

## Capitolo 3

### I risultati dell'attività di monitoraggio

L'Osservatorio dei lavori pubblici, istituito presso l'Autorità, ha proseguito nel 2001 l'attività di monitoraggio del settore iniziata nel 2000. In quest'ultimo anno è stato approntato il sistema di raccolta, analisi ed elaborazione dei dati riguardanti le diverse fasi del processo di produzione dei lavori pubblici al fine di sviluppare una conoscenza approfondita dei meccanismi di funzionamento del settore, evidenziarne fenomeni ricorrenti e rintracciarne eventuali patologie.

Nella *Relazione* 2000 si lamentavano i limiti della capacità di monitoraggio dell'Osservatorio, in relazione alla troppo recente messa a regime dei flussi informativi tra stazioni appaltanti ed Autorità, al connesso limitato orizzonte temporale cui le analisi potevano riferirsi nonché all'esigenza di implementare adeguate procedure di controllo, trattamento, validazione dei dati. Quest'anno alcuni di tali limiti, anche se in via di superamento, ancora permangono mentre altri sono stati considerevolmente ridotti. Per ovviare a questi problemi, per il 2002 è stato avviato un nuovo sistema di raccolta<sup>1</sup> che dovrebbe consentire il progressivo miglioramento qualitativo della base informativa. Nel contempo, l'orizzonte temporale della rilevazione si è ampliato e, pertanto, con questa *Relazione* è stato possibile cominciare a formulare le prime valutazioni sulla fase di esecuzione dei lavori.

È anche necessario sottolineare che la rilevazione dei dati e la loro successiva elaborazione mal si conciliano con il periodo in cui la *Relazione* deve essere presentata<sup>2</sup>. Si è deciso così di ricorrere anche all'estrazione di un campione statistico che, oltre a costituire un utile strumento di controllo della qualità dei dati pervenuti all'Osservatorio e del livello di adempimen-

**Proposta  
di tempistica  
per l'esposizione  
dei dati**

<sup>1</sup>Si vedano in proposito i comunicati dell'Autorità pubblicati in GURI, rispettivamente n. 14 del 17 gennaio 2002 e n. 55 del 4 marzo 2002.

<sup>2</sup> Per un'analisi delle problematiche connesse alla tempistica di presentazione dei dati e della metodologia proposta dall'Osservatorio si veda il *Quaderno n. 2*, di recente pubblicato dall'Autorità.

to delle stazioni appaltanti agli obblighi di comunicazione previsti dalla legge, rappresenta uno strumento valido per superare la lamentata difficoltà di conciliazione tra i tempi di raccolta e di elaborazione dei dati e la presentazione della *Relazione*.

<b>Caratteristiche del campione</b>			
<i>Ai fini dell'estrazione del campione, l'universo di riferimento è costituito dagli interventi di importo compreso tra € 150.000 e 5,3 milioni di euro. Il campione estratto è pertanto costituito da 1.020 interventi già presenti nella banca dati dell'Osservatorio (si tratta di quegli interventi già analizzati nella Relazione per l'anno 2000 ma per i quali mancavano i dati relativi alle fasi successive di esecuzione) ai quali si sono aggiunti i dati relativi a 203 interventi appartenenti alla categoria "grandi lavori" — di importo superiore a 5,3 milioni — tutti integralmente censiti. La stratificazione del campione è stata effettuata attraverso le variabili "categoria d'opera" e "localizzazione geografica". In particolare, sono state esaminate 16 categorie d'opera e 3 aree geografiche che hanno prodotto 48 strati. Nel prospetto che segue sono indicate le analisi effettuate e i rispettivi insiemi di riferimento.</i>			
	Anno 2000 (Campione 2000)		Anni 2000 e 2001
	Lavori di importo compreso tra € 150.000 e 5,3 milioni di euro	Lavori di importo superiore a 5,3 milioni di euro	Lavori di importo superiore a € 150.000
Numero di interventi considerati	1.020	203 (tutti)	- 11.266 interventi censiti attraverso la scheda A riferiti all'anno 2001 - 429 interventi per l'analisi dei costi - 1840 interventi per l'analisi dei tempi
Universo di riferimento per il campione	Interventi presenti nella banca dati dell'Osservatorio (11.905 record)	Interventi presenti nella banca dati dell'Osservatorio (203 record)	
Contenuto informativo delle elaborazioni	- Analisi del fenomeno delle sospensioni dei lavori - Analisi del fenomeno delle varianti		- Caratteristiche strutturali degli interventi - Livelli di adempimento delle stazioni appaltanti nelle attività di invio delle schede all'Osservatorio e adempimento obblighi di pubblicità - Analisi dei ribassi - Tempi tra le diverse fasi dei lavori - Scostamento dei costi - Contenzioso in fase di gara - Confronto con i dati del 2000

Nel corso del 2001 la raccolta dei dati sui lavori pubblici ha avuto ad oggetto sia le informazioni sui nuovi lavori appaltati nel 2001 sia quelle relative ai lavori del 2000 che nel corso dell'anno sono entrati in fasi successive a quella dell'aggiudicazione.

