

Il quadro regionale

Ai fini della concreta applicazione dei principi della legge quadro sui lavori pubblici, è necessario che la normativa regionale si conformi a quella statale, sia attraverso il preliminare coordinamento di tipo legislativo, sia attraverso il coordinamento di tipo amministrativo, che si sostanzia nell'emanazione di atti di indirizzo dell'attività amministrativa delle regioni, in conformità alle disposizioni della normativa statale.

Interventi
normativi
regionali ...

Anche nel corso dell'anno 2000, come già rilevato per l'anno 1999, lo strumento normativo prescelto dalle regioni per intervenire nella materia non è stato ovunque lo stesso; pertanto, si è fatto ricorso oltre che a leggi regionali, anche a circolari esplicative, a deliberazioni di giunta regionale e, in un caso (Friuli Venezia Giulia), ad un decreto del Presidente della giunta regionale.

L'indagine, condotta sulla normativa regionale emanata nel corso dell'anno 2000, ha evidenziato scostamenti notevoli rispetto a quanto previsto dalla legge quadro; sono, in particolare, ravvisabili istruzioni in senso derogatorio relativamente a molteplici aspetti della procedura di aggiudicazione degli appalti.

Fra regioni e province autonome, solamente nove hanno emanato provvedimenti in applicazione della legge quadro. Occorre precisare che alcuni interventi, in particolare quelli attuati con normazione regionale primaria, hanno riguardato soltanto istituti specifici.

In assenza di un riordino complessivo della materia dei lavori pubblici in ambito regionale, attuativo e non solo interpretativo della legge quadro, si è delineato un assetto della normativa regionale confuso e denso di contrasti fra le norme emanate prima della legge n. 109/94 e quelle emanate successivamente.

Da un punto di vista più generale, si può ritenere che le regioni, nel predisporre gli strumenti attraverso i quali recepire le nuove disposizioni

Capitolo 3

della legge quadro e dei regolamenti attuativi, abbiano in qualche caso ritenuto prioritario l'ampliamento dei propri spazi di intervento, in virtù dei principi di autonomia loro riconosciuti dall'ordinamento, piuttosto che la necessità di dare tempestiva attuazione alla norma garantendo in via prioritaria, quanto meno, il recepimento dei principi inderogabili della stessa. Non può non rilevarsi, infatti, che talune regioni a statuto speciale¹ hanno ritenuto di poter derogare o di non dover applicare la normativa nazionale derivante dall'attuazione della legge quadro.

... qualificazione
delle imprese ...

In particolare, si fa riferimento al regolamento adottato dalla regione Sardegna², con il quale verrebbe istituito un sistema di qualificazione parallelo rispetto a quello previsto dall'articolo 8 della legge quadro. Secondo quanto disposto dal richiamato regolamento, la qualificazione delle imprese viene attribuita ad una commissione permanente costituita presso l'Assessorato regionale ai lavori pubblici. Le imprese qualificate dalla commissione vengono iscritte in un apposito casellario che costituisce l'Albo regionale degli appaltatori³, nel quale i dati sono inseriti in via informatica. Le imprese sono qualificate per categorie di opere e per classifiche, queste ultime secondo livelli di importo. I requisiti di qualificazione sono distinti in requisiti di ordine generale e requisiti di ordine speciale e tra questi ultimi rientrano quelli di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa.

Deve però considerarsi che il regolamento non è ancora stato emanato; alla data di stesura della presente Relazione, infatti, è all'esame della Corte dei conti per la registrazione.

Sulla materia della vincolatività del nuovo sistema di qualificazione, l'Autorità è intervenuta⁴ stabilendo: «tra i principi generali contenuti nella legge quadro, come affermato nella sentenza della Corte costituzionale 23 ottobre 1995, n. 482, è da ritenere ricompreso quello dell'unicità del sistema

¹ Circolare regione Sardegna del 17 marzo 2000 prot. n. 4761; Circolare Ass. regione Sicilia del 20 luglio 2000, prot. n. 1528.

² Regolamento ex art.7 della legge regionale Sardegna n. 29/93 in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici ammessi a finanziamento regionale, approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 22 febbraio 2001.

³ Albo già istituito con legge regionale 27 aprile 1984, n. 13.

⁴ Atto di regolazione n. 29/2000 del 9 giugno 2000. Vedi Volume II, Sezione III.

Il quadro regionale

di qualificazione dei soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici; sicché non è consentito alle regioni anche a statuto speciale ed alle province autonome prevedere che i bandi di gara relativi a lavori di interesse regionale richiedano requisiti per la qualificazione diversi da quelli stabiliti in generale per tutti gli esecutori di lavori pubblici», non rilevando, a tal fine, «che avverso la normativa indicata sia stata proposta impugnazione alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione, atteso che dal rimedio esperito non può farsi derivare una sospensione dell'efficacia della normativa statale suddetta, allo stato unica normativa applicabile ad ogni tipo di gara.».

