



*Assessorato Attività produttive. Piano energetico e sviluppo sostenibile
Economia verde. Autorizzazione unica integrata*

*Direzione Generale Programmazione Territoriale e Negoziata, Intese
Relazioni europee e relazioni internazionali*

**Servizio Lavori Pubblici ed Osservatorio dei contratti e degli investimenti
pubblici
Edilizia e sicurezza dei cantieri edili**

**LA COSTRUZIONE E L'UTILIZZO DI INDICI ED
INDICATORI NELL'AMBITO DEGLI APPALTI DI
OPERE PUBBLICHE: UN'IPOTESI DI LAVORO**

Bozza 6 giugno 2011

Premessa

La attuale normativa in materia di appalti pubblici prevede in numerose disposizioni la raccolta di dati e di informazioni aventi ad oggetto le gare pubbliche. Si pensi, ad esempio, ai dati che le amministrazioni inviano alle sezioni regionali dell'Osservatorio in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in applicazione dell'art. 7, comma 8 del d.lgs. 163/06 ss.mm.ii.

La Regione Emilia Romagna, in aggiunta, con lo scopo di promuovere la legalità, la trasparenza e la razionalizzazione nel settore edile e delle costruzioni (cfr. l. r. Emilia Romagna n. 11 del 26 novembre 2010), svolge le funzioni di osservatorio dei contratti di lavori, servizi e forniture, acquisendo ulteriori dati ed informazioni utili a monitorare l'attività degli operatori pubblici e privati del settore durante tutto il ciclo dell'appalto pubblico.

Anche se la raccolta delle informazioni rimane una attività fondamentale, si ritiene che una tale mole di dati, per poter svolgere appieno la sua funzione, necessiti di essere organizzata e rielaborata in modo ragionato. Solo così, infatti, è possibile ricavare utili indicazioni dallo stato di fatto ed orientare le azioni da intraprendere per promuovere appieno la legalità, migliorare la concorrenzialità degli operatori economici privati, qualificare l'azione delle stazioni appaltanti e allontanare dal mercato le imprese che competono slealmente.

Il presente lavoro costituisce una proposta operativa avente per oggetto spunti di riflessione circa le modalità concrete con le quali riorganizzare i dati attualmente disponibili, eventualmente integrandoli con altri, ottenendo un insieme di informazioni ed indicatori che consentano a tutti i soggetti interessati di conoscere meglio la situazione attuale e di orientare le scelte future.

Dal punto di vista della struttura, il lavoro si compone di tre parti: la prima parte, di natura teorico introduttiva, ha lo scopo di definire i concetti di indice e di indicatore, illustrando come vengono costruiti e quali sono le loro principali applicazioni nelle diverse discipline; la seconda parte sintetizza molto brevemente quale possa essere l'utilità della costruzione di un sistema di indicatori in un settore come quello delle gare pubbliche e quali dovrebbero essere i criteri orientativi di massima da seguire; la terza parte, infine, contiene la proposta di alcuni dati ed indicatori che si ritiene siano significativi, unitamente ad una analisi schematica dei soggetti coinvolti che potrebbero avere utilità dagli indicatori suggeriti.

PARTE I: DATI, INDICI E INDICATORI

1. La necessità di sintetizzare

Negli ultimi decenni, per rispondere a sempre più forti esigenze di disporre di informazioni sistematiche su realtà complesse, si è registrato un notevole incremento degli sforzi per creare indicatori di sintesi e complessi, sviluppati in molte aree del sapere e della conoscenza, in grado di integrare una grande quantità di informazioni rendendole facilmente comprensibili ad un numero ampio di soggetti.

A tale scopo, dati ed informazioni sono spesso stati organizzati in indici e in indicatori. Sovente i termini “indice” e “indicatore” sono utilizzati in modo intercambiabile. In realtà i due termini hanno un significato parzialmente diverso: il primo deriva dal termine latino “*index*”, che significa “qualsiasi cosa che è utile ad indicare”; il secondo deriva da una parola del tardo latino “*indicator*” che significa “colui/ciò che indica”.

In statistica, “**indice**” rappresenta – a partire dal XVIII secolo – un termine molto generico utilizzato con molteplici significati, tra i quali, per l’argomento di interesse, quello di **dato elaborato**, costruito generalmente rapportando un dato ad un altro che ne costituisce una base di riferimento.

“**Indicatore**” rappresenta un termine più recente applicato per poter indicare dimensioni indirette di fenomeni complessi (economici, sociali, ecc.) che non possono essere misurati direttamente, ma attraverso elementi che abbiano una elevata affinità con il concetto che si vuole misurare. È uno strumento di valutazione complessa di un fenomeno, al quale si attribuisce uno stretto legame con un altro fenomeno (referente concettuale).

