



**REGIONE MARCHE**  
GIUNTA REGIONALE  
DIPARTIMENTO TERRITORIO E AMBIENTE  
OSSERVATORIO REGIONALE SUGLI APPALTI  
PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE



*Autorità per la vigilanza sui  
lavori pubblici*  
OSSERVATORIO DEI LAVORI PUBBLICI  
SEZIONE REGIONALE MARCHE

# **NOTIZIARIO REGIONALE DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI**

**QUADRIENNIO 2000 - 2004**

## **CAPITOLO I - LA DOMANDA E L'OFFERTA**

I.1 - Generalità

I.2 - La domanda

I.3 - L'offerta

## **CAPITOLO II - I RISULTATI DELL'ATTIVITA' DI MONITORAGGIO**

II.1 - Generalità

II.2 - Le procedure di scelta del contraente

II.3 - Le offerte di ribasso

II.4 - La fine dei lavori

II.5 - Le varianti ai lavori

II.6 - Le sospensioni dei lavori

II.7 - I maggiori costi

II.8 - I maggiori tempi

II.9 - Gli incarichi professionali

II.10 - I lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro

## **CAPITOLO I – La domanda e l’offerta**

### **I.1 – Generalità**

È questo il terzo numero del presente notiziario (i primi due numeri sono stati pubblicati nel B.U.R. n. 8 del 26 gennaio 2004 e nel B.U.R. n. 117 del 5 novembre 2004).

Al pari dei primi due numeri, anche in questo caso affronteremo l’analisi dei dati complessivamente comunicati all’Osservatorio dei lavori pubblici dalla sua attivazione (1° gennaio 2000).

In particolare, il presente numero analizza i dati riferiti al periodo 2000-2004.

Tutti i numeri del notiziario (compreso il presente) sono liberamente consultabili nell’apposita sezione del sito [www.operepubbliche.marche.it](http://www.operepubbliche.marche.it).

Il presente numero del notiziario, basato su di un sistema informativo che risente, ormai, sempre meno delle iniziali difficoltà, riprende le analisi del triennio 2000-2003, le estende all’anno 2004 e le arricchisce, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo.

In particolare, come avvenuto nei precedenti numeri, in questo capitolo esaminiamo il mercato della “domanda” e quello della “offerta”, confrontando, ove possibile, il dato regionale con quello nazionale risultante dalla relazione annuale del Presidente dell’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici al Parlamento, relativa al 2004.

L’analisi dell’offerta riguarderà, come per lo scorso numero, i dati risultanti dall’attività di qualificazione dei soggetti esecutori posta in essere dalle società organismi attestazione (S.O.A.) dalla data di entrata in vigore del regolamento sul sistema unico di qualificazione, approvato con D.P.R. n. 34/2000(1° marzo 2000). L’analisi viene arricchita, quest’anno, con la distribuzione dell’offerta in ragione della sede delle imprese comunque coinvolte nel processo realizzativi.

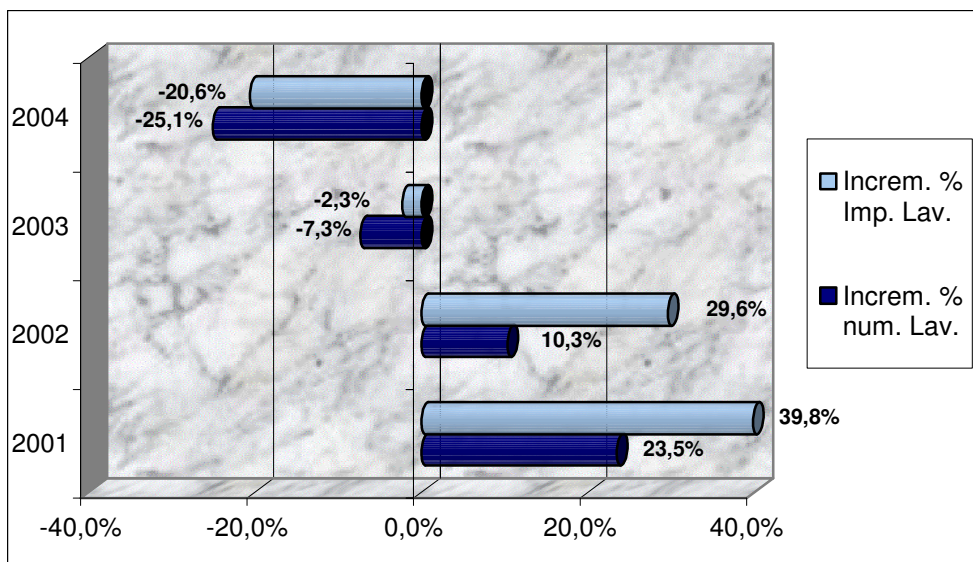
### **I.2 – La domanda**

Nel periodo 2000 – 2004 risultano affidati 12.039 lavori pubblici per un importo complessivo di 2.253,96 milioni di euro.

Per i lavori di importo maggiore a 150.000 euro, l’andamento nel periodo è stato caratterizzato da un incremento del 23,5% (in numero) e del 39,8% (in importo) dal 2000 al 2001, da un ulteriore incremento del 10,3% (in numero) e del 29,6% (in importo) dal 2001 al 2002, da una riduzione del 7,3% (in numero) e dello 2,3% (in importo) dal 2002 al 2003 e da un ulteriore riduzione del 25,1% (in numero) e del 20,6% (in importo) dal 2003 al 2004.

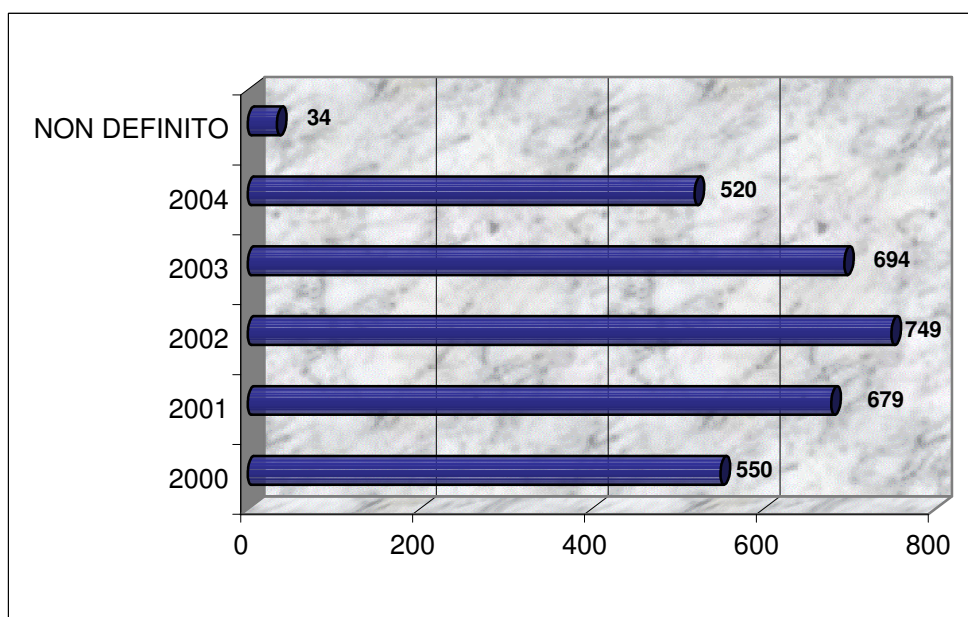
<b>Anno</b>	<b>N° lavori</b>	<b>% su n° tot. lavori</b>	<b>Incremento anno prec.</b>	<b>Importo lavori</b>	<b>% su Imp. Tot. Lavori</b>	<b>Incremento anno prec.</b>
2000	550	17,0%		238,10	13,5%	
2001	679	21,0%	23,5%	332,88	18,8%	39,8%
2002	749	23,2%	10,3%	431,34	24,4%	29,6%
2003	694	21,5%	-7,3%	421,28	23,8%	-2,3%
2004	520	16,1%	-25,1%	334,40	18,9%	-20,6%
NON DEFINITO	34			11,55		
	<b>3.226</b>			<b>1.769,55</b>		

Numero ed importo lavori sopra € 150.000 suddivisi per anno

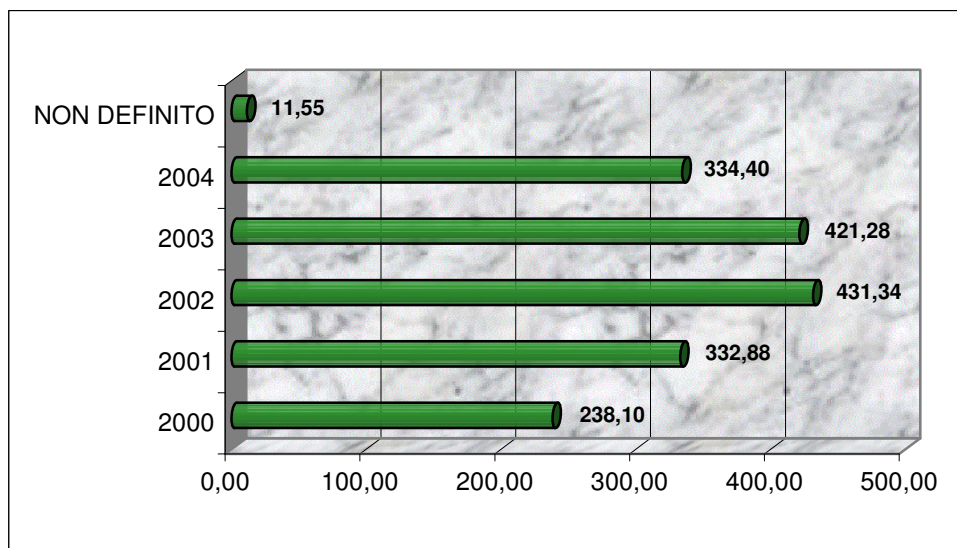


Incremento numero ed importo lavori sopra € 150.000 suddivisi per anno

Complessivamente l'andamento è stato caratterizzato da un aumento dello 0,3% (in numero) e da un aumento del 11,6% (in importo).

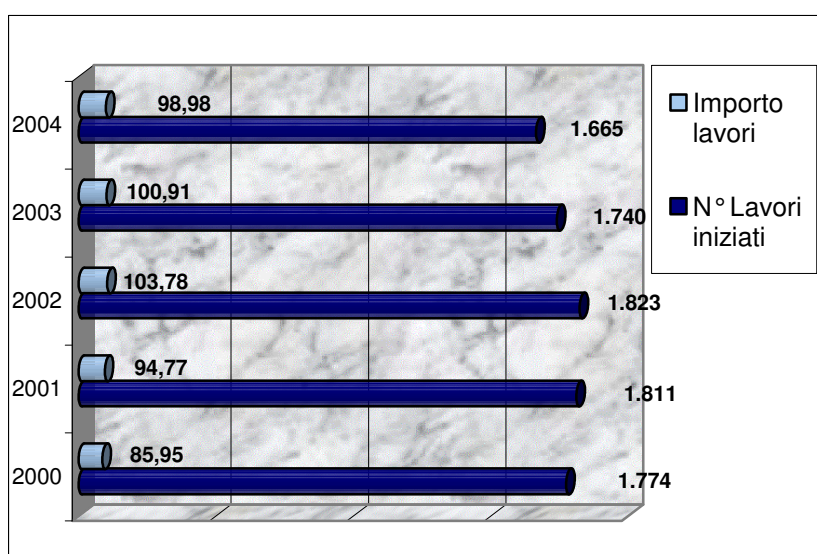


Numero lavori sopra € 150.000 suddivisi per anno



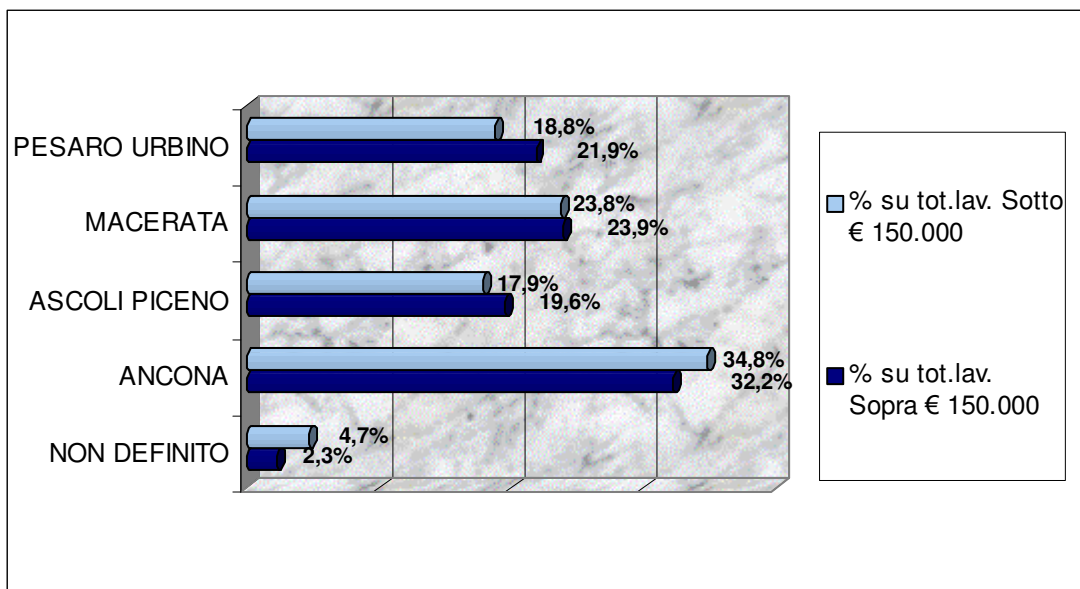
Importo in milioni di Euro lavori sopra € 150.000 suddivisi per anno

