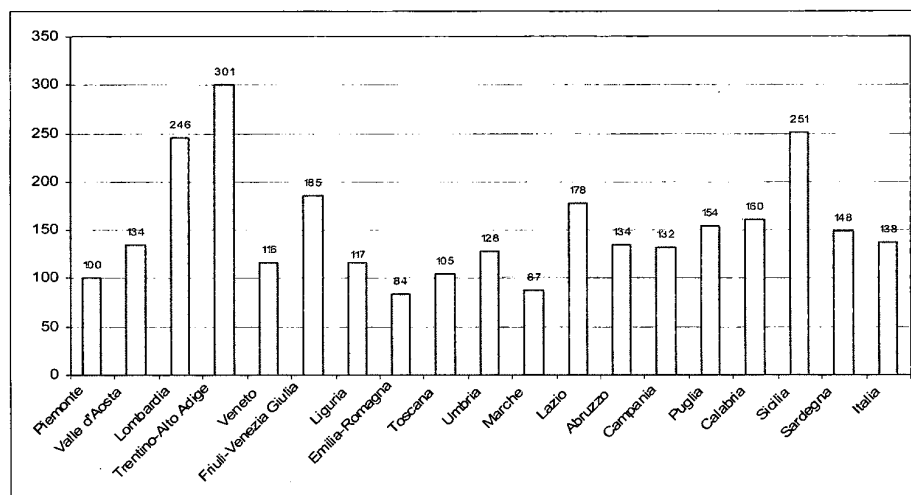


Tabella 2.16 - Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando - Distribuzione degli interventi per classe di importo - Anno 2006

Classe d'importo	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
>= 150.000 € < 500.000 €	116	62,1
>= 500.000 € < 1.000.000 €	163	19,3
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	190	16,7
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	134	1,3
>= 15.000.000 €	111	0,5
Tutte le classi	138	100,0

La distribuzione per regioni (figura 2.3) mostra che Lombardia, Sicilia, e Trentino mostrano tempi decisamente superiori alla media, mentre Emilia e Marche si distinguono per un comportamento particolarmente virtuoso.

Figura 2.3 - Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando - Distribuzione degli interventi per Regioni⁶ - Anno 2006



**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 2.17) evidenzia che la durata media di tale periodo è pari a circa 45 giorni. Anche in questo caso la stragrande maggioranza degli interventi esaminabili (96,7%), collocata nella fascia inferiore ai 4 mesi, presenta un tempo inferiore alla media (37 giorni). Pochi interventi (0,8%) evidenziano un tempio medio largamente superiore all'anno (561 giorni).

Tabella 2.17 - Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte - Distribuzione degli interventi per classe di durata - Anno 2006

Classe di durata (giorni)	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
> 365	561	0,8
241 - 365	311	0,3
121 - 240	164	2,2
0 - 120	37	96,7
Tutte le classi	45	100,0

⁶ 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.

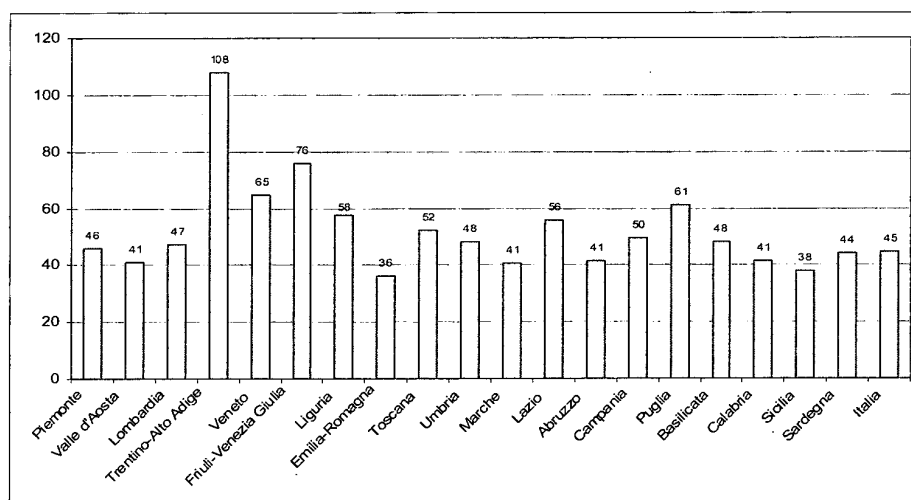
Anche nella distribuzione per fasce di importo (tabella 2.18), la maggioranza degli interventi (61,8%), si colloca, con un tempo inferiore alla media, nella fascia di interventi di importo inferiore a € 500.000. Il tempo, con il crescere degli importi, aumenta in maniera lineare.

Tabella 2.18 - Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte Distribuzione degli interventi per classe d'importo - Anno 2006

Classe d'importo	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
>= 150.000 € < 500.000 €	42	61,8
>= 500.000 € < 1.000.000 €	44	19,0
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	48	16,8
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	74	1,6
>= 15.000.000 €	126	0,8
Tutte le classi	45	100,0

Nell'esame dei tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte, per Regione, (figura 2.4) è il Trentino Alto Adige la Regione in cui si manifestano fenomeni di superamento della media nazionale. Segue il Friuli, mentre tutte le altre Regioni si allineano abbastanza uniformemente intorno ai valori medi.

