



**REGIONE MARCHE**

Giunta Regionale

Servizio Attività Istituzionali, Legislative e Legali

*P.F. Verifica delle procedure di evidenza pubblica  
ed Osservatorio dei lavori pubblici*



*Autorità per la vigilanza sui  
contratti pubblici*

OSSERVATORIO DEI CONTRATTI PUBBLICI  
SEZIONE REGIONALE MARCHE

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

**PERIODO 2000 - 2005**

## 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 quarto numero del presente notiziario (i primi tre numeri sono stati pubblicati nel B.U.R. n. 8 del 26 gennaio 2004, nel B.U.R. n. 117 del 5 novembre 2004 e nel B.U.R. n. 5 del 11/01/2006).

Al pari dei primi tre 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 2000-2005.

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 periodo 2000-2004, le estende all’anno 2005 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.

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 completata, anche quest’anno, con la distribuzione dell’offerta in ragione della sede delle imprese comunque coinvolte nel processo realizzativi.

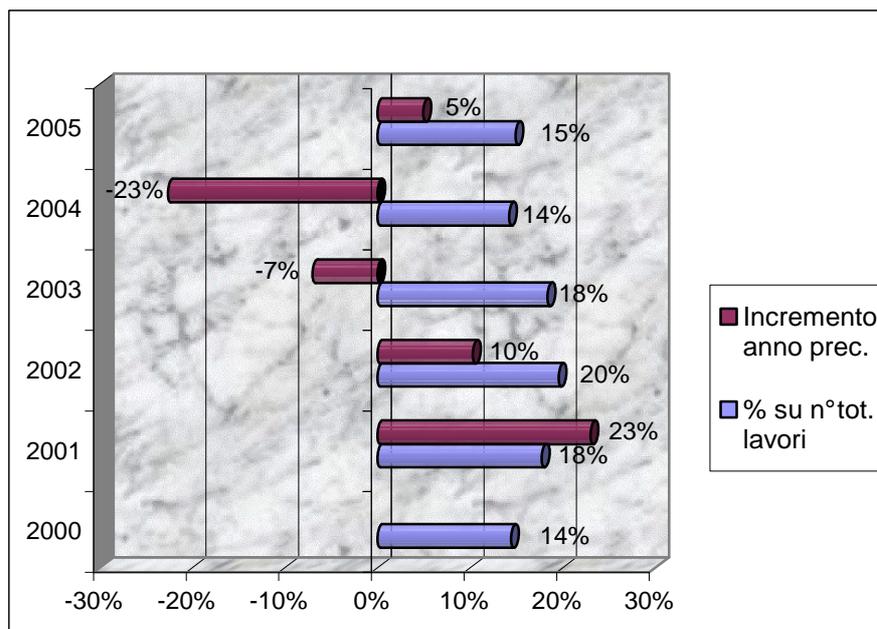
### **I.2 – La domanda**

Nel periodo 2000 – 2005 risultano affidati 52.840 lavori pubblici per un importo complessivo di 3.071,50 milioni di euro.

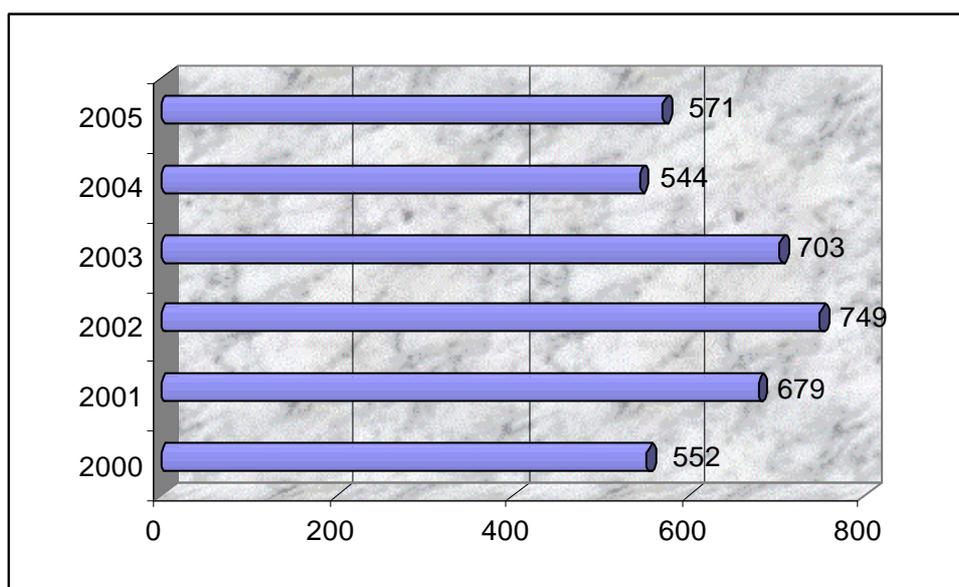
Per i lavori di importo maggiore a 150.000 euro, l’andamento nel periodo è stato caratterizzato da un incremento del 23% (in numero) e del 39% (in importo) dal 2000 al 2001, da un ulteriore incremento del 10% (in numero) e del 29% (in importo) dal 2001 al 2002, da una riduzione del 7% (in numero) e dello 6% (in importo) dal 2002 al 2003, da un ulteriore riduzione del 23% (in numero) e del 18% (in importo) dal 2003 al 2004 e da un incremento del 5% (in numero) e del 26% (in importo) dal 2004 al 2005.

Anno	N° lavori	% su n° tot. lavori	Incremento anno prec.	Importo lavori	% su Imp. Tot. Lavori	Incremento anno prec.
2000	552	14%		242,1	6%	
2001	679	18%	23%	337,7	9%	39%
2002	749	20%	10%	461,9	12%	29%
2003	703	18%	-7%	429,8	11%	-6%
2004	544	14%	-23%	352,6	9%	-18%
2005	571	15%	5%	445,4	12%	26%
NON DEFINITO	30	0,8%		8,4	0,2%	
	<b>3.828</b>			<b>2.277,90</b>		

Numero ed importo lavori sopra € 150.000 suddivisi per anno



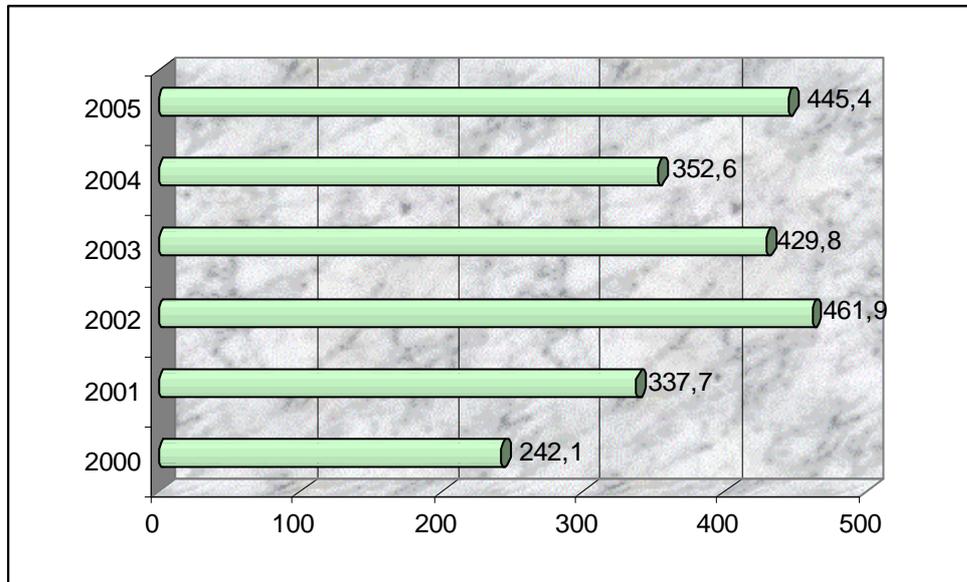
Incremento numero lavori sopra € 150.000 suddivisi per anno



