

I risultati dell'attività di monitoraggio

E' interessante fare anche un'analisi sul piano delle macro aree geografiche: emerge, così, che nel Mezzogiorno⁷ è localizzato il 25,8% di tutti gli interventi. In termini di importo la quota è poco diversa (26,9%).

Un approfondimento dell'analisi territoriale a livello provinciale è contenuta nel *CD-Rom* allegato alla presente *Relazione*. Tale distribuzione consente di apprezzare se e in quale misura, all'interno di una stessa regione, si siano verificate concentrazioni di interventi in specifici ambiti provinciali.

Relativamente all'incrocio tra classe di importo e procedura di scelta del contraente è possibile evidenziare che il pubblico incanto è la procedura più seguita per quasi tutte le classi di importo fatta eccezione per l'ultima (lavori di importo superiore a € 15 milioni) per la quale la procedura più seguita è la licitazione privata.

La *tabella 3.6* riporta i dati riguardanti il ricorso alle diverse procedure di affidamento dei lavori pubblici.

Tabella 3.6 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente (migliaia di euro)

<i>Procedura di scelta del contraente</i>	<i>Numero</i>	<i>Importo</i>	<i>% Numero</i>	<i>% Importo</i>	<i>Importo medio</i>
<i>Pubblico Incanto</i>	9.235	6.469.747	66,1	57,4	701
<i>Licitazione Privata</i>	1.396	3.130.588	10,0	27,8	2.243
<i>Licitazione Privata Semplificata</i>	798	353.944	5,7	3,1	444
<i>Appalto Concorso</i>	41	160.897	0,3	1,4	3.924
<i>Trattativa Privata</i>	2.053	797.850	14,7	7,1	389
<i>Non Comunicato</i>	449	356.266	3,2	3,2	793
<i>Tutte le procedure</i>	13.972	11.269.292	100,0	100,0	807

Come è noto, il legislatore ha inteso favorire il ricorso alle procedure concorsuali (pubblico incanto, licitazione privata⁸, appalto concorso) ponendo invece taluni limiti alla possibilità di affidare lavori attraverso me-

...per procedura
di scelta del
contraente

⁷ Tra le regioni del Mezzogiorno non è incluso l'Abruzzo.

⁸ 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, come modificato dalla l. n. 166/02. 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 generale di attuazione approvato con DPR n. 554/99).

Capitolo 3

canismi di gara informale (trattativa privata⁹) 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 2002, il pubblico incanto è risultata la procedura prevalente in base alla quale sono stati appaltati lavori (66,1% del totale degli interventi).

La trattativa privata si conferma come criterio di scelta del contraente affatto residuale: il 14,7% degli interventi (7,1% dal punto di vista economico) sono infatti stati appaltati facendo ricorso a tale meccanismo.

Va comunque sottolineato che quasi il 90% delle risorse economiche destinate alle opere pubbliche sia stato comunque assegnato attraverso procedure d'appalto concorsuali. Rispetto al 2001 si evidenzia una crescita della trattativa privata di circa due punti percentuali sia come importo che come numero.

Da notare altresì, come la licitazione privata semplificata subisca un incremento di circa un punto percentuale come numero mentre registri una flessione di più di quattro punti percentuali come importo degli interventi. Per le altre procedure di scelta non si registrano significative variazioni rispetto agli anni passati.

Ribassi
d'asta

Nella fase di gara la domanda della stazione appaltante e l'offerta delle imprese si incontrano con l'effetto di determinare l'impresa aggiudicataria, nonché il prezzo effettivo dello scambio e quindi l'entità dell'onere economico a carico dell'amministrazione appaltatrice. A questo proposito, è rilevante l'argomento dei ribassi d'asta, su cui sarà focalizzata l'analisi nelle prossime pagine.

Il ribasso d'asta, in generale, si traduce in un risparmio di risorse per

⁹ I casi in cui è ammessa la possibilità di affidare un lavoro mediante trattativa privata sono puntualmente previsti dalla legge. Tali affidamenti vanno comunque motivati dal responsabile del procedimento e da questi trasmessi all'Autorità. Vedi Capitolo 10.

