

L'analisi delle aggiudicazioni è importante anche per comprendere meglio la distribuzione e la concentrazione delle imprese aggiudicatarie. La tabella 1 più in basso analizza i casi in cui le imprese aggiudicatarie e le stazioni appaltanti sono localizzate nella stessa regione.

Si vede come la domanda e l'offerta per i contratti di lavori pubblici si incontrino, il più delle volte, nello stesso ambito regionale. Nel caso dei servizi e delle forniture, al contrario, il mercato appare più mobile e questo anche per il fatto che spesso in questi mercati operano imprese di grandi dimensioni la cui localizzazione è concentrata nelle regioni del Nord del Paese. In particolare, per la Lombardia il dato di una presunta scarsa

**Appalti
aggiudicati a
imprese
ricadenti nella
stessa regione
della SA**

mobilità per i contratti di servizi e forniture è da attribuire al fatto che imprese operanti in importanti settori delle forniture e dei servizi hanno spesso la propria sede legale in Lombardia.

Tabella 1- Percentuali di contratti aggiudicati ad imprese aventi sede legale nella stessa regione della appaltante - anno 2009

Regione	Lavori	Servizi e Forniture
Piemonte	70,09	33,45
Valle d'Aosta	65,84	40,87
Lombardia	76,05	61,65
Trento	86,21	31,34
Bolzano	28,13	40,00
Veneto	83,02	34,90
Friuli	76,47	29,41
Liguria	51,89	23,03
Emilia Romagna	74,91	38,16
Toscana	63,88	35,43
Umbria	53,21	27,12
Marche	73,05	30,81
Lazio	79,19	34,22
Abruzzo	59,89	19,23
Molise	65,00	10,20
Campania	90,21	41,40
Puglia	74,02	33,92
Basilicata	57,46	38,46
Calabria	71,39	33,66
Sicilia	80,47	40,79
Sardegna	71,72	34,90

Complessivamente, senza considerare le imprese che operano in subappalto, sono state censite nel 2009, 13.438 imprese aggiudicatarie nel settore dei lavori di importo superiore a 150.000 euro, e nei settori delle forniture e dei servizi di importo superiore a 150.000 euro, rispettivamente 6.908 e 6.981 imprese aggiudicatarie. Il calcolo di un indice di concentrazione del valore dei contratti aggiudicati (l'indice considerato è quello di Herfindahl Hirschman) non porta a concludere che i mercati dei lavori, dei servizi e delle forniture è concentrato. Tuttavia, l'analisi sulla concentrazione è avvenuta senza disaggregare, nell'ambito dei diversi contratti, le tipologie omogenee (ad esempio, il valore di aggiudicazione dei lavori è stato considerato indipendentemente dalla categoria prevalente

**Indice di
concentrazione
dei mercati di
lavori, servizi e
forniture**

in cui tale aggiudicazione è ricaduta; anche per le aggiudicazioni nei settori dei servizi e delle forniture non si è tenuto conto di contratti ricadenti nella stessa tipologia di prodotto o servizio).

L'analisi del numero di contratti aggiudicati per impresa porta ad una frequenza massima che varia dall'1,8% per i contratti di forniture, allo 0,6% per i contratti di servizi, allo 0,26% per i contratti di lavori.

Nel 2009 otto imprese si sono aggiudicate il 12,1% dell'ammontare complessivo dei lavori di importo superiore a € 150.000, mentre nel 2008 detta percentuale era del 14,24%. Considerando un periodo di osservazione più lungo, la percentuale dei lavori aggiudicati dalle prime otto imprese risulta leggermente maggiore, come si desume dalle elaborazioni presentate nella relazione al Parlamento per l'anno 2008 nella quale si riporta per il periodo 2000-2006 una percentuale del 16,72%.

