

Tale mancato invio, considerate le particolari procedure di implementazione della Banca dati dell'Osservatorio, influisce significativamente anche per quel che riguarda i dati relativi alla numerosità delle schede relative alle fasi successive all'aggiudicazione.

Bisogna considerare, inoltre, per quanto attiene al 2004, che al momento della chiusura delle elaborazioni per la redazione della *Relazione*, molti dati relativi all'anno oggetto della *Relazione* stessa non risultano ancora pervenuti e saranno, così come accaduto per gli anni precedenti, elaborati nella *Relazione* successiva.

Primo dato significativo è la differenza, via via più consistente, tra lavori aggiudicati e lavori iniziati.

Altro dato interessante è l'esiguo numero, sia complessivo che relativo, dei lavori che risultano terminati e, soprattutto, collaudati, anche tra quelli iniziati negli anni più lontani (2000 e 2001 nella fattispecie).

Le *tabelle* dalla 5.9 alla 5.13 riportano, per le cinque dimensioni di analisi (categoria d'opera, classe d'importo, modalità di scelta del contraente, localizzazione dell'intervento, tipologia di stazione appaltante), un raffronto tra i dati pervenuti ad ottobre 2003 (oggetto della precedente *Relazione* al Parlamento) e quelli pervenuti a tutto il 2004, relativamente all'importo medio, alla percentuale del numero e degli importi dei lavori.

**Confronto  
della  
distribuzione  
interventi  
a tutto  
il 2003 e  
a tutto  
il 2004**

Innanzitutto è da segnalare che per alcune dimensioni (tipologia di stazione appaltante e categoria d'opera) i dati non risultano integralmente sovrapponibili.

Per i dati pervenuti successivamente al 2003, infatti, si è proceduto ad una riclassificazione delle informazioni.

Tra le stazioni appaltanti si è deciso di mettere in evidenza (così come precedentemente si era fatto per Ferrovie ed ANAS) l'Ente Poste che, per numerosità e consistenza di importi dei lavori aggiudicati, rappresenta una realtà significativa nel panorama complessivo dei lavori pubblici.

Inoltre, si è provveduto ad una diversa redistribuzione di lavori precedentemente attribuiti ad "Altri soggetti pubblici", individuando la categoria "non classificati" per quei lavori non attribuibili ad una tipologia di stazione appaltante ben definita.

Anche per la "Categoria d'opera" si è provveduto ad indicare quella residuale dei "non classificati", alla quale attribuire i lavori non catalogabili in nessuna delle altre categorie.

Da un esame complessivo delle *tabelle*, comunque, si evince una sostanziale stabilità delle percentuali, sia per quel che attiene gli importi sia per quanto riguarda il numero degli interventi.

Nella *tabella 5.9* si evidenzia uno scostamento significativo per i lavori imputabili alla categoria "Strade", che passano (a sostanziale invarianza della percentuale di numero di interventi) dal 30,3 al 33,3% di incidenza sugli importi.

Tale dato trova peraltro riscontro nella *tabella 5.13* (relativa alla tipologia di Stazione appaltante), nella quale i lavori appaltati dall'ANAS conoscono, relativamente alla percentuale degli importi un incremento superiore al 2% (dal 10 al 12,3%).

*Tabella 5.9 - Confronto nelle distribuzioni di interventi per categoria d'opera Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati a tutto il 2003 e a tutto il 2004*

Categoria di opera	Importo medio in €		% Numero		% Importo	
	2000-03	2000-04	2003	2004	2003	2004
Strade	834.488	982.158	29,8%	30,1%	30,3%	33,3%
Ferrovie	2.475.414	3.220.935	2,0%	1,8%	5,9%	6,4%
Altre infrastrutture di trasporto	2.255.020	2.211.567	1,8%	1,9%	4,9%	4,8%
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	688.062	721.666	12,0%	12,1%	10,0%	9,9%
Opere di urbanizzazione ed altro	595.480	614.629	7,6%	7,0%	5,5%	4,9%
Infrastrutture del settore energetico	842.212	741.031	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	666.241	611.682	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	1.199.361	1.256.600	0,8%	0,7%	1,1%	1,0%
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	1.110.994	1.266.964	1,4%	1,4%	1,9%	2,0%
Edilizia sociale e scolastica	656.146	663.616	13,0%	13,0%	10,4%	9,7%
Edilizia abitativa	823.810	836.183	4,8%	4,4%	4,9%	4,1%
Beni culturali	688.027	718.217	4,5%	4,9%	3,7%	4,0%
Sport, spettacolo, turismo	699.615	741.161	4,3%	4,9%	3,7%	4,1%
Edilizia sanitaria	1.395.352	1.412.219	3,9%	3,7%	6,7%	5,9%
Altra edilizia pubblica	623.361	637.327	11,3%	11,7%	8,6%	8,4%
Altre infrastrutture pubbliche	622.416	595.830	1,8%	1,4%	1,4%	0,9%
n.c.		489.080		0,2%		0,1%
<b>Tutte le categorie</b>	<b>820.636</b>	<b>888.642</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

