

Come indicatore del livello di adempimento rispetto alle citate prescrizioni, è stato utilizzato il numero derivante dalla differenza tra il numero teorico⁸ e il numero delle forme di pubblicità effettivamente utilizzate, in valore assoluto e in percentuale.

Il livello di adempimento agli obblighi di legge

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 1.217 casi nel 2005, pari al 13,7% del numero teorico di interventi con corretto adempimento pubblicitario. 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 3.23)⁹.

Tabella 3.23 - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe di importo - Anno 2005

Classe di importo	Avvisi/bandi			Livello inadempimento	
	Numero Teorico	Pubblicità effettiva		Numero	%
		Forme	Numero		
Anno 2005					
>= 150.000 € < 500.000 €	5.264	Albo Pretorio	4.924	-340	-6,5
>= 500.000 € < 1.000.000 €	1.736	B.U.R.	1.235	-501	-28,9
>= 1.000.000 € < 5.923.624 €	1.510	G.U.R.I.	1.170	-340	-22,5
>= 5.923.624 €	200	G.U.R.I.	182	-18	-9,0
	200	G.U.C.E.	182	-18	-9,0
Totale	8.910		7.693	-1.217	-13,7

E' evidente che un tale comportamento può avere effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto, impedendo un'adeguata pubblicità della gara, si genera l'automatica esclusione, per carenza d'informazione, di alcune delle imprese potenzialmente interessate; in tal modo viene ad essere limitato, di fatto, il numero delle imprese partecipanti.

E' confermata, contemporaneamente, l'opposta tendenza di molte stazioni appaltanti, sia in occasione di piccoli che di grandi appalti, ad utilizzare, per uno stesso bando o avviso, una ridondanza di forme di

⁸ Per la classe di importo superiore a € 5,92 milioni, il numero teorico degli avvisi è ripetuto, in quanto per gli interventi di quella classe la pubblicità è obbligatoria sia sulla G.U.C.E. sia sulla G.U.R.I..

⁹ 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.

pubblicità, anche se non richiesti dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e G.U.R.I. o B.U.R. per piccoli interventi).

Tale «eccesso» di adempimento oltre a non portare benefici genera, necessariamente, un appesantimento della procedura sia in termini di tempi che di costi.

In proposito, si è portati a ritenere che alcune stazioni appaltanti abbiano fatto ricorso a forme di pubblicità di livello «superiore», ritenendo che in queste potessero essere comprese anche quelle di ordine inferiore (*tabella 3.24*)¹⁰.

Tabella 3.24 - Forme di pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe di importo - Anno 2005

Classe di importo	Numero interventi	Albo pretorio	B.U.R.	G.U.R.I.	G.U.C.E.	Totali
<i>Anno 2005</i>						
>= 150.000 € < 500.000 €	5.264	4.924	492	91	13	5.520
>= 500.000 € < 1.000.000 €	1.736	1.458	1.235	184	6	2.883
>= 1.000.000 € < 5.923.624 €	1.510	1.152	263	1.170	45	2.630
>= 5.923.624 €	200	82	26	182	182	472
<i>Tutte le classi</i>	<i>8.710</i>	<i>7.616</i>	<i>2.016</i>	<i>1.627</i>	<i>246</i>	<i>11.505</i>

**Le dinamiche
dei ribassi
d'asta**

Nel corso di una gara, la domanda della stazione appaltante e l'offerta del mercato 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, comportando un risparmio di risorse finanziarie, si traduce, di norma, in un beneficio per il bilancio della stazione appaltante. In alcuni casi, però, quando il ribasso è troppo elevato, si possono generare notevoli ostacoli alla fattibilità dell'intervento. L'«azzardo», rappresentato dall'offerta eccessivamente bassa, infatti, può comportare un rischio di natura economica per l'impresa appaltatrice, costituire, di conseguenza, elemento di forte disturbo per il corretto funzionamento del processo di realizzazione dell'opera appaltata ed elemento di distorsione del mercato e della concorrenza e, da ultimo, tradursi in un vero e proprio danno

¹⁰ In corrispondenza di ogni classe d'importo è indicata su sfondo grigio la numerosità della forma di pubblicità che, secondo le prescrizioni della normativa, implica un corretto adempimento.