1.5.1.1 Aggiudicazione di contratti di lavori di importo superiore a 150.000 euro

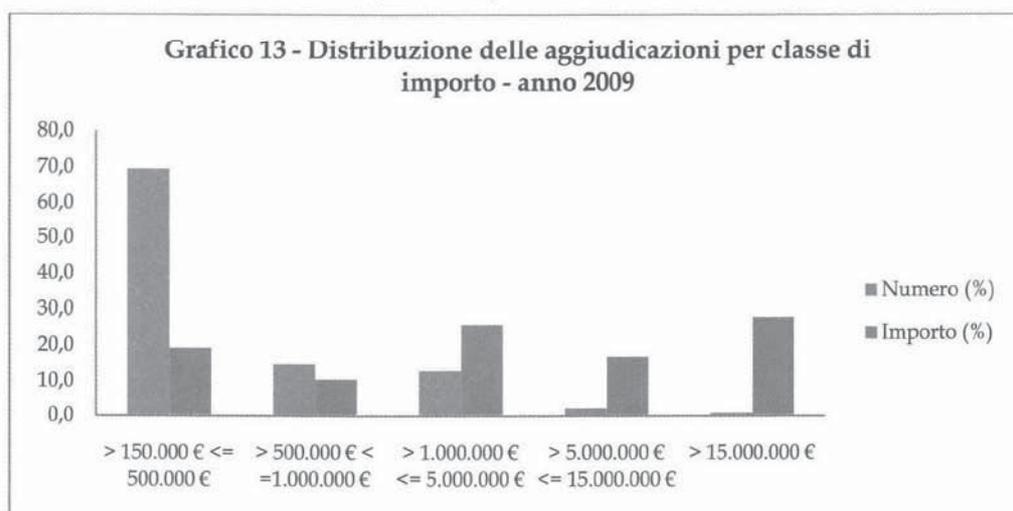
Con riferimento all'anno 2009 si è tenuto conto di 12.196 contratti di lavori aggiudicati di importo superiore a 150.000 euro per un valore complessivo pari a circa 10 miliardi di euro e un importo medio per contratto di 846.312 euro. Circa il 70% dei contratti aggiudicati appartiene alla classe di importo più bassa, non supera cioè i 500.000 euro (vedi grafico 13 sotto e tabella 1 in appendice A4). Si noti anche che tali contratti assorbono solo il 19% delle risorse economiche complessive mentre quelli al di sopra dei 5 milioni di euro pesano per quasi il 45% del valore appaltato.

L'analisi per categoria d'opera (tabella 2 - Appendice A4) conferma che, coerentemente ai dati degli altri anni, le principali opere pubbliche affidate sono le 'strade' (30% del totale in termini di numero e 22,7% del totale in termini di importo), le 'opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche' (12,5% in numero e 8,7% in valore) e l' 'edilizia sociale e scolastica' (12,1% in numero e 8,6% in valore). Le 'opere ferroviarie' presentano l'importo medio per contratto più elevato (4 milioni

**L'aggiudicazione
dei lavori di
importo superiore
a 150.000 euro**

e 700 mila euro) seguite dalle 'infrastrutture del settore energetico' (circa 2 milioni).

Oltre alla categoria d'opera, sono state elaborate, per il 2009, anche le informazioni relative alla categoria prevalente (tabella 3 - Appendice A4) al fine di consentire un più immediato confronto delle aggiudicazioni con le informazioni desumibili dai bandi di gara e con l'offerta potenziale rappresentata dall'insieme delle imprese qualificate. Le categorie generali d'opera per le quali sono stati affidati più contratti sono la OG1 - edifici civili e industriali (27% del totale), la OG3 - strade, autostrade, ecc. (27% del totale) e la OG6 - acquedotti, gasdotti, ecc. (6% del totale).