Va sottolineato che l'osservanza del sistema unico di qualificazione è stata espressamente ribadita dalla legge finanziaria per il 2001⁵, che dispone l'applicabilità dell'articolo 8, comma 8, della legge n. 109/94 anche alle regioni.

Con riferimento alla figura del promotore, nella regione Sicilia⁶ sono stati derogati i termini previsti dall'articolo 37 *bis* della legge n. 109/94 in merito alla presentazione delle proposte di realizzazione di lavori pubblici; termini più ristretti vengono stabiliti, rispetto all'articolo 37 *ter*, per quanto riguarda la presentazione delle valutazioni di fattibilità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

... la figura
del promotore ...

La regione Liguria⁷, invece, nel predisporre un piano per la mobilità nelle aree urbane, ha ritenuto opportuno dare rilievo alla figura del promotore assegnandogli il compito non solo di formulare proposte per la gestione e la realizzazione delle opere, ma anche di dare impulso ad interventi di *project financing*.

Relativamente agli incarichi di progettazione, la regione Sicilia⁸ ha emanato un decreto presidenziale recante un regolamento per il conferimento di incarichi di progettazione.

... incarichi
di progettazione ...

⁵ Art. 65, co. 7, l. 23 dicembre 2000, n. 388.

⁶ Legge regionale Sicilia del 23 dicembre 2000, n. 32.

⁷ Delibera Consiglio regionale del 12 dicembre 2000, n. 61.

⁸ Decreto presidenziale del 27 dicembre 1999, pubblicato nella Gazzetta regionale n. 12 del 2001.

Capitolo 3

Tale decreto ha posto una serie di problematiche per la sua applicazione, sia per quanto attiene all'*iter* che lo stesso ha seguito, sia per questioni di contrasto con la normativa nazionale sui lavori pubblici.

In particolare, il decreto ha distinto due soli livelli di progettazione, l'uno inferiore a 25.000 ecu⁹, l'altro superiore a tale soglia, laddove la normativa nazionale, al contrario, suddivide la progettazione in tre fasce.

Va infine posta in evidenza la possibilità piuttosto ampia di ricorrere alla trattativa privata per importi di corrispettivi stimati inferiori a 200.000 ecu. La normativa nazionale, infatti, prevede il ricorso agli affidamenti fiduciari solo nel caso di progettazione inferiore a € 40.000. Negli altri casi, è obbligatorio il ricorso alla licitazione privata o al pubblico incanto.

... obblighi di
comunicazione ...

La regione Friuli Venezia Giulia¹⁰ ha ampliato i termini fissati per gli adempimenti *ex* articolo 4, comma 17, della legge n. 109/94 e, agli stessi fini, è stata considerata omissione, non già la trasmissione del dato oltre i termini di legge, bensì quella effettuata oltre il diverso e più lungo termine assegnato, di volta in volta, dall'amministrazione precedente.

In materia di obblighi di comunicazione, è stato istituito nella regione Friuli Venezia Giulia un regime di esenzione, rispetto agli obblighi suddetti, per le imprese affidatarie di lavori in economia di importo inferiore a € 150.000, lavori per i quali si sono ritenuti qualificati soggetti dotati di semplice iscrizione alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

... interventi
per la ricostruzione
post-terremoto

Nella regione Marche, il cui territorio è stato interessato da eventi sismici, i comuni che hanno pianificato interventi di ricostruzione sono stati autorizzati ad affidare l'attività di progettazione e l'esecuzione dei lavori mediante trattativa privata con ricerca di mercato¹¹.

⁹ È da sottolineare che il riferimento del decreto all'ecu appare non in linea con quanto deciso in ambito comunitario, in cui moneta ufficiale della comunità è considerata l'euro.

¹⁰ Legge regionale Friuli Venezia Giulia del 3 luglio 2000, n. 13.

¹¹ Circolare regione Marche del 24 marzo 2000, prot. n. 30/752/UR.

Il quadro regionale

Ulteriore tema di discussione, emerso dopo l'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge quadro, è quello relativo alla vincolatività delle norme ivi contenute nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. L'articolo 1, commi 2 e 3, del suddetto regolamento prevede, infatti, un meccanismo di applicabilità delle disposizioni, definitivo ovvero transitorio.

Per quanto attiene al primo aspetto, il comma 2 prevede: «le Regioni, anche a statuto speciale, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti regionali da queste finanziati applicano il regolamento per i lavori finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato o realizzati nell'ambito di funzioni da questo delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'articolo 117 della Costituzione.».