Un indicatore rappresenta una statistica che riflette un importante aspetto del fenomeno di interesse, ma non tutte le statistiche riguardanti tale fenomeno possono essere considerati indicatori. Un indice statistico diviene un indicatore quando la sua definizione e la sua misurazione è collegata ad un obiettivo definito.

Secondo la dottrina più accreditata, è possibile identificare le condizioni che consentono di considerare un indice statistico un indicatore; in tale ottica un indicatore:

- dovrebbe essere non sostituibile con un altro indice per “indicare” lo stesso fenomeno sociale (*esclusività*);

- dovrebbe essere in grado di esprimere l'interno fenomeno osservato e di registrare tutte le variazioni del fenomeno stesso (*sensibilità*);
- dovrebbe essere interpretabile in modo non ambiguo rispetto alla direzione delle variazioni (*univocità*);
- dovrebbe consentire di imputare le variazioni registrate lungo il tempo a cambiamenti nella realtà e non alla qualità della misurazione (*fedeltà*);
- dovrebbe essere la sintesi di aggregazioni di osservazioni parziali (*sintesi*);
- dovrebbe essere correlato agli obiettivi dello studio (*finalizzazione*);
- dovrebbe descrivere tutte le dimensioni considerate (*esaustività*);
- dovrebbe essere significativo relativamente alle unità territoriali considerate; in altre parole dovrebbe consentire confronti tra aree geografiche (*significatività*).

In sostanza, un indicatore ha tre essenziali funzioni:

- 1) funzione di comunicazione, ossia rendere esprimibile un concetto altrimenti difficile da rendere;
- 2) funzione di semplificazione,
- 3) funzione di quantificazione.

La semplificazione, che porta inevitabilmente ad una perdita di informazione, non deve prodursi a discapito del livello di qualità dell'informazione stessa.

Dal punto di vista operativo, per la costruzione di un indicatore è necessario definire:

- un **modello concettuale** (detto *conceptual framework*) che consente di definire il fenomeno da studiare e dei costrutti ad esso connessi (per esempio: benessere sociale);
- i **concetti astratti** (detti *costrutti, aree di indagine, domain*) che caratterizzano il fenomeno da studiare (per esempio: status sociale);
- le **variabili** che definiscono i costrutti (per esempio: istruzione, condizione professionale); sono dette anche **latenti** in quanto non direttamente osservabili;
- gli elementi osservabili e misurabili (detti **indicatori**) per ciascun concetto definito (per esempio: anni di scolarità, titolo di studio, ecc.).

Un buon indicatore, ossia un indicatore che descrive in modo esaustivo il fenomeno che si intende esaminare, deve possedere alcune caratteristiche, tra le quali le principali sono la chiarezza, la appropriatezza, la esaustività, la significatività, la accuratezza, la rilevanza, la affidabilità, la ripetibilità, il rigore ecc.

2. Le classificazioni degli indicatori

Gli indicatori possono essere classificati secondo diversi criteri. Di seguito si riportano alcune suddivisioni tra le principali.

Sulla base delle finalità perseguite, gli indicatori si suddividono in:

- **Descrittivi**; si tratta di indicatori ricognitivi, finalizzati alla conoscenza delle relazioni all'interno dei sistemi, costruiti per rendere esplicito lo stato dei fenomeni sociali. Tali indicatori sono detti anche **informativi**.
- **Esplicativi**; sono indicatori che consentono di interpretare la realtà che illustrano. Vengono messi in relazione ad uno schema concettuale di riferimento che consente di stabilire concatenazioni fra questi e il fenomeno oggetto di studio.
- **Predittivi**; delineano plausibili tendenze evolutive del fenomeno in termini di tendenza all'incremento o al decremento. Sono spesso espressi sotto forma di differenze relative. Richiedono osservazioni continuate nel tempo secondo un certo modello. Si tratta di indicatori difficili da costruire soprattutto in ambito sociale a causa della carenza di modelli predittivi.
- **Normativi**; sono orientati ai problemi da risolvere ed utilizzati come guida e supporto per interventi programmati; sono indicativi di un obiettivo ritenuto auspicabile. La funzione normativa necessita della definizione di particolari standard con specifici riferimenti (temporali, territoriali, ecc.) al fine di indirizzare possibili interventi e rispetto ai quali gli indicatori devono essere comparati e verso i quali devono tendere (per esempio: disagio giovanile).

La classificazione sulla base della modalità della osservazione si conoscono:

- **indicatori di stato**, che misurano una realtà in un determinato momento;
- **indicatori di tendenza**, che misurano una realtà nel tempo.

