

Nella *tabella 3.33* gli interventi con varianti sono analizzati per classe di importo. Si vede come in tutti i casi l'incidenza percentuale delle varianti si attesti sempre al di sotto del 10%, tranne che nella classe di interventi di importo compreso tra € 500.000 e € 1.000.000, la cui percentuale si attesta oltre il 12%.

*Tabella 3.33 - Distribuzione delle varianti in aumento per classe di importo dell'intervento*

| Classe d'importo             | Numero varianti | Interventi con varianti | Importo medio varianti | Valore della variante su importo lavori (%) |
|------------------------------|-----------------|-------------------------|------------------------|---|
| =>€ 150.000< € 500.000       | 2.591           | 2.511                   | 19.499                 | 7,43  |
| => € 500.000< € 1.000.000    | 597             | 550                     | 90.439                 | 12,41                                       |
| => € 1.000.000< € 5.358.153  | 743             | 707                     | 133.806                | 8,37  |
| => € 5.358.153< € 15.000.000 | 42              | 36                      | 588.105                | 5,93  |
| => € 15.000.000              | 22              | 12                      | 2.632.440              | 6,06  |
| <i>Tutte le classi</i>       | 3.995           | 3.815                   | -                      |   |

Sulle varianti è stata condotta un'ulteriore indagine per verificare un eventuale nesso di causalità tra il valore delle varianti in percentuale dell'intervento e il ribasso di aggiudicazione. Tale indagine è stata condotta per valutare se interventi aggiudicati con ribassi eccessivamente elevati siano stati poi interessati da varianti effettuate con lo scopo di recuperare quel ribasso. L'esito della verifica, che richiede ulteriori approfondimenti, sembrerebbe smentire l'esistenza del nesso di causalità ipotizzato; anche in questo caso valgono le considerazioni prima svolte circa il limitato orizzonte temporale dell'analisi, che non consente di valutare compiutamente la fase di esecuzione dei lavori.

Nell'ambito delle competenze attribuite dall'articolo 4 della legge quadro, lo scorso anno l'Autorità ha individuato un processo che, a consuntivo, contribuisce alla verifica del livello di adempimento all'obbligo di propagazione dei dati da parte delle stazioni appaltanti.

Anche quest'anno, per analizzare il comportamento delle stazioni appaltanti riguardo a tale obbligo, l'Osservatorio ha predisposto l'incrocio tra le informazioni delle due banche dati — BDI (banca dati degli interventi) e BDB (banca dati dei bandi) — identificando tre insiemi di dati significativi: bandi per cui si riscontra la comunicazione dell'intervento, bandi per cui non si riscontra la comunicazione dell'intervento, interventi in cui non

Verifica  
del livello  
di adempi-  
mento ...

si riscontra la pubblicazione del bando. I bandi oggetto dell'indagine sono stati solamente quelli di importo complessivo superiore a € 150.000.

L'incrocio ha condotto alla definizione di un insieme di 3.664 bandi (pari a circa il 13% di quelli utilizzati per effettuare l'incrocio) rispetto ai quali l'Autorità procederà anche quest'anno ad accertare gli inadempienti effettivi<sup>25</sup>.

#### **Metodologia per la verifica dell'adempimento**

La BDI ha una numerosità di 11.526 interventi utili agli incroci ed è organizzata in diverse tabelle per un numero complessivo di diverse centinaia campi che essendo stati compilati da numerosissimi responsabili del procedimento (almeno uno per ogni stazione appaltante), presentano notevoli difficoltà di interpretazione.

La BDB ha una numerosità di 36.390 bandi rilevati negli anni 2000 e 2001, poiché gli interventi raccolti dall'Osservatorio si riferiscono ad un arco temporale di pubblicazione dell'appalto non identificabile con il solo anno 2001.

Non essendo possibile l'individuazione di elementi che permettano la deterministica associazione tra un elemento della BDI ed un elemento della BDB, per l'incrocio si è fatto ricorso ad una metodologia probabilistica. Ciò ha permesso di ottenere un'associazione uno ad uno tra gli elementi della BDI e gli elementi della BDB.

L'associazione ottenuta è anche la migliore possibile, sotto il profilo probabilistico, secondo i parametri scelti per l'individuazione dei due elementi oggetto dell'incrocio.

Il metodo si basa su un indice di somiglianza, costruito sulle caratteristiche ritenute indicative ai fini dell'incrocio e calcolato per tutte le coppie possibili ottenibili, ossia per un numero ottenuto dal prodotto della numerosità della BDI per la numerosità della BDB.

Il metodo utilizzato è stato verificato attraverso una procedura non automatica. Si è prima identificato un campione di 200 coppie estratte dalla popolazione di 11.526 interventi che costituiscono la popolazione totale dei dati. Il metodo di campionamento utilizzato è quello di un campionamento a strati: raggruppata la popolazione per classi di indice di somiglianza si è provveduto con metodo casuale alla formazione del campione di 200 coppie rispettando la proporzione della numerosità di ogni singola classe nella popolazione di base.

Il test di verifica sul campione così costituito ha portato ad un risultato di 184 conferme della scelta operata dal metodo e 16 smentite di cui 4, di fatto, non sono classificabili per la totale mancanza dell'oggetto di gara nella banca dati BDI. Si fa notare che l'informazione relativa all'oggetto di gara, particolarmente significativa anche nel caso di un'associazione non automatica, è risultata assente in 1338 (11,6% del totale degli interventi presenti nella banca dati BDI).

L'analisi così condotta ha portato a considerare come associazioni valide tutte le coppie contraddistinte da un indice di somiglianza maggiore od uguale a 0,60. In virtù di tale postulato, la numerosità dell'insieme delle coppie BDI - BDB ritenute valide è, per quest'anno, pari a 8.315.

Gli elementi della BDI ai quali non è stato associato un elemento corrispondente della BDB costituiscono un insieme di 3.211 casi. L'insieme costituito dagli elementi della BDB che non hanno trovato un loro corrispettivo elemento nella BDI contiene 28.075 casi. Di tale insieme, avendo escluso gli interventi di importo inferiore a € 500.000, sono rimasti 9.144 casi. Infine, dei 9144 bandi, sono stati presi in considerazione solo quelli pubblicati tra il primo settembre del 2000 ed il primo settembre del 2001 per un totale di 3.664 bandi.