Vengono con ciò individuate le ipotesi di applicazione in via definitiva delle norme regolamentari alle regioni, in quelle rientranti nell'ambito di materie delegate ovvero di materie non di competenza regionale ed in quelle in cui ci si trovi in presenza di un finanziamento statale o dell'Unione europea in misura prevalente. L'accento posto dal legislatore sulla prevalenza del finanziamento statale vale a considerare lo stesso quale criterio indicatore dell'interesse statale generale predominante su quello regionale e ad introdurre nuovi parametri rispetto a quello meramente territoriale per definire i lavori di interesse regionale.

La materia, comunque, è al momento non stabilmente definita in quanto risultano ancora pendenti presso la Corte costituzionale sei ricorsi per conflitto di attribuzioni, tre dei quali sollevati dalla regione Emilia Romagna e dalle province autonome di Trento e di Bolzano in ordine all'applicazione alle regioni del DPR n. 554/2000; gli altri tre ricorsi, invece, sono stati presentati dalla regione Valle d'Aosta nonché dalle anzidette province contro il regolamento sulla qualificazione.

**Applicabilità
e vincolatività
delle norme
regolamentari
alle regioni e alle
province autonome**

Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

L'importanza del settore dei lavori pubblici per l'economia del Paese è legata sia all'ammontare delle risorse che sono destinate a finanziare la realizzazione delle opere sia al contributo diretto che gli investimenti in alcuni tipi di opere (per esempio, quelle infrastrutturali) danno allo sviluppo economico.

I dati ufficiali di finanza pubblica relativi alla spesa per investimenti delle pubbliche amministrazioni pubblicati dal Ministero del tesoro nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* e nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* presentano un livello di aggregazione che non consente di valutare questi due aspetti.

Per descrivere il complesso della domanda di lavori pubblici si è preferito analizzare i dati relativi ai bandi di gara pubblicati nell'anno 2000 piuttosto che quelli inviati dalle stazioni appaltanti, così come previsto dall'articolo 4, comma 16, lettera a) e comma 17 della legge n. 109/94.

Questa scelta trova giustificazione nella circostanza che i dati contenuti nella Banca dati bandi¹ rappresentano l'universo della domanda del mercato, a differenza di quelli contenuti nella Banca dati interventi. Quest'ultima banca dati, infatti, rappresenta solo una parte di quell'universo, ancorché consistente, costituita dai bandi per i quali si sia arrivati alla fase di aggiudicazione, presupposto per l'invio dei dati all'Osservatorio, e per i quali si sia effettivamente verificato l'adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dalla legge².

Dall'esame dei bandi di gara è possibile desumere alcuni significativi elementi quantitativi circa la rilevanza complessiva del settore nonché al-

¹ In questo primo anno di attività l'Osservatorio ha acquisito dall'esterno i dati relativi ai bandi di gara. L'analisi svolta è basata su una banca dati fornita dalla "Telemat" e validata dal Servizio analisi e metodologie dell'Osservatorio.

² I risultati della verifica dei livelli di adempimento sono contenuti nel Capitolo 5.

Capitolo 4

cune indicazioni sulle sue connotazioni territoriali, sulla tipologia dei soggetti pubblici coinvolti e sugli orientamenti assunti dal mercato circa le opere da realizzare e la loro dimensione media.

Numero
di bandi
e importo

Come si evince dalla *tabella 4.1*, nell'anno 2000 sono stati banditi 38.787 lavori, dei quali ben 22.659 sotto la soglia di € 150.000 (58,4% del totale). Si rileva, inoltre, che il valore complessivo dei bandi superiori a € 150.000 nell'anno 2000 è stato di oltre 34.987 miliardi (corrispondenti al 92,6% degli importi relativi a tutte le opere appaltate).

*Tabella 4.1.- Distribuzione dei bandi di gara, per classe d'importo³
(miliardi di lire)*

<i>Classi d'importo</i>	<i>Numero</i>	<i>Importo</i>
Importo non segnalato ⁴	425	0
=< € 150.000	22.659	2.786
=> € 150.000 < € 500.000	9.816	5.160
=> € 500.000 < € 1.000.000	2.982	4.063
=> € 1.000.000 < € 5.358.153 ⁵	2.474	9.673
=> € 5.358.153 < € 15.000.000	285	4.825
=> € 15.000.000	146	11.266
<i>Totali</i>	<i>38.787</i>	<i>37.773</i>

Grandi
lavori

L'ultima classe di importo (lavori di importo superiore a €15.000.000) si riferisce ai 'grandi lavori'. Nell'anno 2000 sono stati appaltati 146 grandi lavori per un valore complessivo di 11.266 miliardi di lire.

