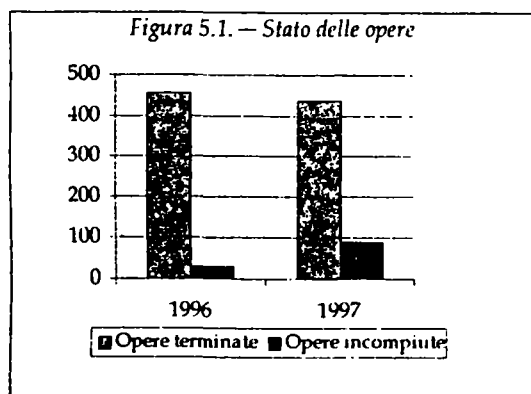


Si era, invece, potuto verificare che il numero di arbitrati era stato nettamente superiore a quello complessivo dichiarato dalle stazioni appaltanti, con un incontrovertibile effetto incrementativo della spesa pubblica di gran lunga superiore, spesso, agli stessi limiti di spesa previsti dalle varianti.

Dall'analisi dei dati relativi alla gestione dei lavori pubblici riguardanti gli esercizi finanziari 1994 e 1995-1997 è risultato, inoltre, quale fenomeno ricorrente, il ritardo o l'assenza di collaudi o della fattispecie semplificata del certificato di regolare esecuzione.

... collaudi ...

La Corte dei conti ha sottoposto a monitoraggio, per gli esercizi 1996-1997, ventidue stazioni appaltanti per verificare le diminuzioni del fenomeno dei ritardi nell'espletamento delle verifiche. Sono stati presi in considerazione i lavori per i quali, alla fine dei predetti esercizi, era scaduto il termine dei tre mesi previsto per l'emanazione del certificato di regolare esecuzione o quello di sei mesi stabilito per il collaudo. Le risultanze di tale monitoraggio sono illustrate nella figura 5.1. dalla quale si evince che le o-



pere terminate e non assoggettate a verifica nei termini sono state 455 nell'esercizio 1996 e 435 nell'esercizio 1997, mentre le opere incomplete sono state 30 nell'esercizio 1996 e 92 nell'esercizio 1997.

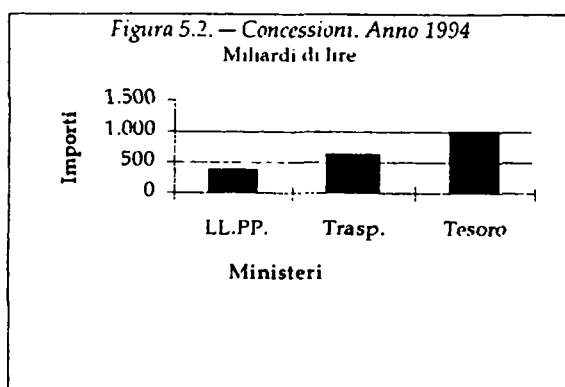
Già dalla relazione riferita all'esercizio finanziario 1994 era scaturito che buona parte del contenzioso derivava dal fenomeno generalizzato del ritardo nell'espletamento dei collaudi nei termini disposti dalle leggi, con effetti negativi sul piano dell'efficienza e dell'economicità. Dalla stessa relazione risultava, inoltre, che alcune amministrazioni affidavano al concessionario il collaudo dei lavori eseguiti in regime di concessione. Questa prassi, indipendentemente dal tipo di concessione, non risulta conforme a legge. Non c'è dubbio, infatti, che le opere debbano sempre essere collaudate dall'ente pubblico concedente. Tale conclusione riguarda anche quelle amministrazioni che abbiano inseri-

Capitolo 5

to la clausola di delega nelle convenzioni stipulate con il concessionario che devono essere adeguate, in via di autotutela, al dettato normativo.

Un'ulteriore prassi, contraria al principio di carattere generale⁵ per motivi assimilabili a quelli del divieto di delega del collaudo, è stata quella di demandare il pagamento dei collaudatori all'impresa appaltatrice dei lavori. Le norme, invece, connotano il collaudo come attività del committente, presupposto indefettibile per l'accertamento della conformità dell'opera eseguita alle pattuizioni contrattuali.

Quanto alla concessione, l'analisi finanziaria dei dati relativi, riferita ... concessioni ... all'esercizio 1994, ha rilevato il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dalla vigente legislazione ed in particolare da quella comunitaria. Si è riscontrato che le amministrazioni sottoposte a monitoraggio hanno utilizzato l'istituto in esame in deroga al principio comunitario della libera concorrenza, rafforzato dalla legislazione nazionale e che le stesse, come si evince dalla figura 5.2., hanno fatto ricorso alla concessione in misura molto consistente.



I dati raccolti, dunque, nella loro singolarità e nel loro complesso, sono univoci nell'illustrare fenomeni di totale deroga al principio suddetto, lasciando intendere l'esistenza di una vera e propria riserva di mercato

promossa dalla stessa amministrazione statale.

