

E' evidente che un tale comportamento può avere effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto impedisce un'adeguata pubblicità della gara e, quindi, può portare ad escludere, per carenza d'informazione, alcune delle imprese potenzialmente interessate, limitando di fatto il numero delle imprese partecipanti.

E' confermata, inoltre, la tendenza di molte stazioni appaltanti, sia per i piccoli che per i grandi interventi, ad utilizzare, per uno stesso bando o avviso, più mezzi di pubblicità, anche se non richiesti dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e G.U.R.I. o B.U.R. per piccoli interventi).

Tale "eccesso" di adempimento porta, necessariamente, ad un appesantimento della procedura sia in termini di tempi che di costi.

Inoltre, non è da escludere che alcune stazioni appaltanti siano ricorse a forme di pubblicità di livello 'superiore', ritenendo che in esse fossero comprese anche quelle di ordine inferiore (tabella 5.22)⁶.

Tabella 5.22 - Forme di pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe di importo (Anni

Classe di importo	Numero interventi	Albo pretorio	BUR	GURI	GUCE	Totali
<i>Anno 2002</i>						
>= 150.000 € < 500.000 €	9.632	9.042	1.255	170	23	10.490
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.705	2.240	1.963	257	28	4.488
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	2.222	1.697	521	1.675	117	4.010
>= 6.242.028 €	220	80	26	202	199	507
<i>Tutte le classi nell'anno 2002</i>	<i>14.779</i>	<i>13.059</i>	<i>3.765</i>	<i>2.304</i>	<i>367</i>	<i>19.495</i>
<i>Anno 2003</i>						
>= 150.000 € < 500.000 €	8.907	8.413	1.010	194	23	9.640
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.556	2.130	1.862	252	25	4.269
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	2.246	1.665	513	1.688	118	3.984
>= 6.242.028 €	219	102	39	196	201	538
<i>Tutte le classi nell'anno 2003</i>	<i>13.928</i>	<i>12.310</i>	<i>3.424</i>	<i>2.330</i>	<i>367</i>	<i>18.431</i>

⁶ 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.

I tempi
per
l'appalto

L'analisi dei tempi ha riguardato il processo di produzione delle opere pubbliche considerato nella sua interezza, cioè dalla fase di affidamento dell'incarico di progettazione fino alla conclusione dei lavori.

Va rilevato che i risultati ottenuti mostrano come la banca dati dell'Autorità, relativa a lavori di importo superiore a € 150.000, abbia raggiunto un consistente grado di attendibilità, soprattutto in seguito alle iniziative che l'Autorità stessa, attraverso l'Osservatorio, ha adottato per incrementare la qualità dei dati rilevati.

A ciò ha contribuito anche il rapporto di proficua collaborazione instaurato dall'Autorità con le Sezioni regionali dell'Osservatorio ed il crescere presso le stazioni appaltanti di una maggiore capacità di utilizzo delle diverse procedure di rilevazione dei dati degli appalti elaborate dall'Osservatorio stesso.

Difatti, osservando le *tabelle 5.25 e 5.27* è palese la notevole diminuzione dei casi anomali appartenenti alla classe di importo inferiore a € 150.000 che si riducono progressivamente negli anni rilevati fino a scomparire nel 2004.

I criteri di analisi utilizzati in questa parte della *Relazione* ripropongono quelli finora adottati negli anni precedenti e sono stati applicati sui dati di tutto il quinquennio 2000-2004.

Sostanzialmente, l'analisi dei singoli fenomeni ha riguardato solo le schede con presenza di valori validi della data di aggiudicazione dell'appalto e dei valori specifici per l'analisi stessa, per cui la numerosità dell'universo analizzato non ha sempre eguagliato la numerosità dei casi disponibili.

Progettazione
esterna
ed interna

Gli insiemi iniziali di riferimento utilizzati per l'analisi sono, come risulta dalla *tabella 5.23* pari a 10.680 interventi per il 2000, 12.627 interventi per il 2001, 12.118 interventi per il 2002, 9577 interventi per il 2003, 5871 interventi per il 2004.

Rispetto alla *Relazione* precedente, la differenza riscontrata in qualche caso nella numerosità degli insiemi di riferimento dipende dal processo di validazione dei dati che ha consentito di individuare quelli "anomali" ed attivare le idonee iniziative di recupero degli stessi.