I risultati dell'attività di monitoraggio

il bilancio della stazione appaltante. Quando è troppo elevato, però, può invece 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, costituendo un elemento di distorsione del mercato e della concorrenza. La legge quadro¹⁰ affronta il problema, disegnando una procedura di verifica e di esclusione delle offerte anomale con modalità diverse a seconda che l'importo dei lavori sia superiore od inferiore alla "soglia comunitaria".

L'analisi¹¹ dei ribassi è stata svolta su un sottoinsieme dell'universo dei dati relativi all'anno 2002, in quanto il fenomeno riguarda solo le procedure di scelta del contraente per le quali gli appalti sono aggiudicati 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, espressi in percentuale dell'importo posto a base di gara. Tali dati sono riportati nella *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 di importo

Classi di importo	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di Minimo ribasso (%)
$\geq 150.000 \text{ €} < 500.000 \text{ €}$	16,0	16,4	19,8	8,3
$\geq 500.000 \text{ €} < 1.000.000 \text{ €}$	15,2	15,5	19,5	6,8
$\geq 1.000.000 \text{ €} < 5.358.153 \text{ €}$	15,8	16,2	20,7	6,8
$\geq 5.358.153 \text{ €} < 15.000.000 \text{ €}$	25,6	23,1	28,7	9,1
$\geq 15.000.000 \text{ €}$	24,8	22,9	28,2	10,0
<i>Tutte le classi</i>	16,0	16,3	20,0	7,8

¹⁰ Art. 21, co. 1 bis, l. n. 109/94, come modificato dalla l. n. 166/02.

¹¹ La metodologia di analisi è basata fra l'altro sul confronto con i dati del 2000 e 2001. Ciò ha permesso di verificare se certi caratteri già emersi dall'analisi 2000-2001 fossero confermati dall'analisi 2002. È stato possibile, così, individuare alcuni fenomeni ricorrenti che sembrerebbero costituire aspetti strutturali dei ribassi.

Capitolo 3

La variabilità dei valori è stata riferita alle diverse dimensioni di osservazione: *classe di 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 16,0%, valore leggermente inferiore alla soglia di anomalia (16,3%). Il ribasso di aggiudicazione varia sensibilmente in relazione alla *classe di importo*: le due *classi di importo* superiori, che convenzionalmente definiscono i “grandi lavori”, hanno registrato un ribasso di aggiudicazione sensibilmente superiore alla media.

Questa peculiarità può essere spiegata in parte considerando che, per i lavori di importo superiore a € 5 milioni l’esclusione delle offerte anomale non è automatica, ma avviene a seguito della valutazione delle giustificazioni presentate dall’impresa¹². In altre parole, per i “grandi lavori” vige un sistema di aggiudicazione che consente anche ribassi “anomali” e quindi relativamente più elevati¹³.

È bene notare, però, che, indipendentemente dagli effetti dell’applicazione delle due diverse modalità d’esclusione, per i lavori “sopra soglia comunitaria” le offerte di ribasso sono mediamente più alte di quelle registrate per i lavori “sotto soglia”¹⁴. Ciò suggerisce che il mercato dei “grandi lavori” ha, comunque, caratteristiche tali da determinare offerte di ribasso relativamente più alte.

La relazione tra ribassi e *classi di importo*, a parte piccole variazioni, trova riscontro anche nei dati del 2000 e del 2001¹⁵.

Analizzando i ribassi d’asta in relazione alla *tipologia di stazione appaltante*, si osserva che, mentre per quasi tutte le tipologie di stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione si attestano vicini al dato medio (16,2%),

¹² L’art. 7, l. n. 166/2002 dispone, in modo innovativo, che la soglia di applicabilità della valutazione in contraddiritorio delle offerte anomale è pari al controvalore in euro di 5 milioni di DSP, cioè € 6.242.028.

¹³ Coerentemente con quanto detto, per i “grandi lavori” il ribasso di aggiudicazione è stato mediamente superiore alla soglia di anomalia.

¹⁴ 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.

¹⁵ Si vedano le *Relazioni* 2000 e 2001, rispettivamente alle pagine 54 e 42.

