

ATTI PARLAMENTARI
XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLXXII
n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ
PER LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

(Anno 1999)

(Articolo 4, comma 4, lettera f), della legge 11 febbraio 1994, n. 109)

Presentata dal Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

Trasmessa alla Presidenza il 5 giugno 2000

VOLUME I

PAGINA BIANCA

INDICE**SEZIONE PRIMA****CONTESTO NORMATIVO ED ECONOMICO**

1. La legge di riforma sui lavori pubblici	<i>Pag.</i> 7
2. Il contesto europeo	» 27
3. Il quadro regionale	» 33
4. Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici . .	» 37
5. Le disfunzioni e le patologie del settore	» 45

SEZIONE SECONDA**PROFILI ORGANIZZATIVI E ATTRIBUZIONI FUNZIONALI**

6. L'attuazione del disegno organizzativo	<i>Pag.</i> 81
7. La Segreteria tecnica	» 87
8. Il Servizio ispettivo	» 89
9. L'Osservatorio	» 93
10. Il Sistema unico di qualificazione e la Camera arbitrale.	» 97

SEZIONE TERZA**INTERVENTI E PRIMI PERCORSI DELL'AUTORITÀ**

11. Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni .	<i>Pag.</i> 103
12. L'attività consultiva e i temi di riflessione	» 113
13. La risposta del mercato degli appalti all'istituzione dell'Autorità e le scelte valutative a fronte delle questioni emerse	» 119
14. Gli interventi di regolazione, le indagini speciali e l'attività sanzionatoria	» 123

SEZIONE QUARTA**APPENDICE**

15. Normativa secondaria	<i>Pag.</i> 155
16. Indagine sulle banche dati di altri enti	» 161
17. Scheda di rilevazione dell'indagine a campione	» 165

PAGINA BIANCA

Sezione I

Contesto normativo ed economico

Capitolo 1	La legge di riforma sui lavori pubblici
Capitolo 2	Il contesto europeo
Capitolo 3	Il quadro regionale
Capitolo 4	Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici
Capitolo 5	Le disfunzioni e le patologie del settore

PAGINA BIANCA

La legge di riforma sui lavori pubblici

La legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ha innovato profondamente il quadro legislativo sui lavori pubblici; ha, infatti, riordinato complessivamente la disciplina della materia, modificandone tratti essenziali, con la finalità di offrire nuove regole per un'efficace attività nel settore, che richiede programmazione degli interventi, effettiva esecuzione delle opere pubbliche in tempi e costi certi e prefissati, procedure trasparenti ed idonee a garantire la correttezza e la libera concorrenza, netta separazione dei compiti propri dell'amministrazione committente rispetto all'attività di chi esegue le opere¹.

Con la riforma, il legislatore ha inteso mettere ordine in un settore che, più di ogni altro, appariva caratterizzato, oltre che da endemiche disfunzioni, da gravi episodi di corruzione. Come si rileva dalla relazione al disegno di legge, si è ritenuto che il rimedio andasse ricercato, più che nell'esercizio dell'azione penale, in un'opera «di riforma organizzativa e funzionale che (ridesse) vigore e dignità all'amministrazione, ricostituendo quelle istanze e quelle misure che la rend(essero) capace di trovare al suo interno rimedi e sanzioni alle sue disfunzioni». Si è voluta, cioè, realizzare, così come sottolineato nel 'rapporto Giannini', «una riabilitazione della struttura amministrativa preposta all'esecuzione dei lavori pubblici, seguendo, peraltro, le indicazioni che da tempo erano state formulate anche a livello parlamentare». Ed allo scopo, si è ritenuto opportuno valorizzare, «a mezzo di apposita Autorità, la funzione di imparzialità della pubblica amministrazione insieme alle attività di vigilanza, di ispezione e di verifica».

Motivazioni
della riforma

¹ La riforma del settore dei lavori pubblici potrà considerarsi completa solo quando sarà stata emanata tutta la normativa secondaria alla quale la legge quadro demanda la disciplina di alcuni istituti strategici per il settore. Per l'elenco dei provvedimenti previsti, con il relativo stato di attuazione, vedi capitolo 15.

Capitolo 1

Con ciò, peraltro, anticipando la sollecitazione della Commissione della Comunità europea che, nel successivo *Libro verde*, invitava tutti gli Stati della Comunità all'istituzione, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, di autorità indipendenti in materia di lavori pubblici².

Finalità Concretamente, l'istituzione dell'Autorità di vigilanza è stata finalizzata a garanzia dell'osservanza, nell'esercizio dell'attività amministrativa in materia di lavori pubblici, dei principi costituzionali indicati nell'articolo 1 della legge quadro: perseguimento della qualità dei lavori, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, di tempestività, trasparenza e correttezza delle procedure, del rispetto delle norme comunitarie e della libera concorrenza tra gli operatori.

Si legge al riguardo, sempre nella relazione illustrativa al disegno di legge, che obiettivo ritenuto primario è stato quello di ripristinare «il senso del rispetto e del trasparente uso delle pubbliche risorse». Dal che la necessità di imporre regole procedimentali che salvaguardassero, «insieme a quelle del privato, le ragioni economiche della pubblica amministrazione»; regole relative a «tutte le fasi dell'azione amministrativa, dalla programmazione alla progettazione, all'affidamento dei lavori e, infine, alla loro esecuzione». Ulteriore obiettivo primario e strumentale rispetto a quelli indicati è stato ritenuto, poi, quello di «conformare l'attività in questione alle norme comunitarie e, in particolare, a quelle che garantiscono la concorrenza tra le imprese». E ciò nella considerazione che «in un contesto di pressioni illecite vincerà la gara non l'impresa più capace o quella che offra la prestazione più conveniente, ma quella più inserita o più disposta ad inserirsi in un tale contesto; con il risultato di un abbassamento del livello economico e tecnico, oltre che, ovviamente, morale di tutto il mercato».

Infine, con la nuova legge si voleva soddisfare l'esigenza di una «razionalizzazione normativa, concentrando in una legge quadro solo i principi ritenuti indispensabili ed affidando, quindi, la restante disciplina all'attività regolamentare del governo, con una radicale delegificazione nello spirito della legge 23 agosto 1988, n. 400.».

² Vedi capitolo 2.

Si tratta di innovazioni rilevanti che, per la particolare significazione economico-sociale del settore, assumono importanza generale e richiedono l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio nazionale.

Principi uniformi sul territorio nazionale

L'indicazione relativa alla rilevanza nazionale delle innovazioni introdotte dalla legge in discorso e l'esigenza dell'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del Paese, danno ragione della disposizione, contenuta nella medesima legge, per la quale i principi della stessa costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato, ai sensi degli statuti delle regioni a statuto speciale e dell'articolo 117 della Costituzione.

Dal che il primo rilevante tratto della legge, che è volta a «disciplinare», secondo la visione costituzionale della coordinata produzione di norme statuali e regionali su una data materia, la normazione in materia di lavori pubblici. A tale preliminare forma di coordinamento, di tipo normativo, segue l'altra forma di coordinamento, di tipo amministrativo, che si sostanzia nell'emanazione, da parte del Governo, di atti di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni, in conformità alle disposizioni della legge stessa³.

Altro rilevante tratto della legge quadro in materia dei lavori pubblici è la sua complessiva funzionalizzazione all'attuazione dell'articolo 97 della Costituzione, tra l'altro, sotto il particolare — ed innovativo — profilo della qualità dell'attività in materia di opere pubbliche⁴.

Carattere primario riveste la 'qualità' dell'attività svolta, che permea di sé l'intero complesso normativo, con riferimento sia ai principi generali recati dalla legge stessa, sia alle altre e più specifiche norme di dettaglio e che si pone, nel contempo, come obiettivo primario della riforma. Qualità dell'opera che il legislatore ha inteso non solo come caratteristica del prodotto finale, ma come connotato anche dell'intero processo produttivo, a partire dall'organizzazione dell'impresa che deve utilizzare mezzi idonei

Qualità

³ Art. 1, co. 3, legge 11 febbraio 1994, n. 109, *Legge quadro in materia di lavori pubblici*, come via via modificata. Nel prosieguo, le citazioni di articoli senza altra precisazione si riferiscono tutte a tale legge.