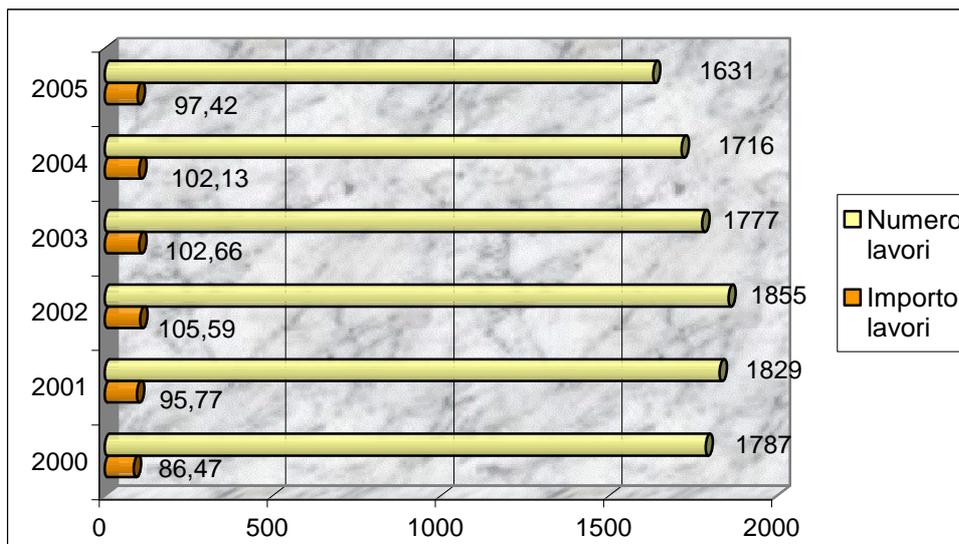
Numero lavori sopra € 150.000 suddivisi per anno

I lavori di importo pari o inferiore a € 150.000 hanno registrato una riduzione media del 3% (in importo e del 4% (in numero) nel triennio 2003-2005.

Complessivamente i lavori pubblici nelle Marche hanno registrato (dal 2004 al 2005) un aumento del 19% (in importo) ed una riduzione del 3% (in numero).

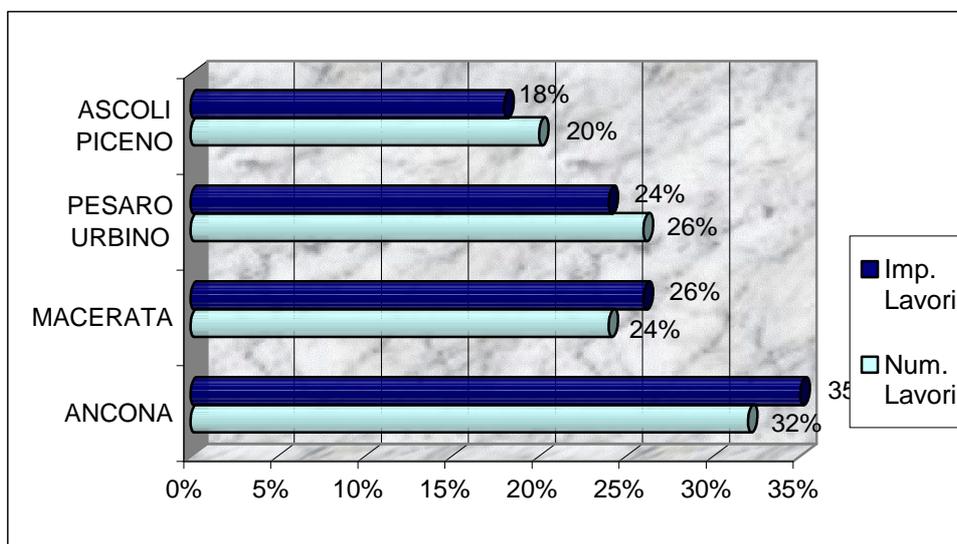


Importo in milioni di Euro lavori sopra € 150.000 suddivisi per anno



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 il 26% (in importo) nella provincia di Macerata, per il 26% (in numero) ed il 24% (in importo) nella provincia di Pesaro e Urbino e per il 20% (in numero) ed il 18% (in importo) nella provincia di Ascoli Piceno.



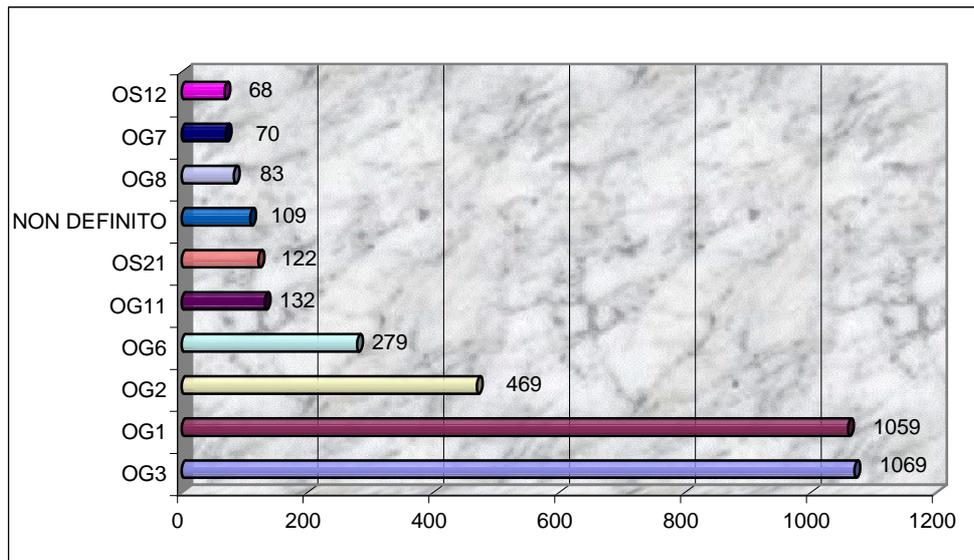
Distribuzione domanda complessiva per provincia

Per quanto concerne i lavori di importo maggiore a 150.000 euro, l'analisi riferita alla tipologia di opere ha rivelato che il 75% della domanda è costituito da opere stradali (1.069 appalti per un importo di 534 milioni di euro), opere di edilizia civile (1.059 appalti per un importo di 717 milioni di euro) e opere sui beni tutelati (469 appalti per un importo di 275 milioni di euro).

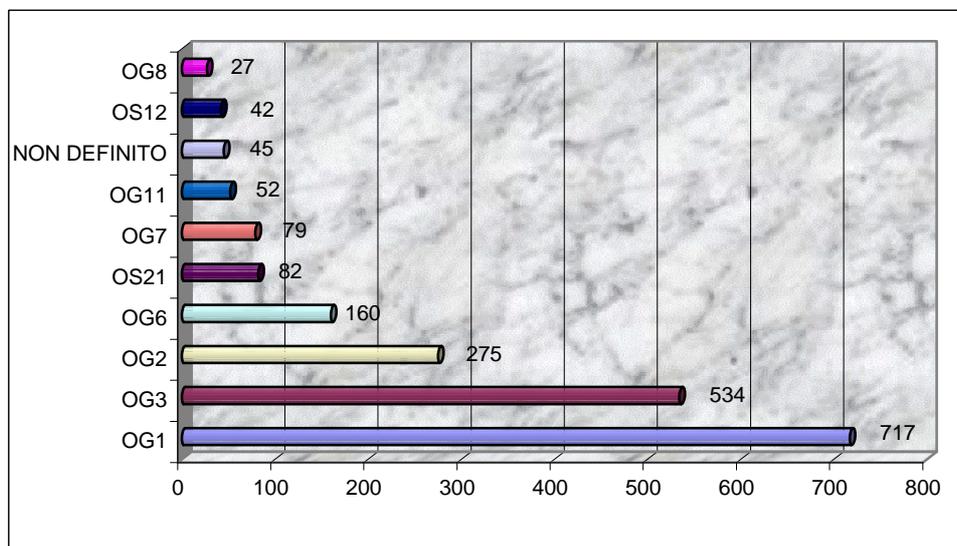
Le opere idrauliche e marittime costituiscono solo il 4,2% (in numero) ed il 4,7% (in importo) della domanda nel periodo 2000 – 2005. Si tratta di 153 appalti per un importo di 107 milioni di euro.