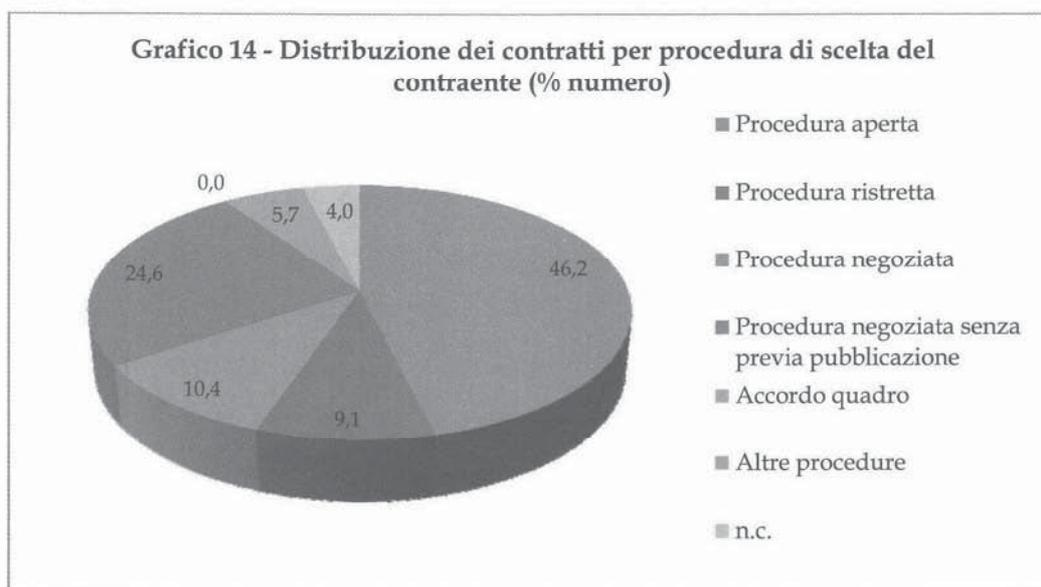


Anche dal punto di vista economico tali categorie sono decisamente le più rilevanti rispetto al totale delle risorse affidate.

Quasi la metà dei contratti del 2009 è stata affidata mediante procedura aperta (tabella 4 - Appendice A4). La quota dei contratti appaltati mediante tale procedura sembrerebbe, comunque, decisamente in declino rispetto al valore del 2008 (65%) a tutto vantaggio della procedura negoziata, in particolare della negoziata senza pubblicazione del bando di gara, probabilmente in conseguenza del D.L. 162 del 23 ottobre 2008, convertito nella legge 201 del 22 dicembre 2008 che ha stabilito "i lavori di importo complessivo pari o superiore a 100.000 euro e inferiore a 500.000 possono essere affidati secondo la procedura prevista dall'art. 57, comma 6". L'importo medio dei contratti affidati mediante tale procedura è, infatti, poco al di sotto dei 500.000 euro. Tale argomento verrà approfondito nel

paragrafo 1.4.1.4 in uno speciale focus dedicato alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando.

Le stazioni appaltanti hanno prevalentemente affidato i contratti di lavori facendo ricorso al criterio del massimo ribasso (86% del totale) piuttosto che a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (tabella 5 - Appendice A4).



L'importo medio dei lavori affidati mediante quest'ultimo criterio è pari a 1,6 milioni di euro e quindi ben al di sopra della media generale.

Dall'analisi delle informazioni presenti in banca dati emerge che oltre il 40% dei lavori affidati riguarda le opere di manutenzione e il 32% quelle di costruzione (tabella 6 - Appendice A4). Per quest'ultime sono state, in ogni caso, impiegate oltre la metà delle risorse economiche totali per un importo medio pari a 1.393.490 di euro.

Per un'analisi territoriale dei dati pervenuti si può, infine, consultare la tabella 7 presente in Appendice A4.

1.5.1.2 La dinamica dei ribassi per gli appalti di lavori di importo superiore a 150.000 euro

Per i contratti di lavori aggiudicati è stata condotta un'analisi sui ribassi di aggiudicazione distinguendo tra criterio del massimo ribasso e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

**I ribassi di
aggiudicazione
nei lavori
pubblici**

Nella tabella 9 in appendice A4 i ribassi medi sono suddivisi per classe di importo dei lavori. A parte una relazione diretta tra ribasso medio e classe di importo fino a 5 milioni di euro, è importante notare come il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa tenda a calmierare il ribasso. Infatti, se per tutte le classi di importo il criterio del massimo ribasso porta ad avere sconti medi intorno al 20%, nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa lo stesso sconto si attesta al 16%.

La lettura dei ribassi medi per tipo di procedura di scelta (tabella 10 in appendice A4) evidenzia come le procedure più competitive siano anche quelle che esprimono ribassi medi più forti.

Le tabelle 11 e 12 in appendice A4 mostrano le dinamiche dei ribassi per localizzazione geografica e per tipologia di stazione appaltante. A livello di macroaree, le regioni del sud sono quelle in cui i ribassi medi sono più alti. Le regioni insulari mostrano, al contrario i ribassi medi più contenuti.

1.5.1.3 Efficienza nell'esecuzione dei lavori

L'Osservatorio nella sua attività di supporto ai compiti di vigilanza ha definito ormai da diversi anni le linee metodologiche utili ad indagare sulla gestione di costi e tempi negli appalti di lavori pubblici.

A questo proposito sono stati messi a punto due indicatori relativi ai tempi ed ai costi afferenti la realizzazione di una infrastruttura. La costruzione dei due indicatori è stata possibile in quanto, attraverso la rilevazione sistematica dei dati, si ricostruisce l'intera vita dell'appalto dal momento della sua aggiudicazione a quello della conclusione. L'elaborazione dei dati permette, quindi, di mettere a confronto il costo effettivo e la durata effettiva di realizzazione di una infrastruttura con quanto la stazione appaltante ha previsto al momento dell'aggiudicazione.