⁴ Art. 1, co. 1.

Capitolo 1

ad assicurare la qualità del prodotto finale, anche con riferimento ai criteri per la scelta degli interventi e dell'*iter* relativo alla loro attuazione.

Efficienza
ed efficacia

Coerentemente, assumono rilevanza i criteri di efficienza e di efficacia ai quali deve uniformarsi l'attività amministrativa, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori.

Nuove regole ...

Per assicurare il perseguimento di queste finalità, la legge quadro delinea un nuovo assetto dei rapporti tra stazione appaltante e impresa appaltatrice, basato sul trasferimento dei rischi connessi alla realizzazione dell'opera dal committente al progettista e all'esecutore. Data l'esistenza di asimmetria informativa tra stazione appaltante e impresa, a vantaggio di quest'ultima, il risultato che il soggetto pubblico può conseguire dipende fondamentalmente dalle regole prescelte per assicurare sia la concorrenza *per* il mercato, attraverso adeguati meccanismi per la selezione del contraente privato, sia la concorrenza *nel* mercato, attraverso la definizione delle caratteristiche del contratto con cui si appalta l'opera pubblica.

Per evitare che lo svantaggio informativo abbia riflessi negativi sull'efficienza dell'azione amministrativa, la legge disciplina, con soluzioni innovative, l'individuazione delle opere, la procedura di scelta dell'impresa e il processo di realizzazione dell'opera stessa. L'Autorità è espressamente chiamata ad esercitare la sua funzione di vigilanza su tutte queste fasi strategiche.

programmazione ...

Con la programmazione triennale dei lavori pubblici⁵, elaborata sulla base delle esigenze del bacino di utenza corrispondente all'ambito territoriale di competenza del committente e impostata in modo scorrevole, cioè costantemente aggiornata ed attuata mediante elenchi annuali degli interventi approvati unitamente ai bilanci di previsione, è salvaguardata la finalità che l'opera prescelta sia funzionale alle esigenze del territorio di riferimento.

⁵ Art. 14.

La programmazione obbligatoria e vincolante dei lavori pubblici introduce, quindi, un cambiamento profondo nell'assetto normativo del settore e pone i presupposti per l'affermarsi di un nuovo modo di amministrare, nell'ottica di una maggiore oggettività e di una effettiva trasparenza delle scelte operative. La nuova normativa dovrebbe sancire il definitivo abbandono della cosiddetta 'programmazione rovesciata', che seguiva, invece di precedere, lo stanziamento delle risorse e risultava inevitabilmente intempestiva e poco selettiva⁶. Il rafforzamento della pianificazione dell'attività ordinaria delle singole amministrazioni dovrebbe, inoltre, porre un freno alla proliferazione di programmi straordinari di intervento collegati ad emergenze, talvolta presunte, evitando il ripetersi delle patologie tipiche delle procedure d'urgenza.

Anche la nuova disciplina della progettazione è finalizzata a ridurre i margini di manovra a disposizione sia degli amministratori sia delle imprese ed a rendere efficace la concorrenza come strumento per conseguire gli obiettivi di efficienza ed efficacia indicati dalla legge. Prima dell'emanazione della legge quadro, in materia vigevano norme basate sul sistema bipartito, articolato in progetto di massima e progetto esecutivo. In assenza di un progetto realmente eseguibile, tempi e costi dell'adempimento risultavano estremamente incerti e l'esito della gara veniva a dipendere non dalla serietà e convenienza dell'offerta, ma dall'abilità dei concorrenti nell'individuare le lacune del progetto iniziale e nel preventivare la natura e la dimensione delle variazioni che successivamente sarebbe stato necessario apportare al contratto originariamente concluso. ... progettazione ...

La legge⁷, invece, con l'introduzione del sistema tripartito, nel richiedere, fin dalla fase iniziale, un maggior approfondimento dell'attività di progettazione, ha voluto ridurre la possibilità di varianti in corso d'opera al fine di avere ben chiari i costi e gli obiettivi da raggiungere.

⁶ Vedi capitolo 5.

⁷ Art. 16.

Capitolo 1

... procedure
di scelta ...

Le innovazioni introdotte in materia di progettazione consentono anche di dare concretezza al principio della libera concorrenza quale principio cardine al quale ispirare le procedure di scelta del contraente⁸. Simili norme, invero, riaffermano l'antico principio — conforme alle regole generali di contabilità, cadute col passare degli anni in desuetudine, in relazione alle numerose disposizioni derogatorie intervenute nel tempo — che gli appalti sono affidati mediante pubblico incanto o licitazione privata e che l'affidamento a trattativa privata è ammesso in casi tipici e tassativi. E ciò, non tanto per un rinnovato senso di sfiducia e di sospetto per la trattativa privata, quale sistema che si presta a facili abusi, quanto per il recuperato senso del mercato che favorisce la scelta del miglior contraente, se guidato da regole atte ad assicurare la libera concorrenza. Ampiamente condiviso è il principio che esista un rapporto di proporzionalità diretta tra il numero degli operatori ammessi a fare l'offerta e le concrete possibilità di soddisfare al meglio la domanda. Perché si tratti di concorrenza effettiva è inoltre necessario che la gara abbia un oggetto ben definito che consenta, appunto, alle imprese di confrontarsi su un progetto esecutivo: l'attenzione riposta dalla legge nella progettazione e nell'individuazione puntuale di tutte le sue fasi ha certamente questa finalità.

... sistema
di qualificazione
delle imprese...

Per ridurre l'incidenza degli effetti derivanti dall'esistenza di asimmetria informativa nella scelta del contraente, la legge⁹ introduce anche un innovativo sistema di qualificazione dei soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici, finalizzato ad assicurare la qualità nell'intero processo produttivo in materia di lavori pubblici¹⁰. Nel contempo, la capacità di giudizio della pubblica amministrazione è integrata con quella di intermediari privati; il sistema delle garanzie¹¹ rappresenta un tassello impor-

... sistema di
garanzie ...

⁸ Artt. 20, 21, 22, 23, 24, 37 *quater* e 37 *quinquies*.

⁹ Art. 8.

¹⁰ Svariate altre disposizioni della medesima legge si riferiscono alla qualità, come la norma (art. 9) sulla partecipazione alle gare, quelle (artt. 11, 12 e 13) sui consorzi, quelle (artt. 35 e 36) sulle fusioni e sul trasferimento e affitto di azienda, cui si aggiungono disposizioni che fanno direttamente riferimento alla qualità (art. 7, co. 3 e art. 16, co. 1, lett. a).

¹¹ Art. 30.

tante che disciplina le forme fideiussorie e assicurative che le imprese esecutrici e i progettisti devono costituire.

Inoltre, anche in fase di esecuzione del contratto, la legge quadro introduce meccanismi atti a ridurre comportamenti opportunistici delle imprese appaltatrici. Il nuovo sistema di prezzo chiuso disincentiva il prolungamento dei lavori e le rigide previsioni circa l'ammissibilità delle perizie di variante e il loro ammontare¹² introducono maggiore certezza per la stazione appaltante circa il costo complessivo dell'opera, spostando, come si è detto, il rischio dal committente all'aggiudicatario del lavoro. Nella medesima direzione operano anche la prevista separazione tra progettista ed esecutore, per prevenire il rischio che quest'ultimo indirizzi il progetto verso finalità improprie, e il sistema delle garanzie prima ricordato.

Inoltre, l'attuazione di comportamenti opportunistici viene contrastata anche dalle norme relative alla direzione dei lavori¹³ ed ai collaudi, laddove l'esigenza che si è voluta rispettare è quella di assicurare il netto distacco dell'esecuzione dell'opera, rimessa all'imprenditore, dalle attività riservate all'amministrazione e da una puntuale definizione delle responsabilità (il responsabile del procedimento è una figura centrale dell'ordinamento).