Codice	N° lavori	% su n° tot.lav.	Importo lavori	% su tot. Imp.lav
OG1 – Strade	1069	30,9%	534	26,5%
OG3 – Edilizia	1059	30,6%	717	35,6%
OG2 - bb.cc.	469	13,6%	275	13,7%
OG6 - Acquedotti	279	8,1%	160	7,9%
OG11 - Imp. Tecnologici	132	3,8%	52	2,6%
NON DEFINITO	122	3,5%	82	4,1%
OS21 - Op. Strut. Speciali	109	3,2%	45	2,2%
OG8 - Idrauliche	83	2,4%	28	1,2%
OG7 - OO.MM.	70	1,8%	79	3,5%
OS12 – Barriere e prot. Stradali	68	2,0%	42	2,1%

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

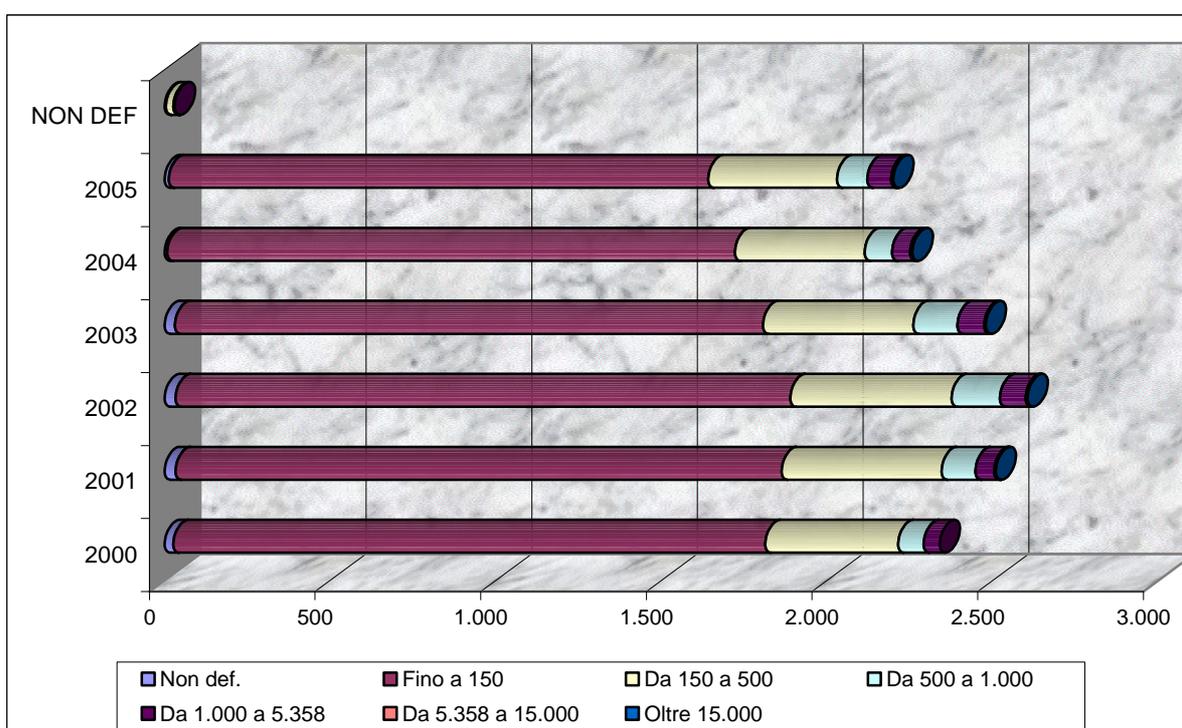
Per i lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro, la parte del leone la svolgono i lavori stradali (37%). A seguire i lavori di edilizia pubblica, sociale e scolastica (16%).

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. Escludendo i cottimi fiduciari sotto i 20.000 €, 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 45% della massa di denaro investita).

Anno	Non def.	% su Tot. Dim.	Fino a 150	% su Tot. Dim.	Da 150 a 500	% su Tot. Dim.	Da 500 a 1.000	% su Tot. Dim.	Da 1.000 a 5.358	% su Tot. Dim.	Da 5.358 a 15.000	% su Tot. Dim.	Oltre 15.000	% su Tot. Dim.	Tot. Dim.
2000	26	17,6%	1.787	16,9%	401	15,3%	77	12,1%	48	12,4%					<b>2.339</b>
2001	33	22,3%	1.829	17,3%	483	18,4%	102	16,0%	56	14,4%	4	18,2%	1	12,5%	<b>2.508</b>
2002	33	22,3%	1.855	17,5%	487	18,5%	146	23,0%	77	19,8%	3	13,6%	3	37,5%	<b>2.604</b>
2003	31	20,9%	1.775	16,8%	453	17,3%	134	21,1%	80	20,6%	4	18,2%	1	12,5%	<b>2.478</b>
2004	8	5,4%	1.713	16,2%	392	14,9%	82	12,9%	55	14,2%	6	27,3%	1	12,5%	<b>2.257</b>
2005	13	8,8%	1.628	15,4%	388	14,8%	92	14,5%	71	18,3%	5	22,7%	2	25,0%	<b>2.199</b>
NON DEF	4	2,7%			22	0,8%	3	0,5%	1	0,3%					<b>30</b>
	<b>148</b>	<b>1,0%</b>	<b>10.587</b>	<b>73,4%</b>	<b>2.626</b>	<b>18,2%</b>	<b>636</b>	<b>4,4%</b>	<b>388</b>	<b>2,7%</b>	<b>22</b>	<b>0,2%</b>	<b>8</b>	<b>0,1%</b>	<b>14.415</b>

Distribuzione numero lavori suddivisi per anno e classe di importo

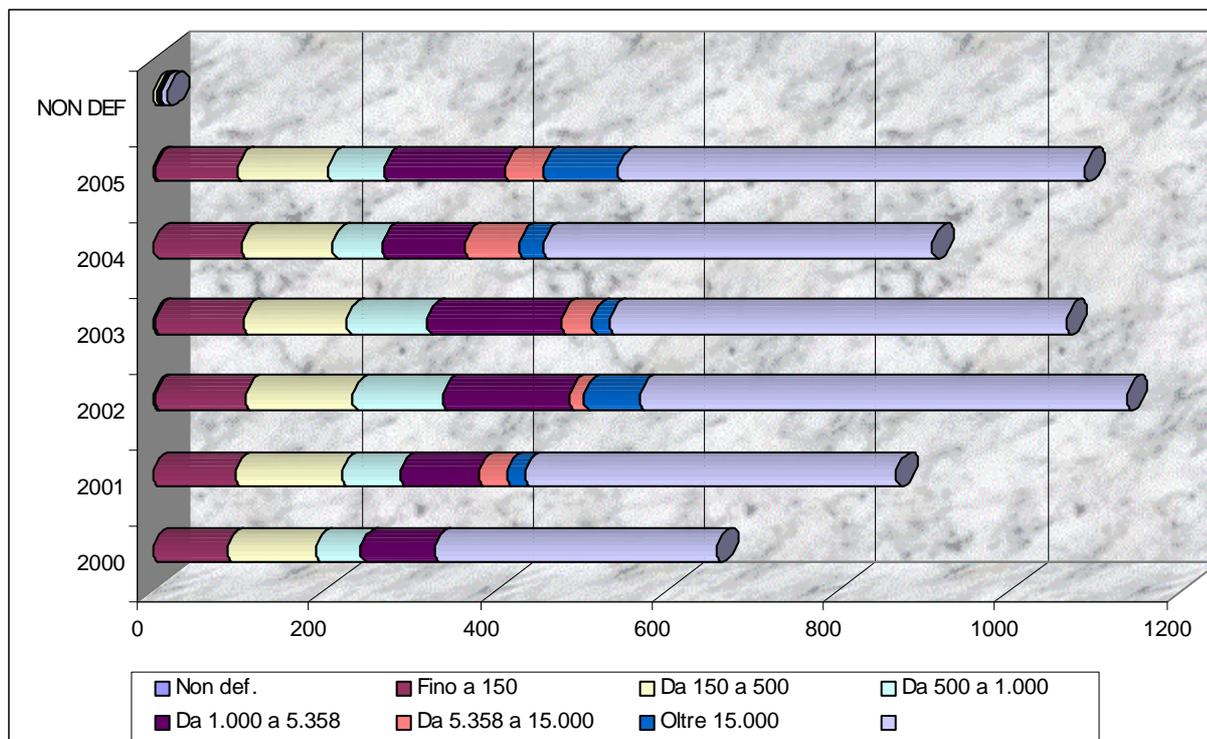


Distribuzione numero lavori suddivisi per anno e classe di importo

I lavori di importo superiore a 5.358.000 euro sono saliti a 30, di cui solo 8 di importo superiore a 15.000.000 di euro.