Figura 2.4 - Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte - Distribuzione degli interventi per Regione⁷ - Anno 2006



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.

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

⁷ Per Lombardia, Trentino, Friuli, Campania e Basilicata le elaborazioni sono state effettuate su di un numero esiguo di interventi. Mancano del tutto i dati del Molise.

La *tabella 2.19* evidenzia che, nella quasi totalità dei casi (94,1%), il tempo utilizzato (22 giorni) rientra nella fisiologia dell'iter amministrativo, collocandosi sotto la media (35 giorni). Sono sostanzialmente residuali i casi (1,1%) che si collocano sopra l'anno di tempo, denotando uno sviluppo patologico della procedura.

*Tabella 2.19 - Tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva
Distribuzione degli interventi per classe di durata - Anno 2006*

Intervallo di riferimento - (giorni)	Tempi medi - (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
> 365	562	1,1
241 - 365	293	1,0
121 - 240	158	3,9
0 - 120	22	94,1
<i>Tutte le classi</i>	35	<i>100,0</i>

Per quel che riguarda, poi, la distribuzione per classe di importo (*tabella 2.20*) si nota una netta predominanza di interventi che, di importo inferiore al milione di Euro, registrano tempi di aggiudicazione pari od 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 solo per le classi di importo superiori a € 5.000.000.

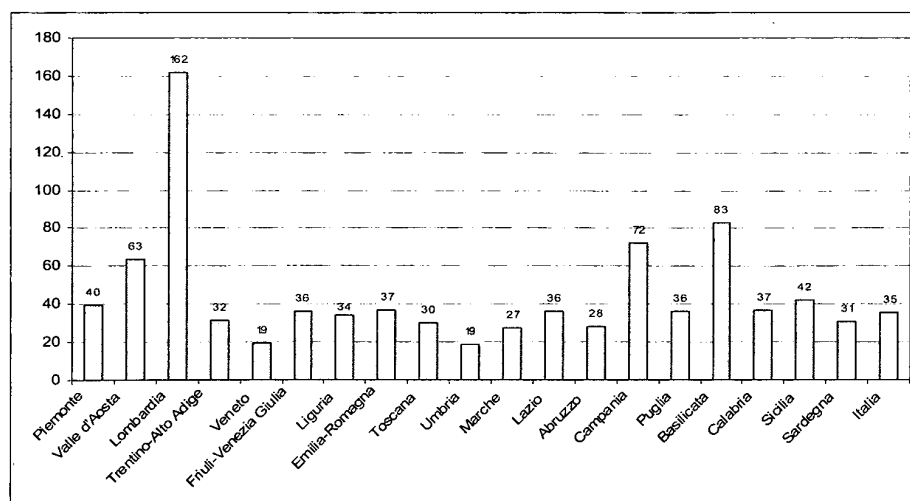
*Tabella 2.20 - Tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva
Distribuzione degli interventi per classe d'importo - Anno 2006*

Classe d'importo	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
>= 150.000 € < 500.000 €	29	65,8
>= 500.000 € < 1.000.000 €	36	17,4
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	48	14,8
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	136	1,4
>= 15.000.000 €	156	0,7
<i>Tutte le classi</i>	35	<i>100,0</i>

Per quanto riguarda poi la distribuzione per Regione (*figura 2.5*), solo la Lombardia, la Campania, la Basilicata e la Valle d'Aosta presentano tempi medi di aggiudicazione decisamente superiori alla media.

La grande maggioranza delle regioni si allinea, sostanzialmente, alla media.

Figura 2.5 - Tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva
Distribuzione degli interventi per Regione⁸ - Anno 2006



I dati complessivi riportati nella *tabella 2.21* e nella *figura 2.6* mostrano un tempo medio di 924 giorni intercorrente tra la data di incarico per la progettazione esterna⁹ e la data dell'aggiudicazione definitiva.

**Riepilogo
dei tempi
amministrativi**

Tabella 2.21 - Riepilogo dei tempi medi dall'incarico di progettazione all'aggiudicazione definitiva per durata media di fase- Anno 2006

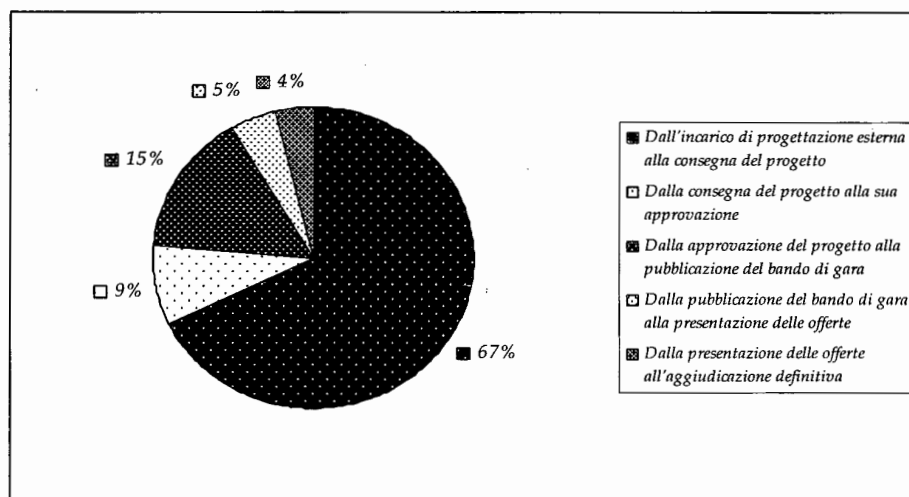
<i>Durate medie di fase</i>	<i>Anno 2006</i>
Dall'incarico di progettazione esterna alla consegna del progetto	626,2
Dalla consegna del progetto alla sua approvazione	80,3
Dalla approvazione del progetto alla pubblicazione del bando di gara	137,6
Dalla pubblicazione del bando di gara alla presentazione delle offerte	44,5
Dalla presentazione delle offerte all'aggiudicazione definitiva	35,4
<i>Durata totale delle fasi amministrative</i>	924,0