... direzione lavori ...

... responsabile
del procedimento ...

In sostanza, la riforma realizza nei confronti delle parti contraenti un articolato ed equilibrato sistema di controllo e incentivi in risposta alle esigenze di una situazione che si presentava incontrollata.

Al fine specifico di garantire l'osservanza dei menzionati principi fondamentali¹⁴, la legge di riforma ha istituito l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, dotandola di rilevanti poteri propri¹⁵.

... Autorità
per la vigilanza
sui lavori pubblici ...

La centralità, nel delineato nuovo sistema, dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici si ricollega, oltre che alla indicata previsione relativa alla

¹² Art. 30.

¹³ Art. 27.

¹⁴ Art. 1, co. 1.

¹⁵ Art. 4.

Capitolo 1

complessiva vigilanza del settore, anche e soprattutto a specifiche e dirette competenze in ordine ai punti più qualificanti della legge. È all'Osservatorio sui lavori pubblici, organo dell'Autorità di vigilanza, che devono, ad esempio, essere rimessi tutti gli atti relativi alla programmazione dei lavori pubblici. E la programmazione, che accerta preventivamente l'utilità sociale dell'opera e verifica la copertura finanziaria è, come si è detto, fondamentale nel nuovo sistema in relazione alle indicate finalità perseguite dalla legge.

Altro obiettivo primario perseguito dal legislatore, come già rilevato, è la qualità dei lavori, da intendersi riferita non soltanto alle caratteristiche oggettive del prodotto finale bensì anche al complessivo sistema di lavorazione. E tutto il nuovo meccanismo di qualificazione delle imprese da ammettere al mercato dei lavori pubblici trova specifico riferimento nell'Autorità di vigilanza. Il diretto coinvolgimento dei privati nell'attività di attestazione è, infatti, temperato dal controllo pubblico che su di essa esercita l'Autorità. E ciò non soltanto con riferimento al momento del rilascio dell'autorizzazione agli organismi di attestazione, ma anche alla successiva vigilanza sugli stessi per tutto il corso della programmata attività.

L'immediata segnalazione all'Osservatorio delle ipotesi di ricorso alle varianti in corso d'opera ed alla trattativa privata, nei limitati casi in cui sono consentiti, è anch'essa stata concepita in funzione dell'immediato coinvolgimento ed intervento dell'Autorità di vigilanza.

All'Osservatorio è demandato, poi, il compito di individuare costi standardizzati per tipo di lavoro ed in relazione a specifiche aree territoriali. Ed all'Osservatorio vanno rimessi, infine, tutti i dati relativi agli appalti pubblici, in funzione non già soltanto di una semplice loro conoscenza ma soprattutto al fine di consentire all'Autorità di vigilanza, oltre all'attivazione degli eventuali interventi repressivi, anche e soprattutto di svolgere una potestà propositiva per contribuire alla valutazione delle cause sottese alle disfunzioni del sistema e conseguentemente individuare le possibili soluzioni operative.

Per non parlare, infine, del contenzioso arbitrale, essendo l'istituto dell'arbitrato stato recuperato al sistema dei lavori pubblici solo in quanto

ricondotto all'Autorità di vigilanza che nomina e sorveglia la Camera arbitrale.

Non vi è dubbio che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici identifichi un'autorità amministrativa indipendente. Ne sono manifestazione le modalità relative alla nomina dei suoi componenti (con atto congiunto dei Presidenti delle due Camere), la temporaneità (5 anni) e non rinnovabilità dell'incarico, le rigorose incompatibilità e, soprattutto, la previsione normativa secondo cui l'Autorità «opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione». Ulteriore manifestazione dell'indipendenza dell'organo è la previsione relativa alla necessaria collegialità delle determinazioni dell'Autorità. Che si tratti di un'autorità amministrativa indipendente lo ha, peraltro, esplicitamente riconosciuto la Corte costituzionale¹⁶. Alla sua istituzione può anche essere riconosciuto un fondamento comunitario, essendo essa deputata, tra l'altro, a garantire l'osservanza del relativo ordinamento.

... indipendenza ...

Il Consiglio dell'Autorità ha, in più occasioni¹⁷, inteso definire il proprio compito istituzionale e la nozione ed il contenuto della 'vigilanza' quale funzione ad essa attribuita dalla legge quadro, in coerenza con la propria natura di organismo indipendente «chiamato ad operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell'esecutivo ed agli organi di ogni amministrazione» (così, testualmente, la Corte costituzionale¹⁸, secondo cui «l'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici rappresenta uno dei cardini della riforma della materia»). E ciò ritenendo che una tale operazione di ricostruzione giuridico-concettuale dei compiti, dei poteri, del ruolo stesso dell'organismo in parola all'interno dell'ordinamento dovesse intendersi come momento qualificante — e finanche propedeutico — dell'operatività dell'intera disciplina in materia di opere e lavori pubblici conse-

... funzione
di vigilanza ...

¹⁶ Sent. 23 ottobre 1995, n. 482.

¹⁷ Deliberazioni del 19 maggio 1999 e del 19 ottobre 1999.

¹⁸ Sent. n. 428/95, cit.

Capitolo 1

... funzione
di garanzia ...

gnataci dal legislatore¹⁹. E tanto più necessaria è apparsa la definizione del contenuto, degli ambiti e delle forme e modalità di estrinsecazione della funzione di vigilanza che qualifica l'organismo previsto e disciplinato dalla legge quadro, ove si consideri che la stessa sentenza della Corte costituzionale sopra citata non ha ulteriormente definito i profili funzionali del nuovo soggetto istituzionale, pur precisando: «le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo», e pur sottolineando: «esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo» e «le attività rimesse all'Autorità assumono carattere strumentale rispetto alla conoscenza ed alla vigilanza nel complessivo settore dei lavori pubblici». La Corte, anzi, sembra aver demandato all'interprete ma anche al concreto atteggiarsi dell'azione dell'organismo in parola, il compito di definire la natura ed il contenuto di quella *funzione di garanzia* il cui estrinsecarsi dovrà certamente trovare giustificazione giuridico-concettuale ed efficacia persuasiva anche nell'autorevolezza che l'Autorità saprà assumere, oltre che nell'interpretazione del quadro normativo svolta in coerenza con i principi dell'ordinamento.

Invece, il quadro normativo consegnato dal legislatore del 1998²⁰ e, dunque, successivo alla citata sentenza della Corte costituzionale, lasciava in una certa misura insoddisfatta l'esigenza di una esauriente definizione degli aspetti funzionali dell'Autorità, che cogliesse il senso stesso dell'insieme dei numerosi e complessi compiti assegnati all'organismo in questione, riconducendoli al contenuto di una funzione unitaria capace di configurarsi come la ragione fondativa del nuovo soggetto in materia di opere e lavori pubblici.

...controllo
di legittimità...

Soprattutto la definizione legislativa in termini di 'organismo di vigilanza' deve intendersi, sostanzialmente, come una formula descrittiva e riassuntiva dei compiti, lasciando aperta la questione della sua più esatta qualificazione e della natura stessa di quella funzione, anche alla luce

¹⁹ Anche con le modificazioni ed integrazioni apportate alla legge n. 109/94 dalla legge 18 novembre 1998, n. 415.

²⁰ Con la l. n. 415/98, cit.

dell'orientamento del nostro legislatore alla creazione di autorità indipendenti con funzione di regolazione e vigilanza dei settori dell'economia ai quali sono state preposte. Un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale ha portato nel corso degli anni a configurare la vigilanza, dall'originaria ricostruzione del concetto in termini di controllo di legittimità, a quella di una funzione di verifica della corrispondenza dell'attività dei soggetti vigilati a definiti parametri in tema di economicità, efficacia, efficienza, tecnica, amministrazione e simili, con lo scopo di adottare le misure più idonee previste dalla legge, volte a correggere i comportamenti difformi da quei parametri e nella prospettiva di indirizzare l'attività di quei soggetti verso obiettivi di pubblico interesse.