**Scostamenti
dei tempi e dei
costi negli
appalti di
lavori**

Il costo/tempo programmato costituisce un *benchmark* di riferimento innanzitutto da rispettare e, se possibile, da migliorare. Il processo sarà tanto più efficiente quanto più il valore effettivo si avvicinerà a quello previsionale. Lo scostamento assume così la configurazione di un indicatore in grado, con la sua modulazione di valori differenti, di

“misurare” l’efficienza nella gestione dei costi e dei tempi (per brevità definiremo la prima come efficienza “finanziaria”, la seconda come efficienza “temporale”).

In questa e nelle pagine successive sono formulate le indicazioni metodologiche utili per applicare l’analisi degli scostamenti ed i connessi indicatori di efficienza alla specifica fase di “esecuzione dei lavori”.

Il primo scostamento dei costi preso in considerazione, nella costruzione della metodologia, è quello dato dalla differenza tra il costo finale del contratto d’appalto ed il costo iniziale dello stesso. Per costo finale del contratto si è assunto, in ipotesi, l’importo di esecuzione dei lavori indicato dal quadro economico a consuntivo. Per costo iniziale del contratto d’appalto si è, invece, assunto l’importo a base d’asta per l’esecuzione dei lavori al netto del ribasso di aggiudicazione.

L’entità dello scostamento in questione indicato con ΔC_1 può assumere tre diverse categorie di valori: valore «*nullo*», valore «*positivo*» o valore «*negativo*».

Il valore nullo dello scostamento « ΔC_1 » è indice, in linea di principio, della capacità del processo di aver concluso l’intervento in «*pareggio finanziario*», ovvero di aver realizzato l’opera ad un costo uguale a quello preventivato ed indicato nel contratto.

In caso di valore positivo del « ΔC_1 », per effetto dell’aumento del costo, l’analisi da condurre è più complessa non potendosi dare conclusioni scontate: il risultato evidenzia oggettivamente che la gestione finanziaria del processo non ha dimostrato la capacità di realizzare l’opera al costo preventivato. Nonostante ciò, non necessariamente la valutazione di efficienza “finanziaria” da formulare è automaticamente negativa; infatti, l’incremento di costo potrebbe essere stato determinato da una variante progettuale che ha comportato un aumento dell’importo di esecuzione dei lavori, ma nel caso in cui questa variante fosse imputabile a fatti «*oggettivamente imprevedibili e non controllabili*» dagli attori del processo, ad esempio «*esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari*», non sarebbe giustificato emettere un giudizio negativo.

Nel caso in cui lo scostamento « $\Delta C1$ » sia negativo, quando ciò non possa essere spiegato da una variante progettuale in diminuzione, esso potrebbe essere imputabile a comportamenti virtuosi, attribuibili ad uno dei due attori della fase esecutiva (stazione appaltante o impresa) oppure ad una risoluzione contrattuale.

Lo scostamento dei tempi preso in considerazione è quello dato dalla differenza tra il tempo effettivamente impiegato per l'esecuzione dei lavori e la durata contrattualmente prevista per l'esecuzione dell'opera.

Anche in questo caso lo scostamento, espresso in termini assoluti, è poco significativo. E' opportuno, pertanto, calcolarne il valore relativo, rapportando il valore assoluto della durata a quella contrattualmente prevista inizialmente. L'indicatore di efficienza temporale indicato con ΔT_1 , analogamente a quello di efficienza finanziaria, può assumere tre differenti raggruppamenti di valori: valore «*nullo*», valore «*positivo*» o valore «*negativo*».

Lo scostamento « $\Delta T1$ » pari a zero è indice della inconfutabile capacità di gestione temporale del processo per aver concluso l'intervento in «*pareggio temporale*», ovvero essere riusciti a realizzare l'opera in un tempo di durata uguale a quella preventivata ed indicata nel contratto. In caso di valore positivo del « $\Delta T1$ », per effetto dell'allungamento della durata, l'analisi da condurre è più complessa non potendosi dare conclusioni scontate: il risultato evidenzia che la gestione temporale del processo non ha dimostrato la capacità di realizzare l'opera nei tempi contrattualmente previsti e che c'è da registrare un ritardo oggettivo nella ultimazione dei lavori. Infatti, potrebbero essere sopraggiunti fatti/criticità oggettivamente non prevedibili e non controllabili né dalla stazione appaltante né dall'impresa esecutrice, fatti che hanno imposto una sospensione dei lavori.

