

- il primo quartile indica che il 25% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 218.970;
- il terzo quartile indica che il 75% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 683.000;

E' importante evidenziare, inoltre, la notevole differenza tra il valore medio e quello mediano. Ciò indica una notevole asimmetria della distribuzione ed evidenzia come la media, influenzata in maniera forte dai lavori di importo notevole ("grandi lavori"), non costituisca un indice idoneo a rappresentare da solo il fenomeno. E', quindi, da preferirsi il dato di sintesi "mediano".

La
distribuzione
dei
lavori pubblici
aggiudicati
nel 2005

*Tabella 3.4 - Distribuzione degli interventi per categoria di opera
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2005*

<i>Categoria di opera</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Strade	3.570	30,31%	5.448.617.187	37,97%	1.526.223
Ferrovie	218	1,85%	2.190.050.329	15,26%	10.046.102
Altre infrastrutture di trasporto	243	2,06%	541.047.269	3,77%	2.226.532
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.459	12,39%	1.205.420.760	8,40%	826.197
Opere di urbanizzazione ed altro	753	6,39%	449.005.746	3,13%	596.289
Infrastrutture del settore energetico	90	0,76%	72.110.436	0,50%	801.227
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	10	0,08%	7.043.165	0,05%	704.317
Infrastrutture per l'agricoltura e la	71	0,60%	68.141.844	0,47%	959.744
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, amministrazione	172	1,46%	185.436.293	1,29%	1.078.118
Edilizia sociale e scolastica	1.651	14,02%	1.034.349.601	7,21%	626.499
Edilizia abitativa	458	3,89%	441.162.101	3,07%	963.236
Beni culturali	612	5,20%	386.869.025	2,70%	632.139
Sport, spettacolo, turismo	721	6,12%	490.732.907	3,42%	680.628
Edilizia sanitaria	446	3,79%	854.658.382	5,96%	1.916.274
Altra edilizia pubblica	1.161	9,86%	897.891.895	6,26%	773.378
Altre infrastrutture pubbliche	74	0,63%	32.813.167	0,23%	443.421
n.c.	71	0,60%	43.483.668	0,30%	612.446
Tutte le categorie	11.780	100,00%	14.348.833.775	100,00%	1.218.067

Per l'anno 2005, inquadrando il fenomeno rispetto alla variabile categoria d'opera (tabella 3.4), si evidenzia che, a livello nazionale, come avvenuto anche negli anni passati, è il settore delle strade il raggruppamento che presenta il più alto numero di interventi (pari a 3.570 unità corrispondenti al 30,31% del totale) ed il più elevato importo dei lavori (pari a € 5.449 milioni corrispondenti al 37,97% dell'ammontare

complessivo). Seguono l'edilizia sociale e scolastica (14,02%), l'ambiente (12,39%) e l'altra edilizia pubblica (9,86%) per quanto concerne il numero degli interventi; le ferrovie (15,26%), l'ambiente (8,40%) e l'edilizia sociale e scolastica (7,21%) per quanto concerne l'importo.

Poco rilevanti, invece, sono le categorie telecomunicazioni e tecnologie informatiche, infrastrutture per l'agricoltura e la pesca, infrastrutture del settore energetico, ed altre infrastrutture pubbliche, le quali si attestano sotto il punto percentuale.

Le categorie di opere nelle quali si realizzano interventi di importo mediamente più elevato (l'importo medio è ottenuto dividendo l'ammontare complessivo dell'importo dei lavori per il numero degli interventi) sono rispettivamente le ferrovie, (circa € 10,0 milioni), le altre infrastrutture di trasporto (€ 2,2 milioni), e l'edilizia sanitaria (€ 1,9 milioni). La categoria "altre infrastrutture pubbliche" è, invece, quella che presenta il più basso importo medio (pari a circa € 596.000).

La classe d'importo tra € 150.000 e € 500.000 (con 7.788 lavori) è quella caratterizzata dal maggior numero di interventi (*tabella 3.5*), pari al 66,11% del totale, ma la classe che impiega la maggior porzione delle risorse è quella estrema, oltre € 15.000.000, (con il 41,76% dell'importo complessivo), nonostante la non rilevanza dal punto di vista della numerosità degli interventi (percentuale pari a 0,76%). Ovviamente, l'importo medio cresce in funzione della dimensione della classe economica degli interventi considerata.

*Tabella 3.5 - Distribuzione degli interventi per classe d'importo
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2005*

<i>Classe d'importo</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
>= 150.000 € < 500.000 €	7.788	66,11%	2.133.760.941	14,87%	273.981
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.094	17,78%	1.477.408.168	10,30%	705.544
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	1.604	13,62%	3.177.678.017	22,15%	1.981.096
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	204	1,73%	1.567.294.132	10,92%	7.682.814
>= 15.000.000 €	90	0,76%	5.992.692.517	41,76%	66.585.472
<i>Tutte le classi d'importo</i>	<i>11.780</i>	<i>100,00%</i>	<i>14.348.833.775</i>	<i>100,00%</i>	<i>1.218.067</i>

L'analisi della distribuzione degli interventi, nell'anno 2005, relativa alle procedure di scelta del contraente per numerosità ed importo (*tabella 3.6*), evidenzia come il pubblico incanto sia la procedura più utilizzata: 7.871 interventi su un totale di 11.780 unità per un importo complessivo di € 6.957.826.427 (48,5% del totale).

