

*I primi risultati dell'attività di monitoraggio*

Nell'anno passato, l'individuazione dei più significativi criteri di lettura e di elaborazione dei dati ha costituito attività preliminare, necessaria a rendere funzionale ai compiti istituzionali dell'Autorità la raccolta e l'utilizzazione delle informazioni. Sono stati, quindi, individuati dal Consiglio i fenomeni prioritari da indagare<sup>12</sup> e per ciascuno di essi sono state tracciate linee guida per la definizione di specifiche metodologie di analisi e di elaborazione.

**Individuazione  
dei fenomeni  
da analizzare**

Per le limitazioni oggettive prima richiamate, legate ai tempi medi di esecuzione di un lavoro pubblico, in questo primo anno di attività è stato possibile analizzare soltanto alcuni dei fenomeni individuati dal Consiglio e precisamente quelli concernenti:

- il livello di adempimento alle disposizioni dell'articolo 4, comma 17, della legge n. 109/94<sup>13</sup>;
- l'inadeguatezza della pubblicità degli atti;
- le procedure di scelta del contraente e la frequenza del ricorso a procedure non concorsuali;
- la variabilità dei ribassi d'asta e della frequenza delle offerte anomale;
- il contenzioso in fase di gara.

È stata anche riservata attenzione al fenomeno della durata delle procedure, naturalmente, per le ragioni già esposte, limitatamente alla fase di gara. Per ciascuno di questi fenomeni, l'Osservatorio ha sviluppato un percorso di elaborazione che, a volte, prevede anche la comparazione con altre banche dati e archivi.

L'avvio delle operazioni di elaborazione ha richiesto la preliminare individuazione di criteri e metodologie di lavoro.

**Aspetti  
metodologici ...**

<sup>12</sup> Art. 4, co. 4, l. n. 109/94.

<sup>13</sup> Le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Osservatorio: 1) entro 15 giorni dalla data del verbale di gara o di definizione della trattativa privata, i dati relativi ai lavori pubblici di importo superiore a 150.000 ecu; 2) entro 30 giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l'inizio, gli stati avanzamento e l'ultimazione dei lavori, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale del lavoro.

## Capitolo 5

Lo schema di procedura per l'elaborazione delle informazioni della banca dati sugli appalti seguito dall'Osservatorio è stato il seguente:

- analisi del fenomeno oggetto di studio nelle sue componenti procedurali e normative;
- individuazione dei dati idonei a rappresentare il fenomeno, tra quelli disponibili;
- progettazione e sviluppo delle procedure di elaborazione dei dati;
- effettuazione delle elaborazioni e produzione della reportistica;
- formulazione di eventuali ipotesi di correlazione tra variabili ritenute rilevanti per la spiegazione del fenomeno.

In sede di prima utilizzazione, la procedura è stata verificata su un insieme di informazioni quantitativamente significativo ed ha assunto valenza sperimentale. Saranno necessari successivi aggiustamenti ed affinamenti per ricavarne i necessari *input* per un approfondimento dei nessi di causalità tra le variabili rilevate.

... inquadramento  
normativo  
del fenomeno ...

L'impostazione metodologica delle elaborazioni prevede una prima fase di analisi normativa dei fenomeni, finalizzata al loro inquadramento e alla loro definizione. In questa fase l'analisi normativa è stata integrata con le principali interpretazioni dottrinali e con le determinazioni e gli atti di regolazione dell'Autorità.

... definizione  
di misure  
caratteristiche ...

Nella fase successiva ciascun fenomeno è stato rappresentato attraverso specifiche *misure caratteristiche* (frequenza, durata, incidenza ecc.).

... individuazione  
di dimensioni  
di analisi ...

Le caratteristiche strutturali di ciascun fenomeno analizzato sono state poi messe in risalto con una rappresentazione per differenti *dimensioni di analisi*. Le principali *dimensioni di analisi* che il Consiglio dell'Autorità ha scelto di utilizzare sono:

... ambito  
geografico-  
territoriale ...

- *ambito geografico-territoriale*, che rappresenta il fenomeno sotto il profilo della distribuzione regionale ovvero di altri livelli di scomposizione del territorio;

... importo  
dei lavori ...

- *classe di importo dei lavori*, che rappresenta il fenomeno in relazione alla dimensione economica dell'appalto;

*I primi risultati dell'attività di monitoraggio*

- *categoria opere*, che rappresenta il fenomeno in relazione alla destinazione d'uso dell'opera;
- *tipologia di stazioni appaltanti*, che descrive il fenomeno in funzione del tipo di committente<sup>14</sup>.

... categorie di opere ...

... tipologia della stazione appaltante ...

Esigenze di approfondimento conoscitivo rispetto a specifici fenomeni hanno suggerito ulteriori dimensioni di analisi, tra le quali, ad esempio, le *procedure di scelta del contraente*. La verifica dell'esistenza di una relazione tra le procedure di scelta e le disfunzionalità operative tipiche del settore<sup>15</sup>, infatti, può fornire utili elementi di riflessione in materia di revisione regolamentare e normativa.

Individuati i dati da elaborare, in riferimento ai fenomeni oggetto di studio sono state definite le operazioni da effettuare automaticamente sugli stessi (aggregazioni, definizioni di classi, calcolo di valori medi ecc.); il percorso e le specifiche di analisi sono poi stati tradotti in linguaggi e procedure informatici. I fenomeni oggetto di analisi sono stati definiti utilizzando il calcolo di operatori statistici (valori medi, percentili, misure di dispersione) e di indicatori adeguati a descriverne sinteticamente il grado di sensibilità in relazione alle dimensioni di analisi prescelte.

