



CONFINDUSTRIA
Centro Studi

APPALTI PUBBLICI E CONCORRENZA

*Progetto Concorrenza di Confindustria
coordinato da*

Innocenzo Cipolletta, Stefano Micossi e Giangiacomo Nardozzi

Le opinioni e i giudizi espressi in questo lavoro non impegnano la responsabilità di Confindustria.

Indice

1. Premessa	3
2. Criteri di valutazione dei meccanismi per gli appalti pubblici.....	4
3. Le valutazioni degli enti locali appaltanti	7
3.1. Gli enti intervistati	7
3.3. La qualità della progettazione pubblica e il ruolo di quella privata	10
3.4. Ritardi nella realizzazione delle opere e contenzioso.....	11
3.5. Altri aspetti organizzativi e di mercato	13
4. Problemi e carenze sulla base dell'indagine sulle imprese	13
4.2. Qualità della progettazione pubblica e ruolo della progettazione privata ..	15
4.3. Qualificazione delle imprese.....	17
4.4. Dimensione degli appalti e partecipazione alle gare	19
4.5. Meccanismi di gara e trasparenza.....	21
4.6. Ritardi e contenzioso	22
5. Conclusioni	25
Riferimenti bibliografici.....	31
Appendice statistica	33

I PROBLEMI DEL MERCATO DELLE OPERE PUBBLICHE: UN'INDAGINE EMPIRICA

Chiara Bentivogli, Piero Casadio, Roberto Cullino e Cristina Fabrizi (*)

1. Premessa

Nel mercato delle opere pubbliche, le amministrazioni hanno l'esigenza di affidare a un soggetto privato la realizzazione di un'opera, assicurandosi il prezzo più basso per dati standard di qualità. Ogni volta che un soggetto (cosiddetto principale) ha la necessità di far svolgere un'attività a un altro soggetto (agente) nascono problemi che derivano dalla contemporanea presenza di due fatti: 1) la non coincidenza di interessi tra principale e agente; 2) il differente insieme di informazioni di cui il principale e l'agente dispongono (le cosiddette asimmetrie informative).

Il principale avrà infatti interesse, per esempio, a che il lavoro sia realizzato con una adeguata qualità e al prezzo più basso per quella data qualità; l'agente tenderà invece a massimizzare una propria funzione obiettivo (per esempio, il profitto), differente da quella del principale, cercando di sfruttare le informazioni di cui l'altro non è a conoscenza.

Le asimmetrie informative possono essere di varia natura: il committente può non essere in grado di individuare quali soggetti, nella platea dei potenziali realizzatori dell'opera, sono dotati delle idonee professionalità; una volta affidato l'incarico, inoltre, sarà difficile per il committente conoscere l'impegno e la correttezza con cui opera chi è chiamato a realizzare il lavoro. Vi è dunque il rischio che il lavoro non sia della qualità desiderata e/o che i prezzi siano più elevati di quelli che si formerebbero in un mercato caratterizzato da minori asimmetrie informative.

L'esistenza di questo rischio, di per sé, non giustifica l'esigenza di norme di evidenza pubblica; queste non sono infatti previste nei rapporti tra privati. La ragione di tali norme deriva dalla contemporanea presenza di due rapporti di agenzia: il primo, tra l'amministrazione pubblica committente (principale) e il soggetto potenziale realizzatore dei lavori (agente); il secondo tra il cittadino/elettore (principale) e l'amministrazione pubblica (agente).

Anche nel secondo rapporto di agenzia vi sono asimmetrie informative e interessi differenti: gli elettori possono non essere pienamente informati dell'operato degli amministratori, i quali, a loro volta, potrebbero perseguire interessi diversi da quelli della collettività. Vi è dunque il rischio che l'amministrazione pubblica sia poco attenta ai costi (poiché chi li sostiene è la collettività) o che, addirittura, possano instaurarsi rapporti collusivi tra gli amministratori e i soggetti incaricati di eseguire i lavori.

* Banca d'Italia. Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non impegnano la responsabilità della Banca d'Italia. Gli autori desiderano ringraziare Ginevra Bruzzone, Luigi Cannari, Salvatore Chiri, Luigi Fiorentino, Giuseppe Mele, Giandomenico Messina, Massimo Omiccioli, Massimo Roccas, Salvatore Rossi e Pietro Tommasino per i commenti su una precedente versione.

2. Criteri di valutazione dei meccanismi per gli appalti pubblici

Le norme dell'evidenza pubblica si pongono l'obiettivo di tutelare gli interessi della collettività, che consistono nel caso specifico nell'esigenza di disporre di opere di qualità adeguata al prezzo più basso possibile¹, evitando comportamenti degli amministratori in contrasto con l'interesse pubblico. Tali norme poggiano su tre pilastri: 1) la trasparenza, *in primis* quella delle amministrazioni pubbliche; 2) la concorrenza tra le imprese; 3) il sistema di incentivi che induca l'agente ad adempiere correttamente al contratto.

La concorrenza è uno strumento potente per assicurare che, per data qualità, i lavori vengano svolti al prezzo più basso per la collettività². Essa ha un effetto positivo non solo sulle pubbliche finanze, ma anche sulla produttività delle imprese, in quanto, premiando i migliori, facilita un più rapido adattamento della tecnologia e della struttura organizzativa delle imprese ai modelli più evoluti. D'altra parte, la presenza di asimmetrie informative determina fallimenti di mercato: in assenza di incentivi che scorraggino l'inadempimento o il ritardo nell'adempimento da parte delle imprese prescelte, lo stesso meccanismo della concorrenza non riesce a produrre i propri effetti benefici. La trasparenza, infine, è altrettanto importante, perché consente di ampliare la platea dei partecipanti alle gare d'appalto e di controllare l'operato delle amministrazioni pubbliche.

È utile sottolineare che tra questi tre grandi strumenti (concorrenza, incentivi, trasparenza) esistono sia rapporti di complementarità, sia rapporti di *trade-off*. Entrambi sono rilevanti nella definizione e nella valutazione pratica dei diversi sistemi per la realizzazione di lavori pubblici e per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. I rapporti tra trasparenza e concorrenza offrono un chiaro esempio della possibile esistenza di effetti sia di complementarità sia di *trade-off*. La trasparenza riduce le possibilità di collusione tra gli amministratori pubblici e alcune imprese, a danno di altre, favorendo in tal modo la concorrenza. La collusione tra imprese, di contro, è più facilmente sostenibile quando ciascuna impresa può osservare il comportamento delle altre, poiché in tal caso le imprese che non accettano di colludere sono più esposte a rischi di rappresaglia³.

Un caso molto rilevante di complementarità riguarda i rapporti tra concorrenza e sistema degli incentivi. Qualsiasi fallimento del sistema di approvvigionamento che metta a rischio la capacità del settore pubblico di fornire servizi adeguati alla collettività può, non a torto, essere giudicato dagli amministratori pubblici come un evento altamente negativo e, in quanto tale, da evitare. Tale atteggiamento può condurre a cercare di mantenere i rapporti con i fornitori abituali o a privilegiare sistemi di *public procurement* che permettano la partecipazione agli appalti solo alle imprese

¹ A monte vi è anche l'esigenza di assicurare che le opere da realizzare siano quelle caratterizzate dalla più elevata utilità per la collettività nel suo insieme. Questo aspetto non è qui affrontato, in quanto questo capitolo si concentra sulle procedure di appalto di opere pubbliche e non sui meccanismi di individuazione politica delle priorità.

² Nel caso italiano l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ritiene che una maggiore concorrenza potrebbe portare a risparmi di costo molto rilevanti. Considerando l'intero insieme degli appalti, incluso l'acquisto di beni e servizi, l'Autorità di settore afferma che "è stato riscontrato in altri paesi che un'azione di vigilanza penetrante e sistematica sugli appalti pubblici può consentire di realizzare risparmi sino al 30% della spesa pubblica. Questo obiettivo è raggiungibile anche in Italia" (Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, 2005b, pag. 19).

³ Su questo ed altri aspetti si vedano le osservazioni contenute in *Office of Fair Trading* (2004).

più grandi e di più elevata reputazione o che consentano maggiori margini di discrezionalità nella valutazione complessiva delle offerte. L'assenza di efficaci regole e incentivi per il corretto adempimento dei contratti (o la difficoltà nella loro applicazione) rischia in tal modo di condurre le amministrazioni a sacrificare l'obiettivo di garantire concorrenza e trasparenza negli appalti pubblici, con evidenti effetti negativi su altri fronti.

In altri casi sono i rapporti di *trade-off* ad essere prevalenti. Ampliare le possibilità di partecipazione alle gare di appalto favorisce la concorrenza tra imprese e tende a ridurre i costi di approvvigionamento per la pubblica amministrazione. D'altra parte, anche la valutazione di un elevato numero di offerte è costosa, in particolare quando i bisogni della pubblica Amministrazione sono complessi e le richieste non possono essere specificate in maniera semplice. Considerazioni simili valgono per la scelta fra la frammentazione e l'aggregazione degli appalti. Un maggior numero di appalti, ciascuno di importo più contenuto, può facilitare la partecipazione delle imprese e quindi la concorrenza, ma accresce i costi amministrativi. In entrambi i casi, inoltre, vi è il rischio che i costi amministrativi per le gare di appalto, più facilmente valutabili, tendano ad avere un peso maggiore nelle decisioni degli amministratori rispetto ai risparmi di spesa conseguibili attraverso una maggiore concorrenza, più difficilmente apprezzabili. Un'eccessiva frammentazione degli appalti, d'altra parte, può ridurre la partecipazione delle imprese più grandi e potenzialmente più efficienti⁴, restringendola alle sole imprese locali (un effetto che può non essere sgradito agli amministratori locali). La frammentazione degli appalti, inoltre, può essere utilizzata dagli amministratori pubblici al fine di poter ricorrere a forme di scelta meno vincolanti.

Un'eccessiva aggregazione degli appalti riduce il numero di potenziali concorrenti e può costringere una parte di essi ad uscire dal mercato, determinando così una maggiore concentrazione dell'offerta nel lungo periodo. Incoraggiare i vincitori di grandi contratti a subappaltare parte dei lavori può essere visto come uno strumento per limitare tali effetti anti-concorrenziali di lungo termine, ma non bisogna dimenticare che ciò rischia anche di facilitare forme di stabile collusione tra le imprese.

La scelta di effettuare "lavori in economia", infine, rappresenta indubbiamente una limitazione della concorrenza nella realizzazione di lavori pubblici, nella misura in cui non vi è la possibilità di confrontare i costi di produzione dell'amministrazione pubblica con quelli degli eventuali operatori privati. Ma essa può anche costituire uno strumento di difesa della pubblica amministrazione, quando i prezzi proposti dalle imprese private sono gonfiati per effetto di fenomeni collusivi o di altre situazioni non concorrenziali. Essa può anche facilitare la valutazione dei costi di produzione, contribuendo in tal modo a migliorare la trasparenza e la concorrenza nel mercato dei lavori pubblici.

Una valutazione dell'efficienza dei meccanismi degli appalti pubblici richiede quindi: a) che l'esame delle norme non sia limitato ai singoli strumenti, ma riguardi anche la loro coerenza complessiva e le loro complementarità; b) che, in considerazione dell'esistenza di relazioni di *trade-off* tra i diversi strumenti, vengano analizzate le condizioni specifiche di mercato in modo tale da identificare il punto di equilibrio fra esigenze che possono essere tra loro in contrasto.

⁴ Ciò vale ancora di più per le imprese estere, per le quali i costi irrecuperabili di ingresso nel mercato italiano sono rilevanti.

Sia i rapporti di complementarità sia quelli di *trade-off* sono influenzati da alcuni specifici fattori di contesto, in primo luogo le modalità organizzative e le prassi adottate dalle Amministrazioni pubbliche⁵.

Affinché anche la migliore disciplina degli appalti pubblici possa risultare efficace, sono necessarie condizioni di ordinato funzionamento delle Amministrazioni pubbliche. Se le Amministrazioni, per esempio, non sono in grado di definire con relativa precisione le caratteristiche dell'opera che intendono realizzare, sarà più difficile valutare l'effettiva convenienza relativa delle offerte, che saranno inevitabilmente disomogenee in termini di qualità e di costi; la realizzazione dell'opera andrà probabilmente incontro a revisioni e varianti, che si rifletteranno sui tempi e sui costi; sarà più difficile per le Amministrazioni imporre alle imprese il rispetto degli impegni⁶. Lo scarso scambio di informazioni tra le Amministrazioni, inoltre, tende a far apparire ogni lavoro come peculiare e scarsamente comparabile con altri. Questa opacità nasconde le pur notevoli omogeneità tecniche e realizzative che molte opere presentano. Le diverse parti dell'Amministrazione pubblica spesso agiscono come organismi separati e non condividono le informazioni sui lavori che, nel complesso, domandano e finanziano congiuntamente. Tale situazione rende più difficile sia la formulazione della domanda da parte della pubblica Amministrazione, sia l'identificazione dei prezzi di mercato e la valutazione delle offerte.

Vi è infine un problema di scarso coordinamento decisionale tra gli enti, per cui alcune opere, dopo essere state assegnate, sono frequentemente soggette a interruzioni, per esempio a causa di mancate autorizzazioni o di conflitti tra i diversi enti pubblici. Questo fatto, oltre ad essere di per sé un fattore di ritardo e di forte lievitazione dei costi, contribuisce anche a diluire le eventuali responsabilità delle imprese per la mancata o ritardata realizzazione delle opere, indebolendo la capacità dell'Amministrazione di far rispettare i termini del contratto⁷.

L'esigenza di considerare congiuntamente i diversi aspetti sopra richiamati e le loro interazioni con le modalità organizzative della pubblica Amministrazione e con le caratteristiche specifiche dell'offerta, rende di particolare interesse raccogliere le valutazioni e i punti di vista dei diversi attori che agiscono nel mercato dei lavori

⁵ Ovviamente l'efficienza del sistema degli appalti è influenzata anche da condizioni di carattere più generale, quali ad esempio l'efficienza della giustizia e le norme sociali. Di tali aspetti, che sono ovviamente rilevanti per il complessivo funzionamento dell'economia italiana, non si tratterà in questo capitolo, ma essi vanno tenuti presenti nel valutare l'efficienza del sistema di approvvigionamento pubblico.

⁶ Questo problema, in particolare, è sottolineato dalla Corte dei Conti, che imputa gran parte dei futuri aggravii di costo proprio alla cattiva progettazione, i cui effetti negativi vengono accresciuti dai frequenti blocchi nei pagamenti pubblici. Spesso il progetto messo a gara nei bandi viene concepito a 'maglie troppo larghe', risultando eccessivamente soggetto a revisioni ed estensioni contrattuali. Il costo delle varianti aumenta in modo esponenziale col dilatarsi dei tempi di realizzazione (Corte dei Conti, 2004; pag. 23).

