

In tale ambito si è esaminata sia la gara indetta nel 2008 dalla Centrale di Committenza Lombardia Informatica per la fornitura di buoni pasto alle P.A., sia la convenzione stipulata da CONSIP per la fornitura dei servizi di Facility Management (F.M.) per gli immobili in uso alla P.A..

L'Autorità ha contestato a Lombardia Informatica gli algoritmi posti a base dell'assegnazione dei punteggi, nell'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in quanto in grado di predefinire i valori di offerta che determinano il massimo punteggio. La centrale d'acquisto ha quindi annullato la gara ed ha invitato le amministrazioni della regione ad aderire alla convenzione Consip, perfezionatasi nel frattempo.

La fornitura dei servizi di Facility Management relativa alla convenzione Consip, ha rilevato sia criticità nella fase di gara sia nella fase di esecuzione in relazione ad una suddivisione in lotti non ottimale, su base territoriale, e sul ricorso ai subappalti nei servizi di pulizia in misura del 70-80% contro il 30% ammesso dalla norma.

Sulle problematiche sollevate dall'Autorità e sui miglioramenti consigliati la centrale d'acquisto nazionale ha manifestato l'intendimento di accogliere i suggerimenti già a partire dalle gare in itinere.

Una particolare vigilanza è stata svolta su numerosi appalti espletati dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, in tema di carta di identità elettronica, permesso di soggiorno elettronico, passaporto elettronico e bollini farmaceutici. In tutti gli appalti esaminati si è riscontrato un costante ricorso a procedure senza gara ed una parcellizzazione delle forniture stesse.

Altra rilevante indagine ha riguardato la sussistenza delle condizioni di concorrenza con riferimento ad alcuni appalti banditi da Poste Italiane S.p.A.

Una specifica deliberazione ha riguardato l'applicabilità alla RAI – Radiotelevisione S.p.A. della normativa di evidenza pubblica per numerosi appalti da essa espletati.

L'Autorità ha, poi, esaminato la specifica tematica inerente le gare per l'affidamento di forniture di prodotti farmaceutici destinati ad aziende sanitarie ed ospedali e lo stato di attuazione del sistema di gestione integrata dei rifiuti.

**Gare per la  
fornitura di  
buoni pasto e  
di servizi di  
Facility  
Management**

**Appalti espletati  
dal Poligrafico,  
da Poste Italiane  
e dalla RAI**

**Gare relative ai  
prodotti  
farmaceutici**

Per quanto riguarda in particolare i prodotti farmaceutici, le criticità rilevate riguardano: offerte con ribassi di rilevante entità; mancata verifica della congruità dell'offerta economica; indeterminatezza delle quantità dei farmaci messe in gara; indeterminatezza della durata dell'appalto e automatismi delle proroghe; fenomeni distorsivi generati dalla presenza di pochi produttori di singoli principi attivi dei medicinali oggetto di gara.

Le gare esaminate hanno evidenziato la presenza di centinaia – in alcuni casi anche migliaia - di lotti, aventi ad oggetto l'acquisto dei medesimi principi attivi, la cui aggiudicazione avviene, in genere, per singolo lotto con il criterio del prezzo più basso. Spesso tali lotti vanno deserti e conseguentemente le amministrazioni aggiudicatrici affidano la fornitura con procedura negoziata ai fornitori titolari esclusivi del principio attivo messo in gara.

Infine, l'Autorità ha analizzato le procedure per l'affidamento in concessione della gestione dei servizi aggiuntivi museali. È stato rilevato che nella maggior parte dei siti museali, dove le concessioni risultano in scadenza o scadute, l'Amministrazione ha ritenuto di prorogare il rapporto concessorio oltre i termini prefissati, senza far luogo ad un rinnovo e alle valutazioni che devono precederlo.

Il sistema di selezione si è manifestato disarticolato, concretizzandosi spesso nella mancata conclusione di molte gare che, in quanto carenti nelle condizioni di eseguibilità, vengono sistematicamente impugnate talvolta dagli operatori e talvolta dalle associazioni di categoria, anche a causa dei criteri adottati nella predisposizione dei bandi che si è, a volte, palesata nella carenza dei metodi di valutazione degli elementi, nonché delle condizioni di eseguibilità.