Per i lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro, l'andamento si è mantenuto sostanzialmente costante nel periodo, sia in numero (da circa 1.800 lavori del 2000 a circa 1.700 lavori del 2004 ) che in importo (da circa 86 milioni di euro del 2000 a circa 99 milioni di euro del 2004).



Lavori sotto € 150.000, distribuzione numero lavori ed importi per anno

Geograficamente la domanda complessiva risulta distribuita per il 32% (in numero) ed il 35% (in importo) nella provincia di Ancona, per il 24% (in numero ed in importo) nella provincia di Macerata, per il 22% (in numero) ed il 19% (in importo) nella provincia di Pesaro e Urbino e per il 20% (in numero) ed il 18% (in importo) nella provincia di Ascoli Piceno.



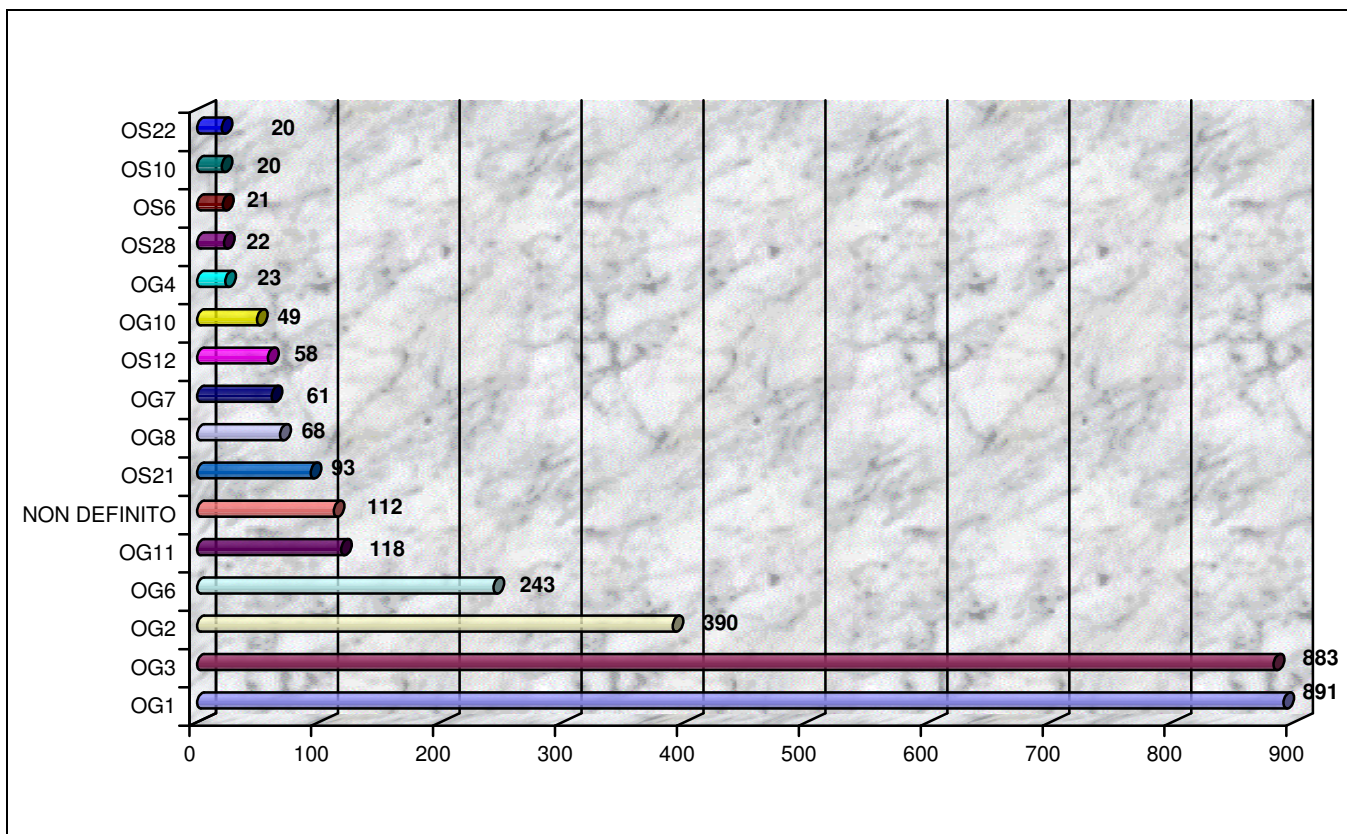
Distribuzione domanda complessiva per provincia

Per quanto concerne i lavori di importo maggiore a 150.000 euro, l'analisi riferita alla tipologia di opere ha rivelato che il 70% della domanda è costituito da opere stradali (883 appalti per un importo di 410,75 milioni di euro), opere di edilizia civile (891 appalti per un importo di 552,42 milioni di euro) e opere sui beni tutelati (390 appalti per un importo di 220,52 milioni di euro).

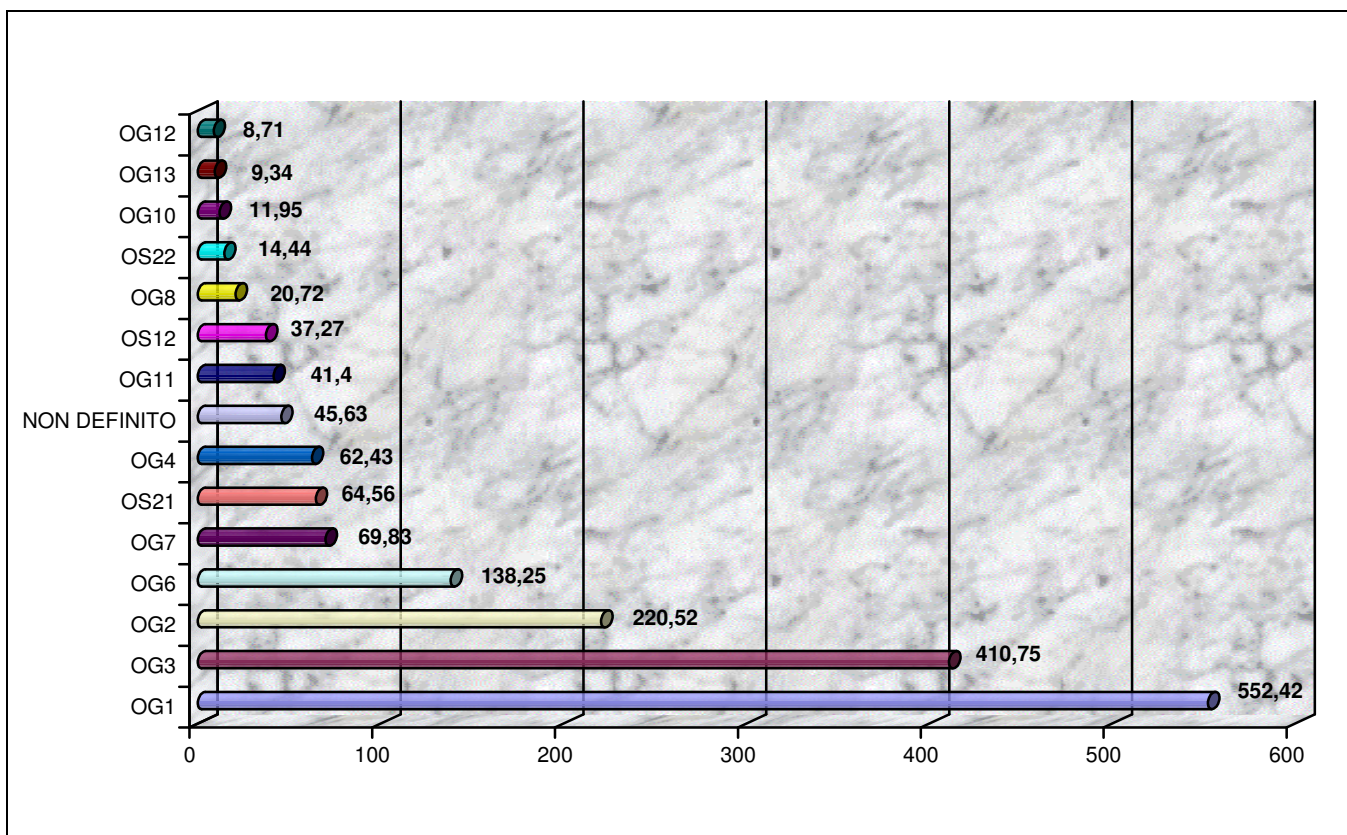
Le opere idrauliche e marittime costituiscono solo il 4,0% (in numero) ed il 5,1% (in importo) della domanda nel periodo 2000 – 2004. Si tratta di 129 appalti per un importo di 90,55 milioni di euro.

Codice	N° lavori	% su n° tot.lav.	Importo lavori	% su tot. Imp.lav
OG1 - Edilizia	891	27,6%	552,42	31,2%
OG3 - Strade	883	27,4%	410,75	23,2%
OG2 - bb.cc.	390	12,1%	220,52	12,5%
OG6 - Acquedotti	243	7,5%	138,25	7,8%
OG11 - Imp. Tecnologici	118	3,7%	41,4	2,3%
NON DEFINITO	112	3,5%	45,63	2,6%
OS21 - Op. Strut. Speciali	93	2,9%	64,56	3,6%
OG8 - Idrauliche	68	2,1%	20,72	1,2%
OG7 - OO.MM.	61	1,9%	69,83	3,9%
OS12 – Barriere e prot. Stradali	58	1,8%	37,27	2,1%
<b>TOTALE PERIODO 2000/2004</b>	<b>3.226</b>		<b>1.769,56</b>	

Numero ed importo lavori sopra € 150.000 suddivisi per categoria prevalente (Tabella parziale)



Numero lavori sopra € 150.000 suddivisi per categoria prevalente



Importo lavori sopra € 150.000 suddivisi per categoria prevalente

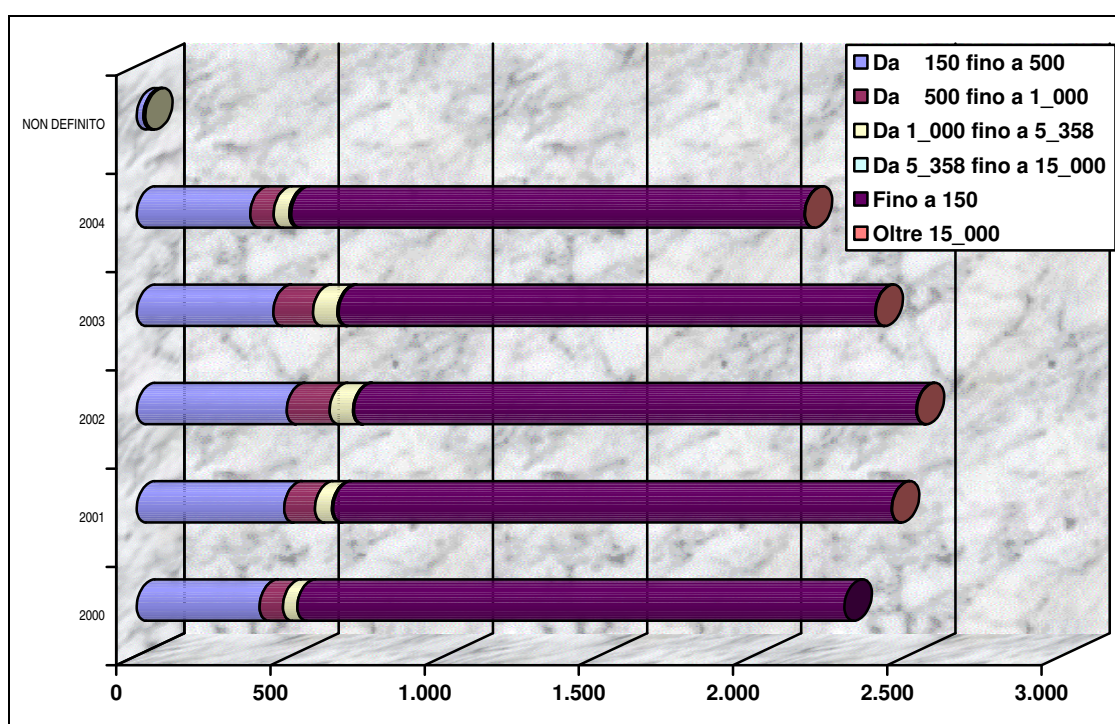
Per i lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro, tale tipo di analisi è stata possibile su di un campione pari all'86% della "popolazione" di dati comunicati.