Per quanto riguarda la modalità con la quale sono costruiti gli indicatori possono essere:

- **semplici** o **elementari**: indicatori riferiti a dimensioni immediatamente quantificabili in cui si è scomposto il singolo fenomeno sociale complesso;
- **sintetici**: indicatori ottenuti da aggregazioni di indicatori semplici e tra loro omogenei con l'obiettivo di ricomporre la misura di un unico fenomeno;
- **compositi**: indicatori per la cui costruzione ci si avvale di approcci statistici sofisticati per aggregare misure (espresse come indicatori semplici e/o sintetici) di più fenomeni al fine di valutare una situazione complessa. In sostanza un indicatore composito misura concetti multidimensionali (competitività, qualità

ambientale, qualità della vita ecc.) che non possono essere catturati da indicatori singoli (semplici o sintetici).

Dal punto di vista della c.d. capacità di stratificazione, vi sono poi particolari tipi di indicatori, utilizzati per identificare aree, gruppi, strati sociali caratterizzati da condizioni verso i quali l'azione politica dovrebbe essere rivolta (ad es.: indicatori relativi ai gruppi con alto tasso di analfabetismo). Essi possono essere:

- **territoriali:** gli indicatori sono definiti e misurati in modo da consentire una segmentazione territoriale significativa (nazionale, regionale, sub-regionale, comunitario, ecc.); la successiva analisi permette di confrontare e valutare le differenze tra i diversi segmenti individuati e le diverse aree geografiche;
- **temporali:** gli indicatori sono definiti e misurati in modo da consentire confronti lungo il tempo relativamente ad una unità o a più unità;
- **individuali:** gli indicatori sono definiti e misurati in modo da consentire una segmentazione della popolazioni in gruppi di interesse. La successiva analisi permette confronti tra i diversi segmenti individuati.

Tali indicatori possono anche riflettere disparità tra condizioni reali e gli obiettivi posti al fine di promuovere misure o azioni correttive con cui i livelli specificati di risultato devono essere raggiunti nel futuro.

3. La costruzione e l'utilizzo delle informazioni

Naturalmente, la scelta della metodologia utilizzata dipende dagli obiettivi di studio e di analisi che intende raggiungere. A seconda del risultato atteso, pertanto, è possibile utilizzare, alternativamente

- **insiemi di indicatori elementari/individuali:** gli indicatori elementari vengono individuati e raggruppati ma rimangono indicatori separati; tale approccio ha il significato di accumulare le esistenti informazioni quantitative;
- **indicatori tematici (*thematic indicators*):** gli indicatori elementari sono raggruppati rispetto ad una specifica area o tema di interesse; tale approccio richiede l'identificazione di un gruppo essenziale di indicatori tra loro legati in qualche modo. Essi sono presentati individualmente piuttosto che in forma di indicatori sintetici o compositi;
- **indicatori aggregati:** costruiti sulla base di indicatori tematici e condensati nella forma di indicatori sintetici e/o compositi al fine di

rappresentare, per ciascuna unità, l'area o il tema di interesse attraverso una singola misura aggregata.

Nel caso in cui il fenomeno da studiare sia complesso, è necessario scomporre il medesimo in più concetti semplici (indicatori elementari) i quali dovranno poi essere aggregati per poter ottenere una visione di insieme della questione. In alcuni casi la sintesi viene effettuata tra pochi indicatori, richiedendo l'applicazione di tecniche statistiche semplici (calcolo di indici e di rapporti). Altre volte la sintesi riguarda realtà più composite e richiede l'applicazione di procedure più complesse: tali procedure richiedono la definizione di tecniche di combinazione e di aggregazione che tengano conto del livello di misurazione, dell'omogeneità/eterogeneità e del numero di indicatori coinvolti nella costruzione dell'indice, della dimensionalità sottostante, dei pesi assegnati a ciascun indicatore, del modo di combinarli ecc.

È comunque necessario considerare che nella pratica è estremamente difficile integrare ed aggregare tra loro gli indicatori in un modo tale che i valori prodotti riflettano le dimensioni e la struttura del fenomeno di interesse. Spesso, può risultare più utile utilizzare indicatori non aggregati ma che diano, con un corretta lettura di insieme, un buon quadro di sintesi.

La natura multidimensionale dei fenomeni osservati, infatti, può spingere a preferire gli indicatori individuali rispetto agli indicatori compositi. Gli indicatori compositi infatti per lo stessa natura non sono in grado di riflettere tutta la complessità di fenomeni complessi, basati su intricate relazioni tra variabili non sempre descrivibili attraverso un modello semplificante.

4. L'utilizzo di indici ed indicatori nelle diverse discipline

L'esigenza di creare e di disporre di indicatori si pone in molte situazioni, quando la rilevazione riguarda individui (come nel caso delle rilevazioni tramite questionario) o quando l'osservazione riguarda unità di altro genere (quali istituzioni, servizi, unità territoriali, ecc.), quando riguarda caratteristiche soggettive (ossia dipendenti da giudizi personali, come il grado di sicurezza percepita) o quando riguarda caratteristiche oggettive (non dipendenti da valutazioni personali, come il tasso di disoccupazione).