In merito alla classe d'importo, poi, (tabella 5.10) le due variazioni significative riguardano quella dei lavori tra € 150.000 e € 500.000 che, a fronte di un sostanziale equilibrio nella numerosità, vede un decremento percentuale degli importi di circa il 2%, da 22,3 al 20,6%) e quella dei lavori d'importo superiore a € 15.000.000 che, al contrario, registra un incremento dal 22,3 al 26,2% relativamente agli importi.

Tabella 5.10 - Confronto nelle distribuzioni di interventi per classe di importo - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati a tutto il 2003 e a tutto il 2004

Classe di importo	Importo medio in €		%Numero		%Importo	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
>= 150.000 € < 500.000 €	263.836	265.918	69,5%	68,7%	22,3%	20,6%
>= 500.000 € < 1.000.000 €	697.322	697.843	16,6%	16,6%	14,1%	13,1%
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	1.981.326	1.993.290	12,4%	13,0%	30,0%	29,1%
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	8.808.165	8.763.650	1,1%	1,1%	11,3%	11,1%
>= 15.000.000 €	37.913.290	43.983.585	0,5%	0,5%	22,3%	26,2%
<b>Tutte le classi di importo</b>	<b>820.636</b>	<b>888.642</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

In merito alla procedura di scelta del contraente (tabella 5.11), si registra un incremento (dal 63,4 al 66,2%) della numerosità degli appalti aggiudicati tramite pubblico incanto ed un decremento (dal 13,1 all'11,1%) per quella che riguarda gli appalti aggiudicati tramite licitazione privata (in presenza di un sostanziale equilibrio nella percentuale di importi).

Tabella 5.11 - Confronto nelle distribuzioni di interventi per procedura di scelta del contraente - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati a tutto il 2003 e a tutto il 2004

Procedura di scelta del contraente	Importo medio in €		%Numero		%Importo	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Pubblico Incanto	734.185	757.782	63,4%	66,2%	56,7%	56,5%
Licitazione Privata	1.769.310	2.315.856	13,1%	11,1%	28,2%	29,0%
Licitazione Privata Semplificata	326.062	330.425	5,1%	5,4%	2,0%	2,0%
Appalto Concorso	3.005.562	3.108.750	0,3%	0,3%	1,1%	1,0%
Trattativa Privata	384.325	416.026	14,8%	14,1%	6,9%	6,6%
n.c.	1.227.684	1.520.500	3,4%	2,9%	5,1%	4,9%
<b>Tutte le procedure di scelta del contraente</b>	<b>820.636</b>	<b>888.642</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Nella *tabella 5.12* (distribuzione per Regione), è riscontrabile un incremento deciso, sia nell'importo medio (da 871.236 a 1.085.522 €), sia nella numerosità (da 7,8 ad 8,8%), che negli importi (da 8,3 a 10,8%), per gli appalti aggiudicati in Piemonte; un incremento meno evidente ma costante per tutti e tre i parametri (da 972.039 a 1.033.599; da 5,3 a 6,1% e da 6,3 a 7,1%), per la Campania, ed un decremento deciso, se non nell'importo medio, per i lavori aggiudicati in Lombardia (che passa dal 17,7 al 15,6% per quel che attiene la numerosità, e dal 16,0 al 14,1% per gli importi).

Caso particolare risulta essere la Calabria, dove, a sostanziale invarianza dei dati percentuali relativi alla numerosità ed agli importi, corrisponde un evidente incremento del valore medio dell'importo (da € 819.635 a 1.186.003).