<sup>25</sup> Gli esiti dell'accertamento per l'anno 2000 sono riportati nel Capitolo 11.

L'analisi dei tempi, quest'anno, è stata condotta con riferimento all'intero processo produttivo delle opere pubbliche, dalla fase dell'affidamento dell'incarico di progettazione alla conclusione dei lavori.

... tempi per  
l'appalto

La difficile leggibilità di alcune informazioni e l'esiguità, ancora oggi riscontrata, degli interventi conclusi non consente di trarre considerazioni con valenza generale, specialmente sulla fase successiva all'aggiudicazione ma permette comunque di mettere in luce le più significative tendenze riscontrate nonché l'esistenza di specifici fenomeni e di anomalie verso i quali indirizzare l'attività di accertamento e vigilanza dell'Autorità.

I tempi medi a cui si riferiscono le considerazioni che seguono hanno il valore di indicatore di tendenza, in quanto limitati al biennio 2000 -2001. Dovranno, pertanto, trovare idonea conferma in un arco di tempo necessariamente più lungo in ragione della specificità dei lavori pubblici.

Sull'insieme iniziale degli interventi è stata operata una prima selezione in base alla presenza dell'informazione relativa alla data di aggiudicazione dell'appalto. Di volta in volta, l'analisi del singolo fenomeno è stata condotta limitatamente a quelle schede che registravano la presenza delle informazioni utili all'analisi stessa, per cui non sempre l'universo investigato corrispondeva alla disponibilità assoluta. In particolare, per l'analisi relativa all'intervallo dei tempi tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'opera, l'insieme rilevante è stato identificato considerando valide le seguenti tre condizioni:

- a) presenza di almeno una delle date relative alla pubblicazione del bando su albo della stazione appaltante, BUR, GURI e GUCE;
- b) presenza della data di presentazione dell'offerta;
- c) successione crescente delle date relative alla pubblicazione, presentazione dell'offerta ed aggiudicazione dell'appalto.

Per quanto attiene ai tempi "amministrativi" connessi con l'affidamento dell'incarico di progettazione, la redazione del progetto e la sua approvazione, l'analisi è stata condotta — sia sui dati dell'anno 2000 sia su quelli del 2001 — su insiemi iniziali di riferimento rispettivamente di 11.265 e 9.295 interventi.

... progettazione  
esterna  
ed interna ...

Le condizioni poste per definire gli insiemi rilevanti sono state:

- a) contemporanea presenza di dati sia nel campo della data di affidamento o aggiudicazione della progettazione sia in quello della data di consegna del progetto per la progettazione esterna;
- b) presenza del dato relativo alla sola data di ultimazione del progetto nel caso della progettazione interna;
- c) esclusione degli interventi aventi entrambe le condizioni verificate.

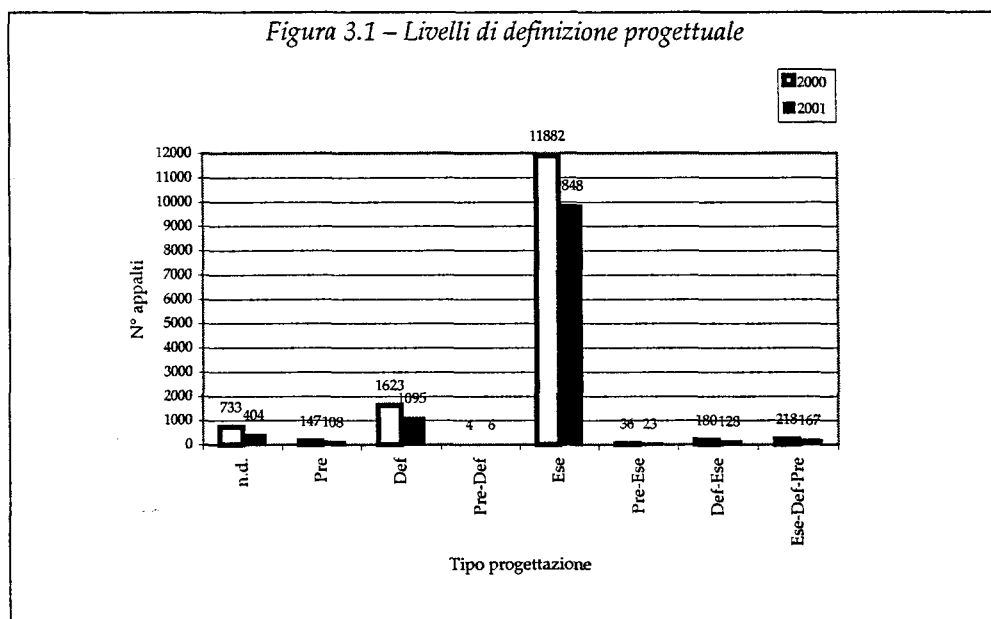
Il primo dato di rilievo che emerge dall'analisi, riportato sinteticamente nella *tabella 3.34*, è la conferma del *trend* — già rilevato nella *Relazione* per l'anno 1999 — circa la maggiore frequenza con cui le amministrazioni pubbliche hanno affidato la progettazione all'interno della propria struttura. La tendenza è confermata sia per l'anno 2000 sia per l'anno 2001, anche se con percentuali diverse.

*Tabella 3.34 – Interventi con progettazione affidata all'esterno od interna alla stazione appaltante*

| Tipo di progettazione    | Anno 2000     |              | Anno 2001    |              |
|--------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
|                          | Numero        | %            | Numero       | %            |
| Interna                  | 6.049         | 53,7         | 4.833        | 52,0         |
| Esterna                  | 5.216         | 46,3         | 4.462        | 48,0         |
| <i>Totale interventi</i> | <i>11.265</i> | <i>100,0</i> | <i>9.295</i> | <i>100,0</i> |

È difficile dire a quale livello della progettazione tali dati si riferiscano, non essendovi, in fase di raccolta dati, corrispondenza tra l'informazione relativa all'affidamento dell'incarico e quella dello specifico livello di progettazione.