#### **6. Il contenzioso in tema di contratti pubblici.**

Oltre alle naturali funzioni di regolazione e vigilanza, l'Autorità esplica anche quella di prevenzione e risoluzione del contenzioso sugli appalti pubblici, la cui esistenza grava pesantemente sul relativo mercato, quasi soffocandolo. A tale funzione essa attende attraverso gli strumenti dell'arbitrato amministrato e del c.d. precontenzioso.

**Il precontenzioso  
e il contenzioso  
arbitrale**

Attualmente le controversie di maggior valore sono nella gran parte dei casi decise da collegi arbitrali “liberi” anziché in arbitrati amministrati. Tale dato dovrebbe indurre a qualche riflessione.

Difatti, posto che la scelta per l'arbitrato libero passa per l'accordo della stazione appaltante sul nominativo del terzo arbitro, occorre rilevare come la percentuale di soccombenza della Pubblica Amministrazione, elevata in entrambi i casi, è, comunque, in qualche misura minore negli arbitrati amministrati e che la durata degli arbitrati amministrati è stata in media, sia nel 2007 che nel 2008, minore di quella degli arbitrati liberi (addirittura, nel 2008 i secondi hanno avuto una durata media pari al doppio di quella dei primi).

Per quanto riguarda la soccombenza, al di là delle percentuali a carico delle parti, i dati elaborati dall'Autorità nel corso degli anni hanno mostrato un maggior costo complessivo delle opere pari al 28%. Le spese relative al compenso spettante agli arbitri hanno inoltre evidenziato un onere per la P.A. valutata in 2 milioni di euro per gli arbitrati amministrati; per quelli liberi, riferiti solo a 98 arbitrati su 158, l'onere è risultato pari a circa 17 milioni di euro.

Con riferimento al secondo istituto, giova ricordare come lo strumento del precontenzioso, proprio per la sua natura di meccanismo finalizzato a risolvere una controversia in modo alternativo alla classica lite giudiziaria, presenta un triplice vantaggio: deflazionare la giustizia amministrativa, contenere i tempi e i costi economici in termini di strutture e di risorse umane, che le risposte alla suddetta domanda di giustizia richiedono e, ottenere, senza alcun corrispettivo aggiuntivo, un parere autorevole e neutrale, reso dall'Autorità attraverso un sistema caratterizzato da un accesso e da un procedimento “agili” e da tempi di risposta ragionevoli, idoneo a rimuovere e correggere le violazioni lamentate dalle parti in una fase in cui le stesse possono ancora essere emendate. Si tratta, dunque, di due validi strumenti che l'Autorità mette a disposizione degli operatori del settore, al fine di contribuire a risolverne le controversie, sgravando di un tale onere il relativo mercato. **In particolare, l'arbitrato.**

**L'Autorità lo ritiene indispensabile, attesi i tempi della giustizia civile, attualmente, purtroppo, non compatibili con le esigenze del mercato.**

**L'Autorità ritiene, però, che dia maggiori garanzie di tutela degli interessi pubblici l'arbitrato amministrato, quello nel quale il terzo arbitro è nominato da un organo indipendente.**

**Per esso, peraltro, sarebbe opportuno prevedere un intervento di riforma: sopprimere l'obbligo del previo acconto; differenziare la composizione dell'organo a seconda dell'entità o della complessità della controversia; modificare la struttura della Camera Arbitrale rendendone partecipi non solo i rappresentanti delle Istituzioni, ma anche gli altri protagonisti, pubblici e privati, del mercato.**

## **7. L'attività dell'Autorità in ambito europeo**

La natura sovranazionale dei principi di trasparenza e concorrenza nel mercato degli appalti e la diretta discendenza dell'Autorità sia dalla normativa

nazionale che dalle direttive europee, impongono una costante proiezione europea della relativa attività cui, anche quest'anno, è stata orientata la sua complessiva azione.

### La Rete sugli Appalti Pubblici

Oltre alla tradizionale attività di collaborazione con le istituzioni comunitarie, da un lato, e con il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il quale è stato siglato un apposito Protocollo d'intesa, dall'altro, giova qui sottolineare la recente assunzione della Presidenza della Rete sugli Appalti Pubblici (PPN).