Infine, per il 2004 gli interventi analizzati non comprendono quelli della Sezione Regionale della Basilicata che non li ha trasmessi, quelli della Sezione Regionale del Friuli perché fuori formato e quelli della Sezione Regionale del Lazio perché incoerenti.

Le condizioni adottate per definire l'insieme di riferimento per l'analisi dei tempi "amministrativi" correlati all'affidamento dell'incarico di progettazione, redazione del progetto e sua approvazione consistono in:

- a) per la progettazione esterna, presenza congiunta di valori sia nel campo della data di affidamento o aggiudicazione della progettazione che in quello della data di consegna del progetto;
- b) per la progettazione interna, presenza della sola data di ultimazione del progetto;
- c) esclusione degli interventi con entrambe le condizioni a) e b) verificate.

Il risultato dell'analisi, sintetizzato nella *tabella 5.23*, conferma un *trend*, già evidenziato in precedenza, riguardante la preferenza accordata dalle amministrazioni pubbliche alla progettazione affidata all'esterno (unico dato in controtendenza si è registrato nel 2003, peraltro con uno scarto minimo).

Tabella 5.23 – Interventi con progettazione affidata all'esterno o all'interno della stazione appaltante

Tipo di progettazione	Anno 2000		Anno 2001		Anno 2002		Anno 2003		Anno 2004	
	n.	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Interna	5.128	48,0	6.225	49,3	5.784	47,7	4.842	50,6	2.761	47,0
Esterna	5.552	52,0	6.402	50,7	6.334	52,3	4.735	49,4	3.110	53,0
Totale	10.680	100,0	12.627	100,0	12.118	100,0	9.577	100,0	5.871	100,0

I livelli di progettazione analizzati sono i tre previsti dalla legge quadro, dal preliminare fino al livello a base di gara che, nella maggioranza dei casi, è costituito dal progetto esecutivo come indicato dalle stazioni appaltanti nella scheda 'A' (figura 5.1).

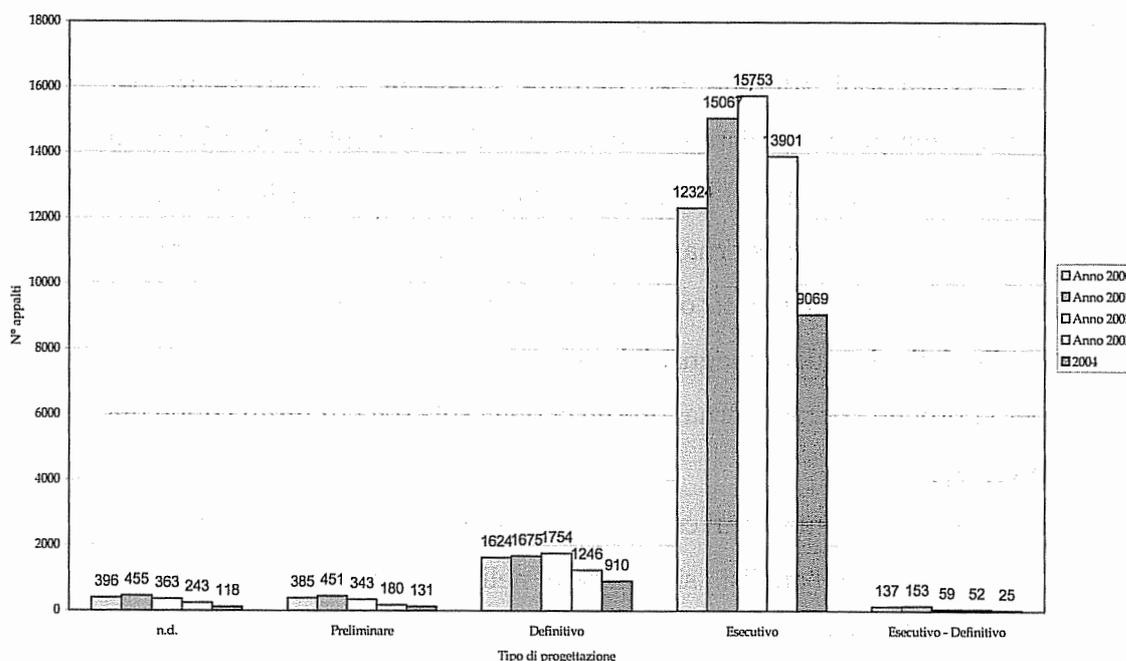


Figura 5.1 – Livelli di definizione progettuale

I tempi del progetto esterno

L'analisi dei tempi relativi alla progettazione è stata effettuata separatamente per le due modalità in quanto non viene rilevata la data di avvio dell'incarico nel caso della progettazione interna.