*Tabella 3.6 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2005*

Procedura di scelta del contraente	n. interventi	% su n. Interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Pubblico Incanto	7.871	66,8%	6.957.826.427	48,5%	883.983
Licitazione Privata	721	6,1%	5.589.838.557	39,0%	7.752.897
Licitazione Privata Semplificata	495	4,2%	171.166.363	1,2%	345.791
Appalto Concorso	118	1,0%	192.529.358	1,3%	1.631.605
Trattativa Privata	1.568	13,3%	767.595.665	5,3%	489.538
n.c.	1.007	8,5%	669.877.405	4,7%	665.221
Tutte le procedure	11.780	100,0%	14.348.833.775	100,0%	1.218.067

Seguono poi la trattativa privata (con 1.568 interventi ed il 5,3% dell'importo), e la licitazione privata (con 721 interventi ed il 39% dell'importo). Considerando l'importo medio, la graduatoria cambia: si ha, infatti, al primo posto la licitazione privata (con un importo medio pari a € 7.752.897), seguito dall'appalto concorso (con € 1.631.605) e dal pubblico incanto (con € 883.983).

*Tabella 3.7 - Distribuzione degli interventi per Regione
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2005*

Regione	n. interventi	% su n. interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Piemonte	1.062	9,0%	1.649.407.320	11,5%	1.553.114
Valle d'Aosta	138	1,2%	133.671.523	0,9%	968.634
Lombardia	1.223	10,4%	2.181.670.479	15,2%	1.783.868
Trentino	452	3,8%	431.114.938	3,0%	953.794
Veneto	1.111	9,4%	879.842.029	6,1%	791.937
Friuli	508	4,3%	331.949.128	2,3%	653.443
Liguria	223	1,9%	699.136.881	4,9%	3.135.143
Emilia	1.288	10,9%	1.537.905.247	10,7%	1.194.026
Toscana	1.002	8,5%	834.566.773	5,8%	832.901
Umbria	188	1,6%	293.880.296	2,0%	1.563.193
Marche	530	4,5%	628.483.582	4,4%	1.185.818
Lazio	1.424	12,1%	1.087.042.450	7,6%	763.373
Abruzzo	326	2,8%	244.915.455	1,7%	751.274
Molise	112	1,0%	75.853.982	0,5%	677.268
Campania	482	4,1%	1.254.466.363	8,7%	2.602.627
Puglia	359	3,0%	289.237.132	2,0%	805.674
Basilicata	11	0,1%	6.355.945	0,0%	577.813
Calabria	220	1,9%	609.819.839	4,2%	2.771.908
Sicilia	411	3,5%	468.010.171	3,3%	1.138.711
Sardegna	710	6,0%	711.504.242	5,0%	1.002.119
Tutte le regioni	11.780	100,0%	14.348.833.775	100,0%	1.218.067

L'analisi regionale degli interventi aggiudicati nel 2005 (*tabella 3.7*) evidenzia come il Lazio e la Lombardia siano le regioni che presentano

rispettivamente il maggior numero di interventi (1.424) e l'importo dei lavori più alto (€ 2.181.670.479), valori che anche in termini percentuali risultano essere superiori a quelli delle altre regioni. Basilicata e Molise sono le Regioni che mostrano la minore numerosità degli interventi ed importi dei lavori tra i meno elevati, con valori di incidenza inferiori al punto percentuale. La Liguria è la regione che mostra il più elevato importo medio, pari a € 3.135.143, insieme a Calabria (€ 2.771.908) e Campania (€ 2.602.627), mentre Basilicata, Friuli Venezia Giulia e Molise presentano gli importi medi inferiori. La tabella relativa alla distribuzione degli interventi, secondo la tipologia di stazione appaltante (tabella 3.8), consente di valutare l'attività che le varie tipologie di stazioni appaltanti hanno svolto nell'anno 2005. È possibile osservare come i soli comuni abbiano appaltato il 50,4% degli interventi, (ossia 5.938 su un totale di 11.780 lavori), seguono poi le province (con il 13,1% degli interventi) e l'Anas (con il 4,3%). Per le restanti stazioni appaltanti il peso è modesto ed oscilla tra l'1% ed il 8%.

Anche l'importo maggiore si registra per i comuni con un investimento di 3.408.918.973 Euro pari al 23,8% del totale. Seguono l'Anas (19,1%) e le Ferrovie (15,1%). L'analisi dell'importo medio (tabella 3.8) mette in evidenza una graduatoria diversa dalle precedenti. Come si può notare dalla tabella, infatti, sono le Ferrovie ad avere l'importo medio più elevato, (pari a € 10.450.544), seguite dall'Anas (con € 5.382.137) e dai concessionari e imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici nei settori speciali (€ 2.115.141).