In linea con l'impegno di favorire gli operatori del settore dei contratti pubblici, tale Presidenza è stata assunta con la precisa determinazione di rilanciare l'attività della Rete in modo da farne lo strumento per l'implementazione e l'armonizzazione in ambito europeo delle norme sugli appalti pubblici e, al contempo, esaltarne le potenzialità e l'importanza per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici.

### 8. Evoluzione e prospettive dell'Autorità a dieci anni dalla sua istituzione.

L'Autorità compie quest'anno dieci anni di vita e per un'istituzione tale arco temporale appare significativo e sufficiente per tracciare un bilancio.

L'Autorità è nata in un clima politico-istituzionale molto particolare, caratterizzato dall'esigenza emergenziale di più efficaci controlli della spesa pubblica, dettata dalle numerose indagini penali relative a fenomeni di corruzione; è nata, pertanto, per fornire una risposta in chiave di *enforcement* delle nuove norme contro le possibili deviazioni dal solco della legittimità nei procedimenti di spesa pubblica, con l'attenzione rivolta alle stazioni appaltanti e solo indirettamente agli operatori del mercato.

Se si dovesse, invece, descrivere oggi l'Autorità con un'unica frase, questa potrebbe essere "centro unitario di tutela dei valori della concorrenza, della correttezza e della trasparenza degli operatori pubblici, tra vigilanza e regolazione", dove l'endiadi «vigilanza-regolazione» non esprime una perplessità o una transizione, ma una sommatoria di attività, da condurre ad una sempre più completa sintesi.

La contemporanea sussistenza delle due attività, seppur *latamente* presente sin dall'inizio della concreta azione dell'Autorità, si è posta con forza ed evidenza negli ultimi anni, a seguito di un mutato quadro normativo che ha sussunto organicamente la materia nel più ampio scenario europeo, sicché l'oggetto dell'attività si è spostato dall'amministrazione - ovvero dalle amministrazioni - al mercato.

Ma la vigilanza - il riscontro sia pure diagnostico - del rispetto delle regole non può venire meno, affinché non avvenga che questo sia rimesso, in ultima analisi, al giudice penale o al controllo di Istituzioni, pur valide e prestigiose, ma provviste soltanto di poteri di intervento interdittivo o pesantemente risarcitorio. In tal modo la disfunzione amministrativa - se non istituzionale - per ovviare la quale l'Autorità fu pensata e legislativamente prevista, si riprodurrebbe.

L'intendimento, invece, è che la regolazione e la vigilanza s'integrino nell'Istituzione-Autorità, accanto alle ulteriori attività di risoluzione del contenzioso e rappresentazione analitica del mercato, delle sue esigenze e delle sue anomalie, così da realizzare un sistema integro e completo, che trova nell'Autorità il suo punto di equilibrio, con funzioni di soggetto propulsore e facilitatore del sistema, centro di servizi per le imprese e le stazioni appaltanti.

Nel perseguire tale obiettivo, l'Autorità sarà coadiuvata dal proprio qualificato personale, che tanto si è prodigato per il raggiungimento dei risultati prima illustrati, al quale, insieme ad altri organi ausiliari, *in primis* la Guardia di Finanza, va il ringraziamento mio e del Consiglio, che si estende anche all'Avvocatura dello Stato, che validamente ci assiste.

PAGINA BIANCA



# **Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**

Relazione annuale 2008

Roma, Senato della Repubblica – 25 giugno 2009

PAGINA BIANCA



## **Indice**

### **1. Il mercato dei contratti pubblici nel contesto della crisi economica**

- 1.1 *Il mercato di riferimento, il contesto della crisi economica e le misure anticicliche*
- 1.2 *L'analisi della domanda di contratti pubblici ed effetti sulla fase iniziale della crisi*
- 1.3 *L'analisi dell'offerta potenziale di lavori pubblici desunta dal casellario e il mantenimento dei requisiti economico-finanziari nel quadro di una contrazione della domanda*
- 1.4 *L'analisi dell'offerta potenziale di servizi e forniture: indici di concentrazione*
- 1.5 *Gli appalti pubblici aggiudicati*