*Tabella 5.12 - Confronto nelle distribuzioni di interventi per regione - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati a tutto il 2003 e a tutto il 2004*

Regione	Importo medio in €		%Numero		%Importo	
	2000-03	2000-04	2000-03	2000-04	2000-03	2000-04
Piemonte	871.236	1.085.522	7,8%	8,8%	8,3%	10,8%
Valle d'Aosta	947.015	830.580	1,0%	1,5%	1,2%	1,4%
Lombardia	742.206	802.877	17,7%	15,6%	16,0%	14,1%
Trentino	923.849	932.133	4,1%	2,9%	4,6%	3,0%
Veneto	772.042	776.396	9,0%	8,5%	8,5%	7,4%
Friuli	687.376	689.604	4,3%	2,9%	3,6%	2,3%
Liguria	732.190	927.984	3,5%	2,6%	3,1%	2,8%
Emilia	916.743	974.285	8,4%	8,1%	9,3%	8,9%
Toscana	809.324	832.196	6,1%	6,5%	6,0%	6,1%
Umbria	729.442	712.445	2,3%	2,3%	2,0%	1,8%
Marche	543.095	619.633	3,2%	3,4%	2,1%	2,4%
Lazio	934.800	888.622	6,2%	8,9%	7,0%	8,9%
Abruzzo	633.676	583.998	2,4%	2,6%	1,9%	1,7%
Molise	867.231	892.778	0,7%	0,6%	0,8%	0,6%
Campania	972.039	1.033.599	5,3%	6,1%	6,3%	7,1%
Puglia	810.319	806.635	4,4%	4,0%	4,4%	3,6%
Basilicata	572.095	608.837	1,5%	1,0%	1,0%	0,7%
Calabria	819.635	1.186.003	2,9%	2,8%	2,9%	3,8%
Sicilia	1.025.660	1.128.356	5,8%	6,5%	7,2%	8,2%
Sardegna	888.876	911.034	3,7%	4,3%	4,0%	4,4%
Estero		2.094.443		0,0%		0,0%
<b>Tutte le regioni</b>	<b>820.636</b>	<b>888.642</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Dati significativi (non tutti giustificabili con l'attività di ridefinizione dei codici richiamata in precedenza) si riscontrano nella *tabella 5.13* (distribuzione degli interventi per tipologia di stazione appaltante). I lavori appaltati dai Comuni scendono dal 48,4 al 32,6%, e dal 48,8 al 30,8% per quel che riguarda, rispettivamente la numerosità e l'importo (pur in presenza di un importo medio sostanzialmente non modificato). Per quanto riguarda l'ANAS, oltre all'incremento nella percentuale degli importi di cui si è già detto, va registrato anche un considerevole incremento dell'importo medio delle opere (da € 1.184.959 a € 1.682.898), e un sensibile decremento anche per quel che riguarda i lavori appaltati dalle Amministrazioni provinciali (da 11,1 a 8,9 e da 11,7 a 8,4% relativamente a numerosità ed importi).

Le altre variazioni possono, in buona sostanza, essere riconducibili alla più volta ricordata nuova codifica dei lavori.

*Tabella 5.13 - Confronto nelle distribuzioni di interventi per tipologia di stazione appaltante - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati a tutto il 2003 e a tutto il 2004*

Tipologia di stazione appaltante	2000-03	2000-04	2000-03		2000-04	
	Imp. medio in €	Imp. medio in €	% Num.	% Imp.	% Num.	% Imp.
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	738.983	796.888	6,9%	6,5%	6,2%	5,9%
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	1.234.715	1.467.455	4,9%	4,9%	7,4%	8,1%
Istituti autonomi case popolari	813.632	821.235	4,0%	3,6%	4,0%	3,4%
Regioni e comunità montane	694.627	685.527	3,6%	3,8%	3,0%	2,9%
Province	655.119	642.461	11,1%	11,7%	8,9%	8,4%
Comuni	553.008	559.636	48,4%	48,8%	32,6%	30,8%
Aziende del servizio sanitario nazionale	1.474.963	1.444.575	3,3%	3,4%	5,9%	5,6%
Anas	1.184.959	1.682.898	6,9%	6,5%	10,0%	12,3%
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	2.525.857	2.987.102	2,5%	2,6%	7,7%	8,7%
Aziende speciali	702.140	625.735	1,2%	0,9%	1,1%	0,6%
Ferrovie	2.472.761	3.233.390	1,8%	1,7%	5,4%	6,3%
Soggetti privati	1.249.189	1.344.818	1,8%	3,3%	2,8%	4,9%
Altri soggetti pubblici	1.193.098	2.090.121	3,4%	0,6%	5,0%	1,4%
Poste S.p.A.		396.914		1,3%		0,6%
n.c.		576.237		0,3%		0,2%
<i>Tutte le tipologie di stazione appaltante</i>	820.636	888.642	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Ribassi  
d'asta**