Dagli anni '80 proviene una serie di leggi speciali, attraverso le quali si sono individuati — se non addirittura creati — concessionari unici per la costruzione (ed eventuale gestione) di particolari infrastrutture. In genere, destinatarie di tali riserve di commesse sono state società a partecipazione

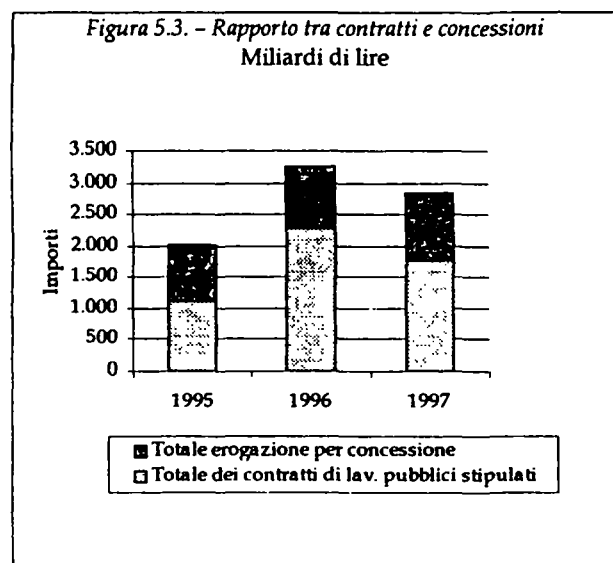
⁵ Art. 115, r.d. n. 350/1895 e, più specificamente, artt. 91 e seguenti.

pubblica, che non hanno praticamente partecipato ad alcuna procedura concorsuale. In queste fattispecie concessorie a società a partecipazione pubblica, i problemi non si sono limitati alle deroghe al principio di concorrenza ma hanno riguardato anche la trasparenza e l'economicità delle gestioni.

Degni di nota sono anche i dati finanziari relativi alla dimensione delle commesse affidate con il sistema della concessione. Fatte salve alcune eccezioni, infatti, gran parte degli affidamenti sono stati inferiori alla soglia comunitaria.

Altro fenomeno distorsivo delle regole comunitarie e nazionali è stato ravvisato nell'estensione, da parte di molte stazioni appaltanti, di vecchie concessioni con atti aggiuntivi, di importo inferiore alla soglia comunitaria. Ma lo snaturamento degli obiettivi stabiliti dalla legge in materia di concessioni di lavori pubblici è emerso in maniera ancor più evidente dalla connotazione economico-giuridica delle convenzioni poste in essere durante l'esercizio 1994. Nessuna di queste, infatti, è risultata conforme allo schema normativo nazionale. Lo sviamento dal modello legislativo, però, ha riguardato non solo l'aspetto puramente giuridico ma anche quello finanziario.

Neanche l'analisi finanziaria dei dati relativi al triennio 1995-1997 (figura 5.3.) ha consentito all'organo di controllo di esprimere una valutazione



positiva delle gestioni esaminate, sotto il profilo del rispetto del principio della concorrenza e dei criteri di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Nessuna delle convenzioni stipulate nel corso del triennio considerato è infatti risultata conforme

al modello comunitario e alla sua trasposizione in ambito nazionale.

Capitolo 5

In realtà, i nuovi affidamenti hanno riguardato, per la quasi totalità, atti aggiuntivi ovvero estensioni di vecchie concessioni già derogatorie dei principi generali all'epoca vigenti. Non di rado poi, queste estensioni contrattuali sono state avallate in sede consultiva e giurisdizionale anche dalla magistratura amministrativa. Così, la figura concessoria disegnata dalla direttiva 93/37/CEE e dalla legge quadro, prevalentemente ispirata da finalità di ordine finanziario e gestionale, è risultata del tutto disapplicata dalle amministrazioni dello Stato.

... variazioni
di spesa

Il fenomeno delle variazioni in aumento della spesa, rispetto ai programmi e progetti con i quali sono stati definiti gli obiettivi, riveste un ruolo rilevante in termini sia finanziari sia di correttezza e trasparenza della gestione. Le variazioni di spesa riguardano le sopravvenienze passive finanziarie relative a commesse affidate negli anni precedenti e negli esercizi di riferimento (perizie di variante, contenzioso amministrativo e giudiziale conclusosi con aggravio di spesa e, nel passato, anche la revisione dei prezzi) e testimoniano lo sfondamento delle previsioni contenute nei programmi.