Anche in questo caso la parte del leone la svolgono i lavori stradali (42%). A seguire i lavori di edilizia pubblica, sociale e scolastica (16%).

In termini di tipologia di stazione appaltante, la domanda complessiva è coperta per il 58% (in numero) e per il 48% (in importo) dai comuni, seguiti dalle province (11% in numero e in importo). La domanda è costituita da un elevato numero di appalti medio-piccoli (il 91% non supera l'importo di 500.000 euro e riguarda circa il 47% della massa di denaro investita).

Anno	NON DEF.	% su tot. lav.	Sotto 150	% su tot. lav.	Da 150 fino a 500	% su tot. lav.	Da 500 fino a 1.000	% su tot. lav.	Da 1000 fino a 5358	% su tot. lav.	Da 5358 fino a 15000	% su tot. lav.	Oltre 15000	% su tot. lav.	N° lavori	
2000	1,2%	1.774	76,3%	399	17,2%	75	3,2%	47	2,0%						2.324	19,3%
2001	1,6%	1.811	72,7%	478	19,2%	100	4,0%	55	2,2%	4	0,2%	1	0,0%		2.490	20,7%
2002	1,6%	1.823	70,9%	487	18,9%	139	5,4%	76	3,0%	3	0,1%	2	0,1%		2.572	21,4%
2003	1,6%	1.740	71,5%	443	18,2%	129	5,3%	79	3,2%	4	0,2%	1	0,0%		2.434	20,2%
2004	0,8%	1.665	76,2%	368	16,8%	76	3,5%	51	2,3%	6	0,3%	1	0,0%		2.185	18,1%
NON DEFINITO	17,6%			22	64,7%	4	11,8%	2	5,9%						34	0,3%
		<b>8.813</b>		<b>2.197</b>		<b>523</b>		<b>310</b>		<b>17</b>		<b>5</b>			<b>12.039</b>	

Distribuzione numero lavori suddivisi per anno e classe di importo



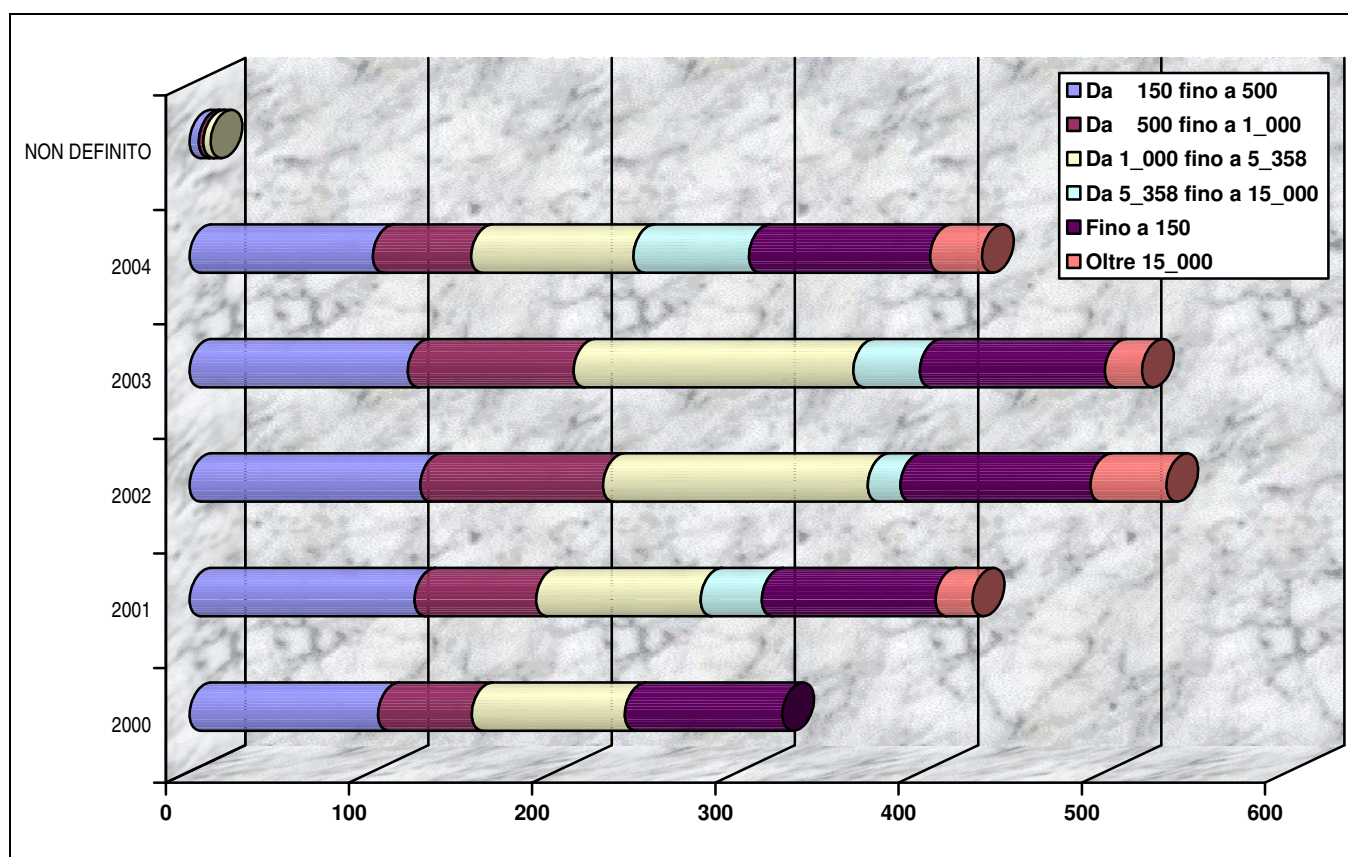
Distribuzione numero lavori suddivisi per anno e classe di importo

I lavori di importo superiore a 5.358.000 euro sono solo 22, di cui solo 5 di importo superiore a 15.000.000 di euro (circa uno all'anno).

Anno	NON DEF.	% su tot. lav.	Sotto 150	% su tot. lav.	Da 150 fino a 500	% su tot. lav.	Da 500 fino a 1.000	% su tot. lav.	Da 1000 fino a 5358	% su tot. lav.	Da 5358 fino a 15000	% su tot. lav.	Oltre 15000	% su tot. lav.	Importo lavori
2000	0,51	0,2%	85,95	26,5%	102,91	31,8%	51,10	15,8%	83,58	25,8%					324,05
2001	0,30	0,1%	94,77	22,2%	122,78	28,7%	66,51	15,6%	89,80	21,0%	33,36	7,8%	20,14	4,7%	427,66
2002	1,94	0,4%	103,78	19,4%	125,99	23,5%	99,69	18,6%	144,54	27,0%	17,85	3,3%	41,35	7,7%	535,12
2003	2,37	0,5%	100,91	19,3%	119,10	22,8%	90,55	17,3%	152,61	29,2%	36,47	7,0%	20,17	3,9%	522,19
2004	0,88	0,2%	98,98	22,8%	100,17	23,1%	53,54	12,4%	88,53	20,4%	63,06	14,6%	28,21	6,5%	433,38
NON DEFINITO	0,09	0,7%			4,98	43,1%	2,59	22,4%	3,90	33,8%					11,55
	<b>6,09</b>		<b>484,39</b>		<b>575,93</b>		<b>363,98</b>		<b>562,96</b>		<b>150,74</b>		<b>109,87</b>		<b>2.253,95</b>

Distribuzione importo lavori suddivisi per anno e classe di importo





Distribuzione importo lavori suddivisi per anno e classe di importo

Essi rappresentano lo 0,2% (in numero) ed il 12% (in importo) della domanda complessiva (esclusi i cottimi fiduciari di importo inferiore a 20.000 euro).

L'analisi della domanda non può concludersi senza dare conto dei circa 27.000 affidamenti, verificatisi nel periodo 2000/2004, a mezzo cottimi fiduciari di importo singolo inferiore a 20.000 euro.

Tali affidamenti che hanno "mosso" complessivamente 138,88 milioni di euro (38,34 milioni solo nel 2004), corrispondono ad un numero di procedimenti amministrativi pari a oltre 10 volte quello relativo ai lavori di importo superiore a 150.000 euro a fronte di volume di investimento 13 volte inferiore.

Anno	Numero lavori	% su n°lav.	Importo lavori	% su Imp.lav.
2000	59	0,2%	0,24	0,2%
2001	5.685	21,2%	22,46	16,2%
2002	6.590	24,6%	34,87	25,1%
2003	6.909	25,8%	42,97	30,9%
2004	7.540	28,2%	38,34	27,6%
	<b>26.783</b>		<b>138,88</b>	

Distribuzione numero ed importo dei cottimi per anno

In conclusione, a livello regionale, "la domanda di lavori pubblici" nel quinquennio 2000-2004 presenta le seguenti caratteristiche:

- L'andamento complessivo è stato caratterizzato da un aumento del 1% (in numero) e del 5% (in importo)

- La provincia con maggiore concentrazione di domanda di lavori pubblici è Ancona (32% in numero e 35% in importo), mentre quella con minore concentrazione è Ascoli Piceno (20% in numero e 18% in importo)
- Per i lavori di importo superiore a 150.000 euro, le tipologie più richieste sul mercato sono quella “stradale”, quella dell’ “edilizia civile” e quella dei “beni culturali” (complessivamente, oltre 2.100 appalti per circa 1.200 milioni di euro, corrispondente al 70% della domanda)
- La domanda nel settore della difesa del suolo è pari a circa il 5% (129 appalti per 91 milioni di euro)
- Per i lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro (esclusi i “cottimi fiduciari” di importo inferiore a 20.000 euro), la domanda si concentra sempre nel campo delle “opere stradali” (42%) seguite dalla “edilizia pubblica, sociale e scolastica” (16%)
- Il 58% (in numero) ed il 48% (in importo) della domanda è riferita ai comuni, seguiti dalle province (11% in numero ed importo)
- il 92% degli interventi ha dimensioni inferiori a € 150.000 e corrisponde a circa il 26% del volume di investimenti attivati
- escludendo i cottimi fiduciari di importo inferiore a 20.000 euro, circa lo 0,2% degli interventi ha dimensione superiori alla cosiddetta soglia europea (pari al controvalore in euro di 5.000.000 di D.S.P.) e corrisponde al 10% del volume totale degli investimenti attivati (compresi anche i cottimi fiduciari di importo inferiore a 20.000 euro)
- il 97% degli interventi ha dimensioni inferiori a € 500.000 e corrisponde al 50% del volume di investimenti attivati.