In questo contesto interpretativo così ricostruito — del resto confortato dai risultati sin qui ottenuti e verificabili nell'uniformarsi dei comportamenti dei soggetti verso i quali si è indirizzata l'azione dell'Autorità — si è precisato il senso stesso del combinato disposto delle norme²¹ secondo cui all'Autorità spetta il compito di garantire²² la qualità dei lavori, uniformandosi a criteri di efficienza ed efficacia secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori.

La funzione di vigilanza attribuita all'Autorità non è espressione di un compito di amministrazione attiva, nel senso di intromissione all'interno del settore in cui la vigilanza viene espletata e che assurge ad attività di direzione dello stesso, attraverso un potere normativo che disciplini il fenomeno economico in cui la vigilanza trova esplicazione, ovvero sostituisca l'amministrazione nell'esercizio della sua discrezionalità politico-amministrativa. E tuttavia, proprio muovendo dal dato legislativo, che esplicitamente prevede l'attribuzione all'Autorità stessa del potere di verificare la rispondenza dell'operato dei soggetti ai canoni normativi ai quali essi devono uniformare la loro attività, occorre ancora qui sottolineare che la funzione di vigilanza esercitata dal nuovo soggetto istituzionale è assai più di

²¹ Art. 4, co. 1, e art. 1, co. 1.

²² In ossequio all'art. 97 Cost.

Capitolo 1

un controllo di legittimità, che troverebbe nei soli — ancorché assai rilevanti — poteri di natura repressiva o preventiva la propria realizzazione. Se solo ci si riferisca al rispetto di principi quali l'efficacia e l'efficienza²³, risulta evidente che essi, ed il controllo sul loro rispetto in tema di azione amministrativa in materia di appalti pubblici, non consentono di ricondurre *quella* vigilanza ad un fenomeno di controllo di legittimità.

Essa investe, dunque, anche profili che sono elevati a momento essenziale e giustificativo dell'azione amministrativa in materia di lavori pubblici ma che, per loro natura, sfuggono ad un controllo di legittimità, sicché l'attività relativa non attiene soltanto — come una nozione tradizionale di vigilanza imporrebbe di concludere — al momento del rispetto della legislazione che disciplina le procedure dettate in tema di appalti pubblici ma anche al momento del rispetto di criteri diversi od ulteriori da quelli giuridici (si pensi all'economicità, all'efficienza e così via).

... formulazione
di regole di
comportamento ...

Ed è così apparso evidente che fare applicazione di questi parametri comporta darne una specificazione ed una definizione che consentano la verifica del loro rispetto; e significa che quella verifica presuppone un'attività che, non essendo vincolata e definita in parametri giuridici preventivamente fissati dal legislatore ma rimessi alla determinazione della stessa Autorità, assume i caratteri propri di un'attività di formulazione di *regole di comportamento* per i soggetti partecipanti al 'fenomeno appalti pubblici'. Ciò pur con difficoltà di tradurre in regole a valenza giuridica generale quei parametri di valutazione dell'azione amministrativa in tema di appalti pubblici (qualità delle opere, economicità, efficienza e simili) che, mutate dall'esperienza di altre discipline e settori dell'ordinamento, sono prive dei caratteri di concretezza e definitività.

L'azione dell'Autorità si è quindi svolta con la consapevolezza che il ruolo istituzionale attribuitole dalla legge quadro in tema di opere e lavori pubblici consista in un'attività amministrativa che, oltre ad una funzione di vigilanza intesa come verifica del rispetto della normativa dettata in materia, si esprima anche in una funzione di regolazione consistente essenzialmente in un agire volto a stabilire un insieme di regole di condotta per i

²³ Art. 1.

soggetti coinvolti nel fenomeno degli appalti pubblici e, più esattamente, nella definizione di regole che dettino le condizioni all'interno delle quali si realizzi una compatibilità e convergenza di potestà pubbliche e regole di mercato.

In buona sostanza, l'attività di regolazione affidata all'Autorità diventa elemento essenziale del 'sistema economico-giuridico appalti pubblici', ove soprattutto si consideri che l'operare e l'effettività di un principio organizzativo in questo fenomeno postula tanto la presenza di regole di comportamento quanto la messa in opera di forme di controllo volte a verificare il rispetto delle regole medesime. E l'attività in questione va intesa come finalizzata a curare un interesse pubblico per la cui tutela non si ha l'incisione diretta delle situazioni giuridiche degli amministratori, ma si realizza nella misura in cui le relazioni tra questi soggetti si svolgano nel rispetto di determinati canoni di comportamento. Ed in questa prospettiva, l'Autorità nel primo anno della propria attività ha agito sulla base di una serie di indicatori da essa stessa definiti, che finiscono per comporre una vera e propria 'griglia' di analisi per la soluzione delle questioni a valenza generale del 'fenomeno appalti pubblici' e delle singole fattispecie contrattuali, con la consapevolezza che la costruzione di una tale 'griglia' non configura un semplice esercizio di discrezionalità tecnica ma assurge a vera e propria attività di completamento ed integrazione della previsione legislativa.

L'interpretazione espressa dall'Autorità in ordine alla funzione che il quadro legislativo ha effettivamente inteso attribuirle, come sopra precisato, ha successivamente trovato conferma, normativamente sancita, nell'emanando Regolamento di attuazione della legge quadro.

Ed invero già il Consiglio di Stato, esprimendosi²⁴ sul Regolamento di attuazione della legge quadro, sottolineava la necessità che «per un corretto esercizio delle funzioni attribuite all'Autorità» appare «funzionale un perfezionamento degli attuali poteri amministrativi conferitile». Ed in effetti i pareri sullo stesso Regolamento resi dalle competenti Commissioni del

²⁴ Parere 12 luglio 1999, n. 123 (adunanza generale).

Capitolo 1

Senato della Repubblica e della Camera dei deputati²⁵ definivano più compiutamente i profili funzionali dell'Autorità ed i poteri con i quali essi si estrinsecano. Più esattamente, nel parere reso dalla Commissione del Senato si è chiarito, relativamente alle modalità di vigilanza da parte dell'Autorità sui lavori pubblici, che «il potere di vigilanza sull'osservanza della disciplina in materia deve estrinsecarsi nei confronti degli operatori, in modo coerente con l'ordinamento giuridico, attraverso l'uso di strumenti che lo rendano effettivo sia quando si riferisce all'applicazione di principi generali, sia quando si riferisce a casi concreti. Il Regolamento deve inoltre assicurare forme di pubblicità delle decisioni dell'Autorità». In termini sostanzialmente simili, il parere reso nella Commissione presso la Camera dei deputati dove, premesso che «occorre integrare la disciplina relativa alle modalità di esercizio della vigilanza da parte dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici», si è espressa la necessità che «il potere di vigilanza sull'osservanza della disciplina in materia deve essere esercitato, pur se in modo coerente con l'ordinamento giuridico vigente, anche nei confronti di singoli operatori» e dovendosi inoltre assicurare «forme adeguate di pubblicità delle decisioni dell'Autorità».

Le indicazioni ed i suggerimenti proposti in sede di Commissioni parlamentari sono stati effettivamente recepiti nel testo definitivo dell'emanando Regolamento di attuazione della legge sui lavori pubblici. In particolare, il *capo II del titolo I* del Regolamento è stato dedicato alla disciplina delle modalità di esercizio della vigilanza da parte dell'Autorità sui lavori pubblici. Soprattutto, vengono regolati l'esercizio della funzione ed i poteri con i quali essa si estrinseca²⁶. Così, si fa espresso riferimento²⁷ alle funzioni dell'Autorità in relazione alle singole fattispecie di appalto di opere e lavori pubblici che l'Autorità stessa ha disciplinato o su richiesta dei soggetti interessati, ovvero di propria iniziativa²⁸. Ed in tal modo si è verosimilmente voluta soddisfare la necessità che il potere dell'Autorità, così come ri-

²⁵ Espressi, rispettivamente, il 10 novembre e il 24 novembre 1999.

