

comportamenti viziati da illegittimità, realizzando il presupposto indispensabile all'esercizio dell'attività di «vigilanza» da parte dell'Autorità.

L'Autorità è consapevole degli effetti che l'adozione del Regolamento di cui all'articolo 5 del codice, come pure delle eventuali modifiche che si vorranno apportare allo stesso con il secondo "decreto correttivo", possono avere in termini di imposizione di nuove funzionalità al momento non previste (con i relativi di extra-costi) nel *Masterplan* del nuovo "sistema informativo integrato".

Essa ritiene, tuttavia, di dover procedere sulla base della normativa vigente e dei rapporti funzionali ivi previsti fra Stato Regioni ed Enti locali, convinta che la messa in operatività di un nuovo sistema informativo efficiente consenta meglio di qualunque altra cosa il raggiungimento di un accettabile livello di concorrenza sul mercato degli appalti pubblici e dei benefici che ne possono conseguire.

La presente relazione sarà, quindi, l'ultima di quelle in cui l'Autorità si limita a presentare al Parlamento le analisi economiche e statistiche riferite al solo settore degli appalti di lavori pubblici.

La relazione al Parlamento del prossimo anno conterrà, invece, anche le prime elaborazioni dell'Osservatorio sul settore dei servizi e delle forniture, seppure limitatamente ai dati del secondo semestre, le cui rilevazioni hanno preso avvio dal 1° luglio del corrente anno.

Sono necessarie alcune brevi precisazioni in ordine alla procedura per l'acquisizione dei dati, e ciò al fine di evitare equivoci interpretativi, soprattutto per quanto riguarda i dati statistici strutturali e le analisi contenute nel CD allegato alla presente Relazione.

Come è noto, l'attuale processo di rilevazione delle informazioni relative agli appalti di opere pubbliche dell'Osservatorio si basa su più punti di raccolta dislocati sul territorio e riguarda numerosi momenti di attività, i cui tempi di svolgimento, non sempre prevedibili e codificabili, risultano difficilmente allineabili tra loro.

Le stazioni appaltanti trasmettono alle Sezioni Regionali dell'Osservatorio i dati relativi agli appalti che hanno aggiudicato nell'anno e

Le attività di
rilevazione,
validazione ed
analisi dei dati

quelli descrittivi delle fasi esecutive degli altri appalti già avviati negli anni precedenti.

Le sezioni regionali operano una prima ricognizione sulle informazioni ricevute: verificano, operando i necessari incroci, le eventuali inadempienze (mancate o ritardate comunicazioni); analizzano le schede per estrapolare incongruenze evidenti nei dati ed eventuali errori (sia materiali sia imputabili a difficoltà interpretative relative alla norma o alla struttura della scheda informativa).

Dopo un'interlocuzione con le stazioni appaltanti del territorio di propria competenza inviano le informazioni all'Osservatorio centrale.

In vigenza di tale architettura organizzativa e funzionale di raccolta dei dati è quasi inevitabile, quindi, l'insorgere di molti problemi.

Le informazioni trasmesse dalla periferia sono pervenute con modalità differenziate, nei tempi e nei formati (molti sistemi informativi delle Sezioni Regionali hanno, infatti, subito trasformazioni, adeguamenti e aggiornamenti che li hanno resi ancora meno direttamente confrontabili con il sistema informativo dell'Osservatorio centrale).

Per esigenze di omogeneità di trattamento, gli strumenti e le griglie di analisi applicati dall'Osservatorio centrale sui tracciati ricevuti ai fini di realizzare l'integrazione dei dati e le metodologie di «*data quality*» per filtrare errori ed incongruenze, sono stati gli stessi per tutte le banche dati regionali.

Ciò ha comportato, inevitabilmente, l'esclusione dall'universo di elaborazione di tutti quei dati che, pur disponibili, non sono risultati congruenti al vaglio delle diagnostiche utilizzate.

Le tabelle che seguono riportano, la prima (*tabella 2.1*) il numero complessivo per anno e, per gli anni precedenti quello oggetto della presente Relazione, il numero complessivo, ad oggi, degli interventi trasmessi dalle varie sezioni regionali; la seconda (*tabella 2.2*) la quantità in percentuale di informazioni pervenute dalla periferia nel mese di maggio dell'anno corrente, ma afferenti gli anni trascorsi.

