

I procedimenti sanzionatori del primo tipo, decisi nel 2004 dopo audizione, n. 166 in tutto, riguardano:

- 1) il mancato riscontro alle richieste di chiarimenti e documenti formulate dall'Autorità per l'esame e la definizione delle segnalazioni e degli esposti relativi a procedure di affidamento e realizzazione di lavori pubblici;
- 2) l'omissione dei dati informativi sugli appalti aggiudicati e non ancora conclusi da fornire all'Osservatorio in tempi prestabiliti come prescritto dalla stessa norma.

Per i procedimenti sanzionatori del secondo tipo, in tutto 163, si deve rilevare che l'afflusso delle segnalazioni, in linea con quanto rilevato nell'anno 2003, ha registrato una notevole flessione rispetto agli anni precedenti. Ciò a causa della conclusione, alla fine dell'anno 2001, della disciplina transitoria in materia di qualificazione delle imprese partecipanti alle gare per l'affidamento di lavori pubblici e della contestuale applicazione, a regime, della normativa di cui al D.P.R. n. 34/00 in materia di regolamentazione del nuovo sistema di qualificazione. Per contro, per gli appalti d'importo inferiore a € 150.000, le stazioni appaltanti hanno continuato a fare ricorso alla disciplina dettata dall'articolo 28 del D.P.R. n. 34/00, così come per gli appalti di importo a base di gara superiore a € 20.658.276,00.

a) Per i procedimenti del primo tipo le sanzioni sono state commisurate in funzione di due variabili: l'importo a base d'asta e il tipo di infrazione. Inoltre, in presenza di più procedimenti nei confronti di un'unica stazione appaltante, si è provveduto all'applicazione dell'articolo 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Nei casi di riscontrato ritardo ad adempiere si è proceduto ad applicare una sanzione di entità modesta, tenuto conto della circostanza che il ritardo è risultato spesso esiguo e che in alcune stazioni appaltanti, specie se di piccole dimensioni, vi è mancanza di personale avente specifica preparazione ed esperienza nel settore dei lavori pubblici, mentre in altre, di dimensioni maggiori, vi è difficoltà nella gestione complessiva dell'appalto,

che risulta spesso affidato ad una pluralità di uffici non sufficientemente coordinati tra loro. Nei casi di rifiuto od omissione ad adempiere si è, invece, comminata una sanzione di importo più elevato.

La sanzione è stata comminata ai responsabili dei procedimenti nei casi in cui si è potuto evincere dall'esame della documentazione una responsabilità diretta del funzionario incaricato, ovvero nei restanti casi alle stazioni appaltanti, qualora si sia potuta imputare all'organo preposto alla struttura amministrativa una responsabilità per carenze organizzative o per mancata attività di coordinamento e vigilanza.

In linea generale, comunque, le stazioni appaltanti sono state chiamate a rispondere *in solido* del fatto omissivo, come previsto dall'articolo 6, comma 3, della legge n. 689/81.

In ordine alla distribuzione territoriale delle stazioni appaltanti interessate ai procedimenti sanzionatori summenzionati, si è riscontrata una tendenziale uniformità dei comportamenti inadempienti.

b) Per i procedimenti del secondo tipo è risultato sostanzialmente in linea il dato, già emerso negli anni precedenti, di pratiche archiviate, pari a circa il 47% rispetto al totale dei procedimenti definiti in sede istruttoria. La conferma di tale alta percentuale è dovuta a problemi legati all'incertezza interpretativa della norma, all'accoglimento dei ricorsi proposti innanzi ai T.A.R. competenti dalle imprese segnalate, ovvero ad errori di valutazione in sede di segnalazione.

Per quel che concerne la commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità, si è tenuto conto dell'importo dell'appalto e della gravità del comportamento delle imprese, a seconda che si trattasse di mancata dimostrazione dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, riconducibile o meno all'ipotesi di falsa dichiarazione o semplicemente di un ingiustificato ritardo nella presentazione dei documenti richiesti dalla stazione appaltante.

L'Autorità, peraltro, ogni qualvolta ha rilevato un errore scusabile da parte dell'impresa segnalata, ferma restando la legittimità delle decisioni adottate dalle stazioni appaltanti conformemente alla normativa vigente, ha

adottato la decisione di non luogo a procedere. Sono questi i casi in cui si è tenuto conto dell'elemento psicologico e della buona fede nel comportamento dell'impresa, della difficile interpretazione e della novità della disciplina in materia di qualificazione.