²⁶ Artt. 3, 4 e 5 del Regolamento.

²⁷ Art. 3, co. 3 del Regolamento.

²⁸ Art. 4 del Regolamento.

chiesto in sede parlamentare nei pareri sopra citati, si estrinsechi nei confronti degli operatori con riferimento ai casi concreti.

Ma è anche sul piano dell'applicazione dei principi generali della legge quadro che la funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità trova un preciso sostegno normativo laddove si stabilisce: «le delibere e gli atti riguardanti questioni di rilievo generale o comportanti la soluzione di questioni di massima sono pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana»²⁹. Risulta così evidente anche sul piano formale che al di là della definizione di fattispecie concrete, l'Autorità si trova in tal modo a svolgere una funzione di regolazione, attraverso la formulazione di quelle regole di comportamento — sul piano dell'agire giuridico ed economico dei soggetti in tema di appalti pubblici — di cui si è già offerta una nozione. La valenza giuridica — sul piano degli effetti degli atti emessi dall'Autorità — si evince dalla circostanza che la pubblicazione delle delibere dell'Autorità sulla Gazzetta Ufficiale vuole fornire agli operatori i parametri di comportamento formulati dall'Autorità sulla base dell'interpretazione della normativa del settore, ovvero da essa stessa direttamente definiti in assenza di una specifica previsione legislativa (si pensi all'economicità, all'efficienza e così via), che rendano la loro attività conforme a quei principi che dovranno ritenersi fisiologicamente caratterizzanti il fenomeno degli appalti di opere e lavori pubblici.

L'articolazione degli atti e delle delibere dell'Autorità con riferimento a specifiche, particolari fattispecie ovvero a questioni a valenza generale, come previsto dal Regolamento attuativo della legge quadro³⁰ e, preliminarmente, l'individuazione di due tipi di procedimenti, l'uno che conduce all'emanazione di misure aventi contenuto ed effetti particolari, l'altro finalizzato all'emanazione di atti a contenuto generale, hanno imposto all'Autorità la necessità di provvedere a regolamentare i procedimenti in parola. E così, accanto all'approvazione del Regolamento concernente le categorie

²⁹ Art. 3, co. 3 del Regolamento.

³⁰ Art. 3, co. 3, Regolamento.

Capitolo 1

di documenti formati o comunque rientranti nella disponibilità dell'Autorità e sottratti all'accesso e del Regolamento relativo ai procedimenti amministrativi di competenza dell'Autorità³¹, il Consiglio dell'Autorità ha approvato il Regolamento relativo agli interventi regolatori dell'Autorità³² e, dunque, sia con riguardo ai procedimenti che possiamo definire 'singolari' (ossia relativi a specifiche, concrete fattispecie di appalto) sia con riferimento ai procedimenti che possiamo definire 'generalì' (e cioè relativi a questioni e tematiche di valenza generale).

La previsione di un regolamento che disciplini un procedimento di carattere generale va a collocarsi nella recente ed apprezzata tendenza³³ delle Autorità indipendenti — con funzione di regolazione dei settori dell'economia a cui sono preposte — ad avvalersi di procedimenti che offrano le più ampie possibilità e garanzie di partecipazione e coinvolgimento dei soggetti ai quali è indirizzata l'attività del soggetto regolatore. Il Consiglio dell'Autorità ha così voluto accogliere quelle recenti ed autorevoli sollecitazioni, scaturenti dal dibattito in corso sulle Autorità indipendenti, a voler prevedere forme di partecipazione ai procedimenti di regolazione di soggetti o categorie di soggetti verso i quali si esercita la funzione stessa della regolazione in termini di fissazione di regole a valenza generale e sulla cui base si realizzi una compatibilità e convergenza di potestà pubbliche e regole di mercato, finalizzate alla creazione di un delicato quanto fondamentale equilibrio tra situazioni soggettive pubbliche e private che ricevono tutele particolarmente qualificate nell'ordinamento.

In questa prospettiva vanno intese la previsione e l'articolazione dell'attività istruttoria diretta all'emanazione di un *atto di regolazione*, che può comporsi — secondo il Regolamento sopra ricordato — in più fasi procedurali tra cui l'*audizione* dei soggetti interessati dalla deliberazione avente contenuto generale e, preliminarmente a questa, la *predisposizione di un do-*

³¹ Entrambi approvati il 28 dicembre 1999 ed adottati ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241. I regolamenti sono riportati nel Volume II, Sezione I.

³² Il testo del regolamento è riportato nel Volume II, Sezione I.

³³ Si rinvia a tal fine alle valutazioni espresse nel corso delle audizioni rese presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati aventi ad oggetto un'indagine conoscitiva sulle autorità indipendenti.

cumento espositivo di base (inviato ai soggetti, pubblici e privati, coinvolti nella problematica) delle questioni che hanno determinato l'attivazione del procedimento di regolazione sulla cui base «le amministrazioni e le categorie interessate possono depositare memorie scritte e atti pertinenti alle questioni trattate»³⁴.

La possibilità prevista nel Regolamento degli interventi regolatori dell'Autorità di partecipazione di soggetti o categorie di soggetti — pubblici e privati — nel procedimento di regolazione avente ad oggetto questioni di rilievo generale deve considerarsi elemento funzionale dell'Autorità particolarmente significativo e certamente nuovo per l'ordinamento (ancorché condiviso da altre Autorità indipendenti) ove anche si ricordi che la legge sul procedimento amministrativo esclude³⁵ espressamente dal campo di applicazione delle norme in tema di procedimento amministrativo³⁶ l'attività della pubblica amministrazione «diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione». Così, la scelta effettuata dal Consiglio dell'Autorità di prevedere e disciplinare anche per le questioni a valenza generale la partecipazione dei soggetti interessati alla regolazione va intesa nella direzione di escludere — almeno tendenzialmente — di avvalersi del ricorso ad un procedimento tradizionale di regolazione consistente nell'emanazione unilaterale ed autoritativa di regole che disciplinino i comportamenti dei soggetti regolati, ed invece favorire l'esercizio di una funzione di regolazione alla cui stessa formulazione prendano parte quei soggetti direttamente interessati all'emanazione di provvedimenti, rivolti alla soluzione delle problematiche generali caratterizzanti il fenomeno degli appalti di opere e lavori pubblici.

Pertanto, la circostanza che il coinvolgimento dei soggetti interessati si concretizzi nella presentazione di osservazioni, memorie, documenti e in audizioni successive alla predisposizione da parte del soggetto regolatore di un *documento base* (di discussione) e che di tale documentazione ed attivi-

³⁴ Art. 3, co. 2 del Regolamento relativo agli interventi regolatori dell'Autorità.

³⁵ Art. 13, co. 1, l. n. 241/90.

³⁶ Capo III, l. n. 241/90.

Capitolo 1

tà l'Autorità potrà tener conto, soprattutto al fine di un'attuazione più fedele e rapida delle regole contenute nel provvedimento generale, nonché nella prospettiva di evitare, almeno tendenzialmente, eventuali contestazioni in sede giurisdizionale, vale, da sola, a far capire come il coinvolgimento dei soggetti regolati non porti certo a configurare il procedimento prescelto come una sorta di negoziazione della regolazione (che comporterebbe la formulazione di un accordo tra il regolatore ed i regolati e di una vera e propria mediazione tra i relativi, rispettivi poteri ed interessi) ma ad un'attività volta ad acquisire tutte le informazioni, le esperienze, i punti di vista utili all'Autorità per ampliare la base informativa sulla quale fondare l'atto regolatore.

È proprio in quest'ultima prospettiva, diretta all'acquisizione delle esperienze, della concreta applicazione della disciplina legislativa, delle necessità ed esigenze degli operatori, che è parso particolarmente opportuno all'Autorità regolamentare anche audizioni periodiche, congiunte o individuali per categoria rappresentata, di formazioni associative nelle quali gli operatori privati ma anche le pubbliche amministrazioni siano organizzate, nonché di associazioni ambientaliste o sindacali di imprese e di lavoratori del settore³⁷.