*Tabella 3.8 - Distribuzione degli interventi per tipologia di stazione appaltante
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2005*

<i>Tipologia di stazione appaltante</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. Interventi</i>	<i>totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	466	4,0%	560.383.475	3,9%	1.202.540
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico; aziende speciali	599	5,1%	610.565.189	4,3%	1.019.307
Istituti autonomi case popolari	360	3,1%	361.398.132	2,5%	1.003.884
Regioni e comunità montane	484	4,1%	361.801.976	2,5%	747.525
Province	1.549	13,1%	1.058.206.924	7,4%	683.155
Comuni	5.938	50,4%	3.408.918.973	23,8%	574.085
Aziende del servizio sanitario nazionale	441	3,7%	814.398.312	5,7%	1.846.708
Anas	508	4,3%	2.734.125.534	19,1%	5.382.137
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi; soggetti privati	957	8,1%	2.024.190.228	14,1%	2.115.141
Ferrovie	207	1,8%	2.163.262.573	15,1%	10.450.544
Poste s.p.a.	85	0,7%	52.600.384	0,4%	618.828
n.c.	186	1,6%	198.982.075	1,4%	1.069.796
Tutte le tipologie di stazione appaltante	11.780	100,0%	14.348.833.775	100,0%	1.218.067

Per quanto concerne la distribuzione degli interventi per tipologia dei lavori (*tabella 3.9*), si evidenzia che gli interventi su immobili esistenti sono 7.357 ed impiegano il 57 % delle risorse, seguiti dai 3.585 nuovi interventi con il 36,5 % dell'importo totale e dai 436 restauri di beni culturali con il 2,1 % dell'importo totale.

Persiste un considerevole numero di interventi non classificati a causa di mancata od errata implementazione del campo/codice corrispondente.

*Tabella 3.9 - Distribuzione degli interventi per tipologia di intervento
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2005*

<i>Tipologia di intervento</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. Interventi</i>	<i>totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Nuovi interventi	3.585	30,4%	5.240.615.078	36,5%	1.461.817
Interventi su esistente	7.357	62,5%	8.173.768.841	57,0%	1.111.019
Restauro di beni culturali	436	3,7%	294.585.946	2,1%	675.656
n.c.	402	3,4%	639.863.910	4,5%	1.591.701
<i>Tutte le tipologie</i>	<i>11.780</i>	<i>100,0%</i>	<i>14.348.833.775</i>	<i>100,0%</i>	<i>1.218.067</i>

Con le analisi che seguono si è cercato di mettere a fuoco alcune delle dinamiche che regolano importanti fenomeni del settore quali: la frequenza e distribuzione degli incarichi di progettazione all'interno ed all'esterno delle stazioni appaltanti; la quantificazione e distribuzione dei tempi tecnico-amministrativi intercorrenti tra alcune fasi del processo di attuazione dell'opera pubblica; i livelli di rispetto delle norme sulla pubblicità dei bandi di gara; l'analisi dei ribassi offerti in sede di gara.

L'analisi dei fenomeni relativa alla distribuzione degli incarichi di progettazione ed alla quantificazione e distribuzione dei tempi tecnico-amministrativi è stata condotta con riferimento alle fasi amministrative che precedono la gara e che proseguono nel corso della celebrazione della stessa, dall'affidamento dell'incarico di progettazione, fino all'aggiudicazione dell'appalto.

Il numero limitato degli interventi, da imputarsi, per le ragioni più volte ricordate a dati parziali, non consente di trarre considerazioni di valenza generale, ma assume il significato di indicatore di tendenza.

E' ovvio che il dato parziale del 2005 è destinato ad avere, quanto meno in termini assoluti, modifiche notevoli nei prossimi mesi.

Alcuni
«fenomeni»
del processo di
produzione dei
lavori pubblici

I criteri di analisi adottati per la relazione dello scorso anno sono stati, in linea di massima, riproposti ma, per quanto riguarda le analisi sull'affidamento della progettazione si è operata una ulteriore differenziazione (della quale si darà conto nel prosieguo, allorché si analizzerà nel concreto il fenomeno).

A livello generale, comunque, si può affermare che l'analisi del singolo fenomeno è stata condotta limitatamente a quelle schede che registrano la presenza delle informazioni utili all'analisi stessa, per cui, non sempre l'universo investigato corrisponde alla disponibilità di dati utilizzata nelle analisi distributive.

La definizione degli insiemi di riferimento, uno per ogni fenomeno, è il risultato di un processo di validazione dei dati, perfezionato dall'Osservatorio nel corso degli anni, che ha consentito di depurare tali insiemi dai dati "anomali".

In riferimento ai due argomenti «i livelli di rispetto delle norme sulla pubblicità dei bandi di gara» e «l'analisi dei ribassi offerti in sede di gara» assume importanza la definizione della soglia comunitaria di riferimento.

Infatti, dal 1° gennaio 2004 è stata modificata l'equivalenza del controvalore in Euro della soglia comunitaria dei 5 milioni di DSP. Per il biennio 2004 - 2005 il controvalore equivalente è stato fissato in € 5.923.624, rispetto al controvalore vigente nel precedente biennio che era di € 6.242.028. Occorre, nelle analisi che seguono, tenere conto di questa variazione che risulta rilevante in relazione ai due fenomeni oggetto dell'analisi. Infatti, per i lavori il cui importo è superiore alla soglia, la normativa prevede una disciplina diversa sia per quanto riguarda la procedura di verifica e di esclusione delle «offerte anomale», sia per quanto riguarda gli adempimenti formali in materia di «pubblicità» dei bandi.