In via generale si può rilevare, da un lato, come la procedura indicata dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, continui ad essere intesa in maniera eccessivamente formalistica dalle stazioni appaltanti, con evidenti conseguenze dannose a carico specialmente delle piccole imprese che hanno subito la conseguente esclusione dalla gara e l'escussione della cauzione.

D'altro canto il meccanismo introdotto dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro è stato comunque efficace nel dissuadere le imprese dall'adottare comportamenti finalizzati a turbare il corretto funzionamento della procedura di gara, come è dimostrato anche dal numero esiguo di provvedimenti sanzionatori dell'Autorità relativi a false dichiarazioni rilasciate dai concorrenti. Questo insieme di circostanze e difficoltà è stato preso in considerazione nella definizione dei procedimenti e nella valutazione dell'importo delle sanzioni che è stato mantenuto su livelli medi non elevati.

L'inserimento
di annotazioni
sul Casellario

L'individuazione dell'effettiva ricorrenza delle condizioni per l'inserimento di annotazioni nel *Casellario informatico* è demandata ad apposito Ufficio per la verifica dei requisiti delle imprese (denominato Ufficio VERI).

Tale tipo di procedimento è stato impropriamente definito sanzionatorio, tenuto conto che l'attuale quadro normativo, inerente le cause di esclusione previste dall'art. 75 del D.P.R. n. 554/99, novellato dal D.P.R. n. 412/00, e i compiti propri dell'Autorità (legge n. 109/94; D.P.R. n. 554/99; D.P.R. n. 34/00), non conferisce potere sanzionatorio all'Autorità riguardo a tale ipotesi, e prevede soltanto il compito di registrare nel *Casellario informatico delle imprese qualificate*, attraverso l'Osservatorio per i lavori pubblici, le cause ostative *ex art. 75* che inducono le stazioni appaltanti ad adottare provvedimenti di esclusione dalle gare di proprio interesse e a

comunicarli all'Autorità stessa. Si tratta, quindi, di un autonomo procedimento avanti un organo diverso da quello che gestisce la gara, per ragioni connesse con quest'ultima solo in funzione dell'acquisizione del dato comunicato dalla stazione appaltante e al fine di darne pubblicità sull'intero territorio nazionale e, quindi, del più ampio rispetto dei principi di affidabilità dell'imprenditore, nonché della correttezza e della libera concorrenza dei partecipanti a procedure concorsuali (basate sui principi dell'evidenza pubblica). Pertanto, il provvedimento dell'Autorità, adottato a conclusione del suddetto procedimento, ha natura dichiarativa e non costitutiva.

E ciò conformemente all'orientamento assunto dal T.A.R. Lazio, con la pronuncia n. 7061 del 28 maggio 2003 e seguenti, in base al quale è "...dovere dell'Autorità di inserire nel *Casellario informatico* tutte le notizie ed i contenuti degli atti che ad essa pervengano dalle S.O.A. e dalle stazioni appaltanti, senza però procedere ad alcuna nuova ed autonoma valutazione che non sia quella estrinseca relativa o alla palese insussistenza del fatto o alla inconferenza rispetto ai compiti propri di detto ...".

Fino a tutto il 31 dicembre 2004 risultano pervenute n. 1.334 segnalazioni, contro le 644 dell'anno 2003 e le 484 acquisite nell'anno 2002.

Le annotazioni relative a fattispecie previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti, a tutt'oggi presenti nel *Casellario informatico*, al lordo di quelle derivanti da procedimento *ex art. 10, comma 1 quater*, della legge quadro, conclusosi con l'accertamento di dichiarazione non veritiera rilasciata dall'impresa, sono complessivamente in numero di 1.888 (di cui 97 riguardano annotazioni derivanti da procedimenti *ex art. 10, comma 1 quater*), oltre a 59 annotazioni cancellate per effetto di apposita istanza dell'impresa e secondo quanto stabilito dalla determinazione n. 10 del 6 maggio 2003.

A questo riguardo, va precisato che nell'anno 2004 le annotazioni cancellate sono risultate in numero molto modesto (n. 14) per effetto della deliberazione del Consiglio dell'Autorità, assunta in data 17 dicembre 2003, con la quale è stato deciso, nei casi di false dichiarazioni o di condanne, fermo restando gli effetti immediati e per così dire automatici che

comportano l'esclusione dalle gare, il mantenimento per ragioni di pubblico interesse della notizia nel *Casellario informatico*, seppure rettificata con l'indicazione del venir meno di quell'effetto immediato e automatico di cui sopra.