Qualora il valore dell'indicatore « $\Delta T1$ » sia negativo, in linea di principio sarà possibile affermare che il processo produttivo è stato concluso in anticipo rispetto al termine preventivato, migliorando la prestazione in termini di efficienza.

In particolare, per le elaborazioni e le analisi sono stati considerati gli interventi iniziati e conclusi tra il 2005 e il 2009, corretti seguendo le procedure di controllo predisposte.

In seguito ad una attenta analisi dei dati a disposizione si è arrivati a considerare, come insieme di riferimento, 12.481 appalti pubblici di lavori. Per tali interventi è stato possibile conoscere sia l'effettiva data di ultimazione che il costo finale complessivo. Queste informazioni sono poste a confronto, rispettivamente, con la data di inizio dei lavori, con la data prevista di fine lavori e con l'importo di aggiudicazione al netto di ribasso.

Al fine di rendere l'analisi più immediata, gli indicatori proposti non tengono conto di possibili varianti in corso d'opera che potrebbero giustificare tempi e costi di esecuzione diversi da quelli inizialmente previsti. In generale, ai fini di una ancor più corretta valutazione dell'efficienza finanziaria e temporale del processo di produzione delle opere pubbliche sarebbe utile prendere in esame la presenza di varianti e sospensioni.

L'analisi che segue riguarda quelli che potrebbero essere definiti indicatori "secchi" di efficienza finanziaria e temporale in quanto non corretti da quegli eventi esogeni al progetto o all'esecuzione che, pur determinando una lievitazione dei costi o un allungamento dei tempi, non possono essere annoverati come causa di inefficienza vera e propria. Pertanto, gli indicatori espressi nel prosieguo, si fanno carico di eventuali aspetti esogeni nell'indicazione dell'efficienza/inefficienza di un intervento e, così facendo è possibile che le inefficienze siano sovradimensionate.

Nelle pagine seguenti vengono presentate, in applicazione della metodologia sin qui illustrata, le elaborazioni e le analisi riguardanti l'efficienza dei costi (efficienza finanziaria) e dei tempi (efficienza temporale) in riferimento alla fase di esecuzione dei lavori.

Nella tabella sottostante sono evidenziati gli interventi iniziati e conclusi tra il 2005 e il 2009 suddivisi per tipo di indicatore considerato (ΔC_1 e ΔT_1) e per classe di scostamento. In particolare sono state associate cinque classi di scostamento a ciascun indicatore preso in esame.

Dalla lettura della tabella 2 si nota come, nel caso dell'efficienza finanziaria, gli interventi presenti nell'ultima classe, quella con scostamenti di costo superiore al 20%, rappresentino meno del 15% del totale. Più in generale la stessa tabella evidenzia, sempre sul versante dell'efficienza finanziaria, una tendenza a contenere i costi finali che nel 48% dei casi non superano del 5% il prezzo di aggiudicazione al netto del ribasso.

Tabella 2 - Numero di interventi conclusi nel periodo 2005-2009 e suddivisi per classe di scostamento ed indicatore di efficienza finanziaria e temporale

Classe di scostamento (%)	Numero di interventi suddivisi in base all'efficienza finanziaria e temporale	
	ΔC_1	ΔT_1
<=0	2.759	3.414
>0 <5	3.273	238
>=5 <10	2.074	372
>=10 <20	2.608	963
>=20	1.767	7.494
<i>Totale interventi</i>	12.481	12.481

Relativamente ai tempi, come già evidenziato in precedenti rapporti, si assiste ad un comportamento da parte dei soggetti coinvolti nell'appalto del tutto differente. Infatti, quando si va ad analizzare l'efficienza temporale si vede come nel 60% circa dei casi, i tempi iniziali di esecuzione si allungano per più del 20%. Questi dati fanno riflettere sul fatto che mentre le stazioni appaltanti sono abbastanza attente a contenere possibili aumenti di costo, non sono altrettanto capaci di concludere in tempo il processo di realizzazione di un'opera. In riferimento al sottoinsieme degli interventi con soli scostamenti relativi positivi, l'analisi è stata ulteriormente sviluppata, in riferimento ai costi e ai tempi, attraverso una disaggregazione dei dati rispetto alla categoria d'opera, alla classe di importo e alla tipologia di stazione appaltante e alla localizzazione al fine di evidenziare la diversa intensità del fenomeno dello scostamento dalla spesa preventivata e dai tempi programmati di realizzazione.