Incarichi di
progettazione
esterni
ed interni

Per quanto attiene all'analisi della distribuzione degli incarichi di progettazione ed a quella per la quantificazione dei tempi "amministrativi" connessi con l'affidamento, la redazione del progetto e la sua approvazione le condizioni rilevanti, poste per definire gli insiemi, sono state, quest'anno:

- a) per la progettazione esterna, la presenza di dati nel campo della data di affidamento o aggiudicazione della progettazione e/o in quello della data di consegna del progetto esterno (contrariamente a quanto avvenuto nella passata Relazione, quando la condizione posta era di contemporanea presenza nei due campi);
- b) per la progettazione interna, presenza del dato relativo alla sola data di ultimazione del progetto interno;
- c) inclusione degli interventi con la presenza di entrambe le tipologie di progettazione⁴.

Il primo dato che emerge dall'analisi, riportata sinteticamente nella tabella 3.10, è la prevalenza relativa (43,3%) degli interventi con progettazione affidata all'esterno della struttura.

Tabella 3.10 – Distribuzione degli interventi per tipo di affidamento della progettazione - anno 2005

Tipo di affidamento della progettazione	Anno 2005	
	Numero	%
Mista	1661	17,8
Interna	3628	38,9
Esterna	4047	43,3
Totale interventi	9336	100,0

Per quanto riguarda l'analisi delle durate della progettazione, la mancanza di rilevazione circa la data di avvio dell'incarico di progettazione interna, fa sì che si possa considerare esclusivamente la progettazione esterna.

Tempi intercorrenti tra l'incarico di progettazione e la consegna del progetto

*Tabella 3.11 - Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto
Distribuzione degli interventi per classe di durata - anno 2005*

Classi di durata (giorni)	Tempi medi (giorni)	Totale interventi (numero)
> 360	1116,8	3.153
241 - 360	297,3	970
121 - 240	176,3	1.350
0 - 120	57,2	2.107
Tutte le classi	549,9	7.580

Dalla tabella 3.11 si evince che, nel 2005, si ha una netta preponderanza di interventi con un tempo di progettazione superiore

⁴ Al momento dell'aggiudicazione, infatti, può determinarsi la fattispecie dell'avvenuto completamento di più fasi progettuali, affidate quali all'interno e quali all'esterno.

all'anno (il 41% degli interventi con un tempo medio di 1116,8 giorni tra l'affidamento e la consegna) ed una presenza altrettanto significativa di interventi con tempi inferiori ai 4 mesi (2107 interventi con un tempo medio di 57,2 giorni).

Il tempo medio così elevato (1116,8 giorni) nella classe superiore all'anno di tempo, si spiega con la presenza, in questa classe, di incarichi di progettazione dichiarati aggiudicati in anni di molto precedenti l'applicazione della legge n. 109/1994.

Una lettura dei tempi medi di presentazione del progetto, legata alla classe di importo degli interventi, conferma le aspettative circa l'ipotesi che, all'aumentare dell'importo - e, quindi, presumibilmente della complessità dell'intervento - aumentino anche i tempi medi necessari alla definizione del progetto, con una progressione quasi lineare (*tabella 3.12*).

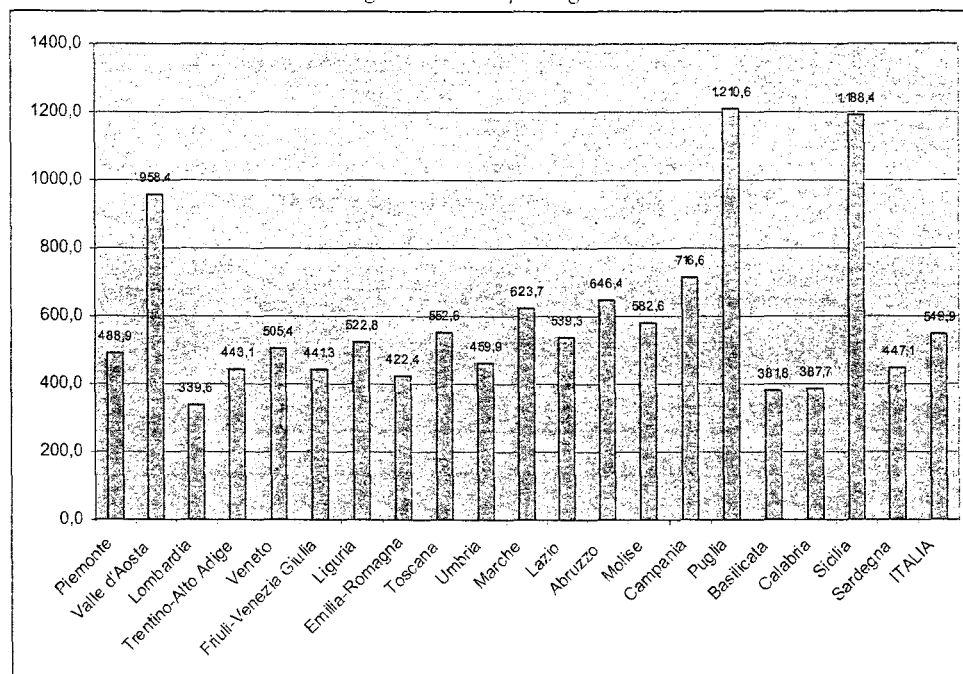
Si passa, infatti dai 484,7 giorni medi per la progettazione di un intervento di costo complessivo fino a € 500.000, per giungere ad un tempo medio di 1067,8 per gli interventi di importo superiore a € 15.000.000.