⁷ Nel 2001 la Legge Obiettivo (n. 443 del 2001) ha tentato di ridurre i problemi di coordinamento, ricorrendo all'accentramento delle "scelte strategiche" infrastrutturali a livello di Governo centrale, ma una sentenza della Corte Costituzionale del 2004 ha ribadito l'impossibilità per il Governo di scavalcare le Regioni, suggerendo una concertazione preventiva sulle specifiche di attuazione e sull'impatto delle opere a livello locale. Vanno in questa direzione i molteplici "accordi di programma" stipulati, dopo una iniziale difficoltà, tra Governo e gran parte delle Regioni, o Province autonome. La Corte dei Conti (2004, pag. 6) giudica questi accordi come ancora insufficienti ad assicurare progetti definitivi, a causa delle mancate precise istruttorie, che avrebbero dovuto avere contenuti operativi univoci.

pubblici. Per queste ragioni, nell'autunno del 2005 sono state condotte interviste con i responsabili di un piccolo insieme di enti locali appaltanti ed è stata realizzata una rilevazione su un campione di imprese edili operanti nel comparto delle opere pubbliche. La prima indagine è stata effettuata dai Nuclei per la ricerca economica della Banca d'Italia di Torino, Bologna, Napoli e Bari; la seconda ha riguardato un sottoinsieme del campione di imprese che partecipano ogni semestre alla rilevazione sulle costruzioni e sulle opere pubbliche effettuata dalla Banca d'Italia. Le due indagini hanno raccolto in particolare le valutazioni degli enti e degli imprenditori sulla qualità della progettazione pubblica e sul ruolo della progettazione privata, i sistemi di qualificazione delle imprese e i meccanismi di gara e, da ultimo, i ritardi nella realizzazione delle opere e il contenzioso.

3. Le valutazioni degli enti locali appaltanti

3.1. Gli enti intervistati

In Italia il mercato delle opere pubbliche ha una connotazione tipicamente "locale". Gli enti intervistati, principalmente Comuni e Province, rappresentano infatti la quota più significativa della domanda nazionale di opere pubbliche. In base ai dati del CRESME nel periodo 2002-04 l'85,5 per cento dei bandi per lavori pubblici e il 61,7 per cento del loro valore complessivo è stato appaltato dagli enti locali, in particolare dai Comuni (56,7 per cento dei bandi e 25 per cento del valore). Nel 2004 l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici segnalava che il 49,7 per cento degli interventi e il 26 per cento del loro valore complessivo erano riconducibili ai Comuni (Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, 2005a).

L'indagine ha coinvolto 32 enti localizzati in Piemonte, Emilia Romagna, Campania e Puglia. Sono stati coinvolti principalmente Comuni e Province (46,9 e 31,3 per cento, rispettivamente). Tale indagine non aveva ambizioni di rappresentatività statistica, ma mirava piuttosto a far emergere le valutazioni degli enti, attraverso una discussione articolata con i loro rappresentanti. I risultati non devono quindi essere interpretati come stime dell'universo di riferimento.

Oltre il 70 per cento delle opere pubbliche avviate dagli enti locali intervistati ha riguardato strade ed edilizia sociale e scolastica; il 98 per cento dei lavori è stato di piccola e media entità (inferiore ai 5 milioni di euro). Se si escludono l'Acquedotto pugliese e il Comune di Torino, che nel 2004 hanno intrapreso grandi opere straordinarie, gli enti locali intervistati hanno avviato nell'anno mediamente un lavoro di valore superiore ai 5 milioni di euro (valore assunto in questa indagine come soglia convenzionale per distinguere tra le opere pubbliche di maggiore e di minore dimensione). La spesa annua per opere pubbliche è stata di circa 21 milioni di euro per ente per i lavori medio-piccoli e di 44 per quelli di grandi dimensioni.

3.2. L'efficienza dei meccanismi di gara

La frammentazione della committenza di lavori pubblici che emerge dai dati citati ha implicazioni rilevanti per l'efficienza del processo di allocazione e produzione dei lavori. In primo luogo è più complesso, rispetto al caso dei pochi committenti delle amministrazioni centrali, garantire un'ampia partecipazione alle gare, che è un requisito particolarmente importante per favorire la concorrenza (Doni, 2005). È quindi

ancor più necessario che gli enti forniscano un'ampia pubblicità delle informazioni *ex ante*, per portare a conoscenza delle imprese le opportunità disponibili. Rilevano, inoltre, ai fini dell'ampliamento del numero dei concorrenti, la maggiore o minore severità dei requisiti richiesti, la percezione di trasparenza del processo di selezione delle imprese e la dimensione dell'opera, che può agire come barriera all'entrata delle imprese di minori dimensioni.

Il numero medio di partecipanti alle gare bandite dagli enti intervistati è risultato pari a 55 imprese, estremamente variabile nel caso dei lavori medio-piccoli e notevolmente più ristretto (15 imprese) in quelli di grandi dimensioni.

La recente crescita del valore medio dei bandi (che è più che raddoppiato negli ultimi cinque anni) non è tuttavia giudicata una barriera all'entrata significativa, anche se una quota elevata di enti ritiene che il numero di imprese italiane in grado di realizzare adeguatamente opere di importo elevato sia piuttosto scarso. Solo il 12 per cento degli intervistati reputa che l'aumento del valore dei bandi riduca le possibilità di partecipazione delle imprese, mentre il 44 per cento lo considera in generale un fattore positivo per l'accesso alle gare. Un'ampia maggioranza (84,6 per cento) ritiene che ciò derivi anche dalla possibilità di formare raggruppamenti temporanei d'impresa, senza che questa opportunità aumenti, per il 76 per cento, la probabilità di forme di collusione vietate dalla legge.

L'11 per cento degli enti ha sperimentato casi di gare andate deserte, anche se in percentuale molto ridotta. Le cause del fenomeno sono svariate. Un primo gruppo di fattori alla base del fenomeno concerne le caratteristiche tecniche (tipologia di lavoro, accessibilità al cantiere) e le caratteristiche procedurali della gara (non esclusione automatica delle offerte anomale da parte dell'ente, divieto di subappalto a ditte che partecipano alla stessa gara). L'assenza di partecipanti a gare in cui sono previste regole procedurali volte a sfavorire i comportamenti collusivi, come quelle sopra citate, segnala fra l'altro che anche la moltiplicazione dei candidati non assicura da sola un buon funzionamento del mercato. Un'altra variabile significativa è risultata il grado di pubblicità dei bandi. Infine, per lavori di importo relativamente elevato, sono stati anche evidenziati limiti alla capacità produttiva delle poche imprese in grado di realizzare l'opera.

La diffusione delle informazioni sugli esiti delle gare risulta limitata anche nei confronti di altri enti pubblici. Anche il significativo ricorso all'assegnazione dei lavori senza una gara formale contribuisce a ridurre la trasparenza del processo di selezione e a spiegare la pressoché totale assenza delle imprese straniere fra i partecipanti. Nel 2004 un quarto degli intervistati ha assegnato circa il 50 per cento dei lavori medio-piccoli senza una gara formale.

Oltre che dallo spessore del mercato, l'efficienza del processo di allocazione e di produzione dei lavori pubblici dipende in maniera rilevante dai criteri di scelta dell'impresa esecutrice, che dovrebbero garantire un basso prezzo, la qualità del prodotto in termini di corrispondenza alle richieste dell'ente e il rispetto dei costi e dei tempi previsti dal contratto.

Gli enti locali intervistati mostrano un'elevata preferenza per meccanismi che consentano un certo grado di discrezionalità nella scelta dell'offerta (tenendo conto anche di aspetti di qualità e non solo di prezzo) o nella selezione *ex ante* delle imprese. Ciò sembra confermare come la carenza di regole efficaci per il corretto adempimento dei contratti o la difficoltà nella loro applicazione rischino di sacrificare in parte l'obiettivo di garantire concorrenza e trasparenza negli appalti pubblici. La teoria

economica evidenzia infatti le difficoltà e l'elevata arbitrarietà intrinseche in meccanismi di selezione basati su più parametri, soprattutto quando alcuni siano di tipo qualitativo (Che, 1993); procedure di questo tipo tendono, inoltre, ad aumentare il rischio di collusione fra ente e operatori del mercato.

In presenza di efficaci meccanismi di tutela nelle situazioni di inadempienza, la procedura di scelta basata sul massimo ribasso fornirebbe invece criteri più oggettivi e garantirebbe una maggiore correttezza dello svolgimento del gioco concorrenziale. In alternativa, l'analisi della capacità dell'impresa di fornire il prodotto richiesto dovrebbe essere svolta *ex ante*, mediante una pre-selezione basata sulla sua storia passata e sulla sua reputazione (Doni, 2005).

L'introduzione nella procedura di assegnazione dei lavori di elementi legati al comportamento passato delle imprese attribuisce una "memoria" al mercato e in tal modo accresce gli incentivi ad adottare comportamenti non opportunistici dopo l'aggiudicazione dei lavori⁸. I nuovi entranti tenderebbero inoltre a offrire prezzi bassi nella speranza di aggiudicarsi l'opera e di costruirsi rapidamente una reputazione, riducendo ulteriormente i costi di realizzazione.

A parere degli enti locali, gli attuali meccanismi di qualificazione delle imprese non rispondono a queste esigenze. Il 65 per cento degli intervistati ritiene che il sistema di qualificazione imperniato sulle SOA⁹ non discrimini a sufficienza, perché i requisiti richiesti sono troppo bassi, le revisioni sono effettuate a intervalli troppo lunghi e non si tiene conto della storia passata dell'impresa. Sebbene la quasi totalità delle imprese disponga dell'attestazione SOA, l'83,3 per cento degli enti non ha richiesto requisiti ulteriori alle imprese nei bandi del 2004, motivando questa scelta con i vincoli eccessivamente stringenti imposti dalla legge Merloni in questo ambito. Alcuni enti hanno inoltre segnalato la scarsa affidabilità di alcune società di certificazione e la necessità di un maggiore controllo da parte dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. La trasparenza e l'accesso a informazioni sulla solidità e sulla reputazione delle imprese sono considerati scarsi dalla maggior parte delle stazioni appaltanti e i relativi tempi di reperimento particolarmente lunghi. Peraltro anche qualora l'informazione fosse pienamente esaustiva delle esigenze conoscitive dell'ente appaltante, le norme vigenti non ne permetterebbero l'utilizzo per "preselezionare" le imprese.

La scarsa rilevanza della reputazione come meccanismo di selezione delle imprese nelle attuali procedure di assegnazione di lavori pubblici e le difficoltà per gli enti di ottenere informazioni sulla loro attività passata sono dimostrate anche dall'ampia diffusione (secondo il 65,5 per cento degli enti) di comportamenti "aggressivi" o azzardati da parte dei partecipanti, che offrono un prezzo particolarmente basso per vincere la gara, confidando nella possibilità di ottenere revisioni al rialzo durante l'esecuzione dei lavori. Queste valutazioni spiegano il generale favore (71,4 per cento) per l'esclusione automatica dalla gara delle offerte anomale. Infatti l'offerta di un prezzo particolarmente basso è un segnale di efficienza dell'impresa solo se il mercato opera in maniera concorrenziale. Inoltre la valutazione caso per caso delle offerte anomale

⁸ La teoria dei giochi mostra come nei casi di interazione ripetuta fra gli operatori, come è il caso del mercato degli appalti pubblici, l'attribuzione di un valore positivo alla reputazione accresce l'efficienza del risultato (Fudenberg e Tirole, 1991).

⁹ Le Società Organismi di Attestazione (SOA) sono società a carattere privato, costituite secondo criteri dettati dal regolamento sulla qualificazione; devono essere Società per Azioni, con un capitale sociale interamente versato minimo di un miliardo. Sono autorizzate dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici a valutare l'idoneità di un'impresa e a rilasciarne un attestato di qualificazione.

non sarebbe opportuna soprattutto per i lavori medio-piccoli in cui tale analisi avrebbe un costo per la pubblica amministrazione non giustificato dal valore dell'appalto.

Fra i fattori di aumento dell'efficienza complessiva nella realizzazione delle opere, il 70,8 per cento degli enti valuta positivamente la recente crescita del valore medio dei bandi.

Le possibilità di utilizzare come *benchmark* i dati sui bandi di lavori simili effettuati da altri enti, per valutare la congruità delle offerte, sono considerate abbastanza elevate dal 45,2 per cento degli enti e piuttosto scarse dal 25,8 per cento. È stata inoltre evidenziata la difficoltà di utilizzare misure di costi valide su altri mercati anche contigui, date le ampie differenze locali nei prezzi dei materiali, dovute a limitazioni sullo sfruttamento delle cave e all'elevata incidenza dei costi di trasporto.

3.3. La qualità della progettazione pubblica e il ruolo di quella privata

Fra i criteri di scelta dell'impresa appaltatrice, quello del massimo ribasso presuppone un'elevata capacità progettuale della pubblica amministrazione e in generale regole chiare e complete, che definiscano in maniera puntuale tutti gli aspetti del lavoro, la capacità di evitare o prevedere varianti e/o revisioni in corso d'opera e, infine, la disponibilità di strumenti efficaci di verifica del rispetto delle regole e di sanzione in caso di inadempienza.

Nonostante che un'elevata percentuale di intervistati consideri abbastanza buona la capacità di progettazione della pubblica Amministrazione (66,7 e 45,5 per cento per le opere di valore medio-piccolo e elevato, rispettivamente), è significativo che vi sia anche una quota non piccola che la giudica scarsa o pessima (16,7 e 13,6 per cento, rispettivamente). Queste valutazioni risultano comunque molto più favorevoli di quelle delle imprese appaltatrici intervistate (si veda oltre).

Alcuni interlocutori attribuiscono la causa delle difficoltà progettuali degli enti locali alla carenza di personale e di organizzazione tecnica adeguata. Sono evidenziate inoltre difficoltà di coordinamento fra i diversi enti coinvolti in un progetto. La rilevanza di questi problemi è confermata anche da una recente indagine dell'Ance (2005a), che attribuisce alla dispersione dei poteri decisionali e alle procedure autorizzative dei progetti le cause dei ritardi. Altri lamentano il fatto che le varianti in corso d'opera sono più dovute a interferenze politiche che a carenze tecniche del progetto; talvolta la non completezza del progetto riflette invece la necessità di omettere alcune componenti, al fine di trovare copertura nei fondi esistenti e di avviare comunque il lavoro.

I limiti progettuali della pubblica amministrazione non determinano soltanto difficoltà pratiche nell'esecuzione delle opere, ma divengono anche uno strumento di negoziazione utilizzato dalle imprese aggiudicatrici. Sovente si realizza infatti uno scambio implicito tra la disponibilità della ditta appaltatrice a soprassedere in caso di carenze progettuali e la non applicazione da parte degli enti appaltanti delle penali sui ritardi nella realizzazione delle opere.

Non vi è un ampio consenso sulla preferibilità della progettazione pubblica rispetto a quella privata: nel caso dei lavori medio-piccoli il 47,8 per cento ritiene preferibile che il progetto sia predisposto dall'ente e il 34,7 giudica con maggior favore l'appalto integrato, in cui le imprese partecipanti preparano il progetto esecutivo e quella vincitrice esegue poi l'opera. I vantaggi derivanti dall'appalto integrato deriverebbero dalla migliore conoscenza, da parte dell'impresa rispetto all'ente, dei problemi tecnici che si potrebbero incontrare in corso d'opera, sebbene comporti una serie di complicazioni procedurali assai onerose per l'ente. È stato inoltre evidenziato come nel

caso di affidamento del progetto definitivo all'esterno sia più elevato il rischio di contenzioso con le imprese che devono redigere quello esecutivo. Gli enti che preferiscono l'appalto integrato sostengono che è necessario coinvolgere le imprese fin dall'inizio per responsabilizzarle sul progetto e che questa procedura si ripercuote poi positivamente sulla sua realizzazione.