Tabella 2.1 - Numero degli interventi comunicati dalle Sezioni regionali per anno e per gli anni precedenti quello oggetto della presente Relazione

Sez. Reg. Osservatorio	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	1.183	1.510	1.515	1.982	1.676	1.420
Valle d'Aosta	272	300	230	238	194	168
Lombardia	2.566	2.976	2.991	2.324	2.154	1.648
Trento	373	466	611	575	562	515
Veneto	1.470	1.534	1.688	1.126	1.505	1.239
Friuli	600	716	796	664	763	629
Liguria	580	636	698	591	586	420
Emilia	1.422	1.580	1.759	1.953	1.561	1.355
Toscana	996	1.312	1.438	1.424	1.165	1.165
Umbria	334	390	436	458	373	302
Marche	559	682	742	613	521	570
Lazio	1.220	1.412	1.498	1.614	1.577	1.374
Abruzzo	337	404	465	621	516	589
Molise	127	121	99	119	106	225
Campania	962	1.206	1.241	1.062	919	657
Puglia	674	818	847	690	574	597
Basilicata	214	253	214	282	138	0
Calabria	426	488	641	698	544	454
Sicilia	901	943	1.154	1.315	1.313	1.198
Sardegna	541	649	719	887	920	789
Bolzano	7	33	19	6	2	2
Centrale	94	191	366	348	310	227
Italia	15.858	18.620	20.167	19.590	17.979	15.543

Tabella 2.2 - Percentuale degli interventi comunicati nel 2007 sul totale degli interventi per anno

Sez. Reg. Osservatorio	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	0,4%	0,4%	0,4%	0,7%	2,1%	26,5%
Valle d'Aosta	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%	2,1%	16,7%
Lombardia	0,1%	0,1%	0,3%	0,6%	1,3%	27,5%
Trento	0,3%	0,9%	0,0%	0,3%	4,1%	11,3%
Veneto	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	10,1%
Friuli	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	1,3%	19,7%
Liguria	1,0%	1,7%	10,5%	67,3%	57,2%	51,9%
Emilia	0,0%	0,3%	0,6%	1,0%	2,7%	4,0%
Toscana	0,3%	0,2%	1,0%	1,8%	5,3%	14,9%
Umbria	0,0%	0,3%	1,1%	1,1%	5,1%	39,1%
Marche	0,0%	0,3%	0,1%	0,8%	2,5%	6,8%
Lazio	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Abruzzo	0,6%	0,7%	5,4%	3,2%	6,6%	45,7%
Molise	0,0%	0,0%	0,0%	3,4%	16,0%	52,0%
Campania	2,2%	1,4%	1,2%	4,0%	7,1%	32,7%
Puglia	0,3%	0,4%	2,8%	3,0%	9,2%	40,0%
Basilicata	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Calabria	0,0%	0,0%	1,1%	0,6%	5,9%	45,8%
Sicilia	0,8%	1,6%	11,8%	21,6%	20,0%	66,3%
Sardegna	0,0%	0,6%	3,5%	4,3%	3,4%	11,9%
Bolzano	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Centrale	1,1%	1,6%	0,8%	0,3%	2,3%	11,9%
Italia	0,3%	0,4%	1,8%	4,6%	6,0%	24,0%

La lettura della *tabella* 2.2 evidenzia, inoltre, la persistenza di un fenomeno determinato dall'invio, anche di informazioni (del tutto nuove) relative ad appalti aggiudicati negli anni precedenti, che non erano state comunicate in precedenza. Questa circostanza - seppure il fenomeno non assuma di norma incidenze eccessivamente elevate - implica, comunque, la difficoltà di indicare significative linee di trend nell'arco temporale che comprenda l'intero periodo (in questo caso 2000-2006).

Si ricava quindi che, per ottenere un andamento affidabile e significativo della curva di tendenza, si dovrebbero limitare le analisi ai soli anni dal 2000 al 2003 e, con qualche cautela, il 2004.

La lettura del descritto fenomeno, per dimensione territoriale comporta fluttuazioni e variazioni, nel tempo, degne di essere analizzate con particolare attenzione: per alcuni anni, e per alcune Regioni, infatti, si evidenziano decrementi nel numero e nel valore complessivo degli interventi che non trovano logiche spiegazioni. E' comunque da evidenziare che la situazione va assumendo caratteri di maggiore stabilizzazione, per cui si ritiene che, in prospettiva, il flusso informativo potrà essere ulteriormente perfezionato e consentire significativi elementi di elaborazione.

La banca dati dell'Osservatorio dispone, ad oggi, di una base informativa sui lavori pubblici appaltati negli ultimi sette anni; pertanto, seppure con le necessarie cautele derivanti dal quadro di riferimento sopra rappresentato, in particolare quello concernente le analisi temporali dei fenomeni, è possibile presentare una fotografia del settore più strutturata ed elaborazioni più approfondite rispetto alle edizioni precedenti.