*Tabella 3.12 – Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto
Distribuzione degli interventi per classi di importo – anno 2005*

Classe di importo	2005	
	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)
>= 150.000 € < 500.000 €	484,7	4.717
>= 500.000 € < 1.000.000 €	556,6	1.479
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	747,9	1.217
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	819,0	120
>= 15.000.000 €	1067,8	47
<i>Tutte le classi</i>	<i>549,9</i>	<i>7.580</i>

Per quanto riguarda, poi, la distribuzione geografica, Puglia, Sicilia e Valle d'Aosta si distinguono notevolmente dalle altre Regioni, dimostrandosi quelle in cui i tempi di espletamento dell'incarico sono più dilatati (*figura 3.1*), tra i 950 ed i 1200 giorni. Quasi tutte le altre si posizionano nella fascia compresa tra i 400 ed i 600 giorni, con eccezione della Lombardia, della Basilicata e della Calabria, che sotto questo aspetto, mostrano il comportamento più virtuoso.

Figura 3.1 – Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto
distribuzione degli interventi per regione – anno 2005



Se consideriamo, poi (tabella 3.13), l'intervallo tra la consegna del progetto e la sua approvazione (esaminando congiuntamente l'insieme della progettazione esterna e quello della progettazione interna), verifichiamo un risultato medio di 82,5 giorni, con un'incidenza maggiore del numero degli interventi che si collocano nella fascia più bassa, quella cioè ricompresa tra 0 e 120 giorni.

Tempi intercorrenti
tra la consegna
e l'approvazione
del progetto

Tabella 3.13 – Tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione
Distribuzione degli interventi per classe di durata - anno 2005

Classe di durata (giorni)	Tempi medi (giorni)	Totale interventi (numero)
> 360	688,4	709
241 - 360	291,3	507
121 - 240	169,3	1.390
0 - 120	29,6	12.394
Tutte le classi	82,5	15.000

Il maggior numero di interventi (pari a 9.848 su un totale esaminabile di 15.000) si presenta con un tempo di approvazione del progetto inferiore alla media (74,5 giorni) e si colloca nella prima classe d'importo, tra €

150.000 e € 500.000. Essi condizionano fortemente verso il basso il tempo medio complessivo (tabella 3.14).

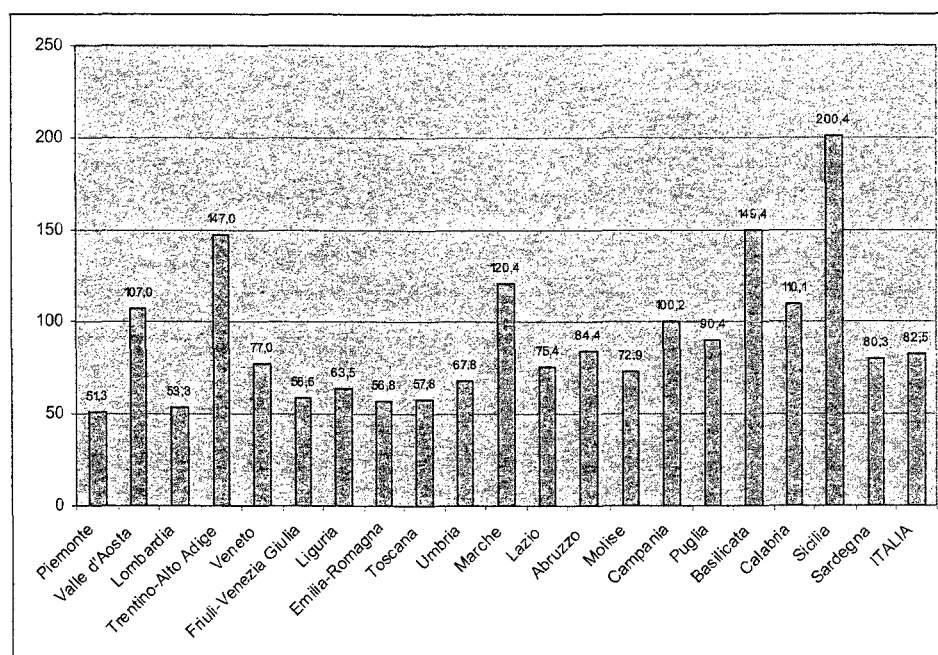
Anche sotto questo aspetto si nota una progressione quasi lineare verso l'alto al crescere dell'importo dei lavori.

Tabella 3.14 – Tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione
Distribuzione degli interventi per classe di importo - anno 2005

Classe di importo	2005	
	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)
>= 150.000 € < 500.000 €	74,5	9.848
>= 500.000 € < 1.000.000 €	88,9	2.682
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	104,5	2.125
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	113,8	255
>= 15.000.000 €	154,7	90
Tutte le classi	82,5	15.000

Nel grafico che segue, figura 3.2, viene analizzato il comportamento delle stazioni appaltanti, relativamente ai tempi di approvazione del progetto, su distribuzione regionale.

