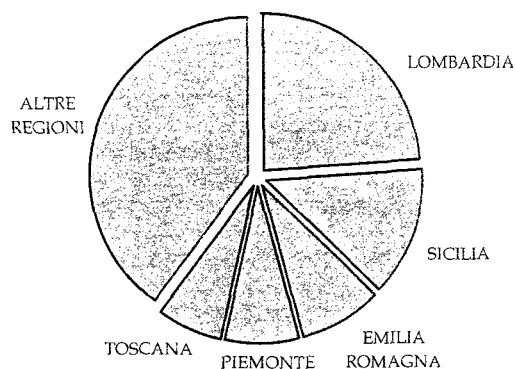


(13,3%), dall'Emilia-Romagna (8,4%), dal Piemonte (7,6%) e dalla Toscana (6,8%) (figura 2.7).

Figura 2.7 – Segnalazioni pervenute all'Autorità per divisione territoriale

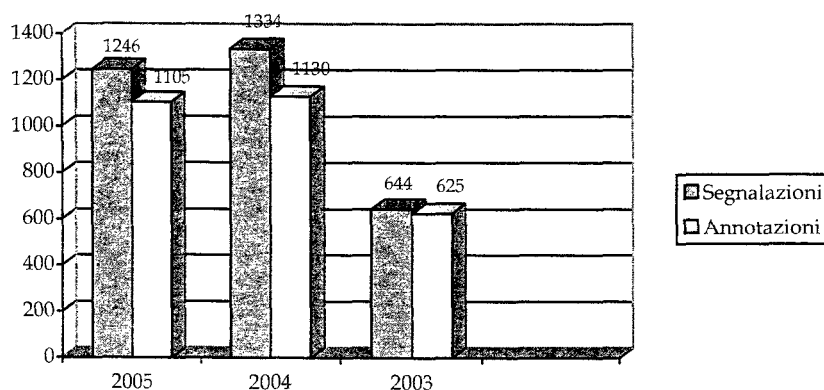


Le annotazioni relative alle fattispecie sopra descritte, previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti a tutt'oggi presenti nel Casellario informatico al lordo di quelle derivanti da procedimento *ex art. 10, comma 1 quater*, della legge quadro, conclusosi con l'accertamento di dichiarazione non veritiera rilasciata dall'impresa, sono complessivamente 2993, oltre a 82 annotazioni cancellate per effetto di apposita istanza dell'impresa e secondo quanto stabilito dalle determinazioni dell'Autorità n. 10/2003 e n. 1/2005.

Annotazioni

Nell'anno 2005, in particolare, risultano inserite 1.105 annotazioni (al netto di quelle riferite a procedimenti *ex art. 10, comma 1 quater*), come risulta dal figura 2.8.

Figura 2.8 – Segnalazioni pervenute all'Autorità per divisione territoriale



Le restanti segnalazioni delle stazioni appaltanti pervenute nel 2005 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, ovvero casi in cui la relativa istruttoria è ancora in *itinere*.

E' interessante esaminare il numero di annotazioni classificato con riferimento alla tipologia di possibili segnalazioni sopra individuata. Per darne una chiave di lettura più agevole è necessario, però, raggruppare le annotazioni nelle sotto elencate macro-aree di riferimento:

1. esclusione da gara per collegamento sostanziale/controllo 32,8% (di queste, l'88% è riferito a collegamento sostanziale);
2. risoluzione contrattuale per grave inadempimento e casi simili 32,8% (mancata stipula contratto, scioglimento rapporto contrattuale relativo a lavori consegnati in via d'urgenza);
3. sentenze di condanna a carico di persone che rivestono incarichi di rappresentanza in seno alle società 10%;
4. irregolarità contributive/fiscali 13,1%;
5. liquidazione/fallimento/procedure concorsuali 4,2%;
6. subappalto non autorizzato 1,2%;
7. esclusione da gara per grave negligenza o malafede nell'esecuzione di lavori affidati dalla stazione appaltante che bandisce la gara 0,7%;
8. esclusione da gara per mancata veridicità in ordine all'esistenza di precedente annotazione nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara per falsa dichiarazione 2%;
9. altro 3,2%.