Va tuttavia rilevato che nella maggioranza dei casi le stazioni appaltanti hanno fatto riferimento, sulla scheda A, alla progettazione esecutiva (*figura 3.1*), per cui sembra lecito ritenere che tale sia, effettivamente, il livello di progettazione al quale si riferiscono i dati e ciò anche in linea con lo spirito della legge quadro, che vuole le strutture interne prioritariamente titolari della progettazione.



Venendo più puntualmente all'analisi dei tempi, occorre considerare separatamente la progettazione esterna da quella interna, poiché per quest'ultima non è stata rilevata la data di avvio dell'incarico. Facendo quindi riferimento alla progettazione esterna, l'intervallo tra l'affidamento dell'incarico e l'ultimazione e consegna del progetto è risultato mediamente di 589 giorni per l'anno 2000 su 5056 interventi e di 511 giorni per l'anno 2001 su 4.375 interventi, distribuiti come illustrato nella *tabella 3.35*.

... tempi  
del progetto  
esterno...

*Tabella 3.35 – Interventi e relativi tempi medi  
tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto*

|           | Totale interventi<br>(numero) | Tempi medi<br>(giorni) | Intervallo di riferimento<br>(giorni) |
|-----------|-------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Anno 2000 | 2.005                         | 1.280                  | >360                                  |
|           | 586                           | 297                    | 241 - 360                             |
|           | 886                           | 175                    | 121 - 240                             |
|           | 1.579                         | 55                     | 0 - 120                               |
| Anno 2001 | 1.644                         | 1.125                  | >360                                  |
|           | 534                           | 298                    | 241 - 360                             |
|           | 864                           | 175                    | 121 - 240                             |
|           | 1.333                         | 56                     | 0 - 120                               |

Le distribuzioni degli interventi per classi di importo confermano le aspettative circa l'ipotesi che all'aumentare dell'importo — e, quindi, presumibilmente della complessità dell'intervento — aumentino anche i tempi

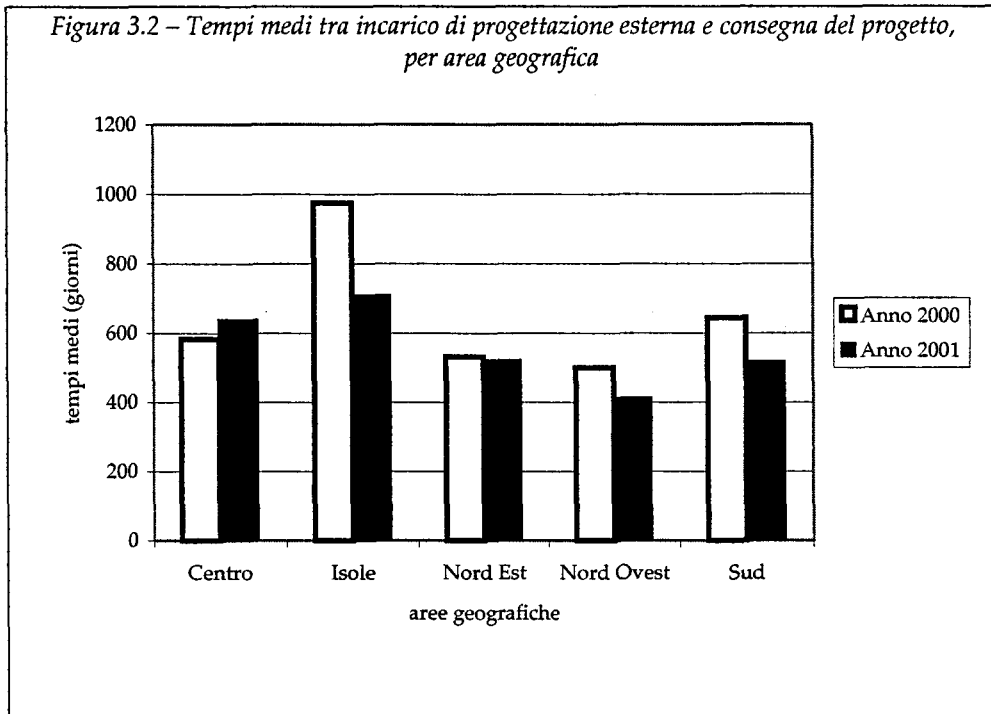
medi necessari alla definizione del progetto con una progressione quasi lineare (tabella 3.36).

Tabella 3.36 – Interventi e relativi tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto ( per classi di importo)

| Classe di importo             | 2000                |                     | 2001                |                     |
|-------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|                               | Interventi (numero) | Tempi medi (giorni) | Interventi (numero) | Tempi medi (giorni) |
| < € 150.000                   | 178                 | 376                 | 118                 | 291                 |
| >= € 150.000 < € 500.000      | 2.920               | 527                 | 2.729               | 468                 |
| >= € 500.000 < € 1.000.000    | 830                 | 700                 | 689                 | 573                 |
| >= € 1.000.000 < € 5.358.153  | 684                 | 761                 | 541                 | 694                 |
| >= € 5.358.153 < € 15.000.000 | 58                  | 911                 | 52                  | 825                 |
| >= € 15.000.000               | 31                  | 1.009               | 14                  | 1.206               |
| Cifra non disponibile         | 355                 | 537                 | 232                 | 404                 |
| Tutte le classi               | 5.056               |                     | 4.375               |                     |

Per quanto riguarda la distribuzione geografica — prescindendo dall'apparente diminuzione dei tempi nell'anno 2001, legata probabilmente alla minore numerosità degli interventi — centro-sud e isole sono le zone in cui i tempi di espletamento dell'incarico sono più lunghi (figura 3.2).

Figura 3.2 – Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto, per area geografica



Per quanto attiene all'intervallo tra la consegna del progetto e la sua approvazione, considerati entrambi gli insiemi della progettazione esterna e della progettazione interna, l'intervallo di tempo è risultato mediamente di 83 giorni su 10.375 interventi per l'anno 2000 e di 74 giorni su 8.576 interventi per l'anno 2001, distribuiti come nella *tabella 3.37*.

