

*Sezione I*

**Iniziative e attività dell'Autorità**

Capitolo 1	I risultati dell'attività di monitoraggio. Analisi comparata dei dati 2000-2003
Capitolo 2	Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni
Capitolo 3	La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi
Capitolo 4	La qualificazione
Capitolo 5	La vigilanza sul contenzioso
Capitolo 6	Gli interventi di regolazione e gli atti di segnalazione
Capitolo 7	Le indagini speciali
Capitolo 8	L'attività sanzionatoria
Capitolo 9	L'assetto organizzativo

PAGINA BIANCA

## I risultati dell'attività di monitoraggio

La *Relazione* attuale dispone di una fase informativa relativa a quasi quattro anni (dal 1° gennaio 2000 al 10 ottobre 2003) ed è stato, quindi, possibile condurre un'analisi strutturale dei dati maggiormente compiuta, superando in positivo i limiti presenti nelle precedenti *Relazioni*.

In queste ultime, infatti, il ristretto orizzonte temporale delle comunicazioni informative provenienti dalle stazioni appaltanti aveva consentito all'Osservatorio una oggettivamente limitata capacità di monitoraggio.

Persistono, comunque, difficoltà in relazione alle analisi temporali dei fenomeni oggetto di studio.

Si evidenzia al riguardo che, pur manifestandosi una diversa intensità dei fenomeni nel periodo, la struttura interna degli stessi risulta quasi invariata; viceversa, la limitata serie storica dei dati non è sufficiente per un'analisi temporale degli stessi, essendo quest'ultima sensibile sia a variazioni dell'intensità che della struttura.

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

I fenomeni prioritari da indagare sono stati determinati dal Consiglio dell'Autorità, in quanto ritenuti argomenti di necessario approfondimento, in coerenza con gli obiettivi indicati dalla legge n. 109/94 e sulla scorta delle pregresse esperienze maturate nell'analisi delle patologie del settore dei lavori pubblici, anche attraverso le attività di monitoraggio svolte negli anni precedenti.

Le caratteristiche strutturali di ciascun fenomeno 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

Tematiche  
oggetto  
di analisi

attraverso alcune caratteristiche rilevanti dell'universo, definite "dimensioni di analisi".

Quelle fin qui utilizzate sono state:

**Dimensioni  
di analisi**

- *ambito geografico-territoriale* - per rappresentare la variazione dei fenomeni 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;
- *procedura di scelta del contraente* - per analizzare le ricadute del meccanismo di aggiudicazione adottato;
- *forma giuridica delle imprese* - per caratterizzare la struttura organizzativa e la dimensione delle imprese partecipanti alle gare;
- *categoria e classifica di iscrizione al Casellario* - per verificare la tipologia e l'importo dei lavori che le imprese possono eseguire singolarmente.

Premesso ciò, il presente capitolo si suddivide in tre distinti paragrafi ciascuno dei quali relativo ad un diverso obiettivo.

In particolare, le finalità perseguite sono:

- l'analisi dei lavori pubblici aggiudicati nel periodo 2000-2003 per i quali sono pervenute all'Osservatorio, entro il 31 dicembre 2003, le schede inerenti le comunicazioni obbligatorie ex art. 4, commi 17 e 18, della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
- l'aggiornamento delle informazioni concernenti i lavori aggiudicati presenti nelle precedenti Relazioni al Parlamento;
- l'analisi dell'offerta potenziale del mercato sulla base delle imprese qualificate al 31/12/03, desumibili dal *Casellario informatico*.

Nella seguente analisi sono stati considerati i lavori pubblici aggiudicati nel periodo 2000-2003 per i quali sono pervenute all'Osservatorio, entro il 31 ottobre 2003, le schede inerenti le comunicazioni obbligatorie *ex* articolo 4, commi 17 e 18, della legge 11 febbraio 1994, n. 109.

L'analisi dei lavori pubblici aggiudicati nel periodo 2000-2003

Dopo aver applicato le opportune procedure di codifica e di correzione, di tutte le schede «A» pervenute all'Osservatorio Centrale ne sono risultate elaborabili, secondo le 5 principali dimensioni di osservazione, 56.796 (per un valore complessivo degli interventi pari a € 46,6 miliardi).

