la proporzione del numero di gare effettuate e numero di gare vinte.

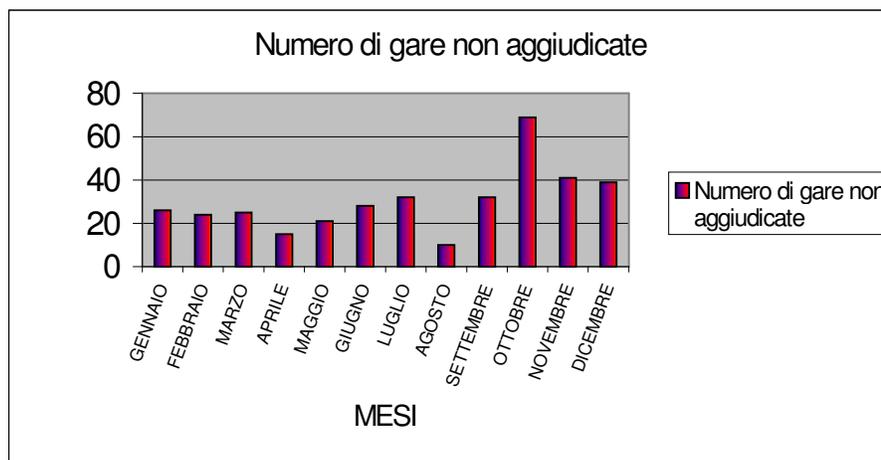
In particolare ciò che viene subito evidenziato è la disparità che avviene nel mese di ottobre: malgrado sia il mese in cui vengono preparate il maggior numero di gare, non vi è un grande numero di gare aggiudicate.

Al contrario non c'è da stupirsi se nel mese di settembre non è stata aggiudicata nessuna gara perché è il riflesso della frenata che avviene nel mese di agosto. Il mese senza dubbio migliore è aprile, mese in cui sono state aggiudicate il maggior numero di gare ma ne sono state preparate un numero contenuto nella media.

*Grafico 7.8: Gare vinte suddivise in mesi*



*Grafico 7.9 : Gare non aggiudicate suddivise in mesi*

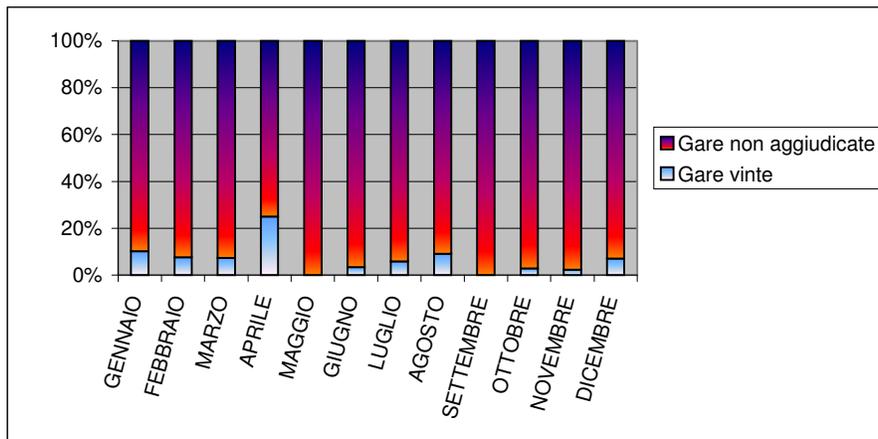


Come ci si poteva attendere dai risultati degli altri grafici, il mese di ottobre è il mese in cui ci sono state il maggior numero di gare perse, dato che è stato