Dai dati riportati emerge la preponderanza di annotazioni riferite a:

- A. collegamento sostanziale tra imprese, fattispecie questa non prevista espressamente dalla norma ma ritenuta dall'Autorità, in linea con la giurisprudenza uniforme del Consiglio di Stato (C.d.S., IV Sez., nn.5196/04, 5792/04, V Sez., n. 7894/04, VI Sez. n. 3099/05), motivo di esclusione dalla gara e di conseguente annotazione, nel presupposto che la previsione dell'art.10, comma 1-bis, della legge n. 109/1994 – ove si fa riferimento alle "situazioni di controllo di cui all'art. 2359 del codice civile"

- si fonda su presupposti che non esauriscono, come tali, le ipotesi di situazioni di collegamento societario idonee ad alterare le gare di appalto.

Ciò sempre che ricorrano elementi gravi, precisi e concordanti in tal senso;

B. risoluzione per grave inadempimento e casi a questa assimilabili.

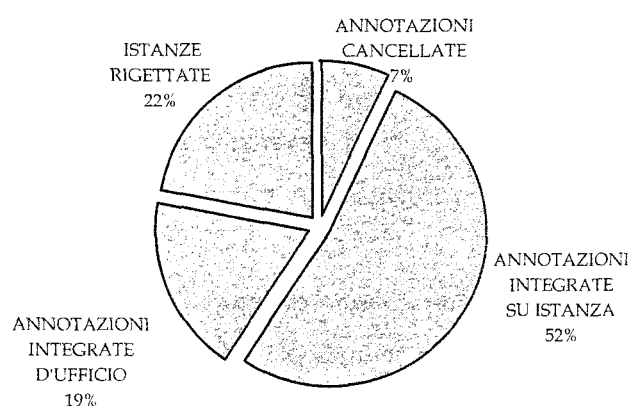
Di tutte le annotazioni sopra indicate, le stazioni appaltanti interessate hanno riscontrato nel 15 % dei casi, oltre al motivo precipuo di segnalazione, anche la mancata veridicità delle dichiarazioni rilasciate in tal senso dall'impresa, circostanza quest'ultima preclusiva per le medesime imprese in ordine alla partecipazione a future gare – con il limite temporale di un anno – ai sensi di quanto disposto dall'art. 75, comma 1, lett. h) del D.P.R. n. 554/1999.

In aggiunta all'attività relativa alle nuove segnalazioni, nel corso dell'anno 2005 sono state esaminate 335 istanze di cancellazione o integrazione delle annotazioni inserite nel Casellario informatico.

Queste hanno dato luogo a 23 cancellazioni e a 175 integrazioni delle preesistenti annotazioni con ulteriori notizie fornite dalle imprese, aventi carattere oggettivo e debitamente documentate, conseguenti a decisioni in tal senso adottate dal Consiglio dell'Autorità (figura 2.9).

Istanze di
cancellazione
/integrazione
delle
annotazioni

Figura 2.9 - Istanze di cancellazione/rettifica delle annotazioni
inserite nel Casellario informatico
Esito istruttorio di 335 istanze pervenute



Alle suddette integrazioni vanno poi aggiunte quelle inserite direttamente dall'ufficio VERI per effetto di pronunce giurisdizionali (nel caso di accoglimento del ricorso o della domanda di sospensiva), per effetto del decorso di un anno dalla falsa dichiarazione, per effetto di intervenuta

riabilitazione/estinzione del reato che ha comportato l'annotazione nel Casellario, per intervenuta transazione tra le parti in ordine a risoluzioni contrattuali per inadempimento, nonché per avvenute instaurazioni di contenzioso innanzi al Giudice ordinario circa le predette risoluzioni; tali integrazioni ammontano a 63. Peraltro, l'Autorità ha rigettato 74 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.

**Problematiche
riscontrate**

Tra le problematiche affrontate in ordine a dette segnalazioni, vanno richiamate quelle conseguenti al verificarsi del fenomeno per cui un'impresa o una società per la quale sussiste un'annotazione riportante una causa di esclusione *ex art. 75* (tranne quelle riferite alle persone fisiche), cede il proprio ramo d'azienda ad altra impresa. In tal caso, infatti, accade che la costituzione di una nuova società, con la conseguente acquisizione dei requisiti di qualificazione a seguito di cessione del ramo d'azienda e la presentazione della domanda di partecipazione alla gara da parte della società cessionaria, intervengono al solo fine di eludere la disposizione normativa in materia di esclusione delle imprese dalle gare di appalto. Si rischia, in sostanza, 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.