Anno	Non def.	% su Tot. Dim.	Fino a 150	% su Tot. Dim.	Da 150 a 500	% su Tot. Dim.	Da 500 a 1.000	% su Tot. Dim.	Da 1.000 a 5.358	% su Tot. Dim.	Da 5.358 a 15.000	% su Tot. Dim.	Oltre 15.000	% su Tot. Dim.	Tot. Dim.
2000	0,51	7,3%	86,47	14,7%	103,4	14,9%	52,32	11,8%	85,86	11,9%					<b>328,56</b>
2001	0,3	4,3%	95,77	16,2%	124,32	18,0%	67,87	15,3%	91,7	12,7%	33,36	17,2%	20,14	9,1%	<b>433,45</b>
2002	1,79	25,7%	105,59	17,9%	125,79	18,2%	104,4	23,5%	147,57	20,5%	17,85	9,2%	64,49	29,1%	<b>567,47</b>
2003	2,37	34,1%	102,58	17,4%	121,38	17,5%	93,87	21,2%	155,52	21,6%	36,47	18,8%	20,17	9,1%	<b>532,37</b>
2004	0,59	8,5%	101,93	17,3%	107,45	15,5%	57,42	12,9%	95,84	13,3%	63,06	32,5%	28,21	12,7%	<b>454,51</b>
2005	1,31	18,8%	97,19	16,5%	105,13	15,2%	65,74	14,8%	141,33	19,7%	43,38	22,3%	88,56	40,0%	<b>542,64</b>
NON DEF	0,09	1,3%			4,82	0,7%	2,07	0,5%	1,41	0,2%					<b>8,38</b>
	<b>7,0</b>	<b>0,24%</b>	<b>589,5</b>	<b>20,56%</b>	<b>692,3</b>	<b>24,14%</b>	<b>443,7</b>	<b>15,47%</b>	<b>719,2</b>	<b>25,08%</b>	<b>194,1</b>	<b>6,77%</b>	<b>221,6</b>	<b>7,73%</b>	<b>2.867,4</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 14% (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 38.400 affidamenti, verificatisi nel periodo 2000/2005, a mezzo cottimi fiduciari di importo singolo inferiore a 20.000 euro.

Tali affidamenti che hanno "mosso" complessivamente 204 milioni di euro (55 milioni solo nel 2005), 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 un volume di investimento 11 volte inferiore.

Anno	Numero lavori	% su n°lav.	Importo lavori	% su Imp.lav.
2000	95	0,2%	0,42	0,2%
2001	6.620	17,2%	24,64	12,1%
2002	7.464	19,4%	37,7	18,5%
2003	7.682	20,0%	45,43	22,3%
2004	8.231	21,4%	40,84	20,0%
2005	8.333	21,7%	55,09	27,0%
	<b>38.425</b>		<b>204,12</b>	

Distribuzione numero ed importo dei cottimi per anno

In conclusione, a livello regionale, "la domanda di lavori pubblici" nel periodo 2000-2005 presenta le seguenti caratteristiche:

- L'andamento complessivo (esclusi i cottimi fiduciari di importo inferiore a 20.000 euro) è stato caratterizzato da una riduzione del 6% (in numero) e da un aumento del 65% (in importo)

Anno	Numero Lavori	% su Num. Lavori	Importo Lavori	% su Imp. Lavori
2000	2.339	16,2%	328,56	11,5%
2001	2.508	17,4%	433,45	15,1%
2002	2.604	18,1%	567,47	19,8%
2003	2.478	17,2%	532,37	18,6%
2004	2.257	15,7%	454,51	15,9%
2005	2.199	15,3%	542,64	18,9%
NON DEF	30	0,2%	8,38	0,3%
	<b>14.415</b>		<b>2.867,38</b>	

Distribuzione numero ed importo lavori

- 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, circa 2.600 appalti per oltre 1.500 milioni di euro, corrispondente al 75% della domanda)
- La domanda nel settore della difesa del suolo è pari al 4,2% (153 appalti per 107 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 nel campo delle “opere stradali” (37%) seguite dalla “edilizia pubblica, sociale e scolastica” (16%)
- Il 58% (in numero) ed il 48% (in importo) della domanda è riferita ai comuni
- il 93% degli interventi ha dimensioni inferiori o pari 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 14% del volume totale degli investimenti attivati (esclusi i cottimi fiduciari di importo inferiore a 20.000 euro)
- il 98% degli interventi (compresi i cottimi di importo inferiore a € 20.000) ha dimensioni inferiori a 500.000 euro e corrisponde al 48% del volume di investimenti attivati.

L’analisi descritta evidenzia una forte concentrazione di interventi nella fascia di importo fino a 500.000 euro (98%) a fronte di un investimento pari a meno della 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 (12%), Lazio (11%) e Sicilia (9%).

A tutto il 2006, risultano qualificate circa 43.000 imprese, delle quali 1.094 residenti nelle Marche (pari al 2,6% dell'offerta complessiva).

Oltre la metà delle imprese qualificate sono società di capitali.

Le imprese individuali rappresentano circa il 21%.

Circa il 38% 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 meno 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 il 76% 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.

Anche in questo numero del notiziario, l'offerta è stata analizzata anche in relazione alla "provenienza". L'analisi, basata unicamente sui dati relativi a lavori di importo superiore a 150.000 euro, 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 (8%).

## **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**

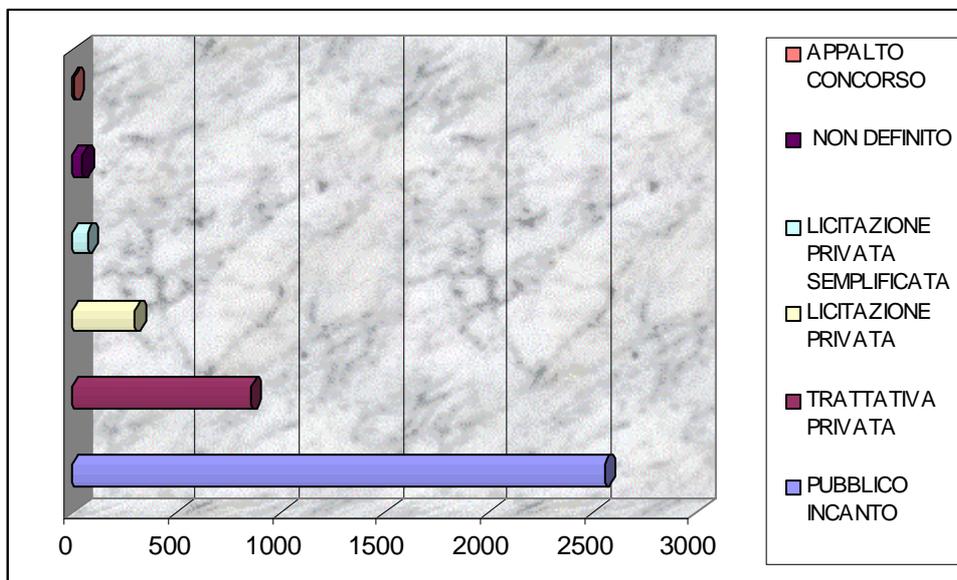
Nel periodo 2000-2005 sono stati comunicati all'Osservatorio oltre 3.800 interventi di importo superiore a € 150.000, per un importo complessivo di circa 2.278 milioni di euro.

Nelle procedure di scelta del contraente, la parte del leone è stata sostenuta dal pubblico incanto (67%), seguito dalla trattativa privata (22%) e dalla licitazione privata (8%).

Scarsa eco ha avuto la licitazione privata semplificata (1,8%) .

<b>Tipo affidamento</b>	<b>N° lavori</b>	<b>%</b>
PUBBLICO INCANTO	2557	67%
TRATTATIVA PRIVATA	858	22%
LICITAZIONE PRIVATA	299	8%
LICITAZIONE PRIVATA SEMPLIFICATA	70	2%
APPALTO CONCORSO	48	1%
NON DEFINITO	6	0%
	<b>3.828</b>	

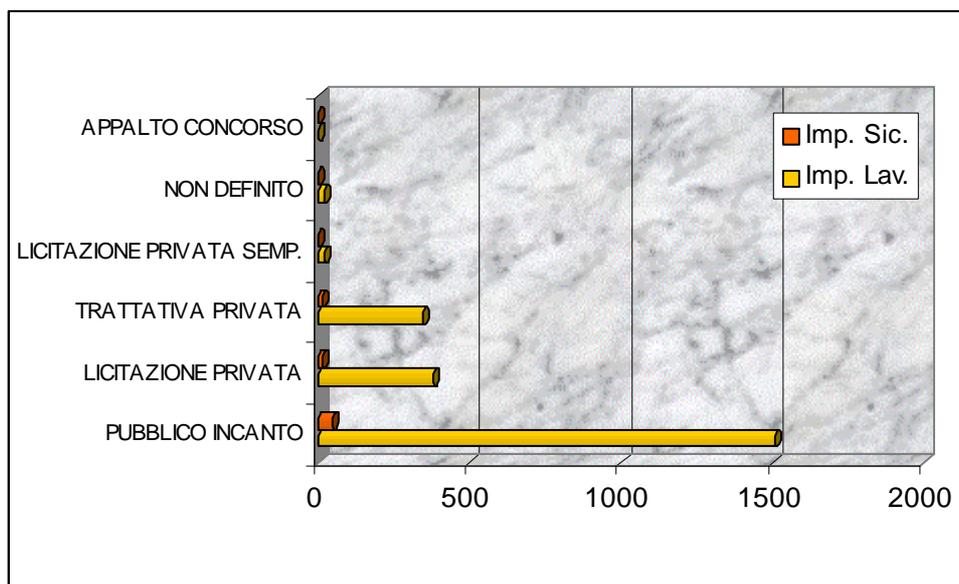
Distribuzione numero ed importo dei lavori sopra € 150.000 per tipo di affidamento



Distribuzione numero lavori sopra € 150.000 per tipo di affidamento

Nel corso del 2005 sono state avviate alcune procedure di "project-financing".