In coerenza con l'ambito di osservazione prescelto per le elaborazioni del capitolo successivo, e tenuto conto delle differenze di tipo economico e procedurale che caratterizzano l'invio delle informazioni su interventi di importo sopra o sotto la soglia di € 150.000, di seguito si fa riferimento all'universo dei bandi di importo superiore a tale soglia, non considerando, altresì, i bandi di importo non segnalato.

³ La tabella utilizza una articolazione in classi definita tenendo conto degli obblighi alle forme della pubblicità indicate dall'art. 80 del Regolamento nonché della significatività di alcune classi in relazione alla numerosità degli interventi o alle caratteristiche degli stessi, per esempio, i grandi lavori.

⁴ Bandi di gara per i quali non è stato possibile ricavare, dal testo del bando, un importo univocamente determinato.

⁵ € 5.358.153, controvalore di 5.000.000 di DSP.

Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

Per rappresentare sinteticamente la domanda del mercato dei lavori pubblici sotto il profilo soggettivo della natura delle stazioni appaltanti, si fa riferimento a 13 categorie⁶. Dalla lettura della *tabella 4.2* si rileva come i comuni, le province, le amministrazioni dello Stato e l'ANAS siano stati i soggetti più attivi. Complessivamente, hanno espresso una domanda pari al 70,5% del numero dei bandi pubblicati nel periodo in esame e al 53,2% del loro valore. In particolare, le amministrazioni comunali hanno bandito circa 7.800 lavori per un importo complessivo di circa 10.000 miliardi di lire: in totale, hanno espresso una domanda pari al 49,9% del numero degli interventi appaltati nel periodo in esame e al 29% del valore.

Stazioni
appaltanti

Tabella 4.2. — Distribuzione dei bandi di gara di importo superiore a € 150.000, per tipologia di stazione appaltante (miliardi di lire)

<i>Tipologie di stazioni appaltanti</i>	<i>Numero</i>	<i>Importo</i>
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	844	1.759
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	738	2.389
Istituti autonomi case popolari	617	978
Regioni e comunità montane	399	1.082
Province	1.643	2.600
Comuni	7.833	10.151
Aziende del servizio sanitario nazionale	568	2.021
ANAS	828	4.108
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici, settori esclusi	320	1.824
Aziende speciali	506	2.966
Ferrovie	527	2.303
Soggetti privati	29	72
Altri soggetti non altrove classificati	851	2.734

L'ANAS ha appaltato 828 lavori (corrispondenti al 5,3% del totale), da realizzare lungo la rete di trasporto stradale di carattere nazionale, per un

⁶ Le categorie accorpano le 35 categorie elencate nella Tabella 1/b pubblicata sul Supplemento Ordinario alla G.U. n. 293 del 15 dicembre 1999. L'accorpamento è stato effettuato prendendo a riferimento principale l'art 2, co. 2, lett. a), b), c) della legge 18 novembre 1998 n. 415, e la divisione dei soggetti ivi proposta, che evidenzia la differente natura giuridica pubblico/privata dei soggetti attuatori. All'interno delle categorie così evidenziate si è provveduto a individuare ulteriori disaggregazioni che consentissero maggiore visibilità ad alcune categorie, importanti per numerosità o particolarità delle opere appaltate.

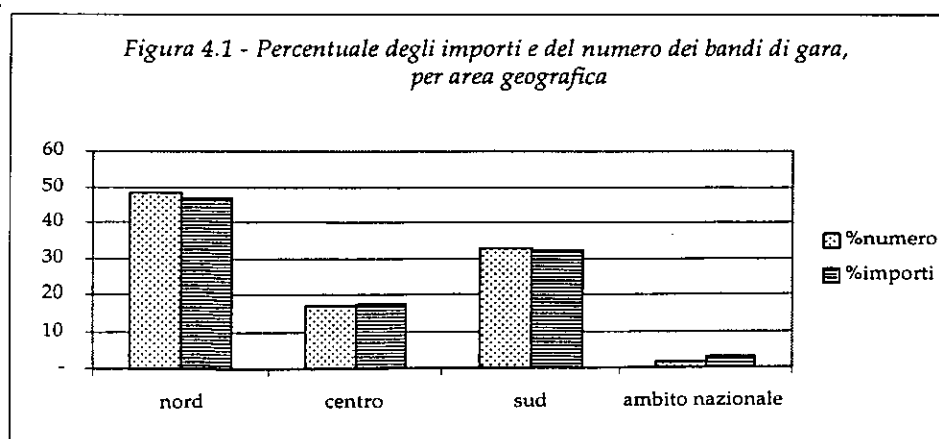
Capitolo 4

valore complessivo di 4.108 miliardi, pari all' 11,7% del valore totale delle opere bandite.