### **2. Le recenti modifiche normative e gli interventi dell'Autorità**

- 2.1 *Il quadro normativo di riferimento*
- 2.2 *La Finanza di Progetto*
- 2.3 *Il collaudo delle opere pubbliche*
- 2.4 *Le nuove disposizioni normative in merito ai servizi pubblici locali*
- 2.5 *Le offerte anomale*
- 2.6 *L'avvalimento*

### **3. La vigilanza sul sistema di qualificazione**

- 3.1 *La vigilanza in un sistema in continua evoluzione*
- 3.2 *Le criticità del sistema SOA*
- 3.3 *Le criticità nel procedimento di qualificazione*

### **4. L'attività di vigilanza dell'Autorità sugli appalti di lavori**

- 4.1 *La vigilanza finalizzata alla tempestiva realizzazione di opere e lavori di qualità*
- 4.2 *Le tipologie di segnalazioni*
- 4.3 *La vigilanza sui lavori pubblici nell'anno 2008*
- 4.4 *I contratti di lavori pubblici di particolare rilevanza*
- 4.5 *L'attività sanzionatoria ed il casellario informatico*

### **5. L'attività di vigilanza dell'Autorità sugli appalti di servizi e forniture**

- 5.1 *La vigilanza in settori dalle caratteristiche differenti*
- 5.2 *Le tipologie di segnalazioni*
- 5.3 *La vigilanza nell'anno 2008*
- 5.4 *I contratti di servizi e forniture di particolare rilevanza*
- 5.5 *L'attività sanzionatoria e il casellario delle imprese di servizi e forniture*

**6. Le indagini conoscitive di settore**

- 6.1 *Le indagini conoscitive in alcuni settori rilevanti per l'economia e per l'occupazione*
- 6.2 *Le criticità degli affidamenti in house dei Servizi Idrici Integrati*
- 6.3 *Il sistema tariffario nella gestione delle risorse idriche*
- 6.4 *Il sistema tariffario nelle infrastrutture autostradali*
- 6.5 *L'adeguamento dei prezzi contrattuali*
- 6.6 *E-procurement*

**7. L'incidenza del contenzioso sul mercato**

- 7.1 *Il contenzioso negli appalti pubblici*
- 7.2 *Provvedimenti anticrisi e direttiva ricorsi*
- 7.3 *Il precontenzioso*
- 7.4 *Il contenzioso in fase di esecuzione: effetti sulla tempistica di realizzazione*
- 7.5 *Il contenzioso arbitrale*

**8. L'attività dell'Autorità in ambito europeo e l'utilizzo di alcune procedure di aggiudicazione nei principali paesi dell'Unione**

- 8.1 *L'attività dell'Autorità in ambito europeo*
- 8.2 *L'utilizzo delle procedure di aggiudicazione*
- 8.3 *La procedura ristretta e la forcella*
- 8.4 *La procedura negoziata*
- 8.5 *Il dialogo competitivo*

**Appendice A - Attività di regolazione dell'Autorità**

- A.1 *Determinazioni - Anno 2008*
- A.2 *Determinazioni - Anno 2009*
- A.3 *Atti di segnalazione - Anno 2008*

Le elaborazioni statistiche relative agli appalti di lavori aggiudicati e comunicati all'Autorità nel periodo 2000 - 2008 sono consultabili *on line* al seguente *link*

<http://www.avcp.it/pubblicazioni/indice.html>

## CAPITOLO I

### IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI NEL CONTESTO DELLA CRISI ECONOMICA

#### 1.1 Il mercato di riferimento, il contesto della crisi economica e le misure anticicliche

La crisi finanziaria partita dagli Stati Uniti nell'autunno del 2008 ha drammaticamente colpito l'intera economia mondiale, determinando un rapido e profondo deterioramento di alcuni indicatori economico-finanziari, in particolare del PIL, del livello di disoccupazione e dei parametri di deficit e di debito delle finanze pubbliche nei principali paesi industrializzati. Sebbene gli interventi di natura monetaria e fiscale adottati alla fine dello scorso anno abbiano evitato il collasso del sistema economico finanziario internazionale, la crisi si è rapidamente trasferita all'economia reale, con pesanti ripercussioni sulle condizioni economico-sociali della maggior parte dei cittadini.