Gli enti locali tendono a effettuare internamente le progettazioni più semplici e di carattere generale, a causa principalmente della carenza di risorse, lasciando all'esterno, talvolta anche all'Università (interessata mediante apposite convenzioni) alcune progettazioni specifiche, come l'impiantistica e i piani di sicurezza. L'ampio ricorso delle stazioni appaltanti alla progettazione esterna è confermato anche dai dati dell'Autorità (2005a), che indica che nel periodo 2000-04 gli interventi con affidamento all'esterno della fase progettuale hanno rappresentato una quota superiore al 50 per cento del totale.

La scelta fra progettazione pubblica e privata pone un *trade-off* tra la maggiore competenza sulle norme e sulle procedure da parte degli uffici pubblici e la più ampia professionalità tecnica acquisibile all'esterno. Le progettazioni effettuate all'esterno richiedono talvolta interventi correttivi, data la maggiore complessità delle regole e dei meccanismi alla base del mercato dei lavori pubblici rispetto a quelli privati. D'altro lato, altri enti hanno sottolineato che i tecnici che lavorano sul mercato hanno un aggiornamento e una esperienza "pratica" superiori rispetto a quelli dipendenti da enti pubblici, perché la conoscenza di soluzioni e materiali innovativi si acquisisce maggiormente con la libera professione. Peraltro, risulta in generale difficile per le pubbliche amministrazioni reperire tecnici qualificati, dato il crescente differenziale negativo fra le remunerazioni dei tecnici pubblici e quelle dei privati. Anche quando la progettazione è affidata all'esterno, la qualità della sua realizzazione dipende comunque dalla capacità dell'ente appaltante di definire con chiarezza le caratteristiche del prodotto finale che vuole ottenere.

Una maggiore capacità di progettazione è considerata da più parti un fattore importante nel ridurre i costi e il contenzioso, nel garantire una maggiore rispondenza dell'opera agli obiettivi e più brevi tempi di esecuzione. Nei casi in cui la progettazione delle opere è stata affidata a un privato, la qualità e la chiarezza della progettazione sono risultate abbastanza buone sia per i lavori medio-piccoli sia per quelli grandi (44,8 per cento e 72,7 per cento, rispettivamente). La progettazione privata è considerata in generale abbastanza efficace per il rispetto dei tempi e soprattutto dei costi previsti. Anche la sua utilità nella riduzione del contenzioso è ritenuta abbastanza elevata (33,3 e 47,6 per cento per i lavori medio-piccoli e grandi, rispettivamente). Nel caso dei lavori medio-piccoli, una quota significativa di enti (23,3 per cento) valuta invece scarso il contributo della progettazione privata in termini di minor contenzioso.

3.4. Ritardi nella realizzazione delle opere e contenzioso

L'entità dei ritardi nella realizzazione dei lavori, il contenzioso e il conseguente aumento dei costi sono fenomeni significativi nel mercato dei lavori pubblici italiani¹⁰.

¹⁰ Un'indagine effettuata da Quasap per conto dell'Ance dell'Emilia-Romagna ha rilevato che solo 2 dei 776 lavori conclusi nel biennio 2001-02 nel territorio regionale non avevano subito variazioni rispetto alle condizioni iniziali del contratto, mentre 356 avevano subito varianti e sospensioni; per 158 contratti sono stati conclusi accordi bonari fra le parti (di cui 12 non onerosi) e 4 sono stati rescissi per gravi inadempienza dell'impresa affidataria. Oltre il 46 per cento dei lavori conclusi e collaudati avevano subito

I ritardi rendono talvolta le opere obsolete; nel settore sanitario, in particolare, molti lavori di costruzione di ospedali avviati negli anni '50 e '60 non sono mai stati completati perché nel tempo si sono modificate le linee di politica sanitaria e queste strutture sono state considerate non economiche (Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, 2005a).

L'indagine effettuata indica che solo per un terzo circa degli intervistati più della metà dei lavori sono conclusi con ritardi contenuti rispetto ai tempi previsti (inferiori al 10 per cento). Non sono rari i casi di enti per i quali nessun lavoro si è concluso entro i tempi previsti; la diffusione di ritardi tende ad aumentare al crescere del valore dei lavori. Le cause dei ritardi e degli aggravii di costo sono state rintracciate soprattutto nelle difficoltà organizzative e finanziarie dell'impresa, nelle carenze complessive del progetto, nei tempi richiesti per l'ottenimento di autorizzazioni e nei conflitti di competenza tra enti pubblici. Anche in questo caso le valutazioni degli enti risultano simmetricamente opposte a quelle delle imprese intervistate, che attribuiscono la responsabilità dei ritardi principalmente alle stazioni appaltanti. Un'analoga valutazione è fornita da una recente indagine dell'Ance (2005a), in base alla quale la necessità di redigere varianti al progetto originario è risultata la causa principale dei ritardi in oltre il 50 per cento dei casi esaminati.

La motivazione della mancanza di fondi da parte dell'ente appaltante o l'insorgenza di forme di contenzioso quale causa dei ritardi sono state indicate meno frequentemente dagli enti intervistati. L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici segnala invece un'ampia diffusione del contenzioso, soprattutto con riferimento ai Comuni (Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, 2005a). Infine vi sono opinioni molto discordi fra gli intervistati sul ruolo dei Raggruppamenti Temporanei d'Impresa (RTI) come fattore di diffusione del contenzioso. Fra coloro che considerano i raggruppamenti come una causa rilevante del contenzioso, molti fanno riferimento ai problemi organizzativi interni agli RTI, non adeguatamente affrontati dalla normativa.

Per circa un quarto degli enti si sono verificate nel 2004 impugnazioni di gare bandite e ricorsi e contenzioso sia da parte delle imprese non aggiudicatarie sia da parte di quella aggiudicataria. In generale il contenzioso si concentra su aspetti dell'esecuzione dei lavori più che sugli esiti della gara, anche se sono presenti casi di irregolarità della documentazione presentata dall'impresa che ha vinto la gara o il mancato rispetto dei requisiti richiesti (ad esempio, il divieto di partecipazione di imprese collegate fra loro). Gli enti tendono a chiudere il contenzioso con un accordo bonario, per evitare sia il pagamento di penalità sia il rallentamento o il blocco dei lavori, che avrebbero evidenti riflessi negativi sull'opinione pubblica.

L'inclusione di penalità nel contratto è ritenuta poco efficace nell'evitare ritardi e aggravii di costo (per il 58,3 per cento dei rispondenti), anche per la concreta difficoltà di escussione. Inoltre la definizione di penali idonee a scoraggiare comportamenti opportunistici non è agevole: penali troppo elevate determinano infatti il proliferare di ricorsi amministrativi, mentre penali troppo basse non incoraggiano al rispetto dei tempi.

Alla riduzione degli effetti negativi del contenzioso contribuirebbero soprattutto la diminuzione dei tempi e dei costi dei ricorsi (o la loro risoluzione bonaria) e una decisa semplificazione normativa, che eviti di fornire appigli alle imprese alla ricerca di

varianti e sospensioni in corso di esecuzione e oltre il 68 per cento hanno avuto ritardi di esecuzione e/o aumenti dei costi (Ance Emilia-Romagna, 2002). Risultati analoghi sono stati rilevati a livello nazionale da una recente indagine dell'Ance (2005a).

revisioni del contratto. Alcuni enti hanno inoltre segnalato l'importanza del coinvolgimento delle imprese nella fase di validazione dei progetti esecutivi, di una loro assunzione di responsabilità che implichi l'accettazione del progetto e della limitazione della possibilità di ricorso ai soli casi di errori evidenti.

I margini disponibili alle imprese appaltatrici per ottenere significativi guadagni da revisioni del prezzo pattuito in sede di gara non sembrano a prima vista molto ampi, dato che la maggioranza degli enti appaltanti utilizza prezzari. Tuttavia emerge dalle interviste sia la difficoltà di ottenere e aggiornare prezzi standard per tutte le tipologie di lavori, sia la presenza di enti che non ne fa alcun uso.

Il 44,4 per cento degli enti ha sperimentato situazioni di rescissione dell'affidamento, soprattutto a causa di difficoltà finanziarie o del fallimento dell'azienda appaltatrice, ma anche per eccessivi ritardi nel programma di lavoro. Anche questo fenomeno segnala, almeno in parte, carenze del processo di selezione, che non tiene adeguatamente conto della situazione finanziaria e organizzativa dell'impresa.

3.5. Altri aspetti organizzativi e di mercato

L'efficienza nella produzione di opere pubbliche richiede un attento controllo *ex post* sia dei costi sia della corrispondenza dei lavori alle indicazioni del contratto. L'indagine evidenzia come questo aspetto sia quello più debole nell'attività degli enti locali. Nonostante la diffusa convinzione delle carenze tecniche della pubblica amministrazione, oltre l'80 per cento degli intervistati non ricorre a società di certificazione per verificare la congruità dei costi e solo il 3,6 per cento le utilizza per effettuare i collaudi, preferendo ampiamente condurli in proprio.

Mancano in generale sistemi di controllo della qualità che forniscano indicatori di risultato. Sarebbero necessarie *ex post* analisi strutturate dei processi e dei tempi di realizzazione delle opere per individuare le difficoltà più frequenti e le soluzioni migliori per risolverle. Questo tipo di analisi non viene effettuato mai dal 37,5 per cento degli enti, qualche volta dal 29,2, sempre dal 16,7. Il 64,5 per cento partecipa tuttavia a forum con altri enti della pubblica amministrazione di illustrazione e discussione delle *best practices* nelle gare d'appalto, la cui utilità è considerata elevata dalla maggior parte degli intervistati e minima dall'11,8 per cento.

4. Problemi e carenze sulla base dell'indagine sulle imprese

4.1. Le imprese intervistate

All'indagine hanno partecipato 361 imprese edili italiane, con un numero di addetti pari al 3 per cento del totale del settore delle costruzioni censito dall'Istat nel 2001, con un valore medio della produzione di circa 34 milioni di euro e una elevata specializzazione nel comparto degli appalti pubblici. La rappresentatività del campione, molto bassa per le piccole imprese (con meno di 10 addetti), cresce con la dimensione, fino a raggiungere i due terzi dell'universo di riferimento per le imprese con almeno 250 addetti. Il 40 per cento delle imprese rilevate è localizzato nelle regioni

del Nord, il 23 per cento in quelle del Centro e il 37 per cento nel Sud e nelle Isole (tav. A1)¹¹.

Per la maggioranza delle imprese (54 per cento; 47 cento in termini di occupati) la principale qualificazione generale SOA in termini di fatturato è rappresentata dalla OG1 (edifici civili e industriali) e per il 23 per cento (14 per cento degli occupati) dalla OG3 (strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane); per un numero limitato di imprese di dimensioni significative (5 imprese, 28 per cento degli occupati complessivi del campione) è elevata l'attività nella categoria OG4 (opere d'arte nel sottosuolo). Tali qualificazioni non risultano correlate con la classe dimensionale, mentre dal punto di vista geografico la qualificazione OG1 risulta avere una rilevanza maggiore della media in termini di fatturato al Nord e al Sud; per quelle al Centro la OG1 e la OG3 hanno all'incirca la stessa rilevanza.

Nel periodo 2002-05 le imprese del campione hanno partecipato in media a 238 gare di appalto fino a 5 milioni e a 48 gare di importo superiore; la partecipazione è correlata positivamente con la dimensione di impresa (tav. A2). Alle gare fino a 5 milioni di euro hanno partecipato in media 46 imprese (o associazioni di imprese) italiane; il numero scende a 25 per gli appalti di importo superiore. Per le imprese del campione la probabilità di aggiudicazione è risultata a posteriori pari al 9 per cento per le gare fino a 5 milioni e all'8 per cento per quelle di ammontare più elevato; le imprese del campione, quindi, hanno mostrato una capacità di aggiudicazione superiore a quella media.

I risultati dell'indagine sembrano confermare la modesta proiezione internazionale degli operatori italiani del settore: solo il 6 per cento delle imprese rilevate, infatti, ha partecipato nel periodo 2002-05 a gare bandite da enti pubblici esteri (esclusi gli organismi internazionali). Tale quota sale peraltro al 30 per cento per quelle con almeno 250 addetti (tav. A3). Dai dati disponibili non è possibile avere informazioni sull'effettiva produzione svolta all'estero, né sulla sua incidenza relativa.

¹¹ Il campione rilevato è costituito in larga parte dalle imprese che partecipano ogni semestre alla "Rilevazione sulle costruzioni e le opere pubbliche" condotta dalla Banca d'Italia e riguardante circa 500 imprese o associazioni temporanee distribuite sull'intero territorio nazionale, la cui attività prevalente è legata alla realizzazione di opere pubbliche (Banca d'Italia, 2005). Le imprese intervistate presentano un'elevata specializzazione nel comparto degli appalti pubblici: per il 31 per cento (cui corrisponde il 63 per cento degli occupati totali del campione) l'incidenza dell'attività in opere pubbliche sul valore della produzione totale era nel 2004 superiore al 70 per cento; per un ulteriore 35 per cento (17 per cento degli addetti) la quota era compresa tra il 50 e il 70 per cento. La rilevanza dell'attività nei lavori pubblici è superiore per le imprese più grandi: per il 44 per cento delle imprese con almeno 250 addetti (78 per cento degli occupati totali) essa contribuiva, infatti, a oltre il 70 per cento dell'attività totale. Le imprese intervistate occupano nel complesso circa 46 mila addetti nel 2004, pari al 3,0 per cento del totale degli occupati rilevati nel Censimento del 2001. Il campione risulta "distorto" verso la grande dimensione: l'occupazione media delle unità rilevate, infatti, è pari a 127 addetti, valore notevolmente superiore alla media dell'universo in base ai dati censuari (3 addetti). Le aziende con un numero di occupati compreso tra 50 e 249 rappresentano il 9 per cento delle imprese e l'11 per cento degli addetti rilevati nel Censimento; quelle con almeno 250 addetti rispettivamente il 31 e il 66 per cento. Rispetto alla composizione dell'universo, nel campione risultano maggiormente rappresentate le imprese del Nord (72 per cento in termini di addetti, contro il 54 per cento del Censimento, mentre hanno un peso inferiore quelle del Centro e del Sud e Isole. Le imprese di maggiori dimensioni del campione sono concentrate prevalentemente nel Nord, dove la loro incidenza è circa 4 volte superiore a quella delle altre due aree.

4.2. Qualità della progettazione pubblica e ruolo della progettazione privata

È molto diffusa l'opinione che la qualità della progettazione pubblica sia piuttosto bassa nella media del Paese e che ciò sia causa di rilevanti problemi, concernenti tra l'altro la chiarezza del bando di gara, l'efficienza del meccanismo di aggiudicazione, i ritardi e i costi sostenuti nella realizzazione dell'opera, il contenzioso tra la stazione appaltante e l'impresa aggiudicataria, la qualità dei lavori eseguiti. Sotto questo profilo, la previsione normativa della legge Merloni che ha introdotto tre livelli di progettazione (preliminare, definitivo, esecutivo), pur avendo migliorato - secondo le valutazioni raccolte - la qualità media dei progetti, risulterebbe ancora insufficiente e avrebbe comportato un allungamento dei tempi complessivi. Il problema risulta particolarmente rilevante per le opere di maggiore complessità e di grandi dimensioni.

Sulla qualità modesta della progettazione pubblica influisce la notevole frammentazione della "domanda" di lavori pubblici in Italia¹²: enti locali di piccole e medie dimensioni, infatti, non possiedono nella maggior parte dei casi risorse con le competenze tecniche richieste per la realizzazione di opere di una certa complessità. Secondo le testimonianze di alcuni imprenditori, il problema si è aggravato nel tempo, con il progressivo depauperamento delle competenze tecnico-progettuali che la pubblica amministrazione italiana possedeva nei decenni passati.