In termini di importo, rimane ferma la maggiore incidenza del pubblico incanto (66%), seguita, sostanzialmente, alla pari dalla trattativa privata (15%) e dalla licitazione privata (17%).



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'84% (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 del 79% (in numero) e del 22% (in importo), mentre quella delle procedure "ad evidenza pubblica" diventa, ovviamente, del 21% (in numero) e del 78% (in importo).

In sintesi, le "procedure negoziate" sono quasi 42.000 per un importo di circa 690 milioni di euro, di cui 857 (per un importo di oltre 340 milioni di euro) di importo singolo superiore a 150.000.

Le "procedure con gara pubblica" sono circa 11.000 (per un importo di quasi 2.400 milioni di euro), delle quali oltre 8.000 (corrispondenti a circa 500 milioni di euro) sono di importo singolo inferiore o uguale a 150.000 euro e circa 3.000 (corrispondenti a oltre 1.900 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, fondamentalmente, 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.

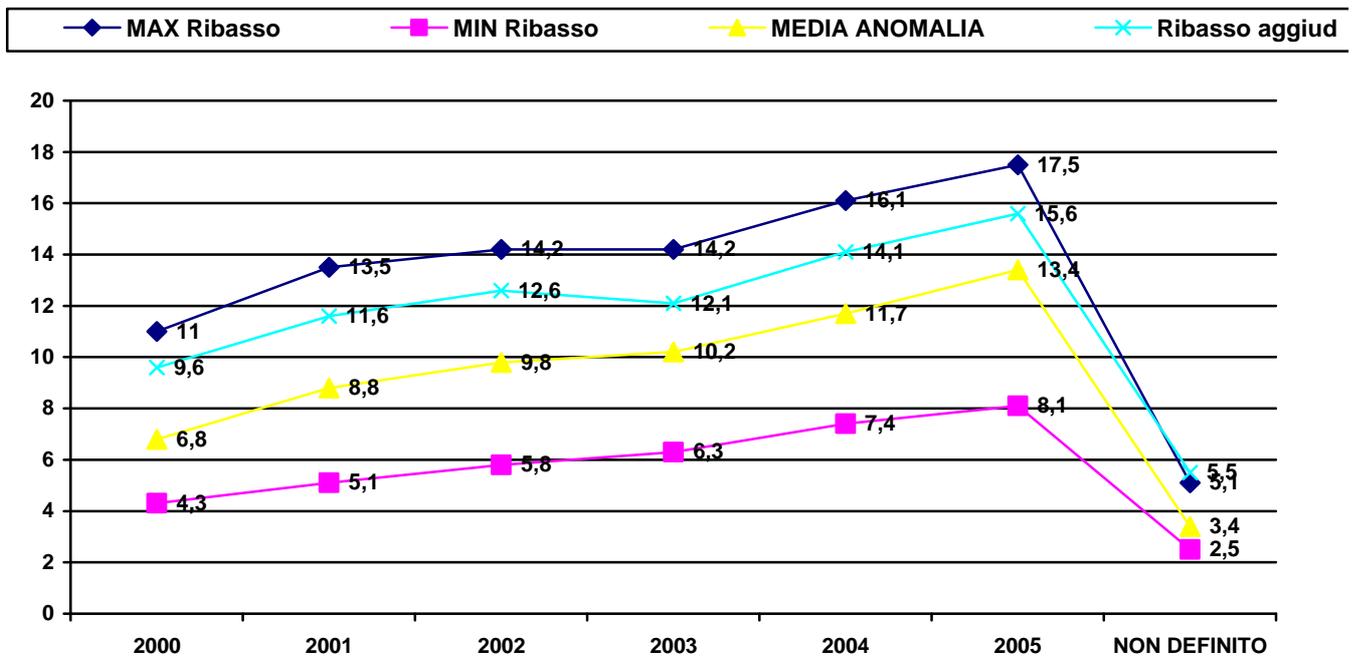
Non v'è chi non veda l'importanza dell'analisi del fenomeno delle offerte per l'aggiudicazione o l'affidamento dei lavori pubblici.

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 2000-2005.

Il ribasso medio registrato nelle Marche (nell'arco del periodo) è pari al 12,6%.

<b>Anno</b>	<b>Max ribasso</b>	<b>Min ribasso</b>	<b>Soglia anomalia</b>	<b>Ribasso aggiud.</b>
2005	17,5	8,1	13,4	15,6
2004	16,1	7,4	11,7	14,1
2003	14,2	6,3	10,2	12,1
2002	14,2	5,8	9,8	12,6
2001	13,5	5,1	8,8	11,6
2000	11,0	4,3	6,8	9,6
NON DEFINITO	5,1	2,5	3,4	5,5

Andamento medio ribassi per i lavori sopra € 150.000 per anno

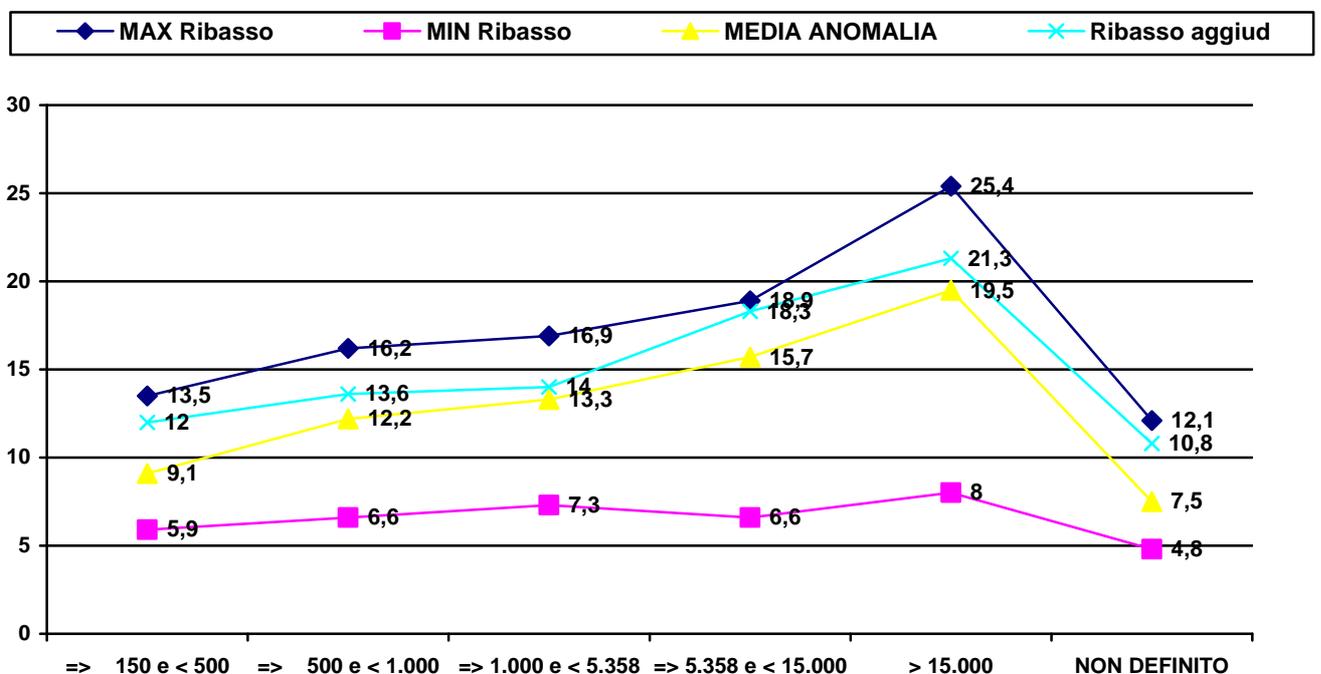


Andamento medio ribassi per i lavori sopra € 150.000 diviso per anno

Nel 2005 il dato è stato del 15,6%, contro il 14,1% del 2004.