Alcune stazioni appaltanti hanno escluso le imprese partecipanti a gara che si trovano nella menzionata condizione, nel presupposto di una riscontrata "continuità" tra impresa cedente e cessionaria, desumibile da indizi gravi, precisi e concordanti, quali ad esempio le relative composizioni societarie, la nuova attestazione S.O.A. della cessionaria con l'utilizzo effettivo dei requisiti tecnici ed economici della cedente, legami parentali tra soggetti che rivestono cariche di rappresentanza in seno ad entrambe le società, identità di sede legale ovvero operativa.

Tali esclusioni sono state oggetto di puntuale annotazione nel Casellario informatico da parte dell'Autorità.

Altra questione di rilievo è quella della protezione dei dati personali in relazione al contenuto delle annotazioni.

Allo stato attuale le annotazioni inserite nel Casellario non sono soggette ad alcuna limitazione di accesso. Su detto argomento si è espresso il *Garante della Privacy* con proprio provvedimento emesso a seguito di ricorso proposto da una impresa avverso una annotazione relativa ad una esclusione da gara operata per "collegamento sostanziale" con altra impresa. In tale occasione il Garante, nel ritenere pienamente legittima, alla luce della vigente normativa, l'iscrizione nel Casellario da parte dell'Autorità dei dati relativi a collegamenti sostanziali per fini di trasparenza delle gare di appalto, ha altresì specificato che non appare giustificata la diffusione via *internet* dei dati delle imprese, dal momento che tale visione deve essere consentita *ex lege* solo agli operatori del settore (pubbliche amministrazioni, enti locali,...), nonché ovviamente alle S.O.A.

L'Autorità ha conseguentemente ravvisato l'esigenza di una modifica delle proprie procedure informatiche che - individuati i soggetti (ovvero le categorie di soggetti) ai quali i dati possono essere comunicati o che comunque possono venire a conoscenza degli stessi in qualità di responsabili o incaricati - consenta di dotare gli utenti del servizio del Casellario di chiavi di identificazione e di chiavi di accesso personalizzate, circoscrivendo così l'ambito di diffusione dei dati stessi.

Per affrontare e risolvere le problematiche tecnico-organizzative relative alla corretta applicazione della legge sulla *privacy*, è stato perciò istituito un gruppo di lavoro con la precipua finalità di armonizzare l'esigenza del servizio di informazione e divulgazione reso dal Casellario, con la pur legittima esigenza di tutela della *privacy* dei soggetti coinvolti, così come tutelata dal d.lgs. n. 196/2003, rendendo cioè visibili le annotazioni nel Casellario solo alle stazioni appaltanti ed alle S.O.A. ed inibendo, conseguentemente, un accesso "diffuso" alle stesse. Tali innovazioni sono rese operative già da giugno 2006.

Stante, comunque, in generale le numerose problematiche e i dubbi interpretativi sorti con riferimento alla normativa riferita ai presupposti per le annotazioni nel Casellario informatico, nonché alla procedura di inoltro dei

relativi dati, l'Autorità è intervenuta più volte sull'argomento nel corso degli anni fornendo agli operatori del settore chiare indicazioni in merito.