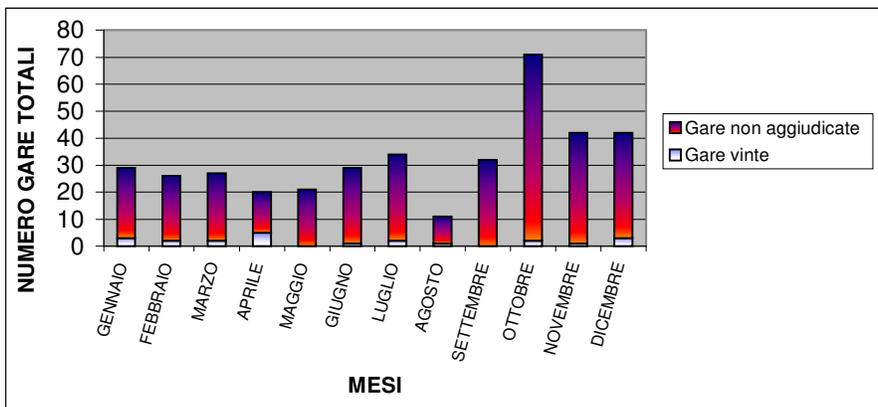
anche il mese in cui ci sono state il maggior numero di gare ma proporzionalmente sono state poche quelle vinte.

Il prossimo grafico mette assieme i due grafici precedenti sostenendo le considerazioni fatte precedentemente: confrontando il contributo di ciascun valore al totale in più categorie, si può notare come ottobre sia stato il mese più carente rispetto al lavoro effettuato mentre aprile sia stato il migliore.

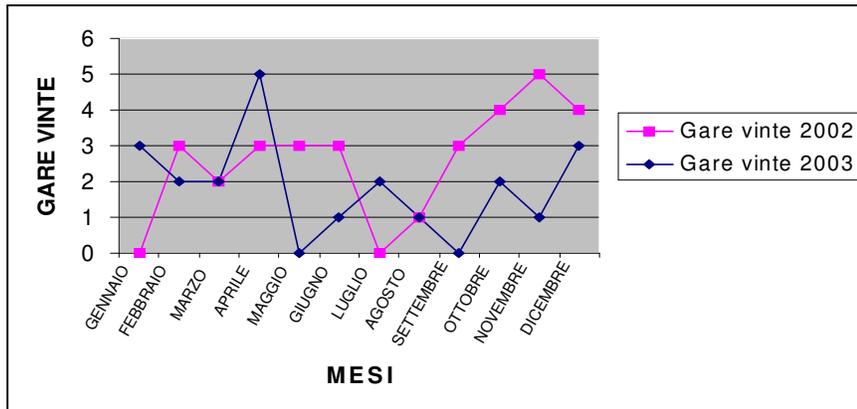
*Grafico 7.10 : Gare totali divise per esito in valori percentuali (%)*



*Grafico 7.11 : Gare totali divise per esito*



*Grafico 7.12 : Gare aggiudicate nel 2002 e nel 2003*

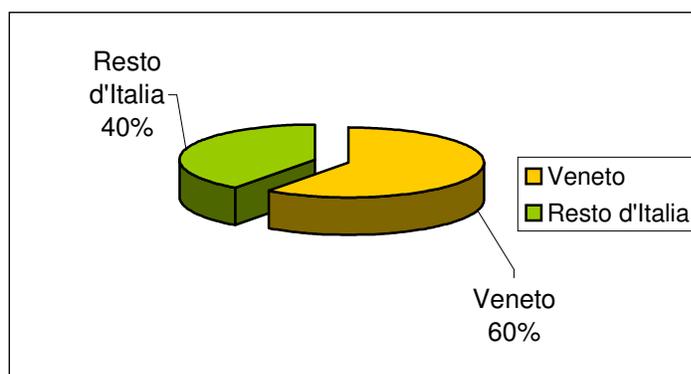


Dal grafico si può notare come per entrambi gli anni ci sia stato un trend crescente anche se il periodo che lo ha coinvolto è diverso: nel 2002 il trend ha coinvolto i mesi di settembre, ottobre fino ad arrivare al culmine in novembre; mentre nel 2003 il trend è stato molto più rapido coinvolgendo solamente il mese di aprile.

Un'altra variabile presa in considerazione è quella che considera la provincia di appartenenza dell'ente appaltatore: si è tenuto conto solo delle gare in cui l'impresa ha perso o ha vinto escludendo quindi le gare in cui si era interessati ma alla fine si è ritirata.