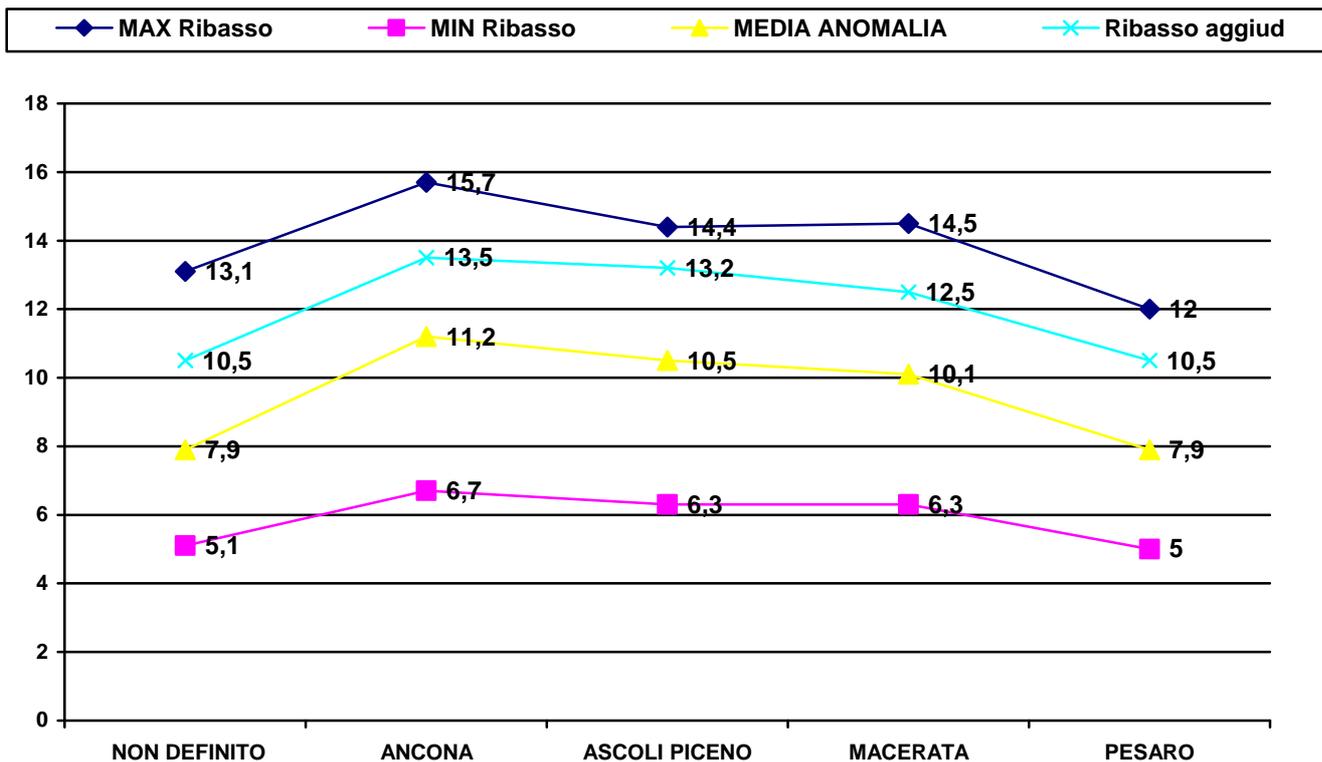
I "lavori stradali" si attestano su di un ribasso medio del 12,5%, quelli di "edilizia civile" su di un ribasso medio del 11,4% e quelli sui "beni culturali" su di un ribasso medio del 11,3%.

All'aumentare della fascia di importo aumentano i ribassi medi di aggiudicazione passando dal 12% (per la fascia da 150.000 a 500.000 euro) al 21,3% (per la fascia superiore a 15.000.000 di euro).



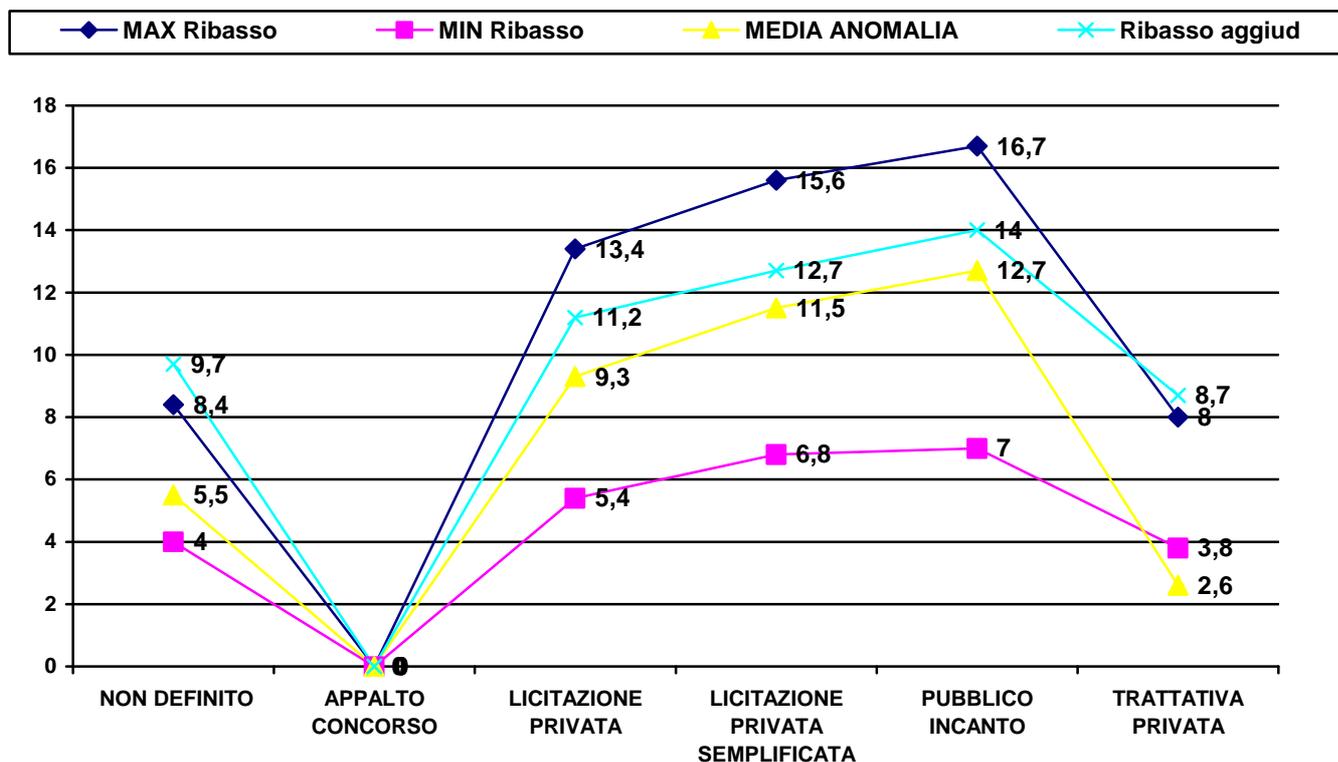
Andamento medio ribassi per i lavori sopra € 150.000 diviso per classe di importo

La provincia con il ribasso medio maggiore è Ancona (13,5%) quella con il ribasso medio minore è Pesaro e Urbino (10,5%).



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" (8,7%). Le procedure a "gara pubblica" si sono concluse con ribassi (medi) che vanno dall'11,2% al 14%.