I dati strutturali presentati in questo capitolo si riferiscono pertanto ad elaborazioni effettuate sulla banca dati disponibile presso l'Osservatorio

e, relativamente ai fenomeni delle sospensioni e delle varianti, ai risultati di un'indagine campionaria sugli interventi appaltati nell'anno 2000.

Relativamente alle procedure seguite, l'utilizzazione delle informazioni archiviate ha richiesto la preliminare individuazione delle tematiche ovvero dei fenomeni prioritari da indagare e la definizione di specifiche metodologie di analisi e di elaborazione con questi congruenti.

**Tematiche  
oggetto  
di analisi**

I fenomeni prioritari da indagare sono stati determinati dal Consiglio dell'Autorità, in quanto ritenuti argomenti essenziali di approfondimento in coerenza con gli obiettivi indicati dalla legge n. 109/94 e sulla scorta delle pregresse esperienze sulle patologie del settore dei lavori pubblici, maturate anche per il tramite dell'indagine campionaria effettuata nel 1999 a consuntivo del quadriennio 1995-1998.

Gli argomenti individuati possono essere distinti in due principali raggruppamenti, differenti per livello e complessità delle elaborazioni necessarie per la loro rappresentazione. La distinzione può anche essere descritta riferendosi ad elaborazioni di base e ad elaborazioni di secondo ordine o derivate dalle prime.

Il primo raggruppamento comprende le analisi finalizzate alla conoscenza di:

- livello di adempimento alle disposizioni dell'articolo 4, comma 17, della legge n. 109/94<sup>3</sup>;
- livello di adempimento alle disposizioni dell'articolo 24, comma 2, della legge n. 109/94;
- inadeguatezza della pubblicità degli atti;
- irregolarità nelle procedure d'affidamento;
- procedure di scelta del contraente e frequenza del ricorso a procedure non concorsuali;
- contenzioso in fase di gara;

---

<sup>3</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; 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.

- variabilità dei ribassi d'asta;
- frequenza delle offerte anomale;
- tempestività nella consegna dei lavori;
- contenzioso in fase di esecuzione dei lavori;
- livello di adempimento alla normativa sulla sicurezza;
- frequenza del ricorso alla sospensione dei lavori;
- frequenza del ricorso a varianti in corso d'opera;
- mancato o tardivo adempimento degli obblighi verso appaltatori e concessionari.

Nel secondo raggruppamento sono compresi fenomeni più complessi, per l'analisi dei quali è necessario utilizzare i dati derivati dalle elaborazioni di base, quali:

- rispetto dei tempi d'esecuzione e i ritardi;
- rispetto dei costi d'esecuzione e scostamento dai quadri tecnici economici;
- frequenza dei casi di pregiudizio per il pubblico erario;
- scostamento dai costi standardizzati.

#### Metodologia di analisi

L'avvio delle operazioni di elaborazione ha richiesto la preliminare individuazione di criteri e metodologie di lavoro. Lo schema di procedura per l'elaborazione delle informazioni della banca dati sugli appalti utilizzato 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 ipotesi di correlazione del fenomeno con eventi o ulteriori elementi informativi.

La fase di analisi normativa dei fenomeni, finalizzata al loro inquadramento e alla definizione, è stata integrata con le principali interpretazioni dottrinali e con gli atti di regolazione e le determinazioni dell'Autorità.

Tutto ciò ha consentito di definire le diverse fattispecie di ciascun fenomeno e, di conseguenza, di individuare puntualmente i soggetti coinvolti e di venire a conoscenza degli eventi e delle fasi (o sotto-fasi) del processo di produzione in cui il fenomeno si va a collocare.

In relazione agli esiti dello studio ed alle peculiarità emerse sono state quindi determinate specifiche misure caratteristiche (frequenza, durata, incidenza ecc.) che, in relazione a ciascuna fattispecie presa in esame, meglio evidenziano il fenomeno.

Le caratteristiche strutturali di ciascun argomento trattato, le relative modalità distributive e le affinità o difformità di comportamento tra i differenti soggetti (che hanno relazione con il fenomeno) sono state analizzate attraverso alcune caratteristiche rilevanti dell'universo, definite "dimensioni di analisi". Quelle utilizzate più di frequente sono:

- *ambito geografico-territoriale*, per rappresentare la variazione del fenomeno sotto il profilo di una distribuzione regionale ovvero di altri livelli di scomposizione del territorio;
- *classi di importo dei lavori*, per mettere il fenomeno in relazione al crescere o al decrescere della dimensione economica dell'appalto;
- *categoria e tipologia di opere*, per determinare l'incidenza del fenomeno in relazione alla destinazione d'uso dell'opera ed alla sua tipologia;
- *tipologia di stazioni appaltanti*, per verificare la variabilità del fenomeno in funzione del tipo di soggetto responsabile degli appalti.