Tali indicazioni sono state fornite con le determinazioni nn. 16-23/01 e 13/03 (riferite ai requisiti per la partecipazione a gare di appalti di lavori pubblici come richiesti dall'art. 75 del D.P.R. n. 554/1999), con la determinazione n. 8/04 (riferita alla precipua ipotesi di esclusione per la riscontrata esistenza di grave negligenza o malafede nell'esecuzione di lavori affidati dalla stessa stazione appaltante che bandisce la gara) e, infine con riferimento specifico alla procedura di annotazione nel Casellario informatico con le determinazioni nn. 10/03 e 1/05. Con tale ultima determinazione, in particolare, sono state fornite due nuove modulistiche da adottare per le comunicazioni finalizzate all'inserimento nel Casellario informatico dei dati di cui all'art. 27 del D.P.R. n. 34/2000, distinte in all. A, da impiegare per la segnalazione di fatti riguardanti la partecipazione a gara e all. B, da utilizzare nel caso di segnalazione di fatti riguardante la fase di esecuzione dei lavori. Inoltre, con la suddetta determinazione n. 1/05, al fine di fornire indicazioni univoche in merito all'individuazione del soggetto che deve, eventualmente, verificare la ricorrenza della circostanza esimente per le false dichiarazioni relative ai requisiti soggettivi ed alle altre condizioni rilevanti per la partecipazione alla gara, sono state richiamate le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza prevalente dei tribunali amministrativi regionali. I predetti Consessi hanno ritenuto che l'Autorità, ove sia posta a conoscenza di atti riguardanti le imprese qualificate è tenuta – salvo il caso che consti l'inesistenza, in punto di fatto, dei presupposti o comunque l'inconferenza della notizia contenuta nei predetti atti – a procedere all'annotazione nel Casellario informatico dei relativi contenuti, considerato che detto Casellario è, *ex lege*, nel nuovo sistema unico e obbligatorio di qualificazione delle imprese, la fonte ufficiale cui le singole stazioni appaltanti possono e devono attingere le notizie necessarie per verificare se un'impresa sia in condizione o meno di poter legittimamente contrarre con la pubblica amministrazione in materia di opere e lavori pubblici (in tal senso, T.A.R. Lazio, Sez. III, 7061/03, 7600/03, 5035/04, 5417/04).

Sulla base dell'indicato indirizzo giurisprudenziale sono, quindi, le stazioni appaltanti a dover verificare l'esistenza di circostanze esimenti ed a

provvedere alla segnalazione all'Autorità sia dei casi di relativa insussistenza e per i quali ricorrano, pertanto, tutte le condizioni per l'applicazione della sanzione dell'interdizione per un anno dalle gare, sia di quelli per i quali ha rilevato sussistenti le circostanze esimenti. Anche in tale prospettiva, resta, comunque, nei casi di insussistenza di cause esimenti, un margine d'intervento da parte dell'Autorità la quale, sulla base delle stesse richiamate indicazioni giurisprudenziali, non è tenuta all'annotazione nel Casellario informatico se vi è manifesta mancanza dei presupposti di fatto o inconferenza della segnalazione ricevuta.

Altra questione interpretativa risolta dalla predetta determinazione n. 1/05 attiene alla individuazione della data di decorrenza dell'effetto sanzionatorio interdittivo di cui all'art.75, comma 1, lett. h), per il quale sono esclusi da gare i soggetti che, nell'anno antecedente la data di pubblicazione del relativo bando, hanno reso false dichiarazioni in merito ai requisiti ed alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio.

L'Autorità ha ritenuto più aderente alle esigenze del sistema la soluzione secondo cui la decorrenza della sanzione non può che coincidere con la data in cui la falsa dichiarazione venga accertata e resa pubblica mediante annotazione nel Casellario informatico; ciò perché, diversamente argomentando, l'efficacia concreta della stessa finirebbe con l'essere legata unicamente ad un elemento assolutamente accidentale, cioè la tempestività della comunicazione eseguita dall'amministrazione appaltante della falsa dichiarazione resa dall'impresa interessata, fino ad essere, nei casi estremi, del tutto obliterata. In tale ottica, l'Autorità con proprio regolamento interno ha stabilito di dare priorità all'iscrizione dei dati concernenti le segnalazioni di falsa dichiarazione di cui al succitato art. 75, comma 1, lett. h) rispetto alle altre fattispecie previste dall'art. 27 del D.P.R. n. 34/2000, per le quali comunque è fissato un termine stringente d'istruttoria.

In relazione al consistente numero di annotazioni attualmente presenti nel Casellario informatico, che in quanto tale può anche generare confusione nell'operato delle stazioni appaltanti, l'Autorità ha avvertito l'esigenza di eliminare dallo stesso tutte le notizie non rivestenti più profili di attualità e, con

**Azione
intrapresa
per la
razionalizzazione
del Casellario**

l'occasione, individuare precise fattispecie di cancellazione (ovvero non annotazione) delle segnalazioni. In aggiunta, pertanto, alle ipotesi di cancellazione (ovvero non annotazione) già vigenti (infondatezza della segnalazione per mancanza dei presupposti di fatto, intervenuta sentenza passata in giudicato che accoglie pienamente il ricorso ovvero le richieste contenute nell'atto di citazione in giudizio proposto dall'impresa) l'Autorità ha di recente individuato le seguenti ulteriori ipotesi, oggetto di apposito comunicato pubblicato sul proprio sito *internet*:

- riabilitazione/estinzione del reato relativamente alla sentenza passata in giudicato che aveva comportato l'esclusione dalla gara e la conseguente annotazione nel Casellario;
 - decorso del termine triennale previsto dall'art.75, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 554/1999 in relazione alla cessazione dalla carica di rappresentante legale/direttore tecnico dell'impresa, del soggetto nei confronti del quale vi è la sentenza di condanna passata in giudicato che aveva comportato l'esclusione dalla gara e la conseguente annotazione nel Casellario;
 - intervenuta regolarizzazione/sanatoria degli inadempimenti di natura fiscale ovvero relativi al mancato versamento di oneri contributivi e previdenziali;
 - risoluzione per inadempimento qualora in seguito vi sia stato atto di transazione rivestente carattere novativo, ove è specificato che il contratto (ovvero il rapporto negoziale) deve intendersi in realtà consensualmente risolto.
- Sulla scorta dei suddetti indirizzi è stata avviata, per le annotazioni che già riportano fatti rientranti nella indicata casistica, la procedura per la cancellazione d'ufficio. Con riferimento, invece, alle annotazioni che non riportano già dette integrazioni è necessario, per avviare la procedura di cancellazione, che l'impresa interessata avanzi apposita istanza debitamente documentata cui seguirà la materiale cancellazione, previa istruttoria. Al contrario, non possono essere cancellate ma, eventualmente, solo integrate, con le modalità previste dalla determinazione n. 10/03 dell'Autorità, le annotazioni che, se pur rientranti nelle fattispecie sopra indicate, sono riferite ad annotazioni in cui l'esclusione da gara o la segnalazione di fatti rilevanti sia accompagnata da mancata veridicità delle dichiarazioni rilasciate in merito dall'impresa, anche se sia trascorso un anno dalla loro iscrizione nel Casellario.

CAPITOLO 3

L'ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO SUI LAVORI PUBBLICI

A supporto dell'Autorità, con funzioni differenti, operano l'Osservatorio dei lavori pubblici ed il Servizio Ispettivo che sono deputati, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, alla acquisizione ed interpretazione di informazioni sullo svolgimento degli appalti di lavori pubblici per supportare le attività decisionali del Consiglio.

Introduzione

Le principali peculiarità distintive delle due strutture sono da ricercare nella differente ampiezza dell'ambito delle rispettive valutazioni. Nel caso dell'Osservatorio, queste si estendono all'universo dei dati raccolti per analizzare le fenomenologie ricorrenti nei comportamenti collettivi degli attori del processo di realizzazione delle opere pubbliche. Viceversa, nel caso dell'Ispettivo le valutazioni, pur ristrette all'interpretazione di singole fattispecie, consentono di indagare più a fondo i comportamenti individuali.

Le attività che l'Osservatorio svolge attengono principalmente all'analisi interpretativa delle informazioni acquisite, per indagare i «fenomeni» e dimensionarli nelle loro distribuzioni per tipologia di soggetto, per categorie d'opera, per classi di importo e per territorio; è di tutta evidenza il beneficio derivante dalla disponibilità di un razionale e completo sistema di gestione strategica delle banche-dati ai fini di supportare l'Autorità nella formazione delle decisioni che alla stessa competono.

L'individuazione di significativi criteri di lettura e di tematiche di elaborazione delle informazioni raccolte, costituisce momento strategico di particolare rilievo per assolvere ai compiti istituzionali che sono posti in capo all'Osservatorio.

Dall'osservazione dell'universo dei dati rilevati e dai risultati delle elaborazioni effettuate è possibile infatti, generalizzando, dedurre

comportamenti collettivi e campionare l'intera gamma delle fenomenologie di «processo», utili ad orientare l'attività di «regolazione» del Consiglio e predisporre le analisi consuntive per riferire annualmente al Parlamento sulle disfunzioni riscontrate nel settore degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici.

D'altro canto, una conoscenza approfondita di questi «meccanismi», assoggettata ad analisi di confronto dei dati con schemi procedurali standardizzati per la conseguente espressione di giudizi di «ordinarietà» o di «straordinarietà», contribuisce alla puntuale individuazione di comportamenti viziati da illegittimità, realizzando il presupposto indispensabile all'esercizio dell'attività di «vigilanza» da parte dell'Autorità.