Figura 3.2 – Tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione
Distribuzione degli interventi per regione- anno 2005



Al riguardo si nota una presenza di tempi oltre la media in Sicilia, Basilicata e Trentino.

L'intervallo di tempo tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara⁵ è risultato mediamente di 134,1 giorni su 7.320 interventi esaminabili, con una grossa preponderanza di interventi (5.187) che si collocano nella fascia compresa tra 0 e 4 mesi (tabella 3.15).

Tempi
intercorrenti
tra
l'approvazione
del progetto e
la pubblicazione
del bando

Tabella 3.15 – Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando – distribuzione degli interventi per classe di durata – anno 2005

Classe di durata (giorni)	Tempi medi (giorni)	Totale interventi (numero)
> 360	738,0	602
241 - 360	293,4	462
121 - 240	172,0	1.069
0 - 120	42,0	5.187
<i>Tutte le classi</i>	<i>134,1</i>	<i>7.320</i>

Anche nel caso dell'analisi per classe di importo (tabella 3.16), si nota che tutti gli interventi che si collocano nella fascia inferiore a € 500.000 (4.491 su un totale di 7.320 interventi esaminabili) presentano tempi inferiori alla media, e che i tempi aumentano al crescere dell'importo, anche se in maniera meno evidente che nelle analisi precedenti.

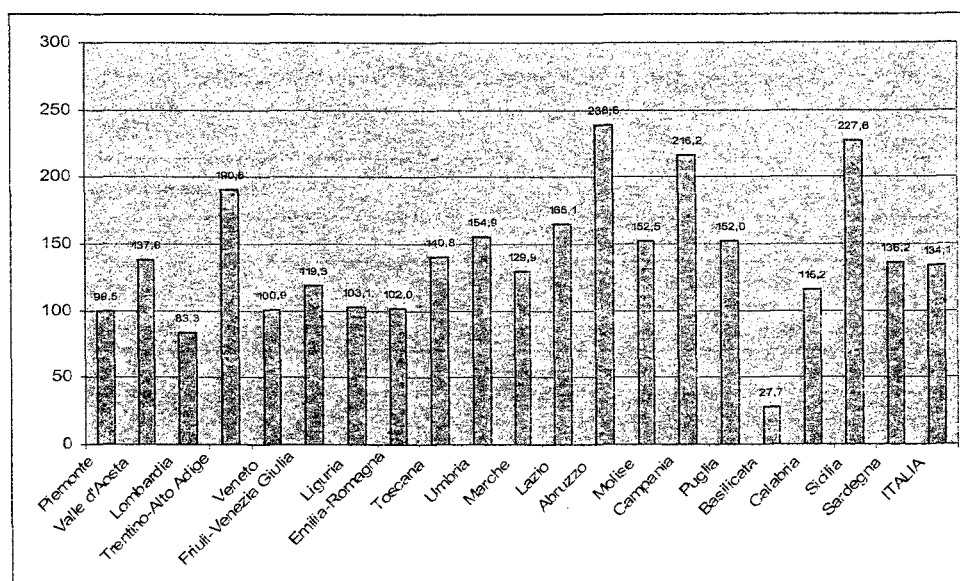
Tabella 3.16 - Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando - Distribuzione degli interventi per classe di importo - anno 2005

Classe di importo	2005	
	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)
>= 150.000 € < 500.000 €	120,7	4.491
>= 500.000 € < 1.000.000 €	142,2	1.439
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	163,7	1.193
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	208,2	145
>= 15.000.000 €	182,4	52
<i>Tutte le classi</i>	<i>134,1</i>	<i>7.320</i>

⁵ In presenza di pubblicità su più strumenti, si è provveduto ad assumere come data di riferimento quella minima.

La distribuzione per regioni (figura 3.3) mostra che Abruzzo, Sicilia, Campania e Trentino mostrano tempi decisamente superiori alla media, mentre la Basilicata si distingue per un comportamento particolarmente virtuoso.

Figura 3.3 – Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando – distribuzione degli interventi per Regioni - anno 2005



Tempi
intercorrenti
tra la
pubblicazione
del bando e la
presentazione
delle offerte

Passando all'esame dell'intervallo temporale tra pubblicazione e presentazione delle offerte, la lettura dei dati (tabella 3.17) evidenzia che la durata media di tale periodo è pari a circa 49 giorni. Anche in questo caso la stragrande maggioranza degli interventi esaminabili (6.946 su 7.364), collocata nella fascia inferiore ai 4 mesi, presenta un tempo inferiore alla media (36,7 giorni). Pochi interventi (82) evidenziano un tempo medio largamente superiore all'anno (509,9 giorni).