L'esperienza maturata progressivamente nel settore e gli approfondimenti conoscitivi hanno reso opportuno, di volta in volta, l'impiego di ulteriori dimensioni di osservazione, tra le quali, ad esempio, la classe di densità demografica, la data di aggiudicazione dell'appalto e così via.

In sede di prima utilizzazione, ogni procedura è stata *testata* su un insieme di informazioni quantitativamente significativo ed ha assunto valenza sperimentale. Il *test* è stato finalizzato a conferire attendibilità ai risultati delle analisi e a consentire successivi aggiustamenti ed affinamenti.

L'attività così sintetizzata è valsa anche a verificare la rispondenza delle modalità e della struttura della rilevazione ai compiti che l'Osservatorio deve svolgere. È questa la prima ricaduta operativa della metodo-

logia adottata. Per quanto riguarda la modulistica utilizzata, ad esempio, sono state rilevate carenze e ridondanze nelle informazioni richieste alle stazioni appaltanti, che hanno indotto ad una revisione delle schede di rilevazione.

Una sezione della banca dati dell'Osservatorio contiene tutte le informazioni che si riferiscono ai lavori di importo uguale o superiore a € 150.000 appaltati ed eseguiti nel corso dell'anno. I dati su questi lavori, pervenuti attraverso l'invio delle schede A, da B1 a B6, da C1 a C3 sono oggetto di analisi nella presente *Relazione*. Quanto ai lavori di importo inferiore a € 150.000 che, al fine di semplificare gli adempimenti delle stazioni appaltanti e in ragione della loro numerosità, vengono rilevati con prospetti riassuntivi annuali, non è possibile riferire in questa sede<sup>4</sup>, a causa della mancanza di coincidenza temporale.

Le informazioni elaborate in questa prima parte del presente capitolo sono quelle relative agli interventi appaltati nel corso del 2001 e pervenute all'Osservatorio attraverso l'invio delle schede A, che contengono i principali dati di identificazione del lavoro: le notizie anagrafiche (stazione appaltante, oggetto dell'appalto, responsabile del procedimento, procedura di gara, ecc.), i dati economico-finanziari dell'appalto, le informazioni di dettaglio su procedure di selezione e di aggiudicazione. Delle schede A pervenute<sup>5</sup>, 11.266 sono risultate, dopo aver applicato le opportune procedure di codifica e di correzione, elaborabili secondo le cinque principali dimensioni di osservazione. Tali informazioni sono state utilizzate per studiare le caratteristiche strutturali degli interventi di lavori pubblici<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> L'analisi dei lavori inferiori a € 150.000 aggiudicati nel 2000 è stata sviluppata nel *Quaderno n. 2*, di recente pubblicato dall'Autorità.

<sup>5</sup> Va segnalato che non risultano pervenute in tempo utile dalle sezioni regionali le informazioni sui lavori appaltati in Friuli Venezia Giulia nel corso del 2001. Nel 2000 tali interventi presentavano comunque uno scarso peso rispetto al totale nazionale (1,7% nel numero e 1,0% in valore).

<sup>6</sup> Si sottolinea che il processo di adeguamento all'euro ha comportato problemi nella trasmissione delle informazioni all'Osservatorio. La lentezza con la quale molte stazioni appaltanti si stanno abituando al nuovo sistema ha richiesto infatti una particolare attenzione nel trattamento dei campi contenenti importi, rendendo necessario, in alcuni casi, un riscontro delle informazioni presso gli stessi soggetti interessati.

Al fine di avere un quadro sulla durata delle diverse fasi che contraddistinguono l'esecuzione dei lavori, accanto alle informazioni delle schede A, sono state elaborate anche quelle contenute nelle schede da B1 a B6, relative ad interventi dell'anno 2000. La tempistica è stata analizzata dal momento della redazione del verbale di aggiudicazione alla data del certificato di ultimazione dei lavori indicata nella scheda B4. Si tratta, in questo caso, di 1.840 interventi per i quali è stato possibile monitorare i tempi dal momento del verbale di aggiudicazione a quello del certificato di ultimazione dei lavori. Da questa analisi è possibile anche confrontare eventuali scostamenti tra la data del certificato di ultimazione dei lavori e quella contrattualmente prevista per la loro fine.

Al fine di fornire un quadro sul numero di schede pervenute all'Osservatorio negli anni 2000 e 2001, la *tabella 3.1* mostra la numerosità delle schede suddivise per regione. Dalla lettura della tabella si può rilevare anche che le informazioni da elaborare sono molto numerose.