... tempi  
tra consegna  
del progetto  
e sua  
approvazione...

*Tabella 3.37 - Interventi e relativi tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione*

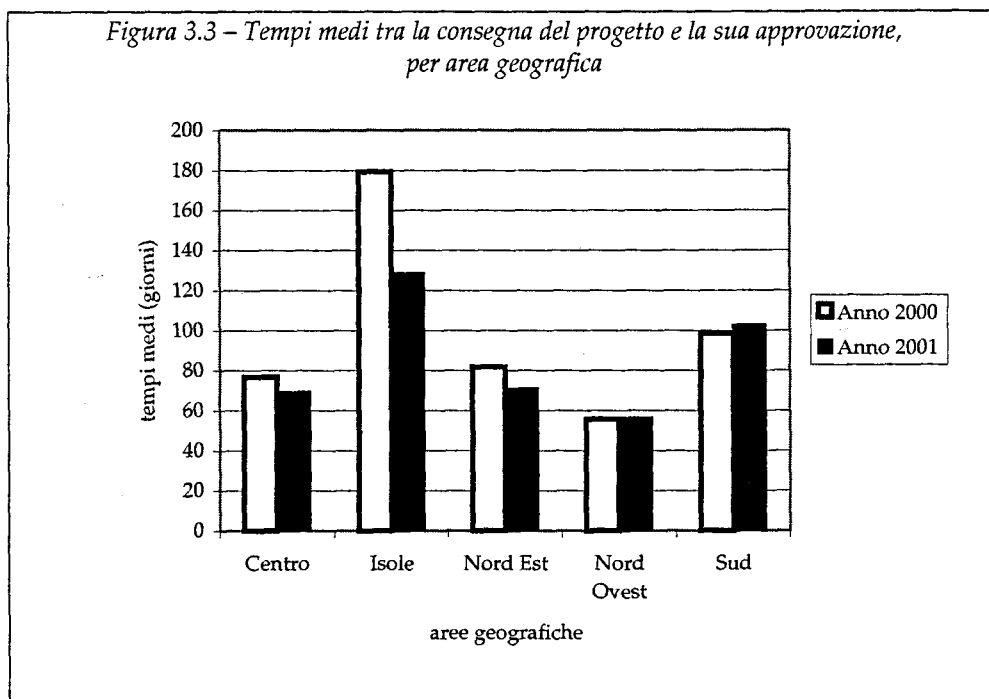
|           | Totale interventi<br>(numero) | Tempi medi<br>(giorni) | Intervallo di riferimento<br>(giorni) |
|-----------|-------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Anno 2000 | 513                           | 795                    | >360                                  |
|           | 333                           | 292                    | 241 - 360                             |
|           | 82                            | 170                    | 121 - 240                             |
|           | 8.702                         | 25                     | 0 - 120                               |
| Anno 2001 | 378                           | 686                    | >360                                  |
|           | 262                           | 295                    | 241 - 360                             |
|           | 714                           | 167                    | 121 - 240                             |
|           | 7.222                         | 24                     | 0 - 120                               |

La maggior parte degli interventi esaminati sono compresi nella seconda classe d'importo, tra € 150.000 e € 500.000. Essi condizionano fortemente verso il basso il tempo medio complessivo che, invece, considerando solo gli interventi superiori al milione di euro, sarebbe di 117 giorni per il 2000 e di 105 per il 2001 (*tabella 3.38*).

*Tabella 3.38 - Interventi e relativi tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione, per classe di importo*

| Classe di importo             | Anno 2000              |                        | Anno 2001              |                        |
|-------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|                               | Interventi<br>(numero) | Tempi medi<br>(giorni) | Interventi<br>(numero) | Tempi medi<br>(giorni) |
| < € 150.000                   | 388                    | 64                     | 194                    | 55                     |
| >= € 150.000 < € 500.000      | 6.457                  | 71                     | 5.670                  | 68                     |
| >= € 500.000 < € 1.000.000    | 1.608                  | 99                     | 1.329                  | 80                     |
| >= € 1.000.000 < € 5.358.153  | 1.167                  | 114                    | 906                    | 104                    |
| >= € 5.358.153 < € 15.000.000 | 95                     | 158                    | 70                     | 115                    |
| >= € 15.000.000               | 40                     | 82                     | 23                     | 111                    |
| Cifra non disponibile         | 620                    | 110                    | 384                    | 64                     |
| <i>Tutte le classi</i>        | 10.375                 |                        | 8.576                  |                        |

Relativamente alla distribuzione per aree geografiche, mentre i tempi nelle isole ed al sud risultano più lunghi, il centro della penisola è allineato sui valori del nord, come si evince dalla figura 3.3.



... tempi tra approvazione del progetto e pubblicazione del bando ...

L'intervallo di tempo tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara è risultato mediamente di 162 giorni su 9.448 interventi per l'anno 2000 e di 161 giorni su 8.333 interventi per l'anno 2001, con la distribuzione esposta nelle tabelle 3.39 e 3.40 nonché nella figura 3.4, che confermano i trend e le osservazioni già esposte in precedenza.