Le prossime pagine saranno dedicate ai ribassi d'asta e alla pubblicità dei bandi di gara. Diversamente dalle precedenti analisi, il periodo di riferimento dello studio sarà limitato al biennio 2002 - 2003, escludendo l'anno 2004. Tale scelta è imposta dalla necessità di considerare un intervallo di tempo nel quale i dati siano omogenei e, quindi, confrontabili al fine di effettuare significative valutazioni. Infatti, dal 1° gennaio 2004 il controvalore in euro della soglia comunitaria (5 milioni di DSP) è stato modificato in € 5.923.624, rispetto al controvalore vigente nel biennio 2002 - 2003 (€ 6.242.028). Di conseguenza, la trattazione congiunta del biennio 2002 - 2003 e dell'anno 2004 sarebbe ostacolata dalla difformità del controvalore in euro della suddetta soglia. Questa è rilevante in relazione ai due fenomeni oggetto dell'analisi, poiché per i lavori il cui importo è superiore alla soglia la normativa prevede una disciplina diversa sia per quanto riguarda la procedura di verifica e di esclusione delle offerte di ribasso anomale, sia per quanto riguarda gli adempimenti in materia di forme di pubblicità dei bandi. Inoltre, le due analisi in questione richiedono un elevato grado di consolidamento dei dati, che al momento non è completamente garantito per dati di recente acquisizione, come sono quelli relativi al 2004. Nel corso di una 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 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 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".

Il periodo di riferimento dell'analisi è il biennio 2002 - 2003, caratterizzato da uniformità della "soglia comunitaria" individuata in 5.000.000 DSP equivalenti, per il periodo suddetto, a € 6.242.028.

Inoltre, lo studio è stato svolto su un sottoinsieme dell'universo dei dati, 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, licitazione privata e licitazione privata semplificata).

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 analisi: classe d'importo, area geografica, tipologia di stazione appaltante, categoria di opera, procedura di scelta del contraente.

I risultati mostrano che il ribasso di aggiudicazione medio, riferito a tutti gli interventi, è stato pari al 15,9% per il 2002 e al 17,3% per il 2003 (tabella 5.14); l'incremento del ribasso ha interessato tutte le classi d'importo, anche se imputabile, principalmente, a quelle intermedie.

Tabella 5.14 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per classe di importo (Anni 2002 - 2003)

Classi di importo	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
<i>Anno 2002</i>				
>= 150.000 € < 500.000 €	16,1	16,6	19,9	8,5
>= 500.000 € < 1.000.000 €	15,3	15,6	19,6	7,1
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	15,6	16,0	20,3	6,8
>= 6.242.028 € < 15.000.000 €	21,1	22,0	27,7	8,7
>= 15.000.000	22,2	22,5	27,1	10,2
<i>Tutte le classi nell'anno 2002</i>	<i>15,9</i>	<i>16,3</i>	<i>20,0</i>	<i>8,0</i>
<i>Anno 2003</i>				
>= 150.000 € < 500.000 €	17,0	17,4	20,4	9,6
>= 500.000 € < 1.000.000 €	17,7	18,1	21,3	9,5
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	17,7	18,1	22,0	9,1
>= 6.242.028 € < 15.000.000 €	22,3	24,0	30,5	8,1
>= 15.000.000	22,8	23,5	29,1	8,1
<i>Tutte le classi nell'anno 2003</i>	<i>17,3</i>	<i>17,6</i>	<i>20,9</i>	<i>9,5</i>

La crescita del valore medio è in parte dovuta agli effetti della nuova legge regionale siciliana in materia di lavori pubblici, la quale, recependo il

criterio di aggiudicazione previsto dalla normativa nazionale, ha generato una forte crescita del valore medio dei ribassi in Sicilia (*tabella 5.18*).

Dalla *tabella 5.14* si evidenzia anche come il ribasso di aggiudicazione vari sensibilmente in relazione alla classe d'importo. È interessante notare come le due classi d'importo superiori, che convenzionalmente definiscono i "grandi lavori", abbiano registrato un ribasso di aggiudicazione sensibilmente superiore alla media. Questa peculiarità potrebbe essere spiegata, considerando che, per lavori d'importo superiore a € 6,2 milioni, l'esclusione delle offerte anomale non è automatica, ma avviene a seguito della valutazione delle giustificazioni presentate dall'impresa. In altre parole, per i "grandi lavori" vige un sistema di aggiudicazione che consente anche ribassi "anomali" e, quindi, relativamente più elevati.

Tuttavia, si può osservare che per i "grandi lavori" anche i valori medi della soglia di anomalia e dell'offerta di massimo ribasso risultano molto più alti di quelli relativi ai lavori di importo inferiore a € 6.242.028.