*Tabella 3.1 – Schede pervenute all'Osservatorio negli anni 2000 e 2001  
suddivise per regioni*

Regione	A	B1	B2	B3	B4	B5	B6	C1	C2	C3	Totali
Piemonte	2.304	1.364	2.514	278	448	171	212	2.501	2.946	7.775	20.513
Valle d'Aosta	420	338	594	74	85	24	56	297	467	1.269	3.624
Lombardia	4.993	3.427	6.271	579	705	213	330	3.808	4.366	18.991	43.683
Trentino	828	482	940	171	182	107	121	378	744	998	4.951
Friuli	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Veneto	2.355	1.607	2.643	264	329	115	165	2.054	2.764	7.708	20.004
Liguria	1.229	811	1.203	147	201	85	116	1.178	1.303	3.320	9.593
Emilia	2.678	1.977	2.870	269	202	140	194	826	3.302	5.108	17.566
Toscana	1.516	984	1.348	176	217	34	65	1.392	1.752	4.762	12.246
Umbria	639	489	542	79	187	13	38	637	799	3.730	7.153
Marche	1.183	965	1.595	284	311	119	155	1.287	2.122	8.564	16.585
Lazio	1.724	819	798	84	124	27	42	1.147	1.235	4.084	10.084
Abruzzo	632	377	517	56	70	14	39	481	554	2.118	4.858
Molise	219	159	219	32	61	10	31	220	298	1.291	2.540
Campania	1.737	1.099	1.646	131	141	41	56	1.091	1.209	5.651	12.802
Puglia	1.159	769	1.266	85	108	45	62	842	888	3.360	8.584
Basilicata	434	298	379	6	3	1	1	110	114	336	1.682
Calabria	840	554	806	104	143	30	34	772	754	2.289	6.326
Sicilia	931	485	608	64	79	12	28	803	903	1.910	5.823
Sardegna	1.015	630	1.242	77	88	28	37	784	841	3.223	7.965
Sezione centrale	575	324	574	14	42	25	28	435	483	1.602	4.102
<i>Italia</i>	<i>27.411</i>	<i>17.958</i>	<i>28.575</i>	<i>2.974</i>	<i>3.726</i>	<i>1.254</i>	<i>1.810</i>	<i>21.043</i>	<i>27.844</i>	<i>81089</i>	<i>220.684</i>

L'analisi che si propone in questa prima parte del capitolo presenta elementi di continuità con quella dello scorso anno. Così come nella *Relazione 2000* si esaminavano i caratteri strutturali dei lavori appaltati nel 2000, il presente rapporto svolge la medesima analisi sugli interventi del 2001.

Sulla base dei dati disponibili, diviene però possibile quest'anno fornire ulteriori elaborazioni, come quelle riguardanti il confronto temporale tra la banca dati degli interventi del 2000 e quella del 2001.

Nella *tabella 3.2* è riportata la distribuzione degli interventi di lavori pubblici classificati secondo la classe di importo. Per il 2001 sono presenti in banca dati 11.266 lavori, di cui 152 al di sopra della soglia comunitaria dei 5,3 milioni di euro.

Caratteristiche  
strutturali  
degli interventi

*Tabella 3.2 - Distribuzione degli interventi per classe di importo  
(migliaia di euro)*

Classe di importo	Numero	Importo	% Numero	% Importo	Importo medio
>= € 150.000 < € 500.000	7.967	2.112.190	70,7	24,5	265
>= € 500.000 < € 1.000.000	1.861	1.292.703	16,5	15,0	695
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	1.286	2.612.042	11,4	30,3	2.031
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	108	936.826	1,0	10,9	8.674
>= € 15.000.000	44	1.662.805	0,4	19,3	37.791
<i>Tutte le classi</i>	<i>11.266</i>	<i>8.616.566</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>765</i>

L'importo medio di ciascuna opera è risultato pari a € 765.000. Anche quest'anno, come per il 2000, sempre sulla base delle informazioni disponibili, il numero degli interventi appaltati rispetto al totale tende a diminuire con l'aumentare della classe di importo degli interventi stessi. Si segnala la netta prevalenza dei lavori di importo inferiore a € 500.000, che da soli rappresentano il 70,7% del totale (meno del 25% in termini di importo).

Nel 2001 gli interventi suddivisi per categoria di opera<sup>7</sup> (*tabella 3.3*) sono: *strade* (30,6%), *edilizia sociale e scolastica* (14,4%), *opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo e risorse idriche* (11,5%). Tali categorie sono anche quelle di maggior rilievo dal punto di vista delle risorse economiche coinvolte rispetto al totale della spesa per opere pubbliche.