I risultati dell'attività di monitoraggio

se ne discostano sensibilmente l'Anas (23,9%), le aziende speciali (10,7%) e le ferrovie (9,3%) (*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

<i>Tipologia di stazione appaltante</i>	<i>Ribasso di aggiudicazione (%)</i>	<i>Soglia di anomalia (%)</i>	<i>Offerta di massimo ribasso (%)</i>	<i>Offerta di minimo ribasso (%)</i>
<i>Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo</i>	18,8	19,2	22,8	9,8
<i>Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico</i>	16,4	16,7	20,9	6,8
<i>Istituti autonomi case popolari</i>	17,2	17,7	20,5	9,9
<i>Regioni e comunità montane</i>	14,4	14,7	18,7	6,7
<i>Province</i>	16,7	17,0	20,9	8,3
<i>Comuni</i>	14,7	15,1	18,5	7,3
<i>Aziende del servizio sanitario nazionale</i>	15,3	15,6	19,0	7,3
<i>Anas</i>	23,9	24,1	27,9	12,2
<i>Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi</i>	16,3	16,4	22,5	6,3
<i>Aziende speciali</i>	10,7	11,0	14,1	4,5
<i>Ferrovie</i>	9,3	10,1	18,3	2,8
<i>Soggetti privati</i>	12,3	12,7	16,5	4,8
<i>Altri soggetti non altrove classificati</i>	13,1	13,4	16,8	6,3
<i>Tutte le stazioni appaltanti</i>	16,0	16,3	20,0	7,8

Questo scostamento, relativamente ampio, è evidenziato anche dai dati del 2000 e 2001¹⁶.

In relazione alla *procedura di selezione del contraente*, conformemente ai dati del 2000 e 2001¹⁷, non vi sono elementi per ritenere che vi sia una significativa correlazione tra la misura del ribasso e la *procedura di scelta del contraente* (*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

<i>Procedure di scelta del contraente</i>	<i>Ribasso aggiudicazione (%)</i>	<i>Soglia di anomalia</i>	<i>Offerta massimo ribasso (%)</i>	<i>Offerta minimo ribasso (%)</i>
<i>Pubblico Incanto</i>	16,1	16,4	20,1	7,9
<i>Licitazione Privata</i>	14,2	14,7	19,5	6,0
<i>Licitazione Privata Semplificata</i>	17,2	17,6	20,3	10,2
<i>Tutte le procedure</i>	16,0	16,3	20,0	7,8

È interessante notare, invece, che sembra esistere una correlazione di-

¹⁶ Vedi le *Relazioni* 2000 e 2001, rispettivamente alle pagine 86 e 43.

¹⁷ Vedi le *Relazioni* 2000 e 2001, rispettivamente alle pagine 55 e 43.

Capitolo 3

retta 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 ribasso¹⁸. Ciò induce a pensare che il numero di offerenti rappresentativo del grado di concorrenza, possa influenzare 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	Ribasso di aggiudicazione medio (%)
> 0 <= 5	10,1
> 5 <= 20	13,3
> 20 <= 50	16,8
> 50 <= 100	21,0
> 100	22,1
Tutte le classi	16,0

In relazione alla *categoria d'opera*, emerge dai dati che le diverse destinazioni d'uso delle opere hanno riscontrato un valore vicino al dato medio. Costituisce un'eccezione la categoria delle "ferrovie", il cui dato (9,4%) è sensibilmente inferiore a quello medio (*tabella 3.11*).

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

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

¹⁸ Questa correlazione emerge anche dai dati del 2001. Vedi la *Relazione 2001* alla pagina 44.

I risultati dell'attività di monitoraggio

I dati del 2002 confermano che l'*area geografica* (regione) è la dimensione di analisi che mostra la variabilità più ampia dei valori di ribasso di aggiudicazione. A fronte di un valore medio nazionale pari al 16%, sono stati registrati valori medi regionali molto diversi, che vanno da quello della Campania (27,8%) a quello del Trentino Alto Adige (8,9%) (*tabella 3.12*).