Nell'anno 2004 risultano inserite n. 1.130 annotazioni (al netto di quelle riferite a procedimenti *ex art. 10, comma 1 quater*) a fronte delle 625 inserite nel periodo giugno 2003 - dicembre 2003¹. Le restanti segnalazioni delle stazioni appaltanti, pervenute nel 2004, che non hanno prodotto la corrispondente annotazione, riguardano casi di inesistenza, in punto di fatto, dei presupposti o di inconferenza della notizia contenuta nelle predette segnalazioni.

Sono state esaminate n. 510 istanze di cancellazione o integrazione delle annotazioni inserite nel *Casellario informatico*, a fronte delle 146 esaminate nell'anno 2003. Esse hanno dato luogo, come prima accennato, a 14 cancellazioni e a 234 integrazioni delle preesistenti annotazioni con ulteriori notizie fornite dalle imprese, aventi carattere oggettivo e che non implicavano alcun apprezzamento di merito da parte dell'Autorità.

Alle suddette integrazioni vanno poi aggiunte quelle inserite d'ufficio per effetto di pronunce giurisdizionali, nel caso di accoglimento del ricorso o della domanda di sospensiva, nel numero di 99, nelle quali è stato riportato, in calce all'annotazione già inserita, il dispositivo del provvedimento giurisdizionale con l'indicazione dei provvedimenti impugnati.

Peraltro l'Autorità ha rigettato n. 262 istanze che, se accolte, avrebbero implicato un'autonoma valutazione da parte della stessa Autorità, incidente sulle decisioni che le stazioni appaltanti assumono sui fatti denunciati e annotati, nonché su quelli sopravvenuti e da annotare. Valutazione non consentita per legge, secondo l'interpretazione data dal giudice amministrativo, tra cui la richiamata sentenza del T.A.R. Lazio n. 7061/2003.

Dall'analisi dell'attuale quadro normativo per la parte che sottende la definizione delle cause di esclusione dalla partecipazione alle gare di affidamento o di concessione dei lavori pubblici, emerge, innanzitutto, una

¹ Dal giugno 2003 è stata avviata la nuova procedura, di cui alla determinazione n. 10 del 6 maggio 2003.

disarticolazione tra le componenti di tale quadro e una carenza di definizione di tutte le azioni occorrenti per l'applicazione di quelle specifiche norme.

In particolare, dal confronto delle norme di cui agli articoli 17 e 27 del D.P.R. n. 34/00 (relativamente al profilo della qualificazione delle imprese) e dell'art. 75 del D.P.R. n. 554/99 (relativamente al profilo della partecipazione alle gare) si rileva che non c'è totale coincidenza tra le ivi descritte fattispecie, tenuto conto che le stesse non sempre individuano i medesimi fatti (per esempio, il divieto di intestazione fiduciaria è previsto esclusivamente dall'art. 75).

Oltre tutto, laddove si intuisce che le fattispecie sono riferibili ai medesimi fatti, non sempre dette norme risultano coincidenti nella formulazione, dando, in tal modo, luogo a incertezze interpretative e disorientamento nei soggetti che operano nel campo degli appalti pubblici, siano essi imprese o stazioni appaltanti.

Per esempio, il grave errore nell'esecuzione dei lavori, dovunque e comunque commesso, comporta il mancato conseguimento, a tempo indeterminato, dell'attestazione S.O.A. di qualificazione dell'impresa responsabile, secondo quanto previsto dall'art. 17 del D.P.R. n. 34/00, ovvero, in caso di attestazione già conseguita, l'iscrizione di annotazione nel *Casellario informatico delle imprese qualificate*, in base all'art. 27 dello stesso D.P.R. Per contro, tale fattispecie non produce l'esclusione da tutte le gare d'appalto, visto che la lett. f) dell'art. 75 fa riferimento esclusivamente ad episodi di grave negligenza determinanti l'esclusione dalle gare limitatamente a quelle indette dalla stazione appaltante che ha accertato tali episodi.

Riguardo a tale fattispecie, l'Autorità, con la determinazione n. 8 del 12 maggio 2004, al fine di adeguare l'ambito di applicazione della norma prima menzionata alle previsioni della normativa comunitaria e all'art. 17 del D.P.R. n. 34/00, ha suggerito alle stazioni appaltanti di inserire nella *lex specialis* di gara la facoltà di escludere dalla gara, con obbligo di motivazione, i concorrenti per i quali non sussiste adeguata affidabilità professionale

laddove, in base ai dati contenuti nel *Casellario informatico* dell'Autorità, risultano essersi resi responsabili di reiterati comportamenti di grave negligenza e malafede o di errore grave nell'esecuzione di lavori affidati da diverse stazioni appaltanti.