Di questi 924 giorni una gran parte (626) sono dedicati alla fase di progettazione (con le avvertenze, per tali tempi, su espresse) ed alla fase decisionale propriamente detta (137,6), quella cioè intercorrente tra 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.

⁸ Per Lombardia, Trentino, Friuli, Campania e Basilicata le elaborazioni sono state effettuate su di un numero esiguo di interventi. Mancano del tutto i dati del Molise.

⁹ Si ricorda che per la progettazione interna non si dispone della data di affidamento ma solo della data di approvazione.

Figura 2.6 - Distribuzione percentuale dei tempi amministrativi dell'appalto
(dall'affidamento dell'incarico di progettazione all'aggiudicazione)



Le forme di pubblicità

I dati afferenti la pubblicità dei bandi di gara, relativamente agli appalti aggiudicati nell'anno 2006, 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 23.22* - che il pieno rispetto della norma avrebbe comportato (articolo 80 del Regolamento generale di attuazione, approvato con D.P.R. n. 554 del 1999)¹⁰.

¹⁰ Si precisa che nel corso del 2006 la normativa di riferimento è mutata. In particolare, il D.Lgs. 163 del 2006 ha abrogato, dal 1° luglio 2006, l'articolo 80 del D.P.R. n. 554 del 1999 (cfr. articolo 256 comma 1 del decreto citato). Le vigenti disposizioni in materia di pubblicità sono contenute negli articoli 63 (avviso di preinformazione), 66 (modalità di pubblicazione di bandi ed avvisi), 122 (contratti di lavori pubblici sotto soglia), che peraltro non modificano sostanzialmente l'impianto del citato art. 80. Inoltre, va sottolineato che, con decorrenza 1° febbraio 2007, le predette disposizioni hanno subito ulteriori modifiche ad opera del D.Lgs. 26 gennaio 2007 n.6.

Tabella 2.22 - Adempimenti distinti per classi di importo

<i>Classe di importo</i>	<i>Normativa ex art. 80 D.P.R. n. 554/1999</i>
<i>Importi superiori alla soglia comunitaria</i>	
> = € 5.278.227 ¹¹	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 < € 5.278.227	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

Come indicatore del livello di adempimento rispetto alle citate prescrizioni, è stato utilizzato il numero derivante dalla differenza tra il numero teorico¹² e il numero delle forme di pubblicità effettivamente utilizzate, in valore assoluto e in percentuale.

Un saldo nullo sta ad indicare che tutte le prescrizioni sono state rispettate, un saldo negativo quantifica, invece, gli inadempimenti.

Nel complesso, il mancato adempimento ha riguardato 924 casi nel 2006, pari all' 11,7% del numero teorico di interventi con corretto adempimento pubblicitario.

Gli inadempimenti sono stati più frequenti nelle classi d'importo intermedie, quella da € 500.000 a € 1.000.000 e quella da € 1.000.000 a € 5.278.227 (tabella 2.23)¹³.

Il livello di adempimento agli obblighi di legge

¹¹ L'importo di € 5.278.227 è la soglia comunitaria dal 1° gennaio 2006.

¹² Per la classe di importo superiore a € 5,278 milioni, il numero teorico degli avvisi è ripetuto, in quanto per gli interventi di quella classe la pubblicità è obbligatoria sia sulla G.U.C.E. sia sulla G.U.R.I..

¹³ Il numero di interventi riportati in tabella si riferisce esclusivamente a quelli per i quali la procedura di scelta è stata: pubblico incanto, licitazione privata, appalto concorso.

Tabella 2.23 - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe di importo - Anno 2006

Classe di importo	Avvisi/bandi			Livello inadempimento	
	Numero Teorico	Pubblicità effettiva		Numero	%
		Forme	Numero		
Anno 2006					
>=150.000 €<500.000 €	4.779	Albo Pretorio	4.521	-258	-5,4
>=500.000 €<1.000.000 €	1.525	B.U.R.	1.061	-464	-30,4
>=1.000.000 €<5.278.227 €	1.404	G.U.R.I.	1.070	-334	-13,2
>=5.278.227 €	174	G.U.R.I.	151	-23	-13,2
	174	G.U.C.E.	155	-19	-10,9
Totale	7.882		6.958	-924	-11,7

E' evidente che un tale comportamento può avere effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto, una inadeguata pubblicità della gara, genera l'automatica esclusione, per carenza d'informazione, di imprese potenzialmente interessate; in tal modo viene ad essere limitato, di fatto, il numero delle imprese partecipanti.