Infine, va fatto notare che la lettura dei dati della Banca dati dei bandi rispetto a questa dimensione di analisi riflette la ripartizione degli stessi dati per *categoria di opere* nei settori in cui la domanda è espressa da un unico acquirente. Questo aspetto della struttura del mercato in taluni casi è il risultato della specializzazione settoriale (per esempio, ANAS), in altri, invece, è riconducibile a competenze e vincoli istituzionali (per esempio: edilizia scolastica). Così è evidente che le Ferrovie sono l'acquirente unico nel settore infrastrutturale omonimo; ugualmente, gli Istituti autonomi per le case popolari sono acquirente unico nel settore dell'edilizia abitativa e le Aziende sanitarie locali in quello dell'edilizia sanitaria. Diversamente, nel settore dei beni culturali, la domanda di opere è espressa non soltanto dal Ministero e dalle sovrintendenze ma anche dai comuni.

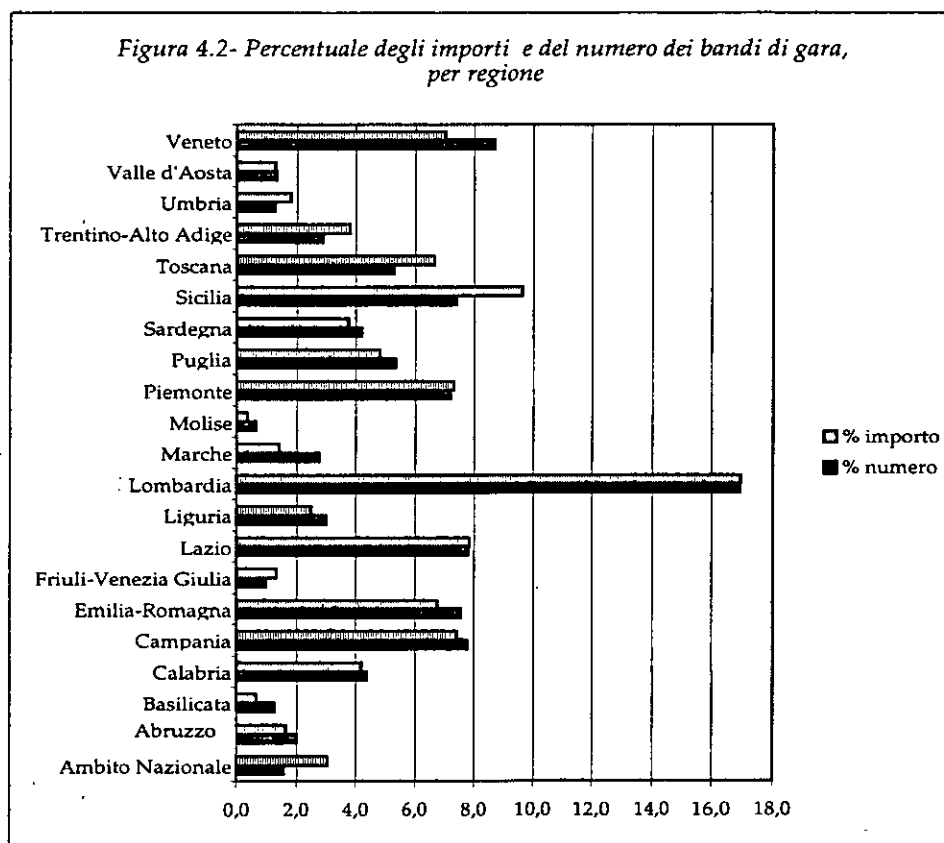
Articolazione
territoriale

L'articolazione territoriale della domanda, riferita all'ambito regionale, riflette la localizzazione degli interventi. Poiché alcuni di questi sono in effetti localizzati in più regioni, il criterio di classificazione utilizzato rende necessario anche il riferimento all'ambito multiregionale (definito 'nazionale'). Come si rileva dalla *figura 4.1*, la domanda espressa da tutte le stazioni appaltanti nel periodo considerato, articolata per area geografica, evidenzia una maggiore attività nelle regioni del nord (48% del numero delle opere bandite nell'intero periodo, per il 47% circa del valore complessivo).



Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

Il valore dei lavori banditi nelle regioni del mezzogiorno è stato pari al 33% del valore complessivo e quello delle regioni del centro⁷ è stato pari al 18%. L'importo delle opere bandite in ambito nazionale è risultato del 2% circa. Una composizione tendenzialmente analoga si riscontra con riferimento al numero dei lavori. La disaggregazione per regione (figura 4.2) mostra che il valore ed il numero dei lavori banditi dalla Lombardia è molto alto (circa il 17% dei rispettivi totali)⁸.