Del resto, in questa direzione l'Autorità ha inteso la disposizione secondo la quale «Ai fini dell'assunzione di notizie e chiarimenti, l'Autorità può convocare, previo congruo preavviso e con indicazione delle circostanze su cui devono essere sentiti, i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni, nonché gli amministratori, i sindaci, i revisori, i direttori di imprese e società e chiunque sia ritenuto opportuno sentire.»³⁸.

Né tuttavia, l'Autorità si è sottratta al compito di offrire rigorosi e puntuali criteri di selezione degli interessi coinvolti nel fenomeno degli appalti pubblici, laddove ha voluto precisare³⁹ come debbano individuarsi i soggetti il cui interesse giustifichi l'attivazione dei compiti dell'Autorità, a

³⁷ Regolamento concernente le audizioni periodiche delle formazioni associative. Il testo è riportato nel Volume II, Sezione I.

³⁸ Art. 4, co. 2 del Regolamento.

³⁹ Determinazione assunta con deliberazione del 17 novembre 1999. Il testo della determinazione è riportata nel Volume II, Sezione III.

partire dalla previsione secondo cui l'Autorità, «anche su richiesta motivata di chiunque ne abbia interesse, può disporre ispezioni avvalendosi del Servizio ispettivo di cui al comma 10 e della collaborazione di altri organi dello Stato»⁴⁰. E comunque, anche al di là dell'ipotesi di una richiesta di ispezione, i criteri individuati nella determinazione dell'Autorità sopra ricordata debbono ritenersi invocabili anche per le altre attività svolte dall'organismo di vigilanza.

PAGINA BIANCA

Il contesto europeo

L'obbligo di rendere più aperto e competitivo il mercato, in accordo con i principi del diritto della Comunità europea e sulla base delle norme del Trattato di Roma istitutivo della CEE, richiede una vigilanza sulla corretta applicazione del diritto comunitario nelle procedure nazionali, al fine di consentire la trasparenza e l'apertura dei mercati auspicata dal Trattato.

La Commissione europea, a questo riguardo, ha sempre teso a responsabilizzare gli Stati membri al fine di ottenere un maggiore rispetto della normativa comunitaria, ripartendo questo compito tra gli organismi delle pubbliche amministrazioni nazionali, gli operatori economici e le stesse istituzioni europee, in molti settori e, in particolare, anche nel settore dei lavori pubblici.

**Indirizzi
comunitari ...**

Tale ripartizione dei compiti è stata riproposta dalla Commissione con il *Libro verde* del 1996, in cui la si indicava come «conforme al principio di sussidiarietà e all'idea di partenariato tra istituzioni europee, Stati membri e soggetti economici, necessario per il successo della liberalizzazione degli appalti pubblici»¹. Nello stesso punto del *Libro verde* veniva sottolineata la necessità di migliorare la cooperazione con gli Stati membri, visto il cospicuo numero di procedure di infrazione previste². Queste procedure di infrazione hanno dato luogo a numerose sentenze della Corte di giustizia europea contro l'Italia, riguardanti anche il settore degli appalti pubblici, sia per evidente violazione del diritto comunitario sia per la violazione conseguente alla mancata attuazione delle direttive comunitarie.

**...migliore
cooperazione
con gli Stati membri....**

¹ Punto 2.2.1.

² Art. 226 del Trattato CE (già art. 169 CEE).

Capitolo 2

... sussidiarietà ...

Sempre in applicazione del principio di sussidiarietà³, la Commissione auspicava la costituzione o la designazione di autorità indipendenti destinate a dirimere, in ambito nazionale, la grande maggioranza delle controversie nel settore dei pubblici appalti. La Commissione ha ribadito⁴ questo concetto, evidenziando⁵: «dopo 35 anni di attuazione delle regole di concorrenza comunitarie, è oggi necessario sfruttare meglio la complementarietà che esiste fra gli organi nazionali e la Commissione e favorire l'applicazione di tali norme attraverso una rete di autorità operanti in base a principi comuni ed in stretta collaborazione».

... autorità
indipendenti...

Il coordinamento dell'attività delle autorità dipenderà anche da un sistema di informazione sui casi pendenti e sulle decisioni adottate per potere coinvolgere, oltre la stessa Commissione, sia le autorità giurisdizionali sia le autorità competenti di ciascuno Stato membro. Quanto sopra descritto dovrebbe portare ad un'applicazione più capillare e diffusa delle norme comunitarie, determinando un progressivo rafforzamento dell'intero sistema degli appalti pubblici. Inoltre, un siffatto sistema consentirebbe alla Commissione di sgravarsi di gran parte dei casi e di poter trattare in tempi brevi e approfonditamente quelli aventi un impatto a livello europeo o di rilevante importanza interpretativa.

Al fine di prevenire inadempimenti nel campo degli appalti pubblici, la Commissione si è impegnata a rafforzare la propria collaborazione con gli Stati membri, i quali devono informarla preventivamente sui progetti di grandi infrastrutture o di eventi importanti che presentino un interesse particolare nella materia degli appalti.

Proprio per raggiungere l'obiettivo della piena collaborazione, la Commissione europea⁶ ha rilevato che la creazione di autorità indipendenti costituisce un vero e proprio «punto di riferimento per la risoluzione rapi-

³ Art. 3 B del Trattato istitutivo della Comunità europea, riaffermato nella sua portata di norma fondamentale con il protocollo allegato al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997.

⁴ Nel Libro bianco sulla modernizzazione delle norme per l'applicazione degli artt. 81 e 82 del Trattato CE, del 28 aprile 1999.

⁵ Paragrafo 92.

⁶ Comunicazione (98) 143 in data 11 marzo 1998.

da e informale di problemi di accesso agli appalti»⁷. Ferma restando la sua funzione di 'custode del diritto comunitario', la Commissione ritiene che il suo ruolo non debba essere quello di una 'super autorità di controllo' sui pubblici appalti, non possedendo, tra l'altro, risorse umane e materiali sufficienti per assolvere a questo compito. Pertanto, solo attraverso un vero e proprio decentramento delle competenze a favore delle autorità nazionali essa potrà focalizzare il proprio impegno sul trattamento dei soli casi che pongono importanti problemi.

Le prospettive in sede europea sono orientate verso l'affidamento alle autorità indipendenti dei singoli Stati membri della U.E. del compito di risolvere i casi a livello nazionale, nella consapevolezza che questo decentramento può comportare anche una più rapida e informale soluzione dei problemi relativi all'accesso agli appalti. Inoltre, la stessa comunicazione della Commissione prospetta la possibilità che le autorità indipendenti dei singoli Stati membri inizino a collaborare tra loro e con le istituzioni comunitarie per ottenere dati statistici affidabili e aggiornati.

... decentramento ...

Un progetto pilota per il coordinamento delle autorità nazionali nell'area degli appalti pubblici, è stato proposto dalla Danimarca, con la partecipazione di altri cinque Stati (Germania, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna)⁸. Obiettivo principale di questo progetto è trovare vie alternative per la risoluzione delle problematiche, incaricando le autorità indipendenti nazionali di tenersi in stretto contatto, reciprocamente scambiandosi informazioni anche per mezzo di un sistema unico informatico (SIMAP).

... Osservatorio
comunitario
e Progetto pilota ...

Questa collaborazione mira ad assicurare la risoluzione dei problemi di applicazione della normativa comunitaria, sulla base delle linee guida approvate nella riunione dei rappresentanti dei governi degli Stati partecipanti al progetto. Le parti interessate possono dunque scegliere modi, anche informali, per risolvere i loro problemi all'interno di questi Stati rivol-

⁷ Punto 2.2.3. della Comunicazione (98) 143.

⁸ Il progetto è stato avviato in via sperimentale il 10 dicembre 1998 e ad esso la Commissione partecipa in qualità di osservatore.

Capitolo 2

gendosi ai 'punti di contatto' individuati in ciascuno degli Stati partecipanti al Progetto.