Sarebbe, comunque, auspicabile che la norma relativa alla causa di esclusione prevista alla lettera *f*) dell'art. 75, riguardante "*Grave negligenza nei confronti della stazione appaltante*", venga armonizzata con quanto previsto dagli artt. 17 e 27 del D.P.R. n. 34/00 e quindi che detta causa preclusiva sia estesa a tutte le stazioni appaltanti e non soltanto a quella che ha rilevato la grave negligenza nell'esecuzione di lavori di proprio interesse. Inoltre, poiché detta fattispecie deriva da errori imputabili a persone, e in particolare al direttore tecnico o altra figura, dovrebbe essere prevista la possibilità di rimuovere il soggetto direttamente responsabile consentendo all'impresa di proseguire la propria attività.

Altro esempio è costituito dall'inesistenza di violazioni gravi alle norme di contribuzione sociale, che è requisito necessario per il conseguimento dell'attestato S.O.A., ma detta violazione non è riportata esplicitamente dall'art. 75, come causa di esclusione, potendosi solo a livello interpretativo ritenere che nella causa preclusiva di cui alla lettera *e*) la stessa ricada in quanto infrazione riferita ad ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro.

L'art. 27 del D.P.R. n. 34/00 indica analiticamente i dati da inserire nel Casellario informatico relativi alle imprese, ivi comprese le cause di esclusione dalla procedura di affidamento dei lavori pubblici, ma tra tali dati, solo parzialmente, si rinvengono le cause preclusive di cui all'art. 75. Sarebbe opportuno, pertanto, modificare anche l'art. 27. In particolare laddove il comma 2, lettera *r*), rinvia ai provvedimenti di esclusione adottati dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 8, comma 7, della legge n. 109/94.

Peraltro, sempre nell'art. 27 non è approfondito il rapporto che intercorre tra il soggetto che in linea di massima accerta la presenza di una causa preclusiva, la stazione appaltante, e il soggetto, l'Osservatorio, che inserisce la relativa annotazione nel *Casellario informatico delle imprese*.

In altri termini, la norma non definisce il percorso necessario allo svolgimento della suddetta attività e i soggetti coinvolti in tali attività che portano, a seguito delle proprie verifiche e conseguenti decisioni, alla iscrizione di tali notizie nel *Casellario informatico*.

Dall'esperienza acquisita dalla trattazione dei casi esaminati si è riscontrata l'assenza di segnalazioni da parte delle amministrazioni appaltanti riferite alla sussistenza della causa di esclusione di cui alla lettera *d*) dell'art. 75, relativa al divieto di *intestazione fiduciaria*. Al riguardo, si ritiene che ciò derivi dalla mancata attuazione del citato prescritto controllo, a causa dell'assenza di puntuali indicazioni dettate dalla norma e per le oggettive difficoltà incontrate dalle medesime amministrazioni, in genere, anche a causa della scarsa conoscenza della materia. Detto inadempimento contrasta, peraltro, con l'importanza della finalità sottesa al rispetto del divieto concernente la prevenzione di fenomeni di delinquenza mafiosa e rischia di non fare emergere ulteriori eventuali cause preclusive, riguardanti soggetti fiduciari di cui la stazione appaltante ignora l'esistenza.

Infine, un fenomeno ricorrente è quello che si verifica quando un'impresa, per la quale sussista una causa di esclusione *ex art. 75* (tranne quelle riferite alle persone fisiche), ceda il proprio ramo d'azienda ad altra impresa. In tal caso, si rischia l'aggiramento della norma con il venire meno delle responsabilità per gli illeciti commessi anteriormente alla data in cui la trasformazione ha avuto effetto, trasferendo soltanto i requisiti, i beni ed eventualmente il personale, ma non gli effetti di una condotta sanzionata, con riferimento alle fattispecie previste dall'art. 75.

CAPITOLO 5

L'attività dell'Osservatorio

La Banca dati dell'Osservatorio dell'Autorità dispone, ad oggi, di una base informativa concernente gli ultimi cinque anni dell' attività relativa agli appalti di lavori pubblici (dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2004). E', quindi, possibile, con questa *Relazione*, presentare un quadro del settore maggiormente strutturato ed analisi di fenomeni più approfondite rispetto alle edizioni precedenti, per quanto persistano ancora alcune difficoltà in relazione alle analisi temporali dei fenomeni oggetto di studio.