Per tale motivo, numerose discipline utilizzano con sempre maggiore frequenza indici ed indicatori.

Tra i principali, si ricordano:

- indicatori utilizzati in **economia**, i quali hanno la funzione di fotografare la situazione economica di un'area, di un Paese o di un gruppo sociale, spesso con lo scopo di definire politiche di sviluppo volte alla risoluzione di problemi; si ricordano, tra gli indicatori più noti, quelli relativi alla attività economica (ad es. la produttività), quelli legati alla analisi dei cicli (misurazioni di crescita o di decrescita), gli indici di borsa, i confronti dei prezzi ecc.;
- gli indicatori utilizzati per studiare il **mercato del lavoro**, i quali sono estremamente numerosi e complessi (ad es. il tasso di occupazione, il tasso di disoccupazione, l'occupazione femminile o giovanile ecc.) e sono spesso utilizzati per definire politiche di intervento per favorire la piena occupazione;
- gli indicatori di **sviluppo**, che descrivono il livello di sviluppo socio economico di una determinata area in un determinato periodo di tempo (ad es., la distribuzione del reddito, la povertà, i livelli di qualità della vita ecc.);
- gli indicatori prettamente **sociali**, che riguardano aspetti molto variegati della vita dei gruppi di individui, come la salute, l'istruzione, la qualità dell'ambiente, il livello di applicazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali ecc.
- vi sono, poi, indicatori c.d. **di performance**, utilizzati soprattutto in ambito aziendale, per misurare la situazione della impresa ed adottare le strategie più opportune volte a migliorare il posizionamento dei prodotti, ad incrementare le vendite, a conquistare mercati nuovi ecc. (es. soddisfazione del cliente, innovazione del prodotto, immagine aziendale, *leadership* tecnologica ecc.);
- i vari **decisori politici** utilizzano con sempre maggiore frequenza dati ed indicatori; si registra, infatti, una sempre più spiccata tendenza alla misurazione quantitativa dei problemi da affrontare e anche una tendenza a individuare strumenti di misurazione quantitativa dell'impatto delle politiche e della regolamentazione adottata sulla vita della comunità di riferimento (si vedano, ad esempio, i vari strumenti di valutazione dell'impatto della regolamentazione).

PARTE II: LA PROPOSTA DI INDICI NEL SETTORE DELLE GARE PUBBLICHE

1. L'utilizzo di indici ed indicatori nelle dottrine socio politiche

Come accennato nella prima parte del presente documento, le discipline e le aree del sapere che utilizzano indicatori per sintetizzare i fenomeni da osservare sono estremamente numerose.

Tra queste, si registra una tendenza sempre maggiore all'utilizzo di indicatori ed indici numerici anche da parte delle dottrine socio politiche. Visti da questa peculiare ottica, gli indicatori ed i dati numerici in genere possono non solo descrivere una realtà, ma anche essere utilizzati come criteri e metodi per arrivare ad una valutazione. E' per questo che, dal punto di vista operativo gli indicatori hanno assunto una grande rilevanza come sostegno alle decisioni di politica.

D'altra parte, un singolo indicatore, pur se collegato ad un particolare bisogno conoscitivo non è di per sé significativo in quanto difficilmente fornisce una informazione utile per descrivere fenomeni complessi. Ciascuno di essi assume un significato solo se inserito all'interno di una struttura più ampia finalizzata alla conoscenza dei fenomeni di interesse.

E' per questo che in genere, in politica, non si definiscono singoli indicatori ma veri e propri **sistemi di indici e indicatori** con obiettivi sia scientifici sia, soprattutto, operativi. I sistemi di indici e di indicatori così concepiti non sono una pura e semplice raccolta di dati e indicatori, ma una insieme ragionato e coordinato di elementi i quali, analizzati nel loro complesso, forniscono le informazioni riguardanti ogni elemento del fenomeno che si intende analizzare. Questo significa che il totale delle informazioni fornite da un sistema di indici e di indicatori, se tale insieme è costruito in modo condiviso e tenendo presenti tutti gli elementi che compongono il fenomeno, è maggiore della somma delle sue parti.

I sistemi di indicatori si rivelano particolarmente utili in tutti quei casi in cui occorre prendere decisioni che, come noto, devono emergere da un mosaico molto composito di indicazioni e valutazioni (politiche e tecniche). Proprio in questa ottica, i sistemi di indici e indicatori possono rappresentare un importante e valido **aiuto e supporto** per

vari soggetti (politici, amministratori, ecc.) nella conoscenza di particolari realtà, nella formulazione di priorità e nella traduzione di queste in azioni concrete.