E' doveroso premettere che l'azienda, avendo s ito in Padova, predilige le gare che sono nel Veneto anche se non sono da escludere anche altre regioni avendo la possibilità di avere dei cantieri un po' in tutta l'Italia.

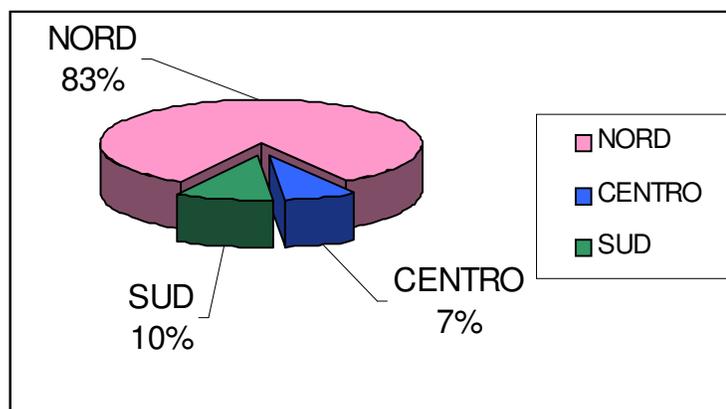
*Grafico 7.13.: Divisione gare per area geografica*



Com'era prevedibile il grafico dimostra che più della metà delle gare (ben il 60%) sono concentrate nel Veneto, anche se ce ne sono molte anche nel resto d'Italia in particolare a Roma.

Per dare un'idea di come sono ripartite, il grafico seguente divide tutte le gare a seconda se l'ente appartiene al nord, al centro o al sud d'Italia.

*Grafico 7.14.: Divisione gare per zone d'Italia*

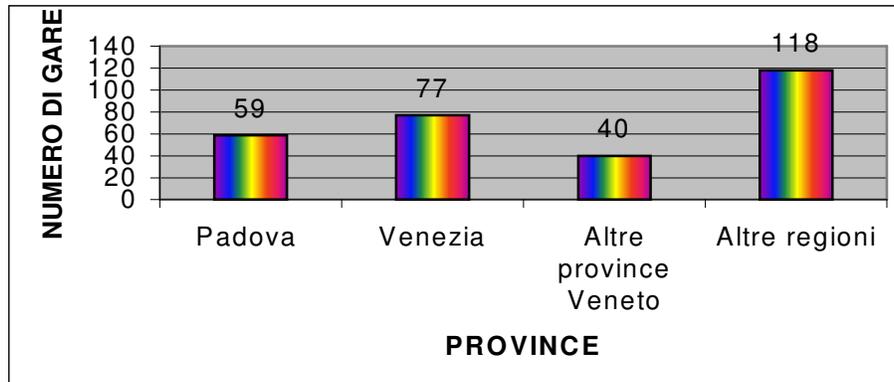


Come ci si aspettava, la zona d'Italia di gran lunga più interessata alle gare dell'impresa è il nord, risultato già desumibile dal grafico 7.13.

In particolare a Padova sono state prese in considerazione 59 gare, a Venezia 77 su un totale di 294.

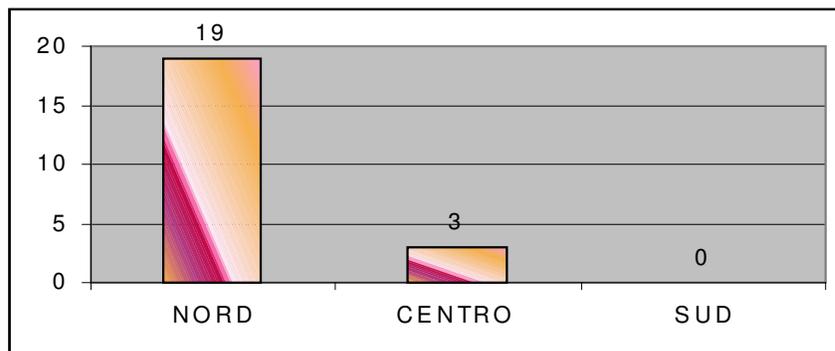
Come dimostra il grafico 7.15, Padova e Venezia sono le due provincie più rilevanti e maggiormente prese in considerazione dall'impresa.