Ne deriva che, indipendentemente dagli effetti dell'applicazione delle due diverse modalità d'esclusione, il mercato dei "grandi lavori" ha, comunque, caratteristiche tali da determinare offerte di ribasso relativamente più alte; una delle spiegazioni di tale difformità può essere ricercata nei minori costi unitari derivanti dalla maggiore dimensione fisica delle opere (economie di scala)<sup>1</sup>, che consentirebbero all'impresa offerente di chiedere in sede di gara un prezzo minore. Analizzando i ribassi d'asta in relazione alla tipologia di stazione appaltante (*tabella 5.15*), si osserva che per quasi tutte le tipologie di stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione si attestano vicini al dato medio. Se ne discostano sensibilmente l'ANAS (23,8% nel 2002 e 25,7% nel 2003), le Ferrovie (9% nel 2002 e 10,5% nel 2003) e le Poste S.p.A. (12,4% nel 2002 e 12,8 nel 2003).

In generale, tutte le tipologie hanno registrato un aumento del ribasso medio di aggiudicazione; è da rimarcare, in particolare, l'incremento nelle Aziende speciali (dal 12,7% del 2002 al 18,7% del 2003).

---

<sup>1</sup> E' noto che alcune voci di costo rimangono praticamente fisse o variano poco al crescere della dimensione fisica dell'opera. Inoltre, per grossi acquisti e noli di materiali e macchine le imprese notoriamente spuntano prezzi migliori che non per piccole quantità.

*Tabella 5.15 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per tipologia di stazione appaltante (Anni 2002 - 2003)*

<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>
<b>Anno 2002</b>				
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	18,6	19,1	22,4	10,1
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	16,0	16,5	20,6	6,9
Istituti autonomi case popolari	16,4	16,9	19,8	9,3
Regioni e comunità montane	14,1	14,5	18,0	6,8
Province	17,3	17,6	21,3	8,7
Comuni	14,9	15,3	18,7	7,7
Aziende del servizio sanitario nazionale	14,2	14,8	18,4	6,9
Anas	23,8	24,1	28,0	12,1
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	15,5	16,1	21,5	5,9
Aziende speciali	12,7	13,1	15,8	6,1
Ferrovie	9,0	9,9	17,8	2,5
Soggetti privati	12,5	13,0	17,0	5,2
Altri soggetti pubblici	13,8	14,1	17,9	6,8
Poste S.p.A.	12,4	12,8	15,3	6,9
n.c.	13,5	14,6	16,5	8,9
<b>Tutte le stazioni appaltanti nell'anno 2002</b>	<b>15,9</b>	<b>16,3</b>	<b>20,0</b>	<b>8,0</b>
<b>Anno 2003</b>				
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	18,2	18,6	22,1	10,9
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	16,7	17,1	21,0	8,9
Istituti autonomi case popolari	18,0	18,5	21,4	10,1
Regioni e comunità montane	16,9	17,2	20,3	9,3
Province	18,9	19,2	22,6	10,7
Comuni	16,0	16,4	19,4	8,9
Aziende del servizio sanitario nazionale	16,0	16,4	20,1	8,9
Anas	25,7	25,9	29,4	13,8
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	16,5	17,0	21,8	6,6
Aziende speciali	18,7	19,0	21,5	13,1
Ferrovie	10,5	11,4	18,6	3,0
Soggetti privati	13,7	14,2	17,7	6,0
Altri soggetti pubblici	14,2	14,8	18,3	6,8
Poste S.p.A.	12,8	13,0	14,9	8,9
n.c.	17,9	18,1	20,0	10,6
<b>Tutte le stazioni appaltanti nell'anno 2003</b>	<b>17,3</b>	<b>17,6</b>	<b>20,9</b>	<b>9,5</b>

In relazione alla procedura di selezione del contraente (*tabella 5.16*) i valori medi dei ribassi più alti si riscontrano nella Licitazione Privata Semplificata (18,1% nel 2002 e 18,8% nel 2003), e i valori più bassi nella Licitazione Privata (14,1% nel 2002 e 14,5 nel 2003).