Le attività di
rilevazione,
validazione ed
analisi dei dati

L'approccio alla disamina delle elaborazioni che seguono rende necessarie alcune brevi precisazioni in ordine alla procedura volta all'acquisizione dei dati, e ciò al fine di evitare equivoci interpretativi, soprattutto per quanto riguarda le statistiche strutturali e la raccolta di analisi contenute nel CD allegato alla presente Relazione.

Il processo di raccolta delle informazioni relative agli appalti di opere pubbliche prevede numerose fasi, i cui tempi di elaborazione e formazione non sono sempre prevedibili e codificabili.

Le stazioni appaltanti trasmettono le schede relative agli appalti aggiudicati alle Sezioni Regionali dell'Osservatorio. Queste ultime operano una prima ricognizione sulle informazioni ricevute: verificano, operando i necessari incroci, le eventuali inadempienze (mancate o ritardate comunicazioni); analizzano le schede per estrapolare incongruenze evidenti nei dati ed eventuali errori (sia materiali, sia imputabili a difficoltà interpretative relative alla norma o alla struttura della scheda informativa).

Successivamente avviano un'interlocuzione con le stazioni appaltanti del proprio territorio allo scopo di ovviare, per quanto è possibile, alle incongruenze emerse e solo alla fine di tale processo, che può essere più o meno dilatato nel tempo, inviano le informazioni all'Osservatorio centrale.

E' soltanto al termine di questo ciclo che possono essere avviate, su base nazionale, le analisi statistiche ed economiche necessarie alla conoscenza ed all'interpretazione dei fenomeni e, non ultimo, a rappresentare a Governo e Parlamento - attraverso la Relazione annuale - le caratteristiche del mercato dei lavori pubblici e le dinamiche del settore.

Le tabelle che seguono riportano, la prima in percentuale (*tabella 3.1*) la quantità di informazioni pervenute dalla periferia nel mese di maggio dell'anno corrente, ma afferenti gli anni trascorsi; la seconda (*tabella 3.2*) il numero complessivo, per anno, degli interventi trasmessi dalle varie sezioni regionali e ad oggi esaminabili.

Tabella 3.1 - Percentuale degli interventi comunicati nel 2006 sul totale degli interventi per anno

<i>Sez. Reg. Osservatorio</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	0,4	0,7	0,9	4,8	24,9	100,0
Valle d'Aosta	0,0	1,0	0,4	1,3	14,2	100,0
Lombardia	0,0	0,0	0,1	0,1	1,5	100,0
Trento	2,7	3,2	6,7	8,2	21,2	100,0
Veneto	0,1	0,3	0,8	4,1	19,5	100,0
Friuli	0,2	1,1	3,0	55,6	100,0	100,0
Liguria	0,0	0,0	0,2	4,1	53,4	100,0
Emilia	0,2	0,1	3,0	18,4	79,6	100,0
Toscana	0,5	0,9	2,1	4,2	78,2	100,0
Umbria	0,3	0,0	1,6	1,5	14,4	100,0
Marche	1,1	0,7	2,3	5,7	38,2	100,0
Lazio	6,1	2,6	1,9	2,4	10,0	100,0
Abruzzo	0,3	0,5	0,9	4,0	22,2	100,0
Molise	0,8	0,8	2,0	10,4	73,0	100,0
Campania	0,5	0,7	2,9	4,9	30,6	100,0
Puglia	0,0	0,5	1,0	2,5	20,7	100,0
Basilicata	0,0	2,4	4,7	44,0	100,0	100,0
Calabria	0,7	0,2	3,3	15,2	45,4	100,0
Sicilia	1,2	3,2	0,0	0,0	0,9	100,0
Sardegna	0,2	0,3	1,2	3,5	10,5	100,0
Bolzano	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Centrale	0,0	0,0	2,5	2,6	12,1	100,0
Italia¹	0,8	0,8	1,7	7,7	31,4	100,0

¹ Comprende i valori di media nazionale.