E' confermata, contemporaneamente, l'opposta tendenza di molte stazioni appaltanti, sia in occasione di piccoli che di grandi appalti, ad utilizzare, per uno stesso bando o avviso, una ridondanza di forme di pubblicità, anche se non richieste dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e G.U.R.I. o B.U.R. per piccoli interventi).

Tale «eccesso» di adempimento oltre a non portare benefici genera, necessariamente, un appesantimento della procedura sia in termini di tempi che di costi.

In proposito, si è portati a ritenere che alcune stazioni appaltanti abbiano fatto ricorso a forme di pubblicità di livello «superiore», ritenendo che in queste potessero essere comprese anche quelle di ordine inferiore (tabella 2.24)¹⁴.

Tabella 2.24 - Forme di pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe di importo - Anno 2006

Classe di importo	Numero interventi	Albo pretorio	B.U.R.	G.U.R.I.	G.U.C.E.	Totali
Anno 2005						
>=150.000 €<500.000 €	4.779	4.521	632	104	11	5.268
>=500.000 €<1.000.000 €	1.525	1.325	1.061	282	13	2.681
>=1.000.000 €<5.278.227 €	1.404	1.066	318	1.070	73	2.527
>=5.278.227 €	174	94	30	151	155	430
Tutte le classi	7.882	7.006	2.041	1.607	252	10.906

¹⁴ In corrispondenza di ogni classe d'importo è indicata su sfondo grigio la numerosità della forma di pubblicità che, secondo le prescrizioni della normativa, implica un corretto adempimento.

Nell'economia di una gara, è rilevante l'argomento dei ribassi d'asta.

Il ribasso d'asta, in generale, comportando un risparmio di risorse finanziarie, si traduce, di norma, in un beneficio per il bilancio della stazione appaltante. In alcuni casi, però, quando il ribasso è troppo elevato, si possono generare elementi che ostacolano la fattibilità dell'intervento. L'«azzardo», rappresentato dall'offerta eccessivamente bassa, infatti, può comportare un rischio di natura economica per l'impresa appaltatrice e costituire, di conseguenza, elemento di forte disturbo per il corretto funzionamento del processo di realizzazione dell'opera appaltata ed elemento di distorsione del mercato e della concorrenza e, da ultimo, tradursi in un vero e proprio danno per la stazione appaltante. Il periodo di riferimento dell'analisi è l'anno 2006, caratterizzato dalla «soglia comunitaria» equivalente, per il periodo suddetto, a € 5.278.227.

**Le dinamiche
dei ribassi
d'asta**

Lo studio è stato condotto su un sottoinsieme dell'universo dei dati assunto nelle precedenti analisi, in quanto il fenomeno riguarda solo gli appalti aggiudicati con quelle procedure di scelta del contraente per le quali l'aggiudicazione è effettuata con il criterio del prezzo più basso, inferiore a quello posto a base d'asta (pubblico incanto, licitazione privata e licitazione privata semplificata). Per tale sottoinsieme, i dati in possesso dell'Osservatorio hanno consentito di elaborare i valori del ribasso di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo e del minimo ribasso, espressi in percentuale dell'importo posto a base di gara. La variabilità dei valori è stata riferita alle diverse dimensioni di analisi: classe d'importo, area geografica, tipologia di stazione appaltante, categoria di opera, procedura di scelta del contraente.

I risultati mostrano che il ribasso di aggiudicazione medio, riferito a tutti gli interventi, è stato pari al 17,6% per il 2005 (tabella 2.25).

Tabella 2.25 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per classe di importo¹⁵ - Anno 2006

Classi di importo	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
>= 150.000 € < 500.000 €	17,2	17,6	20,7	9,9
>= 500.000 € < 1.000.000 €	18,2	18,5	21,7	10,4
>= 1.000.000 € < 5.278.227 €	18,4	18,7	22,3	9,9
>= 5.278.227 €	18,8	19,4	23,8	8,7
<i>Tutte le classi</i>	17,6	17,9	21,2	10,0

¹⁵ Le classi d'importo riportate in tabella differiscono da quelle presentate nelle analisi precedenti, utilizzate a fini prettamente statistici, poiché, come affermato in precedenza, importante nell'analisi dei ribassi è la definizione della soglia comunitaria, 5.278.227 €.

Dalla *tabella 2.25* si evidenzia anche come il ribasso di aggiudicazione vari, seppure in maniera non consistente, in relazione alla classe d'importo.

È interessante notare come la classe d'importo superiore, che convenzionalmente definisce i «grandi lavori», abbia registrato un ribasso di aggiudicazione superiore alla media (18,8%). Questa peculiarità potrebbe essere spiegata considerando che, per lavori d'importo superiore alla soglia comunitaria, l'esclusione delle offerte anomale non è automatica, ma avviene a seguito della valutazione delle giustificazioni presentate dall'impresa. In altre parole, per i «grandi lavori» vige un sistema di aggiudicazione che consente anche ribassi «anomali» e, quindi, relativamente più elevati. Tuttavia, si può osservare che per i «grandi lavori» anche i valori medi della soglia di anomalia e dell'offerta di massimo ribasso risultano più alti di quelli relativi ai lavori di importo inferiore a € 5.278.227. Ne deriva che, indipendentemente dagli effetti dell'applicazione delle due diverse modalità d'esclusione, il mercato dei «grandi lavori» ha, comunque, caratteristiche tali da determinare offerte di ribasso relativamente più alte; una delle spiegazioni di tale difformità può essere ricercata nei minori costi unitari derivanti dalla maggiore dimensione fisica delle opere (economie di scala)¹⁶, che consentirebbero all'impresa offerente di chiedere in sede di gara un prezzo minore.