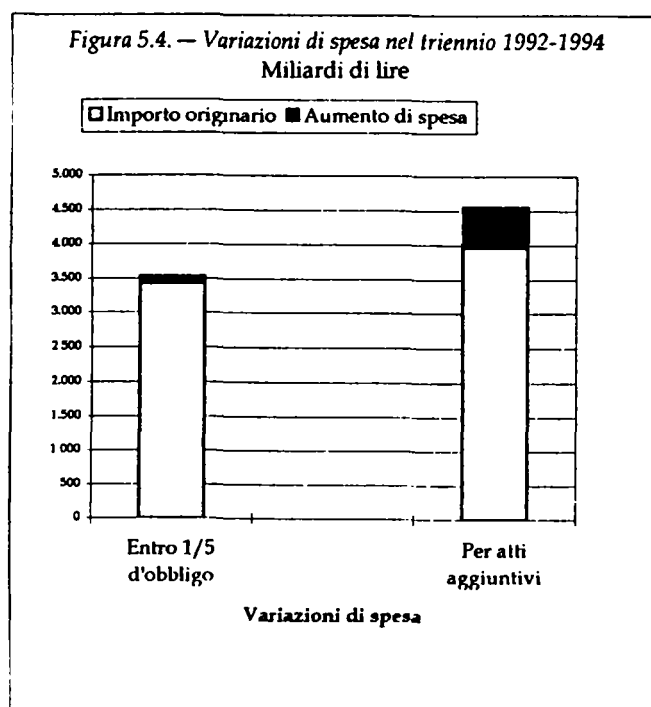
L'osservazione nel tempo dei dati riguardanti le varianti in corso d'opera ha dimostrato la presenza di notevoli disfunzioni: la legislazione su questa materia era stata predisposta per regolare evenienze eccezionali, ma ciò è stato smentito dalla realtà.

Secondo un'indagine della Corte dei conti relativa al settore delle opere stradali, già nel triennio 1985-1988 nessun progetto fu realizzato senza almeno una variante e la media era di tre perizie suppletive per contratto, con punte di sette. Vi era, nei fatti, una degenerazione prodotta dal grave decadimento delle capacità della pubblica amministrazione sia di elaborare sia di controllare la completezza e la qualità dei progetti; avveniva, così, che le gare fossero bandite sulla base di semplici bozze, che venivano meglio specificate solo in seguito, mediante il ricorso a perizie suppletive, causando una inevitabile lievitazione dei costi.

Una tale impostazione rendeva incerti i tempi e i costi di realizzazione dell'opera, per cui l'esito della gara veniva a dipendere non dalla effettiva serietà e convenienza dell'offerta quanto, piuttosto, dalla diversa abilità

dei concorrenti nell'individuare le lacune del progetto iniziale e nel prevenire la natura e le dimensioni delle variazioni che sarebbe stato necessario apportare in seguito. Si può quindi considerare il ricorso alle varianti come uno dei complessi nodi che hanno reso inefficaci le procedure di gara.

Nell'indagine relativa all'esercizio finanziario 1994, i dati riguardanti le variazioni di spesa sono stati raccolti separatamente per incrementi contrattuali — cosiddetto 'quinto d'obbligo' — ed atti aggiuntivi (vedi figura 5.4.), anche se non sempre è risultata chiara alle stazioni committenti la dif-



ferenza tra i due istituti, correlata alla natura stessa dei lavori piuttosto che alla semplice percentuale incrementativa della spesa.

Tra gli artifici abusivi più ricorrenti vi è stata la prassi di contenere entro il limite di legge la variante formalmente adottata e di stralciare la parte dei lavori eccedente, inse-

rendola in progetti successivi. Con un generico richiamo a ragioni di interferenza tecnica, i nuovi lavori venivano quasi sempre affidati a trattativa privata allo stesso appaltatore.

Con riguardo al controllo effettuato sulla gestione degli esercizi 1996 e 1997, la Corte dei conti ha rilevato, come già accertato con la precedente indagine del 1994, un'imprecisione progettuale crescente, proporzionale alla carenza delle strutture tecniche, con effetti costantemente incrementativi della spesa pubblica.

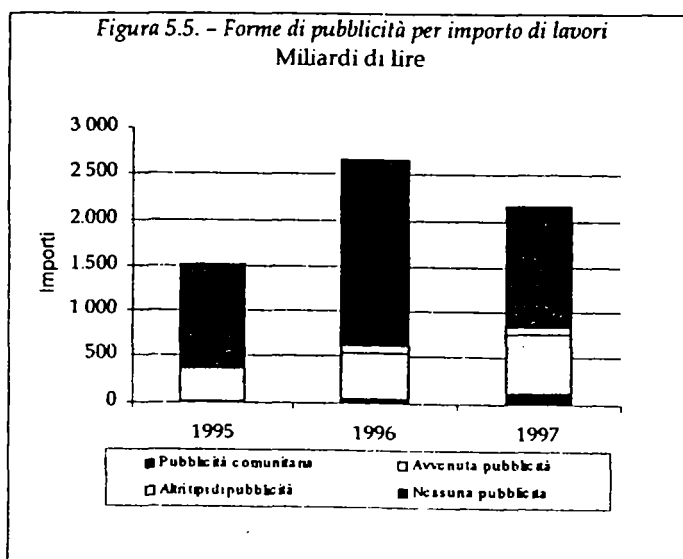
Quanto alla pubblicità, assoluta è la sua rilevanza nella realtà gestionale dei lavori pubblici, atteso il collegamento funzionale con le regole di concorrenza, in quanto l'omessa o insufficiente pubblicità esclude

... pubblicità ...