Le banche dati e
le dimensioni
d'analisi

I principali fenomeni da indagare sono quelli già da tempo determinati dal Consiglio dell'Autorità. Le caratteristiche intrinseche di tali fenomeni sono state in seguito oggetto di specifica analisi compiuta attraverso alcuni parametri caratteristici dell'universo rilevato, definiti «dimensioni di analisi».

Le dimensioni fin qui utilizzate, per analisi statistiche di tipo distributivo, sono state:

- ambito geografico-territoriale, per rappresentare la variazione dei fenomeni sotto il profilo di una distribuzione per ambiti regionali, ovvero per altri livelli di suddivisione o di aggregazione del territorio;

- classi di importo dei lavori, per porre i fenomeni in relazione al crescere o al decrescere della dimensione economica dell'appalto;
- categoria di opere, per determinare l'incidenza del fenomeno in relazione alla destinazione d'uso dell'opera e per quantificare le incidenze delle singole infrastrutture e dei servizi che si vanno realizzando;
- tipologia di stazioni appaltanti, per verificare la variabilità del fenomeno in funzione delle peculiarità del soggetto responsabile degli appalti;
- procedura di scelta del contraente, per analizzare le peculiari ricadute dei differenti meccanismi di aggiudicazione adottati;
- tipologia dei lavori, per esaminare la distribuzione degli interventi e quantificare le quote di recupero dell'esistente e di restauro dei beni culturali;

Per le analisi economiche e di mercato, ai fini di rappresentare la distribuzione dei fenomeni, sono state utilizzate due ulteriori specifiche dimensioni, costituite da:

- forma giuridica delle imprese, per contraddistinguere la struttura organizzativa e la dimensione economica delle imprese partecipanti alle gare;
- categoria di qualificazione e classifica di iscrizione al Casellario, per verificare la distribuzione, per settori di attività e per livelli economici, delle imprese presenti sul mercato.

Le tematiche
oggetto
di analisi

Viene effettuata in primo luogo l'analisi congiunturale dei lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2006 sulla base delle informazioni, relative alle comunicazioni pervenute all'Osservatorio, con particolare riferimento a due principali filoni di analisi: il primo relativo alla quantificazione e distribuzione degli interventi appaltati ed il secondo relativo alla quantificazione e distribuzione di fenomeni caratteristici di specifiche fasi del processo di produzione dei lavori pubblici.

Primo gruppo:

1. le distribuzioni degli interventi appaltati nel 2006 - dati congiunturali - rappresentate attraverso le consuete dimensioni d'analisi;

Secondo gruppo:

1. la frequenza e la distribuzione degli incarichi di progettazione affidati all'interno ed all'esterno delle stazioni appaltanti;

2. la quantificazione e la distribuzione dei tempi tecnico-amministrativi intercorrenti tra alcune fasi del processo di attuazione dell'opera pubblica;
3. i livelli di rispetto delle norme sulla pubblicità dei bandi di gara;
4. l'analisi dei ribassi offerti in sede di gara.

In secondo luogo, viene effettuata l'analisi strutturale della distribuzione consolidata dei lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2004, per i quali si può affermare, con sufficiente certezza, che siano ormai pervenute all'Osservatorio la stragrande maggioranza delle schede inerenti le comunicazioni obbligatorie ex articolo 4, commi 17 e 18, della legge 11 febbraio 1994, n. 109.

Anche per quest'anno sono stati inclusi, in questo universo, gli appalti di importo inferiore alla soglia di € 150.000.

Dopo aver applicato le opportune procedure di codifica e di correzione delle principali informazioni contenute nei rapporti informativi riguardanti i lavori pubblici (di importo pari o superiore a € 150.000) aggiudicati nell'anno 2006, pervenuti all'Osservatorio centrale dalle stazioni appaltanti per il tramite degli Osservatori regionali, ne sono risultati elaborabili, secondo le 6 principali dimensioni di osservazione, 10.130 (per un valore complessivo degli interventi pari a circa € 11,7 miliardi). L'importo medio di ciascuna opera è risultato pari a € 1.153.214, così come si evince dalla *tabella 2.3*, di seguito riportata.