Tabella 3.39 – Interventi e relativi tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando

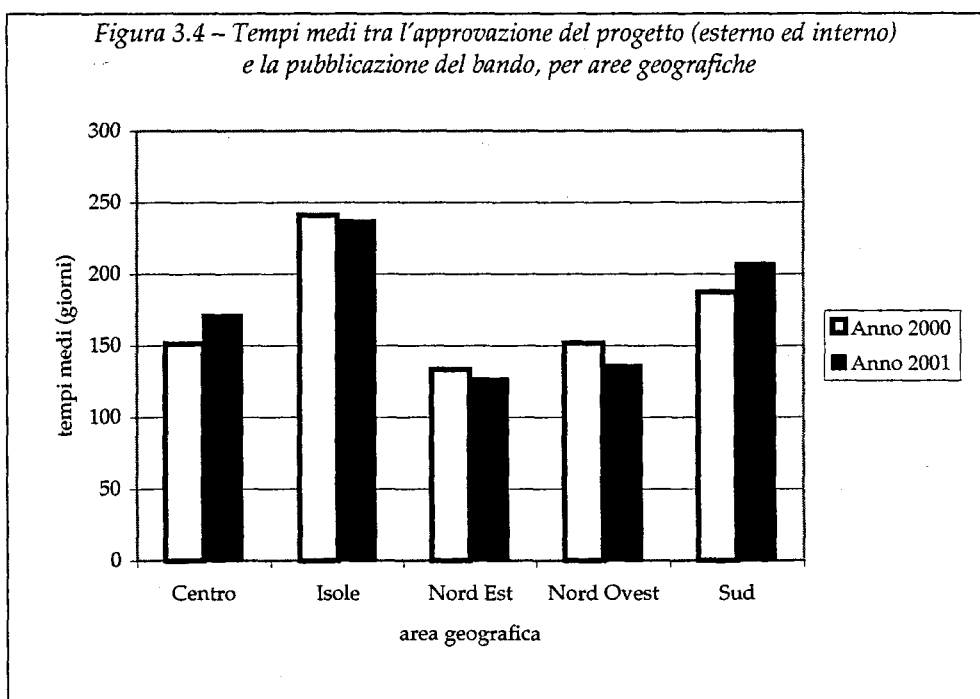
|           | Totale interventi (numero) | Tempi medi (giorni) | Intervallo di riferimento (giorni) |
|-----------|----------------------------|---------------------|------------------------------------|
| Anno 2000 | 983                        | 766                 | >360                               |
|           | 724                        | 291                 | 241 - 360                          |
|           | 1.793                      | 173                 | 121 - 240                          |
|           | 5.948                      | 43                  | 0 - 120                            |
| Anno 2001 | 956                        | 727                 | >360                               |
|           | 627                        | 290                 | 241 - 360                          |
|           | 1.416                      | 170                 | 121 - 240                          |
|           | 5.334                      | 42                  | 0 - 120                            |



Tabella 3.40 – Interventi e relativi tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterna ed interna) e la pubblicazione del bando (per classe di importo)

| Classe di importo             | Anno 2000           |                     | Anno 2001           |                     |
|-------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|                               | Interventi (numero) | Tempi medi (giorni) | Interventi (numero) | Tempi medi (giorni) |
| < € 150.000                   | 350                 | 118                 | 164                 | 151                 |
| >= € 150.000 < € 500.000      | 5563                | 148                 | 5279                | 144                 |
| >= € 500.000 < € 1.000.000    | 1574                | 165                 | 1380                | 183                 |
| >= € 1.000.000 < € 5.358.153  | 1204                | 211                 | 996                 | 206                 |
| >= € 5.358.153 < € 15.000.000 | 107                 | 325                 | 87                  | 245                 |
| >= € 15.000.000               | 46                  | 178                 | 31                  | 151                 |
| Cifra non disponibile         | 604                 | 177                 | 396                 | 185                 |
| Tutte le classi               | 9330                |                     | 8333                |                     |

Figura 3.4 – Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando, per aree geografiche



Complessivamente, il dato medio rilevato per il tempo necessario alla redazione del progetto, alla sua approvazione sino alla pubblicazione del bando di gara è di 834 giorni per l'anno 2000 e di 764 giorni per l'anno 2001. Questo dato sostanzialmente inferiore a quello riportato nella *Relazione* del 1999, indica una tendenza alla riduzione che dovrà, comunque, essere confermata.

Il tempo medio intercorrente tra la pubblicazione del bando su BUR, GURI, GUCE e albi delle stazioni appaltanti e la data di aggiudicazione definitiva era stato valutato per l'anno 2000 in 81,5 giorni su un insieme di 9.387 interventi mentre per il 2001 è salito a 93 giorni su un insieme di rife-

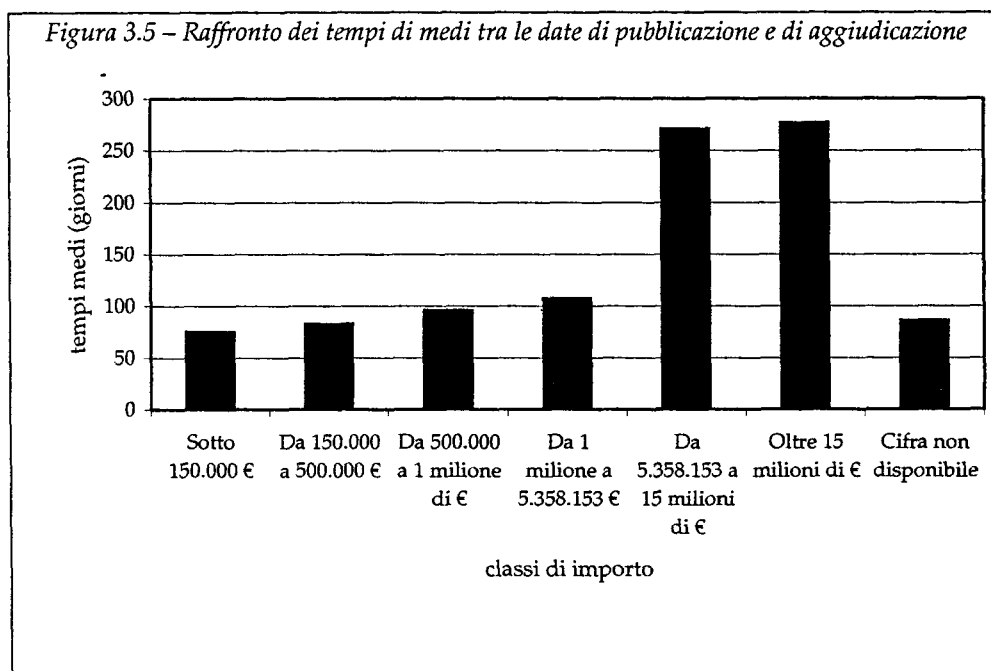
... tempi tra pubblicazione e aggiudicazione dell'appalto ...

rimento di 8.562 interventi, come è sinteticamente riportato nella *tabella 3.41*.