Tabella 3.12 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per regione

Regioni	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Piemonte	15,6	16,0	19,5	7,4
Valle D'Aosta	14,3	14,7	19,2	5,7
Lombardia	11,9	12,2	15,8	5,0
Trentino Alto Adige	8,9	9,7	13,8	2,5
Veneto	9,3	9,6	13,3	3,6
Friuli Venezia Giulia	11,0	11,5	16,4	3,5
Liguria	12,5	12,9	17,0	5,4
Emilia Romagna	10,0	10,3	13,9	3,8
Toscana	13,0	13,4	17,3	5,5
Umbria	14,0	14,3	17,7	6,2
Marche	15,3	15,6	19,3	7,2
Lazio	25,7	26,0	30,5	13,1
Abruzzo	20,0	20,3	24,3	9,9
Molise	24,9	25,2	29,4	12,7
Campania	27,8	28,2	32,4	16,8
Puglia	24,3	24,5	27,1	14,9
Basilicata	24,7	24,9	28,4	13,0
Calabria	22,6	23,2	26,4	12,0
Sicilia	10,6	10,9	15,0	4,8
Sardegna	15,6	15,9	18,8	8,0
Tutte le regioni	16,0	16,3	20,0	7,8

Focalizzando l'analisi sui ribassi di aggiudicazione esigui, dai dati del 2002 emergono elementi di novità circa la dimensione del fenomeno in Sicilia¹⁹, dove il 40% degli appalti ha registrato un ribasso minore dell'1%. Il fenomeno presenta dimensioni più contenute rispetto all'anno precedente e inoltre va precisato che, presumibilmente è destinato ad esaurirsi nel tempo, in conseguenza degli effetti della legge regionale della Sicilia n. 7/2002²⁰ contenente la nuova disciplina in materia di appalti di lavori pubblici che, fra l'altro, ha recepito il criterio di aggiudicazione previsto

¹⁹ Vedi la *Relazione 2001*, alla pagina 46.

²⁰ Legge siciliana 2 agosto 2002, n. 7, modificata dalla legge 19 maggio 2003, n. 7.

Capitolo 3

dall'articolo 21, comma 1 bis, della legge nazionale. Sulla base dei dati a disposizione è stato osservato, infatti, che nel periodo di applicazione del nuovo criterio di aggiudicazione, il ribasso medio è stato sensibilmente superiore a quello registrato nella prima parte del 2002. Inoltre, è risultata notevolmente inferiore anche la percentuale dei ribassi inferiori all'1% (23% rispetto al 49% della prima parte dell'anno). L'analisi dei dati del 2003 consentirà di verificare questo fenomeno.

I dati sui ribassi di aggiudicazione esigui sono presenti nella *tabella 3.13*.

*Tabella 3.13 - Numero di lavori
con ribasso di aggiudicazione minore dell'1%, per regione*

Regione	Numero di interventi per cui il ribasso di aggiudicazione è stato minore dell'1% (A)	Numero totale di interventi ²¹ (B)	A/B (%)
Piemonte	4	571	0,7
Valle D'Aosta	0	35	0,0
Lombardia	17	1490	1,1
Trentino Alto Adige	5	154	3,2
Veneto	14	684	2,0
Friuli Venezia Giulia	3	157	1,9
Liguria	7	310	2,3
Emilia Romagna	8	811	1,0
Toscana	3	275	1,1
Umbria	0	220	0,0
Marche	2	325	0,6
Lazio	1	602	0,2
Abruzzo	0	267	0,0
Molise	0	63	0,0
Campania	8	678	1,2
Puglia	5	508	1,0
Basilicata	0	70	0,0
Calabria	2	309	0,6
Sicilia	163	407	40,0
Sardegna	3	391	0,8
Italia	245	8327	2,9

Nonostante la notevole variabilità geografica dei ribassi, è arduo trarre conclusioni sulla effettiva economicità dei prezzi di aggiudicazione. Ogni comparazione, infatti, è resa difficile dalla notevole eterogeneità dei

²¹ Il numero totale di interventi è un sottoinsieme dell'universo 2002, poiché non per tutti gli interventi le informazioni rilevanti sono risultate elaborate.

I risultati dell'attività di monitoraggio

prezziari adottati a livello regionale²². E' bene, infine, precisare che le valutazioni sulla economicità degli interventi non possono essere svolte limitando l'attenzione all'aspetto dei ribassi ma considerando anche le fasi successive del ciclo di vita di un intervento e i risultati complessivi della esecuzione dei lavori.