<sup>7</sup> È necessario precisare che l'attribuzione dei codici relativi alla categoria di opera è avvenuta, per gli interventi aggiudicati nel 2001, utilizzando l'apposito campo predisposto nella scheda A. Le regole per la compilazione di detto campo sono state specificate nel *Manuale operativo per le stazioni appaltanti* che l'Autorità ha pubblicato come supplemento al Bollettino 2/2000. Per la codifica degli appalti aggiudicati nel 2000, come risulta nella Relazione al Parlamento 2000, fu invece effettuata da parte dell'Osservatorio l'analisi sul testo dell'oggetto dell'opera in quanto l'utilizzo del codice non era ancora consolidato. Ciò può giustificare l'entità di alcune variazioni che emergono dal confronto tra i dati 2000 e 2001.

Tabella 3.3 - Distribuzione degli interventi, per categoria di opere  
(migliaia di euro)

Categoria di opera	Numero	Importo	% numero	% importo	Importo medio
Strade	3.451	2.434.868	30,6	28,3	706
Ferrovie	180	278.640	1,6	3,2	1.548
Altre infrastrutture di trasporto	176	536.266	1,6	6,2	3.047
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.293	792.352	11,5	9,2	613
Opere di urbanizzazione ed altro	883	454.798	7,8	5,3	515
Infrastrutture del settore energetico	102	92.953	0,9	1,1	911
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	32	21.685	0,3	0,3	678
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	59	65.702	0,5	0,8	1.114
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	143	156.858	1,3	1,8	1.097
Edilizia sociale e scolastica	1.624	1.008.049	14,4	11,7	621
Edilizia abitativa	535	398.542	4,7	4,6	745
Beni culturali	409	244.630	3,6	2,8	598
Sport, spettacolo, turismo	416	260.636	3,7	3,0	627
Edilizia sanitaria	629	727.481	5,6	8,4	1.157
Altra edilizia pubblica	1.036	958.519	9,2	11,1	925
Altre infrastrutture pubbliche	298	184.586	2,6	2,1	619
Tutte le categorie di opera	11.266	8.616.566	100	100	765

I comuni risultano, anche nel 2001, la tipologia di stazione appaltante maggiormente attiva nel processo di realizzazione di lavori pubblici, sia in termini di numero che di valore complessivo degli interventi appaltati. Le amministrazioni comunali hanno infatti appaltato circa la metà degli interventi del 2001, seguiti dalle province (11,2%) e dall'Anas (8,0%). Se si esclude la categoria residuale degli *altri soggetti non altrove classificati*, le stazioni appaltanti che nel 2001 hanno affidato lavori di importo mediamente più elevato sono state le ferrovie (€ 1.758.000), gli enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico (€ 1.316.000) e i concessionari ed imprese di gestione delle reti ed infrastrutture (€ 1.305.000). Per province, regioni e comunità mon-

tane si sono invece registrati gli importi medi per intervento più modesti, comunque al di sotto del valore medio nazionale (tabella 3.4).

Tabella 3.4 - Distribuzione degli interventi per tipologia di stazione appaltante

Tipologie di stazioni appaltanti	Numero	Importo	% numero	% importo	Importo medio
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	656	654.925	5,8	7,6	998
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	551	724.884	4,9	8,4	1.316
Istituti autonomi case popolari	417	288.180	3,7	3,3	691
Regioni e comunità montane	384	228.271	3,4	2,6	594
Province	1.258	720.452	11,2	8,4	573
Comuni	5.455	2.923.172	48,4	33,9	536
Aziende del servizio sanitario nazionale	376	447.200	3,3	-5,2	1.189
ANAS	903	999.727	8,0	11,6	1.107
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici, settori esclusi	325	424.182	2,9	4,9	1.305
Aziende speciali	140	84.615	1,2	1,0	604
Ferrovie	163	286.558	1,4	3,3	1.758
Soggetti privati	415	399.817	3,7	4,6	963
Altri soggetti non altrove classificati	223	434.583	2,0	5,0	1.949
<i>Tutte le stazioni appaltanti</i>	11.266	8.616.566	100	100	765

La tabella 3.5 riporta i dati riguardanti il ricorso alle diverse procedure di affidamento dei lavori pubblici.

Tabella 3.5 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente  
(migliaia di euro)

Procedure di scelta del contraente	Numero	Importo	% numero	% importo	Importo medio
Pubblico incanto	7.476	5.097.575	66,4	59,2	682
Licitazione privata	1.617	2.249.264	14,4	26,1	1.391
Licitazione privata semplificata	532	643.514	4,7	7,5	1.210
Appalto concorso	28	56.090	0,2	0,7	2.003
Trattativa privata	1.400	463.019	12,4	5,4	331
Non comunicato	213	107.103	1,9	1,2	503
<i>Tutte le procedure</i>	11.266	8.616.566	100	100	765

Come è noto, il legislatore ha inteso favorire, attraverso la legge quadro e il regolamento di attuazione, il ricorso alle procedure concorsuali

(pubblico incanto, licitazione privata<sup>8</sup>, appalto concorso) ponendo invece taluni limiti alla possibilità di affidare lavori attraverso meccanismi di gara informale (trattativa privata<sup>9</sup>) che, lasciando più ampi margini di discrezionalità alle decisioni della stazione appaltante, potrebbero non garantire qualità, trasparenza, efficienza, efficacia del sistema dei lavori pubblici ed adeguato livello di concorrenzialità tra i soggetti coinvolti, che invece la riformata disciplina del settore intende promuovere anche in ambito comunitario.