Con riferimento alle metodologie seguite, si rileva che l'utilizzazione delle informazioni pervenute ha richiesto la preliminare individuazione delle tematiche e dei fenomeni da indagare, nonché la determinazione di specifici criteri di analisi e di elaborazione con questi ultimi congruenti.

I principali fenomeni da indagare sono quelli già da tempo determinati dal Consiglio dell'Autorità.

Le caratteristiche intrinseche di tali fenomeni, sono state in seguito oggetto di specifica analisi compiuta attraverso alcuni parametri caratteristici dell'universo rilevato, definiti "dimensioni di analisi".

Le dimensioni fin qui utilizzate sono state:

- ambito geografico-territoriale - per rappresentare la variazione dei fenomeni sotto il profilo di una distribuzione per ambiti regionali, ovvero per altri livelli di suddivisione o di aggregazione del territorio;
- classi di importo dei lavori - per porre i fenomeni in relazione al crescere o al decrescere della dimensione economica dell'appalto;
- categoria di opere - per determinare l'incidenza del fenomeno in relazione alla destinazione d'uso dell'opera e per quantificare le incidenze delle singole infrastrutture e dei servizi che si vanno realizzando;

Tematiche
oggetto
di analisi

Dimensioni
dell'analisi

- tipologia di stazioni appaltanti - per verificare la variabilità del fenomeno in funzione delle peculiarità del soggetto responsabile degli appalti;
- procedura di scelta del contraente - per analizzare le peculiari ricadute dei differenti meccanismi di aggiudicazione adottati;
- tipologia dei lavori - per esaminare la distribuzione degli interventi e quantificare le quote di recupero dell'esistente e di restauro dei beni culturali;
- forma giuridica delle imprese - per contraddistinguere la struttura organizzativa e la dimensione economica delle imprese partecipanti alle gare;
- categoria di qualificazione e classifica di iscrizione al *Casellario* - per verificare la distribuzione, per settori di attività e per livelli economici, delle imprese presenti sul mercato.

Premesso ciò, il presente capitolo si suddivide in sei distinti paragrafi ciascuno dei quali presenta i risultati di differenti tipologie di analisi.

In particolare, gli argomenti trattati sono:

1. la distribuzione dei lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2004 per i quali sono pervenute all'Osservatorio, entro il 31 dicembre 2004, le schede inerenti le comunicazioni obbligatorie *ex art. 4, commi 17 e 18, della legge 11 febbraio 1994, n. 109*;
2. il raffronto tra i dati pervenuti all'Osservatorio a tutto il 2003 e quelli pervenuti a tutto il 2004 inerenti le comunicazioni obbligatorie *ex art. 4, commi 17 e 18, della legge 11 febbraio 1994, n. 109*;
3. frequenza e distribuzione degli incarichi di progettazione all'interno ed all'esterno delle stazioni appaltanti;
4. quantificazione e distribuzione dei tempi tecnico-amministrativi intercorrenti tra alcune fasi del processo di attuazione dell'opera pubblica;
5. dinamica dei ribassi e livelli di adempimento alle norme sulla pubblicità dei bandi di gara, relativamente al biennio 2002/2003;
6. l'analisi dell'offerta potenziale del mercato sulla base delle imprese qualificate al 31 dicembre 2004, desumibili dal *Casellario informatico*.

Dopo aver applicato le opportune procedure di codifica e di correzione delle principali informazioni contenute nei rapporti informativi riguardanti i lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2004, pervenuti all'Osservatorio centrale entro il 31 dicembre 2004 dalle stazioni appaltanti per il tramite degli Osservatori regionali, ne sono risultati elaborabili, secondo le 6 principali dimensioni di osservazione, 11.860 (per un valore complessivo degli interventi pari a circa € 13,9 miliardi). L'importo medio di ciascuna opera è risultato pari a € 1.170.271, così come si evince dalla *tabella 5.1*, di seguito riportata .

L'analisi dei lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2004

Tabella 5.1 Appalti d'importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

Numero appalti	11.860
Totale importo in €	13.879.412.741
Importo medio in €	1.170.271
Primo quartile in €	216.959
Mediana in €	345.294
Terzo quartile in €	690.000

Come indicatori di sintesi del fenomeno sono stati proposti anche quelli cosiddetti 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 € 345.294;
- il primo quartile indica che il 25% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 216.959;
- il terzo quartile indica che il 75% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 690.000;

E' importante evidenziare, 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 il dato di sintesi "mediano".