Tabella 3.17 – Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte
Distribuzione degli interventi per classe di durata - anno 2005

Classe di durata (giorni)	Tempi medi (giorni)	Totale interventi (numero)
> 360	509,9	82
241 - 360	304,1	68
121 - 240	166,6	268
0 - 120	36,7	6.946
Tutte le classi	49,2	7.364

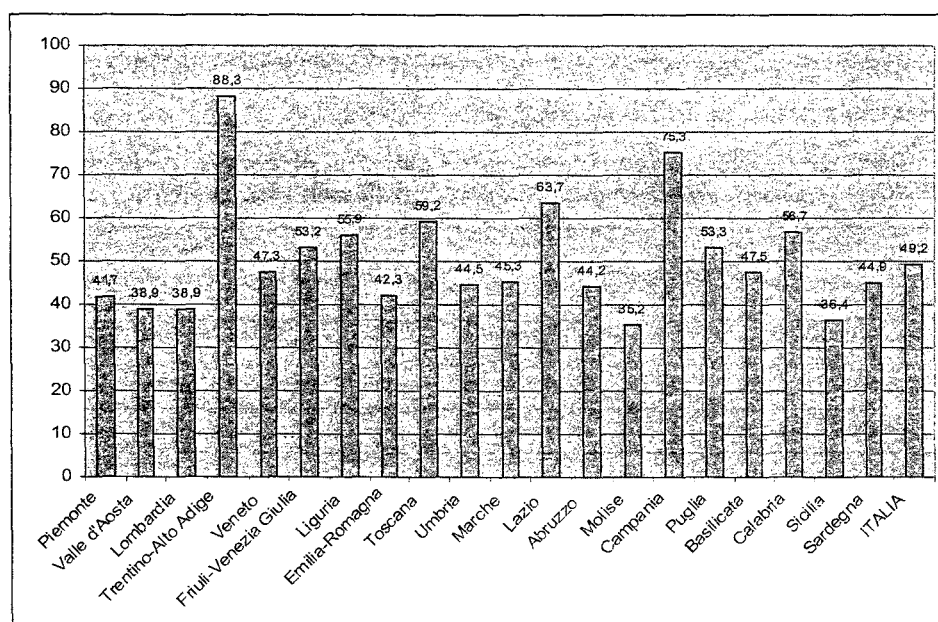
Anche nella distribuzione per fasce di importo (*tabella 3.18*), la grande maggioranza degli interventi (4.459), si colloca, con un tempo inferiore alla media, nella fascia di interventi di importo inferiore a € 500.000. Il tempo, con il crescere degli importi, aumenta in senso proporzionale.

*Tabella 3.18 - Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte
Distribuzione degli interventi per classe d'importo - anno 2005*

Classe di importo	2005	
	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)
>= 150.000 € < 500.000 €	46,0	4.459
>= 500.000 € < 1.000.000 €	47,7	1.444
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	50,7	1.229
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	95,4	156
>= 15.000.000 €	147,2	76
<i>Tutte le classi</i>	<i>49,2</i>	<i>7.364</i>

Nell'esame dei tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte, per Regione, (*figura 3.4*) è ancora il Trentino Alto Adige la Regione in cui si manifestano fenomeni di superamento della media nazionale. Segue la Campania, mentre tutte le altre Regioni si allineano abbastanza uniformemente intorno ai valori medi.

*Figura 3.4 - Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte
Distribuzione degli interventi per Regione - anno 2005*



Tempi
intercorrenti
tra la
presentazione
delle offerte e
l'aggiudicazione
definitiva

Nelle tabelle e grafici che seguono si analizzano i tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva, monitorando, quindi, la capacità delle strutture amministrative delle stazioni appaltanti di espletare le procedure di gara. La *tabella 3.19* evidenzia che, nella quasi totalità maggioranza dei casi (8.875 su 9.332 esaminabili), il tempo utilizzato (20,7 giorni) rientra nella fisiologia dell'iter amministrativo, collocandosi sotto la media (31,8 giorni). Sono sostanzialmente residuali i casi (78) che si collocano sopra l'anno di tempo, denotando uno sviluppo patologico della procedura.

*Tabella 3.19 - Tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva
Distribuzione degli interventi per classe di durata - anno 2005*

<i>Intervallo di riferimento (giorni)</i>	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Totale interventi (numero)</i>
> 360	504,5	78
241 - 360	291,0	80
121 - 240	168,6	299
0 - 120	20,7	8.875
<i>Tutte le classi</i>	31,8	9.332

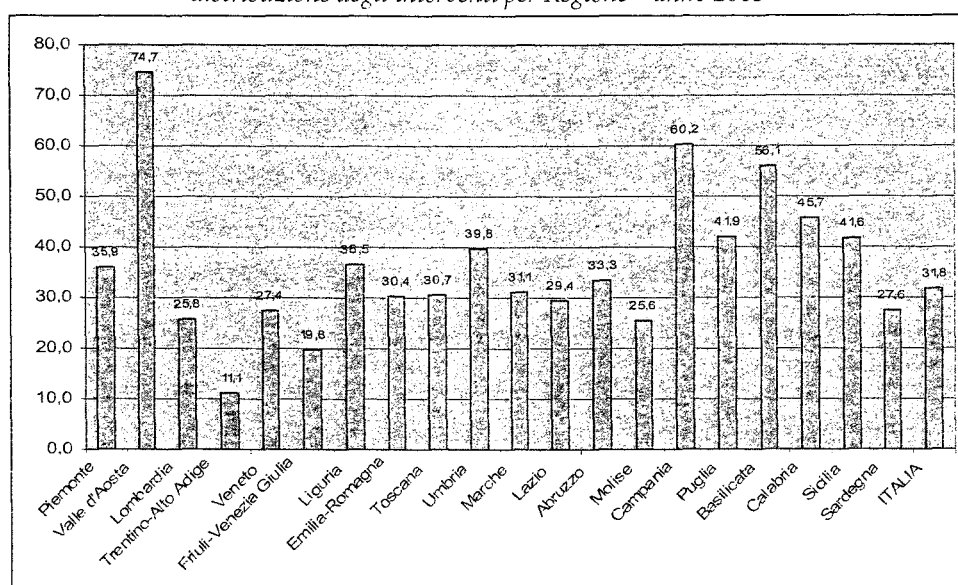
Per quel che riguarda, poi, la distribuzione degli interventi per classe di importo (*tabella 3.20*) si nota una netta predominanza di interventi che, di importo inferiore al milione di Euro, denotano tempi di aggiudicazione inferiori alla media, mentre, contrariamente alle analisi precedenti, non si nota una crescita lineare dei tempi medi all'aumentare dell'importo. Infatti, i tempi medi di aggiudicazione subiscono un consistente aumento per le classi di importo superiori a € 5.000.000.