Come evidenzia l'indagine svolta presso gli enti appaltanti, sono quasi totalmente assenti forme e strumenti di coordinamento e di supporto tra i diversi livelli della pubblica Amministrazione che, consentendo di "mettere in comune" le competenze eventualmente sviluppate e le esperienze acquisite in specifici comparti, potrebbero ovviare almeno in parte alle carenze esistenti. In questo contesto, le stazioni appaltanti fanno ampio ricorso alla progettazione esterna.

L'esperienza diretta delle imprese intervistate conferma il quadro delineato ed evidenzia alcuni aspetti interessanti. Poco meno della metà delle imprese dà una valutazione "negativa" o "molto negativa" della capacità progettuale della pubblica amministrazione e del grado di definizione dell'opera da realizzare; solo un quinto delle imprese dà un giudizio "positivo o molto positivo" (tavv. A4 e A5). La distribuzione delle valutazioni è sostanzialmente omogenea per le opere al di sopra e al di sotto di 5 milioni.

Le imprese con almeno 250 addetti, di norma più specializzate nelle opere più grandi e di maggiore complessità, hanno più frequentemente formulato valutazioni negative per i lavori di maggiore importo (58 per cento); per contro le imprese di dimensioni inferiori sono state più critiche per le opere fino a 5 milioni. In considerazione dell'elevata segmentazione del mercato degli appalti in Italia, tali risposte rifletterebbero una maggiore consapevolezza delle carenze nel comparto di specializzazione di ciascun gruppo di imprese.

Le valutazioni negative sono più frequenti tra le imprese localizzate nel Sud e nelle Isole, in particolare per le opere fino a 5 milioni, che in prima approssimazione

¹² In base alla Relazione annuale dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (2005a), il valore mediano degli appalti di importo superiore a 150 mila euro aggiudicati nel 2004 è stato pari a circa 345 mila euro, valore notevolmente inferiore a quello medio. I due terzi degli interventi, inoltre, hanno riguardato opere di ammontare inferiore a 500 mila euro. I valori medi sarebbero assai più contenuti se venisse inclusa quella che l'Autorità definisce la "moltitudine di micro-appalti" sotto i 150 mila euro. Classificando i lavori sopra i 150 mila euro per tipologia di stazione appaltante (esclusa Poste Spa), quelli di importo medio più basso sono banditi dai Comuni, ai quali è riconducibile circa la metà degli interventi totali effettuati nel 2004.

possono considerarsi più strettamente correlate alle capacità progettuali locali. Le valutazioni meno negative sono state espresse dalle imprese del Centro.

Il miglioramento della qualità della progettazione, nel medio periodo, potrebbe essere ottenuto potenziando le capacità tecniche della pubblica amministrazione, in particolare creando organismi pubblici di consulenza specializzati in segmenti di attività e favorendo la condivisione delle informazioni e delle esperienze all'interno della pubblica Amministrazione¹³. Il potenziamento delle capacità tecniche della pubblica amministrazione avrebbe riflessi positivi anche sulle attività di controllo di qualità durante le fasi di realizzazione dell'opera.

Nel breve periodo un miglioramento può essere ottenuto combinando in diversi modi progettazione pubblica e privata. Su questo aspetto alle imprese è stato chiesto, con riferimento alle sole opere maggiori di 5 milioni, di indicare la soluzione preferibile tra:

A) gara effettuata sulla base di un progetto esecutivo predisposto dall'ente appaltante (la situazione attualmente più diffusa);

B) procedura in cui il progetto esecutivo è predisposto dalle imprese partecipanti e l'impresa vincitrice esegue l'opera (si tratta del cosiddetto appalto integrato, un sistema di realizzazione dei lavori pubblici previsto dalla normativa vigente, ancorché per fattispecie ben determinate¹⁴);

C) la procedura in cui l'ente bandisce una gara specifica per il progetto esecutivo e, una volta individuato il progetto idoneo, bandisce una gara successiva e distinta per la realizzazione dell'opera¹⁵.

D) la procedura che si richiama alla cosiddetta Legge Obiettivo, con la previsione della figura del *general contractor*.

Dalle risposte fornite dalle imprese intervistate non emerge una preferenza netta (tav. A6). Il 41 per cento delle imprese ha indicato la situazione attualmente più diffusa (modalità A); il 34 per cento la modalità B; l'11 e il 14 per cento rispettivamente le modalità C e D.

Le opzioni scelte sono correlate con la valutazione fornita in merito alla qualità della progettazione pubblica, risultata mediamente peggiore tra le imprese di maggiori dimensioni e tra quelle localizzate nel Mezzogiorno. Infatti, le imprese che hanno

¹³ Interessante può essere il caso del Regno Unito, dove nel 2000 è stato costituito l'*Office of Government Commerce* (OGC), avente il compito di coordinare le politiche governative in materia di appalti pubblici. L'agenzia, tra le altre attività, offre consulenza alle stazioni appaltanti al fine di conseguire una maggiore efficienza e un migliore rendimento della spesa nel settore degli appalti.

¹⁴ Tale procedura, implicando un maggiore coinvolgimento delle imprese nella fase di progettazione, dovrebbe (almeno da un punto di vista teorico) attenuare i problemi che, nella fase di realizzazione di un'opera, sono riconducibili alla bassa qualità, alla scarsa esaustività e alle deficienze tecnico-ingegneristiche del progetto esecutivo; d'altro lato, essa richiede una maggiore capacità di monitoraggio e di controllo da parte dell'ente appaltante e rafforza, per certi versi, l'esigenza di adeguate competenze da parte pubblica. Come già evidenziato in precedenza, le valutazioni raccolte presso gli enti appaltanti indicano inoltre che non sempre il progettista privato è in possesso della conoscenza necessaria per tenere conto di tutti i vincoli e requisiti richiesti dalle normative pubbliche e che ciò è causa frequente di interventi di rettifica da parte dell'ente e di contenziosi successivi. Non va sottaciuta, infine, la possibile limitazione della concorrenza che può derivare da tale procedura.

¹⁵ In tale opzione l'ente "esternalizza" la fase del progetto esecutivo. Anche in questo caso valgono le considerazioni già fatte al punto precedente circa i vantaggi e gli svantaggi di tale procedura. Rispetto all'opzione precedente essa mantiene distinte la fase progettuale e quella realizzativa, con effetti positivi sulla concorrenza; a essa corrispondono tuttavia maggiori costi amministrativi.

formulato i giudizi più negativi sulla progettazione pubblica hanno espresso più frequentemente la preferenza per le procedure attualmente meno diffuse (modalità B, C e D). In particolare, queste imprese hanno indicato nel 44 per cento dei casi la modalità B e nel 18 per cento la C; solo nel 29 per cento la A. Viceversa il 55 per cento di quelle che hanno espresso valutazioni positive ritiene preferibile l'attuale tipologia adottata.

4.3. Qualificazione delle imprese

Come noto, la normativa attuale prevede un sistema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici di importo superiore a 150 mila euro, attuato da organismi di attestazione di diritto privato. Le SOA, pur avendo natura privatistica, svolgono pertanto una "funzione pubblicistica di certificazione" (Autorità, 2005a), avendo il compito di "attestare l'esistenza nei soggetti qualificati" (art. 8 della legge Merloni) di: i) certificazione di qualità conforme alle norme europee e alla vigente normativa nazionale; ii) effettiva presenza di elementi significativi del sistema di qualità di cui al punto precedente; iii) requisiti di ordine generale, nonché tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alle disposizioni comunitarie.

Alla fine del 2004 le imprese qualificate erano circa 30 mila, un numero assai elevato nel confronto internazionale¹⁶. Nel Regno Unito, ad esempio, dove non esiste un sistema ufficiale di qualificazione, è stato costituito nel 1998, allo scopo di snellire la fase di pre-qualificazione, un elenco gestito dal *Department for Trade and Industry* che contiene circa 12.500 iscritti (imprese e professionisti), selezionati opportunamente per lavorare nel settore delle costruzioni con le amministrazioni pubbliche.

Le valutazioni raccolte presso gli operatori concordano nel ritenere che il sistema di qualificazione vigente sia poco efficace nel selezionare le imprese abilitate e costituisca una importante causa di inefficienza nel settore. Anche secondo l'Autorità (*ibidem*), alla quale la legge attribuisce compiti di "vigilanza e di controllo" sul sistema, esso non ha dato sinora "una risposta soddisfacente alle esigenze che ne avevano dettato l'introduzione".

I problemi sono riconducibili principalmente a:

¹⁶ Il sistema attuale ha sostituito quello basato sull'Albo Nazionale dei Costruttori, istituito nel 1962 e caratterizzato da un unico livello di verifica della capacità imprenditoriale dei soggetti che aspiravano ai pubblici appalti. In base al precedente sistema, una volta conseguita l'iscrizione, l'impresa poteva partecipare alle gare senza l'obbligo di esibire ulteriori prove della propria idoneità, se non quelle connesse alla vigenza dell'iscrizione presso il registro delle imprese, ovvero alla verifica dei requisiti morali attestati dai certificati del casellario giudiziale. Tale sistema, pertanto, risultava piuttosto rigoroso nel porre vincoli di ingresso, ma assai vantaggioso per i soggetti già "entrati nel mercato" che, una volta ottenuta l'abilitazione, vedevano semplificate le procedure di partecipazione alle gare. È opinione prevalente che il sistema basato sull'Albo all'inizio abbia funzionato in modo soddisfacente, ma che nel tempo abbia portato all'eccessiva proliferazione delle imprese iscritte, salite da circa 20 mila verso la metà degli anni '70 a circa 80 mila alla metà degli anni '80 (Conferenza nazionale sui lavori pubblici, 2001). Sulla progressiva inadeguatezza del sistema basato sull'Albo ha influito la crescita del numero delle stazioni appaltanti, ciascuna delle quali funzionava da soggetto qualificatore nella gara di rispettiva competenza (almeno fino all'emanazione nel 1991 del DPCM 55, finalizzato a garantire omogeneità di comportamenti da parte delle stazioni appaltanti nella redazione degli atti di gara e nella fissazione delle regole di selezione delle imprese): tale fenomeno ha svuotato progressivamente la funzione svolta dall'iscrizione all'Albo, dal momento che di fatto introduceva un sistema parallelo di qualificazione, che assumeva carattere diverso in ogni specifica gara.

- il numero elevato delle SOA. Nel 2004, secondo i dati dell'Autorità (*ibidem*), nonostante la riduzione del loro numero grazie a processi di fusione, esse erano pari a 44, di cui 29 con sede al Centro-Sud. Come ha osservato la stessa Autorità, una maggiore concentrazione del settore potrebbe agevolare il controllo del mercato e una maggiore uniformità nel rilascio delle attestazioni.

- La scarsa "selettività" delle attestazioni rilasciate, dovuta anche alla carenza di incentivi di mercato alla severità nell'attività di attestazione. A ciò si deve aggiungere, secondo le valutazioni raccolte, l'esistenza di possibili "conflitti di interesse", non del tutto eliminati dai vincoli previsti dalla normativa al possesso di partecipazioni azionarie. Secondo l'Autorità (*ibidem*), frequenti sono i casi di attestazioni rilasciate in modo "superficiale", di falsità delle dichiarazioni sui lavori eseguiti dalle imprese, di valutazioni non corrette dei requisiti economico-finanziari e della regolarità delle posizioni contributive.

- La scarsa efficacia dei controlli successivi al rilascio dell'attestazione (attualmente triennali) sul perdurante possesso dei "requisiti di ordine generale e di capacità strutturale" da parte delle imprese.

- Le difficoltà di "dialogo" con la pubblica amministrazione che le SOA, in qualità di soggetti privati svolgenti una funzione pubblica, incontrano. Secondo l'Autorità (*ibidem*), ciò riguarderebbe soprattutto la disponibilità delle necessarie informazioni (anche per l'assenza di banche dati e archivi unificati, per lo scarso uso dell'informatica, ecc.).

- L'insufficienza dei poteri di sanzione dell'Autorità sulle SOA, volti a reprimere le irregolarità accertate (sino alla revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di qualificazione).

A tali carenze si aggiunge la mancata considerazione della storia passata dell'impresa e della sua reputazione, che fa sì che gli incentivi "reputazionali" siano pressoché inesistenti. La prevista segnalazione al Casellario informatico delle imprese qualificate dei casi di esclusione delle imprese da partecipazioni a gare o di altre fattispecie rilevanti (ad es. "grave errore nell'esecuzione dei lavori") risulta di fatto inefficace ai fini dell'ammissione/esclusione ad altre gare delle imprese coinvolte. In particolare, il grave errore nell'esecuzione dei lavori non produce l'esclusione da tutte le gare d'appalto: la normativa vigente, infatti, prevede l'esclusione per "episodi di grave negligenza" solo dalle gare indette dalla medesima stazione appaltante che ha accertato tali episodi.

A tale riguardo, l'Autorità di recente ha suggerito alle stazioni appaltanti di inserire nella *lex specialis* di gara la facoltà di escludere dalla gara stessa, "con obbligo di motivazione", i concorrenti per i quali non sussiste adeguata affidabilità professionale laddove, in base ai dati contenuti nel Casellario informatico dell'Autorità, risultano essersi resi responsabili di reiterati comportamenti di grave negligenza e malafede o di errore grave nell'esecuzione di lavori affidati da diverse stazioni appaltanti. Tale suggerimento, peraltro, non escluderebbe, in base a quanto osservato da esponenti di enti appaltanti, la possibilità di ricorsi avversi e di contenzioso con le imprese non ammesse alla gara, scoraggiando gli enti dal ricorrere a tali previsioni.

Analogamente, le violazioni gravi alle norme di contribuzione sociale (l'inesistenza delle quali è requisito necessario per il conseguimento dell'attestato SOA) non sono riportate esplicitamente dalla normativa come causa di esclusione dalla gara.

Anche ipotizzando il buon funzionamento del sistema di qualificazione, i criteri stabiliti dalla normativa per l'ammissione a una gara appaiono eccessivamente laschi;

la qualificazione per tipologia di opera (classificazioni OG e OS) appare troppo generica per molte tipologie di lavori. A posteriori si può ritenere che questa sia stata anche la valutazione del *policy maker*, quando ha previsto per il *general contractor* (figura introdotta per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale di cui alla cosiddetta Legge Obiettivo) un sistema di qualificazione “parallelo” a quello delle SOA¹⁷.

Le indicazioni fornite dal campione confermano il quadro delineato (tav. A7). Il 76 per cento delle imprese ritiene infatti che il sistema di qualificazione basato sulle SOA sia inefficace o comunque non idoneo; di queste poco meno dei due terzi ne attribuisce la ragione alla mancata considerazione della storia passata dell'impresa e della sua reputazione e per la restante parte alla scarsa selettività. Solo il 3 per cento delle imprese ritiene, per contro, che il sistema sia di ostacolo alla concorrenza in quanto “eccessivamente selettivo”. Le valutazioni critiche sono più diffuse tra le imprese con meno di 250 addetti; non emergono significative differenze in base alla localizzazione geografica.