*Tabella 3.41 - Interventi e relativi tempi medi tra la pubblicazione e l'aggiudicazione*

|           | Totale interventi<br>(numero) | Tempi medi<br>(giorni) | Intervallo di riferimento<br>(giorni) |
|-----------|-------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Anno 2000 | 62                            | 532                    | >360                                  |
|           | 182                           | 290                    | 241-360                               |
|           | 1246                          | 159                    | 121-240                               |
|           | 7897                          | 61                     | 0-120                                 |
| Anno 2001 | 117                           | 514                    | >360                                  |
|           | 270                           | 284                    | 241-360                               |
|           | 1.251                         | 170                    | 121-240                               |
|           | 6.924                         | 64                     | 0-120                                 |

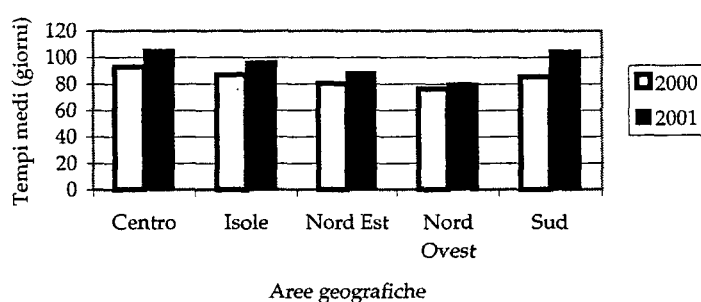
Il *trend* rilevato lo scorso anno trova sostanzialmente conferma nei dati di quest'anno. Gli interventi di importo inferiore ad 1 milione di euro presentano tempi amministrativi più brevi, mentre i tempi si allungano in stretto rapporto con la complessità e l'onerosità degli interventi, come si evince dalla *figura 3.5*.



Con riferimento all'analisi dell'andamento dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione condotta per ambito territoriale, la *figura 3.6* conferma il *trend* già segnalato in occasione della precedente *Relazione*: le stazioni appaltanti del centro-sud e delle isole sono più lente nella pubblicazione ed aggiudicazione rispetto a quelle del nord.

Con riferimento alle categorie di opere, il dato statistico medio è superato dalle ferrovie e dalle infrastrutture in genere e dall'edilizia sanitaria ed abitativa, in ciò confermando l'andamento dello scorso anno, mentre nel 2001 i beni culturali hanno fatto registrare un dato sotto la media.

Figura 3.6 – Raffronto dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione



Passando all'esame dell'intervallo dei tempi tra pubblicazione e presentazione delle offerte, la lettura dei dati ha evidenziato che la durata media del periodo tra la pubblicazione e la presentazione delle offerte è pari a circa 48 giorni, lievemente in calo rispetto al dato medio del 2000, mentre il tempo medio di espletamento della gara risulta di 45 giorni, con un sensibile aumento rispetto al dato medio (34 giorni) dello stesso anno.

... tempi  
tra pubblicazione  
e presentazione  
delle offerte

Infine, le tabelle 3.42 e 3.43 evidenziano come nella maggior parte dei casi le stazioni appaltanti rispettino i tempi prefissati dalla norma, confermando in ciò il trend rilevato per l'anno 2000. Una certa dilatazione dei tempi si rileva, invece, nel caso in cui la norma non fissa termini. Nell'aggiudicazione, infatti, concorrono più fattori alla definizione del processo: la complessità dell'oggetto da aggiudicare, la qualità del bando, la composizione della commissione di aggiudicazione.

Tabella 3.42 – Interventi e tempi medi tra la pubblicazione e la presentazione dell'offerta

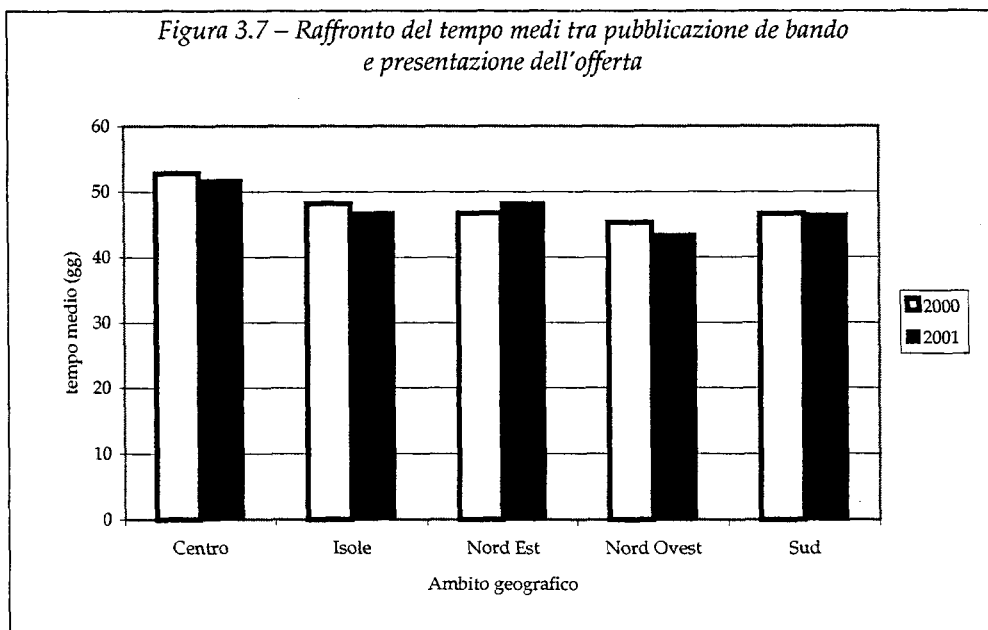
|           | Totale interventi<br>(numero) | Tempi medi<br>(giorni) | Intervallo di riferimento<br>(giorni) |
|-----------|-------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Anno 2000 | 9                             | 645                    | >360                                  |
|           | 30                            | 294                    | 241 - 360                             |
|           | 460                           | 155                    | 121 - 240                             |
|           | 7.848                         | 41                     | 0 - 120                               |
| Anno 2001 | 25                            | 410                    | >360                                  |
|           | 51                            | 289                    | 241 - 360                             |
|           | 541                           | 156                    | 121 - 240                             |
|           | 7.945                         | 38                     | 0 - 120                               |