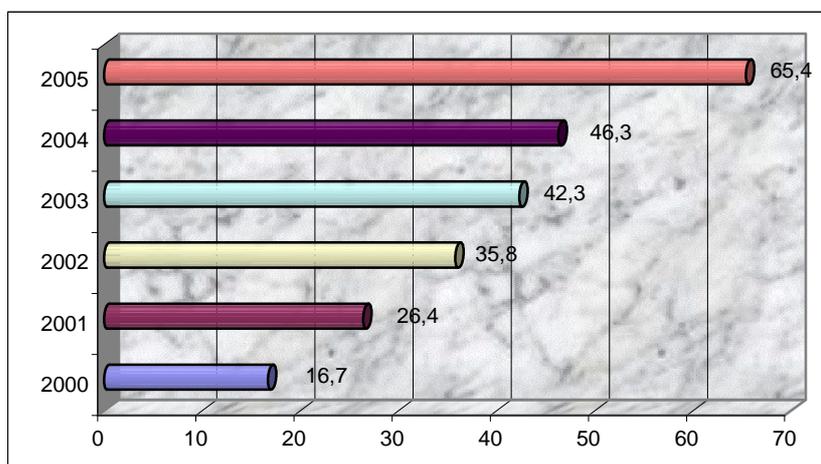


Andamento medio ribassi per i lavori sopra € 150.000 divise per tipologia affidamento

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

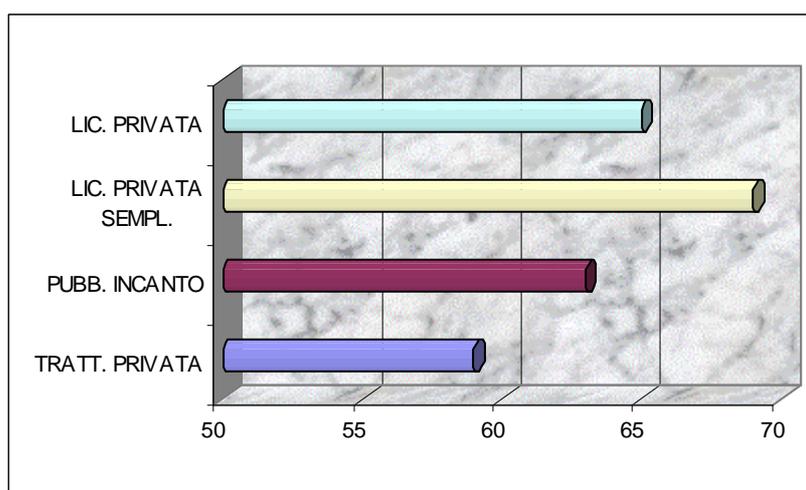
Dall'analisi dei dati relativi ai lavori di importo superiore a 150.000 euro è emerso che, in media, non risulta ultimato il 38,6% degli interventi comunicati.

In particolare non risulta ultimato il 16,7% dei lavori appaltati nel 2000, il 26,4% di quelli appaltati nel 2001, il 35,8% di quelli appaltati nel 2002, il 42,3% di quelli appaltati nel 2003, il 46,3% di quelli appaltati nel 2004 e il 65,4% di quelli appaltati nel 2005.



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 59% contro il 65% di quelli affidati a licitazione privata, il 69% di quelli affidati a licitazione privata semplificata ed il 63% di quelli affidati a mezzo pubblico incanto.



Percentuale lavori superiori € 150.000 conclusi per tipo di affidamento

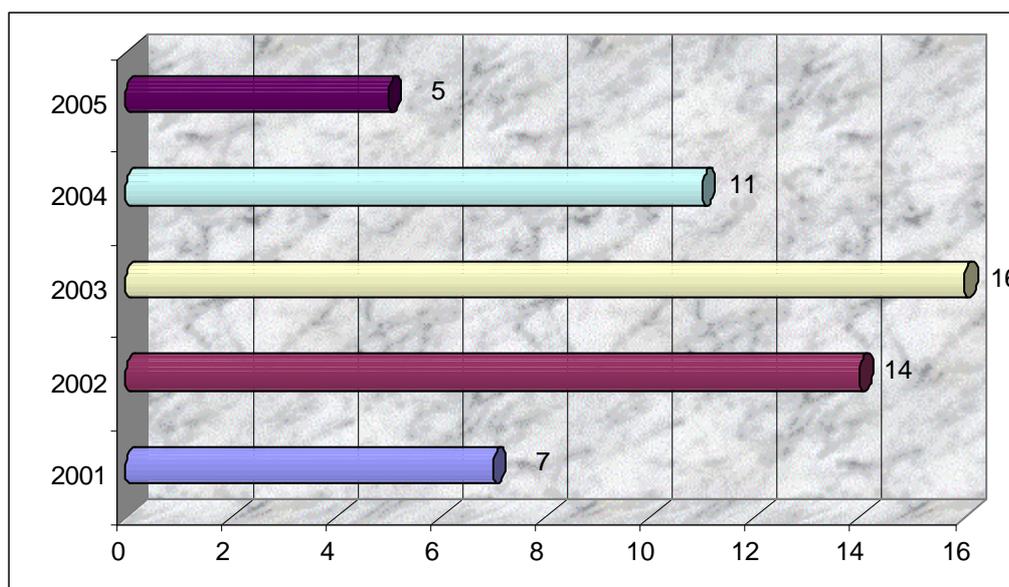
Tra le "stazioni appaltanti", i comuni hanno ultimato il 56% dei loro interventi e le province il 75%. Soddisfacente è il dato della Regione Marche (ultimati l' 86% dei propri lavori).

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 66% e quella dei lavori di "edilizia civile" è pari al 61%. I lavori sui "beni culturali" si attestano sul 51%.

I lavori appartenenti alla fascia di importo da 150.000 a 500.000 euro (di gran lunga la più numerosa) risultano ultimati per il 67%.

Il 7% dei lavori appaltati nel 2001, il 14% di quelli appaltati nel 2002, il 16% di quelli appaltati nel 2003, l' 11% di quelli appaltati nel 2004 e il 5% di quelli appaltati nel 2005 non risultano nemmeno ancora iniziati.



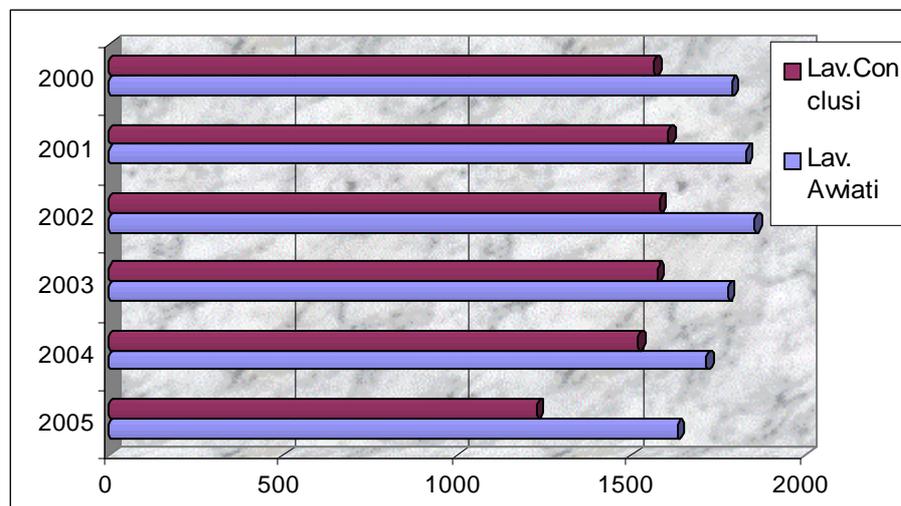
Percentuale lavori superiori € 150.000 non ancora avviati

E' evidente che tali dati risentono ancora del relativo processo di validazione in corso e, in particolare, dei ritardi e delle omissioni delle comunicazioni da parte delle stazioni appaltanti.

Solo il 45% dei lavori comunicati nel periodo (pari al 73% di quelli ultimati) risultano collaudati.

Solo il 40% dei lavori appaltati a trattativa privata nel periodo (pari al 68% di quelli ultimati) nel periodo risultano collaudati. E' la percentuale più bassa in relazione al tipo di procedura di scelta del contraente.

Dall'esame dei dati relativi ai lavori di importo inferiore o uguale a 150.000 euro, emerge, altresì, che l'85% 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 2.022 varianti che hanno interessato il 45% 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 33 (1,6% delle varianti comunicate).

In relazione alla procedura di affidamento, l'incidenza delle varianti si manifesta in maniera praticamente uguale nel pubblico incanto (46%) e nella trattativa privata (42%).