L'analisi dell'insieme dei bandi (compresi quelli di appalti di importo inferiore a € 150.000) conferma una caratteristica del mercato già rilevata nell'anno precedente e cioè la sua complessiva polverizzazione, sia per

**Mercato
polverizzato**

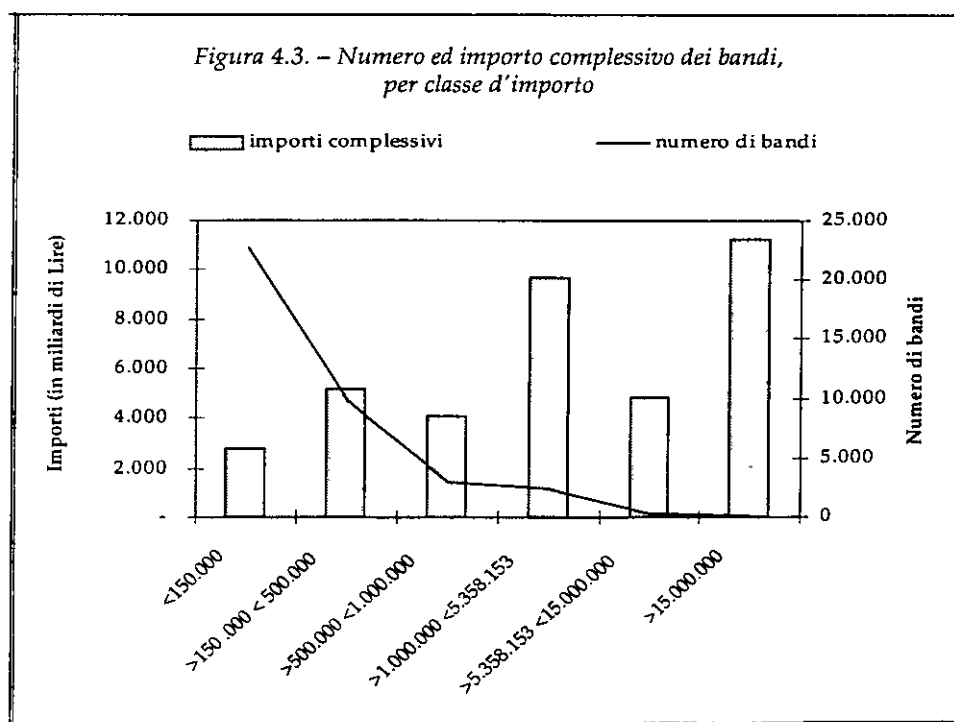
⁷ Compreso l'Abruzzo.

⁸ La 'graduatoria' delle regioni subisce modifiche considerevoli quando l'importo complessivo dei bandi viene considerato in relazione al Prodotto interno lordo regionale e/o alla popolazione.

Capitolo 4

quanto riguarda il numero di stazioni appaltanti sia per l'elevato numero di bandi relativi a lavori di modeste dimensioni: nell'anno 2000, su un totale di 38.787 bandi, oltre 32.475 (pari all'83,7%) sono di importo inferiore a € 500.000 (circa 1 miliardo di lire).

Tale concentrazione di numero e di importi nelle classi più basse potrebbe essere letta anche in funzione del grado di frazionabilità dell'intervento (le opere a rete, per esempio, sono appaltate per lotti funzionali) ed in tal senso non si tratterebbe soltanto di un elemento strutturale del mercato — quale appunto la sua frammentazione — bensì di scelte discrezionali delle stazioni appaltanti, oppure di scelte indotte da vincoli di natura finanziaria. Di contro, per i cosiddetti 'grandi lavori' (bandi, cioè con importo superiore a € 15.000.000, pari a circa 30 miliardi di lire) si verifica che a poche decine di bandi (146, pari allo 0,4% del totale complessivo dei bandi pubblicati) fa riferimento un importo lavori di 11.266 miliardi di lire, pari al 29,8 % dell'importo totale (figura 4.3).



Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

A fronte di una domanda di lavori pubblici polverizzata, concentrata su lavori di modeste dimensioni, si riscontrano caratteristiche analoghe nella struttura dell'offerta. Peraltro, la struttura del mercato attraversa una fase di transizione, determinata dall'introduzione del nuovo sistema di qualificazione⁹ e dalla conseguente scomparsa dell'Albo nazionale costruttori che rende inappropriata qualunque valutazione effettuata sulla base della situazione attuale¹⁰. Né, d'altronde, i dati raccolti dall'Osservatorio sulle imprese aggiudicatarie degli appalti di opere pubbliche appaltate nell'anno 2000 consentono, al momento, elaborazioni significative. La questione è, comunque, di grande rilievo e meriterà un esame attento per monitorare gli effetti del nuovo sistema di qualificazione sul numero e sulla struttura delle imprese che operano nel settore e, conseguentemente, sul grado di competitività del mercato e sulla sua efficienza.