... analisi statistica

Con le considerazioni prima esposte, sono stati messi in rilievo i profili metodologici sottesi all'analisi dei fenomeni oggetto di indagine. Come si è detto, le caratteristiche della banca dati in questo primo anno di attività hanno comportato che le elaborazioni non venissero svolte sull'insieme degli interventi, per l'impossibilità di validare tutti i dati pervenuti.

Caratteristiche della banca dati ...

Nelle more della predisposizione di specifici strumenti e procedure per la diagnostica e correzione dei dati, si è scelto di indagare i fenomeni di

<sup>14</sup> In questa fase non è stata presa in considerazione la classe di densità demografica, che rappresenta il fenomeno in relazione alla dimensione demografica insistente sul territorio in cui opera la stazione appaltante e, per la modesta qualità dei dati relativi, neanche la tipologia dell'intervento.

<sup>15</sup> In questa fase, tale approfondimento può essere riferito agli effetti sui ribassi o sul contenzioso in fase di gara. 'A regime' sarà possibile tenere conto degli effetti su altri fenomeni quali l'incidenza del contenzioso, la frequenza del ricorso a sospensione lavori o a varianti in corso d'opera.

## Capitolo 5

interesse dell'Autorità attraverso la costruzione di una 'banca dati statistica', come derivazione della banca dati interventi.

... 'banca dati  
statistica' ...

L'universo assunto a riferimento per la 'banca dati statistica' comprende tutte le informazioni — relative ai lavori pubblici di importo superiore a € 150.000 — pervenute all'Osservatorio centrale entro il 31 gennaio 2001<sup>16</sup>.

Delle circa 13.200 schede identificative dell'intervento (scheda A), sono state utilizzate tutte quelle per le quali i campi relativi alle principali dimensioni di osservazione sono risultati, dopo un approfondito e puntuale esame dei *record*, corretti o correggibili e quindi elaborabili. Complessivamente le schede utilizzate rappresentano il 92% circa dell'universo degli interventi.

In conseguenza di questa attività, la 'banca dati statistica' utilizzata per le elaborazioni consiste di 12.110 interventi, per un importo complessivo di 20.103 miliardi di lire. La *tabella 5.1* rappresenta in modo sintetico la composizione della banca dati appena descritta per classi di importo degli interventi<sup>17</sup>.

*Tabella 5.1 — Distribuzione degli interventi per classe di importo  
(milioni di lire)*

| Classi di importo             | Numero        | %<br>Interventi | Importo           | %<br>Importo | Importo<br>medio |
|-------------------------------|---------------|-----------------|-------------------|--------------|------------------|
| >= € 150.000 < € 500.000      | 8.274         | 68,3            | 4.243.350         | 21,1         | 513              |
| >= € 500.000 < € 1.000.000    | 2.046         | 16,9            | 2.768.225         | 13,8         | 1.353            |
| >= € 1.000.000 < € 5.358.153  | 1.585         | 13,1            | 6.091.528         | 30,3         | 3.843            |
| >= € 5.358.153 < € 15.000.000 | 145           | 1,2             | 2.521.302         | 12,5         | 17.388           |
| >= € 15.000.000               | 60            | 0,5             | 4.478.777         | 22,3         | 74.646           |
| <i>Totale</i>                 | <i>12.110</i> | <i>100</i>      | <i>20.103.182</i> | <i>100</i>   | <i>1.660</i>     |

<sup>16</sup> Tale limite temporale è stato fissato per esigenze operative, pur nella consapevolezza che una fisiologica percentuale di inadempimento o di ritardo nella trasmissione delle informazioni da parte delle stazioni appaltanti non consentiva di determinare un termine certo per la raccolta delle informazioni imputabili all'anno 2000.

<sup>17</sup> Ai fini della corretta interpretazione dei dati esposti nelle tabelle contenute in questo capitolo e nell'Appendice statistica, si precisa che gli stessi sono visualizzati in conseguenza dell'arrotondamento prescelto (1 cifra decimale per le percentuali, milioni di lire per gli importi). Pertanto le cifre riportate nella riga dei totali, calcolate sui dati effettivi e non arrotondati, potrebbero differire dalla somma delle cifre riportate nelle griglie di dettaglio.

*I primi risultati dell'attività di monitoraggio*

Come già rilevato a proposito del complesso dei bandi pubblicati nel 2000<sup>18</sup>, gli interventi appaltati sono prevalentemente di importo modesto. Sotto questo profilo e per quanto riguarda le altre dimensioni oggetto di analisi (ripartizione territoriale e tipologia di stazione appaltante), la banca dati statistica non presenta caratteristiche di rilievo, diverse da quelle poste in evidenza precedentemente con riferimento ai bandi.

Ad integrazione di quanto già rilevato, va qui posta in evidenza, come risulta dalla *tabella 5.2.*, la netta preponderanza delle opere stradali sul totale degli interventi (circa il 30% sia per numero sia per importo). Categorie significative sono anche le opere di edilizia sociale e scolastica (14,5% degli interventi) e le opere di protezione dell'ambiente (10,2% degli interventi).