Tabella 3.2 - Numero degli interventi comunicati dalle Sezioni regionali per anno

Sez. Reg. Osservatorio	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	1.180	1.505	1.509	1.970	1.641	1.045
Valle d'Aosta	272	300	229	237	190	140
Lombardia	2.566	2.975	2.983	2.312	2.127	1.194
Trento	377	465	611	573	539	457
Veneto	1.472	1.535	1.688	1.126	1.503	1.102
Friuli	600	716	796	664	753	505
Liguria	574	625	625	194	251	202
Emilia	1.422	1.575	1.748	1.934	1.502	1.278
Toscana	994	1.309	1.424	1.399	1.103	991
Umbria	334	389	431	453	354	184
Marche	559	680	742	610	508	531
Lazio	1.222	1.414	1.501	1.616	1.580	1.372
Abruzzo	336	401	440	601	482	320
Molise	127	121	99	115	89	108
Campania	944	1.190	1.227	1.022	857	442
Puglia	672	815	825	669	522	357
Basilicata	214	253	214	282	138	0
Calabria	428	488	635	699	513	247
Sicilia	894	928	1.019	1.031	1.051	406
Sardegna	541	645	695	849	889	696
Bolzano	7	33	19	6	2	2
Centrale	94	188	363	348	305	201
Italia²	15.829	18.550	19.823	18.710	16.899	11.780

La lettura comparata delle due tabelle evidenzia una delle problematiche che l'Osservatorio centrale, in questa fase, si trova a dover affrontare. Innanzitutto, analizzando la riga della *tabella* 3.1 relativa all'Italia, contenente valori di media, si evidenzia che, oltre ai dati relativi agli appalti aggiudicati nel 2005 (e pertanto oggetto puntuale della Relazione), sono pervenute anche informazioni (del tutto nuove) relative ad appalti aggiudicati nel 2003 (per una percentuale del 7,7 sul complesso degli appalti afferenti quell'anno) e nel 2004 (per una percentuale, ben più significativa, del 31,4).

Questo primo dato implica la difficoltà di indicare significative linee di trend nell'arco temporale che comprenda l'intero periodo 2000-2005.

Il vistoso decremento, infatti, nel numero assoluto e nell'importo complessivo degli appalti tra il 2003 ed il 2005 (riscontrabile dall'esame della *tabella* 3.2), può, con ogni probabilità, essere spiegabile con una incompleta trasmissione, da parte delle sezioni regionali, dei relativi dati.

² Cfr. nota 1.

Particolare evidenza assume, in questo senso, il dimezzamento del numero degli interventi da parte della Sezione regionale della Liguria, a far data dal 2003, e motivata dal drastico ridimensionamento del personale addetto, nella suddetta sezione, al caricamento dei dati.

Da quanto sopra esposto si ricava quindi che, per ottenere una curva significativa, ad oggi, ci si dovrebbe limitare a considerare i soli anni dal 2000 al 2002 e, con qualche cautela, il 2003.

L'analisi più puntuale delle *tabelle 3.1 e 3.2* evidenzia, inoltre, un'ampia variazione nel *modus operandi* delle varie Sezioni Regionali: sia per ragioni storiche di organizzazione locale, sia per motivi contingenti (quali, ad esempio, una difficoltà temporanea nell'utilizzo delle risorse umane per le politiche complessive di economia regionale), sia per difficoltà di interlocuzione con l'Osservatorio centrale, si nota una differente capacità di elaborazione e trasmissione di dati.

Alcune Sezioni (Friuli, Bolzano e Basilicata) hanno inviato solo quest'anno tutti i dati relativi al 2004 (la mancanza dei dati afferenti a tali Regioni era stata già segnalata nella Relazione dello scorso anno) e continuano ad inviare con grande ritardo anche i dati degli anni precedenti (Friuli e Basilicata).

Anche altre Sezioni Regionali mostrano una grande difficoltà ad inviare con tempestività, i dati relativi all'anno in esame: tra queste spiccano l'Emilia Romagna, la Toscana, il Molise e la Calabria.

Di conseguenza, la lettura delle informazioni per dimensione territoriale comporta fluttuazioni e variazioni, nel tempo, degne di essere analizzate con particolare attenzione: per alcuni anni, e per alcune Regioni, infatti, si possono evidenziare vistosi decrementi nel numero e nel valore complessivo degli interventi, non rispondenti alla realtà effettuale delle cose.

E' comunque da evidenziare che la situazione, per il progressivo maggior utilizzo del Sinap e per la sempre maggiore attenzione nei rapporti funzionali tra l'Osservatorio Centrale e le Sezioni Regionali, va assumendo caratteri di maggiore stabilizzazione, per cui si ritiene che, in prospettiva, il flusso informativo potrà essere ulteriormente perfezionato e consentire significativi elementi di elaborazione.