**Struttura
dell'offerta**

⁹ Vedi Capitolo 9.

¹⁰ La polverizzazione attuale del mercato può essere desunta dai dati derivanti dalle iscrizioni all'ANC utilizzate nel sistema previgente: a fronte di un numero complessivo di 170.000 iscrizioni, quelle per importi superiori a 15 miliardi di lire erano solo poco più di 2.000.

I primi risultati dell'attività di monitoraggio

Nel corso dell'anno 2000 è stata avviata dall'Autorità una sistematica attività di raccolta di dati¹: le stazioni appaltanti operanti sul territorio nazionale comunicano all'Osservatorio – nelle sue articolazioni centrale e regionali – le principali informazioni riguardanti i lavori pubblici che le stesse hanno appaltato o affidato in concessione successivamente al 1° gennaio 2000.

Caratteristiche
dei flussi
informativi ...

Il primo, consistente, flusso informativo che perviene all'Osservatorio riguarda i dati sui lavori pubblici di importo superiore a € 150.000, appaltati o affidati in concessione su tutto il territorio nazionale dal 1° gennaio 2000 al 1° gennaio 2001. Con differente approfondimento di informazioni e diversa frequenza di invio sono stati raccolti anche i dati sugli appalti di importo inferiore a € 150.000 che, appunto, per queste caratteristiche non sono stati ricompresi in questa analisi e saranno oggetto di successivi approfondimenti.

Per redigere la precedente *Relazione* al Parlamento l'Autorità, non disponendo ancora delle informazioni inviate dalle stazioni appaltanti, scelse di ricorrere ad un'indagine campionaria relativa ad interventi appaltati nel precedente quinquennio sul territorio nazionale. Oggi ci si trova in una fase che potremmo definire di transizione. Il lavoro metodologico relativo alla classificazione e all'elaborazione delle informazioni è stato, infatti, completato ed è stata avviata la messa a punto delle procedure per lo studio di dettaglio dei singoli fenomeni che rivestono interesse per l'Autorità. Si sconta ancora, però, la presenza di limitazioni oggettive e soggettive che impediscono di disporre di un *output* informativo completo e adeguato alle esigenze conoscitive dell'Autorità.

¹ Si tratta degli adempimenti previsti dall'art. 4, co. 17, 18 e dall'art. 24, co. 2, l. n. 109/94.

Capitolo 5

... limitato
orizzonte
temporale
di riferimento ...

Le limitazioni oggettive consistono principalmente nel fatto che la banca dati è di recente formazione e limitata ad un solo anno; non è in grado, pertanto, di dar conto degli aspetti attuativi dei lavori pubblici né di analizzare gli andamenti temporali dei fenomeni scelti come oggetto di approfondimento. Per quanto riguarda il primo aspetto, va rilevato che ad oggi sono assai ridotti i dati relativi all'esecuzione e al completamento dei lavori², poiché sono stati censiti solo gli appalti aggiudicati a partire dall'anno 2000.

In un prossimo futuro, l'insieme dei dati relativi alle fasi successive alle aggiudicazioni degli appalti o agli affidamenti delle concessioni consentirà all'Autorità di indagare e conoscere i principali *fenomeni* che contraddistinguono l'andamento del settore e sarà possibile la rappresentazione delle diverse fasi sottese alla produzione delle opere pubbliche.

... mancanza dei
dati sulla pro-
grammazione ...

Già dall'anno prossimo, inoltre, l'Autorità potrà disporre di ulteriori elementi di conoscenza, in conseguenza dell'invio all'Osservatorio, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, dei dati concernenti la programmazione triennale³. Il confronto⁴ sistematico tra *intenzioni*⁵ e *realizzazioni* fornirà utili elementi di conoscenza e di valutazione sull'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica e su tempestività, trasparenza e correttezza delle procedure messe in atto. Il ricongiungimento dei dati che già pervengono all'Osservatorio, con gli omologhi appartenenti al flusso generato dalle programmazioni triennali, conferirà valore aggiunto alle attività di monitoraggio, in quanto consentirà di indagare sulle fasi che precedono le procedure d'appalto per verificare se sussistano elementi generatori di ritardi e disfunzionalità operative, già emersi dall'indagine campionaria del 1999.

Nel tempo, quando saranno a disposizione dell'Osservatorio le serie storiche dei dati relativi al settore degli appalti, sarà anche possibile verifi-

² Gli interventi conclusi sono circa il 2%.

³ Con le modalità indicate nel d.m. LL.PP. 21 giugno 2000 e con riferimento alle disposizioni dell'art. 14, co. 11, l. n. 109/94.

⁴ In termini di procedure, tempi, costi e qualità.

⁵ Esplicitate, appunto, nei programmi triennali.