per la stazione appaltante. La legge quadro, attraverso la disciplina della «esclusione delle offerte anomale» ha cercato di risolvere questo problema. E' stata, infatti, disegnata 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 l'anno 2005, caratterizzato dalla "soglia comunitaria" dei 5.000.000 DSP equivalenti, per il periodo suddetto, a € 5.923.624. Lo studio è stato condotto su un sottoinsieme dell'universo dei dati assunto nelle precedenti analisi, in quanto il fenomeno riguarda solo gli appalti aggiudicati con quelle procedure di scelta del contraente per le quali l'aggiudicazione è effettuata con il criterio del prezzo più basso, inferiore a quello posto a base d'asta (pubblico incanto, licitazione privata e licitazione privata semplificata). Per tale sottoinsieme, 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 19,4% per il 2005 (tabella 3.25).

Tabella 3.25 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per classe di importo¹¹ - Anno 2005

<i>Classi di importo</i>	<i>Ribasso di aggiudicazione (%)</i>	<i>Soglia di anomalia (%)</i>	<i>Offerta di massimo ribasso (%)</i>	<i>Offerta di Minimo ribasso (%)</i>
<i>>= 150.000 € < 500.000 €</i>	19,3	19,6	22,7	11,0
<i>>= 500.000 € < 1.000.000 €</i>	20,1	20,3	23,4	11,3
<i>>= 1.000.000 € < 5.923.624 €</i>	19,0	19,3	22,8	10,1
<i>>= 5.923.624 €</i>	21,2	22,7	29,1	9,2
<i>Tutte le classi</i>	19,4	19,7	22,9	10,9

Dalla tabella 3.25 si evidenzia anche come il ribasso di aggiudicazione vari in relazione alla classe d'importo.

È interessante notare come la classe d'importo superiore, che convenzionalmente definisce i "grandi lavori", abbia registrato un ribasso

¹¹ Le classi d'importo riportate in tabella differiscono da quelle presentate nelle analisi precedenti, utilizzate a fini prettamente statistici, poiché, come affermato in precedenza, importante nell'analisi dei ribassi è la definizione della soglia comunitaria, 5.923.624 €.

di aggiudicazione superiore alla media (21,2%). Questa peculiarità potrebbe essere spiegata considerando che, per lavori d'importo superiore alla soglia comunitaria, 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 € 5.923.624. 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)¹², che consentirebbero all'impresa offerente di chiedere in sede di gara un prezzo minore.

Tabella 3.26 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per tipologia di stazione appaltante - Anno 2005

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

¹² 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.

Analizzando i ribassi d'asta in relazione alla tipologia di stazione appaltante (tabella 3.26), 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 (25%), le Ferrovie (9,3%) e le Poste S.p.A. (14,3%).

In relazione alla procedura di selezione del contraente (tabella 3.27) i valori medi dei ribassi più alti si riscontrano nella licitazione privata semplificata (22,4%), e i valori più bassi nella licitazione privata (15,2%).

Tabella 3.27 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente - Anno 2005

Classi di importo	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di Minimo ribasso (%)
Pubblico Incanto	19,5	19,8	22,9	11,0
Licitazione Privata	15,2	15,8	20,6	6,8
Licitazione Privata Semplificata	22,4	22,7	25,2	13,9
<i>Tutte le classi</i>	<i>19,4</i>	<i>19,7</i>	<i>22,9</i>	<i>10,9</i>

Modesta variabilità si riscontra tra le diverse categorie d'opera (tabella 3.28), con l'unica eccezione della categoria "Ferrovie", (9,5%) influenzata ovviamente dal dato della stazione appaltante corrispondente.