L’analisi descritta evidenzia una forte concentrazione di interventi nella fascia di importo fino a € 500.000,00 (97%) a fronte di un investimento pari a circa la metà di quello complessivo regionale.

Ne consegue un notevole impegno delle amministrazioni aggiudicatrici e dei soggetti aggiudicatori e realizzatori, in procedure di appalto di dimensioni contenute.

Doveroso appare, pertanto, lo sforzo, sia del legislatore nazionale che di quello regionale (nel rispetto dei fondamentali principi di efficienza, efficacia, tempestività, trasparenza, correttezza e concorsualità), teso a raggiungere la massima semplificazione possibile delle procedure di appalto di interventi di dimensioni del tipo evidenziato, in analogia a quello che il legislatore nazionale ha indirizzato ai grossi interventi infrastrutturali.

### **I.3 - L’offerta**

L’analisi dell’offerta ha rivelato che circa la metà delle imprese qualificate risiedono nelle regioni Campania (14%), Lombardia (13%), Lazio (11%) e Sicilia (9%).

A tutto il mese di ottobre 2005, risultano qualificate circa 38.000 imprese, delle quali 965 residenti nelle Marche (pari al 2,5% dell’offerta complessiva).

Oltre la metà delle imprese qualificate sono società di capitali.

Le imprese individuali rappresentano circa il 22%.

Circa il 40% delle imprese risultano qualificate in una sola categoria.

Da un punto di vista qualitativo, oltre il 20% delle imprese risultano qualificate nella categoria OG1 (edifici civili ed industriali), circa il 14% risulta, invece, qualificato nella categoria OG3 (strade, ecc...) e poco più del 10% nella categoria OG6 (acquedotti, gasdotti, ecc...).

In sostanza le suddette qualificazioni coprono circa il 45% dell'offerta nazionale.

Da un punto di vista quantitativo, il 14% delle imprese risulta qualificato nella classifica I (importo lavori fino a 258.228 euro).

Basta arrivare alla classifica IV (importo lavori fino a 2.582.284 euro) per trovare oltre l'85% dell'offerta nazionale.

La categoria OG1 è quella prevalente in tutte le classifiche (ad eccezione della I, per la quale la categoria prevalente è la OG3).

Il mercato dell'offerta rivela, in definitiva, l'altra "faccia della medaglia" del mercato della domanda.

Infatti, a interventi prevalentemente di modeste dimensioni corrispondono soggetti esecutori di modeste dimensioni.

In questo numero del notiziario, l'offerta è stata analizzata, per la prima volta, anche in relazione alla "provenienza". L'analisi, basata unicamente sui dati relativi a lavori di importo superiore a 150.000 euro e, in tale ambito, su di un campione pari al 94% dei dati disponibili, ha evidenziato che oltre la metà dell'offerta complessiva (appaltatori e subappaltatori impegnati nei cantieri comunicati all'Osservatorio) "risiede" nella regione Marche, seguita dalle regioni Abruzzo (10%) e Campania (9%).

Il 46% dell'offerta ha natura giuridica di società a responsabilità limitata ed il 18% quella di impresa individuale artigiana.

## **CAPITOLO II – I RISULTATI DELL'ATTIVITA' DI MONITORAGGIO**

### **II.1 – Generalità**

L'Osservatorio dei lavori pubblici, così come costituito alle dipendenze dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, si articola, come noto, in una sezione centrale ed in sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome.

L'attività di raccolta dati è iniziata il 1° marzo 2000 e riguarda, in linea generale, lavori aggiudicati o affidati dal 1° gennaio 2000.

Nell'ambito della Regione Marche, le funzioni di sezione regionale dell'Osservatorio sono state svolte dall'ex Servizio Lavori Pubblici, dalla costituzione al 17 marzo 2003.

Dal 18 marzo 2003 le funzioni sono svolte dalla Posizione di Funzione denominata "Osservatorio OO.PP.", istituita nell'ambito del Dipartimento Territorio e Ambiente della Giunta regionale in attuazione della legge regionale n.20/2001.

A seguito del D.G.R. n. 1584 del 18 novembre 2003, la denominazione della Posizione di Funzione è "Osservatorio regionale sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi".

Con l'entrata in vigore del processo di riorganizzazione delle strutture amministrative della giunta regionale (legge regionale n. 19/2005), la Posizione di Funzione ha assunto la denominazione di "Verifica delle procedure di evidenza pubblica ed osservatorio dei lavori pubblici" ed è stata istituita nell'ambito del Servizio attività istituzionali, legislative e legali.

L'Osservatorio rileva e raccoglie con sistematicità (anche se con livelli di dettaglio differenti) dati riguardanti i lavori pubblici di importo inferiore o uguale a € 150.000 e quelli di importo superiore a €150.000.

Il sistema informativo ideato dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ed utilizzato per la raccolta dei dati ha presentato (e, in parte, ancora presenta) problemi gestionali che hanno fortemente limitato l'attività di analisi dei fenomeni di maggiore interesse del mercato dei lavori pubblici, attività costituente il reale fine ultimo dell'Osservatorio.

Il primo numero del Notiziario risentiva, pertanto, sia delle incertezze e delle difficoltà operative del sistema di raccolta dei dati, sia del processo di validazione dei dati stessi, ancora in corso.

Dette circostanze avevano condizionato la scelta dei fenomeni da analizzare, lasciando preferire quelli per i quali le descritte problematiche avevano una incidenza irrilevante.

Nel corso del 2003 e del 2004, l'attività dell'Osservatorio, sia a livello nazionale che regionale, è stata fortemente indirizzata a migliorare la funzionalità del sistema informativo.

Ne è conseguita la possibilità di una maggiore capacità di raccolta ed analisi dei dati pervenuti e di una scelta dei fenomeni da "osservare" calibrata sui principi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa volta alla realizzazione dei lavori pubblici.

In particolare, i fenomeni analizzati nel presente numero del Notiziario sono stati:

- le procedure di scelta del contraente;
- le offerte di ribasso;

- la fine dei lavori;
- le varianti ai lavori;
- le sospensioni dei lavori;
- i maggiori costi;
- i maggiori tempi;
- gli incarichi professionali.

E' stato, infine, dedicato un apposito spazio all'analisi dei lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro, stante il diverso livello di dettaglio con il quale vengono raccolti i dati.

Per contro non è stato ancora possibile analizzare fenomeni attuali e delicati quali la sicurezza e la salute fisica dei lavoratori, il subappalto, la concentrazione di imprese nelle procedure di scelta del contraente ed altri fenomeni caratteristici di comportamenti irregolari nell'aggiudicazione o affidamento e realizzazione di lavori pubblici.

Sarà nostra cura approfondire ogni impegno per ovviare alle lamentate carenze del sistema informativo al fine di riferire, sin dal prossimo numero del Notiziario, anche in ordine a tali fenomeni.

## **II.2 – Le procedure di scelta del contraente**

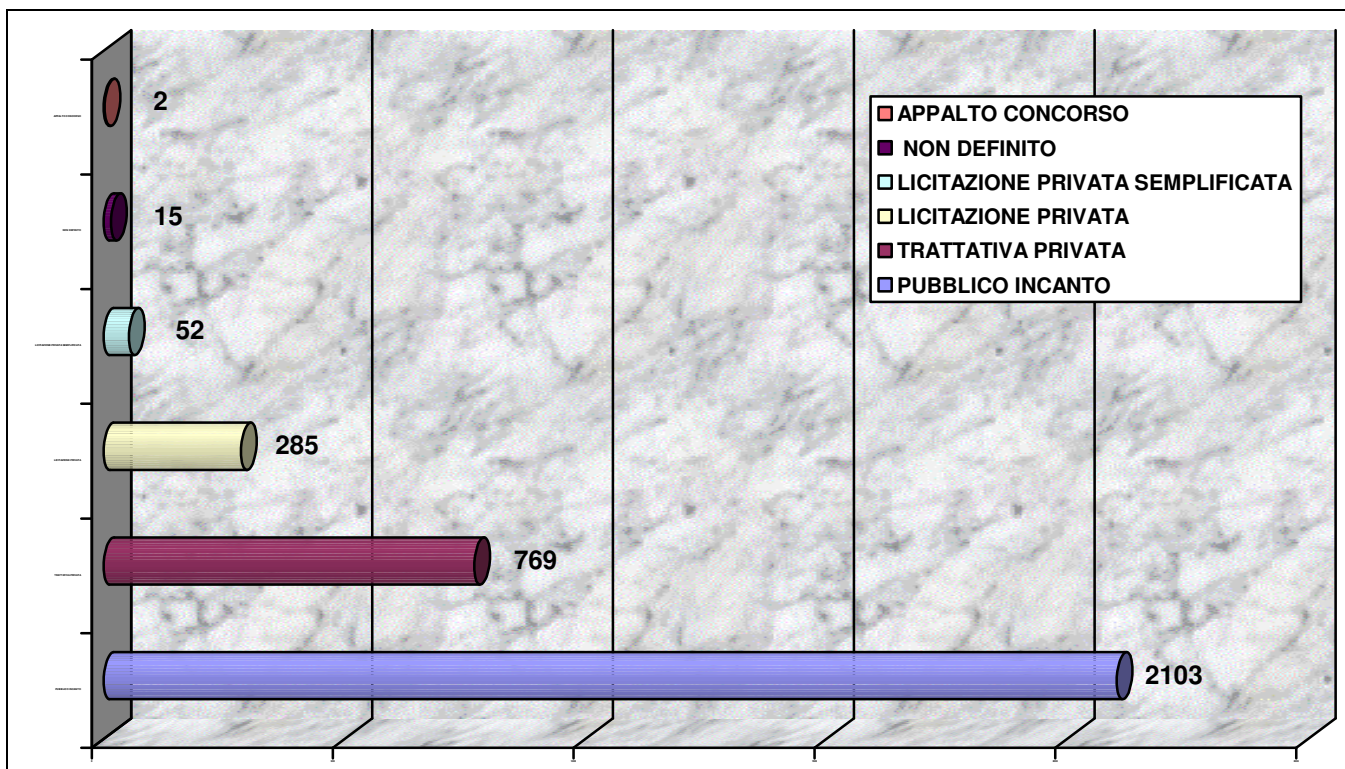
Nel periodo 2000-2004 sono stati comunicati all'Osservatorio oltre 3.200 interventi di importo superiore a € 150.000, per un importo complessivo di circa 1.770 milioni di euro.

Nelle procedure di scelta del contraente, la parte del leone è stata sostenuta dal pubblico incanto (65%), seguito dalla trattativa privata (24%) e dalla licitazione privata (9%).

Scarsa eco ha avuto la licitazione privata semplificata (1,6%) .