Capitolo 5

o limita la *par condicio* degli operatori economici.

L'esame delle procedure oggetto di campionamento, per il triennio 1995-1997 (vedi figura 5.5.), ha evidenziato che la pubblicità comunitaria è stata adottata in misura molto ridotta, pur se crescente nel periodo considerato; più elevato, ma certamente non rassicurante, è il dato relativo alla pubblicità nazionale, anche se va tenuto conto che gran parte della dichiarata pubblicità si è sostanziata nella semplice affissione all'Albo pretorio.



In materia di sospensione dei lavori, con riferimento all'esercizio finanziario 1994 è emerso che in molti casi le cause sono fuoriuscite dall'ambito consentito dalla legge.

Quanto alle so-

... sospensione dei lavori ...
sospensioni per ragioni di pubblico interesse, di per sé legittime, non di rado esse presentano un'influenza negativa per l'economicità della gestione. È molto frequente, infatti, il superamento del limite temporale previsto, con conseguente rifusione all'appaltatore degli oneri da questo sopportati per il ritardo imputabile all'amministrazione. Analoghe considerazioni sono state espresse per le sospensioni disposte in attesa della determinazione delle varianti da apportare per supplire a carenze progettuali dell'amministrazione.

... cottimo fiduciario ...

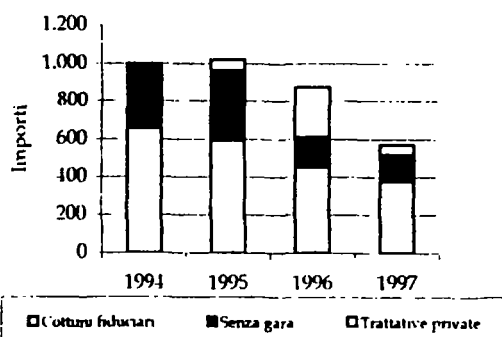
In tema di cottimo fiduciario, è da ritenere che l'abuso di tale istituto non costituisca soltanto un fenomeno distorsivo delle regole della concorrenza, ma anche elusivo della trasparenza di gestione della spesa pubblica.

Dalla lettura dei dati finanziari relativi al periodo 1994-1997 (vedi figura 5.6.) sono emersi fenomeni del tutto anomali circa l'impiego di tale istituto, risultato ipertrofico e del tutto contrastante con i principi di buona

amministrazione e di imparzialità. L'indagine ha evidenziato, infatti, che circa 656 miliardi (al netto delle spese di IVA) sono stati sottratti a qualsiasi regime di concorrenza, essendo stati gestiti attraverso contratti di cottimo.

Sul totale della spesa per lavori pubblici l'incidenza è altissima, perché è risultata essere di circa il 25%. Il dato sul cottimo, assommato poi a quello degli appalti e delle concessioni affidate a trattativa privata, ha comportato un aumento della percentuale fino al 74% del totale della spesa

Figura 5.6. - Modalità di affidamento per importo 1994-1997
Miliardi di lire



dei lavori pubblici. Quanto all'esercizio 1995, si evidenzia invece che l'affidamento con il sistema del cottimo ha raggiunto addirittura il 45% dei lavori pubblici.

L'impiego di tale istituto serve, talvolta, a nascondere le tradizionali

carenze progettuali degli interventi realizzati. Viene così giustificata la mancata verifica preliminare dello stato dei luoghi e del progetto, trattandosi di lavori in massima parte effettuati in economia e di consegne afferenti lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, basate soltanto su perizie di spesa.

Ricorrente è poi la prassi (non solo per i cottimi) di finanziare perizie di variante o suppletive, con l'assorbimento del ribasso d'asta offerto dall'impresa al momento dell'aggiudicazione. Tanta è la disinvoltura di tali operazioni, che talvolta il ribasso d'asta viene utilizzato per finanziare maggiori lavori, senza che questi trovino legittimazione in una perizia di variante o suppletiva.

Spesso il ricorso al cottimo è giustificato da motivi di urgenza relativi a profili di sicurezza; l'urgenza tuttavia sovente non è determinata da fatti imprevedibili, bensì da una carenza di programmazione 'a monte', da parte delle amministrazioni periferiche, aggravata dai ritardi con i quali l'amministrazione centrale approva le proposte programmatiche.

Capitolo 5

... 'somma
urgenza' ...

In termini percentuali, sicuramente è risultato anomalo il ricorso alla procedura di somma urgenza. Il controllo successivo sulla gestione ha permesso, infatti, in molti casi, di verificare *ex post* l'insussistenza dei requisiti previsti nell'archetipo⁶ dei moduli operativi collegati alle situazioni necessitate nonché il mancato rispetto degli altri presupposti sostanziali e procedurali richiesti (ad esempio, tempestiva relazione di una perizia di lavori, limite di valori degli interventi).