*Grafico 7.15: Padova confrontata con le altre zone d'Italia*



La distribuzione delle gare aggiudicate si suddivide come rappresentato nel grafico 7.16.

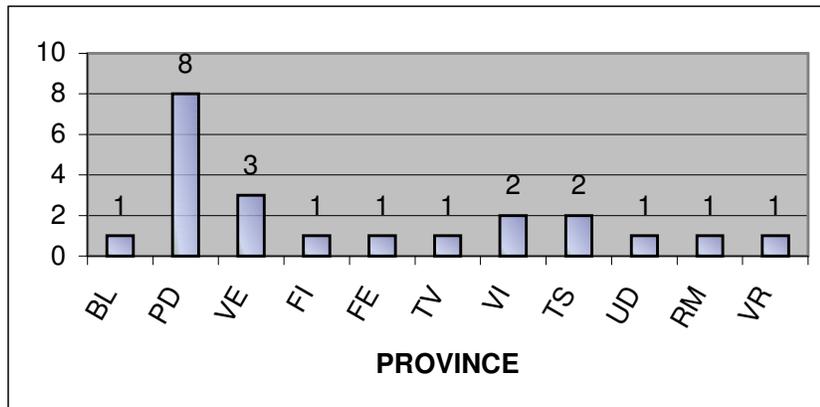
*Grafico 7.16: Gare aggiudicate divise per zona*



Il sud, pur avendo il 10% di gare totali partecipate, non può vantare di nessuna gara aggiudicata. Il nord invece, com'era prevedibile, può vantare il maggior numero di gare vinte.

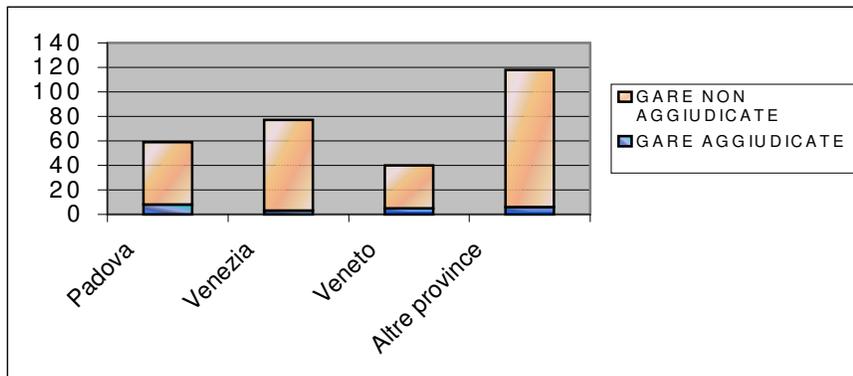
In particolare le province in cui si sono aggiudicate le gare sono state soprattutto Padova e Venezia, com'era immaginabile dato il numero di gare effettuate.

*Grafico 7.17: Gare aggiudicate divise per provincia*



Dal grafico si può notare come Padova sia la provincia più importante in quanto può vantare il maggior numero di gare aggiudicate, mentre uno scarso contributo ha portato Venezia nonostante il grande numero di gare effettuate. Infatti se confrontiamo il numero di gare totali (vedi grafico 7.16) e il numero di gare aggiudicate per provincia (vedi grafico 7.17) possiamo notare lo scarso contributo della provincia di Venezia rispetto all'impiego di lavoro sostenuto. Il grafico successivo ha proprio questo obiettivo: relazionare il numero di gare perse e quelle aggiudicate.