Tabella 2.26 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso - per tipologia di stazione appaltante - Anno 2006

<i>Tipologia di stazione appaltante</i>	<i>Ribasso di aggiudicazione (%)</i>	<i>Soglia di anomalia (%)</i>	<i>Offerta di massimo ribasso (%)</i>	<i>Offerta di minimo ribasso (%)</i>
<i>Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo</i>	19,7	20,0	23,8	11,5
<i>Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico</i>	18,9	19,3	22,7	9,8
<i>Istituti autonomi case popolari</i>	17,4	17,6	19,8	11,0
<i>Regioni e comunità montane</i>	18,1	18,6	22,5	9,6
<i>Province</i>	19,3	19,6	23,0	10,8
<i>Comuni</i>	17,5	17,9	20,8	10,2
<i>Aziende del servizio sanitario nazionale</i>	17,8	18,0	21,1	10,1
<i>Anas</i>	18,5	19,0	22,9	8,1
<i>Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi</i>	17,0	17,4	21,1	8,3
<i>Ferrovie</i>	13,8	14,4	19,9	4,3
<i>Poste s.p.a.</i>	14,3	14,7	16,7	9,8
<i>n.c.</i>	12,2	12,4	16,5	9,3
<i>Tutte le stazioni appaltanti</i>	17,6	17,9	21,2	10,0

¹⁶ E' noto che alcune voci di costo rimangono praticamente fisse o variano poco al crescere della dimensione fisica dell'opera. Inoltre, per grossi acquisti e noli di materiali e macchine le imprese notoriamente spuntano prezzi migliori che non per piccole quantità.

Analizzando i ribassi d'asta in relazione alla tipologia di stazione appaltante (tabella 2.26), si osserva che per quasi tutte le tipologie di stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione si attestano su valori vicini a quello medio. Se ne discostano sensibilmente l'ANAS (19,7%), le Province (19,7%), le Ferrovie (13,8%) e le Poste S.p.A. (14,3%).

In relazione alla procedura di selezione del contraente (tabella 2.27) i valori medi dei ribassi più alti si riscontrano nella licitazione privata semplificata (19,7%), e i valori più bassi nella licitazione privata (15,8%).

Tabella 2.27 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente - Anno 2006

Procedure di scelta del contraente	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Pubblico Incanto	17,6	17,9	21,2	10,0
Licitazione Privata	15,8	16,3	20,2	7,4
Licitazione Privata Semplificata	19,7	20,1	22,6	13,2
Tutte le procedure	17,6	17,9	21,2	10,0

Modesta variabilità si riscontra tra le diverse categorie d'opera (tabella 2.28), con l'unica eccezione della categoria "Ferrovie", (13,8%) influenzata ovviamente dal dato della stazione appaltante corrispondente.

Tabella 2.28 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per categoria d'opera - Anno 2006

Tipologia di stazione appaltante	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	19,7	20,0	23,8	11,5
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	18,9	19,3	22,7	9,8
Istituti autonomi case popolari	17,4	17,6	19,8	11,0
Regioni e comunità montane	18,1	18,6	22,5	9,6
Province	19,3	19,6	23,0	10,8
Comuni	17,5	17,9	20,8	10,2
Aziende del servizio sanitario nazionale	17,8	18,0	21,1	10,1
Anas	18,5	19,0	22,9	8,1
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	17,0	17,4	21,1	8,3
Ferrovie	13,8	14,4	19,9	4,3
Poste s.p.a.	14,3	14,7	16,7	9,8
n.c.	12,2	12,4	16,5	9,3
Tutte le stazioni appaltanti	17,6	17,9	21,2	10,0

Nel periodo considerato, il contesto geografico (regione) è la dimensione di analisi che mostra la variabilità più ampia dei valori dei ribassi (tabella 2.29).

Tabella 2.29 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per Regioni - Anno 2006

Regione	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
PIEMONTE	17,0	17,4	20,6	9,2
VALLE D'AOSTA	13,4	14,2	18,9	7,3
LOMBARDIA	15,5	15,8	19,3	7,7
TRENTINO	16,8	17,5	20,4	5,7
VENETO	12,9	13,2	17,3	5,4
FRIULI	19,7	19,7	23,2	5,0
LIGURIA	16,3	16,7	20,0	7,9
EMILIA	14,0	14,3	17,8	6,6
TOSCANA	15,4	15,7	18,9	8,0
UMBRIA	16,2	16,4	19,8	8,8
MARCHE	16,9	17,2	20,5	8,9
LAZIO	30,8	31,1	34,5	19,6
ABRUZZO	20,4	20,7	23,8	12,0
MOLISE	22,1	22,5	27,4	9,1
CAMPANIA	28,9	29,3	32,5	18,4
PUGLIA	24,7	24,9	26,6	17,8
BASILICATA	18,3	18,7	22,1	9,4
CALABRIA	19,8	20,4	25,0	11,7
SICILIA	11,8	11,9	15,4	9,2
SARDEGNA	15,9	16,2	18,0	9,7
<i>Tutte le regioni</i>	17,6	17,9	21,2	10,0

In particolare, si notano valori medi dei ribassi più alti per alcune regioni dell'Italia centro-meridionale (Lazio 30,8%, Campania 28,9%, Puglia 24,7%). Ciò potrebbe essere dovuto a varie concause, quali: notevole eterogeneità dei prezziari adottati a livello regionale; diverso mercato e costo del lavoro.