<b>Tipo affidamento</b>	<b>N° lavori</b>	<b>%</b>	<b>Imp. Lav.</b>	<b>%</b>
NON DEFINITO	15	0,5%	5,26	0,3%
APPALTO CONCORSO	2	0,1%	1,22	0,1%
LICITAZIONE PRIVATA	285	8,8%	276,61	15,6%
LICITAZIONE PRIVATA SEMPLIFICATA	52	1,6%	16,69	0,9%
PUBBLICO INCANTO	2.103	65,2%	1.162,55	65,7%
TRATTATIVA PRIVATA	769	23,8%	307,23	17,4%
	<b>3.226</b>		<b>1.769,56</b>	

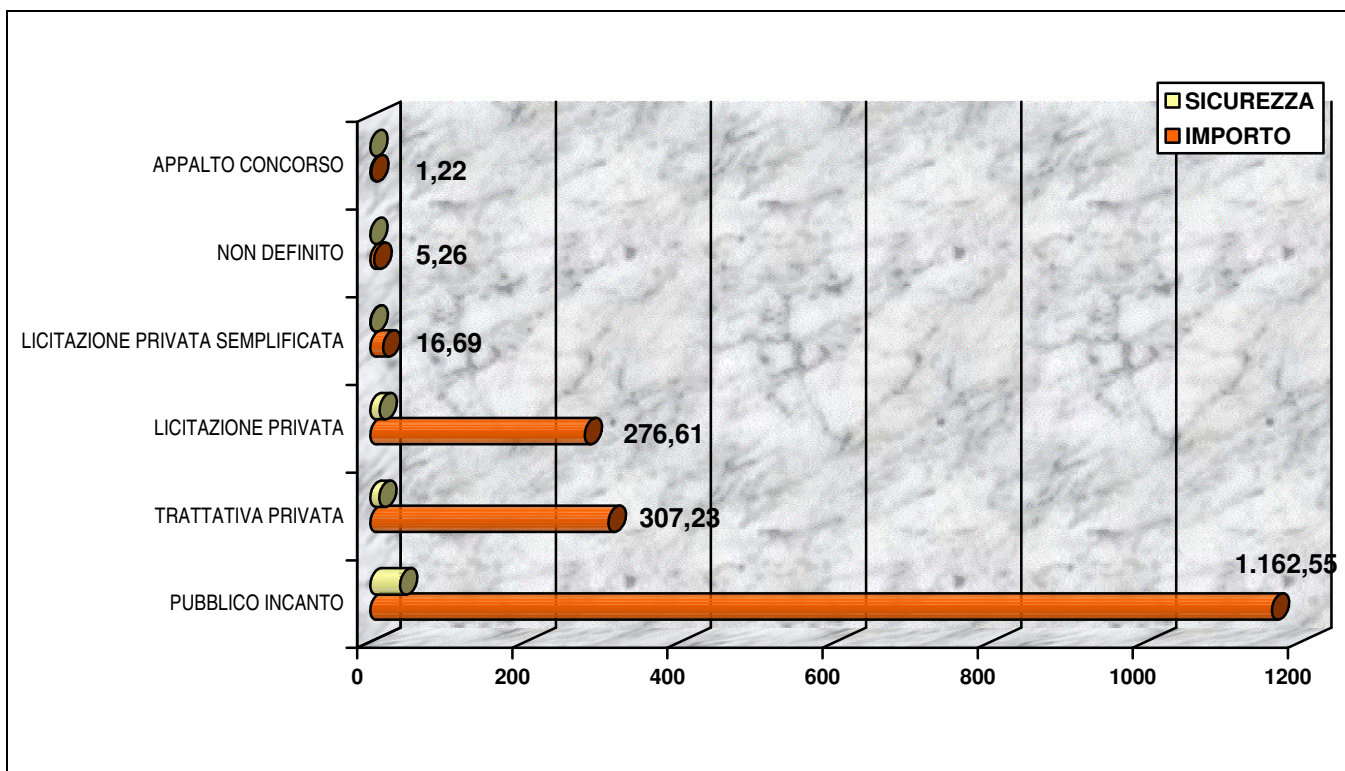
Distribuzione numero ed importo dei lavori sopra € 150.000 per tipo di affidamento



Distribuzione numero lavori sopra € 150.000 per tipo di affidamento

Praticamente ancora insignificante il ricorso al "project-financing".

In termini di importo, rimane ferma la maggiore incidenza del pubblico incanto (62%), seguita, sostanzialmente, alla pari (19%) dalla trattativa privata e dalla licitazione privata.



Distribuzione importo lavori sopra € 150.000 per tipo di affidamento

Considerando anche la licitazione privata semplificata, le procedure "ad evidenza pubblica" rappresentano il 76% (in numero) e l'82% (in importo).

Se però consideriamo l'intera domanda (comprensiva, cioè, dei lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro e di quelli affidati a mezzo cottimo fiduciario di importo singolo inferiore a 20.000 euro), l'incidenza delle "procedure negoziate" è dell'84% (in numero) e del 29% (in importo), mentre quella delle procedure "ad evidenza pubblica" diventa, ovviamente, del 16% (in numero) e del 71% (in importo).

In sintesi, le "procedure negoziate" sono quasi 33.000 per un importo di circa 699 milioni di euro, di cui 769 (per un importo di oltre 300 milioni di euro) di importo singolo superiore a 150.000.

Le "procedure ad evidenza pubblica" sono oltre 6000 (per un importo di quasi 1.600 milioni di euro), delle quali oltre 2.400 (corrispondenti a oltre 170 milioni di euro) sono di importo singolo inferiore o uguale a 150.000 euro, circa 2.500 (corrispondenti a circa 1.500 milioni di euro) riguardano lavori di importo singolo superiore a 150.000.

### **II.3 - Le offerte di ribasso**

La scelta del contraente per la realizzazione di lavori pubblici avviene attraverso una serie procedimentale interamente regolata da norme pubblicistiche preordinate alla migliore individuazione possibile, sia dal punto di vista soggettivo (requisiti e capacità del contraente) che oggettivo (con riferimento all'economicità dell'offerta formulata e quindi al buon uso di denaro pubblico).

La serie procedimentale è imperniata, fundamentalmente, sui principi di trasparenza e imparzialità, garanzia di par condicio tra i concorrenti, integrata dalla segretezza, completezza, serietà e autenticità delle offerte.

Ne consegue, in particolare, che la gara di appalto adempie alla propria funzione (individuazione del "giusto" contraente) solo nel momento in cui le offerte economiche siano formulate in base al libero gioco della concorrenza, senza "turbamenti o impedimenti" conseguenza di accordi o collusioni fraudolente tra gli offerenti.

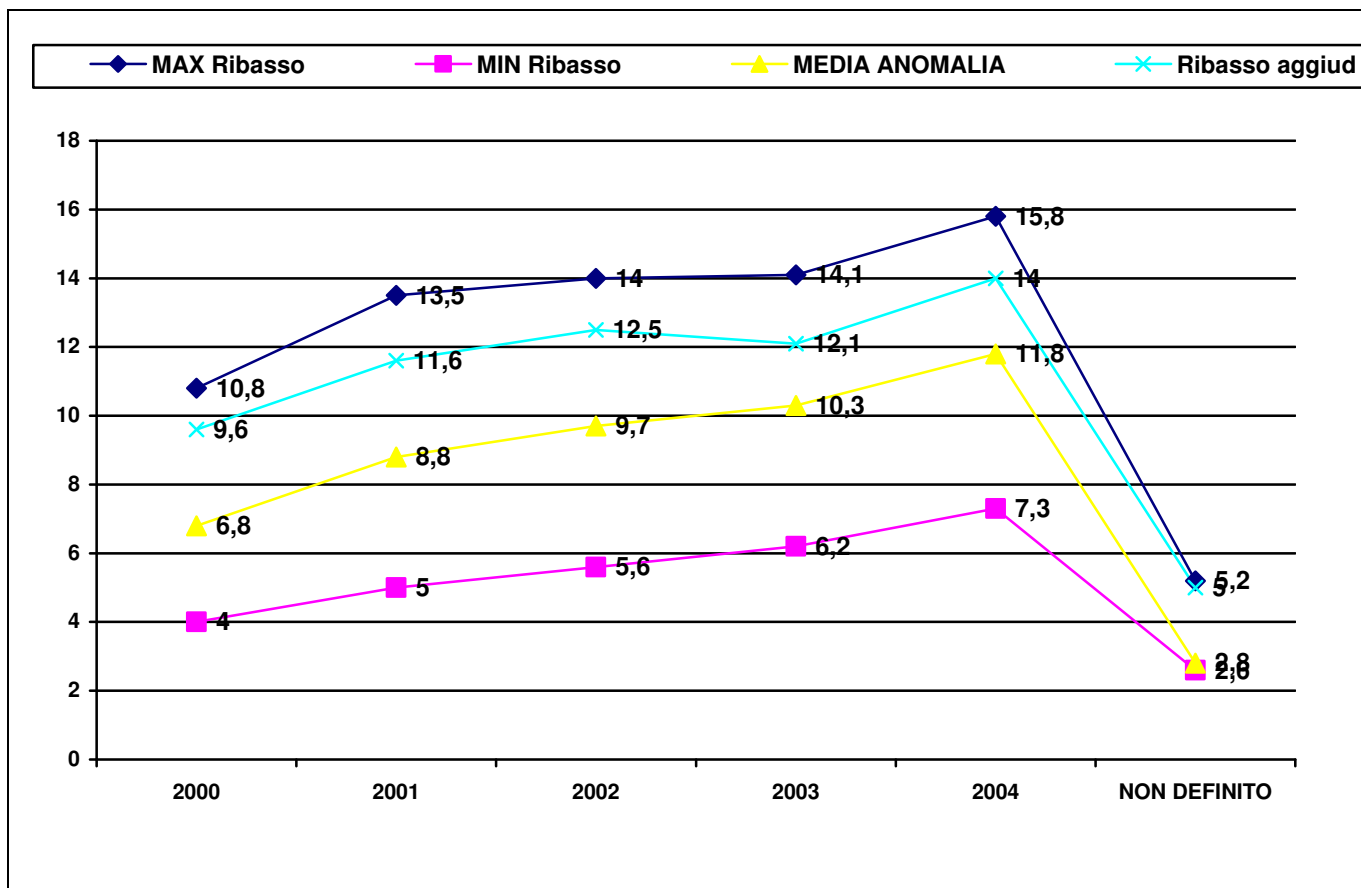
Non v'è chi non veda l'importanza dell'analisi del fenomeno delle offerte per l'aggiudicazione o l'affidamento dei lavori pubblici.

Limitando, per ragioni legate alla validazione del dato, l'analisi ai soli lavori di importo superiore a 150.000 euro, riportiamo di seguito i risultati ottenuti sulla base dei dati comunicati nel periodo 2000-2004.

Il ribasso medio registrato nelle Marche (nell'arco del periodo) è pari al 10,8%.

<b>Anno</b>	<b>Max ribasso</b>	<b>Min ribasso</b>	<b>Soglia anomalia</b>	<b>Ribasso aggiud.</b>
2000	10,80	4,00	6,80	9,60
2001	13,50	5,00	8,80	11,60
2002	14,00	5,60	9,70	12,50
2003	14,10	6,20	10,30	12,10
2004	15,80	7,30	11,80	14,00
NON DEFINITO	5,20	2,60	2,80	5,00
2000	10,80	4,00	6,80	9,60

Andamento medio ribassi per i lavori sopra € 150.000 per anno



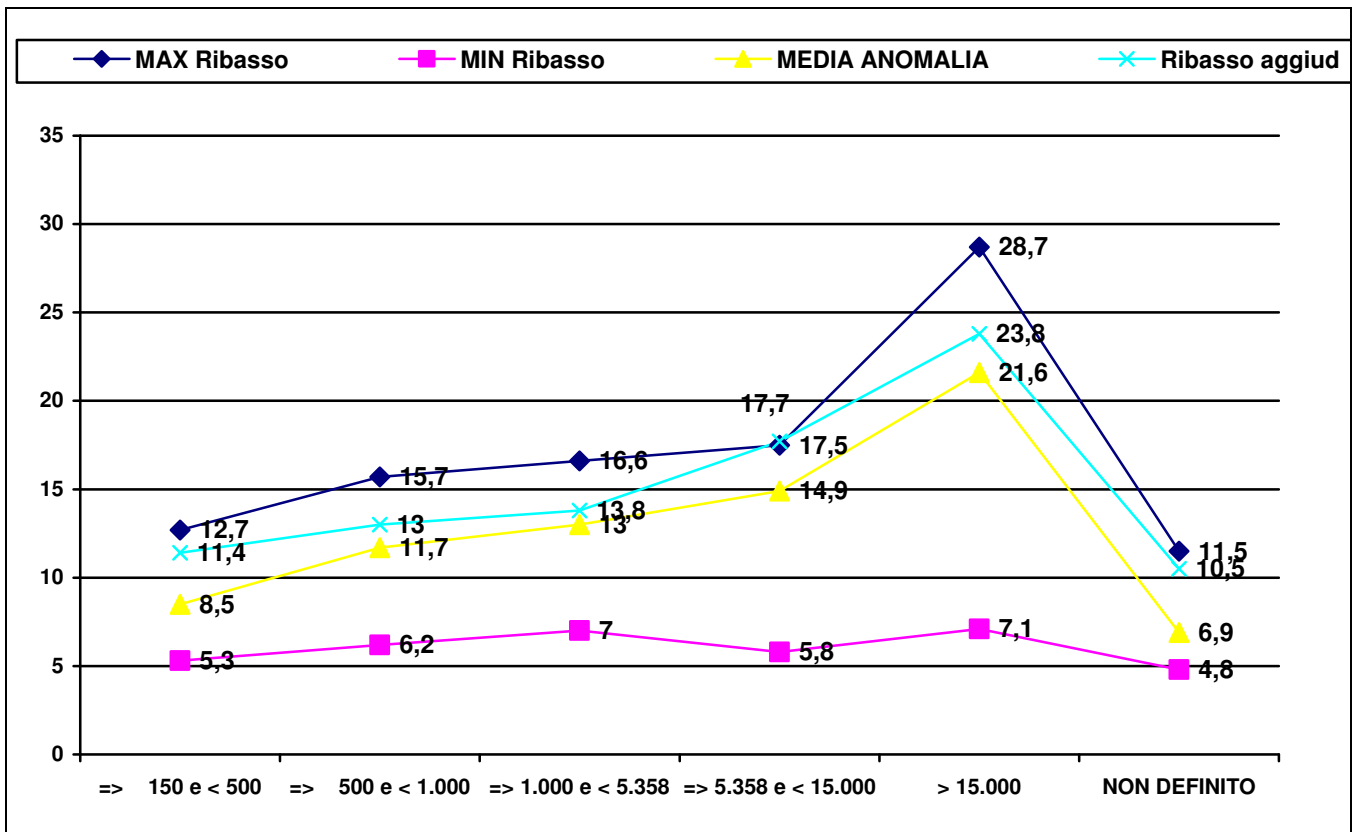
Andamento medio ribassi per i lavori sopra € 150.000 diviso per anno

Nel 2004 il dato è stato del 14,0%, contro il 12,1% del 2003.