Un importante obiettivo del Progetto pilota è quello di identificare il metodo per realizzare la soluzione rapida dei problemi relativi all'accesso nel mercato degli appalti nei Paesi partecipanti. A questo fine, ogni 'punto di contatto' in materia dovrà agire secondo le linee guida stabilite nell'accordo concluso tra gli Stati partecipanti per dirimere i problemi posti da richiedenti di nazionalità straniera, relativamente alla presunta violazione delle regole nazionali e comunitarie nelle procedure di gara effettuate dalle pubbliche amministrazioni del proprio Paese, con la collaborazione dell'autorità del Paese di appartenenza dell'eventuale ricorrente di nazionalità estera, con cui lavorerà al fine di raggiungere una chiara, rapida e informale soluzione del problema.

... banca dati
europea ...

Contemporaneamente, qualora il caso comporti la soluzione di importanti problemi di rilevanza comunitaria, i 'punti di contatto' degli altri Stati partecipanti verranno informati del contenzioso in atto, al fine di poter fruire anche del loro apporto per creare un'omogenea linea di indirizzo all'interno delle istituzioni coinvolte nel Progetto pilota. Contestualmente alla sperimentazione delle procedure di soluzione dei problemi, nell'ambito del progetto pilota sono in corso approfondimenti per la definizione di una banca dati europea, consultabile da coloro che ne abbiano interesse. In cui verranno immesse tutte le informazioni necessarie agli operatori del settore, al fine di evitare la ripetizione di errori di impostazione sulle procedure di gara.

Proprio l'obiettivo di creare utili fonti di informazione, sia per le stazioni appaltanti sia per i soggetti interessati a partecipare alle gare per l'aggiudicazione di lavori pubblici, renderà la banca dati europea strumento indispensabile al fine di rendere realizzabili le grandi opere appaltate dalla pubblica amministrazione, diminuendo sensibilmente il rischio della loro interruzione in dipendenza di un contenzioso che, se portato avanti un'autorità giurisdizionale, comporterebbe una notevole perdita di tempo e, conseguentemente, di denaro sino ad arrivare, nei casi estremi, alla incompiuta realizzazione dei lavori stessi.

La collaborazione instaurata tra queste autorità potrebbe fare risparmiare ingenti somme alle pubbliche amministrazioni dei Paesi partecipanti al Progetto, la cui attività di sorveglianza sugli appalti consentirà di snellire le complesse procedure adottate nel passato e garantire la realizzazione delle opere e la certezza del loro costo. A questo fine, gli Stati membri partecipanti si sono accordati per agire conformemente alle linee guida del progetto, nei casi in cui la competente autorità/ente in uno dei Paesi partecipanti richiede la cooperazione da parte di un'altra autorità/ente, al fine di risolvere un problema in un altro Stato partecipante.

Le linee evolutive del dibattito in ambito europeo prima descritte pongono in evidenza l'attualità del disegno istituzionale dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che appare coerente con gli orientamenti attualmente prospettati in sede europea per garantire con modalità efficaci il rispetto della normativa comunitaria.

PAGINA BIANCA

Il quadro regionale

Ai fini della concreta applicazione dei principi della legge quadro sui lavori pubblici è necessario che la normativa regionale si conformi a quella statale sia attraverso il preliminare coordinamento di tipo legislativo sia attraverso il coordinamento di tipo amministrativo che si sostanzia nell'emanazione di atti di indirizzo dell'attività amministrativa delle regioni, in conformità alle disposizioni della legge quadro¹.

Dall'esame della normativa regionale è emerso il lento adeguamento della stessa alla legislazione statale, soprattutto con riferimento alle innovazioni introdotte dalla legge quadro. A tutt'oggi risultano ancora in vigore leggi regionali di data anteriore a tale legge mentre l'armonizzazione con la medesima è stata per lo più realizzata con circolari o deliberazioni.

Lentezze
nell'adeguamento
della legislazione
regionale ...

L'indagine sulle leggi regionali ha evidenziato differenze con la normativa statale a volte particolarmente rilevanti ed incisive.

Scostamenti rispetto alla disciplina della legge quadro si evidenziano relativamente all'innalzamento da 40.000 a 80.000 ecu della soglia di affidamento degli incarichi su base discrezionale nonché sulle forme di pubblicità della gara, che variano a seconda dell'importo dell'affidamento stesso.

...affidamento di
incarichi...

Di particolare rilevanza risulta essere la maggiore possibilità, prevista da leggi regionali, di ricorrere alla concessione e alla trattativa privata, che mal si concilia con il rigore della legge quadro la quale circoscrive a limitati casi tali procedure di scelta del contraente.

... concessioni ...

... trattativa
privata

Da segnalare, altresì, la reintroduzione della cauzione provvisoria, pari a 5% dell'importo dei lavori, alla quale le imprese sono tenute al momento dell'offerta e la previsione di disposizioni più rigide rispetto alla legge statale relativamente alle offerte anomale.

...cauzione
provvisoria....

... offerte anomale ...

¹ Art. 1, co. 3.

Capitolo 3

... promotore ...

Meritano, altresì, un accenno le disposizioni che attribuiscono al 'promotore' un diritto di prelazione sull'affidamento alle stesse condizioni dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non previsto dalla legge quadro², nonché quelle che prevedono la possibilità che le opere individuate dallo stesso promotore, previa verifica della loro fattibilità, siano inserite nel programma triennale anche dopo la sua presentazione. Tali disposizioni sono in contrasto con la legge quadro³, che attribuisce all'ente appaltante il compito di fissare le priorità degli interventi da eseguire, esclusivamente nell'ambito dei quali il promotore può presentare proposte. Ed invero, alla stregua della norma regionale, potrebbe verificarsi che i finanziamenti privati siano rivolti a forme di investimento non considerate prioritarie dall'amministrazione pubblica ma siano di interesse del finanziatore privato, in tal modo alterando la programmazione stessa degli interventi effettuata in sede pubblica.

...collaudo.....

Si segnala, infine, in materia di collaudo, che alcune disposizioni regionali prevedono termini diversi per il suo avvio e completamento in caso di particolare localizzazione delle opere, nonché la sua sostituzione con il certificato di regolare esecuzione dei lavori, a fronte di determinati importi che risultano più elevati di quelli previsti dalla legge statale.

Dal quadro d'insieme della normativa regionale si può rilevare che 14 tra regioni e province autonome hanno emanato provvedimenti normativi di applicazione della legge quadro, sia con interventi di tipo legislativo sia attraverso l'adozione di deliberazioni o l'emanazione di circolari (vedi *tabella 3.1.*).

Alcuni di questi interventi — in particolare quelli attuati con normativa regionale primaria — hanno riguardato solamente istituti specifici, senza fornire un nuovo quadro complessivo atto a dissipare i dubbi sull'attuale efficacia di norme regionali emanate in precedenza.

² Art. 37.

³ Artt. 14 e 37 *bis*.

Tabella 3.1. — Quadro della normativa regionale

Provvimento Enti	Legge	Delibera	Circolare
Valle d'Aosta	•		•
Piemonte			
Provincia di Trento	•		
Provincia di Bolzano	•		
Veneto		• ⁽¹⁾	
Friuli Venezia Giulia	•		
Liguria	•		
Emilia Romagna		•	
Toscana	•		
Marche	• ⁽²⁾		•
Umbria	•		
Lazio			•
Puglia	•		
Sicilia	• ⁽³⁾		

⁽¹⁾ Varie deliberazioni — ⁽²⁾ Unica legge sulle offerte anomale — ⁽³⁾ Varie leggi

Laddove l'armonizzazione con la menzionata disciplina generale è stata realizzata mediante circolari ovvero deliberazioni si è ottenuto, nella maggiore parte dei casi, un riordino della disciplina relativa alle procedure di affidamento e di realizzazione dei lavori pubblici.