L'importo medio di ciascuna opera è risultato pari a € 820.636 (*tabella 1.1*).

Come indicatori di sintesi del fenomeno sono stati proposti anche quelli *di posizione* (mediana, primo quartile e terzo quartile). Essi risultano di particolare interesse poiché evidenziano alcuni aspetti della variabilità del fenomeno non desumibili dal solo valore medio. In particolare:

- la mediana indica che il 50% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 309.874;
- il primo quartile indica che il 25% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 203.540;
- il terzo quartile indica che il 75% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 604.658;

*Tabella 1.1 - Appalti d'importo superiore  
A € 150.000 aggiudicati nel periodo 2000/2003\**

	<i>Dati</i>
<i>Numero Interventi</i>	56.796
<i>Totale Importo</i>	46.608.848.031
<i>Importo Medio</i>	820.636
<i>Primo quartile</i>	203.540
<i>Mediana</i>	309.874
<i>Terzo quartile</i>	604.658

\* Valori aggiornati al 31/10/2003

Interessante è sottolineare, inoltre, la notevole differenza tra il valore medio e quello mediano. Ciò indica una notevole asimmetria della distribuzione ed evidenzia come la media, influenzata in maniera forte dai lavori di importo notevole ("*grandi lavori*"), non costituisca un indice idoneo a

rappresentare da solo il fenomeno. E', quindi, da preferirsi la «mediana».

Inquadrando il fenomeno rispetto alla variabile categoria d'opera (tabella 1.2), si evidenzia che, a livello nazionale, come del resto era facile attendersi, è il settore delle *strade* il raggruppamento che presenta il più alto numero di interventi, (pari a 16.925 unità corrispondenti al 29,8 % del totale), ed il più elevato importo dei lavori (pari a € 14.124 milioni corrispondenti al 30,3 % dell'ammontare complessivo).

Seguono le altre categorie riguardanti *l'ambiente* (12,0% per la numerosità degli interventi e 10,0% per l'importo), *l'edilizia sociale e scolastica* (13,0% e 10,4%) e *l'altra edilizia pubblica* (11,3% e 8,6%).

Poco rilevanti, invece, sono le categorie *infrastrutture del settore energetico e telecomunicazioni e tecnologie informatiche*, che si attestano sotto il punto percentuale nel periodo considerato. Le opere che hanno interventi di importo mediamente più elevato sono rispettivamente le *ferrovie*, (con un importo medio di circa € 2,5 milioni), le *infrastrutture di trasporto*, escluse le *strade*, (€ 2,3 milioni), e *l'edilizia sanitaria* (1,4 milioni di euro). La categoria *opere di urbanizzazione* è, invece, quella che presenta il più basso importo medio (pari a circa € 600.000).

Tabella 1.2 - Distribuzione degli interventi per categoria di opera -  
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nel periodo 2000/2003\*

Categoria di opera	n. interventi	Totale importo	% su n. interventi	% su totale importo	importo medio
<i>Strade</i>	16.925	14.123.708.339	29,8	30,3	834.488
<i>Ferrovie</i>	1.108	2.742.758.303	2,0	5,9	2.475.414
<i>Altre infr. di trasporto</i>	1.012	2.282.080.514	1,8	4,9	2.255.020
<i>Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche</i>	6.793	4.674.007.635	12,0	10,0	688.062
<i>Opere di urbanizzazione ed altro</i>	4.317	2.570.685.461	7,6	5,5	595.480
<i>Infr. del settore energetico</i>	414	348.675.892	0,7	0,7	842.212
<i>Telecom. E tecnol. inform.</i>	178	118.590.848	0,3	0,3	666.241
<i>Infr. per l'agricoltura e la pesca</i>	444	532.516.342	0,8	1,1	1.199.361
<i>Infr. per attività industriali, artigianato, commercio, annona</i>	788	875.463.370	1,4	1,9	1.110.994
<i>Edilizia sociale e scolastica</i>	7.387	4.846.949.447	13,0	10,4	656.146
<i>Edilizia abitativa</i>	2.748	2.263.831.219	4,8	4,9	823.810
<i>Beni culturali</i>	2.537	1.745.524.415	4,5	3,7	688.027
<i>Sport, spettacolo, turismo</i>	2.447	1.711.957.016	4,3	3,7	699.615
<i>Edilizia sanitaria</i>	2.238	3.122.798.184	3,9	6,7	1.395.352
<i>Altra edilizia pubblica</i>	6.432	4.009.456.983	11,3	8,6	623.361
<i>Altre infr. Pubbliche</i>	1.028	639.844.063	1,8	1,4	622.416
<i>Tutte le categorie</i>	56.796	46.608.848.031	100,0	100,0	820.636