In presenza di un sistema di qualificazione poco selettivo e che non tiene conto dei comportamenti passati dell'impresa in termini di correttezza, di esperienza acquisita e di efficacia dell'attività svolta, la normativa vigente non mette a disposizione degli enti appaltanti altri strumenti di pre-selezione delle imprese, al di fuori di quelli estremamente limitati previsti per appalti superiori a un certo importo. La limitazione delle facoltà di pre-selezione delle imprese da parte degli enti appaltanti è coerente con la *ratio* della legge Merloni, la cui prima versione, come noto, venne emanata nel periodo immediatamente successivo all'emersione dei rilevanti e diffusi fenomeni di corruzione nel settore degli appalti pubblici. Una delle finalità principali del provvedimento era appunto quella di comprimere ogni margine di discrezionalità nella scelta del contraente. Gli stessi suggerimenti dell'Autorità nei casi di errori nell'esecuzione di lavori precedenti incontrano, come si è visto, limiti assai rilevanti.

4.4. Dimensione degli appalti e partecipazione alle gare

In base ai dati del CRESME, tra il 2000 e il 2004 l'importo medio dei bandi di gara pubblicati in Italia è più che raddoppiato. La tendenza all'aumento si rileva anche considerando i lavori effettivamente appaltati: in base ai dati forniti dall'Autorità (2005a), l'importo medio dei lavori al di sopra di 150 mila euro appaltati nel 2004 è salito dell'8,3 per cento, da 821 a 889 milioni. L'andamento è riconducibile soprattutto alla classe degli interventi di valore unitario superiore a 15 milioni, complessivamente saliti in valore del 16,0 per cento; la loro incidenza è così aumentata dal 22,3 al 26,2 per cento. Sull'andamento avrebbero influito, secondo l'Ance (2005), modifiche

¹⁷ Tale sistema, oltre ad avere natura “pubblicistica” ed essere organizzato per classifiche riferite all'importo lordo degli affidamenti e non per categorie (vista la complessità dell'attività che il contraente generale è chiamato a svolgere), prevede requisiti di “capacità economica e finanziaria, di idoneità tecnica ed organizzativa (dimostrata dall'esecuzione di lavori di importo ragguagliato a quello della classifica di iscrizione), di organico tecnico e dirigenziale adeguati al livello degli affidamenti oggetto della gara”; inoltre il sistema “premia”, mediante un incremento convenzionale della cifra d'affari, le imprese che si dotano di un patrimonio maggiore del minimo. Tali aspetti sono rafforzati dal D.Lgs. n. 9/2005, che prevede la possibilità per il *general contractor* di richiedere alle imprese affidatarie, incaricate di effettuare i lavori, requisiti ulteriori, quali il possesso della “capacità tecnica specifica” per l'opera da realizzare (consistente nell'aver eseguito lavori analoghi) e di requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi adeguati al progetto.

strutturali dal lato della domanda di lavori pubblici, orientata in misura maggiore del passato verso opere di rilevante ammontare, con conseguente “spiazzamento” delle opere pubbliche a carattere ordinario e delle imprese di medie e piccole dimensioni, specializzate nei lavori di modesto ammontare.

Al campione è stato pertanto chiesto di valutare la tendenza all’aumento del valore medio dei bandi di gara registrato negli ultimi anni dal punto di vista dell’efficienza complessiva nella realizzazione dei lavori e da quello della possibilità delle imprese di partecipare alle gare (tavv. A9 e A10).

Per il 48 per cento delle imprese l’efficienza complessiva avrebbe beneficiato di tale tendenza, contro il 14 per cento che è di parere opposto (le restanti imprese ritengono che il fenomeno non sia particolarmente rilevante ai fini dell’efficienza). Le valutazioni positive sono più frequenti al crescere della dimensione aziendale (dal 32 per cento delle imprese con meno di 10 addetti al 54 per cento di quelle con oltre 249 addetti) e per le imprese del Centro (53 per cento).

Il 55 per cento delle imprese, inoltre, ritiene che tale fenomeno accresca le opportunità di partecipazione per le imprese, a fronte del 18 per cento di avviso contrario. Anche in questo caso le valutazioni positive crescono con la dimensione aziendale (dal 44 al 65 per cento). Tale correlazione, che appare coerente con la maggiore capacità delle imprese più grandi di partecipare a gare di rilevante importo, pone il problema della possibile esclusione da tali gare delle imprese di piccola dimensione, che costituiscono la quasi totalità dell’offerta nel nostro paese. Anche alla luce dei guadagni di efficienza sopra evidenziati, tale tendenza dovrebbe accompagnarsi pertanto con una crescita della dimensione media delle imprese e con una maggiore apertura effettiva alle imprese straniere.

La legge Merloni prevede la costituzione di raggruppamenti temporanei di imprese, costituite da imprese e consorzi di imprese che abbiano conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza a uno degli associati che è qualificato come capogruppo; in sede di gara questo ultimo esprime l’offerta in nome e per conto proprio e dei mandanti. In linea di principio gli RTI, soprattutto nel caso dell’esecuzione di lavori ampi e complessi, dovrebbero accrescere il novero dei soggetti in condizione di partecipare alle gare e quindi il grado di concorrenza; hanno inoltre il vantaggio di rendere palesi gli accordi tra le imprese, che altrimenti rimangono spesso “occulti”. Se proseguisse l’attuale tendenza all’aumento delle dimensioni medie dei bandi di gara e della complessità delle opere da realizzare, il ricorso agli RTI potrebbe ovviare ai fenomeni di eventuale “spiazzamento” delle imprese minori. Va tuttavia rilevato come gli RTI, in base alle valutazioni raccolte presso gli enti appaltanti, tendano ad accrescere la probabilità di contenzioso, in relazione al fatto che per legge l’ente pubblico tratta direttamente solo con la capogruppo e i problemi che nascono in seno all’RTI (ad es. di ripartizione pro-quota dei fondi) spesso si riverberano a monte sul rapporto con l’ente.

Le imprese del campione danno una valutazione largamente positiva dello strumento degli RTI (tav. A8). Per l’82 per cento, infatti, esso consente di ampliare il numero dei soggetti in grado di partecipare alle gare; per l’11 per cento, invece, favorisce i comportamenti collusivi tra le imprese e per il 5 per cento accresce la probabilità dell’insorgenza di forme di contenzioso. La frequenza delle valutazioni positive cresce con la dimensione aziendale, arrivando al 95 per cento nella classe con almeno 250 addetti. Per contro, il rischio di collusione è più diffusamente segnalato dalle imprese minori e da quelle localizzate nel Mezzogiorno.

4.5. Meccanismi di gara e trasparenza

La legge Merloni, anche per il particolare contesto storico nel quale si è formata, si è caratterizzata per un orientamento volto a ridurre i margini di discrezionalità delle valutazioni delle stazioni appaltanti e a eliminare, per quanto possibile, ogni elemento che non fosse oggettivabile in modo immediato ed elementare ai fini dell'individuazione dell'offerta "migliore". Coerentemente, la procedura di scelta del contraente a cui il legislatore ha accordato la preferenza per la maggior parte delle fattispecie è stata quella del pubblico incanto con un meccanismo di aggiudicazione basato sul prezzo più basso (ed esclusione automatica delle offerte "anomale" per i lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria), nella convinzione che meccanismi automatici di aggiudicazione assicurassero la massima trasparenza e obiettività della scelta. È stato invece limitato a pochi casi predeterminati l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV), notevolmente più diffuso in altri paesi europei: si tratta delle fattispecie dell'appalto-concorso, della concessione di lavori pubblici e dei lavori di esecuzione di importo superiore alla soglia comunitaria che presentino caratteristiche particolari (prevalenza della componente tecnologica o particolare rilevanza delle possibili soluzioni progettuali) tali per cui si ritiene possibile che la progettazione possa essere utilmente migliorata con integrazioni tecniche proposte dall'appaltatore (peraltro occorre evidenziare come questa ultima possibilità sia stata introdotta con la Legge 166/2002).

La Corte di Giustizia europea, con sentenza del 7 ottobre 2004, ha giudicato la disciplina italiana in contrasto con la direttiva 93/37/CEE (art. 30) per le restrizioni all'utilizzo dell'OEPV, che privano "le amministrazioni aggiudicatrici della possibilità di prendere in considerazione la natura e le caratteristiche peculiari di tali appalti, isolatamente considerati, scegliendo per ognuno di essi il criterio più idoneo a garantire la libera concorrenza e ad assicurare la selezione della migliore offerta".

In base ai dati dell'Autorità (2005a), nel 2004 la procedura di scelta del contraente largamente più diffusa per gli appalti al di sopra dei 150 mila euro è stata quella del pubblico incanto, utilizzata nel 72,2 per cento degli interventi (52 per cento del valore complessivo). Peraltro tale procedura caratterizza tipicamente i lavori di ammontare medio-basso: il valore medio infatti è risultato pari a 843 mila euro, molto più basso di quello degli interventi aggiudicati con licitazione privata (pari a poco meno di 5,2 milioni), che rappresentano il 32 per cento dell'importo totale dei lavori censiti.

L'adozione del criterio del prezzo più basso implica, in linea generale, il minor onere per l'ente pubblico e quindi il massimo beneficio economico per la collettività. Se il ribasso è troppo elevato, tuttavia, tale criterio può introdurre un elemento di distorsione del mercato e dei meccanismi concorrenziali; in altri termini, quando manchino garanzie di adempimento o altre previsioni specifiche, il metodo del prezzo più basso può accrescere il rischio che le imprese adottino comportamenti "opportunistici" (rischio tipico del settore, come evidenziato in letteratura; Doni, 2005), con riflessi negativi sulla corretta esecuzione e sulla qualità del lavoro, nonché sulla tempestività della sua esecuzione. Tali considerazioni hanno indotto, quindi, il legislatore a prevedere l'esclusione automatica delle offerte anomale per i lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria e l'obbligo per l'ente appaltante di una valutazione della loro congruità per quelli "sopra-soglia". Per gli interventi "sotto-soglia", in particolare, il legislatore ha adottato un algoritmo di calcolo predeterminato (e quindi noto in anticipo a tutti i partecipanti alla gara), in base al quale si aggiudica il lavoro l'impresa la cui offerta si è maggiormente avvicinata per difetto al valore medio di appalto determinato

sulla base delle offerte “incluse”. Tale approccio ha portato a evidenti e diffusi fenomeni collusivi (le cosiddette cordate) finalizzati, attraverso la moltiplicazione delle offerte presentate, al controllo del meccanismo di aggiudicazione. A seguito dell'emersione di tali fenomeni, alcune stazioni appaltanti (ad es. il Comune di Torino) hanno proceduto alla non-esclusione automatica delle offerte “anomale”; i ricorsi avversi tale decisione sino a ora sono stati inefficaci.

È evidente il *trade-off* esistente tra l'obiettivo di minimizzare i comportamenti “azzardati” o particolarmente aggressivi delle imprese e quello di massimizzare il risparmio di risorse destinate dalla collettività all'esecuzione di un lavoro. Tale *trade-off* potrebbe essere mitigato da meccanismi che riducano il rischio di *moral hazard* per il tramite di garanzie di adempimento dell'obbligazione assunta dall'impresa aggiudicataria, quali quelle che avrebbero dovuto essere introdotte con il cosiddetto *performance bond*.

Per il 51 per cento delle imprese le offerte anomale dovrebbero essere escluse automaticamente; per il 36 per cento, invece, l'ente appaltante dovrebbe effettuare adeguati approfondimenti prima di decidere se accettarle o escluderle; per il 13 per cento, infine, le offerte anomale andrebbero accettate solo dietro il rilascio di opportune garanzie (tav. A12). L'esclusione automatica è preferita dalla larga maggioranza delle imprese di piccole dimensioni (l'86 per cento di quelle con meno di 10 addetti e il 58 per cento nella classe 10-49 addetti), mentre la necessità di adeguati approfondimenti è ritenuta opportuna soprattutto da quelle più grandi (il 67 per cento delle imprese con almeno 250 addetti e il 44 per cento di quelle della classe 50-249) e dal 42 per cento di quelle localizzate nel Nord; al Centro e nel Mezzogiorno la maggioranza delle imprese opta invece per l'esclusione automatica.

Data l'importanza cruciale dell'informazione sulle condizioni di concorrenzialità dei mercati, l'indagine ha concentrato l'attenzione sulle attuali possibilità per un'impresa di accedere alle informazioni relative alle offerte presentate in gare diverse da quelle alle quali essa ha direttamente partecipato.

Le imprese del campione non hanno espresso indicazioni univoche (tav. A11): nel 42 per cento dei casi, infatti, hanno giudicato nulla o scarsa la possibilità di accedere alle informazioni su altre gare (10 e 32 per cento, rispettivamente); il 33 per cento delle imprese, per contro, ritiene che tale informazione sia adeguata o elevata (26 e 7 per cento, rispettivamente). La quota restante ha espresso una valutazione di “mediocrità”. Le imprese di maggiori dimensioni e quelle localizzate nel Nord sembrano essere più sensibili al tema dell'informazione: il 50 per cento di quelle con almeno 250 addetti e il 46 per cento di quelle settentrionali hanno espresso valutazioni negative; al Centro si è registrata, invece, la percentuale più elevata di giudizi positivi (41 per cento).

4.6. Ritardi e contenzioso

In base alle informazioni fornite dall'Autorità, le cause più ricorrenti di ritardo nell'esecuzione dei lavori sono classificabili in tre grandi gruppi. Il primo gruppo comprende le sospensioni riconducibili a qualche “mancanza” dell'ente appaltante: la sua disorganizzazione o negligenza è frequentemente alla base dei casi di sospensioni dei lavori per “condizioni climatiche avverse o per attività stagionali prevedibili” e delle sospensioni “in attesa di pareri, approvazioni e nulla osta” che, in quanto previsti dalla vigente normativa, avrebbero dovuto essere acquisiti di norma antecedentemente alla gara di appalto. Anche le frequenti sospensioni determinate da interferenze con altri lavori in corso o per indisponibilità delle aree di cantiere sono

riconducibili a carenze di programmazione, in quanto fattori che dovevano essere considerati in fase progettuale; vi si aggiungono i ritardi dovuti a difficoltà operative dello stesso ente. Un secondo ordine di fattori è da ricondurre alle difficoltà operative o finanziarie delle imprese aggiudicatrici, a loro volta connesse in taluni casi con i comportamenti azzardati delle medesime in sede di gara. Infine, vanno considerati i casi relativi alle modifiche da apportare al progetto iniziale e quindi alla redazione e all'approvazione delle perizie di varianti.

Le imprese partecipanti all'indagine hanno attribuito agli enti appaltanti le maggiori responsabilità dei ritardi e degli aggravii di costo (tav. A13), mentre scarsa rilevanza è assegnata ai comportamenti delle imprese. Per il 56 per cento degli intervistati, infatti, il fattore più rilevante sono le carenze progettuali (coerentemente con le valutazioni negative sulla capacità progettuale della pubblica Amministrazione), seguite dai ritardi nei pagamenti da parte degli enti appaltanti (54 per cento) e dalle carenze organizzative in materia di autorizzazioni e dai conflitti di competenze tra enti pubblici (37 per cento).

Tra i fattori meno rilevanti, per contro, al primo posto viene collocato quello delle difficoltà organizzative e/o finanziarie delle imprese (per il 68 per cento ha una rilevanza minima), seguito da quello legato all'indisponibilità delle aree e delle verifiche di impatto ambientale (57 per cento). Per le imprese con almeno 250 addetti, oltre alle carenze progettuali (che hanno massima rilevanza per il 72 per cento di queste aziende), assume un ruolo significativo anche l'insorgenza di forme di contenzioso (68 per cento, contro il 37 per cento della media del campione), mentre i ritardi nei pagamenti da parte degli enti appaltanti sono il fattore più rilevante per le imprese di minori dimensioni (per il 67 per cento di quelle con meno di 10 addetti).