... trattativa
privata

Occorre infine sottolineare che, da un punto di vista percentuale, il ricorso alla trattativa privata — quale procedura derogatoria del principio di concorsualità — non ha evidenziato di per sé percentuali elevatissime. Se poi le risultanze finanziarie relative alla trattativa privata vengono sommate a quelle dei cottimi e degli affidamenti in concessione a trattativa diretta, allora le percentuali di deroga salgono a livelli considerevoli.

L'indagine svolta ha però messo in luce che l'utilizzazione dell'istituto in esame ha spesso presentato elementi sintomatici di frazionamento artificioso dei contratti. Tale operazione ha permesso, quindi, di giustificare in modo più convincente la marginalità della deroga alle regole di concorrenza e nello stesso tempo di aggirare la disciplina contenuta nella direttiva comunitaria⁷ e nella norma⁸ sui controlli della Corte dei conti.

Gli affidamenti a trattativa privata sono stati nel 1995 pari al 16,11% del totale degli appalti; la percentuale media ha registrato, poi, un notevole incremento nel 1996 (34%), mentre si è attestata su livelli più bassi nel 1997 (6,21%). Tuttavia, numerosi sono stati nel corso degli esercizi 1995, 1996 e 1997 gli stralci ulteriori di opere già originariamente affidate a trattativa privata.

Tutto ciò ha evidenziato una chiara violazione della legge quadro⁹ e ha confermato che l'entrata in vigore di questa ha sensibilmente ridotto il

⁶ Art. 30 del Capitolato generale delle opere pubbliche.

⁷ N. 93/37/CEE.

⁸ Art. 3, l. 14 gennaio 1994, n. 20.

⁹ Art. 24.

ricorso all'affidamento di lavori a trattativa privata, attraverso i rigorosi vincoli che ha posto.

Anche per quanto riguarda gli enti locali, la Corte dei conti ha riscontrato anomalie e patologie non dissimili da quelle rilevate per le amministrazioni dello Stato. In particolare, come si evince dai risultati delle indagini di controllo selettivo svolte dall'apposita Sezione nel corso del 1999 nei confronti di un campione preselezionato di comuni e province, con riferimento tra gli altri, agli interventi cofinanziati con fondi comunitari e dalla Cassa depositi e prestiti, sono emerse carenze nella programmazione, progettazione, direzione dei lavori, assegnazione delle mansioni del responsabile del procedimento ed anche irregolarità nelle procedure di gara.

*Indagine
della Corte dei conti
sugli enti locali*

È risultato che, per quasi tutti gli interventi presi in esame, le progettazioni sono state affidate a professionisti esterni alle amministrazioni anziché agli uffici tecnici comunali delle stesse, in quanto privi di adeguata consistenza o professionalità.

Quanto poi alle opere pubbliche finanziate dalla Cassa depositi e prestiti, inserite nel programma di controllo per il 1999, si è riscontrata una manifesta incapacità di spesa da parte degli enti locali interessati. Più in particolare, su un campione di 68 opere pubbliche sono stati concessi quasi 170 miliardi ed erogati appena 7,5 con una percentuale di utilizzazione del 4,4%. I documenti della Cassa depositi e prestiti, già con riferimento alla data del 31 dicembre 1997, indicavano sia mutui concessi da circa 10 anni (e relative opere finanziate) per i quali non erano state effettuate erogazioni (e quindi non vi era stata alcuna attività di esecuzione), sia mutui per i quali erano state effettuate limitate erogazioni, entro 20% del finanziamento, a dimostrazione dell'avvio nel periodo interessato, di attività tesa alla realizzazione.

Tra le cause più ricorrenti della mancata o ritardata realizzazione delle opere pubbliche finanziate, anche nel caso degli enti locali sono state individuate l'inadeguatezza dei progetti spesso affrettatamente elaborati ed approvati al fine di acquisire il finanziamento; la richiesta tardiva di autorizzazioni ad altre amministrazioni, anche dopo l'apertura dei cantieri e l'avvio dei lavori; le carenze nella programmazione, con la decisione di rea-

Capitolo 5

lizzare opere senza un'adeguata valutazione preliminare della loro utilità; e, infine, la lunghezza dei tempi necessari all'espletamento delle diverse fasi procedurali, dall'incarico di progettazione alla realizzazione del primo lotto di lavori.

Indagine
a campione ...

L'esame delle disfunzioni e delle anomalie che hanno contrassegnato la realtà degli appalti pubblici in Italia è stato anche condotto attraverso l'indagine a campione promossa dall'Autorità¹⁰ per acquisire direttamente elementi e notizie da cui desumere l'andamento del mercato delle opere pubbliche, al fine di comprenderne i meccanismi regolatori e gli aggiustamenti che si rendono necessari.