\* Valori aggiornati al 31/10/2003

La classe d'importo tra € 150.000 e € 500.000 (con 39.462 lavori) è quella caratterizzata dal maggior numero di interventi (*tabella 1.3*), (pari al 69,5% del totale), ma la classe che impiega la maggior porzione delle risorse è quella relativa agli interventi compresi tra € 1.000.000 e € 5.358.153, (con il 30,0% dell'importo complessivo). Le classi tra € 5.358.153 e € 15.000.000 e la classe estrema oltre € 15.000.000, nonostante la non rilevanza dal punto di vista del numero degli interventi (percentuali pari rispettivamente a 1,1% e 0,5%), presentano percentuali relative all'importo degli interventi pari all'11,3% ed al 22,3%.

Ovviamente l'importo medio cresce in funzione della dimensione della classe degli interventi considerata.

*Tabella 1.3 - Distribuzione degli interventi per classe d'importo -  
Appalti d'importo superiore a € 150.000, aggiudicati nel periodo 2000/2003\**

Classe d'importo	n. interventi	Totale importo	% su n. interventi	% su totale importo	Importo medio
>= 150.000 € < 500.000 €	39.462	10.411.508.227	69,5	22,3	263.836
>= 500.000 € < 1.000.000 €	9.404	6.557.615.029	16,6	14,1	697.322
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	7.058	13.984.200.640	12,4	30,0	1.981.326
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	598	5.267.282.613	1,1	11,3	8.808.165
>= 15.000.000 €	274	10.388.241.523	0,5	22,3	37.913.290
<i>Tutte le classi d'importo</i>	<i>56.796</i>	<i>46.608.848.031</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>820.636</i>

\* Valori aggiornati al 31/10/2003

L'analisi della distribuzione degli interventi, nel periodo considerato, relativa alle procedure di scelta del contraente per numerosità ed importo degli interventi (*tabella 1.4*), evidenzia come il «pubblico incanto» sia la procedura più utilizzata: 35.993 interventi su un totale di 56.796 unità per un importo complessivo di € 26.425.509.486. Seguono poi la «trattativa privata» (con 8.388 interventi) e la «licitazione privata» (con 7.431 interventi).

*Tabella 1.4 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente -  
Appalti d'importo superiore a € 150.000, aggiudicati nel periodo 2000/2003\**

Procedura di scelta del contraente	n. interventi	totale importo	% su n. interventi	% su totale importo	importo medio
Publico Incanto	35.993	26.425.509.486	63,4	56,7	734.185
Licitazione Privata	7.431	13.147.743.351	13,1	28,2	1.769.310
Licitaz. Priv. Semplificata	2.882	939.711.524	5,1	2,0	326.062
Appalto Concorso	164	492.912.097	0,3	1,1	3.005.562
Trattativa Privata	8.388	3.223.720.808	14,8	6,9	384.325
Non Comunicato	1.938	2.379.250.766	3,4	5,1	1.227.684
<i>Tutte le procedure</i>	<i>56.796</i>	<i>46.608.848.031</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>820.636</i>

\* Valori aggiornati al 31/10/2003

Considerando l'importo medio, la graduatoria cambia: si ha, infatti, al primo posto «l'appalto concorso» (con un importo medio pari a € 3.005.562), seguito dalla «licitazione privata» (con € 1.769.310) e dal «pubblico incanto» (con € 734.185).