Tabella 3.28 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per categoria d'opera - Anno 2005

Categorie d'opera	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di Minimo ribasso (%)
Strade	20,5	20,8	24,2	11,0
Ferrovie	9,5	10,1	17,4	3,0
Altre infrastrutture di trasporto	19,8	20,2	23,9	9,8
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	20,0	20,3	23,9	10,8
Opere di urbanizzazione ed altro	19,4	19,6	22,6	10,7
Infrastrutture del settore energetico	20,7	21,2	25,3	9,4
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	29,0	29,2	37,6	19,4
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	20,9	21,3	24,0	11,1
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	18,8	19,2	22,3	11,2
Edilizia sociale e scolastica	20,2	20,5	22,9	12,9
Edilizia abitativa	18,2	18,5	21,0	10,5
Beni culturali	18,5	18,8	21,2	11,1
Sport, spettacolo, turismo	16,9	17,3	20,0	9,2
Edilizia sanitaria	17,9	18,1	21,0	10,4
Altra edilizia pubblica	18,8	19,2	22,0	11,2
Altre infrastrutture pubbliche	19,4	19,6	23,2	10,4
n.c.	17,3	17,6	20,2	10,0
<i>Tutte le categorie</i>	<i>19,4</i>	<i>19,7</i>	<i>22,9</i>	<i>10,9</i>

Nel periodo considerato, il contesto geografico (regione) è la dimensione di analisi che mostra la variabilità più ampia dei valori dei ribassi (tabella 3.29).

Tabella 3.29 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per Regioni¹³ - anno 2005

Regioni	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di Minimo ribasso (%)
Piemonte	16,2	16,6	19,7	8,5
Valle d'Aosta	18,7	18,9	21,3	11,9
Lombardia	14,8	15,1	18,5	7,2
Trentino-Alto Adige	14,3	15,1	18,5	4,5
Veneto	13,1	13,3	16,7	5,6
Friuli-Venezia Giulia	11,4	11,8	14,2	4,5
Liguria	14,1	14,5	18,6	6,5
Emilia-Romagna	13,0	13,8	19,0	5,4
Toscana	15,3	15,6	19,0	7,5
Umbria	15,5	15,7	20,3	7,0
Marche	17,3	17,5	20,8	9,2
Lazio	28,5	28,8	32,3	16,9
Abruzzo	22,1	22,4	25,9	12,2
Molise	22,2	22,6	27,7	9,0
Campania	28,4	28,9	32,8	15,9
Puglia	25,2	25,3	27,0	17,5
Basilicata	20,1	20,9	24,7	9,0
Calabria	22,9	23,3	26,5	12,8
Sicilia	23,8	23,9	25,0	20,5
Sardegna	15,7	16,1	18,1	9,4
Tutte le regioni	19,4	19,7	22,9	10,9

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 prezziari adottati a livello regionale; diverso mercato e costo del lavoro.

Focalizzando l'analisi sui ribassi di aggiudicazione esigui, dai dati si evince il forte decremento del numero di interventi aggiudicati al di sotto

¹³ Si evidenzia che i dati elaborabili sui ribassi dell'Emilia Romagna, del Friuli e della Basilicata sono numericamente molto esigui.

dell'1%, rispetto agli anni precedenti, attestandosi ad un modesto 0,6% del totale degli interventi analizzati (tabella 3.30).

*Tabella 3.30 - Numero di lavori con ribasso
di aggiudicazione minore dell'1%, per Regione³ - anno 2005*

<i>Regione</i>	<i>n. interventi con ribasso < 1% (A)</i>	<i>n. totale di interventi (B)</i>	<i>A/B (%)</i>
Piemonte	1	569	0,2
Valle d'Aosta	0	88	0,0
Lombardia	0	902	0,0
Trentino-Alto Adige	0	91	0,0
Veneto	4	531	0,8
Friuli-Venezia Giulia	0	4	0,0
Liguria	6	157	3,8
Emilia-Romagna	0	8	0,0
Toscana	5	718	0,7
Umbria	3	141	2,1
Marche	2	384	0,5
Lazio	5	983	0,5
Abruzzo	0	194	0,0
Molise	0	74	0,0
Campania	8	371	2,2
Puglia	0	301	0,0
Basilicata	0	11	0,0
Calabria	0	144	0,0
Sicilia	0	318	0,0
Sardegna	3	429	0,7
<i>Tutte le regioni</i>	<i>37</i>	<i>6.418</i>	<i>0,6</i>
<i>N.B. 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 ridimensionamento del fenomeno delle offerte eccezionalmente esigue (ribasso di aggiudicazione inferiore all'1%) potrebbe essere conseguenza dell'applicazione della legge regionale della Sicilia n. 7/2002¹⁴, contenente la nuova disciplina in materia di appalti di lavori pubblici che, avendo recepito il criterio di aggiudicazione previsto dall'articolo 21, comma 1 *bis*, della legge quadro, ha riportato nello standard nazionale le offerte di ribasso nelle gare in Sicilia.