I risultati raggiunti confermano in larga massima le considerazioni delle indagini prima richiamate per quanto riguarda il tipo di anomalie riscontrate e la loro diffusione; l'ampiezza del campione di riferimento e l'arco temporale analizzato permettono di attribuire valenza più generale alle conclusioni raggiunte. Le modalità dell'indagine e le caratteristiche della scheda di rilevazione — strutturata in modo da monitorare tutte le fasi significative della procedura di realizzazione di un'opera pubblica — hanno anche consentito, pur con le approssimazioni derivanti in alcuni casi dall'elevato numero di mancate risposte, di avviare una riflessione su tematiche di rilievo, per quanto riguarda sia le cause sottese alla durata anomala degli appalti sia gli effetti dell'evoluzione in atto del sistema normativo sulle anomalie più rilevanti, nonché l'adeguatezza delle stazioni appaltanti rispetto agli adempimenti di tipo informativo che la legge quadro richiede loro nei confronti dell'Osservatorio dei lavori pubblici.

... gestione
dei dati ...

Venendo a considerare proprio quest'ultimo profilo, l'indagine ha innanzitutto posto in evidenza la modesta capacità delle stazioni appaltanti rispetto ai problemi operativi di gestione dei dati degli appalti.

¹⁰ L'indagine è stata condotta dagli uffici dell'Autorità utilizzando il CRESME per i profili operativi e di elaborazione statistica.

È emersa al riguardo la mancanza di un referente unico nell'ambito della stazione appaltante, in grado di fornire tutti i dati propri della complessiva procedura di un appalto. Infatti, le varie fasi (progettazione, esecuzione, gestione amministrativo-contabile, collaudo) sia per la complessiva eterogeneità delle problematiche, sia per la lunghezza totale dell'intero procedimento, hanno avuto spesso più soggetti gestori-attuatori, e quasi mai un unico responsabile della complessiva procedura. Soprattutto nelle stazioni di più piccole dimensioni, l'ufficio tecnico interno quasi mai ha la piena cognizione della complessiva gestione dell'appalto, anche in considerazione della circostanza che progettazione, direzione lavori e collaudo sono in massima parte funzioni espletate da soggetti esterni, che raramente hanno poi anche un ruolo di coordinamento della fase amministrativa interna della stazione appaltante. Spesso, quindi, il compilatore del questionario è un soggetto che quasi mai è a diretta conoscenza della complessiva evoluzione dell'appalto e con difficoltà reperisce i dati richiesti nell'insieme della documentazione stratificatasi nella 'pratica' agli atti della stazione.

Di contro, nelle stazioni di maggiore dimensione, ove la compilazione del questionario non sia stata effettuata dal soggetto che concretamente ha svolto funzioni di coordinamento generale per l'ente, la divisione di competenze tra vari uffici e l'alternarsi dei soggetti rende difficile la coincidenza tra chi è 'tenuto' o incaricato di rispondere al questionario e chi ha svolto le differenti funzioni in un ambito complessivo di competenze frazionate.

È emerso, quindi, come, nonostante le previsioni della legge quadro circa la precisa individuazione di un soggetto responsabile dell'intero procedimento, la realtà sia ancora piuttosto lontana dal conformarsi ai dettati normativi. Invero, si deve però anche osservare che il periodo oggetto dell'indagine coinvolge interventi che sono stati avviati prima dell'entrata a regime della legge quadro, anzi molti lavori possono riferirsi all'intensa attività di appalto che si è avuta in prossimità della scadenza del termine ul-

Capitolo 5

timo (peraltro varie volte prorogato¹¹) entro il quale era possibile mandare in gara progetti non già conformi alle previsioni della nuova legge quadro a regime. A ciò si aggiunga che le fasi inerenti all'attività di progettazione vera e propria sono comunque distinte da quella di appalto dei lavori in senso stretto.

... 'responsabile
unico del
procedimento' ...

Infine, quanto alla individuazione del cosiddetto 'responsabile unico del procedimento', non può non osservarsi come la stessa evoluzione nell'ambito delle tre successive versioni della legge quadro abbia indotto qualche difficoltà negli operatori. Ad esempio, si osserva come l'espressa previsione¹², appunto, di un responsabile unico del procedimento di attuazione di ogni singolo intervento inserito nel programma triennale dei lavori pubblici (per le fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione, dell'aggiudicazione) sia stata introdotta nella versione oggi vigente solo nel 1998¹³; a tutto ciò si aggiunga che la concreta disciplina del sistema è rinviata all'emanando Regolamento generale di attuazione.

L'indagine ha anche messo in luce che le stazioni appaltanti aventi sede nelle regioni (o province autonome) a statuto speciale, nelle quali è vigente una legge regionale in materia di appalti, hanno evidenziato la 'impossibilità' a rispondere a diverse domande del questionario impostate in stretta aderenza agli schemi della legge quadro, sul presupposto che la normativa regionale prevede diverse fasi procedurali o comunque regole differenti.

... mancate
risposte ...