*Tabella 5.2. - Distribuzione degli interventi, per categoria di opere  
(milioni di lire)*

| <i>Categorie di opere</i>   | <i>Numero</i> | <i>%<br/>Numero</i> | <i>Importo</i>    | <i>%<br/>Importo</i> | <i>Importo<br/>medio</i> |
|---|---------------|---------------------|-------------------|----------------------|--------------------------|
| Strade  | 3.651         | 30,1                | 5.849.875         | 29,1                 | 1.602                    |
| Ferrovie  | 181           | 1,5                 | 1.447.707         | 7,2                  | 7.998                    |
| Altre infrastrutture di trasporto   | 119           | 1                   | 591.062           | 2,9                  | 4.967                    |
| Opere di protezione dell'ambiente,<br>di difesa del suolo, risorse idriche      | 1238          | 10,2                | 1.890.521         | 9,4                  | 1.527                    |
| Opere di urbanizzazione ed altro  | 718           | 5,9                 | 764.813           | 3,8                  | 1.065                    |
| Infrastrutture<br>del settore energetico  | 78            | 0,6                 | 118.066           | 0,6                  | 1514                     |
| Telecomunicazioni<br>e tecnologie informatiche                                  | 118           | 1                   | 150.869           | 0,8                  | 1279                     |
| Infrastrutture<br>per l'agricoltura e la pesca                                  | 183           | 1,5                 | 546.976           | 2,7                  | 2.989                    |
| Infrastrutture per attività indu-<br>striali, artigianato, commercio,<br>annona | 148           | 1,2                 | 481.445           | 2,4                  | 3.253                    |
| Edilizia sociale e scolastica   | 1759          | 14,5                | 2.400.053         | 11,9                 | 1.364                    |
| Edilizia abitativa  | 690           | 5,7                 | 1.015.891         | 5,1                  | 1472                     |
| Beni culturali  | 361           | 3                   | 518.193           | 2,6                  | 1.435                    |
| Sport, spettacolo, turismo  | 613           | 5,1                 | 815.073           | 4,1                  | 1.330                    |
| Edilizia sanitaria  | 403           | 3,3                 | 1.302.598         | 6,5                  | 3.232                    |
| Altra edilizia pubblica   | 1616          | 13,3                | 1.895.948         | 9,4                  | 1.173                    |
| Altre infrastrutture pubbliche  | 234           | 1,9                 | 314.090           | 1,6                  | 1.342                    |
| <i>Totale</i>   | <i>12.110</i> | <i>100</i>          | <i>20.103.182</i> | <i>100</i>           | <i>1.660</i>             |

<sup>18</sup> Vedi Capitolo 4.

## Capitolo 5

... funzionalità ...

In realtà, come si è detto, questo campione di riferimento è destinato a variare in relazione ai diversi fenomeni oggetto di analisi, per la diversa leggibilità dei relativi dati. Per le considerazioni sopra esposte, le elaborazioni che seguono non pretendono di fornire misure esatte dei fenomeni quanto di individuare linee di tendenza ed elementi di criticità da approfondire sia attraverso l'incrocio della banca dati con altre contenenti informazioni rilevanti sia attraverso interventi specifici e diretti dell'Autorità.

... ricadute operative

L'analisi svolta ha già prodotto significative ricadute operative. La prima è stata la verifica della rispondenza delle modalità e della struttura della rilevazione dei dati ai compiti che l'Osservatorio svolge e sono in atto aggiustamenti correttivi per migliorarne la funzionalità. Inoltre, sono emersi elementi precisi, meritevoli di attenzione, con riferimento a fenomeni specifici che hanno dato luogo, anche attraverso il coinvolgimento dei diversi servizi dell'Autorità, all'avvio di azioni mirate ad indagarne le cause per definire opportune strategie di intervento.

Fatte queste premesse, si espongono alcune considerazioni sui fenomeni di interesse, emerse dalle elaborazioni dei dati raccolti dall'Osservatorio.

Verifica del livello di adempimento ...

Nell'ambito delle competenze attribuite dall'articolo 4 della legge quadro, l'Autorità ha individuato un processo che permetta, a consuntivo, di verificare il livello di adempimento da parte delle stazioni appaltanti alle prescrizioni normative previste e, segnatamente, all'obbligo di trasmissione dei dati richiesti, in relazione ai tempi di invio degli stessi.

... mancato invio dei dati ...

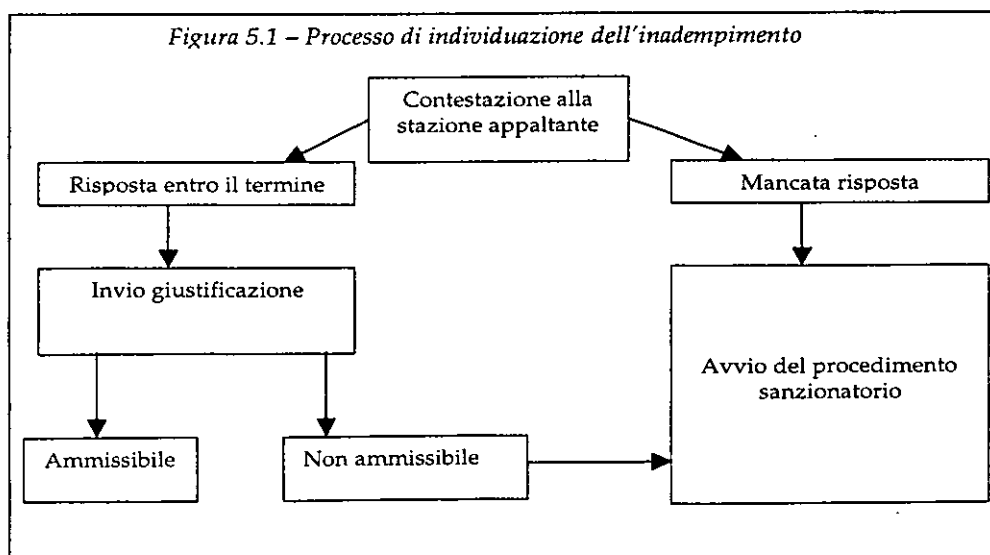
La verifica del livello di adempimento all'obbligo di cui sopra è stata effettuata incrociando le informazioni contenute nella banca dati dei bandi<sup>19</sup> con quelle della banca dati degli interventi. Incrociando le due banche dati è stato possibile collegare 7.533 interventi ai corrispondenti bandi. Ciò ha consentito di individuare 3.318 interventi per i quali non è stato identificato il corrispondente bando e 9.687 bandi per i quali non sono state identi-