L'efficienza del funzionamento del mercato degli appalti dipende anche dall'utilizzo sistematico di prezziari e di tabelle di costo standardizzate, dalla loro uniformità sul territorio nazionale, nonché dalla misura in cui riflettono gli effettivi "prezzi di mercato". In base alle indicazioni fornite dall'Autorità (2005a), i prezziari utilizzati dalle stazioni appaltanti a livello locale differiscono tra loro anche in misura rilevante; tale eterogeneità concorre, tra l'altro, a spiegare una parte della varianza dei ribassi osservata tra le diverse regioni. In base alle valutazioni raccolte appare rilevante anche l'assenza di riferimenti a costi standard relativi alle singole componenti elementari in cui si compone un'opera complessa (ad es. il costo di un km di ferrovia, di un posto letto ospedaliero, ecc.), utilizzati in altri paesi.

Con particolare riferimento ai casi di varianti in corso d'opera, è stato chiesto al campione se i costi delle modifiche fossero basati su prezziari o tabelle di costo standard (tav. A14). Per oltre la metà degli intervistati (la quota sale al 68 per cento nella classe di addetti superiore) ciò si verifica solo "qualche volta"; l'8 per cento non ha mai osservato l'utilizzo di riferimenti di costo oggettivi.

In base alle indicazioni fornite dall'Autorità e alle valutazioni raccolte presso enti e imprese, il contenzioso è fenomeno diffuso e causa frequente di sospensioni nei lavori e di ritardi nell'esecuzione. La complessità delle norme che si sono aggiunte all'iniziale disciplina della L. 109/1994 (già caratterizzata da un elevato dettaglio per i motivi indicati in precedenza) e la scarsa qualità dei bandi di gara sembrerebbero essere tra le cause principali. Vi contribuirebbero, in taluni casi, i comportamenti di "azzardo morale" da parte delle imprese che ricorrono all'apposizione di "riserve" e al contenzioso come prassi corrente per recuperare, in fase di esecuzione dei lavori, parte dei ricavi a cui hanno rinunciato in sede di offerta; d'altro lato, le difficoltà della

finanza pubblica favorirebbero comportamenti altrettanto “azzardati” da parte delle stazioni appaltanti, che metterebbero a bando opere progettate in modo parziale al fine di avviarne comunque la realizzazione, rinviando a tempi successivi la loro ultimazione.

Secondo l’Autorità, una delle tipologie di contenzioso più diffuse e in “aumento esponenziale” riguarda le annotazioni iscritte sul Casellario a seguito di segnalazioni delle stazioni appaltanti; frequente è risultato anche il ricorso da parte delle imprese la cui offerta non è stata ritenuta congrua. In base alle domande di arbitrato pervenute alla Camera Arbitrale nel 2004, si rileva come il procedimento arbitrale sia stato promosso generalmente su iniziativa dell’impresa appaltatrice contro la stazione appaltante. La controversia ha “quasi sempre” per oggetto la “risoluzione del contratto e/o il risarcimento dei danni, che l’appaltatore chiede per illegittime o ingiustificate sospensioni dei lavori disposte dall’amministrazione committente o per tardiva consegna delle aree di cantiere, con prolungamento del rapporto d’appalto” (Autorità, 2005a); in questa casistica rientra anche “la richiesta di maggiori spese, oneri e danni per difetti o lacune del progetto, con conseguente necessità di perizie di variante” (*ibidem*).

Dalle risposte fornite dal campione si trae conferma della diffusione del fenomeno. Con riferimento al totale delle gare a cui le imprese hanno partecipato nel periodo 2002-05, si è domandato con quale frequenza esse abbiano impugnato un bando di gara, abbiano fatto ricorso contro l’esito di una gara o siano state coinvolte nel contenzioso avviato da altre imprese (tavv. A15-A17). Mentre l’impugnazione del bando di gara risulta essere un fenomeno poco diffuso (quasi l’80 per cento delle imprese non ha mai registrato tale fattispecie; lievemente più diffuso risulterebbe per le imprese di maggiori dimensioni e per quelle delle regioni meridionali), gli altri due fenomeni risultano essere assai più frequenti. Va rilevata soprattutto l’elevata incidenza dei ricorsi contro l’esito di una gara che, in un numero di casi fino a un quarto del totale delle gare a cui hanno partecipato, ha riguardato quasi la metà delle imprese rispondenti, in particolare quelle con almeno 250 addetti (per le quali la percentuale sale al 72 per cento) e quelle localizzate al Sud (60 per cento). Tale fattispecie avrebbe interessato, invece, solo poco più di un quarto delle imprese del Centro. Analoghe indicazioni valgono per il caso di coinvolgimento in un contenzioso avviato da altre imprese.

Gli effetti negativi del contenzioso sui tempi di realizzazione sarebbero comunque attenuati dal crescente ricorso, osservato di recente, alla cosiddetta “risoluzione bonaria” di cui all’art. 31-bis della legge Merloni. In base ai dati dell’Autorità (2005a), la stipula di un accordo bonario ha comportato nel 2004 la corresponsione da parte degli enti appaltanti di somme aggiuntive, stimate in media intorno al 12 per cento dell’importo contrattuale dei lavori (con un intervallo di variazione peraltro molto elevato, oscillante tra lo 0,4 e il 222,6 per cento) e al 31,1 per cento dell’importo originario delle riserve apposte.

La riduzione dell’incidenza del contenzioso costituisce una priorità ai fini dell’efficiente funzionamento del mercato. A tale scopo due importanti fattori di carattere generale su cui agire sono rappresentati dalla semplificazione normativa (che nell’immediato futuro potrebbe ricevere nuovo impulso dal recepimento nel nostro ordinamento della nuova Direttiva comunitaria) e, d’altro lato, dalla maggiore chiarezza e grado di dettaglio dei bandi di gara pubblicati (aspetti strettamente correlati con la qualità della progettazione).

Agli intervistati è stato chiesto di segnalare in ordine di importanza gli interventi più utili per ridurre le conseguenze negative del contenzioso (tav. A18). Il 46 per cento delle imprese ha suggerito in primo luogo di intervenire sulla riduzione dei costi/tempi dei ricorsi o di adottare forme di risoluzione bonaria. La seconda area di intervento è stata individuata nella semplificazione normativa e nella maggiore chiarezza e grado di dettaglio dei bandi di gara (ciascuna delle due modalità è stata segnalata al secondo posto in ordine di importanza da circa il 36 per cento dei rispondenti). Al terzo posto è stata collocata la maggiore certezza nei tempi e modi di pagamento da parte degli enti appaltanti. Non sono stati considerati tra le priorità gli interventi che potremmo definire "restrittivi" sulle possibilità di avanzare ricorsi, quali l'applicazione efficace delle penali per inadempimenti contrattuali e la restrizione *tout court* delle possibilità di fare ricorso. Non emergono differenze significative a livello dimensionale d'impresa e per area geografica.

5. Conclusioni

Sotto il profilo teorico, il meccanismo dell'asta competitiva è più efficiente (determina cioè prezzi medi inferiori) rispetto a forme di regolamentazione o di negoziazione con le imprese (Bulow e Klemperer, 1996). Affinché l'asta competitiva (che implica l'assegnazione del lavoro all'impresa che offre il massimo ribasso) possa essere realizzata e gli effetti positivi della concorrenza possano esplicarsi, è tuttavia necessario che tutti i partecipanti competano su uno stesso progetto, che la platea dei partecipanti sia la più ampia possibile e che si evitino fenomeni di collusione.

Il metodo del massimo ribasso (senza esclusione automatica delle offerte anomale) richiede che si realizzino alcune importanti condizioni di contesto. In particolare: 1) il progetto da realizzare deve essere adeguatamente e correttamente definito; 2) è importante che vi sia sufficiente informazione e trasparenza; 3) devono esistere meccanismi che tutelino l'ente appaltante nel caso in cui l'impresa aggiudicataria non rispetti i tempi e i costi previsti per l'appalto.

È rispetto a questo schema di riferimento che riteniamo utile formulare alcune considerazioni e proposte relative al mercato italiano delle opere pubbliche. Nel farlo è ovviamente necessario rammentare che le condizioni di contesto possono discostarsi, anche in misura significativa, da quelle che assicurano l'efficienza del meccanismo di asta competitiva. Riferirsi a tale schema resta comunque utile anche per valutare gli eventuali aggiustamenti necessari, i *trade-offs* e gli effetti di complementarità tra i diversi strumenti¹⁸.

Procedure di assegnazione dei lavori. Come ha evidenziato l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in Italia il mercato dei lavori pubblici presenta una duplice segmentazione tra: a) grandi lavori, cui può accedere un numero relativamente limitato di imprese; b) mercati regionali o territoriali, per i lavori di importo medio e basso.

Con riferimento ai lavori di importo elevato, andrebbe valutato se l'accorpamento in un unico bando di gara costituisca in generale una soluzione efficiente. Bandi di importo elevato tendono ad associarsi a un numero ristretto di potenziali partecipanti, con riflessi negativi sulla concorrenza. Da questo punto di vista sarebbe preferibile, laddove possibile sotto il profilo tecnico e funzionale, che questi lavori venissero

¹⁸ D'altronde, come osserva Klemperer (2002), "good auction design is mostly good elementary economics".

suddivisi in lotti, ciascuno dei quali oggetto di una specifica gara, in modo da ampliare l'insieme delle imprese partecipanti. D'altronde, bisogna considerare che la realizzazione di un'unica gara presenta vantaggi sotto il profilo dei costi amministrativi; la suddivisione in lotti, inoltre, accresce considerevolmente i problemi di coordinamento. Nell'esperienza italiana, anche per la modesta capacità delle amministrazioni appaltanti di coordinare l'insieme dell'opera da realizzare, la suddivisione dei lavori in lotti funzionali si è frequentemente tradotta in ritardi o in un mancato completamento delle opere.

L'obiettivo di un ampliamento delle possibilità di accesso al mercato dei grandi lavori per le piccole e medie imprese è oggi affidato alle norme sui Raggruppamenti Temporanei tra Imprese (RTI). Lo strumento dei raggruppamenti temporanei ha risposto alle attese solo in parte. L'attuale normativa genera frequentemente situazioni di contenzioso fra le imprese associate, scaricando sull'insieme dell'opera i problemi interni al raggruppamento. Se da un lato la possibilità di creare aggregazioni di imprese è da valutare positivamente in quanto amplia la platea dei soggetti in grado di partecipare alle gare, dall'altro sarebbe utile prevedere un insieme di norme che regolino con maggiore incisività i rapporti tra le imprese associate e le loro responsabilità nei confronti dell'ente appaltante. Va osservato inoltre che vi è un difetto di trasparenza riguardo agli accordi tecnici e finanziari tra le imprese. Anche ai fini di una più efficiente tutela della concorrenza sarebbe utile che tutte le Associazioni che si costituiscono in vista di una gara venissero sistematicamente registrate in appositi archivi pubblici *on line*, indipendentemente dalla successiva aggiudicazione dei lavori. Sarebbe anche utile monitorare i mutamenti nel tempo delle Associazioni esecutrici dei lavori e gli affidamenti in subappalto, per evitare che si ricostituiscano *ex post* equilibri collusivi tra agenti formalmente in competizione al momento della gara. Tali attività hanno tuttavia costi amministrativi elevati e richiederebbero un significativo potenziamento delle risorse a disposizione degli organismi di vigilanza del settore.

Per i lavori di importo medio-basso, il frequente ricorso a livello locale ad assegnazioni senza gare formalizzate è una delle principali cause di ostacolo alla concorrenza. Pur riconoscendo i maggiori costi amministrativi delle gare formalizzate, nell'attuale contesto parrebbe preferibile incoraggiare il ricorso a meccanismi di assegnazione di questo tipo. Interventi in questa direzione potrebbero costituire uno stimolo verso una graduale evoluzione dell'organizzazione e della forma societaria delle imprese. Se il ricorso a gare formalizzate tende ad accrescere i requisiti richiesti alle imprese partecipanti, questo può incentivare la costituzione di "consorzi di imprese" o fenomeni di aggregazione tra imprese medie e piccole, che in Italia sono largamente predominanti.

In sintesi, sotto il profilo sia della concorrenza sia degli effetti sulla struttura dell'offerta, sarebbe auspicabile evitare un'eccessiva polverizzazione dei lavori assegnati senza ricorrere a gare formalizzate e adeguatamente pubblicizzate. D'altra parte, l'accorpamento dei lavori in bandi di dimensione particolarmente elevata dovrebbe essere giustificato da effettive necessità tecniche o da difficoltà nel coordinamento generale dell'opera.

Sotto il profilo dei meccanismi di gara, il metodo del massimo ribasso rappresenta la procedura preferibile in linea di principio. In tale ambito è molto dibattuto il problema dell'esclusione automatica delle cosiddette "offerte anomale", contraddistinte da ribassi ampiamente superiori a quelli medi. Evitare l'esclusione automatica delle offerte anomale è certamente utile per eliminare il fenomeno collusivo delle molteplici

offerte simili e con prezzo elevato, tese a far escludere come offerte anomale quelle più convenienti per il committente. Prendere in considerazione le offerte anomale costituisce un incentivo alla rottura dei meccanismi collusivi.

Il metodo del massimo ribasso, come si è già detto, richiede tuttavia una buona capacità progettuale e di controllo della pubblica Amministrazione ed efficaci meccanismi di tutela nei confronti di situazioni di inadempienza.

Quando l'Amministrazione non è in condizioni di definire con precisione il lavoro che intende realizzare, per proprie carenze organizzative o per oggettive complessità legate alle caratteristiche dell'opera, diviene preferibile ricorrere a procedure differenti dall'asta basata sul massimo ribasso, ovvero a procedure in cui i partecipanti alla gara presentano non solo un'offerta di prezzo, ma anche soluzioni progettuali di differente natura e qualità. In questi casi l'Amministrazione selezionerà le offerte in base sia al prezzo sia alle differenti caratteristiche progettuali e di qualità. Anche questa soluzione presenta difficoltà pratiche di attuazione: per evitare il rischio di situazioni di contenzioso tra l'ente appaltante e le imprese partecipanti alla gara, i criteri per l'assegnazione dei punteggi di qualità devono essere definiti *ex ante*, prima di valutare le offerte; è però difficile, soprattutto se si consentono ampi margini propositivi alle imprese partecipanti, definire *ex ante* un valido insieme di criteri. L'attribuzione di punteggi di qualità, inoltre, lasciando maggiori margini di discrezionalità, accresce il rischio di favoritismi da parte degli enti appaltanti.

Quando vi sono difficoltà a definire contrattualmente la qualità dell'opera e a verificarla *ex post* e/o i meccanismi di tutela non sono adeguati, possono risultarne incentivati comportamenti "aggressivi" dei soggetti partecipanti alle gare, che possono essere indotti a proporre ribassi assai elevati, lasciando scadere la "qualità" del prodotto da realizzare. Può dunque essere opportuno utilizzare meccanismi di preselezione delle imprese partecipanti all'asta, ricorrendo a più efficaci sistemi di qualificazione e a meccanismi reputazionali (sui quali si veda più avanti).