Per il Friuli e la Basilicata i valori medi dei ribassi sono stati ricavati da un numero decisamente esiguo di interventi.

Analizzando, infine, la tabella 2.30, che mostra i valori dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse, è interessante notare la correlazione diretta che sembra esistere tra la misura del ribasso ed il numero delle offerte ammesse alla gara. Infatti, a parità delle altre condizioni, all'incremento del numero delle offerte ammesse corrisponde un aumento della misura del ribasso. Ciò induce a ritenere che il numero degli ammessi alla gara, rappresentativo del grado di concorrenza, possa influenzare il prezzo d'offerta.

Tabella 2.30 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse- Anno 2006

Classi di offerte ammesse	Ribasso di aggiudicazione (%)
> 0 <= 5	13,4
> 5 <= 20	16,6
> 20 <= 50	17,8
> 50 <= 100	19,8
> 100	19,8

E' opportuno, infine, precisare che le valutazioni sull'economicità degli interventi non possono limitarsi al solo aspetto dei ribassi, ma debbono prendere in considerazione anche le fasi successive del ciclo di vita di un intervento e i risultati complessivi dell'esecuzione di lavori.

Nelle pagine che seguono vengono analizzate le dinamiche distributive degli appalti aggiudicati nel 2004, anno per il quale si possono considerare sostanzialmente concluse le rilevazioni. L'universo di riferimento, costituito come già accennato in precedenza, dall'insieme di tutti gli interventi (di importo superiore ed inferiore alla soglia degli €. 150.000) conferisce maggiore completezza all'indagine e certezza ed attendibilità ai risultati.

**Le analisi
strutturali
sui dati
consolidati
degli appalti
anno 2004**

*Tabella 2.31 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di €. 150.000)
per categoria di opera - Appalti aggiudicati nell'anno 2004**

<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	14.948	31,8	12.327.651.125	48,2	824.702
Ferrovie	443	0,9	1.426.676.583	5,6	3.220.489
Altre infrastrutture di trasporto	680	1,4	1.154.816.317	4,5	1.698.259
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	5.254	11,2	2.100.075.752	8,2	399.710
Opere di urbanizzazione ed altro	1.585	3,4	672.529.175	2,6	424.309
Infrastrutture del settore energetico	688	1,5	140.810.463	0,6	204.666
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	73	0,2	22.225.607	0,1	304.460
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	234	0,5	133.810.304	0,5	571.839
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	452	1,0	264.676.503	1,0	585.567
Edilizia sociale e scolastica	5.296	11,3	1.799.382.417	7,0	339.763
Edilizia abitativa	953	2,0	578.622.138	2,3	607.159
Beni culturali	1.561	3,3	819.499.982	3,2	524.984
Sport, spettacolo, turismo	1.961	4,2	880.293.901	3,4	448.901
Edilizia sanitaria	1.006	2,1	1.113.043.484	4,3	1.106.405
Altra edilizia pubblica	4.767	10,1	1.623.313.504	6,3	340.531
Altre infrastrutture pubbliche	1.412	3,0	154.115.682	0,6	109.147
n.c.	5.727	12,2	380.368.177	1,5	66.417
Tutte le categorie	47.040	100,0	25.591.911.115	100,0	544.046

*I dati relativi agli interventi sotto la soglia di €. 150.000 sono da considerarsi incompleti per il Friuli e la Sicilia.

A livello nazionale il raggruppamento che presenta il più alto numero di interventi (tabella 2.31), (pari a 14.948 unità corrispondenti al 31,8% del totale), ed il più elevato importo dei lavori (pari a € 12.327.651 milioni corrispondenti al 48,2 % dell'ammontare complessivo) è il settore delle strade.

Il peso del dato relativo agli importi della categoria «Strade» è influenzato dall'aggiudicazione, nel corso dell'anno, di due importanti appalti: il Ponte sullo Stretto di Messina e un macro lotto della Salerno-Reggio Calabria.

Seguono l'edilizia sociale e scolastica e le opere di protezione dell'ambiente sia per quanto concerne il numero degli interventi sia per l'importo.

Le categorie di opere nelle quali si realizzano interventi di importo mediamente più elevato sono rispettivamente le ferrovie, (circa € 3 milioni), le altre infrastrutture di trasporto (€ 1,7 milioni), e l'edilizia sanitaria (€ 1,1 milione).