Naturalmente, i sistemi di dati e indicatori costituiscono essenzialmente strumenti di supporto; per tale motivo, gli stessi non possono definire obiettivi e priorità, in quanto l'informazione prodotta rappresenta solo uno dei fattori che contribuiscono a concepire le decisioni a tale riguardo. Inoltre, l'utilizzo di tali strumenti non può sostituire la valutazione – approfondita e ben disegnata – di programmi.

In alcuni casi, i risultati osservati sulla base degli indici ed indicatori selezionati possono essere interpretati solo sulla base di uno schema di riferimento che definisce e identifica quelli che vengono detti *valori-norma*, che possono essere definiti a priori, sulla base degli obiettivi che si pongono, o sulla base di osservazioni empiriche. Un esempio tipico, riguarda il tasso di disoccupazione, il quale, se contenuto entro una percentuale intorno al 4-5%, è considerato fisiologico e non desta, pertanto, la preoccupazione degli amministratori.

In ogni caso, è possibile sintetizzare le funzioni svolte dai sistemi di indici ed indicatori in politica nel modo seguente:

- funzione di **monitoraggio**; rappresenta la funzione basilare e risponde all'esigenza di identificare i problemi esistenti e specificarli in modo più chiaro, segnalare eventuali nuovi problemi, controllare i principali punti critici di un sistema e misurare velocemente i cambiamenti nel tempo; Il monitoraggio richiede che siano definiti i tempi e la frequenza delle osservazione per poter valutare i cambiamenti;
- funzione di c.d. **reporting**; il sistema risponde al bisogno di descrivere la situazione e la condizione di certa realtà (un paese, una istituzione, ecc.) e le sue dinamiche, analizzare le relazioni esistenti tra le varie componenti per definire le cause di determinati fenomeni; questa funzione viene svolta mediante la interpretazione dei dati ottenuti con il monitoraggio, i quali debbono essere analizzati ed interpretati;
- funzione di **valutazione**; in quest'ottica, l'insieme di dati e indicatori rappresenta un valido supporto al decisore in quanto consente di valutare la realizzazione di determinati programmi strategici e la loro capacità nel soddisfare particolari e specifici obiettivi; la valutazione riguarda lo stato presente e consente di prescrivere azioni future, identificando le priorità delle azioni future e, successivamente, valutandone la adeguatezza rispetto agli obiettivi;

- funzione di **informare la collettività e i diversi gruppi di interesse**; un sistema di indicatori può rappresentare un utile strumento per rendere disponibili in maniera sistematica tutte le informazioni che aiutano a prendere decisioni in un determinato ambito.

Naturalmente, in ambito socio politico, le modalità utilizzate per identificare le informazioni utili e costruire un insieme di dati, indici ed indicatori da utilizzare per definire le strategie è del tutto peculiare. In particolare, si ritiene che un'operazione di questo genere non possa in alcun caso prescindere da un processo di condivisione e di consultazione con tutti i soggetti istituzionali coinvolti nel fenomeno da studiare. Questo è necessario sia per individuare le informazioni di elaborare, sia per definire i c.d. valori norma, sia, infine, per definire in modo collaborativi ed aderente con le necessità del territorio, le strategie e le misure da intraprendere nell'immediato futuro.

2. Il sistema di indici ed indicatori nella materia degli appalti pubblici

I contratti aventi ad oggetto lavori pubblici rappresentano una realtà del tutto peculiare e di grandissima importanza nella vita socio economica della nostra collettività.

Ciò, in primo luogo, dipende dal fatto che i contratti di lavori pubblici rappresentano una quota molto rilevante del PIL complessivo sia a livello locale, sia a livello nazionale. Dal punto di vista economico, dunque, i contratti pubblici rappresentano un fenomeno di grande importanza.

Ma l'impatto che le gare pubbliche rivestono nella vista sociale non si esaurisce certo all'aspetto monetario. Le procedure ad evidenza pubblica, infatti, hanno un impatto di enorme importanza anche su numerosi altri aspetti quali:

- **la correttezza e l'imparzialità dell'agire amministrativo**; come noto, i soggetti pubblici, quando si approvvigionano dal mercato, non possono scegliere liberamente il contraente privato, ma debbono osservare una procedura di selezione volta a garantire che la scelta avvenga in modo imparziale e contemporaneamente efficiente;
- **la concorrenza tra imprese e la qualificazione delle medesime**; le direttive comunitarie, recepite come noto dal d.lgs. 163/06 ss.mm.ii., hanno inserito, tra gli scopi perseguiti mediante le gare pubbliche, anche quello di promuovere la costituzione del mercato unico mediante la tutela della concorrenza tra imprese; tutto il sistema normativo che presiede la gara (e, con l'entrata in vigore della

c.d. direttiva ricorsi, anche il sistema normativo che presiede l'eventuale contenzioso) è improntato a garantire il più possibile che la gara diventi uno spazio competitivo aperto a tutti gli operatori economici interessati; all'esito della gara, il soggetto più competitivo dovrebbe avere la garanzia di aggiudicarsi la commessa e di realizzarlo, acquisendo maggiore esperienza e migliorando ulteriormente il proprio posizionamento nel mercato. Le imprese che competono slealmente (ad es. evadendo tasse o contributi, oppure utilizzando lavoro nero) dovrebbero essere individuate ed escluse dalla procedura venendo altresì, progressivamente, espulse dal mercato ove non scegliessero di regolarizzare la propria posizione;