*Tabella 3.20 - Tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva
Distribuzione degli interventi per classe d'importo - anno 2005*

<i>Classe di importo</i>	<i>2005</i>	
	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Interventi (numero)</i>
>= 150.000 € < 500.000 €	26,4	6.100
>= 500.000 € < 1.000.000 €	28,1	1.665
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	42,1	1.323
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	112,8	166
>= 15.000.000 €	181,1	78
<i>Tutte le classi</i>	31,8	9.332

Per quanto riguarda poi la distribuzione per Regione (figura 3.5), sono solo la Valle d'Aosta, la Campania e la Basilicata che presentano tempi medi di aggiudicazione decisamente superiori alla media. La grande maggioranza delle regioni si allinea, sostanzialmente alla media, il solo Trentino Alto Adige, in questo caso, mostra un comportamento decisamente virtuoso.

Figura 3.5 – Tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva – distribuzione degli interventi per Regione – anno 2005



I dati complessivi riportati nella tabella 3.21 mostrano un tempo medio di 847,5 intercorrente tra la data di incarico per la progettazione esterna⁶ e la data dell'aggiudicazione definitiva.

Riepilogo
dei tempi
amministrativi

Tabella 3.21 - Riepilogo dei tempi medi dall'incarico di progettazione all'aggiudicazione definitiva per durata media di fase- anno 2005

Durate medie di fase	Anno 2005
Dall'incarico di progettazione esterna alla consegna del progetto	549,9
Dalla consegna del progetto alla sua approvazione	82,5
Dalla approvazione del progetto alla pubblicazione del bando di gara	134,1
Dalla pubblicazione del bando di gara alla presentazione delle offerte	49,2
Dalla presentazione delle offerte all'aggiudicazione definitiva	31,8
Durata totale delle fasi amministrative	847,5

Di questi 847,5 giorni una gran parte (549,9) sono dedicati alla fase di progettazione (con le avvertenze, per tali tempi, su espresse) e alla fase decisionale propriamente detta (134,1), quella cioè intercorrente tra

⁶ Si ricorda che per la progettazione interna non si dispone della data di affidamento ma solo della data di approvazione.

l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara. I tempi tecnici amministrativi, al contrario, sembrano poter rientrare, mediamente, nella fisiologia dell'iter amministrativo propriamente definito.

Le forme di pubblicità

I dati afferenti la pubblicità dei bandi di gara, relativamente agli appalti aggiudicati nell'anno 2005, sono stati analizzati al fine di evidenziare il livello di adeguatezza della pubblicità delle gare. Il fenomeno è stato, quindi, esaminato sotto il profilo della verifica del corretto adempimento - in termini quantitativi e qualitativi - agli obblighi di pubblicità che la legge pone a carico delle stazioni appaltanti. A questo scopo, sono state esaminate le forme di pubblicità che le stazioni appaltanti hanno utilizzato per bandire gare con le procedure del «pubblico incanto», della «licitazione privata» e dell'«appalto concorso».

Relativamente agli inadempimenti, si è proceduto - per ciascuna classe di importo - a confrontare i risultati delle analisi condotte sui dati comunicati dalle stazioni appaltanti con il numero «teorico» di forme di pubblicità, distinte per: Albo Pretorio, B.U.R., G.U.R.I., G.U.C.E - meglio descritte nella *tabella 3.22* - che il pieno rispetto della norma avrebbe comportato (articolo 80 del Regolamento generale di attuazione, approvato con D.P.R. n. 554/1999).

Tabella 3.22 - Inadempienti distinti per classi di importo

Classe di	Normativa ex art. 80 D.P.R. n. 554/1999
<i>Importi superiori alla soglia comunitaria</i>	
> = € 5.923.624 ⁷	Comunicazione di pre-informazione all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee
	Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (G.U.C.E.)
	Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.R.I.)
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione
<i>Importi inferiori alla soglia comunitaria</i>	
> = € 1.000.000 < € 5.923.624	Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.R.I.)
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione
> = € 500.000 < € 1.000.000	Pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (B.U.R.) nella quale ha sede la stazione appaltante
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella provincia
< € 500.000	Pubblicazione effettuabile soltanto nell'Albo pretorio

⁷ L'importo di € 5.923.624 è il controvalore in euro, per il biennio 2004-2005, di 5 milioni di DSP, che costituiscono la soglia al di sopra della quale la gara ha un rilievo comunitario.