¹⁴ Legge Regione Sicilia 2 agosto 2002, n. 7, modificata dalla legge 19 maggio 2003, n. 7.

Analizzando, infine, la *tabella 3.31*, 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 ritenere che il numero degli ammessi alla gara, rappresentativo del grado di concorrenza, possa influenzare il prezzo d'offerta.

*Tabella 3.31 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione
per numero di offerte ammesse - anno 2005*

<i>Classi di offerte ammesse</i>	<i>Ribasso di aggiudicazione (%)</i>
> 0 <= 5	13,1
> 5 <= 20	17,1
> 20 <= 50	19,5
> 50 <= 100	22,0
> 100	27,4

E' opportuno, infine, precisare che le valutazioni sull'economicità degli interventi non possono limitarsi al solo aspetto dei ribassi, ma debbono prendere in considerazione anche le fasi successive del ciclo di vita di un intervento e i risultati complessivi dell'esecuzione di lavori.

Le analisi
strutturali
sui dati
consolidati
degli
appalti
anno 2003

Nelle pagine che seguono vengono analizzate le dinamiche distributive degli appalti aggiudicati nel 2003, anno per il quale si possono considerare concluse le rilevazioni. L'universo di riferimento, costituito come già accennato in precedenza, dall'insieme di tutti gli interventi (di importo superiore ed inferiore alla soglia degli € 150.000) conferisce maggiore completezza all'indagine e certezza ed attendibilità ai risultati.

Di particolare interesse è l'analisi e la comparazione, seppur disomogenea, tra i dati congiunturali del 2005 (relativi ai soli appalti sopra soglia € 150.000) e quelli consolidati relativi all'anno 2003.

Sebbene, infatti, il numero degli interventi di questo secondo gruppo sia notevolmente più alto (57.335 interventi contro gli 11.780 del 2005), resta sostanzialmente confermata, salvo modeste variazioni nella distribuzione,

la struttura percentuale della variabile “categoria d’opera” (tabella 3.32) per numero ed importo.

*Tabella 3.32 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di €. 150.000) per categoria di opera – Appalti aggiudicati nell’anno 2003**

<i>Categoria di opera</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Strade	19.065	33,25	6.529.859.380	33,64	342.505
Ferrovie	498	0,87	1.041.585.302	5,37	2.091.537
Altre infrastrutture di trasporto	820	1,43	947.103.078	4,88	1.155.004
Opere di protezione dell’ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	7.051	12,30	2.041.662.216	10,52	289.556
Opere di urbanizzazione ed altro	2.843	4,96	843.449.928	4,35	296.676
Infrastrutture del settore energetico	764	1,33	127.613.482	0,66	167.033
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	93	0,16	26.231.771	0,14	282.062
Infrastrutture per l’agricoltura e la pesca	277	0,48	166.659.834	0,86	601.660
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	522	0,91	368.777.607	1,90	706.471
Edilizia sociale e scolastica	7.135	12,44	1.877.461.438	9,67	263.134
Edilizia abitativa	1.422	2,48	615.659.573	3,17	432.953
Beni culturali	2.414	4,21	860.383.168	4,43	356.414
Sport, spettacolo, turismo	3.073	5,36	1.108.972.460	5,71	360.876
Edilizia sanitaria	1.338	2,33	973.958.065	5,02	727.921
Altra edilizia pubblica	7.722	13,47	1.644.463.346	8,47	212.958
Altre infrastrutture pubbliche	383	0,67	111.432.256	0,57	290.946
n.c.	1.915	3,34	124.231.878	0,64	64.873
<i>Tutte le categorie</i>	<i>57.335</i>	<i>100,00</i>	<i>19.409.504.782</i>	<i>100,00</i>	<i>338.528</i>

*Mancano i dati della Provincia Autonoma di Bolzano ed i sottosoglia del Friuli.