- **la tutela dei lavoratori;** il mercato dei lavori pubblici possiede notevoli peculiarità, come la produzione quasi esclusivamente in loco, la cui sede diviene il cantiere, sito di lavoro e produzione che ha stretti legami con il territorio sia in termini operativi e di forniture di materiali, sia in termini di reperimento di lavoratori; per tale motivo, una risorsa tanto importante per l'occupazione deve essere analizzata attentamente, per far sì che la stessa diventi un'occasione di tutela e di garanzia per i soggetti impiegati nel cantiere. Naturalmente, la tutela dei lavoratori, in questo ambito, si riflette in aspetti tanto di rispetto delle condizioni di lavoro e di retribuzione, quanto di garanzia della normativa in materia di sicurezza e prevenzione degli infortuni.

Tutti gli elementi sin qui brevemente esaminati riguardano la fase di selezione del contraente, conclusa la quale si passa alla stipulazione del contratto e alla esecuzione dei lavori. Tale fase, quella di cantiere vero e proprio, è quella in cui si manifestano con maggiore importanza le esigenze di verifica della corretta spendita del denaro pubblico mediante la applicazione ed il rispetto di norme che mirano a garantire la verifica della fase realizzativa ed il controllo dell'operato dell'appaltatore.

Dal contesto sin qui delineato, seppure per sommi capi, emerge con chiarezza la complessità del mondo degli appalti di lavori pubblici e la necessità di monitorare costantemente la corretta applicazione della variegata e sempre nuova normativa vigente. A questa esigenza, come si accennava, hanno in parte risposto le norme nazionali che impongono la raccolta di dati e di informazioni che hanno ad oggetto sia la gara, sia la fase di esecuzione.

Tutta questa mole di informazioni deve, a parere di chi scrive, essere organizzata in modo più consapevole e ragionato per giungere a dare un apporto realmente significativo agli operatori del settore.

A questo proposito, si ritiene che una sistema di indicatori e di indici numerici, volti ad organizzare e valutare le informazioni a disposizione, possa diventare uno strumento prezioso sia per il decisore politico, sia per ogni altro soggetto coinvolto, per identificare i problemi e per definire strategie di intervento.

L'esigenza è quella di creare in sistema composito e, soprattutto, condiviso tra soggetti istituzionali, parti sociali e gruppi di interesse che intervengono a vario titolo nel ciclo dell'appalto pubblico. Da questo percorso di collaborazione tra diversi soggetti potrà, si ritiene, nascere uno strumento nuovo ed in costante aggiornamento.

**PARTE III: PROPOSTA DI ALCUNI INDICI ED INDICATORI NELLA
MATERIA DEGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI**

Di seguito si riporta un elenco di alcuni spunti che si ritengono di interesse e che mirano alla costruzione di specifici indicatori, suddivisi per materia di interesse.

Si evidenzia che non tutte le proposte della tabella sono veri e propri indicatori. In alcuni casi si tratta soltanto di spunti operativi, di dati sui quali si intende portare l'attenzione di tutti i soggetti coinvolti al fine di costruire l'indicatore vero e proprio, scegliendo l'ambito territoriale da studiare, l'andamento temporale del dato ecc.

AMBITO DI INTERESSE	DATO / INDICATORE PROPOSTO
Tutela della leale concorrenza	Numero medio di imprese partecipanti alle gare per tipologia di lavori e per classi di importo
	Ribasso percentuale medio della impresa aggiudicataria per tipologia di lavori
	Percentuale di imprese extra regionali aggiudicatarie di appalti
	Grado di penetrazione delle imprese regionali in appalti extra regione
	Altro
Tutela delle condizioni di lavoro	Incidenza degli occupati a tempo indeterminato (o con contratti di durata pari o superiore a 12 mesi) sul totale
	Media mensile degli orari denunciati per lavoratore impiegato
	Altro
Tutela della sicurezza	Incidenti registrati
	Incidenza media degli oneri per la sicurezza sul totale
	Gravità media degli infortuni (in ore di assenza)
	Ore di infortunio per ciascun lavoratore
	Altro