Tipo affidamento	N° lavori del periodo	N° lav. Con varianti	% lav. Con var.	N° tot. Varianti
NON DEFINITO	47	17	36,2%	21
APPALTO CONCORSO	5	2	40,0%	2
LICITAZIONE PRIVATA	300	161	53,7%	202
LICITAZIONE PRIVATA SEMPLIFICATA	70	28	40,0%	30
PUBBLICO INCANTO	2553	1172	45,9%	1.172
TRATTATIVA PRIVATA	858	356	41,5%	356
	<b>3.833</b>	<b>1.736</b>	<b>45,3%</b>	<b>2.018</b>

Distribuzione varianti per i lavori sopra € 150.000

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

Degli interventi appaltati nel periodo, 133 sono stati caratterizzati da sospensioni dei lavori disposte entro 30 giorni dalla loro consegna.

Di tali interventi, 46 sono stati appaltati con procedure caratterizzate da "urgenza" e 28 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 1.626.

Anno	N° lavori	% su tot.lav.	Imp. Lav. Al netto del rib.	% su imp.lav	Media mag.costi
2000	321	19,7%	163,1	24,4%	60,9
2001	375	23,1%	162,0	24,2%	17,5
2002	346	21,3%	145,5	21,7%	4,9
2003	272	16,7%	99,5	14,9%	3,6
2004	198	12,2%	62,3	9,3%	1,1
2005	105	6,5%	33,7	5,0%	-0,5
NON DEFINITO	9	0,6%	3,2	0,5%	0,1
	<b>1.626</b>		<b>669,2</b>		

Maggiori costi

Il primato dei lavori caratterizzati da incremento dei costi spetta a quelli "stradali" (30%) con un incremento medio dei costi pari all' 8%, seguiti dai lavori di "edilizia civile" (28%) però con incremento medio contenuto (2%) e dai lavori sui "beni culturali" (11%) con incremento medio del 37%.

Sono i comuni ad avere il primato nel numero di interventi interessati da incrementi (55%, con un incremento medio del 11%).

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 (200-2005) si sono verificati (a seguito di sospensioni e/o proroghe) incrementi medi del termine originario di prevista ultimazione pari circa a 5 mesi, con "punte annuali" di oltre 6 mesi (2001) e di oltre 7 mesi (2000).

Nel 2005 l'incremento medio è stato di oltre 2 mesi.

I lavori interessati dal fenomeno sono stati 2.169 (57% di quelli comunicati).

Con riferimento alle principali tipologie di lavori, l'analisi dei dati pervenuti ha rivelato che dei 2.208 interventi interessati dal fenomeno, il 30% riguardano lavori "stradali" (con un incremento medio di oltre 4 mesi), il 26% riguardano lavori di "edilizia civile" (con un incremento medio di oltre 6 mesi) ed il 11% 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	437	20,1%	193,1	19,4%	210,9
2001	460	21,2%	239,9	24,1%	194,7
2002	435	20,1%	200,6	20,2%	165,2
2003	370	17,1%	177,9	17,9%	160,2
2004	270	12,4%	101,5	10,2%	125,3
2005	185	8,5%	76,4	7,7%	67,6
NON DEFINITO	12	0,6%	4,9	0,5%	130,3
	<b>2.169</b>		<b>994,1</b>		

Maggiori tempi

Con riferimento alle diverse tipologie di procedure di scelta del contraente, gli incrementi medi relativi agli interventi affidati mediante trattativa privata sono pari ad oltre 6 mesi.

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

Continuiamo in questa sezione l'analisi 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 14.000 incarichi professionali, il 67% viene svolto da professionisti interni all'amministrazione.

Nel dettaglio è emerso che per il 5% dei lavori le funzioni del "RUP" sono svolte "all'esterno" dell'amministrazione in apparente difformità alle vigenti disposizioni in materia.

Analogamente per il 9%, 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 149,3 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 1,4% per il coordinamento della sicurezza.

Le incidenze, invece, sull'importo complessivo dei soli lavori caratterizzati da incarichi "esterni" sono pari al 10,9% (per la direzione dei lavori), al 7,2% (per la progettazione) ed al 2,8% (per il coordinamento della sicurezza).

Incarico	N°incarichi non definiti		N°incarichi interni		N°incarichi esterni		Importo lavori	
RUP	4	0,1%	3.967	95,2%	194	4,7%	116,93	4,7%
D.D.L.	226	5,4%	3.578	85,9%	361	8,7%	206,52	8,4%
Progettista	66	1,6%	225	53,4%	1.874	45,0%	1.272,51	51,7%
Sicurezza	593	14,2%	1.611	38,7%	1.961	47,1%	1.239,64	50,3%
<b>Totali</b>	<b>889</b>		<b>9.381</b>		<b>4.390</b>			

(\*) Valori espressi in milioni di €

Numero totale lavori	4.165		
Importo totale lavori *	2.462,7		
Costo D.D.L. *	22,5	10,9% ( % su Importo lavori )	0,9% ( % su Importo totale lavori )
Costo incarico esterno progettazione *	91,8	7,2% ( % su Importo lavori )	3,7% ( % su Importo totale lavori )
Costo incarico esterno sicurezza *	35,0	2,8% ( % su Importo lavori )	1,4% ( % su Importo totale lavori )

Incarichi professionali

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

Nel periodo 2000-2005 sono stati comunicati 49.019 interventi di importo inferiore o uguale a 150.000 euro (per un importo di quasi 800 milioni di euro) dei quali circa il 73% realizzati a mezzo cottimo fiduciario (con una incidenza media in termini di importo pari al 26% dell'intera domanda).

Gli interventi conclusi sono stati (ad esclusione di quelli di importo inferiore a 20.000 euro realizzati a mezzo cottimo fiduciario) l'87,6% nel 2000, l'87,8% nel 2001, l'85,2% nel 2002, l'87,3% nel 2003, l'88,5% nel 2004 e il 75% nel 2005.

Anno	Lavori iniziati	Lavori conclusi	% su iniziati	Importo lavori	% su tot. Imp.lav.
2000	1.787	1.566	87,6%	86,47	14,7%
2001	1.829	1.606	87,8%	95,77	16,3%
2002	1.855	1.580	85,2%	104,59	17,8%
2003	1.777	1.552	87,3%	102,66	17,4%
2004	1.716	1.519	88,5%	102,13	17,3%
2005	1.631	1.223	75,0%	97,42	16,5%
	<b>10.595</b>	<b>9.046</b>		<b>589,04</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 3 mesi, mentre il maggiore importo medio a consuntivo è risultato pari a circa 14 milioni di euro (2,3%).

Il ribasso medio nel periodo è stato dell'11,4% per i lavori aggiudicati a mezzo pubblico incanto e dell'8,3% 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 NORMATIVA VIGENTE REGIONALE	117	95	81,2%	3,14	0,5%	0,09	0,4%	0,03	0,2%	3,10517094	66,37142857
APPALTO CONCORSO	16	13	81,3%	0,91	0,2%	0,03	0,1%	0,05	0,4%	16,07425	233,5
LAVORI IN ECONOMIA	3218	2864	89,0%	148,28	25,1%	5,77	24,4%	5,85	43,1%	9,792757176	31,55542725
LICITAZIONE PRIVATA	338	281	83,1%	21,9	3,7%	0,59	2,5%	0,25	1,8%	9,86527574	78,96590909
LICITAZIONE PRIVATA SEMPLIFICATA	104	81	77,9%	6,49	1,1%	0,22	0,9%	0,07	0,5%	9,572759615	87,93877551
NON DEFINITO	1841	1502	81,6%	100,08	17,0%	3,61	15,3%	0,85	6,3%	9,122524016	30,23758099
PUBBLICO INCANTO	2260	1950	86,3%	168,12	28,5%	8,06	34,1%	2,55	18,8%	11,37384234	76,03786708
TRATTATIVA PRIVATA	2701	2287	84,7%	141,13	23,9%	5,28	22,3%	3,92	28,9%	8,293087993	57,56410256

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

La distribuzione "geografica" vede la provincia di Ancona in testa seguita, in pratica, alla pari dalle province di Macerata e Pesaro-Urbino. Leggermente distaccata la provincia di Ascoli Piceno.

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
ANCONA	3463	3022	87,3%	180,89	30,7%	6,36	26,9%	4,35	32,0%	9,880294	39,52547
MACERATA	2504	2148	85,8%	149,65	25,4%	6,97	29,5%	5,97	43,9%	9,650793	78,80081
PESARO	2401	2054	85,5%	133,64	22,6%	5,65	23,9%	2,36	17,4%	8,428949	41,53923
ASCOLI PICENO	2109	1755	83,2%	119,24	20,2%	4,47	18,9%	0,86	6,3%	10,26266	50,40951
NON DEFINITO	118	94	79,7%	6,61	1,1%	0,21	0,9%	0,05	0,4%	9,631241	15,63793

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