La crisi economica, tuttavia, non ha comportato rilevanti conseguenze nel mercato degli appalti pubblici poiché la spesa pubblica che scaturisce dalla stipula di contratti da parte delle amministrazioni è programmata con largo anticipo rispetto alla sua manifestazione finanziaria. Ciò anche indipendentemente da ogni considerazione in ordine a qualsiasi intervento anticiclico intrapreso dalle Autorità Governative.

In particolare, i lavori pubblici di importo superiore a 100.000 euro vengono realizzati sulla base di una programmazione triennale, aggiornata annualmente, mentre l'approvvigionamento di beni e l'acquisizione di servizi viene programmato da ciascuna pubblica amministrazione in sede di approvazione del bilancio di previsione. Comparando gli importi della spesa pubblica riconducibili a contratti di lavori, servizi e forniture registrati nell'ultimo quadrimestre del 2008 con quelli relativi al medesimo periodo dell'anno precedente, si rileva una sostanziale stabilità della domanda.

La minore elasticità della domanda della P.A.

L'impatto della crisi economica è stato invece molto più evidente in quei settori caratterizzati da una accentuata elasticità della domanda con tempi di reazione notevolmente più rapidi rispetto a quelli riscontrabili per la domanda nella pubblica amministrazione, si pensi ad esempio ai settori industriale e bancario. La minore elasticità della pubblica amministrazione nel modificare i piani di acquisto di beni e servizi e i piani di investimento in opere ed infrastrutture sicuramente ha contribuito ad attenuare gli effetti della crisi nel periodo in cui essa si è manifestata. Di conseguenza, la domanda di appalti della PA è rimasta costante producendo benefici sia nei settori interessati dalla produzione di beni e servizi industriali, sia sul livello di occupazione in relazione alla manodopera impiegata nei settori in questione.

Benefici simili sono attesi dalla politica anticiclica intrapresa dal Governo italiano, che ha adottato interventi, quali il decreto legge n. 185/2008 convertito nella legge 2/2009 e il decreto legge n. 207/2008, cosiddetto "milleproroghe", con cui intende favorire gli investimenti pubblici soprattutto nei settori caratterizzati da un notevole impatto sulla manodopera e nei quali, pertanto, è possibile incrementare il numero degli occupati.

Ovviamente i benefici risulteranno tali se la spesa pubblica si conformerà ai principi di trasparenza, correttezza, tempestività ed economicità, in ordine ai quali l'Autorità non mancherà di vigilare.

Gli investimenti in infrastrutture colmerebbero, inoltre, il forte divario, più volte segnalato in sede di audizione parlamentare dall'Autorità, tra la dotazione infrastrutturale dell'Italia e quella media degli altri principali paesi dell'Unione europea. Per quanto riguarda le grandi opere si rileva che, come già riportato nelle precedenti relazioni, oltre ad una maggiore durata dei lavori ed un più elevato costo di realizzazione rispetto ai paesi europei, la mancata individuazione delle priorità di lungo periodo ha generato discontinuità e dispersione dei finanziamenti.

Analoghe considerazioni sono state espresse dal Governatore della Banca d'Italia in occasione della presentazione della relazione annuale.

È evidente la rilevanza che assumono gli appalti pubblici, destinati a divenire una delle principali leve strategiche finalizzate alla ripresa economica dell'intero Paese sempreché attuati nel rispetto della concorrenza tra gli operatori e con l'ottica di evitare sprechi di risorse. Nell'ambito infatti dei contratti pubblici, è attraverso gli appalti di lavori, servizi e forniture che si riesce a soddisfare la maggior parte degli investimenti dello Stato, degli Enti Pubblici e delle altre Stazioni Appaltanti, consistenti non solo nella realizzazione di nuove opere ed infrastrutture, nell'approvvigionamento di servizi e forniture, ma anche nell'ammodernamento e nella manutenzione delle opere esistenti e nella modernizzazione dei servizi e delle forniture già acquisiti. Ed è sempre attraverso gli appalti, specie di lavori, che, grazie all'elevata incidenza del settore sull'impiego di manodopera, si riesce ad incrementare il livello dell'occupazione producendo effetti benefici sull'economia.