Gli indicatori
statistici
utilizzati
nelle analisi

Tabella 2.3 - Appalti d'importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2006

Numero appalti	10.130
Totale importo in €	11.682.054.363
Importo medio in €	1.153.214
Deviazione standard	16.602.133
Valore minimo in €	150.000
Valore massimo in €	1.541.360.210
Primo quartile in €	220.867
Mediana in €	351.062
Terzo quartile in €	697.520

Come indicatori di sintesi del fenomeno sono stati proposti anche quelli cosiddetti di posizione (mediana, primo quartile e terzo quartile) e di variabilità (deviazione standard). Essi risultano di particolare interesse perché evidenziano alcuni aspetti della variabilità del fenomeno non desumibili dal solo valore medio.

In particolare:

- la deviazione standard, o scarto quadratico medio¹, pari a 16.602.133 indica che la variabilità dell'importo di aggiudicazione degli interventi - intorno al rispettivo valore medio - è molto alta, in quanto pari a circa 15 volte lo stesso importo medio;
- la mediana indica che il 50% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 352.000;
- il primo quartile indica che il 25% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 220.867;
- il terzo quartile indica che il 75% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 697.520;

La
distribuzione
dei lavori
pubblici
aggiudicati
nel 2006

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».

*Tabella 2.4 - Distribuzione degli interventi per categoria di opera
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2006*

<i>Categoria di opera</i>	<i>N. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su tot. importo</i>	<i>Importo medio</i>
Strade	2.939	29,01%	2.761.399.417	23,64%	939.571
Ferrovie	129	1,27%	502.373.688	4,30%	3.894.370
Altre infrastrutture di trasporto	203	2,00%	2.849.694.394	24,39%	14.037.903
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.499	14,80%	1.066.338.803	9,13%	711.367
Opere di urbanizzazione ed altro	703	6,94%	458.396.355	3,92%	652.057
Infrastrutture del settore energetico	80	0,79%	47.101.589	0,40%	588.770
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	17	0,17%	12.684.731	0,11%	746.161
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	70	0,69%	46.591.378	0,40%	665.591
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	155	1,53%	147.632.891	1,26%	952.470
Edilizia sociale e scolastica	1.356	13,39%	1.133.461.134	9,70%	835.886
Edilizia abitativa	324	3,20%	371.191.453	3,18%	1.145.653
Beni culturali	593	5,85%	452.299.188	3,87%	762.731
Sport, spettacolo, turismo	604	5,96%	364.895.631	3,12%	604.132
Edilizia sanitaria	324	3,20%	611.441.167	5,23%	1.887.164
Altra edilizia pubblica	986	9,73%	672.615.825	5,76%	682.166
Altre infrastrutture pubbliche	54	0,53%	24.209.031	0,21%	448.315
n.c.	94	0,93%	159.727.688	1,37%	1.699.231
Tutte le categorie	10.130	100,00%	11.682.054.363	100,00%	1.153.214

Per l'anno 2006, inquadrando il fenomeno rispetto alla variabile categoria d'opera (tabella 2.4), si evidenzia che, a livello nazionale, è il settore delle

¹ Si noti che tale indice di dispersione intorno al valore atteso ha la stessa unità di misura dei valori osservati.

strade il raggruppamento che presenta il più alto numero di interventi (pari a 2.939 unità corrispondenti al 29,0% del totale) mentre il più elevato importo dei lavori (pari a € 2.850 milioni corrispondenti al 24,4% dell' ammontare complessivo) spetta al settore delle altre infrastrutture di trasporto.

Per quanto concerne il numero degli interventi, le strade sono seguite dalle opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche (14,8%), dall'edilizia sociale e scolastica (13,4%), e dall'altra edilizia pubblica (9,7%); mentre per quanto concerne l'importo, le altre infrastrutture di trasporto sono seguite dalle strade (23,6%), dall'edilizia sociale e scolastica (9,7%) e dall'ambiente (9,1%). Poco rilevanti, invece, sono le categorie telecomunicazioni e tecnologie informatiche, le altre infrastrutture pubbliche, le infrastrutture per l'agricoltura e la pesca, le infrastrutture del settore energetico, le quali si attestano sotto il punto percentuale.

Le categorie di opere nelle quali si realizzano gli 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 altre infrastrutture di trasporto (€ 14,0 milioni), le ferrovie (circa € 3,9 milioni), e l'edilizia sanitaria (€ 1,9 milioni). La categoria delle altre infrastrutture pubbliche è, invece, quella che presenta il più basso importo medio (pari a circa € 448.000).

La classe d'importo tra € 150.000 e € 500.000 (con 6.674 lavori) è quella caratterizzata dal maggior numero di interventi (*tabella 2.5*), pari al 65,9% del totale, ma la classe che impiega la maggior porzione delle risorse è quella estrema, oltre € 15.000.000, (con il 39,2% dell'importo complessivo), nonostante la non rilevanza dal punto di vista della numerosità degli interventi (percentuale pari a 0,6%). Ovviamente, l'importo medio cresce in funzione della dimensione della classe economica degli interventi considerata.