I "lavori stradali" si attestano su di un ribasso medio dell'12,1%, quelli di "edilizia civile" su di un ribasso medio del 11,2% e quelli sui "beni culturali" su di un ribasso medio del 10,9%.

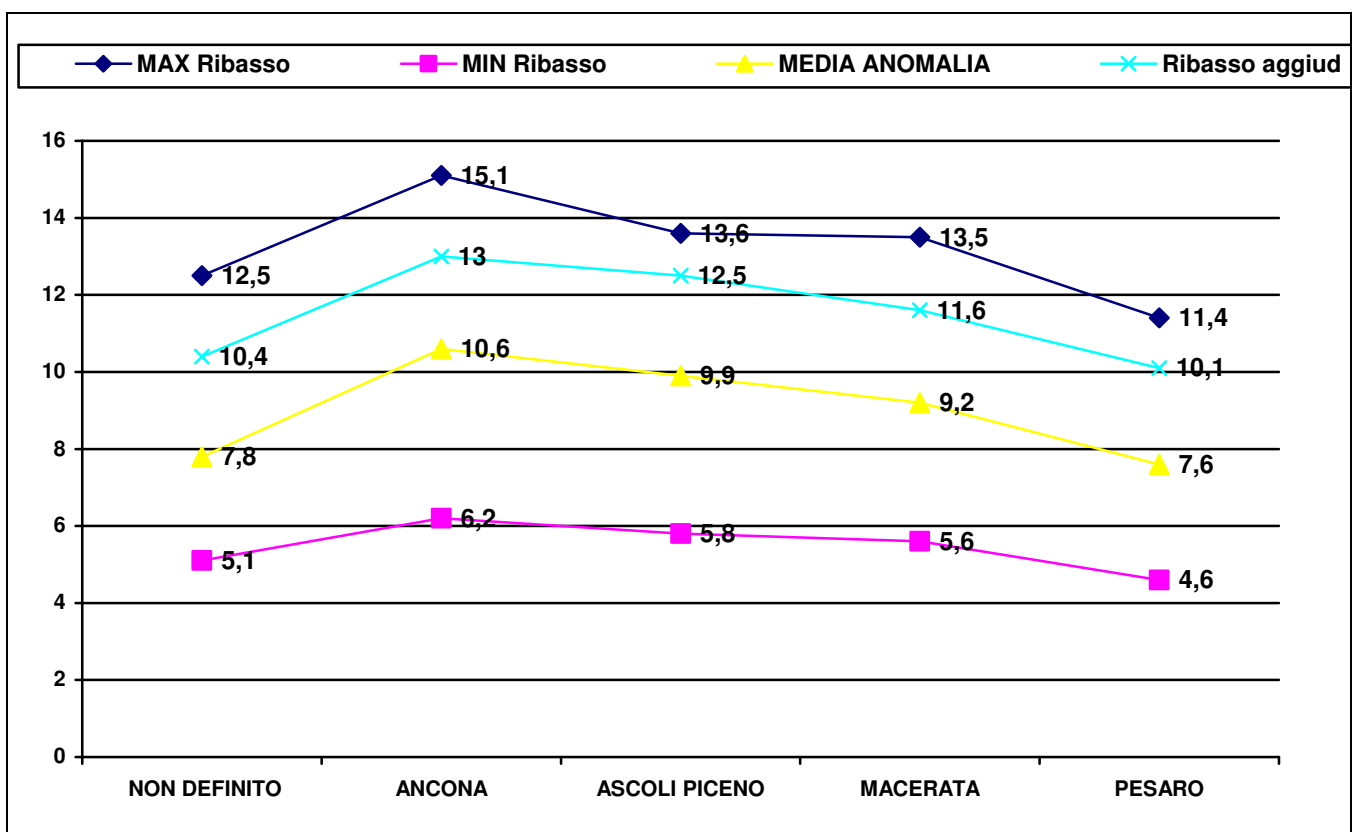
All'aumentare della fascia di importo aumentano i ribassi medi di aggiudicazione passano dall'11,4% (per la fascia da 150.000 a 500.000 euro) al 23,8% (per la fascia superiore a 15.000.000 di euro).





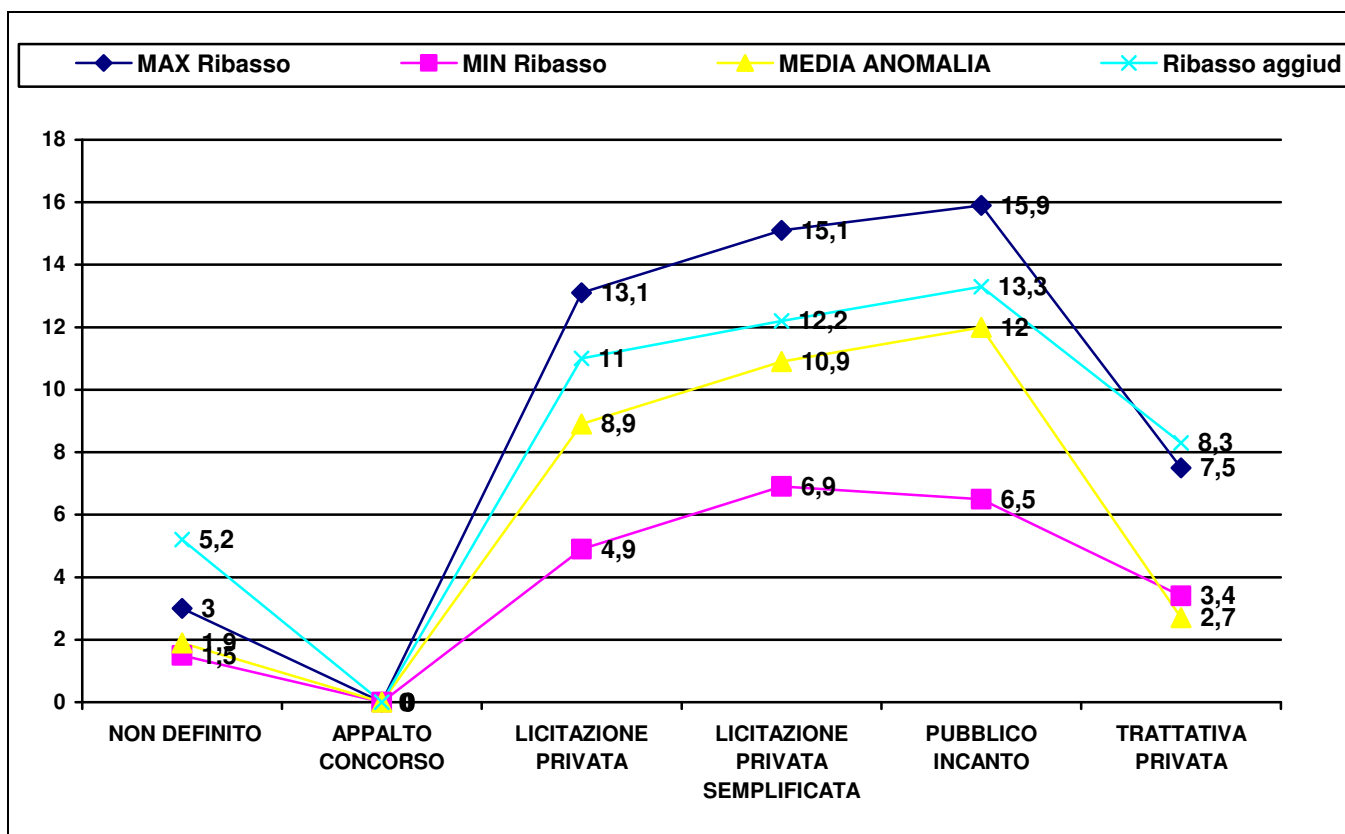
Andamento medio ribassi per i lavori sopra € 150.000 diviso per classe di importo

La provincia con il ribasso medio maggiore è Ancona (13,0%) quella con il ribasso medio minore è Pesaro e Urbino (10,1%).



Andamento medio ribassi per i lavori sopra € 150.000 diviso per provincia

Il ribasso medio di aggiudicazione più basso riguarda i lavori appaltati a "trattativa privata" (8,3%). Le procedure ad "evidenza pubblica" si sono concluse con ribassi (medi) che vanno dall'11,0% al 13,3%.

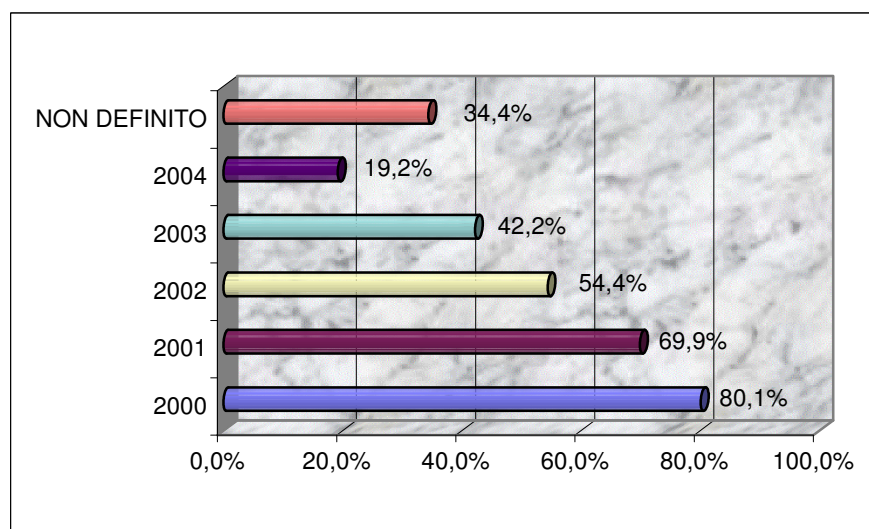


Andamento medio ribassi per i lavori sopra € 150.000 divise per tipologia affidamento

#### II.4 - La fine dei lavori

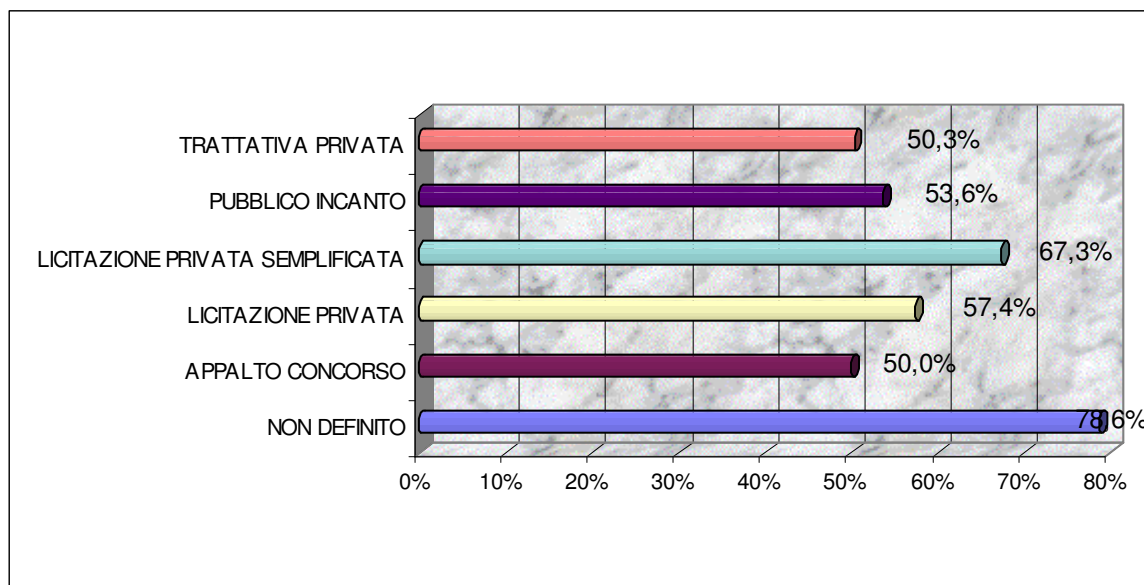
Dall'analisi dei dati relativi ai lavori di importo superiore a 150.000 euro è emerso che, in media, non risulta ultimato il 46,5% degli interventi comunicati.