<sup>19</sup> I bandi presi in considerazione sono quelli pubblicati nel periodo tra il 1° ottobre 1999 ed il 30 settembre 2000 e la cui scadenza è compresa tra il 1° novembre 1999 ed il 31 ottobre 2000.

*I primi risultati dell'attività di monitoraggio*

ificate le corrispondenti schede A, identificative degli interventi. È importante sottolineare che il numero dei bandi non collegabili con le rispettive comunicazioni (9.687) non definisce esattamente il numero degli inadempimenti. Infatti, il numero dei bandi risultati non incrociati con gli interventi si riferisce anche a: a) interventi che, per carenza di dati, non è stato possibile collegare ai bandi; b) comunicazioni pervenute dopo il 31 gennaio 2001, non incluse nell'insieme dei dati utilizzati per le elaborazioni; c) bandi cui non ha fatto seguito l'aggiudicazione.

L'insieme di 9.687 bandi non collegabili con gli interventi è stato poi ridotto escludendo quelli relativi ad interventi di importo inferiore a € 500.000, per i quali il regolamento di attuazione della legge quadro non prescrive l'obbligo di pubblicità sui Bollettini ufficiali regionali (BUR), sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI), sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee (GUCE). Questo ha condotto alla definizione di un insieme di 3.868 bandi (pari a circa il 22% dei bandi utilizzati per effettuare l'incrocio) rispetto ai quali, con la procedura illustrata nella *figura 5.1*, l'Autorità - nell'esercizio della propria attività istituzionale di vigilanza - procederà ad avviare l'accertamento degli effettivi inadempimenti.



## Capitolo 5

... ritardo  
nell'invio  
dei dati ...

Un secondo livello di analisi sull'inadempimento all'obbligo di trasmissione dei dati è stato condotto, come già detto, con riferimento ai tempi di trasmissione delle schede di rilevazione.

Come si evince dalla *tabella 5.3*<sup>20</sup>, il 53% delle comunicazioni effettuate con la scheda A sono pervenute entro il termine di 15 giorni previsto per la comunicazione all'Autorità; il 14% entro 30 giorni, il 9% entro 45 giorni, il 7% entro 60 giorni; il 17% oltre i 60 giorni.

*Tabella 5.3 – Tempi di invio delle schede da parte delle stazioni appaltanti*

| Tipo Scheda | Fino a 15 giorni | Fino a 30 giorni | Fino a 45 giorni | Fino a 60 giorni | Oltre 60 giorni | Totale: |
|-------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|---------|
| A           | 5.888            | 1.541            | 1.011            | 761              | 1.906           | 11.107  |
| B1          |                  | 3.837            | 466              | 231              | 706             | 5.240   |
| B2          |                  | 1.093            | 318              | 166              | 330             | 1.907   |
| B4          |                  | 286              | 62               | 35               | 91              | 474     |
| B5          |                  | 75               | 16               | 22               | 14              | 127     |
| B6          |                  | 163              | 9                | 13               | 30              | 215     |
| C1          | 5.613            | 1.557            | 1.047            | 825              | 1.883           | 10.925  |
| C2          | 6.353            | 1.688            | 1.118            | 855              | 1.963           | 11.977  |
| C3          | 5.638            | 1.479            | 1.005            | 801              | 2.019           | 10.942  |
| D           | 1.156            | 400              | 314              | 234              | 331             | 2.435   |
| Totale      | 24.648           | 12.119           | 5.366            | 3.943            | 9.273           | 55.349  |

I tempi di adempimento per la trasmissione delle informazioni relative all'avvio dei lavori (scheda B1) hanno mostrato lo stesso andamento: le comunicazioni pervenute nei termini (30 giorni) sono circa il 73% mentre quelle pervenute oltre i 60 giorni sono solo il 13%.

Passando alle fasi successive di esecuzione dei lavori, scandite dagli stati di avanzamento, dal collaudo e dall'ultimazione, la percentuale di comunicazioni pervenute nei termini tende ad aggirarsi intorno al 58%, con una punta massima che arriva circa al 76% per la scheda B6. Le comunicazioni trasmesse oltre i 60 giorni dal verificarsi dell'evento sono circa il 18%.

<sup>20</sup> I dati relativi alle schede A riportati nella *tabella 5.3* differiscono da quelli riportati nella *tabella 5.1* in quanto sono state escluse schede mancanti della data di aggiudicazione o di affidamento e comunque di una delle date di riferimento o prive delle date di invio della comunicazione o contenenti errori con riferimento ad esse. Va tenuto presente, inoltre, che l'Osservatorio, anche a seguito delle integrazioni richieste in conseguenza di istruttoria, ha complessivamente 'gestito' circa 100.000 schede.