A livello nazionale il raggruppamento che presenta il più alto numero di interventi, (pari a 19.065 unità corrispondenti al 33,25% del totale), ed il più elevato importo dei lavori (pari a € 6.529.859.380 milioni corrispondenti al 33,64 % dell’ammontare complessivo) è il settore delle strade. Seguono l’edilizia pubblica (13,47%), l’edilizia sociale e scolastica (12,44%), l’ambiente (12,30%) e sport spettacolo e turismo (5,36%) per quanto concerne il numero degli interventi; l’ambiente (10,52%), l’edilizia sociale e scolastica (9,67 %) e altra edilizia pubblica (8,47%), per quanto concerne 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 - attestandosi sotto il punto percentuale - confermano quanto già evidenziato nell'esame dei dati parziali relativi al 2005. L'analisi degli importi medi evidenzia, naturalmente, una graduatoria diversa, con importi decisamente ridotti rispetto a quelli del 2005, a motivo sia di una diversa congiuntura tra i due periodi sia della già accennata disomogeneità tra i due insiemi a confronto. Le categorie di opere nelle quali si realizzano interventi di importo mediamente più elevato sono rispettivamente le ferrovie, (circa € 2 milioni), le altre infrastrutture di trasporto (€ 1 milioni), e l'edilizia sanitaria (€ 727.921). La categoria "Infrastrutture del settore energetico" è, invece, quella che presenta il più basso importo medio (pari a circa € 167.033).

*Tabella 3.33 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di € 150.000) per classe d'importo - Appalti aggiudicati nell'anno 2003**

<i>Classe d'importo</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
< 150.000 €	38.631	67,38	2.428.620.560	12,51	62.867
>= 150.000 € < 500.000 €	12.741	22,22	3.443.968.209	17,74	270.306
>= 500.000 € < 1.000.000 €	3.110	5,42	2.177.029.419	11,22	700.009
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	2.517	4,39	4.945.736.005	25,48	1.964.933
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	246	0,43	2.007.257.898	10,34	8.159.585
>= 15.000.000 €	90	0,16	4.406.892.692	22,70	48.965.474
Tutte le categorie	57.335	100,00	19.409.504.782	100,00	338.528

**Mancano i dati della Provincia Autonoma di Bolzano ed i sottosoglia del Friuli.*

La classe d'importo inferiore a € 150.000 è quella caratterizzata dal maggior numero di interventi (tabella 3.33) (pari al 67,38% del totale), ma la classe che impiega la maggior porzione delle risorse è quella tra € 1.000.000 e € 5.000.000 (con il 25,48% dell'importo complessivo) nonostante la modesta rilevanza dal punto di vista della numerosità degli interventi (percentuale pari a 4,39%). Ovviamente, l'importo medio cresce in funzione della dimensione della classe economica degli interventi considerata.

L'analisi regionale degli interventi aggiudicati nel 2003 (*tabella 3.34*) evidenzia come la Lombardia, prima regione per numero di interventi (14,31%) e terza per importo dei lavori (12,29%) dopo Emilia Romagna (13,16%) e Piemonte (13,03%), presenti percentuali superiori alle altre regioni. Valle d'Aosta, Molise e Friuli-Venezia Giulia sono le regioni che mostrano la minore numerosità degli interventi ed importi dei lavori tra i meno elevati, con valori di incidenza intorno al punto percentuale.

Il Piemonte è la regione che mostra il più elevato importo medio, pari a € 455.061, insieme a Emilia Romagna (€ 451.556) e Campania (€ 446.369), mentre Liguria, Abruzzo e Lazio presentano quello minore.

*Tabella 3.34 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di € 150.000) per regione - Appalti aggiudicati nell'anno 2003**