E ciò assume ancor più rilievo se si considera che, a causa della forte incertezza che caratterizza periodi di crisi, i privati, le cui risorse potrebbero forse essere allocate in modo più efficiente rispetto alle risorse pubbliche, hanno una minore propensione all'investimento, provocando una contrazione della spesa.

Per quanto riguarda invece gli appalti pubblici per l'acquisizione di beni e servizi, gli investimenti in alcuni settori tecnologicamente e scientificamente rilevanti possono rappresentare uno strumento strategico per l'innovazione e per la crescita economica e sociale.

L'incidenza della manodopera impiegata direttamente negli appalti di lavori pubblici, che è il dato di cui per ora l'Autorità prevalentemente dispone, come si è avuto modo di evidenziare già nella relazione presentata al Parlamento lo scorso anno, è pari in media, in termini percentuali, al 29% dell'importo totale degli appalti ed è calcolata senza tener conto degli effetti occupazionali generati dagli appalti di lavori sull'indotto.

Al fine di focalizzare l'attenzione sulle questioni più attuali di questo difficile momento e di rappresentarne alcuni aspetti cruciali, sembra di tutto rilievo quanto emerge dal confronto dei dati relativi all'incidenza della manodopera nelle differenti categorie di lavori. Infatti, in alcune

**Gli investimenti pubblici come leva strategica finalizzata alla ripresa economica**

**Incidenza della manodopera negli appalti di lavori ed effetti sull'occupazione**

categorie di lavori l'incidenza media è notevolmente più elevata rispetto ad altre, ad esempio nei lavori per la costruzione di edifici civili e industriali, nei quali rientrano gli edifici adibiti a scuole, oggetto di intervento dell'art. 20 della legge n. 2/2009, l'incidenza è circa il 34%, mentre nei lavori di restauro e manutenzione di beni immobili sottoposti a vincoli ambientali dalla legge n. 1089/39 l'incidenza media è circa il 37%, nei lavori di decorazione di beni di interesse storico ed artistico l'incidenza è circa il 47% e negli scavi archeologici la medesima incidenza supera addirittura il 50%.

Anche nel settore dei servizi si registra una rilevante incidenza della quantità di lavoro impiegata nei relativi appalti pubblici, sia pure con percentuali tra loro leggermente diverse a seconda della tipologia di ciascun servizio.

Differente è invece il caso degli appalti di forniture i quali, sebbene non comportino un elevato impiego di manodopera in considerazione della natura dei relativi contratti, incidono comunque sul livello occupazionale nei settori industriali interessati dalla produzione dei beni cui gli appalti si riferiscono.

Ovviamente tale effetto sulla manodopera nazionale potrebbe risultare attenuato nei casi in cui i fornitori della Pubblica Amministrazione si approvvigionassero di beni provenienti da altri paesi.

Per meglio comprendere comunque l'impatto degli appalti pubblici sull'occupazione, occorre considerare gli elementi di costo che concorrono alla composizione dell'importo attribuito da ciascuna amministrazione ad ogni singolo appalto.

Il relativo calcolo tiene conto del costo relativo alla produzione dei beni cui si riferisce l'appalto, di una quota (il 10%) corrispondente all'utile di impresa, nonché di una quota (il 15%) corrispondente alle spese generali che sostiene l'impresa, spese nelle quali confluiscono anche quelle relative al personale impiegato negli uffici amministrativi dell'impresa. Ciò conferma che, oltre all'incremento dell'occupazione generato dagli appalti grazie all'impiego di personale direttamente nell'esecuzione dei contratti, vi è da considerare l'ulteriore effetto sull'occupazione conseguente

all'impiego del personale impegnato nelle imprese per la gestione delle pratiche amministrative relative agli appalti.