*Tabella 2.5 - Distribuzione degli interventi per classe d'importo
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2006*

<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 €	6.674	65,88%	1.847.368.112	15,81%	276.801
>= 500.000 € < 1.000.000 €	1.770	17,47%	1.248.907.804	10,69%	705.598
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	1.485	14,66%	2.920.280.301	25,00%	1.966.519
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	141	1,39%	1.090.683.350	9,34%	7.735.343
>= 15.000.000 €	60	0,59%	4.574.814.796	39,16%	76.246.913
<i>Tutte le classi d'importo</i>	10.130	100,00%	11.682.054.363	100,00%	1.153.214

L'analisi della distribuzione degli interventi, nell'anno 2006, relativa alle procedure di scelta del contraente per numerosità ed importo (*tabella 3.6*), evidenzia come il pubblico incanto sia la procedura più utilizzata: 7.340 interventi su un totale di 10.130 unità per un importo complessivo di € 6.833.182.234 (58,5 % del totale).

*Tabella 2.6 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2006*

<i>Procedura di scelta del contraente</i>	<i>N. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>Importo medio</i>
Pubblico Incanto	7.340	72,46%	6.833.182.234	58,49%	930.951
Licitazione Privata	478	4,72%	3.552.857.004	30,41%	7.432.755
Licitazione Privata Semplificata	377	3,72%	129.659.615	1,11%	343.925
Appalto Concorso	79	0,78%	376.746.265	3,23%	4.768.940
Trattativa Privata	1.152	11,37%	457.196.080	3,91%	396.872
n.c.	704	6,95%	332.413.165	2,85%	472.178
<i>Tutte le procedure</i>	10.130	100,00 %	11.682.054.363	100,00 %	1.153.214

Seguono poi la trattativa privata (con 1.152 interventi ed il 3,9% dell'importo), e la licitazione privata (con 478 interventi ed il 30,41% dell'importo). Considerando l'importo medio, la graduatoria cambia: si ha, infatti, al primo posto la licitazione privata (con un importo medio pari a €7.432.755), seguito dall'appalto concorso (con € 4.768.940) e dal pubblico incanto (con € 930.951).

*Tabella 2.7 - Distribuzione degli interventi per Regione
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2006*

<i>Regione</i>	<i>N. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>Totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>Importo medio</i>
Piemonte	877	8,66%	744.715.790	6,37%	849.163
Valle d'Aosta	160	1,58%	121.423.637	1,04%	758.898
Lombardia	1.796	17,73%	2.051.114.874	17,56%	1.142.046
Trentino	436	4,30%	425.534.116	3,64%	975.996
Veneto	212	2,09%	111.913.827	0,96%	527.895
Friuli	191	1,89%	126.578.087	1,08%	662.712
Liguria	250	2,47%	214.170.585	1,83%	856.682
Emilia	1.150	11,35%	1.406.527.669	12,04%	1.223.068
Toscana	928	9,16%	1.205.173.918	10,32%	1.298.679
Umbria	342	3,38%	258.323.136	2,21%	755.331
Marche	421	4,16%	230.473.356	1,97%	547.443
Lazio	243	2,40%	1.877.727.414	16,07%	7.727.273
Abruzzo	349	3,45%	218.959.977	1,87%	627.392
Molise	100	0,99%	75.087.018	0,64%	750.870
Campania	806	7,96%	958.222.341	8,20%	1.188.861
Puglia	440	4,34%	289.252.665	2,48%	657.392
Basilicata	3	0,03%	1.160.178	0,01%	386.726
Calabria	84	0,83%	69.259.061	0,59%	824.513
Sicilia	836	8,25%	955.063.142	8,18%	1.142.420
Sardegna	506	5,00%	341.373.572	2,92%	674.651
<i>Tutte le regioni</i>	10.130	100,0%	11.682.054.363	100,0%	1.153.214

L'analisi regionale degli interventi aggiudicati nel 2006 (*tabella 2.7*) evidenzia come Lombardia e Emilia Romagna siano le regioni che presentano il maggior numero di interventi (1.796 e 1.150), mentre l'importo dei lavori più

alto viene registrato in Lombardia e nel Lazio con valori rispettivamente pari a € 2.051.114.874 e € 1.877.727.414. Basilicata e Calabria 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. Il Lazio è la regione che mostra il più elevato importo medio, pari a € 7.727.273, insieme a Toscana (€ 1.298.679) e Emilia Romagna (€ 1.223.068), mentre Basilicata, Veneto e Marche presentano gli importi medi inferiori.