Il fenomeno dei ribassi è stato analizzato anche in relazione all'aspetto delle offerte di aggiudicazione *anomale*, cioè i ribassi di aggiudicazione il cui valore è pari o superiore alla soglia di anomalia. Come prevede la legge, il fenomeno può riguardare principalmente gli interventi il cui importo è uguale o superiore alla "soglia comunitaria", ma anche gli appalti caratterizzati da un numero di offerte valide inferiore a 5. Dai risultati del monitoraggio emerge che nel 40% di tutti i casi possibili il ribasso di aggiudicazione è stato superiore o uguale al valore della soglia di anomalia (*tabella 3.14*). Inoltre, nella maggior parte dei casi (58%) con ribasso di aggiudicazione "anomalo", quest'ultimo ha coinciso con l'offerta di massimo ribasso.

Offerte anomale

Tabella 3.14 - Numero di interventi di importo superiore alla soglia comunitaria oppure con numero di offerte valide minore di 5, per tipologia di stazione appaltante

<i>Tipologia di stazione appaltante</i>	<i>Numero</i>	<i>Di cui, con ribasso superiore o uguale al valore della soglia di anomalia</i>	<i>Di cui, con ribasso di aggiudicazione uguale al valore del massimo ribasso</i>
<i>Amministrazioni dello stato anche ad ordinamento autonomo</i>	17	8	5
<i>ANAS</i>	42	10	4
<i>Aziende del servizio sanitario nazionale</i>	17	12	7
<i>Aziende speciali</i>	2	2	2
<i>Comuni</i>	66	16	11
<i>Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi</i>	17	11	7
<i>Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico</i>	14	8	5
<i>Ferrovie</i>	5	3	2
<i>Istituti autonomi case popolari</i>	6	3	2
<i>Province</i>	27	14	5
<i>Regioni e comunità montane</i>	5	0	0
<i>Soggetti privati</i>	11	5	2
<i>Altri soggetti non altrove classificati</i>	9	3	3
<i>Tutte le stazioni appaltanti</i>	238	95	55

²² Questo problema è stato oggetto di attenzione da parte dell'Autorità. E' stata infatti svolta una approfondita analisi sulla tematica dei prezziari, dei cui risultati si riferisce nel Capitolo 8.

Capitolo 3

Pubblicità Come nella precedente *Relazione*, i dati pervenuti all’Osservatorio ed inerenti alla pubblicità delle gare sono stati analizzati per evidenziare l’adeguatezza 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. A questo scopo, 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.

Relativamente agli inadempimenti, si è proceduto per ciascuna classe di importo a confrontare 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 comportato²³, così come sintetizzato nel prospetto seguente, predisposto sulla base delle prescrizioni dell’articolo 80 del regolamento generale di attuazione, approvato con DPR n. 554/99.

<i>Classe di importo</i>	<i>Normativa ex art. 80 DPR n. 554/99</i>
<i>Importi superiori alla soglia comunitaria</i>	
$> = € 6.242.028$	<p><i>Comunicazione di pre-informazione all’Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee</i></p> <p><i>Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (GUCE)</i></p> <p><i>Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)</i></p> <p><i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale</i></p> <p><i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione</i></p>
<i>Importi inferiori alla soglia comunitaria</i>	
$> = € 1.000.000 < € 6.242.028$	<p><i>Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)</i></p> <p><i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale</i></p> <p><i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione</i></p>
$> = € 500.000 < € 1.000.000$	<p><i>Pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (BUR) nella quale ha sede la stazione appaltante</i></p> <p><i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella provincia</i></p>
$< € 500.000$	<i>Pubblicazione effettuabile soltanto nell’Albo pretorio</i>

²³ Per la classe al di sopra di € 6,2 milioni, il numero degli avvisi è ripetuto, in quanto per gli interventi di quella classe la pubblicità è obbligatoria sia sulla GUCE sia sulla GURI.

I risultati dell'attività di monitoraggio

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

Nel complesso, il mancato adempimento riguarda 1.351 casi, pari al 12,5% del numero teorico di interventi con adempimenti pubblicitari, prevalentemente concentrati, come per gli anni precedenti, nella classe di importo compreso tra € 500.000 ed € 1.000.000, seguita da quella di importo compreso tra € 1 milione e € 6,2 milioni (*tabella 3.15*).