*Tabella 5.16 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente (Anni 2002 - 2003)*

<i>Procedure di scelta del contraente</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>	<i>soglia di anomalia (%)</i>	<i>Offerta di massimo ribasso (%)</i>	<i>Offerta di minimo ribasso (%)</i>
<i>Anno 2002</i>				
Pubblico Incanto	15,9	16,4	20,0	8,0
Licitazione Privata	14,1	14,7	19,1	6,1
Licitazione Privata Semplificata	18,1	18,5	21,3	10,5
<i>Tutte le procedure nell'anno 2002</i>	<i>15,9</i>	<i>16,3</i>	<i>20,0</i>	<i>8,0</i>
<i>Anno 2003</i>				
Pubblico Incanto	17,4	17,7	20,9	9,5
Licitazione Privata	14,5	15,1	19,5	6,3
Licitazione Privata Semplificata	18,8	19,2	21,4	12,1
<i>Tutte le procedure nell'anno 2003</i>	<i>17,3</i>	<i>17,6</i>	<i>20,9</i>	<i>9,5</i>

Analizzando il fenomeno dei ribassi per categoria d'opera (*tabella 5.17*), emerge dai risultati che tutte le destinazioni d'uso delle opere hanno riscontrato un valore vicino al dato medio. Costituisce un'eccezione la categoria delle Ferrovie, il cui dato (9,3% nel 2002 e 11,1% nel 2003) è sensibilmente inferiore a quello medio.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 5.17 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per categoria d'opera (Anni 2002 - 2003)

Categorie di opera	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
<b>Anno 2002</b>				
Strade	16,5	16,9	20,7	8,1
Ferrovie	9,3	10,1	18,0	2,6
Altre infrastrutture di trasporto	16,8	17,6	22,1	7,7
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	15,8	16,2	20,2	7,4
Opere di urbanizzazione ed altro	14,2	14,7	18,4	6,7
Infrastrutture del settore energetico	17,4	17,9	22,3	7,9
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	14,3	14,5	21,6	5,7
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	15,5	15,9	20,1	7,2
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	16,8	17,2	20,5	8,8
Edilizia sociale e scolastica	17,0	17,4	20,3	9,4
Edilizia abitativa	16,1	16,6	19,5	9,1
Beni culturali	14,0	14,3	17,4	7,7
Sport, spettacolo, turismo	14,0	14,6	17,7	7,9
Edilizia sanitaria	14,7	15,1	18,9	7,1
Altra edilizia pubblica	16,5	16,9	19,9	8,6
Altre infrastrutture pubbliche	15,8	16,3	20,4	7,4
n.c.	27,5	27,5	29,5	17,7
<b>Tutte le categorie nell'anno 2002</b>	<b>15,9</b>	<b>16,3</b>	<b>20,0</b>	<b>8,0</b>
<b>Anno 2003</b>				
Strade	17,9	18,2	21,6	9,4
Ferrovie	11,1	12,0	19,0	3,4
Altre infrastrutture di trasporto	16,4	16,9	21,4	8,1
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	17,0	17,4	21,0	8,6
Opere di urbanizzazione ed altro	15,3	15,7	18,9	7,8
Infrastrutture del settore energetico	15,2	15,9	20,3	7,2
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	17,3	17,6	21,5	10,0
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	16,4	16,9	20,7	8,3
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	17,7	18,0	21,1	9,4
Edilizia sociale e scolastica	19,3	19,6	22,1	12,0
Edilizia abitativa	18,2	18,6	21,4	10,4
Beni culturali	16,2	16,6	18,9	9,8
Sport, spettacolo, turismo	15,2	15,7	18,4	8,8
Edilizia sanitaria	16,2	16,6	20,2	8,9
Altra edilizia pubblica	16,9	17,3	20,2	10,0
Altre infrastrutture pubbliche	15,4	15,9	19,5	8,6
n.c.	21,8	22,3	28,5	10,2
<b>Tutte le categorie nell'anno 2003</b>	<b>17,3</b>	<b>17,6</b>	<b>20,9</b>	<b>9,5</b>

Nel periodo considerato, l'area geografica (regione) è la dimensione di analisi che mostra la variabilità più ampia dei valori dei ribassi (tabella 5.18). In particolare, si notano valori medi dei ribassi più alti per le regioni dell'Italia meridionale. Ciò potrebbe essere dovuto a varie concause, quali: leggi regionali diverse da quella nazionale; notevole eterogeneità dei prezzi adottati a livello regionale; diverso mercato e costo del lavoro.