La tabella relativa alla distribuzione degli interventi, secondo la tipologia di stazione appaltante (*tabella 2.8*), consente di valutare l'attività che le varie tipologie di stazioni appaltanti hanno svolto nell'anno 2006. È possibile osservare come i soli comuni abbiano appaltato il 51,6% degli interventi, (ossia 5.227 su un totale di 10.130 lavori), seguono poi le province (con il 14,0% degli interventi) ed i concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi; soggetti privati (con il 8,0%). Per le restanti stazioni appaltanti il peso è più modesto ed oscilla tra l'1% ed il 6%.

L'importo maggiore, però, si registra per i concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi e soggetti privati, con un investimento di 3.344.446.830 euro pari al 28,63% del totale. Seguono i Comuni (28,24%) e le Province (8,6%). L'analisi dell'importo medio mette in evidenza una graduatoria diversa dalle precedenti. Come si può notare dalla tabella, infatti, è l'Anas ad avere l'importo medio più elevato, (pari a € 5.422.944), seguite dai concessionari (con € 4.128.947) e dalle Ferrovie (€ 3.519.901).

*Tabella 2.8 - Distribuzione degli interventi per tipologia di stazione appaltante
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2006*

<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	353	3,48%	536.507.915	4,59%	1.519.852
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico; aziende speciali	653	6,45%	987.078.269	8,45%	1.511.605
Istituti autonomi case popolari	256	2,53%	265.715.676	2,27%	1.037.952
Regioni e comunità montane	461	4,55%	489.990.990	4,19%	1.062.887
Province	1.418	14,00%	1.010.266.659	8,65%	712.459
Comuni	5.227	51,60%	3.298.839.873	28,24%	631.115
Aziende del servizio sanitario nazionale	299	2,95%	483.887.715	4,14%	1.618.354
Anas	60	0,59%	325.376.637	2,79%	5.422.944
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi; soggetti privati	810	8,00%	3.344.446.830	28,63%	4.128.947
Ferrovie	138	1,36%	485.746.314	4,16%	3.519.901
Poste s.p.a.	61	0,60%	36.582.520	0,31%	599.713
n.c.	394	3,89%	417.614.965	3,57%	1.059.936
<i>Tutte le tipologie di stazione appaltante</i>	<i>10.130</i>	<i>100,00%</i>	<i>11.682.054.363</i>	<i>100,00%</i>	<i>1.153.214</i>

Per quanto concerne la distribuzione degli interventi per tipologia dei lavori (tabella 2.9), si evidenzia che gli interventi su immobili esistenti sono 6.708 ed impiegano il 47,6 % delle risorse, seguiti dai 2.621 nuovi interventi con il 46,1 % dell'importo totale e dai 466 restauri di beni culturali con il 3,5 % dell'importo totale.

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

*Tabella 2.9 - Distribuzione degli interventi per tipologia di intervento
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2006*

<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	2.621	25,87%	5.388.116.031	46,12%	2.055.748
Interventi su esistente	6.708	66,22%	5.557.170.370	47,57%	828.439
Restauro di beni culturali	466	4,60%	405.804.693	3,47%	870.826
n.c.	335	3,31%	330.963.269	2,83%	987.950
<i>Tutte le tipologie</i>	10.130	100,00%	11.682.054.363	100,00%	1.153.214

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 2006 è destinato ad avere, quanto meno in termini assoluti, modifiche notevoli nei prossimi mesi.

I criteri di analisi adottati per la relazione dello scorso anno sono stati, in linea di massima, riproposti ma, per quanto riguarda le analisi

Alcuni
«fenomeni»
del processo di
produzione dei
lavori pubblici

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 all'universo costituito dall'insieme delle sole schede che registrano la presenza delle informazioni utili all'analisi stessa, per cui, non sempre l'ambito investigato corrisponde alla disponibilità di dati utilizzata nelle altre analisi di tipo distributivo.

La definizione degli insiemi di riferimento, uno per ogni fenomeno, è il risultato di un processo diagnostico 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 del valore della soglia comunitaria d'importo. Infatti, dal 1° gennaio 2006 è stata modificata la soglia comunitaria in € 5.278.000, rispetto a quella vigente nel precedente biennio che era di € 5.923.624. 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.

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;

**Incarichi di
progettazione
esterni
ed interni**

c) inclusione degli interventi con la presenza di entrambe le tipologie di progettazione².