Per l'anno 2004, inquadrando il fenomeno rispetto alla variabile categoria d'opera (*tabella 5.2*), 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 3.949 unità corrispondenti al 33,3% del totale), ed il più elevato importo dei lavori (pari a € 6.197 milioni corrispondenti al 44,6 % dell'ammontare complessivo). Seguono l'edilizia sociale e scolastica (13,2%), l'ambiente (11,7%) e l'altra edilizia pubblica (11,4%) per quanto concerne il numero degli interventi, e le ferrovie (9,3%), l'ambiente (8,2%) e l'edilizia sociale e scolastica (7,7 %) per l'importo.

Poco rilevanti, invece, sono le categorie telecomunicazioni e tecnologie informatiche, infrastrutture per l'agricoltura e la pesca, infrastrutture del settore energetico, ed altre infrastrutture pubbliche, le quali si attestano sotto il punto percentuale.

*Tabella 5.2 - Distribuzione degli interventi per categoria di opera
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004*

Categoria di opera	n. interventi	% su n. interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Strade	3.949	33,3%	6.197.060.474	44,6%	1.569.273
Ferrovie	235	2,0%	1.285.298.555	9,3%	5.469.356
Altre infrastrutture di trasporto	256	2,2%	578.910.463	4,2%	2.261.369
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.386	11,7%	1.131.563.532	8,2%	816.424
Opere di urbanizzazione ed altro	666	5,6%	421.504.408	3,0%	632.890
Infrastrutture del settore energetico	83	0,7%	52.527.024	0,4%	632.856
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	15	0,1%	9.645.288	0,1%	643.019
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	81	0,7%	78.028.762	0,6%	963.318
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	144	1,2%	154.161.172	1,1%	1.070.564
Edilizia sociale e scolastica	1.563	13,2%	1.069.216.993	7,7%	684.080
Edilizia abitativa	362	3,1%	357.891.861	2,6%	988.652
Beni culturali	665	5,6%	539.407.070	3,9%	811.138
Sport, spettacolo, turismo	657	5,5%	574.994.867	4,1%	875.182
Edilizia sanitaria	321	2,7%	442.461.145	3,2%	1.378.384
Altra edilizia pubblica	1.356	11,4%	921.107.110	6,6%	679.283
Altre infrastrutture pubbliche	118	1,0%	64.927.727	0,5%	550.235
n.c.	3	0,0%	706.290	0,0%	235.430
<i>Tutte le categorie</i>	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

Le opere che hanno interventi di importo mediamente più elevato (l'importo medio è ottenuto dividendo l'ammontare complessivo

dell'importo dei lavori per il numero degli interventi) sono rispettivamente le ferrovie, (circa € 5,5 milioni), le altre infrastrutture di trasporto (€ 2,3 milioni), e le strade (€ 1,6 milioni). La categoria "altre infrastrutture pubbliche" è, invece, quella che presenta il più basso importo medio (pari a circa € 550.000). La classe d'importo tra € 150.000 e € 500.000 (con 7.820 lavori) è quella caratterizzata dal maggior numero di interventi (*tabella 5.3*), (pari al 65,9% del totale), ma la classe che impiega la maggior porzione delle risorse è quella estrema oltre € 15.000.000 (con il 38,0% dell'importo complessivo), nonostante la non rilevanza dal punto di vista della numerosità degli interventi (percentuale pari a 0,8%). Ovviamente, l'importo medio cresce in funzione della dimensione della classe economica degli interventi considerata.

Tabella 5.3 - Distribuzione degli interventi per classe d'importo - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

Classe d'importo	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	importo medio
>= 150.000 € < 500.000 €	7.820	65,9%	2.141.194.040	15,4%	273.810
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.019	17,0%	1.405.466.048	10,1%	696.120
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	1.748	14,7%	3.529.596.481	25,4%	2.019.220
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	176	1,5%	1.534.576.499	11,1%	8.719.185
>= 15.000.000 €	97	0,8%	5.268.579.673	38,0%	54.315.254
Tutte le classi d'importo	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

L'analisi della distribuzione degli interventi, nell'anno 2004, relativa alle procedure di scelta del contraente per numerosità ed importo degli interventi (*tabella 5.4*), evidenzia come il pubblico incanto sia la procedura più utilizzata: 8.565 interventi su un totale di 11.860 unità per un importo complessivo di € 7.217.118.022 (52,0% del totale).