*Tabella 2.32 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di € 150.000) per classe d'importo - Appalti aggiudicati nell'anno 2004**

<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 €	29.061	61,8	1.798.963.343	7,0	61.903
>= 150.000 € < 500.000 €	11.843	25,2	3.212.968.989	12,6	271.297
>= 500.000 € < 1.000.000 €	3.076	6,5	2.141.159.185	8,4	696.086
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	2.628	5,6	5.172.354.479	20,2	1.968.171
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	305	0,6	2.558.577.252	10,0	8.388.778
>= 15.000.000 €	127	0,3	10.707.887.867	41,8	84.314.078
<i>Tutte gli importi</i>	<i>47.040</i>	<i>100,0</i>	<i>25.591.911.115</i>	<i>100,0</i>	<i>544.046</i>

* I dati relativi agli interventi sotto la soglia di € 150.000 sono da considerarsi incompleti per il Friuli e la Sicilia.

La classe d'importo inferiore a € 150.000 è quella caratterizzata dal maggior numero di interventi (*tabella 2.32*) (pari al 61,8% del totale), ma la classe che impiega la maggiore quota delle risorse è quella maggiore di € 15.000.000 (con il 41,8% dell'importo complessivo) nonostante la modesta rilevanza dal punto di vista della numerosità degli interventi (percentuale pari a 0,3%). Anche questo fenomeno va letto alla luce di quanto sopra esposto in merito alla categoria «Strade».

Ovviamente, l'importo medio cresce in funzione della dimensione della classe economica degli interventi considerata.

L'analisi regionale degli interventi aggiudicati nel 2004 (*tabella 2.33*) evidenzia che risulta essere la Lombardia la prima regione per numero di interventi (15,8%) e terza per importo dei lavori (9,7%) dopo Sicilia (23 %) e Piemonte (11,3%). Valle d'Aosta, 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 intorno al punto percentuale.

La Sicilia è la regione che mostra il più elevato importo medio, pari a € 4.381.464 insieme alla Calabria (€ 1.122.308).

**Tabella 2.33 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di € 150.000)
per regione - Appalti aggiudicati nell'anno 2004***

Regione	N. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	Importo medio
Piemonte	4.610	9,8	2.888.450.293	11,3	626.562
Valle d'Aosta	240	0,5	149.942.459	0,6	624.760
Lombardia	7.412	15,8	2.471.952.098	9,7	333.507
Trentino-Alto Adige	2.008	4,3	596.536.835	2,3	297.080
Veneto	4.846	10,3	1.318.882.618	5,2	272.159
Friuli-Venezia Giulia	773	1,6	479.367.938	1,9	620.140
Liguria	1.806	3,8	1.067.095.658	4,2	590.861
Emilia-Romagna	3.423	7,3	1.607.857.691	6,3	469.722
Toscana	3.518	7,5	1.336.476.010	5,2	379.897
Umbria	1.242	2,6	307.714.585	1,2	247.757
Marche	2.042	4,3	500.535.896	2,0	245.120
Lazio	4.005	8,5	2.057.341.609	8,0	513.693
Abruzzo	1.514	3,2	458.579.918	1,8	302.893
Molise	559	1,2	107.532.118	0,4	192.365
Campania	2.499	5,3	1.163.555.509	4,5	465.608
Puglia	1.381	2,9	518.026.645	2,0	375.110
Basilicata	333	0,7	212.086.547	0,8	636.897
Calabria	1.184	2,5	1.328.812.818	5,2	1.122.308
Sicilia	1.344	2,9	5.888.687.555	23,0	4.381.464
Sardegna	2.301	4,9	1.132.476.316	4,4	492.167
Tutte le regioni	47.040	100,0	25.591.911.115	100,0	544.046

* I dati relativi agli interventi sotto la soglia di €. 150.000 sono da considerarsi incompleti per il Friuli e la Sicilia.

Per quanto concerne la distribuzione degli interventi, di importo superiore o inferiore a 150.000 euro, secondo la tipologia di stazione appaltante (tabella 2.34), i comuni nel 2004 hanno appaltato il 50,2% degli interventi, seguono le province (con il 10%) e gli enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico, aziende speciali (con il 5,1%).

I concessionari (26,7%), i comuni (25,4%) e l'Anas (13,5%) impiegano la maggior parte delle risorse economiche.

Si noti, inoltre, come l'importo medio degli interventi relativi ai concessionari, alle ferrovie e all'Anas sia notevolmente superiore rispetto alla media complessiva.

**Tabella 2.34 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di € 150.000)
per tipologia di stazione appaltante - Appalti aggiudicati nell'anno 2004***

Stazione Appaltante	N. Interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	Importo medio
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	1.295	2,8	918.402.609	3,6	709.191
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico; aziende speciali	2.387	5,1	2.058.399.455	8,0	862.337
Istituti autonomi case popolari	858	1,8	463.850.263	1,8	540.618
Regioni e comunità montane	1.427	3,0	517.967.408	2,0	362.976
Province	4.700	10,0	1.732.428.219	6,8	368.602
Comuni	23.618	50,2	6.510.097.420	25,4	275.641
Aziende del servizio sanitario nazionale	1.034	2,2	934.585.963	3,7	903.855
Anas	1.143	2,4	3.466.250.160	13,5	3.032.590
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi; soggetti privati	2.183	4,6	6.824.635.380	26,7	3.126.264
Ferrovie	361	0,8	1.521.317.959	5,9	4.214.177
Poste s.p.a.	321	0,7	76.119.053	0,3	237.131
n.c.	7.713	16,4	567.857.227	2,2	73.623
Tutte le stazioni appaltanti	47.040	100,0	25.591.911.115	100,0	544.046

* I dati relativi agli interventi sotto la soglia di €. 150.000 sono da considerarsi incompleti per il Friuli e la Sicilia.