Tabella 3.15 - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe d'importo

Classe di importo	Avvisi/bandi		Livello inadempimento		
	Numero Teorico	Pubblicità effettiva		Numero	%
		Forme	Numero		
>= 150.000 € < 500.000 €	6.996	Albo Pretorio	6.573	-423	-6,0
>= 500.000 € < 1.000.000 €	1.945	BUR	1.419	-526	-27,0
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	1.580	GURI	1201	-379	-24,0
>= 6.242.028 €	151	GURI	142	-9	-6,0
	151	GUCE	137	-14	-9,3
<i>Totale</i>	10.823		9.472	-1.351	-12,5

Si conferma, inoltre, la tendenza sia per i piccoli che per i grandi interventi, di stazioni appaltanti che per uno stesso bando o avviso utilizzano più mezzi di pubblicità anche se non richiesti dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e GURI o BUR per piccoli interventi). Tale iperadempimento porta, necessariamente, ad un appesantimento della procedura sia in termini di tempi che di costi.

Parallelamente, è possibile rilevare il comportamento di alcune stazioni appaltanti che ricorrono a forme di pubblicità di livello 'superiore', ritenendo che in esse siano comprese anche quelle di ordine inferiore.

Capitolo 3

In effetti, un siffatto comportamento può avere effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto non consente alle imprese di acquisire informazioni adeguate nelle forme previste dalla normativa ²⁴ (*tabella 3.16*).

Tabella 3.16 – Forme di pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe d'importo

Classe di importo	Numero interventi	Albo pretorio	BUR	GURI	GUCE	Totali
$\geq 150.000 \text{ €} < 500.000 \text{ €}$	6.996	6.573	827	117	17	7.534
$\geq 500.000 \text{ €} < 1.000.000 \text{ €}$	1.945	1.628	1.419	183	17	3.247
$\geq 1.000.000 \text{ €} < 6.242.028 \text{ €}$	1.580	1.214	342	1.201	80	2.837
$\geq 6.242.028 \text{ €}$	151	52	17	142	137	348
<i>Tutte le classi</i>	10.672	9.467	2.605	1.643	251	13.966

Considerata la rilevanza del fenomeno, il Consiglio dell'Autorità ha disposto la contestazione degli inadempimenti più significativi riscontrati così da fornire alle stazioni appaltanti indicazioni e stimoli per una corretta applicazione della legge e rispettare la trasparenza dei mercati.

Contenzioso

Un altro fenomeno rilevante in fase di gara è il manifestarsi di contenzioso, con conseguenti effetti di disturbo del processo di realizzazione dell'opera²⁵. Il fenomeno è stato analizzato attraverso tutte le classiche dimensioni di analisi.

Come si evince dalla *tabella 3.17*, sono stati rilevati 205 ricorsi giurisdizionali, pari all' 1,60% del totale degli interventi²⁶.

Le regioni che presentano una maggiore percentuale di contenzioso in relazione al numero di interventi sono il Lazio (7,88%), la Valle d'Aosta (7,55%) e la Sicilia (5,87%). Per quanto concerne la ripartizione geografica, i contenziosi si distribuiscono come segue: il 24,39% del totale nel Nord, il 37,07% nel Centro, il 17,07% nel Sud ed il 21,46% nelle Isole.

²⁴ Il numero di interventi riportati in *tabella* si riferisce esclusivamente a quelli per i quali la procedura di scelta seguita è stata: pubblico incanto, licitazione privata, appalto concorso.

²⁵ Un approfondimento del contenzioso anche nelle fasi successive alla gara è svolto nel Capitolo 7.

²⁶ Questo dato è in aumento rispetto all'anno 2001 ma è presumibile che tale differenza sia anche dovuta alla maggiore precisione con cui le stazioni appaltanti hanno comunicato i dati all'Osservatorio.