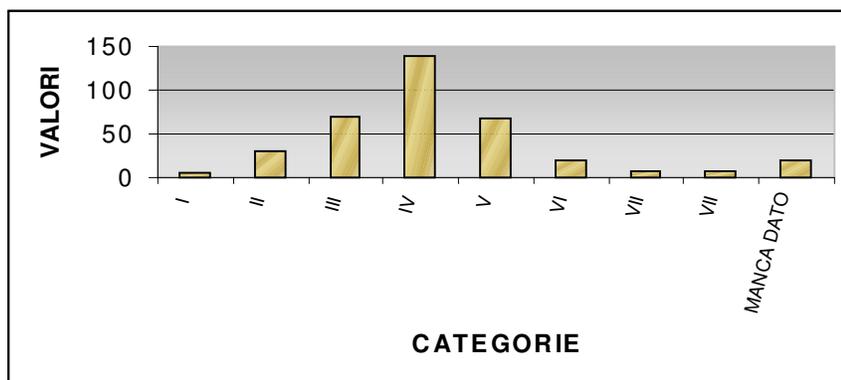
*Grafico 7.18: Numero di gare perse e aggiudicate divise per zone*



Un'altra variabile studiata è la classifica di appartenenza della gara.

Ogni gara viene classificata a seconda della categoria stabilita dalla certificazione SOA in base all'importo di base d'asta dei valori. In totale vi sono otto categorie ripartite come già illustrato nel capitolo terzo ma bisogna tenere presente che non tutti i dati sono stati forniti o sufficienti quindi per una percentuale di gare non è stato possibile classificarle.

*Grafico 7.19.: Ripartizione delle gare per categoria*



Da come risulta dal grafico, è evidente che la categoria rappresentante il maggior numero di gare è la IV ovvero quella che comprende dai 1.032.913,80 euro fino ai 2.582.284,50 euro. Anche in questo caso il risultato era prevedibile dato che, come risulta dal grafico 7.5, l'impresa possiede le classifiche inferiori alla quarta per le categorie in cui l'azienda partecipa solo a

poche gare ovvero per le categorie delle opere speciali e per OG7 e OG11. I due grafici sicuramente sono relazionati: l'impresa partecipa a gare in cui possiede una classifica più elevata ed è obbligata ad escludere tutte le gare appartenenti a categorie superiori in cui non possiede la certificazione, i dati sono quindi correlati tra di loro.

Il dato più importante in una gara d'appalto è la soglia di anomalia in quanto stabilisce il vincitore della gara.

Essa può variare dalla zona in cui risiede l'ente aggiudicatore, dalla categoria di appartenenza della gara, dal numero di partecipanti, dalla tipologia di gara (cioè se è sopra-soglia o sotto-soglia) e da molti altri fattori, diversi in ogni gara.

Il valore medio della soglia di anomalia è confrontata nella tabella sottostante con il ribasso medio effettuato dall'azienda.

*Tab. 7.3: Anomalia confrontata con media sconto*

<b><u>MEDIA RIBASSI</u></b>	<b><u>MEDIA ANOMALIA</u></b>
<b><u>AZIENDA</u></b>	
11,1049	13,666531

La differenza tra i due valori è di più due punti percentuali. I dati sono stati calcolati sulla base delle gare partecipate, aggiudicate e non; c'è da considerare che anche per le gare sopra-soglia viene calcolata la soglia di anomalia anche se non serve per escludere automaticamente tutte le imprese che hanno effettuato uno sconto maggiore o uguale ad essa in quanto le imprese anomale (ovvero le imprese che hanno effettuato uno sconto superiore o pari alla soglia di anomalia) vengono sottoposte ad un'ulteriore verifica chiedendo, se necessario, delle giustificazioni. Se la verifica della prima impresa anomala considerata non è soddisfacente, si passa ad esaminare la seconda impresa anomala e così via. Nel caso in cui nessuna impresa anomala esaminata venga

accettata, si aggiudica la gara la prima impresa che ha fatto un ribasso inferiore alla soglia.

Quindi se per le gare sotto-soglia il procedimento di selezione è oggettivo, per le gare sopra-soglia il procedimento è a discrezione della commissione aggiudicatrice. E' per questo motivo che esiste una grande differenza tra gli sconti effettuati nel caso di una gara sopra-soglia o sotto-soglia.