Tabella 5.18 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per regione (Anni 2002 - 2003)

Regione	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
<b>Anno 2002</b>				
Piemonte	15,2	15,6	19,1	7,4
Valle d'Aosta	14,9	15,2	18,3	7,5
Lombardia	11,9	12,3	15,9	5,1
Trentino	8,4	9,5	13,6	2,4
Veneto	9,5	9,9	13,4	3,9
Friuli	11,1	11,7	16,8	3,4
Liguria	11,9	12,5	16,6	5,1
Emilia	10,3	10,7	14,3	4,0
Toscana	12,6	13,0	16,6	5,5
Umbria	13,9	14,2	17,6	6,1
Marche	15,3	15,7	19,3	7,5
Lazio	25,7	26,0	30,4	13,1
Abruzzo	19,5	19,9	23,5	10,0
Molise	23,6	24,0	28,3	12,3
Campania	27,8	28,4	32,3	17,2
Puglia	24,1	24,4	26,9	14,9
Basilicata	23,8	24,1	27,7	12,4
Calabria	22,1	22,7	26,0	11,8
Sicilia	8,7	9,0	13,5	4,6
Sardegna	15,1	15,5	18,3	7,9
<b>Tutte le regioni nell'anno 2002</b>	<b>15,9</b>	<b>16,3</b>	<b>20,0</b>	<b>8,0</b>
<b>Anno 2003</b>				
Piemonte	14,7	15,1	18,1	7,7
Valle d'aosta	16,9	17,1	19,2	9,6
Lombardia	12,3	12,7	16,2	5,3
Trentino	11,8	12,8	15,7	3,5
Veneto	9,4	9,7	12,8	4,2
Friuli	8,4	8,8	13,4	3,8
Liguria	11,3	11,8	15,8	5,4
Emilia	11,0	11,4	14,8	4,5
Toscana	13,9	14,3	17,8	6,6
Umbria	14,8	15,1	19,7	7,2
Marche	14,8	15,2	18,6	8,1
Lazio	27,4	27,8	31,4	15,8
Abruzzo	20,1	20,4	23,6	11,0
Molise	23,7	24,2	29,3	9,5
Campania	28,5	28,9	32,6	17,2
Puglia	25,0	25,2	27,4	16,2
Basilicata	27,5	27,7	31,2	14,6
Calabria	22,3	22,8	26,0	13,2
Sicilia	18,4	18,6	20,7	12,9
Sardegna	15,9	16,2	18,6	10,0
<b>Tutte le regioni nell'anno 2003</b>	<b>17,3</b>	<b>17,6</b>	<b>20,9</b>	<b>9,5</b>

Focalizzando l'analisi sui ribassi di aggiudicazione esigui, dai dati si evince il forte decremento del numero di interventi aggiudicati al di sotto dell'1% in Sicilia (318 nel 2002 e 37 nel 2003) (tabella 5.19).

Tabella 5.19 - Numero di lavori con ribasso di aggiudicazione minore dell'1%, per regione (Anni 2002 - 2003)

Regione	n. interventi con ribasso di aggiudicazione < 1% (A)	Numero totale di interventi (B)	A/B (%)
<b>Anno 2002</b>			
Piemonte	4	878	0,5
Valle d'Aosta	0	137	0,0
Lombardia	20	1.694	1,2
Trentino	4	154	2,6
Veneto	21	793	2,6
Friuli	3	147	2,0
Liguria	9	346	2,6
Emilia	12	1.084	1,1
Toscana	5	774	0,6
Umbria	1	253	0,4
Marche	2	401	0,5
Lazio	2	973	0,2
Abruzzo	0	288	0,0
Molise	1	74	1,4
Campania	14	895	1,6
Puglia	5	613	0,8
Basilicata	0	133	0,0
Calabria	2	362	0,6
Sicilia	318	649	49,0
Sardegna	5	459	1,1
<b>Tutte le regioni nell'anno 2002</b>	<b>428</b>	<b>11.107</b>	<b>3,9</b>
<b>Anno 2003</b>			
Piemonte	6	1.039	0,6
Valle d'aosta	0	148	0,0
Lombardia	9	1.478	0,6
Trentino	2	140	1,4
Veneto	17	683	2,5
Friuli	5	107	4,7
Liguria	0	137	0,0
Emilia	7	1.161	0,6
Toscana	9	914	1,0
Umbria	0	281	0,0
Marche	1	350	0,3
Lazio	8	1.134	0,7
Abruzzo	0	373	0,0
Molise	0	89	0,0
Campania	9	784	1,1
Puglia	1	526	0,2
Basilicata	0	150	0,0
Calabria	0	405	0,0
Sicilia	37	925	4,0
Sardegna	5	505	1,0
<b>Tutte le regioni nell'anno 2003</b>	<b>116</b>	<b>11.329</b>	<b>1,0</b>
<i>N.B.1 Il numero totale di interventi è un sottoinsieme dell'universo del periodo considerato, poiché non per tutti gli interventi è stato possibile eseguire elaborazioni.</i>			

Il fenomeno potrebbe essere conseguenza dell'applicazione della legge regionale della Sicilia n. 7/2002<sup>2</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.