In particolare non risulta ultimato il 20% dei lavori appaltati nel 2000, il 30% di quelli appaltati nel 2001, il 46% di quelli appaltati nel 2002, il 58% di quelli appaltati nel 2003, e l'81% di quelli appaltati nel 2004.



Percentuale lavori superiori € 150.000 non ancora conclusi

La scelta di procedure di individuazione del contraente del tipo "negoziato" non ha sortito particolari effetti sulla ultimazione. Infatti, il dato medio nel periodo relativo a lavori affidati a trattativa privata ed ultimati è pari al 50% contro il 57% di quelli affidati a licitazione privata, il 67% di quelli affidati a licitazione privata semplificata ed il 54% di quelli affidati a mezzo pubblico incanto.



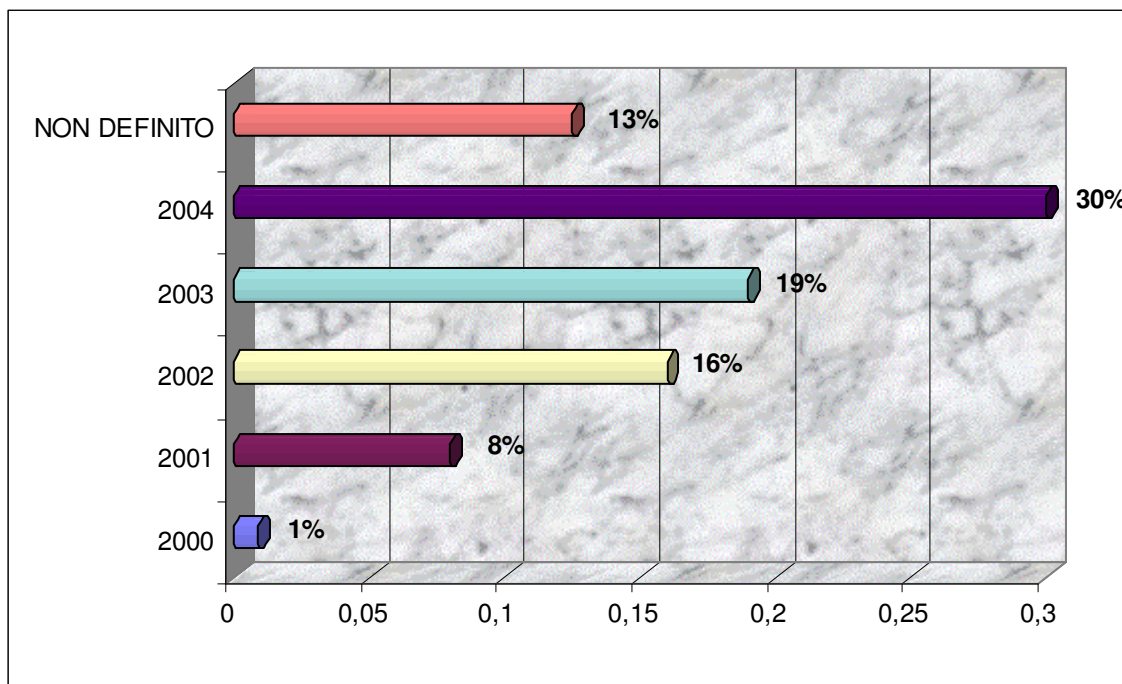
Percentuale lavori superiori € 150.000 conclusi per tipo di affidamento

Tra le "stazioni appaltanti", i comuni hanno ultimato il 46% dei loro interventi e le province il 65%. Soddisfacente è il dato della Regione Marche (ultimati il 76% dei propri lavori).

In relazione alla tipologia di lavoro, limitando, per esigenze di "leggibilità" del dato, l'analisi alle sole tipologie che sono state oggetto di almeno 100 appalti, emerge che la percentuale di ultimazione dei lavori "stradali" è pari al 58,5% e quella dei lavori di "edilizia civile" è pari al 49,8%. I lavori sui "beni culturali" si attestano sul 40,4%.

I lavori appartenenti alla fascia di importo da 150.000 a 500.000 euro (di gran lunga la più numerosa) risultano ultimati per il 59,1%.

L'8% di lavori appaltati nel 2001, il 16% di quelli appaltati nel 2002, il 19% di quelli appaltati nel 2003 ed il 30% di quelli appaltati nel 2004, non risultano nemmeno ancora iniziati.

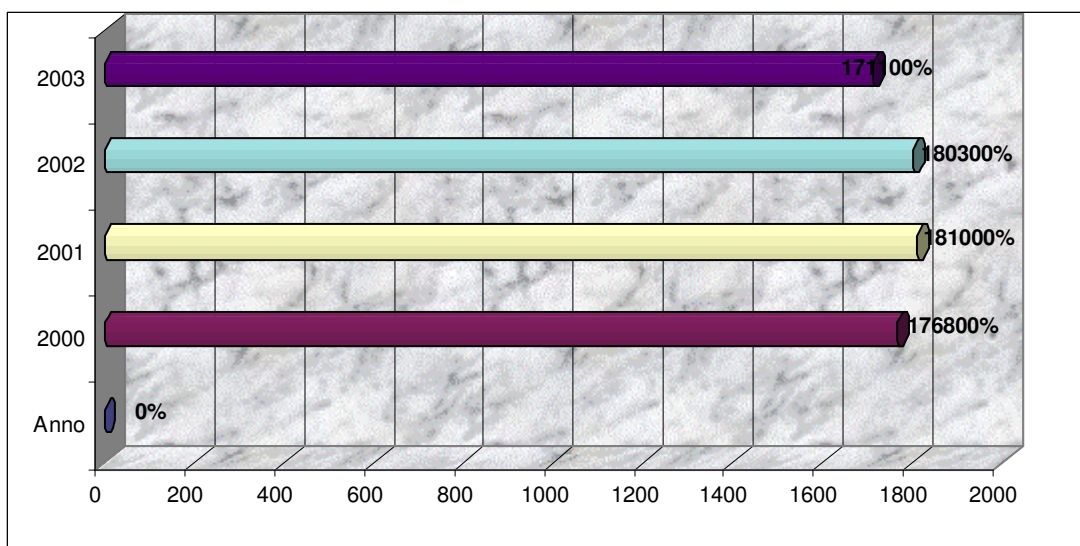


Percentuale lavori superiori € 150.000 non ancora avviati

Appare doveroso precisare che l'analisi di detti fenomeni (mancata ultimazione e mancato inizio) può risentire della omessa comunicazione dei relativi dati da parte delle stazioni appaltanti.

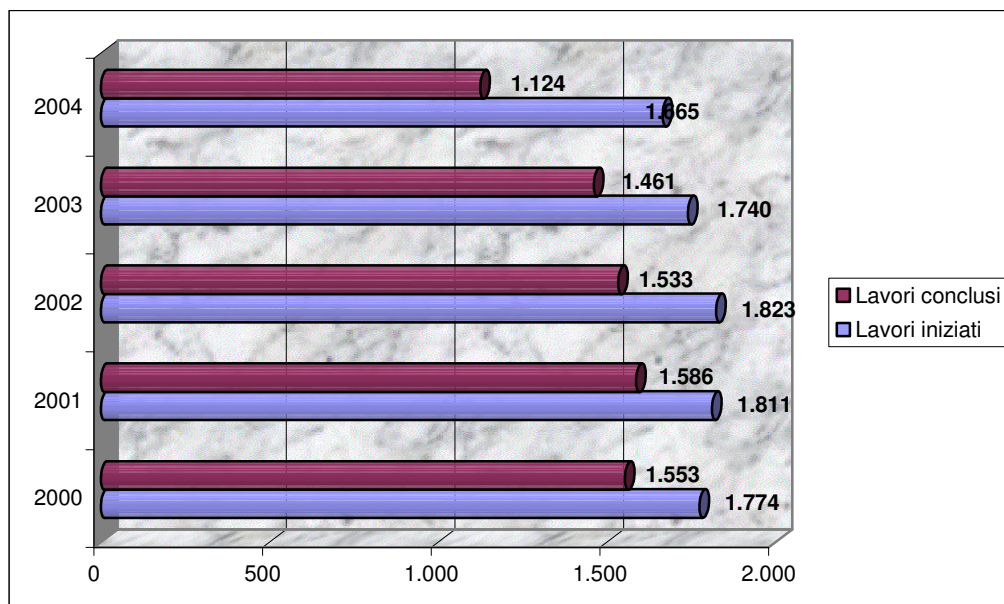
Solo il 36% dei lavori comunicati nel periodo (pari al 67% di quelli ultimati) risultano collaudati.

Solo il 31% dei lavori appaltati a trattativa privata (pari al 62% di quelli ultimati) nel periodo risultano collaudati. E' la percentuale più bassa in relazione al tipo di procedure di scelta del contraente.



Percentuale lavori superiori € 150.000 collaudati

Dall'esame dei dati relativi ai lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro, emerge, altresì, che l'82% di essi risulta ultimato.



Numero lavori inferiori € 150.000 conclusi

### **II.5 - Le varianti ai lavori**

Il fenomeno delle varianti in corso d'opera apportate ai progetti degli interventi comunicati è stato analizzato con riferimento alle distinte fattispecie disciplinate dall'articolo 25 della Legge 109/1994, come modificato dalla Legge 415/1998, che riteniamo cosa utile riprodurre di seguito.

In particolare, in forza del comma 1 del citato articolo 25 le varianti possono essere ammesse esclusivamente nei seguenti casi:

- a) per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- b) per cause impreviste ed imprevedibili accertate nei modi stabiliti dal regolamento di cui all'art.3 ovvero per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale;
- b-bis) per la presenza di eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera o di rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale;
- c) nei casi previsti dall'art.1664, 2° comma, del codice civile;
- d) per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione.

Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 25:

non sono considerate varianti gli interventi disposti dal Direttore dei lavori per risolvere aspetti di dettaglio che siano contenuti entro un importo non superiore al 10% (per i lavori di recupero, ristrutturazione, manutenzione e restauro) e al 5% (per tutti gli altri lavori) delle categorie di lavoro dell'appalto e che non comportino un aumento dell'importo del contratto stipulato per la realizzazione dell'opera (1° periodo);

- sono inoltre ammesse nell'esclusivo interesse dell'amministrazione le varianti in aumento o in diminuzione, finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, sempre che non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. L'importo in aumento relativo a tali varianti non può superare il 5% dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera (2° periodo).

L'analisi ha rivelato la redazione di 1.972 varianti che hanno interessato il 40% degli interventi del periodo.

Circa il 30% delle varianti sono costituite da quelle cosiddette migliorative (ex art.25 comma 3, 2° periodo, con incremento dell'importo lavori contenuto nel 5%).

Le varianti dovute a errore progettuale sono state 38 (1,9% delle varianti comunicate).

In relazione alla procedura di affidamento, l'incidenza delle varianti si manifesta in maniera praticamente uguale nel pubblico incanto e nella trattativa privata.