*I primi risultati dell'attività di monitoraggio*

Risulta di tutta evidenza che il mancato rispetto dei tempi si presenta tendenzialmente elevato, raggiungendo complessivamente una percentuale che si aggira intorno al 45%. Presumibilmente detti ritardi sono ascrivibili a disorganizzazione all'interno degli uffici, a difficoltà nell'utilizzazione sistematica di metodologie innovative nonché a carenza di puntuale informazione sulla normativa.

Queste considerazioni devono condurre ad un impegno dell'Osservatorio, anche attraverso le sezioni regionali, a promuovere una maggiore sensibilizzazione delle stazioni appaltanti rispetto all'importanza della trasmissione tempestiva dei dati, che è funzionale ad una migliore conoscenza del settore e presupposto necessario per garantirne la trasparenza e l'economicità. Pur tenendo conto della fase di avvio e delle difficoltà incontrate dagli operatori, perdurando questo tipo di comportamento, per non vanificare gli obiettivi di vigilanza individuati dal legislatore, sarà inevitabile l'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità.

Dalla distribuzione per regioni<sup>21</sup> emerge che nella comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione o affidamento (scheda A) le stazioni appaltanti dell'Emilia Romagna sono state le più puntuali nell'adempimento, seguite da quelle di Lombardia, Marche, Liguria, Veneto e Val d'Aosta; in assoluto le meno tempestive appaiono le stazioni appaltanti di Calabria, Campania, Sicilia, Abruzzo e Basilicata, con percentuali di adempimento oltre i 60 giorni intorno al 30% - 35%.

... per regione ...

È possibile anche rilevare una certa eterogeneità di comportamento da parte delle stazioni appaltanti<sup>22</sup>; risulta che le Ferrovie sono state le più tempestive nell'adempimento (circa il 70% delle comunicazioni sono state inviate nei termini di legge), seguono i concessionari con il 62%, i privati con il 58%, gli istituti autonomi case popolari e le regioni con il 56%. Gli enti pubblici e le aziende sanitarie locali sono risultati i meno tempestivi, avendo inviato il 48% delle comunicazioni nei termini di legge.

... per stazione appaltante

<sup>21</sup> Vedi *tabella 5.3.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

<sup>22</sup> Vedi *tabella 5.3.b* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

## Capitolo 5

Livello  
di adempimento  
agli obblighi  
di pubblicità ...

I dati pervenuti all'Osservatorio ed inerenti alla pubblicità delle gare sono stati analizzati per evidenziare l'*inadeguatezza della pubblicità degli atti*. Il fenomeno è stato esaminato sotto l'aspetto del corretto livello di adempimento agli obblighi di legge relativi alle forme di pubblicità.

È da premettere che il panorama normativo sulla pubblicità ha recentemente subito modifiche. Dal 1° gennaio 2001, infatti, le stazioni appaltanti sono tenute all'obbligo della pubblicità anche su uno o più siti informatici. Tale normativa, con decorrenza 1° luglio 2001 e limitatamente ai bandi ed agli avvisi di gara di importo sotto la 'soglia comunitaria', prevede la sostituzione di alcune forme di pubblicità già vigenti con quella informatica. La procedura fino ad oggi applicata dovrà, pertanto, subire modifiche.

... prescrizioni  
normative ...

In questa prima fase, sono state esaminate le forme di pubblicità che le stazioni appaltanti hanno utilizzato per bandire gare con le procedure del pubblico incanto, della licitazione privata e dell'appalto concorso. Si sono assunte a riferimento le prescrizioni dell'articolo 80 del Regolamento, che vengono sintetizzate nella *tabella 5.4*.

Tabella 5.4 - Forme di pubblicità obbligatoria

| Classe di importo                                | Normativa ex art. 80 DPR n. 554/99   |
|--|--|
| <i>Importi superiori alla soglia comunitaria</i> |  |
| > = € 5.358.153                                  | Comunicazione di pre-informazione all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee           |
|  | Pubblicazione su <i>Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee</i> (GUCE)                                     |
|  | Pubblicazione su <i>Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana</i> (GURI)                                  |
|  | Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale                    |
|  | Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione                |
| <i>Importi inferiori alla soglia comunitaria</i> |  |
| > = € 1.000.000<br>< € 5.358.153                 | Pubblicazione su <i>Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana</i> (GURI)                                  |
|  | Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale                    |
|  | Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione                |
| > = € 500.000<br>< € 1.000.000                   | Pubblicazione sul <i>Bollettino Ufficiale della Regione</i> (BUR) nella quale ha sede la stazione appaltante |
|  | Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella provincia              |
| < € 500.000                                      | Pubblicazione effettuabile soltanto nell'Albo pretorio   |

*I primi risultati dell'attività di monitoraggio*

Per ciascuna classe d'importo si sono confrontati i dati pervenuti dalle stazioni appaltanti con il numero 'teorico' di forme di pubblicità (su Albo Pretorio, BUR, GURI, GUCE) per avvisi e bandi di gara che il pieno rispetto della norma avrebbe comportato.