Tabella 5.4 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

Procedura di scelta del contraente	n. interventi	% su n. Interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Pubblico Incanto	8.565	72,2%	7.217.118.022	52,0%	842.629
Licitazione Privata	862	7,3%	4.443.195.548	32,0%	5.154.519
Licitazione Privata Semplificata	611	5,2%	219.557.578	1,6%	359.341
Appalto Concorso	40	0,3%	108.719.899	0,8%	2.717.997
Trattativa Privata	1.493	12,6%	742.474.389	5,3%	497.304
n.c.	289	2,4%	1.148.347.305	8,3%	3.973.520
Tutte le procedure	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

Seguono poi la trattativa privata (con 1.493 interventi ed il 5,4% dell'importo) e la licitazione privata (con 862 interventi 32,01% dell'importo). Considerando l'importo medio, la graduatoria cambia: si ha, infatti, al primo posto la licitazione privata (con un importo medio pari a € 5.154.519), seguito dall'appalto concorso (con € 2.717.997) e dal pubblico incanto (con € 842.629).

L'analisi regionale degli interventi aggiudicati nel 2004 (*tabella 5.5*) evidenzia come la Lombardia, prima regione per numero di interventi ed importo dei lavori, presenti percentuali - rispettivamente pari al 17,9% ed al 14,9% - superiori alle altre regioni. Basilicata e Molise sono le regioni che mostrano la minore numerosità degli interventi ed importi dei lavori tra i meno elevati, con pesi percentuali inferiori al punto percentuale.

La Calabria è la regione che mostra un elevato importo medio, pari a € 3.847.021, insieme a Liguria (€ 3.309.568) e Basilicata (€ 2.421.508), contrariamente ad Umbria, Veneto ed Abruzzo che si trovano in fondo alla graduatoria.

Tabella 5.5 - Distribuzione degli interventi per Regione – Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

Regione	n. interventi	% su n. interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Piemonte	1.269	10,7%	2.026.047.951	14,6%	1.596.570
Valle d'Aosta	165	1,4%	126.329.975	0,9%	765.636
Lombardia	2.120	17,9%	2.066.331.292	14,9%	974.685
Trentino	421	3,5%	391.202.807	2,8%	929.223
Veneto	1.243	10,5%	852.950.961	6,1%	686.204
Friuli	1	0,0%	304.485	0,0%	304.485
Liguria	143	1,2%	473.268.255	3,4%	3.309.568
Emilia	396	3,3%	410.523.488	3,0%	1.036.675
Toscana	295	2,5%	497.360.224	3,6%	1.685.967
Umbria	312	2,6%	212.057.686	1,5%	679.672
Marche	311	2,6%	283.865.367	2,0%	912.750
Lazio	1.513	12,8%	1.374.876.936	9,9%	908.709
Abruzzo	383	3,2%	271.687.350	2,0%	709.366
Molise	32	0,3%	32.461.423	0,2%	1.014.419
Campania	657	5,5%	694.205.331	5,0%	1.056.629
Puglia	416	3,5%	345.956.195	2,5%	831.625
Basilicata	10	0,1%	24.215.076	0,2%	2.421.508
Calabria	274	2,3%	1.054.083.724	7,6%	3.847.021
Sicilia	1.070	9,0%	1.795.215.535	12,9%	1.677.772
Sardegna	827	7,0%	940.584.651	6,8%	1.137.345
Esteri	2	0,0%	5.884.029	0,0%	2.942.015
<i>Tutte le regioni</i>	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

La *tabella* relativa alla distribuzione degli interventi secondo la tipologia di stazione appaltante (*tabella 5.6*), consente di valutare l'attività che le varie tipologie di stazioni appaltanti hanno avuto nell'anno 2004 per quanto concerne gli appalti di lavori pubblici. È possibile osservare come i soli comuni abbiano appaltato il 49,7% degli interventi, (ossia 5.890 su un totale di 11.860 lavori), seguono poi le province (con l'13,7% degli interventi) e l'Anas (con il 6,1%). Per le restanti stazioni appaltanti il peso è modesto ed oscilla tra l'1% ed il 5%.

Com'era facilmente intuibile, l'importo maggiore si registra per i comuni, anche se con un'incidenza percentuale minore (26,0%). Seguono l'Anas (21,6%) e le Ferrovie (9,8%).