Per tali elaborazioni, gli insiemi di riferimento sono comprensivi di 9.722 interventi per quanto riguarda le analisi dell'efficienza dei costi e di 9.067 interventi per l'analisi dell'efficienza dei tempi.

La tabella 3 mostra la distribuzione degli interventi e degli scostamenti dei costi e dei tempi secondo la categoria di opera pubblica realizzata. Come si può facilmente osservare, i valori dello scostamento medio percentuale dei costi variano tra il 10,4% e il 14,8% mentre, per quanto riguarda gli scostamenti dei tempi, i valori sono molto più elevati e risultano compresi tra il 59,5% e l'89,2%.

Tabella 3 - Distribuzione degli interventi e scostamenti relativi medi dei costi e dei tempi per categoria d'opera - periodo 2005-2009

Categoria d'opera	Numero di interventi con $\Delta C_1 > 0$	Media (%) di $\Delta C_1 > 0$	Numero di interventi con $\Delta T_1 > 0$	Media (%) di $\Delta T_1 > 0$
Strade	3.236	11,3	2.916	81,7
Ferrovie	31	14,8	28	71,6
Altre infrastrutture di trasporto	149	10,4	129	75,1
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.221	11,3	1.163	85,5
Opere di urbanizzazione ed altro	630	10,7	641	86,6
Infrastrutture del settore energetico	81	12,9	95	89,2
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	16	11,7	15	88,2
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	64	11,8	64	77,8
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	127	11,8	122	74,5
Edilizia sociale e scolastica	1.385	11,9	1.296	69,7
Edilizia abitativa	215	13,1	191	59,5
Beni culturali	522	12,8	513	66,9
Sport, spettacolo, turismo	644	11,2	637	80,8
Edilizia sanitaria	319	11,9	253	76,1
Altra edilizia pubblica	950	11,5	877	70,0
Altre infrastrutture pubbliche	59	11,0	48	79,1
n.c.	73	13,5	79	91,7
Tutte le categorie	9.722	11,5	9.067	78,1

Nel dettaglio, le categorie d'opera per le quali si registrano, sempre in termini percentuali, gli scostamenti più accentuati tra le risorse economiche preventivate e quelle effettivamente spese sono le ferrovie e l'edilizia

abitativa. In tutti questi casi il costo effettivamente sostenuto per la realizzazione dell'opera è risultato superiore al 10% di quanto inizialmente previsto.

Dall'analisi dell'efficienza dei tempi di realizzazione scostamenti molto accentuati si registrano per le infrastrutture del settore energetico. Gli scostamenti più contenuti riguardano, invece, l'edilizia abitativa.

Le tabelle seguenti riportano la distribuzione degli interventi e degli scostamenti medi percentuali dei costi e dei tempi suddivisi per alcune variabili come la classe di importo, la tipologia di stazione appaltante e l'area territoriale.

Tabella 4 - Distribuzione per classe d'importo degli interventi e degli scostamenti relativi medi di costi e tempi - periodo 2005-2009

Classe d'importo	Numero di interventi con $\Delta C_i > 0$	Media (%) di $\Delta C_i > 0$	Numero di interventi con $\Delta T_i > 0$	Media (%) di $\Delta T_i > 0$
150.000 - 500.000	7.789	11,3	7.216	81,2
500.000 - 1.000.000	1.375	12,4	1.322	68,4
1000000 - 5.000.000	545	12,3	517	60,4
5.000.000 - 15.000.000	12	14,2	11	44,1
> 15.000.000	1	...	1	...
<i>Tutte le classe di importo</i>	9.722	11,5	9.067	78,1

Come già osservato nella Relazione per l'anno 2007, lo scostamento dei costi mostra piccole variazioni al variare della classe d'importo. Il valore medio dello scostamento dei costi per tutte le classi di importo (11,5%) va correlato alle disposizioni normative che consentono il ricorso alle varianti solo in determinate circostanze. La norma tuttavia non considera varianti gli interventi disposti dal Direttore dei Lavori per risolvere aspetti di dettaglio che siano contenuti entro il 5% dell'importo contrattuale. Inoltre, la norma consente di introdurre varianti nell'esclusivo interesse dell'amministrazione per circostanze sopravvenute ed imprevedibili al momento della stipula del contratto nella misura non superiore al 5% dell'importo del contratto (art. 123, comma 3, D.Lgs 163/2006). Il dato

emerso dalle elaborazioni sembra mostrare l'uso, da parte delle stazioni appaltanti, delle disposizioni meno restrittive per apportare lievi modifiche al progetto posto a base di gara. Dalla lettura della tabella 4 è anche possibile notare come il valore medio dello scostamento dei tempi sia sostanzialmente decrescente al crescere della classe di importo.