<i>Categoria di opera</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Piemonte	5.557	9,69	2.528.775.587	13,03	455.061
Valle d'Aosta	539	0,94	186.261.942	0,96	345.569
Lombardia	8.207	14,31	2.385.375.834	12,29	290.651
Trentino-Alto Adige	2.315	4,04	610.970.643	3,15	263.918
Veneto	4.732	8,25	1.208.060.831	6,22	255.296
Friuli-Venezia Giulia	673	1,17	481.103.939	2,48	714.865
Liguria	1.560	2,72	311.106.612	1,60	199.427
Emilia-Romagna	5.656	9,86	2.554.000.421	13,16	451.556
Toscana	4.414	7,70	1.282.804.423	6,61	290.622
Umbria	1.348	2,35	346.929.153	1,79	257.366
Marche	2.151	3,75	474.338.685	2,44	220.520
Lazio	4.256	7,42	1.703.631.917	8,78	400.289
Abruzzo	1.738	3,03	359.839.627	1,85	207.042
Molise	619	1,08	217.217.479	1,12	350.917
Campania	3.154	5,50	1.407.849.308	7,25	446.369
Puglia	1.657	2,89	552.545.021	2,85	333.461
Basilicata	920	1,60	231.803.708	1,19	251.961
Calabria	1.518	2,65	613.396.935	3,16	404.082
Sicilia	3.620	6,31	1.111.298.118	5,73	306.988
Sardegna	2.701	4,71	842.194.597	4,34	311.808
<i>Tutte le categorie</i>	<i>57.335</i>	<i>100,00</i>	<i>19.409.504.782</i>	<i>100,00</i>	<i>338.528</i>

*Mancano i dati della Provincia Autonoma di Bolzano ed i sottosoglia del Friuli.

Per quanto concerne la distribuzione degli interventi, di importo superiore o inferiore a 150.000 euro, secondo la tipologia di stazione

appaltante (tabella 3.35), l'analisi dei dati consolidati per l'anno 2003 conferma in generale la struttura evidenziata dai lavori sopra i 150.000 euro per l'anno 2005, dato il maggior peso percentuale di questa ultima tipologia nell'insieme di tutti i lavori pubblici.

*Tabella 3.35 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di € 150.000) per tipologia di stazione appaltante - Appalti aggiudicati nell'anno 2003**

<i>Categoria di opera</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	3.322	5,79	936.500.771	4,82	281.909
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico; aziende speciali	3.164	5,52	1.922.437.021	9,90	607.597
Istituti autonomi case popolari	1.239	2,16	556.631.946	2,87	449.259
Regioni e comunità montane	3.110	5,42	624.756.532	3,22	200.886
Province	7.030	12,26	1.873.014.918	9,65	266.432
Comuni	31.892	55,62	6.489.144.762	33,43	203.472
Aziende del servizio sanitario nazionale	1.321	2,30	920.523.667	4,74	696.839
Anas	1.856	3,24	2.158.898.683	11,12	1.163.200
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi; soggetti privati	2.428	4,23	2.620.754.117	13,50	1.079.388
Ferrovie	522	0,91	1.081.615.364	5,57	2.072.060
Poste s.p.a.	645	1,12	143.146.417	0,74	221.932
n.c.	806	1,41	82.080.585	0,42	101.837
Tutte le categorie	57.335	100,00	19.409.504.782	100,00	338.528

*Mancano i dati della Provincia Autonoma di Bolzano ed i sottosoglia del Friuli.

I comuni nel 2003 hanno appaltato il 55,62% degli interventi ed impiegato il 33,43% delle risorse finanziarie disponibili.

Nella graduatoria degli interventi seguono le province (con il 12,26%) e le amministrazioni dello Stato (5,79%), mentre in quella dell'importo degli appalti i concessionari (13,50%) e l'Anas (11,12%).

I dati complessivi 2003 relativi all'importo, mostrano per gli enti locali e gli enti pubblici un peso percentuale maggiore rispetto ai dati sopra soglia 2005, data la prevalenza di tali soggetti all'interno delle amministrazioni aggiudicatrici dei lavori sotto soglia (si noti come l'importo medio degli interventi relativi agli enti locali ed agli enti pubblici sia inferiore rispetto, ad esempio, alle Ferrovie, 2 milioni di euro circa, e all'Anas, 1,16 milioni di euro).

La procedura di scelta del contraente più utilizzata (*tabella 3.36*), è il pubblico incanto, con 22.687 interventi su un totale di 57.335 lavori pubblici aggiudicati complessivamente nel 2003, per un importo totale di oltre 11 miliardi di euro (56,78% del totale).

Seguono la trattativa privata (con 13.423 interventi ed il 8,52% dell'importo) e la licitazione privata (con 3.998 interventi ed il 24,89% dell'importo). L'importo medio più elevato è evidenziato dalla licitazione privata (con un importo medio pari a € 1.208.335), seguito dal pubblico incanto (con € 485.801).