Facendo, quindi, riferimento alla progettazione esterna, l'intervallo tra l'affidamento dell'incarico e l'ultimazione e consegna del progetto è risultato mediamente di 453 giorni per l'anno 2000 su 4974 interventi, di 443 giorni per l'anno 2001 su 6070 interventi, di 470 giorni nel 2002 su 5639 interventi, di 486 giorni nel 2003 su 4715 interventi e di 487 giorni nel 2004

su 2700 interventi, distribuiti come illustrato nelle *tabelle 5.24 e 5.25*.

Tabella 5.24 - Interventi e relativi tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto

Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	1896	962	>360
	613	297	241 - 360
	906	175	121 - 240
	1559	55	0 - 120
2001	2277	943	>360
	783	298	241 - 360
	1183	175	121 - 240
	1827	56	0 - 120
2002	2280	953	>360
	715	297	241 - 360
	979	177	121 - 240
	1665	54	0 - 120
2003	1929	989	>360
	518	295	241 - 360
	905	177	121 - 240
	1363	53	0 - 120
2004	1081	992	>360
	375	297	241 - 360
	502	176	121 - 240
	742	56	0 - 120

Riguardo all'andamento dei tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto e classi di importo, la distribuzione del numero degli interventi nella *tabella 5.25* mostra come l'ipotesi di aumento dei tempi medi di definizione del progetto col crescere dell'impegno finanziario dell'intervento sia sostanzialmente corretta e confermata dai dati.

Tabella 5.25 - Interventi e relativi tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto (per classi di importo)

Tutte le classi	Cifra non disponibile	>= € 15.000.000	>= € 5.358.153 < € 15.000.000	>= € 1.000.000 < € 5.358.153	>= € 00.000 < €1.000.000	>= € 50.000 < € 500.000	< € 150.000	Classe di importo	
								Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)
4.974	46	28	72	744	877	3.141	66	Interventi (numero)	2000
3.688,94	534,78	658,82	662,01	554,88	523,24	403,44	351,76	Tempi medi (giorni)	2000
6.070	12	24	84	803	1.055	3.994	98	Interventi (numero)	2001
3.054,40	249,00	454,13	572,14	584,21	502,66	401,12	291,13	Tempi medi (giorni)	2001
5.639	15	35	74	775	1.006	3.674	60	Interventi (numero)	2002
3.733,65	646,20	551,40	603,03	633,02	555,58	410,19	334,23	Tempi medi (giorni)	2002
4.715	2	28	73	644	805	3.161	2	Interventi (numero)	2003
5.112,10	847,50	540,11	768,07	619,35	560,73	432,85	1.343,50	Tempi medi (giorni)	2003
2.700		27	43	416	503	1.711		Interventi (numero)	2003
3.017,97		853,44	552,19	672,40	513,27	426,67		Tempi medi (giorni)	2003

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, il quinquennio conferma il *trend* degli anni precedenti caratterizzato da tempi più lunghi nella conclusione dell'incarico imputabili a soggetti che operano nell'ambito territoriale delle isole, e mostrando, nel biennio 2003-2004 anche un incremento del tempo medio a carico dei professionisti del sud (figura 5.2).