La tabella seguente mette in relazione il ribasso proposto dall'azienda con la soglia di anomalia diviso per gare sopra-soglia e sotto-soglia.

*Tab.7.4.: Sconti offerti nel caso di gare sopra-soglia e sotto-soglia*

	<b><u>RIBASSI IMPRESA</u></b>	<b><u>RIBASSI AGGIUDICATARIA</u></b>
<b>GARE SOPRA SOGLIA</b>	19.6453	21.509333
<b>GARE SOTTO-SOGLIA</b>	9.8532	12.439006

Da come si può ben vedere dalla tabella lo sconto offerto per le gare sopra-soglia è ben diverso da quello delle gare sotto-soglia; la differenza è di quasi 10 punti percentuali e questo è ciò che caratterizza i due tipi di gara: più elevato è l'importo a base d'asta e maggiore sarà lo sconto.

C'è da considerare che l'impresa partecipa soprattutto a gare sotto-soglia anche se, come certificato dalla SOA, ha la possibilità, per alcune categorie, di partecipare a gare con importi molto alti.

Il grafico seguente mostra la percentuale di gare sotto e sopra soglia in cui l'impresa ha fatto parte.

Grafico 7.20.: Gare sopra e sotto soglia

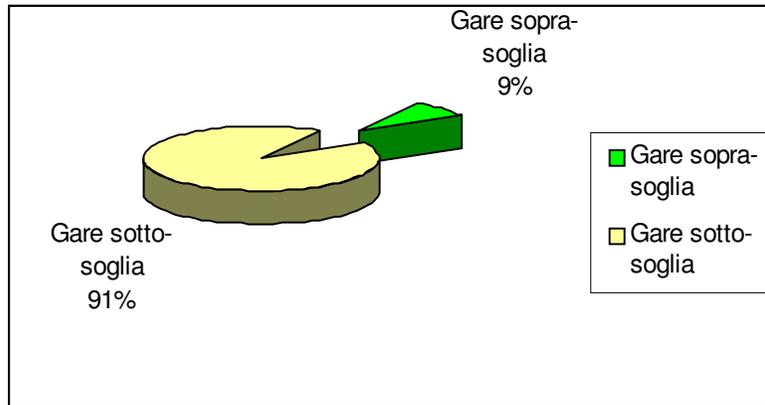
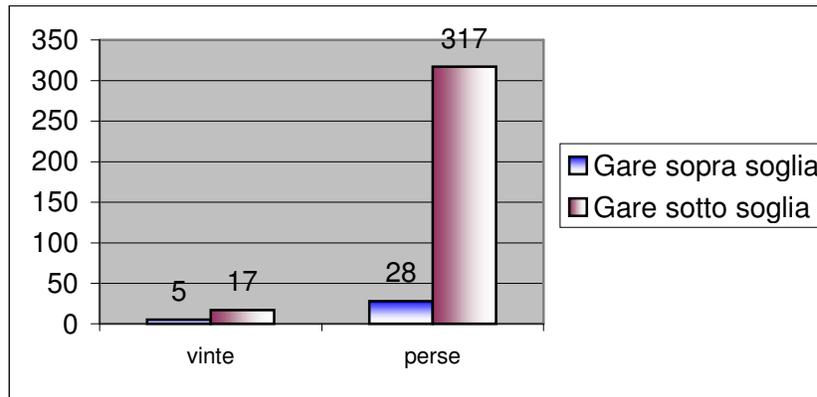