L'analisi regionale degli interventi aggiudicati nel triennio (tabella 1.5) evidenzia come la Lombardia, prima regione per numero di interventi ed importo dei lavori, presenti percentuali - rispettivamente pari al 17,7% ed al 16,0% - nettamente superiori alle altre regioni, tra cui Emilia Romagna (8,4% e 9,3%) e Veneto (9,0% e 8,5%) che seguono in graduatoria. Valle d'Aosta, Basilicata e Molise sono le regioni che mostrano la minore numerosità degli interventi ed importi dei lavori tra i meno elevati, con pesi percentuali pari circa al punto percentuale.

Tabella n. 1.5 - Distribuzione degli interventi per Regione -  
Appalti d'importo superiore a € 150.000, aggiudicati nel periodo 2000/2003\*

Regioni	n. interventi	totale importo	% su n. interventi	% su totale importo	Importo medio
Piemonte	4.432	3.861.318.467	7,8	8,3	871.236
Valle D'Aosta	573	542.639.630	1,0	1,2	947.015
Lombardia	10.035	7.448.032.664	17,7	16,0	742.206
Trentino	2.320	2.143.330.297	4,1	4,6	923.849
Veneto	5.105	3.941.273.162	9,0	8,5	772.042
Friuli	2.418	1.662.075.571	4,3	3,6	687.376
Liguria	1.965	1.438.752.493	3,5	3,1	732.190
Emilia Romagna	4.750	4.354.528.484	8,4	9,3	916.743
Toscana	3.439	2.783.266.634	6,1	6,0	809.324
Umbria	1.292	942.438.866	2,3	2,0	729.442
Marche	1.791	972.683.241	3,2	2,1	543.095
Lazio	3.500	3.271.801.643	6,2	7,0	934.800
Abruzzo	1.390	880.809.373	2,4	1,9	633.676
Molise	416	360.768.262	0,7	0,8	867.231
Campania	3.009	2.924.864.841	5,3	6,3	972.039
Puglia	2.515	2.037.951.757	4,4	4,4	810.319
Basilicata	833	476.555.460	1,5	1,0	572.095
Calabria	1.660	1.360.594.158	2,9	2,9	819.635
Sicilia	3.268	3.351.855.874	5,8	7,2	1.025.660
Sardegna	2.085	1.853.307.153	3,7	4,0	888.876
Tutte le regioni	56.796	46.608.848.031	100,0	100,0	820.636

\* Valori aggiornati al 31/10/2003

La Valle d'Aosta, del resto, è la regione che mostra un elevato importo medio (ottenuto dividendo l'ammontare complessivo dell'importo dei lavori per il numero degli interventi), pari a € 947.015, insieme a Sicilia



(€ 1.025.660) e Campania (€ 972.039), contrariamente ad Abruzzo, Basilicata e Marche che si trovano in fondo alla graduatoria. La tabella a consuntivo, relativa alla distribuzione degli interventi secondo la tipologia di stazione appaltante (tabella 1.6), consente di valutare l'attività che le varie tipologie di stazioni appaltanti hanno avuto nel periodo per quanto concerne gli appalti di lavori pubblici. È possibile osservare come i soli comuni abbiano appaltato il 48,4 % degli interventi, (ossia 27.508 su un totale di 56.796 lavori), seguono poi le province (con l'11,1% degli interventi), l'Anas e le Amministrazioni dello stato anche ad ordinamento autonomo (con il 6,9%). Per le restanti stazioni appaltanti il peso è decisamente modesto ed oscilla tra l'1% ed il 5%.