La procedura di scelta del contraente più utilizzata (tabella 2.35), è il pubblico incanto, con 18.282 interventi su un totale di 47.040 lavori pubblici aggiudicati complessivamente nel 2004, per un importo totale di quasi 11 miliardi di euro (42,7% del totale).

Seguono la trattativa privata (con 11.245 interventi ed il 6,6% dell'importo) e i lavori in economia (con 7.500 interventi ma solo l'1,5% dell'importo). L'importo medio più elevato è evidenziato dalla licitazione privata (con un importo medio pari a € 2.974.113), seguito dal pubblico incanto (con € 597.347).

**Tabella 2.35 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di €. 150.000)
per procedura di scelta del contraente - Appalti aggiudicati nell'anno 2004***

Procedure di scelta	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	Importo medio
Pubblico Incanto	18.282	38,9	10.920.698.778	42,7	597.347
Licitazione Privata	3.377	7,2	10.043.578.552	39,2	2.974.113
Licitazione Privata Semplificata	1.126	2,4	322.257.089	1,3	286.196
Appalto Concorso	1.036	2,2	246.581.200	1,0	238.013
Trattativa Privata	11.245	23,9	1.693.358.333	6,6	150.588
Lavori in Economia	7.500	15,9	390.807.427	1,5	52.108
Affidato Secondo Procedure Regionali	1.002	2,1	69.069.834	0,3	68.932
n.c.	3.472	7,4	1.905.559.901	7,4	548.836
Tutte le procedure	47.040	100,0	25.591.911.115	100,0	544.046

* I dati relativi agli interventi sotto la soglia di €. 150.000 sono da considerarsi incompleti per il Friuli e la Sicilia.

La *tabella 2.36* analizza la «stagionalità annuale» degli appalti pubblici, sopra e sotto soglia, aggiudicati nel 2004, ossia come questi si distribuiscono nei vari mesi dell'anno solare.

*Tabella 2.36 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di € 150.000) per mese di aggiudicazione - Appalti aggiudicati nell'anno 2004**

Mese	N. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	Importo medio
Gennaio	3.218	6,8	1.463.884.851	5,7	454.905
Febbraio	3.812	8,1	1.657.805.351	6,5	434.891
Marzo	4.811	10,2	2.171.442.147	8,5	451.349
Aprile	4.719	10,0	2.466.506.269	9,6	522.676
Maggio	4.851	10,3	1.840.879.390	7,2	379.485
Giugno	4.549	9,7	1.807.905.469	7,1	397.429
Luglio	4.419	9,4	1.896.039.800	7,4	429.065
Agosto	2.453	5,2	866.414.119	3,4	353.206
Settembre	3.790	8,1	1.598.909.074	6,2	421.876
Ottobre	3.176	6,8	2.134.006.977	8,3	671.917
Novembre	3.106	6,6	5.415.333.832	21,2	1.743.507
Dicembre	3.882	8,3	2.059.635.371	8,0	530.560
n.c.	254	0,5	213.148.466	0,8	839.167
Tutti i mesi	47.040	100,0	25.591.911.115	100,0	544.046

* I dati relativi agli interventi sotto la soglia di € 150.000 sono da considerarsi incompleti per il Friuli e la Sicilia.

Il picco positivo per numero di interventi si situa, come prevedibile, nei mesi della primavera-inizio estate: il numero più alto di interventi è aggiudicato in maggio (4.851 lavori). Il picco negativo è posizionato, ovviamente, in corrispondenza della pausa estiva di agosto, mese in cui si aggiudicano solamente il 5,2% degli interventi con un utilizzo del 3,4% delle risorse complessive.

L'analisi della distribuzione per tipologia dei lavori (*tabella 2.37*) mostra che gli interventi sull'esistente sono 32.238 ed impiegano il 44,9% delle risorse, seguiti da 10.033 nuovi interventi con il 43,4 % dell'importo totale e dai 1.537 restauri di beni culturali con il 2,6 % dell'importo totale. Rilevante è il numero degli interventi non classificati sotto il profilo tipologico a causa di mancata, specifica comunicazione.

*Tabella 2.37 - Distribuzione degli interventi (sopra e sotto la soglia di € 150.000) per tipologia di lavoro - Appalti aggiudicati nell'anno 2004**

Tipologia lavori	N. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	Importo medio
Nuovi interventi	10.033	21,3	11.104.218.520	43,4	1.106.770
Interventi su esistente	32.238	68,5	11.483.233.739	44,9	356.202
Restauri ed interventi su patrimonio beni culturali	1.537	3,3	665.278.618	2,6	432.842
n.c.	3.232	6,9	2.339.180.238	9,1	723.756
Tutte le tipologie lavori	47.040	100,0	25.591.911.115	100,0	544.046

* I dati relativi agli interventi sotto la soglia di € 150.000 sono da considerarsi incompleti per il Friuli e la Sicilia.