Tipo affidamento	N° lavori del periodo	N° lav. Con varianti	% lav. Con var.	N° tot. Varianti
NON DEFINITO	15	5	33,3%	11
APPALTO CONCORSO	2	1	50,0%	1
LICITAZIONE PRIVATA	285	137	48,1%	193
LICITAZIONE PRIVATA SEMPLIFICATA	52	20	38,5%	24
PUBBLICO INCANTO	2103	856	40,7%	1355
TRATTATIVA PRIVATA	769	264	34,3%	388
NON DEFINITO	15	5	33,3%	11
	<b>3226</b>	<b>1283</b>		<b>1972</b>

Distribuzione varianti per i lavori sopra € 150.000

## **II.6 - Le sospensioni dei lavori**

Degli interventi appaltati nel periodo, 118 sono stati caratterizzati da sospensioni dei lavori disposte entro 30 giorni dalla loro consegna.

Di tali interventi, 48 sono stati appaltati con procedure caratterizzate da "urgenza" e 23 sono stati appaltati a trattativa privata.

## **II.7 – I maggiori costi**

In questa sezione abbiamo analizzato gli incrementi medi dei costi verificatisi nel periodo, riepilogati per anni e per tipologia di lavoro e di stazione appaltante.

Dall'analisi è emerso quanto segue.

I lavori di importo superiore a 150.000 euro conclusi con "maggiori costi" rispetto al progetto originario, sono stati 1.091.

Gli incrementi medi registrati sono stati del 17,4% nel 2000, del 17,2% nel 2001, del 2,3% nel 2002, del 5% nel 2003 e del 6,9% nel 2004.

Anno	N° lavori	% su tot.lav.	Imp. Lav. Al netto del rib.	% su imp.lav	Media mag.costi
2001	335	30,7%	125,14	29,9%	21,50
2000	288	26,4%	137,69	32,9%	24,00
2002	267	24,5%	97,19	23,2%	2,30
2003	153	14,0%	47,03	11,2%	2,40
2004	43	3,9%	9,68	2,3%	0,70
NON DEFINITO	5	0,5%	2,11	0,5%	0,20
	<b>1091</b>		<b>418,84</b>		<b>8,52</b>

Maggiori costi

Il primato dei lavori caratterizzati da incremento dei costi spetta a quelli "stradali" (32%) con un incremento medio dei costi pari al 10,8%, seguiti dai lavori di "edilizia civile" (27%) però con incremento medio contenuto (3%) e dai lavori sui "beni culturali" (11%) con incremento medio del 53%.

Sono i comuni ad avere il primato nel numero di interventi interessati da incrementi (55%, con un incremento medio del 19%).

Per la Regione Marche l'incremento medio è stato del 13%.

### **II.8 - I maggiori tempi**

L'analisi dei dati relativi ai lavori di importo superiore a 150.000 euro ha rivelato che nel periodo considerato (200-2004) si sono verificati (a seguito di sospensioni e/o proroghe) incrementi medi del termine originario di prevista ultimazione pari circa a 4,5 mesi, con "punte annuali" di oltre 5 mesi (2001) e di oltre 6 mesi (2000).

Nel 2004 l'incremento medio è stato di circa 1,5 mesi.

I lavori interessati dal fenomeno sono stati 1.573 (49% di quelli comunicati).

Con riferimento alle principali tipologie di lavori, l'analisi dei dati pervenuti ha rivelato che dei 1.573 interventi interessati dal fenomeno, il 30% riguardano lavori "stradali" (con un incremento medio di oltre 4 mesi), il 25% riguardano lavori di "edilizia civile" (con un incremento medio di oltre 6 mesi) ed il 9% riguardano lavori sui "beni culturali" (con un incremento medio di oltre 9 mesi).

Anno	N° lavori	% su tot.lav.	Imp. Lav. Al netto del rib.	% su imp.lav	Ritardo medio
2000	415,00	26,4%	177,00	26,8%	199,80
2001	432,00	27,5%	204,49	30,9%	174,50
2002	364,00	23,1%	135,50	20,5%	127,40
2003	260,00	16,5%	115,04	17,4%	96,40
2004	93,00	5,9%	25,06	3,8%	49,20
NON DEFINITO	9,00	0,6%	3,84	0,6%	136,30
	<b>1.573,00</b>		<b>660,93</b>		<b>130,60</b>

Maggiori tempi

Con riferimento alle diverse tipologie di procedure di scelta del contraente, gli incrementi medi relativi agli interventi affidati mediante pubblico incanto o trattativa privata presentano lo stesso valore (quasi 5 mesi).

## **II. 9 – Gli incarichi professionali**

Continuiamo in questa sezione l'analisi (iniziata nello scorso numero) di un fenomeno di estrema attualità, nonché rivelatore di efficienza dell'azione amministrativa: il conferimento di incarichi esterni all'amministrazione per lo svolgimento di funzioni professionali tipiche del processo di realizzazione dei lavori pubblici.

Per ragioni legate alla completezza dei dati disponibili, l'analisi è stata condotta limitatamente ai lavori di importo superiore a 150.000 euro.

In particolare, l'analisi riguarda le funzioni del Responsabile unico del procedimento (RUP), del progettista, del direttore dei lavori e dei coordinatori in materia di sicurezza nei cantieri.

E' emerso che su di un campione di circa 13.000 incarichi professionali, il 71% viene svolto da professionisti interni all'amministrazione.

Nel dettaglio è emerso che per il 6% dei lavori le funzioni del "RUP" sono svolte "all'esterno" dell'amministrazione in apparente difformità alle vigenti disposizioni in materia.

Analogamente per il 10 %, il 45% ed il 47% dei lavori, le funzioni, rispettivamente, di direttore dei lavori, progettista e coordinatori della sicurezza sono svolte "all'esterno" dell'amministrazione.

I conseguenti costi (di direzione, progettazione e coordinamento della sicurezza) ammontano a 120,5 milioni di euro pari a circa il 6% dell'importo complessivo dei lavori nel periodo.

L'incidenza di tali costi sul medesimo importo è pari allo 0,9% per la direzione dei lavori, del 3,7% per la progettazione e del 1,3% per il coordinamento della sicurezza.

Le incidenze, invece, sull'importo complessivo dei soli lavori caratterizzati da incarichi "esterni" sono pari al 10,7% (per la direzione dei lavori), al 8,1% (per la progettazione) ed al 2,7% (per il coordinamento della sicurezza).

<b>Incarico</b>	<b>N° incarichi non definiti</b>		<b>N° incarichi interni</b>		<b>N° incarichi esterni</b>		<b>Importo lavori</b>	
<b>RUP</b>	7	0,2%	3.304	94,0%	203	5,8%	113,47	5,6%
<b>D.D.L.</b>	241	6,9%	2.940	83,7%	333	9,5%	169,99	8,4%
<b>Progettista</b>	67	1,9%	1.872	53,3%	1.575	44,8%	930,19	46,1%
<b>Sicurezza</b>	542	15,4%	1.307	37,2%	1.665	47,4%	993,00	49,2%
<b>Totali</b>	<b>857</b>		<b>9.423</b>		<b>3.776</b>			

(\*) Valori espressi in milioni di €

<b>Numero totale lavori</b>	<b>3.514</b>		
<b>Importo totale lavori *</b>	<b>2.018</b>		
<b>Costo D.D.L. *</b>	<b>18,2</b>	<b>10,7% ( % su Importo lavori )</b>	<b>0,9% ( % su Importo totale lavori )</b>
<b>Costo incarico esterno progettazione *</b>	<b>75,2</b>	<b>8,1% ( % su Importo lavori )</b>	<b>3,7% ( % su Importo totale lavori )</b>
<b>Costo incarico esterno sicurezza *</b>	<b>27,1</b>	<b>2,7% ( % su Importo lavori )</b>	<b>1,3% ( % su Importo totale lavori )</b>

Incarichi professionali



## **II.10 – I lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro**

Nel periodo 2000-2004 sono stati comunicati 35.596 interventi di importo inferiore o uguale a 150.000 euro (per un importo di oltre 620 milioni di euro) dei quali circa il 75% realizzati a mezzo cottimo fiduciario (con una incidenza media in termini di importo pari al 22%).

Gli interventi conclusi sono stati (ad esclusione di quelli di importo inferiore a 20.000 euro realizzati a mezzo cottimo fiduciario) l'87,5% nel 2000, l'87,6% nel 2001, l'84,1% nel 2002, l'84,0% nel 2003 e il 67,5% nel 2004.

Anno	Lavori iniziati	Lavori conclusi	% su iniziati	Importo lavori	% su tot. Imp.lav.
2000	1.774	1.553	87,5%	85,95	17,7%
2001	1.811	1.586	87,6%	94,77	19,6%
2002	1.823	1.533	84,1%	103,78	21,4%
2003	1.740	1.461	84,0%	100,91	20,8%
2004	1.665	1.124	67,5%	98,98	20,4%
	<b>8.813</b>	<b>7.257</b>		<b>484,39</b>	

Lavori sotto € 150.000, distribuzione numero lavori ed importi per anno

Il ritardo medio con il quale si sono conclusi gli interventi può stimarsi in un intervallo compreso tra 1 mese e 2 mesi e mezzo, mentre il maggiore importo medio a consuntivo è risultato pari a circa 11,37 milioni di euro (2,3%).

Il ribasso medio nel periodo è stato del 9,5%, e dell'11,3% per i lavori aggiudicati a mezzo pubblico incanto e dell'8,4% per quelli affidati a trattativa privata.

Affidamento	Lavori iniziati	Lavori conclusi	% su iniziati	Importo lavori	% su tot. Imp.lav.	Importo sicurezza	% su imp.lav.	Maggiori oneri	% su imp. Lav.	Rib. Agg. Medio	GG scost. medi
AFFIDATO SECONDO LA NORM. VIGENTE REG.	108	86	79,6%	2,75	0,6%	0,08	0,4%	0,03	1,1%	2,40	44,10
APPALTO CONCORSO	14	10	71,4%	0,84	0,2%	0,02	0,1%	0,04	4,8%	17,00	264,40
LAVORI IN ECONOMIA	2.790	2.427	87,0%	127,77	26,4%	4,25	22,5%	5,54	4,3%	9,70	27,10
LICITAZIONE PRIVATA	316	264	83,5%	20,13	4,2%	0,51	2,7%	0,25	1,2%	9,90	67,00
LICITAZIONE PRIVATA SEMPLIFICATA	79	62	78,5%	4,87	1,0%	0,15	0,8%	0,06	1,2%	9,10	95,50
NON DEFINITO	1.021	733	71,8%	53,99	11,1%	1,8	9,5%	0,41	0,8%	8,10	20,40
PUBBLICO INCANTO	2.051	1.682	82,0%	149,36	30,8%	7,3	38,7%	2,10	1,4%	11,30	65,90
TRATTATIVA PRIVATA	2.434	1.993	81,9%	124,7	25,7%	4,76	25,2%	2,95	2,4%	8,40	50,20

Lavori sotto € 150.000, distribuzione numero lavori ed importi per tipologia affidamento

La distribuzione "geografica" vede la provincia di Ancona nettamente in testa (84,5%) seguita, in pratica, alla pari dalle altre province.

Provincia	Lavori iniziati	Lavori conclusi	% su iniziati	Importo lavori	% su tot. Imp.lav.	Importo sicurezza	% su imp.lav.	Maggiori oneri	% su imp. Lav.	Rib. Agg. Medio	GG scost. medi
NON DEFINITO	108	83	76,9%	5,92	1,2%	0,19	1,0%	0,05	0,8%	9,60	17,90
ANCONA	2.895	2.447	84,5%	148,73	30,7%	4,89	25,9%	3,89	2,6%	9,80	37,00
ASCOLI PICENO	1.690	1.357	80,3%	95,84	19,8%	3,57	18,9%	0,61	0,6%	10,40	42,70
MACERATA	2.094	1.707	81,5%	124,58	25,7%	5,27	27,9%	5,52	4,4%	9,30	72,00
PESARO	2.026	1.663	82,1%	109,33	22,6%	4,95	26,2%	1,30	1,2%	8,30	34,00

Lavori sotto € 150.000, distribuzione numero lavori ed importi per provincia