L'analisi dell'importo medio mette in evidenza una graduatoria diversa dalle precedenti. Come si può notare dalla tabella, infatti, sono le Ferrovie ad avere l'importo medio più elevato, (pari a € 5.922.622), seguite dall'Anas (con € 4.132.974) e dai concessionari e imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici nei settori speciali (€ 3.156.499).

Tabella 5.6 - Distribuzione degli interventi per Tipologia di stazione appaltante - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

<i>Tipologia di stazione appaltante</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. Interventi</i>	<i>totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	533	4,5%	526.527.861	3,8%	987.857
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	542	4,6%	975.288.422	7,0%	1.799.425
Istituti autonomi case popolari	305	2,6%	299.645.648	2,2%	982.445
Regioni e comunità montane	489	4,1%	302.502.485	2,2%	618.614
Province	1.625	13,7%	1.091.573.820	7,9%	671.738
Comuni	5.890	49,7%	3.604.998.076	26,0%	612.054
Aziende del servizio sanitario nazionale	314	2,6%	456.733.751	3,3%	1.454.566
Anas	725	6,1%	2.996.406.355	21,6%	4.132.974
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	406	3,4%	1.281.538.507	9,2%	3.156.499
Aziende speciali	48	0,4%	37.898.418	0,3%	789.550
Ferrovie	229	1,9%	1.356.280.406	9,8%	5.922.622
Soggetti privati	464	3,9%	618.165.239	4,5%	1.332.253
Altri soggetti pubblici	90	0,8%	242.455.577	1,7%	2.693.951
Poste S.p.A.	122	1,0%	50.024.497	0,4%	410.037
n.c.	78	0,7%	39.373.679	0,3%	504.791
<i>Tutte le tipologie di stazione appaltante</i>	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

Per quanto concerne la distribuzione degli interventi per tipologia dei lavori (*tabella 5.7*), si evidenzia che gli interventi su esistente sono 6.551 ed impiegano il 55,2 % delle risorse, seguiti dai 3.330 nuovi interventi con il 30,0 % dell'importo totale e dai 498 restauri di beni culturali con il 3,1 % dell'importo totale. E' purtroppo rilevante il numero degli interventi non classificati a causa di mancata comunicazione.

Tabella 5.7 - Distribuzione degli interventi per Tipologia di intervento - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

Tipologia di intervento	n. interventi	% su n. Interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Nuovi interventi	3.330	28,1%	4.159.595.141	30,0%	1.249.128
Interventi su esistente	6.551	55,2%	7.280.173.319	52,5%	1.111.307
Restauro di beni culturali	498	4,2%	429.212.143	3,1%	861.872
n.c.	1.481	12,5%	2.010.432.138	14,5%	1.357.483
<i>Tutte le tipologie</i>	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

Monitoraggio
degli appalti
negli anni
2000-2004

Di seguito si riporta una *tabella* riepilogativa (*tabella 5.8*) dell'attività di monitoraggio sviluppatasi nel corso degli anni, dal 2000, primo anno di rilevazione dei dati da parte dell'Osservatorio, fino all'anno 2004.

Tabella 5.8 - Monitoraggio appalti nel quinquennio 2000 - 2004

Anno	Lavori (n.)			
	Aggiudicati	Iniziati	Ultimati	collaudati
2000	15.712	14.005	9.588	6.143
2001	18.400	15.614	10.045	5.991
2002	19.677	15.332	6.931	3.428
2003	17.630	11.797	3.059	1.173
2004	11.860	5.688	506	77
<i>Totale dal 2000 al 2004</i>	83.279	62.436	30.129	16.812

In particolare, nella suddetta *tabella* viene riportato il numero complessivo, per anno, delle schede pervenute, relative alle fasi dell'aggiudicazione, dell'inizio lavori, della fine lavori e dei lavori collaudati.

La variazione più consistente del numero di schede relative all'aggiudicazione si rileva tra il 2000 ed il 2001: differenza da addebitare al difficile avvio dell'attività di rilevazione e delle iniziali difficoltà nell'attività di pubblicizzazione delle competenze dell'Osservatorio.

Il dato relativo alle aggiudicazioni avvenute nel 2004, sensibilmente inferiore alla media degli anni precedenti, è spiegabile, anche, con il mancato invio, per motivi tecnici contingenti, delle schede da parte di tre Sezioni Regionali (Friuli, Bolzano e Basilicata).