Il primo dato che emerge dall'analisi, riportata sinteticamente nella *tabella 2.10*, è la prevalenza assoluta (58,2%) degli interventi con progettazione affidata all'esterno della struttura.

Tabella 2.10 - Distribuzione degli interventi per tipo di affidamento della progettazione - Anno 2006

Tipo di affidamento della progettazione	Anno 2006	
	Numero	%
Mista	1.011	13,7
Interna	2.077	28,1
Esterna	4.296	58,2
Totale interventi	7.384	100,0

Per quanto riguarda l'analisi della durata 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.

*Tabella 2.11 - Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto
Distribuzione degli interventi per classe di durata - Anno 2006*

Classi di durata (giorni)	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul Totale
oltre i 10 anni	5435	2,3
da 5 a 10 anni	2470	5,2
da 1 a 5 anni	812	35,7
241 - 365	302	12,6
121 - 240	174	17,0
0 - 120	55	27,1
Tutte le classi	626	100,0

Dalla *tabella 2.11* si evince che, nel 2006, si ha una netta preponderanza di interventi con un tempo di progettazione compreso tra 1 e 5 anni (il 35,7% degli interventi con un tempo medio di 812 giorni tra l'affidamento e la consegna) ed una presenza altrettanto significativa di interventi con tempi inferiori ai 4 mesi (27,1% degli interventi con un tempo medio di 55 giorni).

La presenza, residuale ma pur sempre significativa (7,5 % complessivi) di interventi che si collocano nelle fasce superiori ai cinque anni di tempo (con un 2,3 % di interventi per i quali sono occorsi mediamente 5.435 giorni per l'approvazione del progetto), si spiega con la presenza, in queste classi, 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,

² Al momento dell'aggiudicazione, infatti, può determinarsi la fattispecie dell'avvenuto completamento di più fasi progettuali, affidate quali all'interno e quali all'esterno.

Analisi delle
durate delle fasi
amministrative

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

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 2.12).

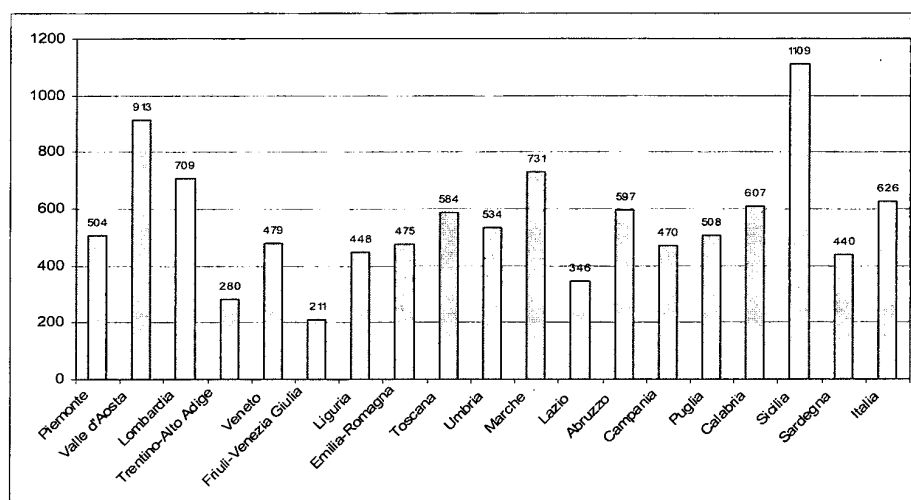
Si passa, infatti dai 556 giorni medi per la progettazione di un intervento di costo complessivo fino a € 500.000, per giungere ad un tempo medio di 1.311 giorni per gli interventi di importo superiore a € 15.000.000.

Tabella 2.12 – Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto Distribuzione percentuale degli interventi per classi di importo – anno 2006

Classe di importo	2006	
	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul Totale
>= 150.000 € < 500.000 €	556	59,6
>= 500.000 € < 1.000.000 €	608	21,2
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	851	17,3
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	816	1,3
>= 15.000.000 €	1311	0,6
Tutte le classi	626	100,0

Per quanto riguarda, poi, la distribuzione geografica, 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 913 ed i 1.109 giorni. Quasi tutte le altre si posizionano nella fascia compresa tra i 400 ed i 600 giorni, con eccezione del Friuli, del Trentino e del Lazio, che sotto questo aspetto, mostrano il comportamento più virtuoso (per Friuli e Trentino vale quanto detto in nota).