Come indicatore del livello di adempimento rispetto alle citate prescrizioni, è stato utilizzato il saldo della differenza tra il numero teorico e il numero effettivo delle forme di pubblicità, in valore assoluto e in percentuale. Un saldo nullo indica che tutte le prescrizioni sono state rispettate, un saldo negativo quantifica invece gli inadempimenti.

Nel complesso (vedi *tabella 5.5*), il mancato adempimento riguarda 1.769 casi, pari a circa il 18%, prevalentemente concentrati nella classe di importo compreso tra € 500.000 ed € 1.000.000, seguita da quella di importo compreso tra € 1.000.000 ed € 5.358.153. Entrambe queste classi rappresentano il 64% del totale di forme di pubblicità non conformi alla normativa.

*Tabella 5.5 - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe d'importo*

| Classi di importo              | Avvisi/bandi   |                      |        | Livello inadempimento |        |
|--------------------------------|----------------|----------------------|--------|-----------------------|--------|
|                                | Numero teorico | Pubblicità effettiva |        | Numero                | %      |
|                                |                | Forme                | Numero |                       |        |
| >= € 150.000<br>< € 500.000    | 6.116          | Albo pretorio        | 5.439  | - 677                 | - 11,1 |
| >=€ 500.000<br>< € 1.000.000   | 1.781          | BUR                  | 1.098  | - 683                 | - 38,3 |
| >=€ 1.000.000<br>< € 5.358.153 | 1.426          | GURI                 | 1.059  | - 367                 | - 25,7 |
| >=€ 5.358.153                  | 192            | GURI                 | 167    | - 25                  | - 13,0 |
|                                | 192            | GUCE                 | 175    | - 17                  | - 8,9  |
| <i>Totali</i>                  | 9.707          |                      |        | - 1.769               | - 18,2 |

L'analisi è stata approfondita osservando i comportamenti delle diverse tipologie di stazioni appaltanti. Gli istituti autonomi case popolari, i comuni, le province e le aziende del servizio sanitario nazionale possono essere definiti come le stazioni appaltanti più 'adempienti'<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Vedi *tabella 5.5.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

... misura dell'inadempimento ...

... per classe di importo ...

... per tipo di stazione appaltante ...

## Capitolo 5

Un'ultima osservazione merita di essere riportata: come mostra la *tabella 5.6*<sup>24</sup>, sia per i piccoli sia per i grandi interventi, le stazioni appaltanti<sup>25</sup> utilizzano, per uno stesso bando o avviso, più mezzi di pubblicità anche non richiesti dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e GURI o BUR per piccoli interventi). In sostanza, è possibile riscontare una tendenza all'iper-adempimento con conseguente appesantimento della procedura e dei costi connessi<sup>26</sup>, coerente del resto con la presenza di eccessivo formalismo riscontrata in molte stazioni appaltanti<sup>27</sup>.

*Tabella 5.6. — Forme di pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe d'importo*

| Classi di importo                | Numero interventi | Albo pretorio | BUR          | GURI         | GUCE       | Totali        |
|----------------------------------|-------------------|---------------|--------------|--------------|------------|---------------|
| > = € 150.000<br>< € 500.000     | 6.116             | 5.439         | 1.427        | 584          | 29         | 7.479         |
| > = € 500.000<br>< € 1.000.000   | 1.781             | 1.484         | 1.098        | 315          | 17         | 2.914         |
| > = € 1.000.000<br>< € 5.358.153 | 1.426             | 1.041         | 532          | 1.059        | 56         | 2.688         |
| > = € 5.358.153                  | 192               | 95            | 41           | 167          | 175        | 478           |
| <i>Totali</i>                    | <i>9.515</i>      | <i>8.059</i>  | <i>3.098</i> | <i>2.125</i> | <i>277</i> | <i>13.559</i> |

Nel contempo, è possibile anche rilevare che questo orientamento può coniugarsi con il mancato adempimento degli obblighi di legge: è questo il caso di quelle stazioni appaltanti che ricorrono a forme di pubblicità di livello 'superiore', ritenendo che in esse siano ricomprese anche quelle di ordine inferiore. Così facendo non si tiene conto che un siffatto comportamento può avere effetti distorsivi sulla concorrenza in quanto non consente alle imprese di acquisire informazioni adeguate nelle forme previste dalla normativa e, pertanto, coerenti con le loro aspettative.

<sup>24</sup> Il numero degli interventi riportati nella *tabella 5.6* è inferiore all'insieme degli interventi contenuti nella banca dati statistica in quanto dalla stessa sono state escluse le trattative private e le licitazioni private semplificate, che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 80 citato, nonché gli interventi i cui dati non erano leggibili con riferimento al fenomeno in esame.

<sup>25</sup> Il comportamento delle stazioni appaltanti al riguardo è descritto nella *tabella 5.6.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

<sup>26</sup> La medesima tendenza è presente anche con riferimento alla pubblicità sui quotidiani, con conseguente aggravio del bilancio della stazione appaltante.

<sup>27</sup> Vedi Capitolo 13.

*I primi risultati dell'attività di monitoraggio*

La legge quadro ed il suo regolamento di attuazione definiscono percorsi procedurali diversi per l'individuazione dell'esecutore di appalti di lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti individuando, per ciascuna di tali procedure, specifiche regole relative a forme di pubblicità, tempistica procedimentale, criteri di selezione e di aggiudicazione, finalizzate a garantire la trasparenza e ad assicurare il raggiungimento delle condizioni contrattuali più favorevoli all'amministrazione.

Procedure  
di scelta  
del contraente ...