I risultati dell'attività di monitoraggio

Tabella 3.17 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per regione

Regioni	Numero Interventi (a)	Contenzioso	
		numero (b)	Incidenza % (b/a)
Piemonte	913	4	0,44
Valle D'Aosta	53	4	7,55
Lombardia	2.431	16	0,66
Trentino Alto Adige	511	0	0,00
Veneto	952	4	0,42
Friuli Venezia Giulia	672	2	0,30
Liguria	475	12	2,53
Emilia Romagna	1.152	8	0,69
Toscana	419	2	0,48
Umbria	322	3	0,93
Marche	527	7	1,33
Lazio	812	64	7,88
Abruzzo	356	8	2,25
Molise	78	1	1,28
Campania	794	9	1,13
Puglia	599	10	1,67
Basilicata	102	3	2,94
Calabria	451	4	0,89
Sicilia	698	41	5,87
Sardegna	533	3	0,56
Italia	12.850	205	1,60

Guardando alla distribuzione dei casi di contenzioso per classe di importo, si evidenzia come la maggiore incidenza di contenzioso si riscontra nella classe compresa tra € 5,3 e 15 milioni (7,55 %).

Rispetto al precedente anno si nota anche un discreto aumento (1,76 %) dei casi di contenzioso nei lavori rientranti nella classe di importo compresa tra € 1 e 5,3 milioni (tabella 3.18).

Tabella 3.18 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per classe di importo

Classe di importo	Numero interventi (a)	Contenzioso	
		numero	incidenza %
>= 150.000 € < 500.000 €	8.934	103	1,15
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.158	32	1,48
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	1.598	58	3,63
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	106	8	7,55
>= 15.000.000 €	54	4	7,41
Tutte le classi	12.850	205	1,6

I dati sul contenzioso sono stati ulteriormente elaborati in funzione

Capitolo 3

delle motivazioni che lo hanno originato (*tabella 3.19*): illegittimità del bando di gara, illegittimità del provvedimento di esclusione, illegittimità del provvedimento di aggiudicazione, errata applicazione del criterio di valutazione dell'offerta. La lettura dei dati richiede cautela a causa dell'elevata percentuale (circa il 67%) dei casi in cui manca l'informazione. Tenendo presente ciò, risulta che la motivazione più frequente è l'*illegittimità del provvedimento di esclusione* che ricorre in circa il 19 % dei casi.

Tabella 3.19 – Motivazioni del contenzioso in fase di gara

Motivazioni	Numero	%
<i>Illegittimità del bando di gara</i>	7	3,41
<i>Illegittimità del provvedimento di esclusione</i>	38	18,54
<i>Illegittimità del provvedimento di aggiudicazione</i>	19	9,27
<i>Errata applicazione del criterio di valutazione dell'offerta</i>	4	1,95
<i>Non Specificato</i>	137	66,83
<i>Tutte le motivazioni</i>	205	100,00

In relazione alle *procedura di scelta del contraente*, il contenzioso è stato particolarmente frequente nell'appalto concorso (incidenza del 15,38%) (*tabella 3.20*), mentre è stato del tutto modesto nella trattativa privata (0,35 %). Come negli scorsi anni, l'appalto concorso è, quindi, la procedura di scelta che dà luogo più frequentemente al contenzioso.

Tabella 3.20 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per procedura di scelta del contraente

Procedura di scelta del contraente	Numero interenti (a)	Contenzioso	
		Numero	Incidenza %
<i>Pubblico Incanto</i>	8713	105	1,21
<i>Licitazione Privata</i>	1272	35	2,75
<i>Licitazione Privata Semplificata</i>	736	4	0,54
<i>Appalto Concorso</i>	39	6	15,38
<i>Trattativa Privata</i>	1726	6	0,35
<i>Non Communicato</i>	364	49	13,46
<i>Tutte le procedure</i>	12850	205	1,60

La ripartizione per tipologia di stazione appaltante (*tabella 3.21*) evidenzia una percentuale elevata di casi di contenzioso per le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo (incidenza del 3,41%), le regioni e comunità montane (2,60 %) e gli istituti per l'edilizia residenziale (2,46 %); per le altre si riscontra un valore che oscilla intorno a quello medio nazionale.