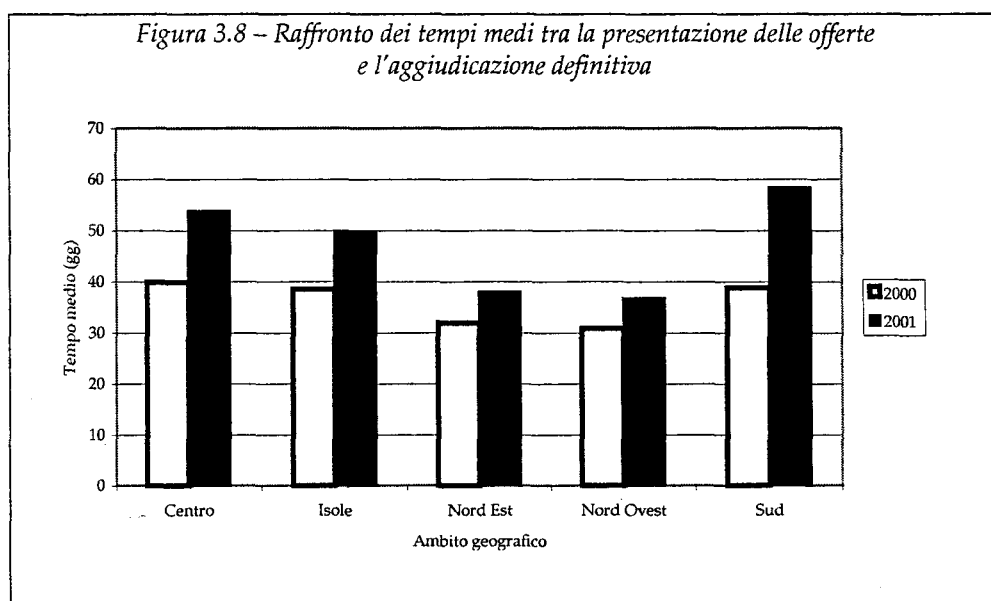
Tabella 3.43 – Interventi e tempi medi tra la presentazione dell'offerta e l'aggiudicazione definitiva

|           | Totale interventi<br>(numero) | Tempi medi<br>(giorni) | Intervallo di riferimento<br>(giorni) |
|-----------|-------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| Anno 2000 | 19                            | 539                    | >360                                  |
|           | 45                            | 279                    | 241 - 360                             |
|           | 214                           | 158                    | 121 - 240                             |
|           | 8069                          | 28                     | 0 - 120                               |
| Anno 2001 | 54                            | 549                    | >360                                  |
|           | 54                            | 284                    | 241 - 360                             |
|           | 389                           | 165                    | 121 - 240                             |
|           | 8065                          | 34                     | 0 - 120                               |

L'analisi dei tempi condotta per ambito territoriale, riportata nelle figure 3.7 e 3.8, non mostra sostanziali diversità di comportamento tra stazioni appaltanti del nord, del centro-sud e delle isole.

Figura 3.7 – Raffronto del tempo medi tra pubblicazione de bando e presentazione dell'offerta





In buona sostanza, i dati complessivi riportati nella *tabella 3.44* danno conto, anche nel tempo, della tendenza alla contrazione dei tempi cosiddetti "tecnico-amministrativi" precedenti l'inizio delle opere. Probabilmente, tale contrazione è conseguenza diretta di un processo naturale di apprendimento delle disposizioni normative da parte delle stazioni appaltanti.

Tabella 3.44 – Riepilogo dei tempi medi dall'incarico di progettazione all'aggiudicazione definitiva

|  | Anno 1995-1999 | Anno 2000 | Anno 2001 |
|--|----------------|-----------|-----------|
| Dall'incarico di progettazione alla consegna del progetto              | 1.178          | 589       | 511       |
| Dalla consegna del progetto alla sua approvazione                      |                | 83        | 74        |
| Dalla approvazione del progetto alla pubblicazione del bando di gara   |                | 162       | 161       |
| Dalla pubblicazione del bando di gara alla presentazione delle offerte | 173            | 49        | 48        |
| Dalla presentazione delle offerte all'aggiudicazione                   |                | 34        | 45        |
| <i>Tempo medio totale</i>  | 1.351          | 917       | 839       |

Venendo alla fase successiva all'aggiudicazione, come si è già rilevato, gli elementi di valutazione offerti dalla banca dati vanno considerati con particolare cautela in ragione della dimensione modesta dell'insieme di riferimento. Peraltro, per le considerazioni già esposte, su questi ultimi non è possibile svolgere alcuna comparazione intertemporale. Pur con questi limiti, l'analisi consente alcuni spunti di riflessione non privi di significato.

Scostamento  
dei tempi

Il monitoraggio degli interventi vede, per la prima volta da parte dell'Osservatorio, un'analisi dei tempi della fase esecutiva del processo di produzione dei lavori pubblici nonché un'analisi dei costi degli interventi; ciò in quanto, a differenza dei primi anni di attività, sono disponibili per il 2001 le informazioni di natura temporale che permettono alcune prime valutazioni.

Relativamente ai tempi, l'analisi è stata condotta sull'esame delle date contenute nelle schede B4 (ultimazione dei lavori) incrociate con le altre date contenute nelle schede A (aggiudicazione dei lavori). Si tratta di un insieme di 1.840 interventi per i quali è possibile calcolare le durate temporali delle diverse fasi. Sinteticamente, per tali interventi l'analisi ha individuato i tempi medi che intercorrono dal momento dell'aggiudicazione a quelli di inizio lavori e dall'inizio lavori alla loro ultimazione, fornendo anche una misura media della durata di un intervento.

La tabella 3.45 mostra le durate medie, in giorni, degli appalti di lavori suddivisi per classi di importo. Come era prevedibile, si evidenziano tempi mediamente più lunghi per i lavori nelle classi di importo più elevate<sup>26</sup>.