Infine, va rilevato che per tutti i quesiti la presenza di mancate risposte induce alla cautela nella valutazione dei singoli risultati e che tale fenomeno si è mostrato particolarmente diffuso (anche 50%) con riferimento a specifici quesiti su temi quali la selezione dei progettisti, la sicurezza e le varianti, come sarà più avanti illustrato.

¹¹ Fino al 31 gennaio 1997, dalla legge 7 novembre 1996, n. 569.

¹² Art. 7.

¹³ L. n. 415/98.

La prima valutazione che emerge dall'indagine svolta attiene allo stato degli interventi, a distanza di alcuni anni dalla pubblicazione del bando di gara. In coerenza con quanto emerso dalle indagini precedentemente citate, risulta confermato che i risultati del processo di produzione delle opere pubbliche maturano in tempi molto lunghi e risultano fortemente condizionati dalle dimensioni medie dei lavori appaltati. Non è pertanto possibile formulare una valutazione unitaria al riguardo.

... stato
di esecuzione
dei lavori...

Complessivamente, dalla *tabella 5.1.* si rileva che, se per un verso nella maggioranza dei casi gli interventi risultano comunque ultimati, collaudati ed utilizzati (74,9%)¹⁴, solo una minoranza dei beni oggetto di intervento risulta essere *in uso* (30%).

... lavori
ultimati ...

Tabella 5.1. — Stato attuale degli interventi, per anno
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Da aggiudicare	0,3	1	2,5	0,5	1,2
Aggiudicato non avviato	0,2	0,7	0,9	1,9	1,0
In corso	5,5	5,1	11,9	28,6	13,9
Sospeso	2,8	2,2	3,5	4,4	3,3
Ultimato	25,1	32,5	28,4	32,4	29,9
Collaudato	20,4	4,6	18,7	8,1	15,0
In uso	42,8	37,5	29,0	16,3	30,0
Mancata risposta	2,9	0,4	5,0	7,8	5,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

È però da considerare che il campione si riferisce al quadriennio 1995-1998, per cui su tale ultimo dato influisce il fattore tempo in misura significativa: 42,8% delle opere bandite nel 1995 è in uso e tale percentuale scende a 16,3% per le opere bandite nel 1998. Si rileva, quindi, che in linea generale la fase relativa alla realizzazione delle opere in senso stretto è sostanzialmente definita ma che il completamento dei lavori non comporta automaticamente la soddisfazione dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera in quanto notevoli sono i ritardi rispetto alla funzionalità della struttura in relazione agli adempimenti successivi (collaudi e attivazione della stessa).

¹⁴ Tale percentuale è, ovviamente, minore per gli interventi banditi nell'anno 1998.

Capitolo 5

I lavori in corso di esecuzione rappresentano complessivamente circa 14% del totale e tale valore è ovviamente da considerare in relazione al periodo oggetto dell'indagine e alle inevitabili differenze per anno (5,5% dei lavori banditi nel 1995 e 28,6% dei lavori banditi nell'anno 1998).

In termini percentuali complessivi anche il numero dei lavori che risultano sospesi non è di assoluta rilevanza (3,3% degli interventi), come il numero di quelli per i quali le opere non risultano ancora aggiudicate (1,2%) ovvero, pur se aggiudicate, non ne sono stati avviati i lavori (1%).

Come si è detto, lo stato di esecuzione dei lavori varia in base alle classi di importo degli appalti, confermando, quindi, come il fenomeno dei ritardi o delle sospensioni è maggiormente presente proprio negli interventi di particolare importanza in termini di dimensione e rilevanza sociale.

Emerge, infatti, che i lavori di valore superiore ai 5.000.000 ecu¹⁵ presentano percentuali di gran lunga superiori alla media in relazione alle situazioni che potrebbero definirsi 'patologiche': come si evince dalla *tabella 5.2.*, lo stato di sospensione ricorre in misura più che doppia rispetto al va-

Tabella 5.2. — Stato degli interventi, per classi di importo
Valori percentuali

	Fino a 150.000 ecu	Da 150.000 a 750.000 ecu	Da 750.000 a 1.000.000 ecu	Da 1.000.000 a 5.000.000 ecu	Oltre 5.000.000 ecu	Non segnalato	Totale
Da aggiudicare	1,2	0,7	0,8	1,8	5,0	2,5	1,2
Aggiudicato non avviato	0,6	1,0	2,1	3,7	6,4	1,1	1,0
In corso	7,0	17,1	34,2	49,3	62,4	13,9	13,9
Sospeso	2,5	3,9	5,7	4,9	6,9	10,2	3,3
Ultimato	31,2	30,1	25,9	20,7	6,8	33,6	29,9
Collaudato	16,0	16,2	10,0	4,8	2,1	9,4	15,0
In uso	35,5	25,5	16,0	10,2	3,4	22,5	30,0
Mancata risposta	6,0	5,5	5,1	4,5	7,0	6,7	5,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁵ Il riferimento all'ecu è motivato dal fatto che l'indagine si riferisce a bandi indetti quando non era ancora in vigore l'obbligo di indicare nei bandi gli importi in lire e in euro.