Capacità di progettazione delle Amministrazioni pubbliche e ruolo della progettazione privata. In Italia, la scarsa capacità di progettazione pubblica è un problema rilevante, non solo per le opere complesse e di grandi dimensioni; essa tende ad accrescere le asimmetrie informative tra le imprese e l'ente appaltante. Sebbene l'innalzamento delle capacità tecniche delle Amministrazioni comporti un costo, nell'attuale contesto italiano un loro rafforzamento appare comunque auspicabile, se non altro per recuperare la capacità di valutare i progetti predisposti dai privati e per utilizzare al meglio il mercato della progettazione.

La modesta qualità della progettazione pubblica risente anche dello scarso coordinamento tra enti locali. Il mercato dei lavori pubblici è notevolmente segmentato anche dal lato della domanda. Una maggiore condivisione delle competenze tecniche potrebbe essere utile, in particolare per i lavori di entità piccola e media, appaltati a livello locale. La creazione di organismi di natura pubblica che forniscano consulenza agli enti che intendono realizzare opere potrebbe consentire di innalzare la capacità tecnica della Pubblica Amministrazione, la condivisione delle informazioni e dell'esperienza maturata in una molteplicità di progetti. Questa soluzione potrebbe inoltre attenuare i rischi di collusione tra enti pubblici e imprese, dal momento che le

opere che un ente intende realizzare sarebbero vagliate da una struttura pubblica ad esso esterna¹⁹.

Coinvolgere soggetti privati nella fase di progettazione può aiutare a individuare valide soluzioni, ma richiede agli enti pubblici una maggiore capacità di monitoraggio. Talvolta i progettisti privati non conoscono adeguatamente i vincoli e le normative pubbliche, inducendo situazioni di contenzioso, soprattutto se l'ente appaltante deve modificare il progetto. Non vi è dubbio che un confronto dettagliato tra imprese produttrici e enti appaltanti sia utile già nella fase di progettazione, come nel caso del "dialogo competitivo", previsto dalla Direttiva europea del 2004. In linea di principio sarebbe preferibile una separazione formale tra la fase di progettazione e quella di realizzazione dei lavori, che dovrebbero essere messe a gara separatamente. L'appalto integrato, in cui il progetto esecutivo viene predisposto dalle imprese partecipanti alla gara e la vincitrice tra queste esegue anche l'opera, costituisce infatti una potenziale limitazione della concorrenza. Bisogna però tenere presente anche che la separazione moltiplica i costi amministrativi per bandire le gare e valutare le offerte e riduce l'incentivo dei partecipanti alla gara per la progettazione a investire in progetti di qualità. Siamo quindi in presenza di un classico caso di *trade-off*, nel quale è importante valutare caso per caso quanto gli svantaggi che possono derivare dalla potenziale attenuazione della concorrenza sono effettivamente giustificati dalla complessità dell'opera da realizzare.

Informazione e trasparenza. L'elevata segmentazione e la scarsa trasparenza nel mercato delle opere pubbliche tendono a far apparire ogni lavoro come peculiare e scarsamente comparabile con altri. Questa opacità nasconde le pur notevoli omogeneità tecniche e realizzative che le opere spesso presentano.

La scarsa trasparenza trae origine anche dai comportamenti delle diverse parti dell'Amministrazione pubblica, che agiscono come organismi separati e non condividono le informazioni sui lavori che, nel complesso, domandano e finanziano congiuntamente. I pochi archivi obbligatori per legge, come quelli sui bandi di gara, sono scarsamente accessibili, se non per il singolo ente che ha appaltato i lavori. Non esistono archivi unificati, disponibili per tutti gli enti, relativi al vasto insieme delle informazioni rilevanti per stabilire costi, tempi, modalità di svolgimento dei lavori e individuare le migliori pratiche di conduzione delle gare e dei relativi lavori.

Un esempio di scarsa trasparenza tra enti pubblici si rinviene nella fissazione dei prezzi a base d'asta. Oggi, ogni ente adotta proprie tabelle, anche molto difformi tra loro, per fissare il prezzo a base d'asta, che non hanno un chiaro legame con le stime dei "prezzi di mercato", perché le diverse parti dell'Amministrazione pubblica non condividono l'informazione. L'impegno da parte dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nella costruzione dei cosiddetti "costi standardizzati", utilizzati in molti paesi esteri per valutare il costo effettivamente sostenuto nelle realizzazioni recenti di lavori,

¹⁹ Va inoltre osservato che la programmazione pluriennale dei lavori degli enti locali è scarsamente selettiva, che la valutazione della fattibilità delle opere avviene principalmente su base burocratico-amministrativa e che gran parte dei progetti segue lunghi percorsi di riesame e ridefinizione. L'avvio di molte opere si scontra inoltre con insufficienti risorse finanziarie, determinando situazioni di contenzioso, revisioni dei prezzi, ritardi nella realizzazione.

ricondotti a componenti elementari, contribuirà a migliorare le condizioni di trasparenza²⁰.

Nell'esigenza di contemperare obblighi di trasparenza e tutela della *privacy*, il punto di equilibrio per il mercato italiano dei lavori pubblici dovrebbe essere spostato nella direzione di rendere pubblica e utilizzabile una maggiore quantità di informazioni. In linea di principio, sia agli enti pubblici appaltanti, sia alle imprese che svolgono lavori per la collettività, andrebbe richiesto un grado di trasparenza e *accountability* maggiore di quello caratteristico del mercato privato.

Qualificazione dei partecipanti alla gara e meccanismi reputazionali. Quanto più difficile è definire contrattualmente la qualità dell'opera e verificarla *ex post* e quanto più carenti sono i meccanismi di tutela in caso di inadempienza e di incentivo a una corretta esecuzione dell'opera, tanto più importante è che i partecipanti alle gare abbiano le competenze tecniche, finanziarie e organizzative per realizzare adeguatamente il lavoro. In Italia, la normativa non ammette il ricorso a specifici meccanismi di pre-selezione delle imprese. Sono invece richieste certificazioni da parte di società di attestazione (SOA). Il sistema SOA nella sua applicazione concreta presenta alcuni rilevanti problemi: essi sono riconducibili al numero elevato delle società di attestazione, alla scarsa "severità" delle rispettive attestazioni (anche in considerazione del fatto che negli organismi di controllo e di gestione di tali società possono essere presenti esponenti delle stesse imprese di costruzioni, con evidente "conflitto di interessi"), alla scarsa efficacia dei controlli standard triennali sul possesso dei "requisiti di ordine generale e di capacità strutturale" da parte delle imprese e infine alle difficoltà che le SOA, in qualità di soggetti privati svolgenti una funzione pubblica, incontrano nel dialogare con le Amministrazioni e nell'ottenere le necessarie informazioni (anche per l'assenza di banche dati e archivi unificati, per lo scarso uso dell'informatica, ecc.). Frequenti sono state le denunce per false attestazioni rilasciate e per malfunzionamento di tali società.

Nel definire i criteri di qualificazione per la partecipazione alle gare occorre considerare che criteri eccessivamente stringenti e selettivi hanno un impatto negativo sulle condizioni di concorrenza. Nel caso italiano, sia le valutazioni raccolte presso gli operatori, sia anche il giudizio dell'Autorità di vigilanza inducono tuttavia a ritenere che i criteri per l'ammissione alle gare siano probabilmente troppo laschi, anche in considerazione della modesta efficacia degli strumenti di tutela *ex post*.

Meccanismi reputazionali per le imprese costruttrici sono oggi pressoché assenti nel contesto italiano, mentre sistemi premiali basati su una maggiore informazione, sull'esperienza e la storia passata delle imprese nella realizzazione dei lavori e anche sulle loro capacità organizzative e finanziarie, potrebbero rivelarsi utili per garantire qualità e rispetto dei tempi di realizzazione delle opere. Allo stato attuale anche nei casi di grave errore nell'esecuzione dei lavori, la segnalazione al Casellario informatico presso l'Autorità per la vigilanza sul settore non produce, per esempio, l'esclusione da tutte le gare d'appalto, ma soltanto da quelle indette dalla stazione appaltante che ha accertato la cattiva condotta. L'Autorità ha recentemente invitato le stazioni appaltanti a inserire nei bandi di gara la facoltà di "escludere con obbligo di motivazione" le

²⁰ Va comunque tenuto presente che, in talune situazioni, è possibile che una maggiore centralizzazione delle informazioni all'interno della pubblica Amministrazione possa avere effetti negativi sulla concorrenza; ad esempio un'impresa potrebbe evitare di formulare un'offerta particolarmente vantaggiosa per la pubblica Amministrazione temendo di ridurre il prezzo di riferimento per le gare successive.

imprese per le quali sussistano gravi negligenze, malafede, o rilevanti errori nell'esecuzione di lavori, documentati nel Casellario informatico. In base alla normativa vigente siffatte esclusioni rischiano tuttavia di tradursi in un maggiore contenzioso, con la possibile riammissione delle imprese coinvolte. È necessario inoltre che l'Autorità di vigilanza intensifichi i controlli sulle società di attestazione e che siano accresciuti i suoi poteri di vigilanza e di sanzione, anche per quanto riguarda i casi di possibili "conflitti di interesse".

Meccanismi di tutela. Un meccanismo di asta, per essere efficace, deve assicurare la "certezza" del prezzo di un'opera e che quest'ultima sia ben identificata e realizzata nei tempi stabiliti. Se è facile, per qualunque motivo, ottenere una revisione dei prezzi o venire meno all'impegno preso o lasciar scadere la qualità o non rispettare i tempi di realizzazione senza penalità, il meccanismo d'asta non è più efficace.

Occorrono dunque controlli e garanzie contrattuali e assicurative contro i rischi di cattiva condotta, o di scarsa qualità dei lavori. Andrebbero inclusi nei contratti, e sperimentati, sia meccanismi di tipo assicurativo, con fondi a garanzia dei rischi, sia possibili monitoraggi aggiuntivi, con ad esempio la previsione di una frammentazione dei lavori in lotti da ultimare secondo serrati stati di avanzamento, e con possibili "forme rapide" di uscita dal contratto in caso di mancato rispetto dei tempi o della qualità.

Forme di garanzia come il *performance bond*, o "garanzia globale di adempimento", molto diffuso nella pratica degli appalti soprattutto negli Stati Uniti, potrebbero rivelarsi particolarmente utili. In generale e da un punto di vista giuridico si tratta di una garanzia autonoma, nel senso che con essa una banca o una compagnia di assicurazione si impegna a pagare un dato importo al beneficiario, al fine di garantire la prestazione di un terzo, rinunciando a qualsivoglia eccezione (esclusa la cosiddetta *exceptio doli*). In altri termini, il vantaggio di una garanzia autonoma è quello di rendere certo e immediato il pagamento, sollevando il creditore dall'onere di provare la fondatezza delle proprie richieste. Il sistema del *performance bond* costituisce inoltre, indirettamente, uno strumento di qualificazione delle imprese che partecipano alle gare; il rilascio della garanzia da parte della banca o della compagnia assicurativa, infatti, costituisce il riconoscimento della validità patrimoniale, economica e soprattutto professionale dell'impresa. Nel mercato degli appalti pubblici in Italia, nell'ambito del sistema delle garanzie poste dal legislatore a carico dell'offerente e dell'aggiudicatario, l'art. 30 della legge 109/1994 ha previsto che con apposito Regolamento venga istituito un sistema di "garanzia globale di esecuzione". Uno schema di regolamento è stato presentato solo nell'ottobre del 2004.

Riferimenti bibliografici

AGCM (1999), "Bandi di gara in materia di appalti pubblici", segnalazione n. 16, in *Bollettino AGCM*, n. 48.

Ambiente e Territorio (2005), "*Le grandi opere, la Legge obiettivo e il partenariato pubblico privato: prime valutazioni per uno scenario in movimento*". Dossier Project Financing, a cura del CRESME per Ambiente e Territorio, marzo.

Ance (2005a), "*Rapporto sulle infrastrutture in Italia*" presentato al convegno Ance di Torino, 11 marzo.

Ance (2005b), *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, Roma.

Ance Emilia-Romagna (2002), *Rapporto sui lavori pubblici in Emilia-Romagna 2000-2001*, Bologna.

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (2004), "Caratteristiche strutturali del mercato dei lavori pubblici", *Quaderno n. 4*.

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (2005a), *Relazione annuale 2004*, Roma.

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (2005b), *Presentazione del Presidente della "Relazione annuale sul 2004"*, Roma, luglio.

Banca d'Italia (2005), *Sintesi delle note sull'andamento dell'economia delle regioni italiane nel 2004*, Roma.

Bulow J., Klemperer P. (1996), "Auctions versus Negotiations", in *American Economic Review*, vol. 86, n. 1, March, pp. 180-194.

Camera dei deputati (2004), "*Le infrastrutture strategiche in Italia: l'attuazione della Legge obiettivo*". Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici. A cura del Servizio Studi della Camera, con la collaborazione di CRESME, NOVA e ECOTER, maggio.

Camera dei deputati (2005), "*Le infrastrutture strategiche in Italia: l'attuazione della Legge obiettivo*". Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici. A cura del Servizio Studi della Camera, con la collaborazione di CRESME, NOVA e ECOTER, giugno.

Che Y.K.(1993), "Design Competition through Multidimensional Auctions", in *RandJournal of Economics*, vol. 24, n. 4, Winter, pp. 668-680.

Conferenza nazionale sui lavori pubblici (2001), *Atti del convegno*.

Corte dei Conti (2004), "*Indagine sullo stato di attuazione della Legge-obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici*". Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, novembre.

- Doni N. (2005), "L'affidamento mediante gara di contratti pubblici: l'importanza della reputazione", in *Politica economica*, n. 2, agosto, pp. 307-355.
- Fudenberg D., Tirole J. (1991), *Game Theory*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Isae (2003), "Le procedure per la realizzazione delle grandi opere pubbliche", cap.7 del rapporto Isae, *Priorità nazionali: dimensioni aziendali, competitività, regolamentazione*, Roma, giugno 2003.
- Isae (2005), "*Rapporto sullo stato dell'Unione Europea*", Roma, luglio 2005.
- Klemperer, P.(2002), "What Really Matters in Auction Design", in *Journal of Economic Perspectives*, vol. XVI, n. 1, pp. 169-189.
- Laffont J.J., Tirole J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Mascolini A. (2004), "*L'affidamento a contraente generale*", Relazione presentata al Convegno Oice di novembre.
- McAfee R.P., McMillan J. (1986), "Bidding for Contracts: a Principal-Agent Analysis", in *Rand Journal of Economics*, vol. 17, n. 3, Autumn, pp. 326-338.
- Office of Fair Trading (2004), *Assessing the Impact of Public sector Procurement on Competition*, London.
- Oice (2004), "*Risultati e criticità della Legge Obiettivo. Un'analisi dell'Associazione delle società di ingegneria e architettura*". Studio effettuato da una Commissione di esperti coordinata da G. Albanese, ottobre.
- Regione Piemonte (2004), *I lavori pubblici in Piemonte*, Torino.
- Strausz R. (2005), "Honest certification and the threat of capture", in *International Journal of Industrial Organization*, vol. 23, pp. 45-62.
- Tirole J. (1986), "Procurement and Renegotiation", in *Journal of Political Economy*, vol. 94, n. 2 , April, pp. 235-259.