Tabella 5 – Distribuzione degli interventi e scostamenti relativi medi dei costi e dei tempi per tipologia di stazione appaltante - periodo 2005-2009

Tipologia di stazione appaltante	Numero di interventi con $\Delta C_i > 0$	Media (%) di $\Delta C_i > 0$	Numero di interventi con $\Delta T_i > 0$	Media (%) di $\Delta T_i > 0$
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	306	11,6	203	52,0
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	584	10,8	554	70,5
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	172	12,5	148	58,9
Regioni e comunità montane	437	12,1	392	90,0
Province	1.453	11,4	1.203	75,6
Comuni	5.656	11,4	5.579	80,7
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	295	12,2	233	77,0
Altri soggetti aggiudicatori	535	12,5	517	76,5
Concessionari	16	13,8	14	68,5
n.c.	268	11,3	224	66,5
<i>Tutte le stazioni appaltanti</i>	9.722	11,5	9.067	78,1

Relativamente alla distribuzione per tipologia di stazione appaltante, si sottolinea quanto già emerge come dato generale e cioè una tendenza ad allungare notevolmente i tempi dell'appalto rispetto a quelli contrattualmente previsti e a contenere, peraltro, il più possibile i costi. Nello specifico le regioni ed i comuni arrivano ad allungare in media i tempi di esecuzione per più dell'80% rispetto ai tempi contrattuali, mentre più "virtuosi" sul versante della tempistica sono gli Enti per l'edilizia residenziale pubblica e le Amministrazioni centrali dello Stato.

Quando si guarda lo scostamento relativo dei costi, il maggiore contenimento è quello operato dagli enti ed organismi di diritto pubblico.

Infine, la tabella 6 mostra gli indicatori sugli scostamenti finanziari e temporali suddivisi per aree territoriali. È evidente come, a livello territoriale, non esistano macroscopiche differenze tra le diverse aree in quanto i dati sugli scostamenti di costo variano dal 10,4% del Nord-Ovest al 12,2% delle regioni meridionali ed insulari.

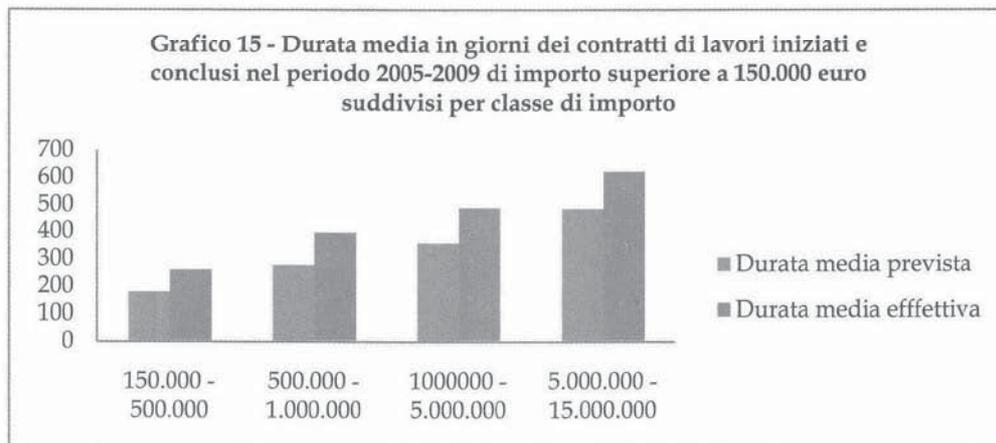
Relativamente agli scostamenti di carattere temporale l'indicatore varia dal 74% delle regioni centrali all'81% di quelle del Nord-Ovest.

Tabella 6 – Distribuzione degli interventi e scostamenti relativi medi dei costi e dei tempi per area territoriale

Area territoriale	Numero di interventi con $\Delta C_1 > 0$	Media (%) di $\Delta C_1 > 0$	Numero di interventi con $\Delta T_1 > 0$	Media (%) di $\Delta T_1 > 0$
Nord Ovest	2.570	10,47	2.376	81,06
Nord Est	2.923	11,90	2.653	77,20
Centro	2.059	11,56	2.015	74,34
Sud e Isole	2.170	12,21	2.023	79,49
<i>Tutte le categorie</i>	9.722	11,5	9.067	78,1

Guardando i dati elaborati si conferma quanto più volte già rilevato dall'Autorità e cioè il sostanziale contenimento dei costi di esecuzione degli appalti pubblici di lavori a cui non corrisponde un analogo rispetto della tempistica.