*Tabella 3.36 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di €. 150.000) per procedura di scelta del contraente - Appalti aggiudicati nell'anno 2003**

<i>Categoria di opera</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Pubblico Incanto	22.687	39,57	11.021.370.785	56,78	485.801
Licitazione Privata	3.998	6,97	4.830.921.532	24,89	1.208.335
Licitazione Privata Semplificata	1.668	2,91	414.663.535	2,14	248.599
Appalto Concorso	1.350	2,35	318.416.230	1,64	235.864
Trattativa Privata	13.423	23,41	1.654.446.201	8,52	123.255
Lavori in Economia	10.553	18,41	559.369.833	2,88	53.006
Affidato Secondo Procedure Regionali	680	1,19	51.352.207	0,26	75.518
n.c.	2.976	5,19	558.964.460	2,88	187.824
<i>Tutte le categorie</i>	<i>57.335</i>	<i>100,00</i>	<i>19.409.504.782</i>	<i>100,00</i>	<i>338.528</i>

*Mancano i dati della Provincia Autonoma di Bolzano ed i sottosoglia del Friuli.

La *tabella 3.37* analizza la “stagionalità annuale” degli appalti pubblici, sopra e sotto soglia, aggiudicati nel 2003, ossia come questi si distribuiscono nei vari mesi dell'anno solare.

*Tabella 3.37 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di €. 150.000) per mese di aggiudicazione - Appalti aggiudicati nell'anno 2003**

<i>Categoria di opera</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Gennaio	3.908	6,85	1.596.720.058	8,32	408.577
Febbraio	4.012	7,04	1.172.694.955	6,11	292.297
Marzo	4.844	8,50	1.384.953.463	7,22	285.911
Aprile	4.691	8,23	1.389.855.568	7,24	296.281
Maggio	5.309	9,31	1.761.712.132	9,18	331.835
Giugno	4.928	8,64	1.492.914.522	7,78	302.945
Luglio	5.631	9,88	1.498.235.366	7,81	266.069
Agosto	3.112	5,46	751.774.868	3,92	241.573
Settembre	5.312	9,32	2.615.829.452	13,64	492.438
Ottobre	5.303	9,30	1.651.577.288	8,61	311.442
Novembre	4.706	8,25	2.020.384.361	10,53	429.321
Dicembre	5.265	9,23	1.847.073.081	9,63	350.821
n.c.	314	0,55	225.779.669	1,16	719.044
<i>Tutte le categorie</i>	<i>57.335</i>	<i>100,00</i>	<i>19.409.504.782</i>	<i>100,00</i>	<i>338.528</i>

*Mancano i dati della Provincia Autonoma di Bolzano ed i sottosoglia del Friuli.

Il mese nel quale si presenta il picco positivo per numero di interventi è luglio (5.631 lavori); per quanto riguarda l'importo, invece, è settembre (con il 13,64% del totale), seguito da novembre (10,53%).

Il picco negativo è posizionato, ovviamente, in corrispondenza della pausa estiva di agosto, mese in cui si aggiudicano solamente il 5,46% degli interventi con un utilizzo del 3,92% delle risorse complessive.

Per il resto il numero degli interventi è sostanzialmente stazionario, ad eccezione dei primi due mesi dell'anno in cui il fenomeno dell'affidamento dei lavori sembra riprendere con lentezza, mentre l'importo evidenzia una variabilità maggiore.

L'analisi della distribuzione per tipologia dei lavori (tabella 3.38) mostra che gli interventi su esistente sono 39.583 ed impiegano il 56,17% delle risorse, seguiti dai 12.058 nuovi interventi con il 30,80 % dell'importo totale e dai 1.860 restauri di beni culturali con il 3,41 % dell'importo totale. Rilevante è il numero degli interventi non classificati sotto il profilo tipologico a causa di mancata, specifica comunicazione.

*Tabella 3.38 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di €. 150.000) per tipologia di lavoro – Appalti aggiudicati nell'anno 2003**

<i>Categoria di opera</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Nuovi interventi	12.058	21,03	5.978.347.161	30,80	495.799
Interventi su esistente	39.583	69,04	10.901.854.154	56,17	275.418
Restauri ed interventi su patrimonio beni culturali	1.860	3,24	661.676.248	3,41	355.740
n.c.	3.834	6,69	1.867.627.219	9,62	487.122
<i>Tutte le categorie</i>	57.335	100,00	19.409.504.782	100,00	338.528

*Mancano i dati della Provincia Autonoma di Bolzano ed i sottosoglia del Friuli.