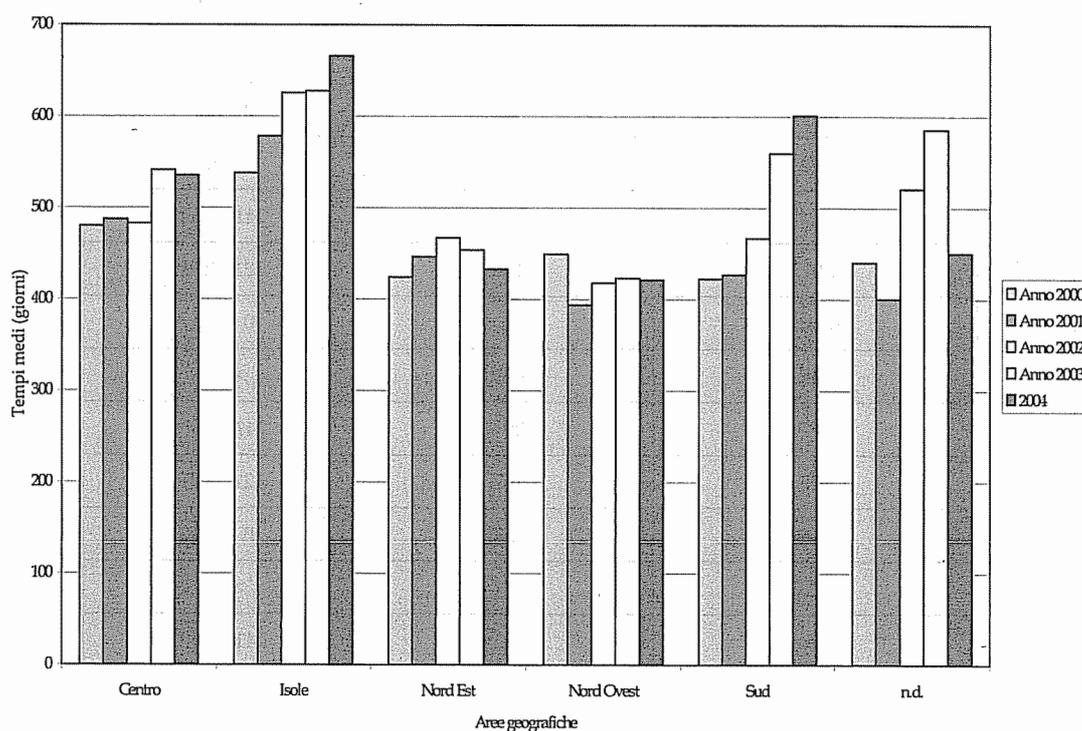


Figura 5.2 – Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto, per area geografica

Analizzando congiuntamente gli insiemi degli interventi con progettazione esterna e progettazione interna, sotto l'aspetto del numero di giorni trascorsi tra la consegna degli elaborati progettuali e l'approvazione degli stessi, si prospetta la seguente situazione: il numero medio dei giorni è di 73 su 10.538 interventi per l'anno 2000, di 77 giorni su 12.433 interventi per l'anno 2001, di giorni 71 per l'anno 2002 su 11.869, di giorni 71 per l'anno 2003 su 9.448 interventi e di giorni 71 per l'anno 2004 su 5.801 interventi (tabella 5.27).

La distribuzione secondo intervalli omogenei di tempo è indicata nella tabella 5.26.

Tabella 5.26 – Interventi e relativi tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione

Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	470	628	>360
	331	292	241 - 360
	853	169	121 - 240
	8.884	25	0 - 120
2001	574	693	>360
	424	294	241 - 360
	1.017	168	121 - 240
	10.418	25	0 - 120
2002	518	629	>360
	382	293	241 - 360
	933	167	121 - 240
	10.036	24	0 - 120
2003	385	671	>360
	273	291	241 - 360
	771	170	121 - 240
	8.019	24	0 - 120
2004	226	678	>360
	153	288	241 - 360
	554	164	121 - 240
	4.868	25	0 - 120

L'analisi degli interventi focalizzata alla quantificazione del tempo medio intercorrente tra la consegna del progetto e la sua approvazione e la relativa variabilità in relazione anche alla dimensione economica dell'appalto (tabella 5.27) evidenzia come la maggior parte degli interventi esaminati appartengano alla seconda classe d'importo compresa tra € 150.000 e € 500.000.

La relativa numerosità influenza fortemente verso il basso il tempo medio complessivo.

Tabella 5.27 – Interventi e relativi tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione, per classe di importo

Tutte le classi	Non classificabile	≥ € 5.000.000	>=	>=	>=	>=	< € 150.000	Classe di importo	
			€ 5.358.153 < € 5.000.000	€ 1.000.000 < € 5.358.153	€ 500.000 < € 1.000.000	€ 150.000 < € 500.000			
10.538	87	49	118	1.276	1.741	7.144	123	Interventi (numero)	Anno 2000
73	63,60	67,12	122,13	99,04	81,61	64,79	64,59	Tempi medi (giorni)	
12.433	17	39	135	1.409	2.026	8.650	157	Interventi (numero)	Anno 2001
77	98,65	148,97	97,57	106,91	85,59	69,73	44,80	Tempi medi (giorni)	
11.869	60	54	120	1.342	1.951	8.236	106	Interventi (numero)	Anno 2002
71	64,70	134,20	141,38	94,70	82,79	63,58	36,45	Tempi medi (giorni)	
9.448	2	43	112	1.206	1.594	6.486	5	Interventi (numero)	Anno 2003
71	172,50	143,91	124,17	105,79	74,91	61,63	30,80	Tempi medi (giorni)	
5.801		45	92	816	956	3.892		Interventi (numero)	Anno 2004
71		146,84	114,73	89,77	71,88	64,73		Tempi medi (giorni)	