Qualificazione della azione amministrativa	Incidenza di ricorsi al TAR
	Numero imprese escluse per causa di esclusione (carenze formali, mancanza di requisiti ecc.
	Percentuale di appalti aggiudicati con il criterio del prezzo più basso
	Periodo medio intercorrente tra la stipulazione del contratto e la consegna dei lavori
	Altro
Tutela della legalità	Percentuale di cantieri pubblici oggetto di ispezioni
	Percentuale di imprese con pendenze di natura fiscale
	Numero di esclusioni per anomalia dell'offerta
	Nominativi delle imprese subcontraenti (e importi complessivi dei subaffidamenti a ciascuna)
	Altro
Regolarità contributiva	Percentuale di DURC irregolari sul totale
	Percentuale di incidenza della manodopera dichiarata in gara per categoria di lavorazione
	Altro
Regolarità nella esecuzione	Incidenza percentuale delle varianti sull'importo iniziale del contratto
	Importo delle penali comminate
	Percentuale di contratti risolti e altre interruzioni anticipate suddivise per motivazione
	Percentuale di appalti conclusi con ritardo
	Importo totale riserve proposte in media
	Altro
Altri ambiti

Di seguito si riportano gli elementi individuati nella tabella che precede, incrociandoli con tutti i soggetti coinvolti. In tal modo si intende indicare quali soggetti, a parere di chi scrive, possono avere interesse a conoscere ciascun dato.

	Stazioni appaltanti	Enti locali	Osservatorio sui contratti pubblici	Organizzazioni sindacali	Organizzazioni datoriali	Casse Edili	Prefetture	A.S.L.	INPS	INAIL, ISPEL e IPSEMA	Direzioni Provinciali del lavoro	Centri per l'impiego
Numero medio di imprese partecipanti alle gare per tipologia di lavori e per classi di importo	X	X	X		X		X					
Ribasso percentuale medio della impresa aggiudicataria per tipologia di lavori	X	X	X	X	X				X	X		
Percentuale di imprese extra regionali aggiudicatarie di appalti	X	X		X	X	X						

	Stazioni appaltanti	Enti locali	Osserva- torio sui contratti pubblici	Organiz- zazioni sindacali	Organiz- zazioni datoriali	Casse Edili	Prefetture	A.S.L.	INPS	INAIL, ISPESL e IPSEMA	Direzioni Provinciali del lavoro	Centri per l'impiego
Grado di penetrazione delle imprese regionali in appalti extra regione	X	X		X	X	X						
Incidenza degli occupati a tempo indeterminato (o con contratti di durata pari o superiore a 12 mesi) sul totale				X	X	X			X	X	X	X
Media mensile degli orari denunciati per lavoratore impiegato	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Incidenti registrati	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Incidenza media degli oneri per la sicurezza sul totale	X	X	X	X	X	X	X	X		X		

	Stazioni appaltanti	Enti locali	Osserva- torio sui contratti pubblici	Organiz- zazioni sindacali	Organiz- zazioni datoriali	Casse Edili	Prefetture	A.S.L.	INPS	INAIL, ISPESL e IPSEMA	Direzioni Provinciali del lavoro	Centri per l'impiego
Gravità media degli infortuni (in ore di assenza)	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ore di infortunio per ciascun lavoratore	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Incidenza di ricorsi al TAR	X	X	X		X							
Numero imprese escluse per causa di esclusione (carenze formali, mancanza di requisiti ecc.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Percentuale di appalti aggiudicati con il criterio del prezzo più basso	X	X	X	X	X	X						
Periodo medio intercorrente tra la stipulazione del contratto e la consegna dei lavori	X	X	X	X	X						X	X

	Stazioni appaltanti	Enti locali	Osserva- torio sui contratti pubblici	Organiz- zazioni sindacali	Organiz- zazioni datoriali	Casse Edili	Prefetture	A.S.L.	INPS	INAIL, ISPESL e IPSEMA	Direzioni Provinciali del lavoro	Centri per l'impiego
Percentuale di cantieri pubblici oggetto di ispezioni	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Percentuale di imprese con pendenze di natura fiscale	X	X		X	X	X	X					
Numero di esclusioni per anomalia dell'offerta	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nominativi delle imprese subcontraenti (e importi complessivi dei subaffidamenti a ciascuna)	X	X		X	X		X					
Percentuale di DURC irregolari sul totale	X	X	X	X	X	X	X		X	X		

	Stazioni appaltanti	Enti locali	Osserva- torio sui contratti pubblici	Organiz- zazioni sindacali	Organiz- zazioni datoriali	Casse Edili	Prefetture	A.S.L.	INPS	INAIL, ISPESL e IPSEMA	Direzioni Provinciali del lavoro	Centri per l'impiego
Percentuale di incidenza della manodopera dichiarata in gara per categoria di lavorazione	X	X		X	X	X			X	X	X	X
Incidenza percentuale delle varianti sull'importo iniziale del contratto	X	X	X		X							
Importo delle penali comminate	X	X	X		X							
Percentuale di contratti risolti e altre interruzioni anticipate suddivise per motivazione	X	X	X	X	X				X	X		
Percentuale di appalti conclusi con ritardo	X	X	X		X							
Importo totale riserve proposte in media	X	X	X		X							

Di seguito si riporta una tabella che sintetizza la natura di dato necessario per costruire gli indici e gli indicatori proposti, unitamente alla individuazione del soggetto che si ritiene sia in possesso del dato stesso.