CAPITOLO 4

Le opere pubbliche: analisi della domanda, dell'offerta e dell'efficienza

Dal momento in cui si è costituita l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, il patrimonio di dati acquisito dall'Osservatorio si è andato consolidando tanto che oggi si dispone di numerose informazioni che consentono sia di monitorare puntualmente gli interventi che di fotografare il mondo degli appalti pubblici con una nitidezza sempre maggiore.

Le caratteristiche
del mercato dei
lavori pubblici

Questo ed il precedente capitolo della Relazione, insieme al CD-ROM allegato, hanno lo scopo di mostrare i risultati delle analisi di natura statistica ed economica effettuate sulle banche dati di cui dispone l'Osservatorio.

A questo proposito è opportuno ricordare che i dati disponibili sono costituiti, oltre che da quelli raccolti direttamente dall'Osservatorio, anche da quelli di cui si può beneficiare in virtù degli scambi informativi con altri soggetti pubblici, come previsto dall'art. 4, comma 15, della legge 11 febbraio 1994, n. 109¹.

Il presente capitolo mette a confronto i dati contenuti nei bandi di gara del 2005, che rappresentano l'espressione della domanda di lavori da parte delle stazioni appaltanti, con i dati contenuti nel casellario informatico delle imprese qualificate attraverso i quali è possibile analizzare l'altra componente fondamentale di ogni mercato e cioè l'offerta potenziale costituita, nello specifico, dal numero di imprese qualificate ad eseguire lavori pubblici.

¹ L'art. 4, comma 15, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 dispone: «L'Osservatorio dei lavori pubblici opera mediante procedure informatiche, sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamento con gli analoghi sistemi della Ragioneria generale dello Stato, dei Ministeri interessati, dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), delle Regioni, dell'Unione Province d'Italia (UPI), dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle Casse edili»

Nel precedente capitolo l'attenzione è stata indirizzata agli interventi effettivamente aggiudicati, analizzati attraverso un'ampia gamma di elaborazioni la cui principale finalità è stata quella di mettere in evidenza sia le caratteristiche strutturali del mercato degli appalti aggiudicati che alcune possibili patologie legate ad un settore così delicato ma anche così vitale per lo sviluppo dell'intero Paese.

**L'analisi
della domanda**

L'analisi della domanda di lavori pubblici si è basata sull'elaborazione dei dati disponibili relativi a 33.954 bandi di gara del 2005 per un importo complessivo pari a 30.673.824.000 euro².

L'insieme di riferimento su cui operare è stato ottenuto attraverso un attento processo di scrematura e trattamento delle informazioni presenti in banca dati al fine di garantire una buona qualità e significatività alle elaborazioni ed alle analisi effettuate.

Un primo importante criterio di selezione delle informazioni è stato applicato al fine di filtrare, nell'insieme delle gare presenti in banca dati, quelle riguardanti in maniera specifica i lavori pubblici. A tale insieme di riferimento iniziale sono stati aggiunti ulteriori bandi³ presenti in particolari sezioni della banca dati e perciò selezionabili solo attraverso l'introduzione di ulteriori filtri rispetto a quelli inizialmente previsti.

Sono state inoltre predisposte specifiche procedure di controllo della qualità e della struttura dei dati e di correzione delle informazioni selezionate. La correzione puntuale dei dati ha riguardato prevalentemente i campi importo e localizzazione. In particolare, con riferimento all'importo di gara, i controlli effettuati sono stati finalizzati a verificare la congruenza di tale dato rispetto ad altre informazioni presenti nel bando (oggetto dei lavori, riferimento normativo della gara ecc.).

² Va precisato che relativamente a 1.705 lavori il bando non riportava l'indicazione dell'importo di gara.

³ Si tratta dei bandi delle aziende del servizio sanitario nazionale, delle agenzie regionali di protezione ambientale e di project financing nonché quelli relativi alle concessioni di costruzione e gestione e gli affidamenti a contraente generale.