I primi risultati dell'attività di monitoraggio

care l'impatto della riforma sul settore nonché l'efficacia delle scelte effettuate dal legislatore e dell'attività di vigilanza dell'Autorità.

Rimarrà comunque limitata la base informativa relativa alla progettazione, per la quale i dati rilevati ad oggi non consentono elaborazioni significative. Considerata la rilevanza della tematica che, peraltro, è al centro di vivo interesse da parte degli operatori del settore⁶, l'argomento è al momento oggetto di approfondimento per definire modalità, anche attraverso analisi specifiche, di superamento delle attuali limitazioni della banca dati. Utili elementi di riflessione potranno venire anche dalla consultazione del casellario delle società di ingegneria, recentemente istituito.

Le limitazioni soggettive sono legate due ordini di problemi.

Il primo è relativo alla necessità di verificare l'adeguatezza della base informativa rispetto ai fenomeni da osservare; questo richiede un'interazione con le stazioni appaltanti ed 'aggiustamenti' in corso d'opera, che si rendono opportuni in relazione alla modesta qualità dei dati forniti o addirittura all'assenza degli stessi. Questi problemi sono ovviamente connessi con la fase di costruzione di una banca dati complessa ed articolata che sconta anche la mancanza di cultura del monitoraggio e la difficoltà da parte delle amministrazioni pubbliche di utilizzare le nuove tecnologie per la trasmissione dei dati e sono comunque in via di superamento da parte dell'Osservatorio.

... problemi
di validazione
dei dati...

Ad oggi, le informazioni⁷ pervengono all'Osservatorio in forma già strutturata per mezzo di una modulistica e di codifiche appositamente predisposte⁸, ordinate e cadenzate secondo la cronologia del processo di realizzazione degli interventi⁹. Nonostante ciò, gli uffici dell'Osservatorio

⁶ Vedi Capitolo 7.

⁷ Omogenee per sistema di realizzazione, procedura di selezione del contraente e per tipologia di stazione appaltante.

⁸ L'Autorità ha pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 2 febbraio 2000, n. 33 tale modulistica e l'ha resa disponibile sul proprio sito Web all'indirizzo Internet <http://www.autoritalavoripubblici.it>. La modulistica consiste in dieci schede, dalla scheda A alla scheda D, il cui contenuto non viene qui analiticamente descritto in quanto già illustrato dettagliatamente nella *Relazione* al Parlamento per il 1999.

⁹ Dall'aggiudicazione al collaudo finale.

Capitolo 5

hanno dovuto svolgere una complessa attività istruttoria¹⁰ sull'insieme dei dati, finalizzata alla pulizia e alla validazione¹¹ delle informazioni, che comunque non ha consentito di renderle utilizzabili nella loro totalità. Di conseguenza, le elaborazioni svolte si riferiscono ad un insieme quantitativamente molto significativo degli interventi archiviati nella banca dati, che presenta variazioni, seppur di limitata dimensione, in relazione agli specifici fenomeni oggetto di analisi come conseguenza della diversa leggibilità dei dati connessi a ciascuno di essi.

... sviluppi
metodologici
futuri

Il secondo ordine di problemi consiste nella gradualità con la quale è possibile avanzare ipotesi sui nessi di causalità tra i fenomeni censiti, ipotesi che richiedono una successiva verifica tramite ulteriori analisi di tipo econometrico. In questa fase, considerate le caratteristiche della banca dati, ci si è fermati, infatti, allo sviluppo di analisi statistico-descrittive che consentono di rappresentare l'andamento del settore dei lavori pubblici in modo sintetico ed efficace e rappresentano a loro volta il necessario *input* per un approfondimento delle tematiche. In prospettiva, i dati potranno essere ulteriormente elaborati, utilizzando tecniche di analisi di correlazione e regressione, analisi multidimensionale ed altri modelli econometrici che, oltre ad indagare in modo più approfondito la natura dei fenomeni osservati, permettano di verificare empiricamente l'esistenza di nessi di causalità tra le diverse variabili e ne misurino la relativa incidenza. Infine, la conoscenza dei diversi fenomeni e della loro valenza qualitativa può essere perseguita attraverso l'individuazione di indicatori di devianza e/o di criticità. E ciò è la premessa necessaria per elaborazioni più articolate, funzionali all'esercizio dell'attività di vigilanza nonché all'attività di segnalazione al Parlamento e al Governo, anche in funzione di proposizione correttiva delle problematiche rilevate.

¹⁰ Che a volte comporta, con la richiesta di informazioni integrative, l'avvio di un carteggio tra le stazioni appaltanti e le sezioni dell'Osservatorio.

¹¹ La validazione dei dati è consistita nella verifica dell'esattezza del formato e delle codifiche e nel riscontro di congruità tra dati diversi ma collegati.