*I risultati dell'attività di monitoraggio**Tabella 3.21 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per tipologia di stazione appaltante*

Tipologia di stazione appaltante	Numero interventi (a)	Contenzioso	
		Numero (b)	Incidenza % (b/a)
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	734	25	3,41
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	564	10	1,77
Istituti autonomi case popolari	528	13	2,46
Regioni e comunità montane	385	10	2,60
Province	1761	28	1,59
Comuni	6324	101	1,60
Aziende del servizio sanitario nazionale	416	4	0,96
Anas	846	1	0,12
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	298	5	1,68
Aziende speciali	97	1	1,03
Soggetti privati	239	3	1,26
Altri soggetti non altrove classificati	367	4	1,09
Tutte le stazioni appaltanti	12.850	205	1,60

Il fenomeno del contenzioso analizzato per categoria d'opera (tabella 3.22) mostra una frequenza maggiore nelle seguenti classi: beni culturali (2,79%), infrastrutture per l'agricoltura e la pesca (2,50) ed opere di urbanizzazione ed altro (2,43).

Tabella 3.22 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per categoria di opera

Categoria di opera	Numero interventi (a)	Contenzioso	
		Numero (b)	Incidenza % (b/a)
Strade	4119	48	1,17
Ferrovie	289	0	0,00
Altre infrastrutture di trasporto	302	6	1,99
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1469	27	1,84
Opere di urbanizzazione ed altro	1070	26	2,43
Infrastrutture del settore energetico	90	2	2,22
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	18	0	0,00
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	80	2	2,50
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	169	3	1,78
Edilizia sociale e scolastica	1597	27	1,69
Edilizia abitativa	601	13	2,16
Beni culturali	573	16	2,79
Sport, spettacolo, turismo	506	10	1,98
Edilizia sanitaria	423	3	0,71
Altra edilizia pubblica	1354	21	1,55
Altre infrastrutture pubbliche	190	1	0,53
Tutte le categorie di opere	12543	205	1,63

Capitolo 3

In conclusione, il quadro che emerge relativamente alla fase della gara non presenta significative variazioni rispetto alla "fotografia" degli anni precedenti. Per quanto riguarda la fase dell'esecuzione dei lavori nella presente *Relazione* si concentra l'attenzione sui dati a consuntivo relativi agli scostamenti di costi e di tempi registrati per i lavori conclusi. La qualità dei dati non ha consentito un'analisi puntuale del fenomeno delle varianti e delle sospensioni²⁷ che, pertanto, sarà oggetto di apposito successivo approfondimento²⁸.

Analisi dei tempi ...

L'analisi dei tempi è stata condotta con riferimento all'intero processo produttivo delle opere pubbliche, dalla fase dell'affidamento dell'incarico di progettazione alla conclusione dei lavori.

La difficile leggibilità di alcune informazioni e il numero limitato degli interventi conclusi non consentono di trarre considerazioni con valenza generale, specialmente sulla fase successiva all'aggiudicazione, ma permette comunque di mettere in luce le più significative tendenze rilevate nonché l'esistenza di specifici fenomeni e di anomalie verso i quali indirizzare l'attività di accertamento e vigilanza dell'Autorità.

I tempi medi a cui si riferiscono le considerazioni che seguono hanno ancora il valore di indicatore di tendenza in quanto, oltre essere limitati al triennio 2000-2002 e, quindi, da verificare in un arco di tempo necessariamente più lungo in ragione della specificità dei lavori pubblici, hanno anche necessità di stabilizzazione in termini quantitativi e qualitativi²⁹.

Va comunque rilevata una sostanziale conferma della tendenza indicata nelle precedenti *Relazioni* e non si registrano scostamenti di rilievo

²⁷ Un approfondimento sul tema, relativamente a quanto emerso dalle comunicazioni speciali pervenute all'Autorità, è contenuto nel Capitolo 10.

²⁸ Lo scorso anno, per ovviare all'inconveniente della carente qualità dei dati, si era fatto ricorso all'estrazione di un campione statistico. Da quest'anno sono state elaborate esclusivamente le informazioni presenti nella banca dati e non è stata effettuata un'apposita indagine campionaria, anche per evitare adempimenti aggiuntivi per le stazioni appaltanti.

²⁹ Come si è detto precedentemente, un primo risultato in questa direzione è già stato acquisito con l'incremento dei dati relativi a interventi aggiudicati negli anni 2000 e 2001 in quanto pervenuti spontaneamente o a seguito di accertamenti condotti dall'Osservatorio.