lore percentuale complessivo (6,9%, a fronte di 3,3%) o ancora maggiore è il rapporto ove si considerino gli interventi da aggiudicare (5,0% contro 1,2%) ovvero quelli pure aggiudicati ma non ancora avviati (6,4% contro 1,0%). Ancora con riferimento alla fascia di massimo importo, sempre maggiori sono le differenze ove si consideri lo stato ultimato (6,8%), collaudato (2,1%), in uso (3,4%). Invece, per gli interventi di minor importo (inferiore a 150.000 ecu), si rilevano valori superiori al valore percentuale complessivo per quanto attiene l'ultimazione dell'appalto e l'uso dell'opera¹⁶.

Non si riscontrano significative differenze tra le diverse aree territoriali¹⁷, anche se va segnalato, come si rileva dalla *tabella 5.3.*, che il meridione registra valori superiori alle altre aree geografiche per quanto riguarda i lavori ultimati (32,1%) mentre manifesta ritardi significativi per quanto riguarda l'utilizzazione degli stessi (solo il 22,9% è in uso rispetto a 27,6% del centro e a 35,4% del nord).

Tabella 5.3. — Stato degli interventi per aree geografiche
Valori percentuali

	Nord	Centro	Sud	Italia
Da aggiudicare	1,0	0,2	1,9	1,2
Aggiudicato non avviato	0,4	0,4	2,1	1,0
In corso	12,7	15,6	15,0	13,9
Sospeso	2,3	4,3	4,4	3,3
Ultimato	28,4	30,4	32,1	29,9
Collaudato	12,9	18,2	16,6	15,0
In uso	35,4	27,6	22,9	30,0
Risposta mancante	6,9	3,3	5,1	5,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Per quanto riguarda il fenomeno della durata della realizzazione dell'opera pubblica, oltre che confermare i risultati delle indagini precedenti circa la considerevole lunghezza di tutto il processo, è stato 'ricostruito' il quadro temporale complessivo medio di un intervento così da accertare quali fasi risultano decisive nel condizionare il risultato finale. È e-

... quadro temporale
dell'intervento ...

¹⁶ Va tuttavia tenuto presente che la significativa percentuale di lavori di cui non è stato segnalato l'importo induce a valutare con cautela le indicazioni riportate.

¹⁷ La diversa incidenza delle mancate risposte nelle diverse aree territoriali non consente valutazioni comparative più approfondite.

Capitolo 5

merso che è stato necessario un arco temporale molto lungo dal primo formalizzarsi della volontà di una stazione appaltante di attuare un certo intervento, al momento in cui l'opera viene collaudata, periodo al quale è poi da aggiungersi, come si è già rilevato, il tempo necessario per porre l'opera in uso che è problema ancora ulteriore, che sfugge all'ambito di intervento della normativa sui lavori pubblici.

Il monitoraggio dei tempi delle varie fasi in cui si articola il complesso procedimento sotteso agli interventi in materia di lavori pubblici ha posto in evidenza fenomeni di un certo interesse. Innanzitutto è emerso che le fasi proprie ed esclusive del soggetto appaltante, non riferibili quindi ai terzi incaricati di provvedere alla progettazione o alla vera e propria esecuzione delle opere, hanno particolare rilevanza in termini temporali. In realtà, la fase di vera e propria esecuzione dei lavori incide in termini minoritari rispetto al quadro complessivo.

...tempi
di progettazione...

...tempi
di realizzazione...

Come si evince dalla *tabella 5.4.*, infatti, i tempi di progettazione, rispetto ai tempi complessivi dell'intervento, incidono nella misura complessiva del 31,6% mentre i tempi di mera realizzazione dell'opera da parte dell'impresa esecutrice incidono complessivamente solo per il 21,6%, con limitata articolazione per dimensione dell'appalto.

Tabella 5.4. — Incidenza delle fasi del processo sui tempi medi degli appalti, per classi di importo
Valori percentuali

	Fino a 150.000 ecu	Da 150.000 a 750.000 ecu	Da 750.000 a 1.000.000 ecu	Da 1.000.000 a 5.000.000 ecu	Oltre 5.000.000 ecu	Totale
Progettazione	19,3	32,7	33,0	29,8	31,6	31,6
Realizzazione	20,5	23,2	24,3	26,4	26,7	21,6
Amministrativi	60,2	44,1	42,7	43,9	41,7	46,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

...tempi
amministrativi...

I tempi 'amministrativi' propri di un appalto incidono da soli per ben il 46,8% del tempo complessivamente necessario, con una differenza in funzione dell'importo dei lavori e delle aree di intervento molto marcata. A titolo di esempio si può citare quanto rilevato in relazione al collaudo finale delle opere; si evidenziano tempi lunghi, in alcuni casi in ritardo rispetto alle originarie previsioni del legislatore, che nel Capitolato generale d'app-