Tabella 1.6 - Distribuzione degli interventi per Tipologia di stazione appaltante - Appalti d'importo superiore a € 150.000, aggiudicati nel periodo 2000/2003\*

Tipologia di stazione appaltante	n. interventi	% su n. interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Amministrazioni dello stato anche ad ordinamento autonomo	3.901	2.882.772.139	6,9	6,2	738.983
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	2.794	3.449.793.145	4,9	7,4	1.234.715
Istituti autonomi case popolari	2.282	1.856.707.171	4,0	4,0	813.632
Regioni e comunità montane	2.034	1.412.872.280	3,6	3,0	694.627
Province	6.331	4.147.555.583	11,1	8,9	655.119
Comuni	27.508	15.212.142.614	48,4	32,6	553.008
Aziende del servizio sanitario nazionale	1.865	2.750.805.987	3,3	5,9	1.474.963
Anas	3.941	4.669.924.541	6,9	10,0	1.184.959
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	1.418	3.581.665.326	2,5	7,7	2.525.857
Aziende speciali	706	495.711.076	1,2	1,1	702.140
Ferrovie	1.015	2.509.852.711	1,8	5,4	2.472.761
Soggetti privati	1.044	1.304.153.564	1,8	2,8	1.249.189
Altri soggetti non altrove classificati	1.957	2.334.891.894	3,4	5,0	1.193.098
Tutte le tipologie di stazione appaltante	56.796	46.608.848.031	100,0	100,0	820.636

\* Valori aggiornati al 31/10/2003

Com'era facilmente intuibile, la graduatoria delle stazioni appaltanti per importo dei lavori appaltati segue quella relativa alla numerosità degli interventi: l'importo maggiore si registra per i comuni (32,6%), anche se con un'incidenza percentuale minore, seguono l'Anas (10,0%) e le province (8,9%).

L'analisi dell'importo medio mette in evidenza una graduatoria diversa dalle precedenti. Come si può notare dalla tabella, infatti, sono i con-

*cessionari e le imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici nei settori esclusi ad avere l'importo medio più elevato, (pari a € 2.525.857), seguiti dalle ferrovie (con € 2.472.761) e dalle Aziende del servizio sanitario nazionale (con € 1.474.963).*

**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 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 quadro<sup>1</sup> 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'analisi dei ribassi è stata svolta su un sottoinsieme dell'universo dei dati relativi al periodo 2000-2003, 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.

La variabilità dei valori è stata riferita alle diverse dimensioni di osservazione: *classe d'importo, area geografica, tipologia di stazione appaltante, ca-*

---

<sup>1</sup> Articolo 21, comma 1 *bis*, legge n. 109/94, come modificato dalla legge n. 166/02.

tegoria 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 15,67%, valore leggermente inferiore alla soglia di anomalia (16,0%) (tabella 1.7).

Tabella 1.7 - 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 (%)
>= 150.000 € < 500.000 €	15,55	15,95	19,49	7,94
>= 500.000 € < 1.000.000 €	15,35	15,69	19,70	7,01
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	15,60	15,93	20,37	6,84
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	25,64	22,67	28,70	9,83
>= 15.000.000 €	25,83	22,76	28,83	9,69
Tutte le classi	15,67	16,00	19,81	7,61

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", abbiano registrato un ribasso di aggiudicazione sensibilmente superiore alla media.

Questa peculiarità può essere spiegata, in parte, considerando che per i lavori d'importo superiore a € 5 milioni l'esclusione delle offerte anomale non è automatica, ma avviene a seguito della valutazione delle giustificazioni presentate dall'impresa<sup>2</sup>. In altre parole per i "grandi lavori" vige un sistema di aggiudicazione che consente anche ribassi "anomali" e quindi relativamente più elevati<sup>3</sup>.

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"<sup>4</sup>. Ciò suggerisce che il mercato dei "grandi lavori" ha, comunque, caratteristiche tali da determinare offerte

<sup>2</sup> L'articolo 7 della legge n.166/2002 dispone, in modo innovativo, che la soglia di applicabilità della valutazione in contraddittorio delle offerte anomale è pari al controvalore in euro di 5 milioni di DSP, cioè € 6.242.028.

<sup>3</sup> Coerentemente con quanto detto, per i "grandi lavori" il ribasso di aggiudicazione è stato mediamente superiore alla soglia di anomalia.

<sup>4</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.