Come emerge dai dati disponibili per il 2001, il *pubblico incanto* è risultata la procedura prevalente in base alla quale sono stati appaltati lavori (66,4% del totale degli interventi), seguita dalla *licitazione privata* (14,4%). Diversamente da quanto previsto dalla normativa vigente, anche per il 2001 la *trattativa privata* si conferma come criterio di scelta del contraente affatto residuale: il 12,4% degli interventi (5,4% dal punto di vista economico) sono infatti stati appaltati facendo ricorso a tale meccanismo. Va comunque sottolineato come oltre il 90% delle risorse economiche destinate alle opere pubbliche sia stato comunque assegnato attraverso procedure d'appalto concorsuali.

Incrociando le informazioni disponibili sul numero e il valore degli interventi classificate per procedura di scelta del contraente con le restanti dimensioni di analisi, emerge che il pubblico incanto rappresenta la formula alla quale si fa maggiormente ricorso per gli interventi di tutte le classi d'importo eccettuati quelli dell'ultima classe (pari o superiore a 15 milioni di euro), che vengono invece appaltati nel 45,5% dei casi mediante licitazione privata. Sempre nel caso dei grandi lavori, è risultato particolarmente frequente il ricorso alla licitazione privata semplificata (20,5% degli inter-

---

<sup>8</sup> Per i lavori di importo inferiore a € 750.000 gli appalti di lavori possono anche essere affidati mediante *licitazione privata semplificata* attraverso un elenco di soggetti compilato annualmente dalle stazioni appaltanti di cui all'art. 2, co. 2, lett. a), b) l. n. 109/94. La costruzione dell'elenco avviene per sorteggio pubblico sulla base delle domande pervenute entro i termini prefissati (art.23 l. n. 109/94; art. 77 regolamento di attuazione).

<sup>9</sup> I casi in cui è ammessa la possibilità di affidare un lavoro mediante *trattativa privata* sono puntualmente previsti dalla legge quadro (art. 24). Tali affidamenti vanno comunque motivati dal responsabile del procedimento e da questi trasmessi all'Osservatorio.

venti e 26,6% degli importi). Dall'esame dei dati sembrerebbe che l'utilizzo di forme di trattativa privata tenda a ridimensionarsi, sia nelle quantità che nei valori, al crescere della classe di importo dell'intervento.

Per tutte le stazioni appaltanti risulta prevalente il ricorso al pubblico incanto (la sola eccezione è rappresentata dalle ferrovie, che hanno appaltato circa il 70% degli interventi mediante licitazione privata). Il ricorso alla trattativa privata è stato superiore alla media generale (12,4% degli interventi) per i lavori appaltati da regioni e comunità montane (38,0%), Anas (29,6%), amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo (28,4%), concessionari ed imprese di gestione di reti e infrastrutture (14,1%) ed enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico (13,4%).

Il pubblico incanto rappresenta, infine, la procedura di selezione del contraente cui è associata la maggiore frequenza per tutte le categorie di opere tranne le ferrovie (72,8% degli interventi e 83,1% degli importi a licitazione privata) e in tutte le regioni eccettuato il Trentino (44,5% degli interventi affidati attraverso licitazione privata).

Nella *tabella 3.6* viene presentata la distribuzione per regioni degli interventi. Le regioni nelle quali è stato avviato il maggior numero di inter-

*Tabella 3.6 - Distribuzione degli interventi per regione  
(migliaia di euro)*

Regioni	Numero	Importo	% numero	% importo	Importo medio
Piemonte	1.025	1.063.072	9,1	12,3	1.037
Valle d'Aosta	182	146.483	1,6	1,7	805
Lombardia	2.223	1.606.884	19,7	18,6	723
Trentino A. Adige	366	318.939	3,2	3,7	871
Veneto	844	581.849	7,5	6,8	689
Friuli V. Giulia	0	0	0,0	0,0	0
Liguria	519	366.157	4,6	4,2	706
Emilia Romagna	1.105	772.416	9,8	9,0	699
Toscana	508	569.217	4,5	6,6	1.121
Umbria	310	218.454	2,8	2,5	705
Marche	601	323.779	5,3	3,8	539
Lazio	689	482.205	6,1	5,6	700
Abruzzo	303	209.259	2,7	2,4	691
Molise	101	71.305	0,9	0,8	706
Campania	787	539.358	7,0	6,3	685
Puglia	532	382.059	4,7	4,4	718
Basilicata	170	82.824	1,5	1,0	487
Calabria	342	216.469	3,0	2,5	633
Sicilia	160	172.403	1,4	2,0	1.078
Sardegna	499	493.432	4,4	5,7	989
<i>Italia</i>	11.266	8.616.566	100	100	765