Considerando che attualmente, secondo i dati pervenuti all'Autorità attraverso il sistema di monitoraggio delle gare, i contratti pubblici rappresentano non meno del 6% del PIL nazionale, risulta facile comprendere la rilevanza dell'impatto prodotto dagli stessi sul livello di occupazione. A titolo esemplificativo, è stato calcolato il numero delle persone che lavorano nel settore dei lavori pubblici con l'utilizzo dei dati disponibili sugli appalti di lavori. Si è preliminarmente calcolato che l'importo totale annuo della spesa sostenuta per lavori pubblici è di circa 30 miliardi di euro, corrispondente alla somma dell'importo dei lavori effettuati nel 2004 (circa 25,6 miliardi di euro, desunti dai dati consolidati del 2004 e comprendenti gli appalti di importo inferiore e superiore alla soglia di 150.000 euro), degli appalti misti riguardanti lavori relativi all'anno 2007, prima non rilevati (circa 3,2 miliardi di euro) e degli appalti effettuati nei settori speciali nel 2007, anch'essi non oggetto di precedenti rilevazioni (circa 1,3 miliardi di euro). Considerato poi che l'incidenza media della manodopera sugli appalti di lavori, come detto prima, è pari al 29% (corrispondente in valore a circa 8,7 miliardi di euro), utilizzando il costo medio annuo di un operaio del settore, ottenuto calcolando la media dei costi orari della manodopera di alcune province settentrionali, centrali e meridionali pubblicati dall'associazione dei costruttori o da enti regionali, il numero delle persone annualmente occupate direttamente nel settore dei lavori pubblici risulta pari a circa 233.000 unità.

Ciò significa che, qualora si verificasse un aumento dell'importo dei lavori pubblici di un miliardo di euro, sempre nell'ipotesi di un corretto svolgimento delle procedure di affidamento e di esecuzione del contratto, si creerebbero circa 7.800 nuovi posti di lavoro, e questo solo in virtù dell'effetto diretto dell'incremento degli appalti. Calcolando poi che l'indotto prodotto da un simile aumento, in termini di effetti indiretti su fornitori e prestatori di servizi, comporta mediamente una amplificazione dei posti di lavoro valutata tra il 50 ed il 100% degli effetti diretti, si genererebbero complessivamente da 11.700 a 15.600 nuovi occupati.

**L'importo medio annuo degli appalti di lavori e il numero di occupati nel settore**

È evidente che in questa sede vengono per lo più considerati gli effetti generati dalla spesa pubblica sul sistema nazionale poiché si analizza l'impatto degli appalti pubblici sull'economia reale ma è implicito che, qualora vi fosse un incremento degli investimenti privati nel settore pubblico (*project financing*, per esempio), riscontrabile ovviamente in periodi diversi da quello attuale caratterizzato da una profonda crisi a livello mondiale, si registrerebbe una allocazione delle risorse più efficiente ed una maggior propensione all'attività imprenditoriale.

L'analisi sin qui esposta acquista, oggi, purtroppo, un particolare rilievo con riferimento al sisma che ha recentemente colpito la Regione Abruzzo. Infatti la necessità di ricostruire o ripristinare, nel pieno rispetto dei sistemi antisismici, numerosi edifici, tra cui scuole, beni di interesse storico ed artistico, nonché beni rientranti nel patrimonio culturale, paesaggistico ed ambientale, avrà un impatto sull'impiego di manodopera nel settore dei lavori pubblici che si tradurrà presumibilmente in una crescita occupazionale.

I dati che scaturiscono dall'analisi della spesa pubblica riferibile agli appalti inducono ad ulteriori considerazioni in relazione all'esigenza di espletare lavori di adeguamento alle norme antisismiche di tutti gli edifici situati nelle zone del paese classificate sismiche. Infatti, poiché l'incidenza della manodopera sulle specifiche tipologie di appalti che occorre realizzare per la messa in sicurezza degli edifici è ben più alta del valore medio del 29, utilizzato per il calcolo in precedenza riportato, gli effetti in termini di occupazione che ne deriverebbero sono di dimensioni nettamente maggiori.

In particolare, rielaborando il medesimo conteggio utilizzando una incidenza media pari al 35%, determinata con l'adozione di criteri del tutto prudenziali e tenendo conto che l'incidenza della manodopera è del 34% per lavori di costruzione di edifici civili e industriali, del 37% per restauro e manutenzione di beni sottoposti a vincolo ambientale, del 47% per lavori relativi a beni di interesse storico ed artistico e di oltre il 50% per beni archeologici, risulta che il medesimo incremento di un miliardo di euro comporterebbe la creazione di 9.400 occupati. Se poi si considera anche

**I lavori  
necessari  
per la messa  
in sicurezza  
degli edifici  
in zone  
sismiche**