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 tipologie di stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione si attestano vicini al dato medio (15,67%), se ne discostano sensibilmente l'Anas (23,55%), le aziende speciali (11,20%) e le ferrovie (10,15%) (tabella 1.8).

Tabella 1.8 - 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	18,23	18,64	22,21	9,78
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	16,66	16,85	21,45	7,32
Istituti autonomi case popolari	16,25	16,71	19,91	9,09
Regioni e comunità montane	15,38	15,67	19,78	7,20
Province	16,53	16,79	20,66	8,04
Comuni	14,63	14,98	18,48	7,30
Aziende del servizio sanitario nazionale	14,97	15,25	19,25	6,99
Anas	23,55	23,78	27,99	11,43
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	15,79	15,95	21,84	5,43
Aziende speciali	11,20	11,51	15,27	4,57
Ferrovie	10,15	10,77	17,23	2,92
Soggetti privati	13,14	13,39	17,43	5,67
Altri soggetti non altrove classificati	12,65	12,98	16,68	5,56
Tutte le stazioni appaltanti	15,67	16,00	19,81	7,61

In relazione alla *procedura di selezione del contraente* non vi sono elementi per ritenere che vi sia una significativa variazione del ribasso al variare della stessa (tabella 1.9).

Tabella 1.9 - 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 aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta massimo ribasso (%)	Offerta minimo ribasso (%)
Pubblico Incanto	15,97	16,28	20,07	7,79
Licitazione Privata	14,46	14,78	19,07	6,38
Licitaz. Priv. Semplificata	14,83	15,24	18,23	8,30
Tutte le procedure	15,67	16,00	19,81	7,61

È interessante notare, invece, che sembra esistere una 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 offer-

te ammesse corrisponde un aumento della misura del ribasso. Ciò induce a pensare che il numero di offerenti rappresentativo del grado di concorrenza, possa influenzare il prezzo d'offerta (tabella 1.10).

Tabella 1.10 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse

Classi di offerte ammesse	ribasso di aggiudicazione medio (%)
> 0 <= 5	10,08
> 5 <= 20	13,39
> 20 <= 50	16,62
> 50 <= 100	20,35
> 100	20,30
Tutte le classi	15,67

In relazione alla categoria d'opera, emerge dai risultati 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 (10,42%) è sensibilmente inferiore a quello medio (tabella 1.11).

Tabella 1.11 - 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	16,23	16,48	20,57	7,64
Ferrovie	10,42	10,97	17,34	3,00
Altre infrastrutture di trasporto	16,98	16,97	21,88	7,07
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	15,51	15,84	20,11	7,01
Opere di urbanizzazione ed altro	14,26	14,59	18,40	6,63
Infrastrutture del settore energetico	15,95	16,26	20,63	6,73
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	15,48	16,14	20,79	7,10
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	17,37	17,44	21,79	7,83
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	16,17	16,39	20,55	7,76
Edilizia sociale e scolastica	16,33	16,68	19,81	8,73
Edilizia abitativa	16,36	16,79	20,06	8,98
Beni culturali	13,91	14,27	17,36	7,36
Sport, spettacolo, turismo	13,58	14,08	17,37	6,86
Edilizia sanitaria	14,95	15,24	19,14	7,01
Altra edilizia pubblica	15,92	16,32	19,56	8,30
Altre infrastrutture pubbliche	16,84	17,17	21,05	7,57
Tutte le categorie d'opera	15,67	16,00	19,81	7,61

Nel periodo considerato, l'area geografica (regione) è la dimensione di analisi che mostra la variabilità più ampia dei valori di ribasso di aggiudica-

cazione. A fronte di un valore medio nazionale pari al 15,67%, sono stati registrati valori medi regionali molto diversi, che vanno da quello della Campania (28,48%) a quello del Trentino Alto Adige (7,48%) (tabella 1.12).