Appendice statistica

Tav. A1

**ADDETTI ALLE COSTRUZIONI
PER CLASSE DIMENSIONALE E AREA GEOGRAFICA**
(unità e valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Unità		% rispetto al Censimento 2001	
	N° imprese	N° occupati	N° imprese	N° occupati
1-9 addetti	23	157	0,0	0,0
10-49 addetti	201	5.222	0,8	1,3
50-249 addetti	112	11.546	9,2	11,0
250 addetti e oltre	25	28.823	30,5	65,6
Nord	144	33.081	0,0	4,0
Centro	84	5.105	0,1	1,7
Sud e isole	133	7.562	0,1	1,9
Totale	361	45.748	0,1	3,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *Censimento dell'industria e dei servizi 2001*, e Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A2

**PARTECIPAZIONE ALLE GARE DI APPALTO
PER CLASSE DIMENSIONALE E AREA GEOGRAFICA (1)**
(unità)

Classe dimensionale e area geografica	Appalti fino a 5 milioni di euro			Appalti sopra i 5 milioni di euro		
	Partecipazione a gare (N° medio)	Aggiudicazione gare (N° medio)	N° medio di imprese italiane partecipanti	Partecipazione a gare (N° medio)	Aggiudicazione gare (N° medio)	N° medio di imprese italiane partecipanti
1-9 addetti	143	13	49	12	1	30
10-49 addetti	198	14	40	27	1	31
50-249 addetti	276	28	55	75	7	24
250 addetti e oltre	507	72	46	112	10	13
Nord	298	32	52	59	4	27
Centro	215	24	39	63	6	29
Sud e isole	188	9	43	30	2	21
Totale	238	22	46	48	4	25

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

(1) Media semplice delle risposte valide.

Tav. A3

PARTECIPAZIONE A BANDI ESTERI
(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	NO	SI
1-9 addetti	100,0	0,0
10-49 addetti	99,0	1,0
50-249 addetti	88,9	11,1
250 addetti e oltre	69,6	30,4
Nord	91,4	8,6
Centro	95,2	4,8
Sud e isole	96,1	3,9
Totale	94,0	6,0

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A4

**CAPACITÀ PROGETTUALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
PER APPALTI FINO A 5 MILIONI DI EURO**
(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Molto negativa	Abbastanza negativa	Neutrale	Abbastanza positiva	Molto positiva
1-9 addetti	9,1	31,8	45,4	13,7	0,0
10-49 addetti	10,1	37,2	33,0	18,6	1,1
50-249 addetti	8,1	41,4	24,2	26,3	0,0
250 addetti e oltre	5,6	33,3	38,9	16,7	5,5
Nord	7,0	39,5	27,9	24,0	1,6
Centro	6,4	33,3	33,3	25,7	1,3
Sud e isole	13,3	39,2	34,2	13,3	0,0
Totale	9,2	37,9	31,5	20,5	0,9

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A5

**CAPACITÀ PROGETTUALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
PER APPALTI SUPERIORI A 5 MILIONI DI EURO**

(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Molto negativa	Abbastanza negativa	Neutrale	Abbastanza positiva	Molto positiva
1-9 addetti	0,0	25,0	75,0	0,0	0,0
10-49 addetti	13,1	31,5	30,4	25,0	0,0
50-249 addetti	5,7	37,5	29,5	27,3	0,0
250 addetti e oltre	0,0	58,3	25,0	12,5	4,2
Nord	6,5	40,2	22,8	29,4	1,1
Centro	7,0	30,2	34,9	27,9	0,0
Sud e isole	10,9	37,0	37,0	15,1	0,0
Totale	8,2	37,0	30,3	24,0	0,5

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A6

**PROCEDURA PREFERITA DALLE IMPRESE
PER APPALTI SUPERIORI A 5 MILIONI DI EURO**

(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Progetto esecutivo predisposto dalle imprese partecipanti alla gara	Progetto esecutivo predisposto dall'ente pubblico	Gara per la progettazione e gara distinta per l'esecuzione dell'opera	Ricorso a forme simili al "general contractor"	Altro
1-9 addetti	15,4	69,2	7,7	7,7	0,0
10-49 addetti	31,0	47,5	11,4	8,9	1,3
50-249 addetti	38,5	29,2	10,4	21,9	0,0
250 addetti e oltre	40,0	32,0	8,0	16,0	4,0
Nord	28,2	41,9	10,5	17,7	1,6
Centro	31,3	43,8	14,1	9,4	1,6
Sud e isole	41,4	38,5	8,7	11,5	0,0
Totale	33,6	41,1	10,6	13,7	1,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A7

GIUDIZIO DELLE IMPRESE SUL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE*(valori percentuali)*

Classe dimensionale e area geografica	Efficace	Di ostacolo alla concorrenza	Inefficace in quanto non considera la storia e la reputazione dell'impresa	Inefficace in quanto non sufficientemente selettivo	Altro
1-9 addetti	9,1	4,5	54,6	22,7	9,1
10-49 addetti	18,1	2,7	55,8	21,3	2,1
50-249 addetti	19,8	3,8	37,7	36,8	1,9
250 addetti e oltre	29,2	0,0	29,2	41,6	0,0
Nord	18,2	2,9	48,2	29,2	1,5
Centro	24,0	1,3	44,3	26,6	3,8
Sud e isole	16,1	4,0	50,9	26,6	2,4
Totale	18,9	2,9	48,2	27,7	2,3

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A8

GIUDIZIO DELLE IMPRESE SUGLI EFFETTI DEI RAGGRUPPAMENTI TEMPORANEI DI IMPRESA*(valori percentuali)*

Classe dimensionale e area geografica	Maggiore Partecipazione	Maggiore Contenzioso	Maggiore Collusione	Altro
1-9 addetti	77,3	4,6	13,6	4,5
10-49 addetti	81,8	4,4	11,6	2,2
50-249 addetti	82,0	7,0	11,0	0,0
250 addetti e oltre	95,2	0,0	0,0	4,8
Nord	83,2	6,4	8,0	2,4
Centro	80,5	4,2	11,1	4,2
Sud e isole	82,7	3,9	13,4	0,0
Totale	82,4	4,9	10,8	1,9

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A9

**GIUDIZIO DELLE IMPRESE SUGLI EFFETTI DELL'AUMENTO
DEL VALORE MEDIO DEI BANDI DI GARA SULL'EFFICIENZA**
(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Molto negativa	Negativa	Neutrale	Positiva	Molto positiva
1-9 addetti	0,0	10,5	57,9	26,3	5,3
10-49 addetti	2,7	11,3	38,4	43,8	3,8
50-249 addetti	2,9	14,6	31,0	50,5	1,0
250 addetti e oltre	4,2	0,0	41,7	37,5	16,6
Nord	2,2	12,7	37,3	41,8	6,0
Centro	1,3	12,2	33,8	48,6	4,1
Sud e isole	4,1	9,8	39,8	44,7	1,6
Totale	2,7	11,5	37,5	44,4	3,9

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A10

**GIUDIZIO DELLE IMPRESE SUGLI EFFETTI DELL'AUMENTO
DEL VALORE MEDIO DEI BANDI DI GARA SULLA PARTECIPAZIONE**
(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Molto negativa	Negativa	Neutrale	Positiva	Molto positiva
1-9 addetti	0,0	18,7	37,5	43,8	0,0
10-49 addetti	5,1	17,6	22,2	48,3	6,8
50-249 addetti	3,0	9,1	34,3	50,5	3,0
250 addetti e oltre	0,0	4,4	30,4	56,5	8,7
Nord	3,1	16,8	27,5	47,3	5,3
Centro	5,5	12,5	23,6	54,2	4,2
Sud e isole	3,6	11,7	29,7	48,7	6,3
Totale	3,8	14,0	27,4	49,4	5,4

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A11

**GIUDIZIO DELLE IMPRESE SULL'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI
SULLE OFFERTE PRESENTATE NELLE GARE
A CUI NON HANNO PARTECIPATO**

(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Nulla	Scarsa	Mediocre	Adeguate	Elevata
1-9 addetti	9,1	22,7	18,2	40,9	9,1
10-49 addetti	9,5	30,7	25,1	25,1	9,6
50-249 addetti	11,9	32,7	26,7	26,7	2,0
250 addetti e oltre	8,3	41,7	29,2	16,7	4,1
Nord	8,6	37,8	26,8	19,7	7,1
Centro	5,3	31,6	22,4	35,4	5,3
Sud e isole	14,6	25,2	26,0	26,9	7,3
Totale	10,1	31,6	25,4	26,1	6,8

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A12

**GIUDIZIO DELLE IMPRESE SUL TRATTAMENTO PREFERIBILE
DELLE OFFERTE ANOMALE**

(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Esclusione automatica	Accettazione o esclusione dopo valutazione	Accettazione dietro rilascio garanzie	Altro
1-9 addetti	86,4	13,6	0,0	0,0
10-49 addetti	57,9	29,5	12,1	0,5
50-249 addetti	39,5	44,0	16,5	0,0
250 addetti e oltre	20,8	66,7	12,5	0,0
Nord	42,0	42,0	16,0	0,0
Centro	60,3	33,3	6,4	0,0
Sud e isole	55,8	30,2	13,2	0,8
Totale	51,3	35,7	12,7	0,3

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A13

**PRINCIPALI FATTORI DETERMINANTI DEI RITARDI
E DEGLI AGGRAVI DI COSTO (1)**

(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Carenze progettuali	Indisponibilità aree e verifiche ambientali	Autorizzazioni carenti e conflitti tra enti pubblici	Difficoltà organizzative e finanziari e imprese	Ritardi nei pagamenti da parte degli enti pubblici	Insorgenza contenzioso	Altro
1-9 addetti	42,1	23,5	27,8	36,8	66,7	33,3	0,0
10-49 addetti	54,8	24,9	37,4	18,3	56,8	34,3	55,6
50-249 addetti	57,7	15,5	36,4	10,7	47,5	33,3	40,0
250 addetti e oltre	72,0	40,0	40,0	16,7	45,8	68,0	0,0
Nord	55,6	23,8	38,9	12,1	44,1	39,4	33,3
Centro	50,6	22,4	35,5	20,2	58,0	34,3	33,3
Sud e isole	60,7	22,7	35,0	20,3	61,0	35,1	62,5
Totale	56,3	23,1	36,7	17,1	53,7	36,6	50,0

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

(1) Percentuale di imprese che ha assegnato i punteggi più elevati (4 e 5 nella scala per rilevanza crescente da 1 a 5).

Tav. A14

FREQUENZA DELL'UTILIZZO DEI PREZZARI PER VARIANTI

(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Mai	Qualche volta	Sempre
1-9 addetti	10,5	26,3	63,2
10-49 addetti	6,2	53,9	39,9
50-249 addetti	11,0	49,0	40,0
250 addetti e oltre	9,1	68,2	22,7
Nord	7,9	58,7	33,3
Centro	5,3	50,0	44,7
Sud e isole	10,3	45,3	44,4
Totale	8,1	51,7	40,1

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A15

FREQUENZA DELL'IMPUGNAZIONE DEL BANDO DI GARA*(valori percentuali)*

Classe dimensionale e area geografica	Mai	Fino a ¼ dei casi	Da ½ a ¾ dei casi	Oltre ¾ dei casi
1-9 addetti	86,4	13,6	0,0	0,0
10-49 addetti	82,3	17,2	0,0	0,5
50-249 addetti	72,5	26,5	1,0	0,0
250 addetti e oltre	70,8	29,2	0,0	0,0
Nord	81,2	18,1	0,7	0,0
Centro	89,9	10,1	0,0	0,0
Sud e isole	69,1	30,1	0,0	0,8
Totale	78,8	20,6	0,3	0,3

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A16

**FREQUENZA DELLA PRESENTAZIONE DEI RICORSI
CONTRO L'ESITO DELLA GARA***(valori percentuali)*

Classe dimensionale e area geografica	Mai	Fino a ¼ dei casi	Da ½ a ¾ dei casi	Oltre ¾ dei casi
1-9 addetti	77,3	22,7	0,0	0,0
10-49 addetti	61,4	37,6	0,5	0,5
50-249 addetti	45,7	53,3	1,0	0,0
250 addetti e oltre	28,0	72,0	0,0	0,0
Nord	57,5	42,5	0,0	0,0
Centro	74,1	25,9	0,0	0,0
Sud e isole	39,7	57,9	1,6	0,8
Totale	55,1	44,0	0,6	0,3

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

Tav. A17

**FREQUENZA DEL COINVOLGIMENTO IN CONTENZIOSO
DA PARTE DI ALTRE IMPRESE**

(valori percentuali)

Classe dimensionale e area geografica	Mai	Fino a ¼ dei casi	Da ½ a ¾ dei casi	Oltre ¾ dei casi	Mai
1-9 addetti	63,6	36,4	0,0	0,0	0,0
10-49 addetti	68,6	29,3	0,5	1,1	0,5
50-249 addetti	48,0	49,0	3,0	0,0	0,0
250 addetti e oltre	33,3	54,2	4,2	0,0	8,3
Nord	59,1	39,4	0,7	0,0	0,7
Centro	75,9	21,5	0,0	1,3	1,3
Sud e isole	49,2	45,9	3,3	0,8	0,8
Totale	59,5	37,5	1,5	0,6	0,9

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

SUGGERIMENTI DELLE IMPRESE PER LA RIDUZIONE DEL CONTENZIOSO*(valori percentuali)*

Classe dimensionale e area geografica	Riduzione costi e tempi	Restrizione possibilità di ricorsi	Semplificazione normativa	Maggiore dettaglio e chiarezza del bando	Applicazione penali per inadempimenti al contratto	Maggiore certezza nei tempi e modi di pagamento	Altro
Prima proposta							
1-9 addetti	52,6	5,3	31,6	10,5	0,0	0,0	0,0
10-49 addetti	43,9	6,7	23,9	17,2	4,4	3,3	0,6
50-249 addetti	50,0	3,9	29,4	11,8	0,0	3,9	1,0
250 addetti e oltre	40,0	8,0	28,0	24,0	0,0	0,0	0,0
Nord	50,0	5,4	27,7	12,3	2,5	3,1	0,0
Centro	48,0	6,7	25,3	14,7	4,0	1,3	0,0
Sud e isole	40,5	5,8	25,6	19,8	2,5	4,1	1,7
Totale	46,0	5,8	26,4	15,6	2,5	3,1	0,6
Seconda proposta							
1-9 addetti	5,9	11,8	35,3	35,3	0,0	11,7	0,0
10-49 addetti	3,2	3,2	32,0	41,0	6,4	12,9	1,3
50-249 addetti	4,3	6,4	41,9	31,2	8,6	7,5	0,0
250 addetti e oltre	0,0	4,8	42,9	28,6	9,5	14,3	0,0
Nord	1,8	5,3	40,3	36,0	5,3	9,6	1,7
Centro	3,0	0,0	33,3	43,9	4,6	15,2	0,0
Sud e isole	5,6	7,5	33,6	32,7	10,3	10,3	0,0
Totale	3,5	4,9	36,2	36,6	7,0	11,1	0,7
Terza proposta							
1-9 addetti	20,0	0,0	6,7	26,7	13,3	33,3	0,0
10-49 addetti	4,1	0,0	11,4	19,5	13,0	47,9	4,1
50-249 addetti	5,4	1,4	8,1	20,3	8,1	55,4	1,3
250 addetti e oltre	0,0	0,0	0,0	40,0	20,0	40,0	0,0
Nord	4,8	1,2	6,0	25,3	15,7	43,4	3,6
Centro	7,3	0,0	9,1	16,4	3,6	63,6	0,0
Sud e isole	4,5	0,0	12,4	21,3	13,5	44,9	3,4
Totale	5,3	0,4	9,3	21,6	11,9	48,9	2,6

Fonte: Banca d'Italia, *Indagine sulle imprese di costruzioni e opere pubbliche*, 2005.