Grafico 7.21: Divisione gare sopra e sotto soglia

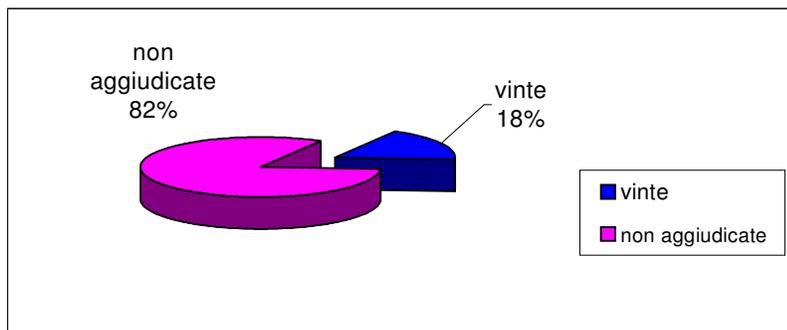


Tuttavia in proporzione alla numerosità di gare appartenenti ad una categoria piuttosto che un'altra, si può notare dal grafico che le gare sopra-soglia hanno avuto un riscontro migliore rispetto alle gare sotto-soglia infatti le gare aggiudicate nel primo caso sono state il 18% mentre nel secondo sono state solo il 5% (come si può notare dal grafico sottostante). E' da considerare che le gare aggiudicate tra quelle considerate sotto-soglia sono in linea con la media totale (vedi grafico 7.2) mentre per le gare sopra-soglia c'è un notevole

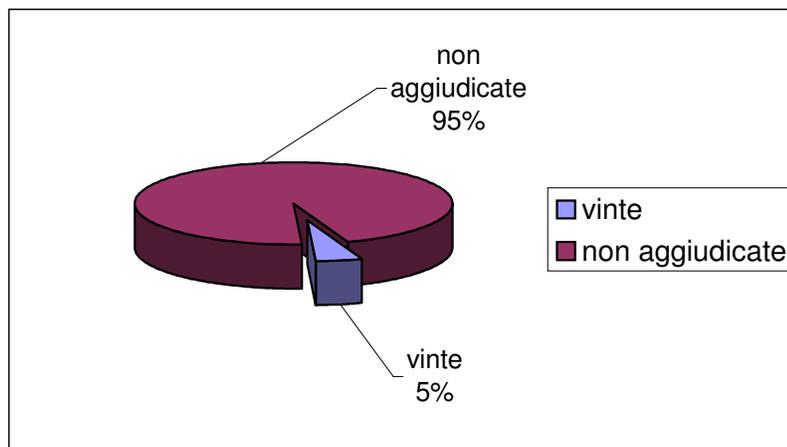
distacco tra gare aggiudicate sopra-soglia e media delle gare totali (18 punti percentuali di contro 6 punti nella media totale).

Ciò significa che le gare sopra soglia portano una notevole incremento di entrate anche se sono numericamente esigue rispetto alle gare totali.

*Grafico 7.22. : Percentuale gare sopra-soglia*



*Grafico 7.23: Percentuale gare sotto-soglia*



Un'altra importante analisi da farsi è la ripartizione della variabile dei ribassi a seconda della categoria a cui la gara appartiene.

*Tab. 7.5: Ribassi divisi per categorie: opere generali*

CATEGORIE	MEDIA IMPRESA	MEDIA AGGIUDICATARIO	SCARTO PERCENTUALE
OG1	11,65%	14,24%	2,59
OG2	11,40%	13,44%	2,04
OG3	10,04%	11,97%	1,93
OG6	8,68%	11,42%	2,74
OG7	16,05%	12,83%	3,22
OG8	12,02%	16,57%	4,55
OG11	15,80%	26,83%	11,03

*Tab. 7.6.: Ribassi divisi per categorie: opere speciali*

CATEGORIE	MEDIA IMPRESA	MEDIA AGGIUDICATARIO	SCARTO PERCENTUALE
OS1	19,94%	19,79%	0,15
OS21	12,39%	16,39%	4
OS28	8,617	12,453	3,84
OS30	21,64%	27,70%	6,06

Come si evince dal grafico 7.5, esiste un grande gap tra i ribassi offerti dall'impresa e le aggiudicatarie soprattutto per quanto riguarda la categoria OG11: ci sono ben 11.03 punti percentuali di differenza, confrontando questo dato con il grafico 7.5. si può notare che non vi è stata nessuna gara vinta in questa categoria probabilmente questo è dovuto sia a causa del basso numero di gare studiate in questa categoria ma anche dalla grande differenza tra sconti proposti dall'impresa e sconti effettuati dalle aggiudicatarie; la differenza minore riguarda la categoria OG3 con l'1.93% di scarto tra i due dati.