Tabella 3.45 - Durata media dei lavori per classe di importo

| Classe di importo             | Giorni medi intercorrenti tra la data di aggiudicazione e la data di inizio lavori (a) | Giorni medi intercorrenti tra la data di inizio lavori e la data di ultimazione (b) | Durata totale (a+b) |
|-------------------------------|--|---|---------------------|
| >= € 150.000 < € 500.000      | 68   | 203   | 271                 |
| >= € 500.000 < € 1.000.000    | 75   | 248   | 323                 |
| >= € 1.000.000 < € 5.358.153  | 52   | 264   | 316                 |
| >= € 5.358.153 < € 15.000.000 | 120  | 376   | 496                 |
| >= € 15.000.000               | 7  | 270   | 277                 |
| Media generale                | 68   | 211   | 279                 |

<sup>26</sup> Nel caso dei lavori di importo superiore a 15 milioni di euro, la riduzione dei tempi medi di esecuzione rispetto alle altre classi è dovuta principalmente al fatto eccezionale della presenza nella suddetta classe di un unico intervento ultimato: i lavori del Traforo del Monte Bianco. Pertanto, relativamente all'ultima classe, qualsiasi considerazione risente della particolare urgenza con la quale è stato eseguito quest'intervento.

I tempi medi di esecuzione sono stati analizzati, oltre che per classe di importo, anche per localizzazione geografica, per tipologia di stazione appaltante e per categoria di opera. Dall'esame di queste dimensioni ciò che emerge sono tempi di esecuzione mediamente più lunghi per determinate categorie di opere come quelle relative all'edilizia sanitaria, all'edilizia abitativa e agli interventi su beni culturali. Fatta eccezione per l'edilizia abitativa, i tempi medi più lunghi per l'edilizia sanitaria e gli interventi su beni culturali potrebbero rispecchiare le specificità e la complessità di tali opere. Bisogna anche sottolineare che, in questi casi, l'incidenza dell'esecuzione è determinante sulla durata complessiva dell'intervento.

Sui tempi di esecuzione sono state condotte ulteriori indagini per verificare:

- a) i maggiori o minori tempi di esecuzione rispetto alla scadenza contrattualmente prevista per l'ultimazione;
- b) il numero di interventi che avrebbero dovuto trovare conclusione nel corso del 2001 e che invece non risultano ancora ultimati.

In questi casi è d'obbligo una premessa. Infatti, il termine finale fissato per l'ultimazione dell'opera, può essere differito per effetto di sospensioni o di prestazioni aggiuntive. In presenza di sospensioni, ad esempio, il differimento per l'ultimazione dell'intervento non rappresenta un inadempimento contrattuale dell'appaltatore ma solo un pregiudizio per la collettività che non potrà fruire dell'opera compiuta nei tempi programmati. Per tali ragioni, l'analisi dei ritardi deve tener conto necessariamente di queste considerazioni e la presenza di tempi di esecuzione più lunghi rispetto a quelli previsti, pur rappresentando una patologia dell'appalto, non necessariamente configura inadempimenti contrattuali.

La *tabella 3.46* mostra il numero di interventi suddivisi per classe di durata degli scostamenti e il maggior termine di esecuzione espresso in

*Tabella 3.46 - Maggior termine di esecuzione degli interventi*

| <i>Classe di durata degli scostamenti (giorni)</i> | <i>Numero degli interventi</i> | <i>Giorni medi di scostamento</i> |
|--|--------------------------------|-----------------------------------|
| >0 <=250   | 1.262                          | 82                                |
| > 250  | 78                             | 303                               |

giorni, rispetto a quello inizialmente previsto. Dalla tabella si evince come per più di 1.300 interventi i tempi di esecuzione non siano stati rispettati e che in 78 casi tale allungamento ha raggiunto i dieci mesi (in media i maggiori tempi di esecuzione hanno comportato un allungamento di circa 95 giorni rispetto a quelli contrattuali). L'analisi delle schede ha permesso anche di verificare che per taluni interventi (112) l'esecuzione è avvenuta esattamente nei tempi contrattualmente previsti e che in quasi 400 casi lo scostamento è stato persino negativo. Quest'ultimo dato, tuttavia, potrebbe essere giustificato anche da risoluzioni anticipate, accordi bonari ecc. Ipotesi che è attualmente in fase di verifica.

Dalla banca dati dell'Osservatorio risultano, inoltre, 4.500 interventi che avrebbero dovuto concludersi nel 2001 e che invece sono ancora in corso di realizzazione. Questi casi sono comunque all'attenzione dell'Autorità, al fine di valutare le possibili cause che hanno prodotto tali ritardi. La quantificazione dei ritardi potrà essere valutata a consuntivo quando sarà pervenuta la comunicazione di ultimazione (scheda B4).

#### Scostamento dei costi

Per quanto attiene allo scostamento tra costi previsti e quelli a consuntivo, l'analisi è stata condotta con riferimento alle informazioni contenute nei quadri tecnici economici delle schede B5 (collaudo tecnico-amministrativo) pervenute all'Osservatorio, incrociate con quelle contenute nelle schede A dell'anno 2000. Dall'incrocio tra i due gruppi di dati sono risultati gli scostamenti relativi a 429 casi monitorati. Il confronto è stato condotto tra l'importo risultante dal quadro economico a consuntivo espresso nella scheda B5, con quello a base d'asta al quale è stata applicata la percentuale di ribasso di aggiudicazione, desumibile sempre dalla scheda A.

La verifica degli scostamenti evidenzia sia casi in cui l'importo risulta positivo (maggiori costi rispetto all'importo di aggiudicazione) sia casi in cui esso è negativo. Relativamente ai soli scostamenti positivi è possibile asserire che, in media, il maggior importo medio è di circa € 30.000 e che, nella maggior parte dei casi, lo scostamento è compreso nel 20% dell'importo di aggiudicazione.

Per ciò che attiene agli scostamenti negativi, la loro ragione è da ricercarsi in tutti quegli eventi, come risoluzioni anticipate ecc., che riguardano