Analizzando, infine, la *tabella 5.20*, che mostra i valori dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse, è interessante notare la correlazione diretta che sembra esistere tra la misura del ribasso ed il numero delle offerte ammesse alla gara. Infatti, a parità delle altre condizioni, all'incremento del numero delle offerte ammesse corrisponde un aumento della misura del ribasso. Ciò induce a pensare che il numero degli ammessi alla gara, rappresentativo del grado di concorrenza, possa influenzare il prezzo d'offerta.

*Tabella 5.20 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse (Anni 2002 - 2003)*

<i>Classi di offerte ammesse</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>
<i>Anno 2002</i>	
> 0 <= 5	11,7
> 5 <= 20	14,3
> 20 <= 50	17,6
> 50 <= 100	21,2
> 100	20,7
<i>Anno 2003</i>	
> 0 <= 5	13,0
> 5 <= 20	14,8
> 20 <= 50	18,3
> 50 <= 100	22,9
> 100	27,2

E' bene, infine, precisare che le valutazioni sull'economicità degli interventi non possono essere fatte limitando l'attenzione al solo aspetto dei ribassi, ma considerando anche le fasi successive del ciclo di vita di un intervento e i risultati complessivi dell'esecuzione di lavori.

#### **Pubblicità**

I dati inerenti la pubblicità dei bandi di gara, relativamente al biennio 2002-2003, sono stati analizzati al fine di evidenziare l'adeguatezza della pubblicità degli atti.

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

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) - meglio descritte nel prospetto sotto riportato - che il pieno rispetto della norma avrebbe comportato (articolo 80 del regolamento generale di attuazione, approvato con D.P.R. n. 554/99).

<i>Classe di importo</i>	<i>Normativa ex art. 80 D.P.R. n. 554/99</i>
<i>Importi superiori alla soglia comunitaria</i>	
$> = \text{€ } 6.242.028^3$	<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>

<sup>3</sup> L'importo di € 6.242.028 è il controvalore in euro, per il biennio 2002-2003, di 5 milioni di DSP, che costituiscono la soglia al di sopra della quale la gara ha un rilievo comunitario.

Livello di adempimento agli obblighi di pubblicità ...

Come indicatore del livello di adempimento rispetto alle citate prescrizioni, è stato utilizzato la differenza tra il numero teorico<sup>4</sup> e il numero delle forme di pubblicità effettivamente utilizzate, 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 ha riguardato 1.918 casi nel 2002, pari al 12,8% del numero teorico di interventi con corretto adempimento pubblicitario e 1.787 casi nel 2003 (12,6%).

Gli inadempimenti sono stati più frequenti nelle classi d'importo intermedie, quella da € 500.000 a € 1.000.000 e quella da € 1.000.000 a € 6.242.028 (tabella 5.21)<sup>5</sup>.

Tabella 5.21 - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe di importo (Anni 2002 - 2003)

Classe di importo	Avvisi/bandi			Livello inadempimento	
	Numero Teorico	Pubblicità effettiva		Numero	%
		Forme	Numero		
Anno 2002					
>= 150.000 € < 500.000 €	9.632	Albo Pretorio	9.042	590	6,1
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.705	BUR	1.963	742	27,4
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	2.222	GURI	1.675	547	24,6
>= 6.242.028 €	220	GURI	202	18	8,2
	220	GUCE	199	21	9,5
<b>Tutte le classi nell'anno 2002</b>	<b>14.999</b>		<b>13.081</b>	<b>1.918</b>	<b>12,8</b>
Anno 2003					
>= 150.000 € < 500.000 €	8.907	Albo Pretorio	8.413	494	5,5
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.556	BUR	1.862	694	27,2
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	2.246	GURI	1.688	558	24,8
>= 6.242.028 €	219	GURI	196	23	10,5
	219	GUCE	201	18	8,2
<b>Tutte le classi nell'anno 2003</b>	<b>14.147</b>		<b>12.360</b>	<b>1.787</b>	<b>12,6</b>

<sup>4</sup> Per la classe di importo superiore a € 6,2 milioni, il numero teorico degli avvisi è ripetuto, in quanto per gli interventi di quella classe la pubblicità è obbligatoria sia sulla GUCE sia sulla GURI.

<sup>5</sup> Il numero di interventi riportati in tabella si riferisce esclusivamente a quelli per i quali la procedura di scelta è stata: pubblico incanto, licitazione privata, appalto concorso.