	Stazioni appaltanti	Enti locali	Osserva- torio sui contratti pubblici	Organiz- zazioni sindacali	Organiz- zazioni datoriali	Casse Edili	Prefetture	A.S.L.	INPS	INAIL, ISPESL e IPSEMA	Direzioni Provinciali del lavoro	Centri per l'impiego
Dati in materia di tutela della concorrenza e gare			X									
Grado di penetrazione delle imprese regionali in appalti extra regione					X							
Dati in materia di condizioni di lavoro										X	X	X
Dati in materia di incidenza media degli oneri per la sicurezza			X									
Dati in materia di infortuni										X		

	Stazioni appaltanti	Enti locali	Osserva- torio sui contratti pubblici	Organiz- zazioni sindacali	Organiz- zazioni datoriali	Casse Edili	Prefetture	A.S.L.	INPS	INAIL, ISPESL e IPSEMA	Direzioni Provinciali del lavoro	Centri per l'impiego
Dati in materia di qualificazione della azione amministrativa	X		X									
Dati in materia di tutela della legalità	X		X				X	X	X	X		
Dati in materia di regolarità contributiva						X			X	X		
Dati in materia di esecuzione			X									

Conclusioni

Come più volte evidenziato nel corso del documento, il presente lavoro non intende dare una panoramica esaustiva degli indicatori che è possibile o auspicabile costruire in materia di contratti pubblici di lavori.

Il presente lavoro vuole, invece, fornire un primo passaggio, meramente propositivo, in un lavoro che si intende più ampio e condiviso tra tutti i soggetti coinvolti nel lungo e complesso ciclo di un appalto pubblico di lavori.

Si tratta, in altre parole, di un vero e proprio *work in progress*, il quale necessita dell'apporto di tutti i soggetti coinvolti sia in fase ideativa, sia nella successiva fase di costruzione degli indicatori e degli indici.

Si ritiene, in sostanza, che la grande mole di dati già a disposizione dei soggetti che a vario titolo intervengono in tale ciclo sia considerevole e costituisca un prezioso capitale di informazioni che, se attentamente valorizzate, possono indirizzare l'opera del decisore politico verso una sempre maggiore garanzia di legalità e regolarità.

Per poter giungere ad un compiuto e significativo sistema di indicatori che abbia ad oggetto tutti i più rilevanti aspetti dei contratti di lavori pubblici sarà, dunque, necessario partire dai dati che già vengono raccolti dai diversi soggetti a ciò deputati.

In alcuni casi, tuttavia, potrà evidenziarsi la necessità di disporre di una informazione che non è ancora a disposizione. Ove ciò succedesse, potrebbe essere necessario istituire una banca dati contenente tutte le informazioni. Tale banca dati potrebbe divenire un utile strumento di condivisione tra tutti i soggetti interessati.

Naturalmente, l'intero ciclo di lavoro che prende il via dal presente documento, sarà caratterizzato da forme di trattamento dei dati pienamente rispettose di tutta la normativa vigente in materia di protezione dei dati personali, nonché delle regole di tutela della leale concorrenza e della necessità di salvaguardia dei legittimi segreti tecnici e commerciali.

La Consulta regionale del settore edile e delle costruzioni istituita per opera della L.R. E-R n. 11/2010, art. 5, potrebbe rappresentare la sede idonea per sviluppare e dare seguito alle ipotesi di lavoro ipotizzate nel presente documento.

Infatti, l'intera L.R. E-R n. 11/2010 rappresenta ad oggi il più recente intervento regionale al fine di dare disciplina alla legalità e semplificazione nel settore edile e delle costruzioni, sia nell'ambito pubblico, sia nell'ambito privato.

In questo alveo, la rete tra amministrazioni rappresenta una delle principali finalità al fine di creare interventi coordinati e sinergici tra i diversi operatori istituzionali del settore, in collegamento con il mondo imprenditoriale e del lavoro.

In conclusione, con il presente documento si auspica di dare l'impulso alla nascita di nuovi strumenti, realmente condivisi e frutto della collaborazione tra i diversi soggetti, i quali possano fornire nuovi spunti di riflessione e di analisi su quali siano gli ambiti maggiormente problematici per quanto riguarda i contratti pubblici.