Relativamente alla distribuzione geografica, i tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione sono maggiori nelle isole e nel sud, mentre il valore per il centro della penisola si avvicina di più al dato del nord, come si desume dalla figura 5.3.

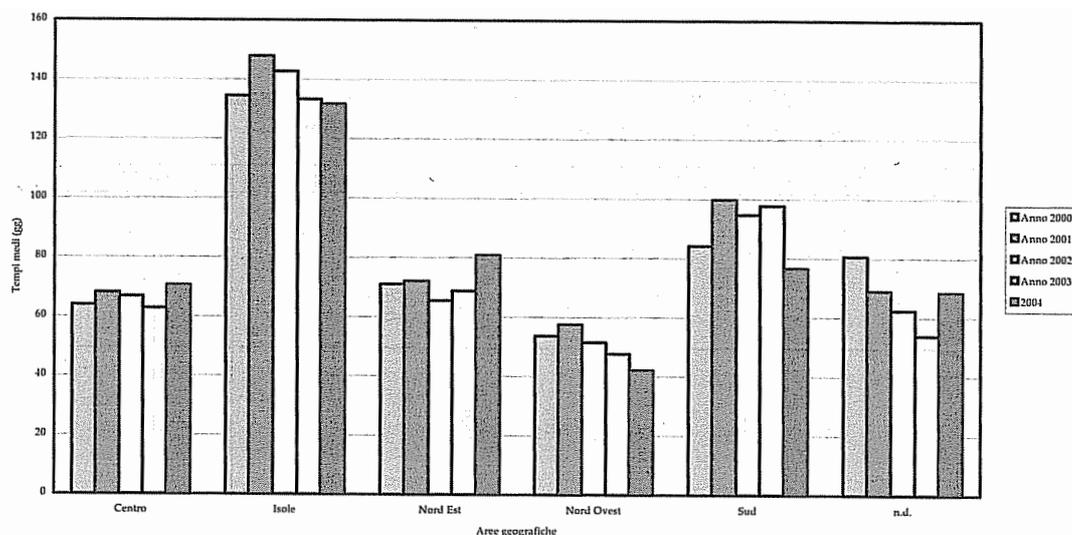


Figura 5.3 – Tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione, per area geografica

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 160 giorni su 9.639 interventi per l'anno 2000, di 166 giorni su 11.903 interventi per l'anno 2001, di 152 giorni su 12.221 interventi per il 2002, di 136 giorni su 11.110 interventi per il 2003 e di 137 giorni su 7480 interventi per il 2004 con la distribuzione esposta nelle tabelle 5.28 e 5.29.

Tabella 5.28 – Interventi e relativi tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando

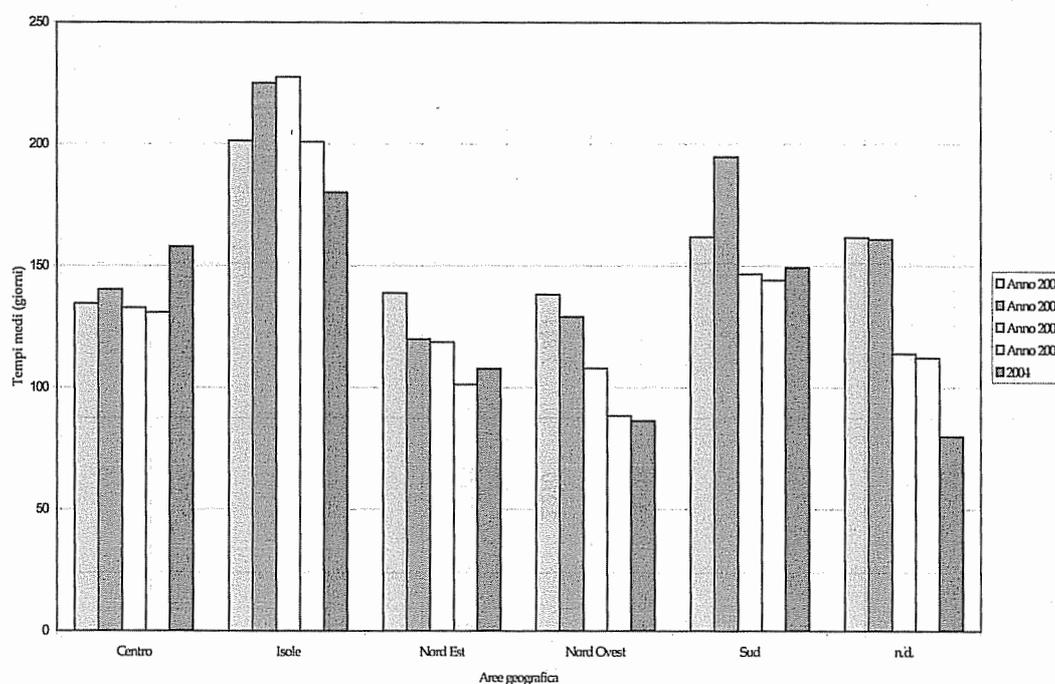
Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	1.041	712,28	>360
	763	291,49	241 - 360
	1.842	172,68	121 - 240
	5.993	43,52	0 - 120
2001	1.480	694,21	>360
	956	291,76	241 - 360
	2.048	171,03	121 - 240
	7.419	42,82	0 - 120
2002	1.311	710,43	>360
	853	294,02	241 - 360
	1.936	168,96	121 - 240
	8.121	42,40	0 - 120
2003	978	735,32	>360
	663	289,42	241 - 360
	1.657	171,44	121 - 240
	7.812	39,79	0 - 120
2004	676	715,20	>360
	474	293,62	241 - 360
	1.128	169,40	121 - 240
	5.203	41,17	0 - 120

Tabella 5.29 – Interventi e relativi tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterna ed interna) e la pubblicazione del bando (per classe di importo)

Tutte le classi	Non classificabile	>= € 15.000.000	>=	>=	>=	>= € 150.000 < € 500.000	< € 150.000	Classe di importo	
			€ 5.358.153 < € 15.000.000	€ 1.000.000 < € 5.358.153	€ 500.000 < € 1.000.000				
9.639	85	60	144	1.388	1.765	6.088	109	Interventi (numero)	Anno 2000
160	144,34	186,78	312,47	202,22	164,21	146,15	128,95	Tempi medi (giorni)	
11.903	16	46	168	1.569	2.121	7.848	135	Interventi (numero)	Anno 2001
166	296,25	192,09	203,76	216,01	187,78	149,24	133,81	Tempi medi (giorni)	
12.221	100	75	153	1.745	2.210	7.844	94	Interventi (numero)	Anno 2002
152	172,03	181,40	221,93	204,22	163,66	134,49	168,84	Tempi medi (giorni)	
11.110	1	61	157	1.640	2.039	7.206	6	Interventi (numero)	Anno 2003
136	24,00	86,03	203,83	177,13	154,49	119,69	113,50	Tempi medi (giorni)	
7.480		58	141	1.194	1.408	4.679		Interventi (numero)	Anno 2004
137		162,33	155,79	161,54	155,65	124,87		Tempi medi (giorni)	

Anche la distribuzione per aree geografiche (figura 5.4) è in linea con le osservazioni precedenti.

Figura 5.4 – Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando, per aree geografiche



Per l'analisi relativa all'intervallo di tempo tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'opera, l'universo di riferimento è stato individuato sulla base delle seguenti tre condizioni:

- presenza di almeno una delle date relative alla pubblicazione del bando su albo della stazione appaltante, B.U.R., G.U.R.I. e G.U.C.E.;
- presenza della data di presentazione dell'offerta;
- rispetto di una successione crescente delle date relative alla pubblicazione, presentazione dell'offerta ed aggiudicazione dell'appalto.

Il tempo medio intercorrente tra la pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione definitiva (tabella 5.33) è risultato per l'anno 2000 di 86 giorni su un insieme di 9.963 interventi, per il 2001 è cresciuto a 95 giorni su un insieme di riferimento di 12.275 interventi, è disceso a 84 giorni per il 2002 su 12.389 interventi, per il 2003, su 10.908 interventi si è attestato a 72

Tempi tra
pubblicazione e
aggiudicazione
dell'appalto

giorni, per il 2004 è aumentato a 78 giorni su un insieme di riferimento di 7.050 interventi, distribuito come nella *tabella 5.30*.