**Le banche dati e
le dimensioni
d'analisi**

Premesse tali considerazioni di carattere generale, va rilevato che la banca dati dell'Osservatorio dispone, ad oggi, di una base informativa sui lavori pubblici appaltati negli ultimi sei anni; pertanto, seppure con le necessarie cautele derivanti dal quadro di riferimento sopra rappresentato, in particolare quello concernente le analisi temporali dei fenomeni, è possibile presentare un quadro del settore più strutturato ed elaborazioni più approfondite rispetto alle edizioni precedenti.

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, per analisi statistiche di tipo distributivo, 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;
- 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;

Per le analisi economiche e di mercato, ai fini di rappresentare la distribuzione dei fenomeni, sono state utilizzate due ulteriori specifiche dimensioni, costituite da:

- 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.

Tutto ciò premesso, e richiamate le osservazioni sulle dinamiche dei flussi tra periferia e Osservatorio centrale espresse nella prima parte del presente capitolo, viene effettuata in primo luogo l'analisi congiunturale dei lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2005 sulla base delle informazioni, relative alle comunicazioni pervenute all'Osservatorio, con particolare riferimento a due principali filoni di analisi: il primo relativo alla quantificazione e distribuzione degli interventi appaltati ed il secondo relativo alla quantificazione e distribuzione di fenomeni caratteristici di specifiche fasi del processo di produzione dei lavori pubblici.

Le tematiche
oggetto
di analisi

Primo gruppo:

1. le distribuzioni degli interventi appaltati nel 2005 - dati congiunturali - rappresentate attraverso le consuete dimensioni d'analisi;

Secondo gruppo:

1. la frequenza e la distribuzione degli incarichi di progettazione all'interno ed all'esterno delle stazioni appaltanti;
2. la quantificazione e la distribuzione dei tempi tecnico-amministrativi intercorrenti tra alcune fasi del processo di attuazione dell'opera pubblica;
3. i livelli di rispetto delle norme sulla pubblicità dei bandi di gara;
4. l'analisi dei ribassi offerti in sede di gara.

In secondo luogo, viene effettuata l'analisi strutturale della distribuzione consolidata dei lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2003, per i quali si può affermare, con sufficiente certezza, che siano ormai pervenute all'Osservatorio tutte le schede inerenti le comunicazioni obbligatorie *ex art. 4*, commi 17 e 18, della legge 11 febbraio 1994, n. 109.

La principale novità di questa analisi consiste nell'aver incluso, per la prima volta, in questo universo anche gli appalti di importo inferiore alla soglia di € 150.000.

Gli indicatori
statistici
utilizzati
nelle analisi

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 2005, pervenuti all' Osservatorio centrale dalle stazioni appaltanti per il tramite degli Osservatori regionali, ne sono risultati elaborabili, secondo le 6 principali dimensioni di osservazione, 11.780 (per un valore complessivo degli interventi pari a circa € 14,3 miliardi). L'importo medio di ciascuna opera è risultato pari a € 1.218.067, così come si evince dalla *tabella 3.3*, di seguito riportata.

Tabella 3.3 - Appalti d'importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2005

Numero appalti	11.780
Totale importo in €	14.348.833.775
Importo medio in €	1.218.067
Deviazione standard	10.088.973
Valore minimo in €	150.000
Valore massimo in €	606.669.564
Primo quartile in €	218.970
Mediana in €	345.000
Terzo quartile in €	683.000

Come indicatori di sintesi del fenomeno sono stati proposti anche quelli cosiddetti di posizione (mediana, primo quartile e terzo quartile) e di variabilità (deviazione standard).

Essi risultano di particolare interesse perché evidenziano alcuni aspetti della variabilità del fenomeno non desumibili dal solo valore medio.

In particolare:

- la deviazione standard, o scarto quadratico medio³, pari a 10.088.973 indica che la variabilità dell'importo di aggiudicazione degli interventi - intorno al rispettivo valore medio - è molto alta, in quanto pari a più di otto volte lo stesso importo medio;
- la mediana indica che il 50% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 345.000;

³ Si noti che tale indice di dispersione intorno al valore atteso ha la stessa unità di misura dei valori osservati.