In considerazione di una tempistica degli appalti che spesso sfiora i tempi contrattualmente previsti, il grafico 15 mostra le durate medie, in giorni, degli appalti iniziati e conclusi nel periodo 2005-2009 (12.481 appalti). I lavori pubblici, nella loro generalità, hanno una durata media effettiva di 290 giorni a fronte di una durata prevista di 202 giorni. Logicamente esiste una relazione diretta tra durata ed importo dell'appalto.



1.5.1.4 L'andamento delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando per i lavori di importo superiore a 150.000 euro

Come innanzi richiamato, l'art.122, c. 7-bis del D.lgs. 163/06 ha portato la soglia per l'affidamento di contratti attraverso procedure negoziate a 500.000 euro. Dall'analisi dei dati è risultato, in particolare, un forte ricorso nel 2009 a procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando. Queste hanno rappresentato, sul totale dei contratti aggiudicati, il 24,6% (2.999 interventi su 12.196) e sul valore delle aggiudicazioni il 12,6% (1,3 miliardi di euro su 10,3 miliardi di euro). L'importo medio di aggiudicazione per queste procedure è stato di 432.502 euro. I ribassi medi espressi da procedure negoziate senza previa pubblicazione, sono stati pari al 16,9%, circa 5,5 punti percentuali in meno rispetto alla media dei ribassi delle procedure aperte (tabelle 4 e 10 in appendice A4).

Il confronto percentuale tra il 2008 e il 2009, per tipologia di stazione appaltante, tra l'utilizzo delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, mostra una crescita molto accentuata per le procedure di importo compreso tra 150.000 e 500.000 euro; in questo caso l'aumento delle numerosità di procedure negoziate è stato del 327%. A tale aumento ha corrisposto un aumento del valore delle aggiudicazioni associato alle stesse procedure pari al 362%. Le amministrazioni comunali sono state quelle che più hanno fatto ricorso alla procedura negoziata senza

Le procedure negoziate nei lavori di importo inferiore a 500.000 euro

previa pubblicazione del bando nella classe di importo tra 150.000 e 500.000 euro. Nella classe superiore a 500.000 euro sono state le amministrazioni centrali dello Stato che, nel corso del 2009, hanno utilizzato maggiormente le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando.

Le procedure negoziate delle principali stazioni appaltanti

È importante sottolineare come, sempre nel corso del 2009, solo otto stazioni appaltanti abbiano aggiudicato il 36% del valore complessivo delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando (Rete Ferroviaria Italiana, Stoccaggi Gas Italia S.p.A., Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Società Gestioni Impianti Nucleari, ANAS S.p.A., Regione Veneto, Commissario Delegato Emergenza Bacino Fiume Aterno, Autostrade per l'Italia S.p.A.). Sul lato delle imprese le prime otto aziende risultanti aggiudicatrici attraverso procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, hanno acquisito il 17% dei contratti aggiudicati attraverso queste procedure.

Le procedure negoziate aggiudicate dalle prime otto imprese

Tabella 7 - Percentuali di variazioni nell'utilizzo delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando suddivise per tipologia di stazione appaltante e classe di importo (variazioni 2008/2009)

Tipologia Stazione appaltante	Incremento 2008/2009		Incremento 2008/2009	
	Classe importo 150.000 - 500.000		Classe importo > 500.000	
	% incremento n. interventi	% incremento Importo	% incremento n. interventi	% incremento Importo
Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo	156,25	158,27	140,00	292,71
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	526,32	490,41	50,00	-23,06
Enti per l'edilizia residenziale pubblica	128,00	131,17	-60,00	-87,77
Regioni e comunità montane	133,33	175,09	0,00	32,67
Province	353,33	343,04	-62,50	-66,00
Comuni	501,29	563,66	42,22	33,97
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	545,45	748,33	-33,33	19,38
Altri enti	238,60	258,97	60,87	-37,10
Concessionari	117,07	162,31	35,00	40,16
n.c.	160,00	147,52	-83,33	43,82
Totale	327,66	362,41	27,31	15,57