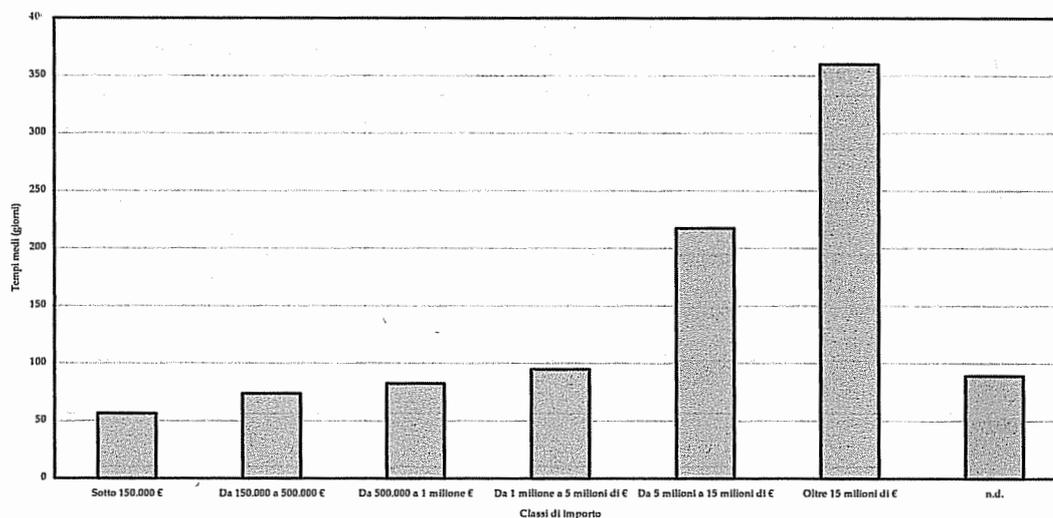
Tabella 5.30 - Interventi e relativi tempi medi tra la pubblicazione e l'aggiudicazione

Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	91	498,26	>360
	232	291,94	241 - 360
	1516	156,61	121 - 240
	8124	62,17	0 - 120
2001	243	499,81	>360
	458	288,21	241 - 360
	1851	167,73	121 - 240
	9723	62,70	0 - 120
2002	333	516,47	>360
	296	289,71	241 - 360
	1364	165,19	121 - 240
	10396	53,38	0 - 120
2003	207	520,16	>360
	201	290,83	241 - 360
	837	160,52	121 - 240
	9663	50,55	0 - 120
2004	144	579,41	>360
	154	294,95	241 - 360
	625	165,08	121 - 240
	6127	52,51	0 - 120

Il *trend* decrescente evidenziato negli anni passati, che sostanzialmente viene confermato dall'analisi dei dati, si modifica per il 2004 poiché il valore medio del tempo intercorrente tra la pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione definitiva, sceso nel 2003 al valore minimo del quinquennio (72 giorni), tende a risalire raggiungendo quota 78 giorni. Gli interventi di importo inferiore ad € 1 milione mostrano tempi amministrativi più rapidi, mentre i tempi si dilatano in relazione alla

complessità ed onerosità degli interventi, come si deduce dalla *figura 5.5*.