venti sono la Lombardia (19,7%), l'Emilia Romagna (9,8%) e il Piemonte (9,1%). In termini territoriali, oltre la metà degli interventi registrati in banca dati (55%) si concentra nel Nord, il 19% nelle regioni del Centro, il restante 26% nel Sud e nelle Isole. Gli importi medi più significativi riguardano le regioni della Toscana (€ 1.121.000), della Sicilia (€ 1.078.000) e del Piemonte (€ 1.037.000). È inoltre interessante un confronto<sup>10</sup> tra i dati del 2000 e quelli del 2001<sup>11</sup>.

Per l'analisi degli aspetti specifici della fase di aggiudicazione occorre porre l'attenzione al fenomeno dei ribassi d'asta e alle modalità di variazione dello stesso.

Ribassi d'asta

Il ribasso d'asta, in generale, si traduce in un risparmio di risorse finanziarie per il bilancio della stazione appaltante. Quando è troppo elevato, però, esso può costituire un elemento di forte disturbo per il corretto funzionamento del processo di realizzazione delle opere pubbliche. Un prezzo d'offerta eccessivamente basso, infatti, può non garantire una corretta e tempestiva esecuzione dei lavori e costituisce un elemento di distorsione del mercato e della concorrenza. La legge quadro<sup>12</sup> affronta il problema, disciplinando con un'apposita procedura la verifica e l'esclusione delle offerte anomale, con modalità diverse a seconda che l'importo dei lavori sia superiore od inferiore alla "soglia comunitaria".

L'analisi di questo fenomeno è stata svolta su un sottoinsieme dell'universo dei dati relativi all'anno 2001, in quanto l'indagine riguarda solo gli interventi appaltati con procedure di scelta del contraente per le quali le aggiudicazioni sono effettuate con il criterio del prezzo più basso, inferiore a quello posto a base d'asta (pubblico incanto e licitazione privata). Per tali interventi, i dati in possesso dell'Osservatorio hanno consentito di elaborare i valori del ribasso di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo e del minimo ribasso offerti, espressi in percentuale dell'importo posto a base di gara. La variabilità dei valori è stata riferita alle diverse di-

<sup>10</sup> Vedi *Appendice statistica* a questo capitolo.

<sup>11</sup> Anche in questo caso, naturalmente, valgono le considerazioni svolte a proposito dei bandi (vedi Capitolo 2).

<sup>12</sup> Art. 21, co. 1 *bis*, l. n. 109/94.

mensioni di osservazione: classe d'importo, area geografica, tipologia di stazione appaltante, categoria di opera, procedura di scelta del contraente. I risultati mostrano che il ribasso di aggiudicazione medio, riferito a tutti gli interventi, è stato pari al 16,2%, valore leggermente inferiore alla soglia di anomalia (16,5%) (tabella 3.7).

Tabella 3.7 – Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per classe d'importo

Classi di importo	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
>= € 150.000 < € 500.000	16,1	16,5	20,1	8,3
>= € 500.000 < € 1.000.000	16,0	16,4	20,3	7,3
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	15,8	16,2	20,7	6,9
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	24,6	21,0	27,1	8,9
>= € 15.000.000	27,8	25,0	32,4	9,7
Tutte le classi	16,2	16,5	20,4	7,9

Il ribasso di aggiudicazione varia sensibilmente in relazione alla classe d'importo. È interessante notare che le due classi d'importo superiori, che convenzionalmente definiscono i "grandi lavori", hanno registrato un ribasso medio di aggiudicazione sensibilmente superiore alla media. Ciò consente di affermare che mediamente i ribassi più alti sono riscontrabili tra i "grandi lavori". Questa peculiarità può essere spiegata considerando che per i lavori d'importo superiore a € 5.358.153 l'esclusione delle offerte anomale non è automatica, ma avviene a seguito della valutazione delle giustificazioni presentate dall'impresa. In altre parole: per i "grandi lavori" vi è un sistema di aggiudicazione che consente anche l'accettazione di ribassi "anomali" e quindi relativamente più elevati<sup>13</sup>. È bene notare però che, indipendentemente dagli effetti dell'applicazione delle due diverse modalità di esclusione, per i lavori "sopra soglia comunitaria" le offerte di ribasso sono mediamente più alte di quelle registrate per i lavori "sotto soglia"<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Coerentemente con quanto detto, per i "grandi lavori" il ribasso di aggiudicazione è stato mediamente superiore alla soglia di anomalia.