Per quanto riguarda le categorie delle opere speciali, la distanza maggiore riguarda la categoria OS30 mentre quella minore riguarda la categoria OS1 con solo lo 0.15% di differenza; per questi dati, però, è doveroso specificare che vi

può essere una distorsione dovuta all'esiguo numero di dati a disposizione infatti non si sono potute considerare le categorie OG9, OS11, OS18, OS22, OS24 e OS7 per mancanza di dati.

## **CONCLUSIONI:**

Dalle analisi effettuate si evince che l'azienda complessivamente ha un buon andamento malgrado la piccola frenata che ha avuto, soprattutto negli ultimi sei mesi, probabilmente dovuta al periodo di crisi che sta attraversando non solo il settore di riferimento ma tutto il paese, che sta scoraggiando ogni impresa.

L'andamento positivo che traina l'azienda è il frutto del processo di espansione che ha cercato e sta tuttora cercando, di attuare l'azienda: aumentando le categorie certificate dalla SOA incrementa la possibilità di partecipare a gare con un importo superiore, data la sua grande esperienza nel settore.

Inoltre sono aumentate rispetto all'anno precedente le gare classificate come opere speciali senza trascurare le gare delle opere generali che non sono diminuite: questa è la testimonianza della tendenza dell'azienda di espandersi non solo per quanto riguarda l'importo dei lavori ma anche per tipologia di lavoro.

Se da un lato quindi sfrutta la sua esperienza per aumentare il suo capitale facendo leva sulla sua grande specializzazione nel settore, dall'altro cerca nuove strade per aumentare la possibilità di espansione per diventare un leader del settore: quest'ultimo periodo, infatti, ha visto nascere un consorzio stabile, in cui l'impresa è direttamente coinvolta in quanto ne è responsabile ed è associata ad altre imprese molto qualificate.

In generale l'azienda, che di conseguenza riflette il settore di riferimento, ha un buon andamento: non si è lasciata scoraggiare dal periodo difficile che sta attraversando il paese, anzi, sta cercando di espandersi e provare nuove strade in modo da ottenere presto una specializzazione in ogni campo del settore delle costruzioni. Questo è un segno di crescita che, nel lungo periodo, porterà i suoi frutti facendo diventare l'azienda non una semplice concorrente ma una delle aziende trainanti del settore.

Da sottolineare è l'andamento di fondo dell'azienda: se da un lato le gare aggiudicate sono diminuite, dall'altro vi è un 18% di gare aggiudicate appartenenti alla categoria sopra soglia: questo significa che l'azienda cerca di

espandersi soprattutto per quanto riguarda le grandi opere con capitali molto elevati, avendo molte ambizioni e possibilità di espansione.

E' per questo motivo che è indispensabile mantenere aggiornato l'archivio: ogni nuova gara si può confrontare con una gara simile studiata in un periodo precedente in modo tale da riuscire a trarre dei benefici dall'esperienza accumulata fino ad ora.

Il data-base può diventare quindi una fonte secondaria di informazione indispensabile all'interno di un'azienda appartenente a questo settore.

La mission dell'azienda è quindi la volontà di diventare un'impresa leader, conosciuta in tutto il Paese non solo nel settore delle piccole costruzioni ma anche in quello delle grandi opere e questo può attuarlo solamente allargando i suoi orizzonti territoriali come già da anni sta facendo anche se, ovviamente, la sua matrice è, e deve essere, sempre il Veneto.

## **BIBLIOGRAFIA:**

- *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni dell'Ance (Associazione Nazionale Costruttori Edili);*
- *Sistema informativo di CRESME ricerche;*
- *ISTAT : statistiche dell'attività edilizia e delle opere pubbliche;*
- *Osservatorio nazionale degli appalti;*
- *Normative ed eventuali modifiche redatti dall'Autorità dei lavori pubblici pubblicati nella Gazzetta Ufficiale;*
- *ANIEM: Associazione Nazionale Imprese Edili.*