Tabella 1.12 - 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	15,24	15,54	19,16	6,97
Valle D'Aosta	15,72	16,03	19,54	7,95
Lombardia	12,71	13,02	16,86	5,38
Trentino A. Adige	7,48	8,15	12,10	2,36
Veneto	10,33	10,61	14,41	4,15
Friuli V. Giulia	10,60	11,06	16,27	3,77
Liguria	11,96	12,41	15,96	5,26
Emilia Romagna	10,71	11,05	14,86	4,23
Toscana	12,84	13,19	17,32	5,33
Umbria	13,91	14,18	18,16	6,08
Marche	14,18	14,62	18,42	6,61
Lazio	25,28	25,58	30,46	11,98
Abruzzo	19,58	19,87	23,90	9,63
Molise	22,14	22,55	27,35	9,86
Campania	28,48	28,75	32,51	17,51
Puglia	23,63	23,83	26,79	14,42
Basilicata	23,77	24,00	27,47	12,30
Calabria	20,87	21,39	24,74	11,27
Sicilia	9,40	9,65	13,69	4,41
Sardegna	15,06	15,37	18,19	8,06
Tutte le regioni	15,67	16,00	19,81	7,61

Focalizzando l'analisi sui ribassi di aggiudicazione esigui, dai dati si evince l'ampia dimensione del fenomeno in Sicilia, dove quasi il 44% degli appalti ha registrato un ribasso minore dell'1% (tabella 1.13).

Si tratta, comunque, di un fenomeno destinato ad esaurirsi nel tempo, in conseguenza degli effetti della legge regionale della Sicilia n. 7/2002<sup>5</sup>, contenente la nuova disciplina in materia di appalti di lavori pubblici che, fra l'altro, ha recepito il criterio di aggiudicazione previsto 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 prima dell'entrata in vigore della suddetta legge.

<sup>5</sup> Legge siciliana 2 agosto 2002, n. 7, modificata dalla legge 19 maggio 2003, n. 7.

Tabella 1.13 - 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 6 (B)	A/B (%)
Piemonte	13	2.522	0,52
Valle D'Aosta	0	245	0,00
Lombardia	52	5.967	0,87
Trentino A. Adige	40	722	5,54
Veneto	31	2.711	1,14
Friuli V. Giulia	9	390	2,31
Liguria	19	1.083	1,75
Emilia Romagna	29	2.775	1,05
Toscana	19	1.934	0,98
Umbria	0	636	0,00
Marche	6	933	0,64
Lazio	2	2.220	0,09
Abruzzo	4	921	0,43
Molise	0	229	0,00
Campania	13	2.178	0,60
Puglia	8	1.945	0,41
Basilicata	0	573	0,00
Calabria	6	973	0,62
Sicilia	816	1.866	43,73
Sardegna	15	1.280	1,17
Italia	1.082	32.103	3,37

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 prezziari adottati a livello regionale. E' bene, infine, precisare che le valutazioni sulla economicità degli interventi non possono essere fatte 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.

I dati pervenuti all'Osservatorio entro 31 ottobre 2003, 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

Pubblicità

<sup>6</sup> Il numero totale di interventi è un sottoinsieme dell'universo del periodo considerato, poiché non per tutti gli interventi è stato possibile eseguire elaborazioni.

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 comportato<sup>7</sup>, 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>	
$> = \text{€ } 6.242.028$	<i>Comunicazione di pre-informazione all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee</i>
	<i>Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (GUCE)</i>
	<i>Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)</i>
	<i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale</i>
	<i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione</i>
<i>Importi inferiori alla soglia comunitaria</i>	
$> = \text{€ } 1.000.000$ $< \text{€ } 6.242.028$	<i>Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)</i>
	<i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale</i>
	<i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione</i>
$> = \text{€ } 500.000$ $< \text{€ } 1.000.000$	<i>Pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (BUR) nella quale ha sede la stazione appaltante</i>
	<i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella provincia</i>
$< \text{€ } 500.000$	<i>Pubblicazione effettuabile soltanto nell'Albo pretorio</i>

Come indicatore del livello di adempimento rispetto alle citate prescrizioni, è stato utilizzato il valore della differenza tra il numero teorico e il

<sup>7</sup> Per la classe di importi superiori a € 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.