Questa fase, che conduce all'instaurazione del vincolo giuridico tra committente e appaltatore, assume rilevanza esterna poiché i vari momenti di cui si compone sono caratterizzati da atti destinati ad operare nei confronti di terzi.

La metodologia di studio del fenomeno prevede un percorso che parte dall'analisi dell'impiego delle singole procedure di scelta, anche con riferimento alla dimensione dell'appalto, al tipo di stazione appaltante, al tipo di opera e all'ambito territoriale, investiga nello stesso tempo su alcuni fenomeni collegati, quali: grado di concorrenza (mediante l'analisi della numerosità delle offerte ammesse), entità dei ribassi d'asta e ricorso al contenzioso in fase di gara.

In questa prima fase l'analisi è stata finalizzata ad indagare la frequenza del ricorso a ciascuna delle procedure indicate dalla legge e, di conseguenza, a conoscerne più in generale il livello di applicazione, analizzando con particolare attenzione il ricorso a procedure non concorsuali.

Il primo aspetto che si rileva è che le procedure concorsuali usate con maggiore frequenza sono il *pubblico incanto* (60,8% degli interventi) e la *licitazione privata* (17,5% degli interventi). Poco utilizzata risulta la procedura della *licitazione privata semplificata* (circa il 5% degli interventi, sia per numero sia per importo); quasi inesistente l'impiego della procedura dell'*appalto concorso* (0,3% degli interventi e 1% degli importi).

## Capitolo 5

Il fenomeno descritto è illustrato in termini generali dalla *tabella 5.7*.

*Tabella 5.7 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente (milioni di lire)*

| <i>Procedure di scelta del contraente</i> | <i>Numero</i> | <i>% Numero</i> | <i>Importo</i>    | <i>% Importo</i> | <i>Importo medio</i> |
|---|---------------|-----------------|-------------------|------------------|----------------------|
| Pubblico incanto                          | 7.367         | 60,8%           | 10.538.410        | 52,4%            | 1.430                |
| Licitazione privata                       | 2.117         | 17,5%           | 6.629.041         | 33,0%            | 3.131                |
| Licitazione privata semplificata          | 571           | 4,7%            | 1.093.476         | 5,4%             | 1.915                |
| Appalto concorso                          | 31            | 0,3%            | 192.428           | 1,0%             | 6.207                |
| Trattativa privata                        | 1.581         | 13,1%           | 1.138.045         | 5,7%             | 720                  |
| Non ancora classificato                   | 443           | 3,7%            | 511.782           | 2,5%             | 1.155                |
| <i>Totali</i>                             | <i>12.110</i> | <i>100,0%</i>   | <i>20.103.182</i> | <i>100,0%</i>    | <i>1.660</i>         |

... prevalenza  
del pubblico  
incanto ...

Quando si consideri l'incidenza del ricorso alle diverse procedure in termini di importo, si può rilevare che le differenze tra pubblico incanto e licitazione privata si riducono pur permanendo significative (rispettivamente, il 52,4% e il 33% degli importi), in ragione del fatto che l'importo medio degli interventi aggiudicati con licitazione è sensibilmente superiore a quello degli interventi aggiudicati con pubblico incanto (rispettivamente, 3.131 milioni di lire e 1.430 milioni di lire).

Gli interventi con importi medi di valore più rilevante (superiore a 30 miliardi di lire) risultano appaltati prevalentemente con la procedura di licitazione privata (55%) e di pubblico incanto (30%) e presentano importi medi di valore pari, rispettivamente, a circa 84 e 50 miliardi di lire<sup>28</sup>.

Approfondendo l'analisi del fenomeno, si conferma che il pubblico incanto è la procedura maggiormente impiegata in tutte le fasce di importo (fatta eccezione per quella dei grandi lavori) dalla totalità delle stazioni appaltanti<sup>29</sup>, in tutte le ripartizioni geografiche<sup>30</sup>, per tutti i tipi di opera<sup>31</sup> e in tutte le regioni<sup>32</sup>. Un sensibile scostamento è rilevabile in Trentino Alto Adige e in Friuli Venezia Giulia e negli interventi appaltati dalle Ferrovie dello Stato, per i quali è più frequente il ricorso alla licitazione privata.

<sup>28</sup> Vedi *tabella 5.7.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

<sup>29</sup> Vedi *tabella 5.7.b* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

<sup>30</sup> Vedi *tabella 5.7.c* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

<sup>31</sup> Vedi *tabella 5.7.d* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

<sup>32</sup> Vedi *tabella 5.7.e* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

*I primi risultati dell'attività di monitoraggio*

Inoltre, come è scontato, il pubblico incanto è la procedura che garantisce la maggiore concorrenza, con un numero medio di offerte ammesse pari a 32, a fronte di 20 nella licitazione privata e di 5 nell'appalto concorso.

... grado  
di concorrenza ...

Un altro elemento di rilievo è la scarsissima frequenza di impiego dell'appalto concorso e una tendenza al suo uso improprio. Nonostante la normativa ponga il requisito di «complessità tecnologica» quale vincolo per l'impiego dell'appalto concorso e tale vincolo trovi adeguato riscontro in interventi onerosi, l'importo medio delle opere appaltate con tale procedura risulta essere di circa 6 miliardi di lire<sup>33</sup>, valore che, peraltro, risulta influenzato dalla presenza di pochi interventi di importo molto elevato. Le categorie di opere oggetto prevalente di appalto concorso risultano essere le strade e le opere di protezione dell'ambiente.