Figura 2.1 – Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto Distribuzione degli interventi per regione - Anno 2006³



³ Per Lombardia, Trentino, Friuli, Campania le elaborazioni sono state effettuate su di un numero esiguo di interventi. Mancano del tutto i dati del Molise e della Basilicata

**Tempi
intercorrenti
tra la consegna
e l'approvazione
del progetto**

Se consideriamo, poi (tabella 2.13), 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 80 giorni, con un'incidenza maggiore del numero degli interventi che si collocano nella fascia più bassa, quella cioè ricompresa tra 0 e 120 giorni.

L' 84,4% degli interventi, infatti, registra un tempo medio decisamente inferiore alla media (24 giorni).

Essi condizionano fortemente verso il basso il tempo medio.

Tabella 2.13 - Tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione
Distribuzione degli interventi per classe di durata - Anno 2006

Classe di durata (giorni)	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul Totale
> 365	830	4,5
241 - 365	294	3,4
121 - 240	171	7,7
0 - 120	24	84,4
Tutte le classi	80	100,0

Per quel che riguarda la distribuzione per classe d'importo (tabella 2.14), inoltre, il maggior numero di interventi (pari all' 65,7% degli interventi esaminabili) si colloca nella prima classe d'importo, tra € 150.000 e € 500.000 con un tempo medio inferiore alla media (67 giorni).

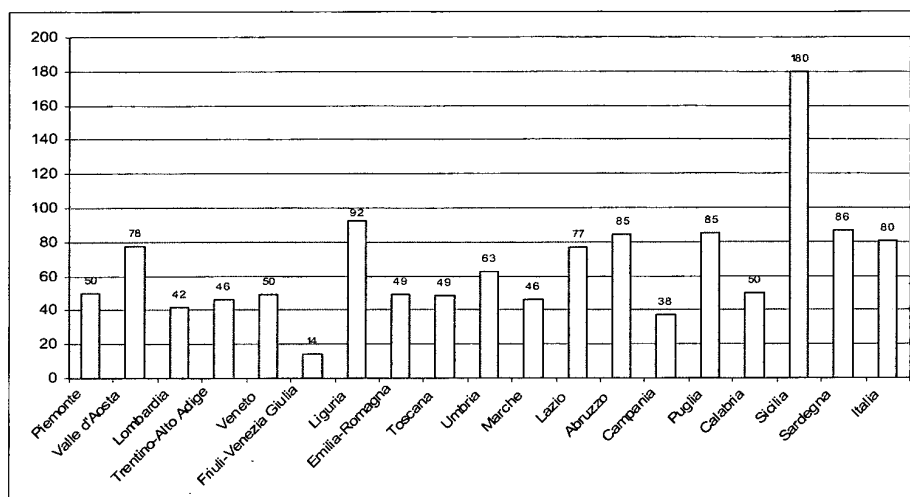
Anche sotto questo aspetto si nota una progressione quasi lineare verso l'alto al crescere dell'importo dei lavori.

Tabella 2.14 - Tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione
Distribuzione degli interventi per classe di importo - Anno 2006

Classe d'importo	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul Totale
>= 150.000 € < 500.000 €	67	65,7
>= 500.000 € < 1.000.000 €	95	17,9
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	105	14,8
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	199	1,1
>= 15.000.000 €	313	0,5
Tutte le classi	80	100,0

Nel grafico che segue, figura 2.2, viene analizzato il comportamento delle stazioni appaltanti, relativamente ai tempi di approvazione del progetto, su distribuzione regionale⁴.

Figura 2.2 - Tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione
Distribuzione degli interventi per regione - Anno 2006



Al riguardo si nota una presenza di tempi ben oltre la media in Sicilia.

L'intervallo di tempo tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara⁵ è risultato mediamente di 138 giorni su 4.563 interventi esaminabili, con una grossa preponderanza di interventi (68,3%) che si collocano nella fascia compresa tra 0 e 4 mesi (tabella 2.15).

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

Tabella 2.15 - Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando - Distribuzione degli interventi per classe di durata - Anno 2006

Classe di durata (giorni)	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
> 365	653	9,9
241 - 365	299	6,6
121 - 240	172	15,3
0 - 120	40	68,3
<i>Tutte le classi</i>	138	100,0

Anche nel caso dell'analisi per classe di importo (tabella 2.16), si nota che nella fascia inferiore a € 500.000 si colloca la gran parte degli interventi (62,1%) che presentano tempi inferiori alla media, e che i tempi variano al crescere dell'importo, senza evidenziare uno sviluppo lineare.

⁴ Per Lombardia, Trentino, Friuli, Campania le elaborazioni sono state effettuate su di un numero esiguo di interventi. Mancano del tutto i dati del Molise e della Basilicata.

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