<sup>14</sup> In particolare, si può osservare che per i "grandi lavori" i valori medi delle offerte di massimo e di minimo ribasso sono più alti di quelli relativi ai lavori il cui importo è inferiore a € 5.358.153.

Ciò dimostra che il mercato dei "grandi lavori" ha, comunque, caratteristiche tali da determinare offerte di ribasso relativamente più alte.

Analizzando i ribassi d'asta in relazione alla *tipologia di stazione appaltante*, si osserva che, mentre per quasi tutte le stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione si attestano vicini al dato medio (16,2%), se ne discostano sensibilmente l'Anas (22,4%), le aziende speciali (11,4%), le ferrovie (11,1%) (tabella 3.8).

Tabella 3.8 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per tipologia di stazione appaltante

Tipologia di stazione appaltante	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	18,0	18,3	22,0	9,6
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	15,7	15,9	20,5	7,2
Istituti autonomi case popolari	16,8	17,2	20,0	10,3
Regioni e comunità montane	15,2	15,4	19,3	7,0
Province	18,2	18,5	22,2	8,9
Comuni	15,2	15,6	19,1	7,6
Aziende del servizio sanitario nazionale	16,1	16,4	20,4	7,7
Anas	22,4	22,7	27,7	10,0
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	14,8	15,0	21,0	5,2
Aziende speciali	11,4	11,9	15,5	4,7
Ferrovie	11,1	11,9	17,9	2,8
Soggetti privati	13,4	13,6	17,3	6,3
Altri soggetti non altrove classificati	14,0	14,4	18,9	5,8
<i>Tutte le stazioni appaltanti</i>	16,2	16,5	20,4	7,9

Nella classificazione dei ribassi per *procedura di scelta del contraente*, sono stati riscontrati valori medi dei ribassi di aggiudicazione sostanzialmente simili per il pubblico incanto (16,5%) e la licitazione privata semplificata (16,2%). Leggermente inferiore è il valore relativo alla licitazione privata (14,7%) (tabella 3.9).

Tabella 3.9 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente

Procedure di scelta del contraente	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Pubblico incanto	16,5	16,9	20,7	8,1
Licitazione privata	14,7	15,0	19,2	6,4
Licitazione privata semplificata	16,2	16,7	19,8	8,9
<i>Tutte le procedure</i>	16,2	16,5	20,4	7,9

È interessante notare una possibile correlazione diretta tra la misura del ribasso ed il numero delle offerte ammesse alla gara. Infatti, a parità delle altre condizioni, all'incremento del numero delle offerte ammesse corrisponde un aumento della misura del ribasso. Questo induce a pensare che il numero di offerenti possa influenzare il grado di concorrenza e di conseguenza il prezzo d'offerta (tabella 3.10).

Tabella 3.10 – Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse

Classi di offerte ammesse	Media ribasso di aggiudicazione (%)
> 0 <= 5	9,5
> 5 <= 20	13,7
> 20 <= 50	16,6
> 50 <= 100	22,6
> 100	22,6
Tutte le classi	16,2

In relazione alla distribuzione del fenomeno per categoria di opera, emerge dai risultati (tabella 3.11) che le diverse destinazioni d'uso delle opere hanno riscontrato un valore vicino al dato medio nazionale. Hanno fatto eccezione: le ferrovie (11,0%), le opere per sport, spettacolo, turismo (12,8%), le infrastrutture per l'agricoltura e la pesca (13,1%), che hanno re-

Tabella 3.11 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per categoria d'opera

Categoria di opera	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Strade	16,6	16,8	21,1	7,7
Ferrovie	11,0	12,0	18,4	3,0
Altre infrastrutture di trasporto	15,8	15,6	20,1	6,6
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	15,4	15,8	20,2	6,9
Opere di urbanizzazione ed altro	15,3	15,8	19,8	7,2
Infrastrutture del settore energetico	17,6	17,6	22,4	7,7
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	20,4	20,8	24,7	11,0
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	13,1	13,3	17,7	6,1
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	17,5	17,8	22,0	8,8
Edilizia sociale e scolastica	17,2	17,6	20,5	9,3
Edilizia abitativa	16,8	17,2	20,1	10,1
Beni culturali	14,7	15,2	18,3	7,6
Sport, spettacolo, turismo	12,8	13,5	16,7	6,1
Edilizia sanitaria	14,9	15,3	18,8	7,2
Altra edilizia pubblica	17,0	17,3	20,6	9,1
Altre infrastrutture pubbliche	17,5	17,9	21,7	7,7
Tutte le categorie d'opera	16,2	16,5	20,4	7,9