... scarso impiego  
dell'appalto  
concorso ...

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento all'appalto integrato, che risulta utilizzato in misura molto ridotta, per lavori di importo medio inferiore al miliardo di lire.

La procedura della *trattativa privata*, della quale la legge quadro ha voluto ribadire e rafforzare il carattere eccezionale, prevedendone l'impiego esclusivamente nei casi specificamente previsti, è ancora usata con una frequenza non marginale (il 13,1% degli interventi, che si riduce però al 5,7% degli importi). Da questi valori si discosta sensibilmente il settore dei beni culturali, nel quale il ricorso alla trattativa privata interessa il 39% degli interventi e il 21,2% degli importi.

... consistente  
ricorso alla  
trattativa privata

Gli appalti affidati con procedura di trattativa privata presentano un importo medio di circa 700 milioni di lire, che raggiunge i 2 miliardi nel settore dell'edilizia sanitaria. Il ricorso alla trattativa privata riguarda prevalentemente la prima classe di importo (16,4% degli interventi) ma è presente anche nella seconda e nella terza classe (rispettivamente, 6,6% e 5,4% degli interventi)<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Fanno eccezione le regioni Veneto, Trentino e Puglia, dove la media degli importi raggiunge circa 10 - 12 miliardi.

<sup>34</sup> Vedi *tabella 5.7.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

## Capitolo 5

Con riferimento all'istituto della *trattativa privata* come modalità di scelta del contraente, l'Osservatorio ha svolto anche un'attività di monitoraggio specifico su un campione di regioni, analizzando le motivazioni sottese al ricorso a siffatta procedura. Da questa analisi è emersa la conferma dell'esistenza di anomalie che, pur nella loro modesta entità statistica, sono indicative dell'esistenza di distorsioni del mercato.

In via preventiva occorre segnalare che la normativa è applicata in modo molto diversificato, poiché le regioni a statuto speciale e le province autonome prevedono deroghe ai criteri imposti dalla normativa statale. Nel campione considerato, le trattative private sono 899 per un totale di circa 541 miliardi di lire. Delle 899 trattative private, 136, pari a circa il 15%, riguardano affidamenti d'importo superiore a € 300.000 e rappresentano il 38,18% dell'importo complessivo degli affidamenti a trattativa privata.

Scorpendo da questi dati quelli relativi alle regioni Umbria e Marche — per motivi di deroga legata al terremoto — restano 61 trattative private per interventi di importo superiore a € 300.000, con motivazioni collegate a circostanze 'imprevedibili' o 'eccezionali', che giustificano il mancato ricorso alla procedura ad evidenza pubblica.

Nelle Regioni Umbria e Marche una giustificazione al ricorso alla trattativa privata potrebbe ricercarsi nel fatto che i fondi per la realizzazione degli interventi abitativi non sono stati erogati immediatamente dopo il terremoto, per cui la necessità di risolvere il problema abitativo dopo le distruzioni operate dal sisma ha sollecitato il ricorso alla procedura negoziata che, comunque, in via di principio la legge speciale aveva consentito. Ovviamente, con lo stesso criterio derogatorio previsto dalla legge speciale sono stati affidati tutti i lavori di restauro o di recupero architettonico nelle regioni colpite dal terremoto da parte delle sovrintendenze per i beni ambientali.

Più in generale, indipendentemente dall'importo dell'intervento, il ricorso alla trattativa privata è legato all'urgenza motivata dalla necessità di garantire la sicurezza delle persone e delle cose. Così, ad esempio, per ciò che concerne le opere stradali e le opere idrauliche. Tranne che in questi casi, però, l'esame delle motivazioni ha evidenziato che l'urgenza è spesso collegata all'inefficienza della stazione appaltante, che non ha saputo programmare adeguatamente i propri interventi, ancorché perfettamente prevedibili, e si è trovata così ad agire sotto la pressione dell'urgenza che in tal modo può definirsi 'urgenza procurata'.

Sempre dall'analisi del campione esaminato è emersa un'altra anomalia del sistema. Al di là del fenomeno delle trattative private di importo superiore a € 300.000, una forma di 'patologia' generalizzata è rappresentata dalla scarsa conoscenza delle diversità esistenti tra i due sistemi di realizzazione di un lavoro pubblico: appalto e lavori in economia. L'appalto vede la trattativa privata come una specie di deroga all'evidenza pubblica, laddove il lavoro in economia vede nella prassi del cottimo la regola. Invece del ricorso 'fisiologico' al cottimo, sono stati rilevati interventi di importo inferiore a € 200.000 affidati a trattativa privata riguardanti lavori di manutenzione, opere per la sicurezza, completamenti di opere esistenti, che avrebbero potuto essere realizzati con il sistema del cottimo fiduciario, in piena conformità alla normativa.

In sostanza, le stazioni appaltanti del campione considerato hanno adottato comportamenti non conformi alla norma, nel senso che appalti 'dichiarati' come trattativa privata dalle stazioni appaltanti sono stati aggiudicati con le modalità del sistema del cottimo fiduciario — ovvero senza il rispetto del criterio della gara informale tra 15 imprese operanti sul mercato — e, dall'altra, molto spesso, interventi per i quali, ai sensi dell'articolo 88 del DPR n. 554/99 si sarebbe potuto ricorrere al sistema del cottimo fiduciario, sono state 'appesantite' con l'esperimento della gara informale prescritta per la trattativa privata.