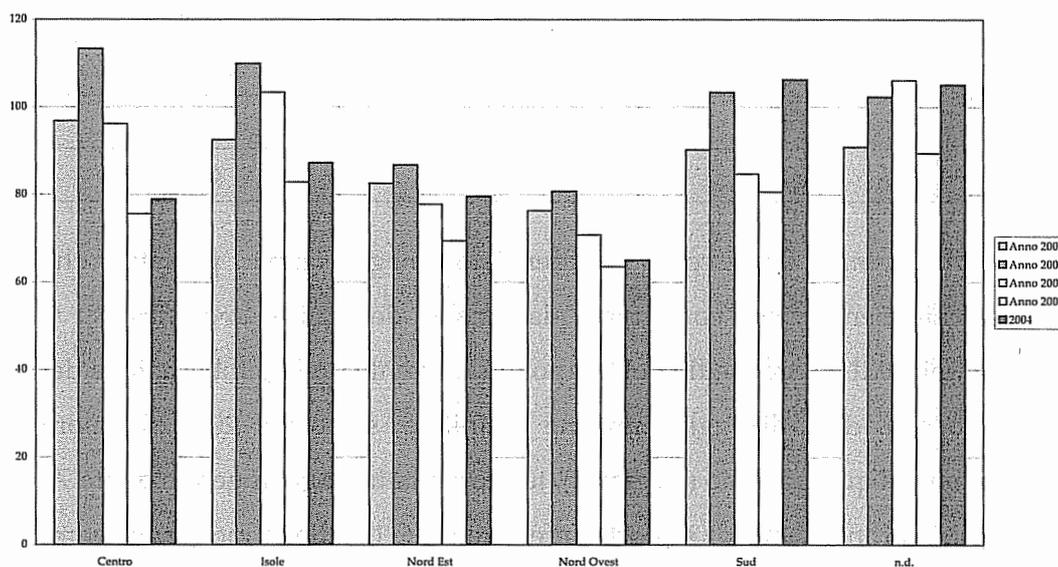
Figura 5.5 - Raffronto dei tempi di medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione per classe di importo



Tempi tra
pubblicazione
e presentazione
delle offerte

L'analisi dell'andamento dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione per area geografica, sintetizzata nell'istogramma di *figura 5.6*, convalida il *trend* già evidenziato in precedenti *Relazioni*: le stazioni appaltanti del sud e delle isole sono meno rapide nella pubblicazione ed aggiudicazione rispetto a quelle del nord.

Figura 5.6 - Raffronto dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione



Con riferimento all'osservazione sui tempi medi intercorsi tra la data di pubblicazione e di presentazione delle offerte, i dati mostrano come il tempo medio sia pari a circa 50 giorni per il triennio 2000/2002, per ridursi a 44 giorni nel 2003 e risalire a 47 nel 2004 (tabella 5.33).

Il tempo medio di espletamento della gara risulta invece, di 44 giorni nel 2001 con un sensibile aumento rispetto al dato medio (33,9 giorni) del 2000 e degli anni 2002-2004 (valori intorno a 30 giorni).

La tabella 5.31 evidenzia come nella maggior parte dei casi le stazioni appaltanti rispettino i tempi prefissati dalla norma, confermando in ciò il trend rilevato per gli anni 2000 - 2003, mentre la tabella 5.32 mostra che i tempi della gara nella maggior parte dei casi sono inferiori a 30 giorni.

Tabella 5.31 - Interventi e tempi medi tra la pubblicazione e la presentazione dell'offerta

Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	12	545,17	>360
	55	294,36	241 - 360
	619	153,42	121 - 240
	9.277	40,94	0 - 120
2001	72	446,72	>360
	83	289,36	241 - 360
	782	158,10	121 - 240
	11.338	38,37	0 - 120
2002	118	425,37	>360
	122	296,58	241 - 360
	590	159,11	121 - 240
	11.559	37,10	0 - 120
2003	71	479,42	>360
	60	302,42	241 - 360
	317	160,56	121 - 240
	10.460	36,33	0 - 120
2004	53	627,75	>360
	42	284,71	241 - 360
	274	164,41	121 - 240
	6.681	36,20	0 - 120

Tabella 5.32 – Interventi e tempi medi tra la presentazione dell'offerta e l'aggiudicazione definitiva

Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	58	468,40	>360
	91	285,01	241 - 360
	389	159,90	121 - 240
	12.200	25,98	0 - 120
2001	160	484,49	>360
	177	293,83	241 - 360
	746	164,84	121 - 240
	14.154	29,59	0 - 120
2002	155	527,25	>360
	162	294,94	241 - 360
	568	160,64	121 - 240
	14.915	20,65	0 - 120
2003	112	525,75	>360
	74	295,73	241 - 360
	361	167,00	121 - 240
	12.778	17,83	0 - 120
2004	77	531,66	>360
	65	286,12	241 - 360
	269	160,83	121 - 240
	8.082	20,10	0 - 120

L'analisi dei tempi condotta per ambito territoriale, sintetizzata nei due istogrammi figure 5.7 e 5.8, conferma la sostanziale diversità di comportamento tra le stazioni appaltanti del centro - sud e delle isole e quelle del nord.

Figura 5.7 – Raffronto dei tempi medi intercorrenti tra pubblicazione del bando e presentazione dell'offerta