L'intervento del legislatore regionale, chiamato a definire la compatibilità con la legislazione nazionale⁴, si rileva particolarmente opportuno per evitare che l'individuazione di tali ambiti di compatibilità sia lasciata alla mera prassi amministrativa.

Per verificare l'effettivo ambito di applicazione della legge quadro da parte delle regioni, è stato esaminato un campione di bandi di gara emessi

⁴ Vedi capitolo 1.

Capitolo 3

dalle regioni stesse nel 1999 e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale (vedi *tabella 3.2.*). È emerso che le gare sono state indette in applicazione della legge quadro e, soltanto nel caso della Valle d'Aosta, si è fatto ricorso anche alla legge regionale.

Tabella 3.2. — Bandi di gara indetti dalle Regioni nel 1999

Regioni	Numero di bandi pubblicati	Importo complessivo (Milioni di lire)
Valle d'Aosta	18	129.349.000
Piemonte	11	117.440.000
Veneto	1	2.124.000
Liguria	1	2.000.000
Emilia Romagna	1	88.060.000
Toscana	1	1.730.000
Umbria	3	34.404.000
Lazio	14	19.485.000
Puglia	1	21.200.000
Basilicata	2	4.795.000
Calabria	10	69.980.000
Totale	66	490.567.000

L'analisi dei bandi, comunque, non consente di mettere in evidenza l'ampiezza della deroga relativa al ricorso alla trattativa privata che, come si è detto, interessa molte regioni.

Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

Il settore dei lavori pubblici costituisce un comparto di grande rilevanza, sia per l'ammontare delle risorse finanziarie coinvolte sia per gli effetti che il suo funzionamento esercita sull'economia, considerato il ruolo strategico che le infrastrutture hanno per lo sviluppo economico.

Già dall'esame dei bandi di gara pubblicati nel periodo 1995-1999 è possibile desumere alcuni significativi elementi quantitativi circa la rilevanza complessiva del settore nonché alcune indicazioni sulle sue connotazioni territoriali, sulla tipologia dei soggetti pubblici coinvolti e sugli orientamenti assunti dal mercato circa il tipo di opera da realizzare e la loro dimensione media.

La conoscenza di queste caratteristiche del mercato è importante per valutare le implicazioni operative derivanti dalla normativa sui lavori pubblici e rendere più penetrante la funzione di vigilanza dell'Autorità sulla sua corretta applicazione¹.

Come si evince dalla *tabella 4.1.*, nel periodo gennaio 1995 - dicembre 1999 sono stati appaltati circa 216.000 lavori, pari ad una media annuale di 43.000 lavori.

Numero di bandi
e importo

Tabella 4.1. - Numero dei bandi di gara pubblicati per classe d'importo

	1995	1996	1997	1998	1999	Totale
Importo non segnalato	594	902	844	778	895	4013
Fino a 1 mld.	28.143	34.823	40.558	41.606	36.685	181.815
Da 1 a 5 mld.	3.715	4.365	5.378	6.056	5.382	24.896
Da 5 a 10 mld.	366	522	655	711	707	2.961
Da 10 a 30 mld.	212	229	329	365	388	1.523
Oltre 30 mld.	72	80	141	171	112	576
Totale	33.102	40.921	47.905	49.687	44.169	215.784

¹ I dati sui bandi di gara pubblicati e le relative elaborazioni sono stati messi a disposizione dal CRESME nell'ambito dell'indagine a campione (vedi capitolo 5).

Capitolo 4

Dalla *tabella 4.2.* si rileva che l'importo complessivo dei bandi è stato di oltre 182.000 miliardi, per un valore annuo medio di 36.400 miliardi. A partire dal 1995 e fino al 1998 si è registrata una costante crescita cui ha fatto seguito un rallentamento della domanda nell'ultimo anno (-7,5%). L'incremento maggiore in termini sia di numero sia di importo si è registrato nel 1995.

Tabella 4.2. — Importi complessivi dei bandi di gara pubblicati per classe d'importo
Milioni di lire

	1995	1996	1997	1998	1999	Totale
Importo non segnalato	-	-	-	-	-	-
Fino a 1 mld.	7.177.679	8.517.711	10.508.651	10.448.425	9.694.576	46.347.042
Da 1 a 5 mld.	7.502.983	9.056.670	11.013.210	12.428.606	11.835.906	51.837.375
Da 5 a 10 mld.	2.537.745	3.589.250	4.495.436	4.925.576	4.962.056	20.510.063
Da 10 a 30 mld.	3.624.260	3.677.800	5.421.890	6.066.497	6.536.818	25.327.265
Oltre 30 mld.	4.842.100	5.027.016	8.074.123	11.537.392	8.684.610	38.165.241
Totale	25.684.767	29.868.447	39.513.310	45.406.496	41.713.966	182.186.986

Questo andamento può essere considerato il primo risultato delle nuove regole sulla adeguata pubblicità nelle procedure di affidamento; nel contempo si può presumere che le stazioni appaltanti, per approfittare delle deroghe proprie del periodo transitorio di applicazione della nuova normativa, abbiano accelerato le procedure di gara di tutti quegli appalti che si fondavano su progetti datati.

Grandi lavori Nel periodo considerato si assiste anche alla ripresa dei grandi lavori: i lavori di importo superiore ai 10 miliardi appaltati nel quinquennio sono stati 2.099 per un valore complessivo di 63.500 miliardi. Anche per questa classe dimensionale di opere l'anno più ricco è stato il 1998 con 536 grandi opere appaltate, per un importo di oltre 17.600 miliardi.

Stazioni appaltanti Dalla lettura delle *tabelle 4.3.* e *4.4.* si rileva come i soggetti promotori più attivi siano stati i comuni, l'ANAS, le Aziende sanitarie locali, le Ferrovie e le province: complessivamente hanno espresso una domanda pari al 78% del numero degli interventi appaltati nel periodo in esame e al 66% del loro valore.

Le amministrazioni comunali hanno appaltato circa 119.000 lavori per un importo complessivo di 59.000 miliardi pari a 32% del valore complessivo delle opere bandite: in media sono stati appaltati circa 24.000 lavori all'anno per un valore di 12.000 miliardi lire. I comuni, a conferma della tendenza complessiva del mercato, hanno privilegiato gli interventi di potenziamento e rinnovo del patrimonio edilizio, delle infrastrutture stradali comunali e delle opere idriche.

Tabella 4.3. — Numero dei bandi di gara pubblicati (*) secondo gli enti appaltanti

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Soggetti appaltanti</i>					
Comuni	16.521	21.317	25.675	29.206	26.069
ANAS e Società concessionarie	3.701	4.476	4.620	3.547	3.655
Province	2.883	3.235	3.785	3.966	3.291
Stato	2.761	2.708	2.670	2.403	2.345
USL e Ospedali	1.051	1.640	2.404	1.556	1.605
Regioni	836	745	818	946	710
Ferrovie	747	911	981	1.055	627
Altri	4.602	5.889	6.952	7.008	5.867
Totale	33.102	40.921	47.905	49.687	44.169

(*) Compresi i bandi con importo non segnalato

Tabella 4.4. — Importi complessivi dei bandi di gara pubblicati (*) secondo gli enti appaltanti - Milioni di lire

	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Soggetti appaltanti</i>					
Comuni	7.872.291	10.151.596	11.814.584	15.057.633	13.864.538
ANAS e Società concessionarie	3.306.382	3.130.185	5.825.895	5.641.512	3.928.799
Province	1.717.639	1.804.958	2.665.886	3.100.891	2.755.884
Stato	1.104.126	1.729.347	1.817.727	2.546.805	2.505.532
USL e Ospedali	1.389.781	2.342.548	5.543.344	2.467.474	3.271.198
Regioni	865.544	764.263	1.252.340	1.594.697	1.260.678
Ferrovie	2.219.196	2.380.934	1.627.886	3.606.786	3.609.078
Altri	7.209.808	7.564.617	8.965.649	11.390.699	10.518.259
Totale	25.684.767	29.868.447	39.513.310	45.406.496	41.713.966

(*) Compresi i bandi con importo non segnalato

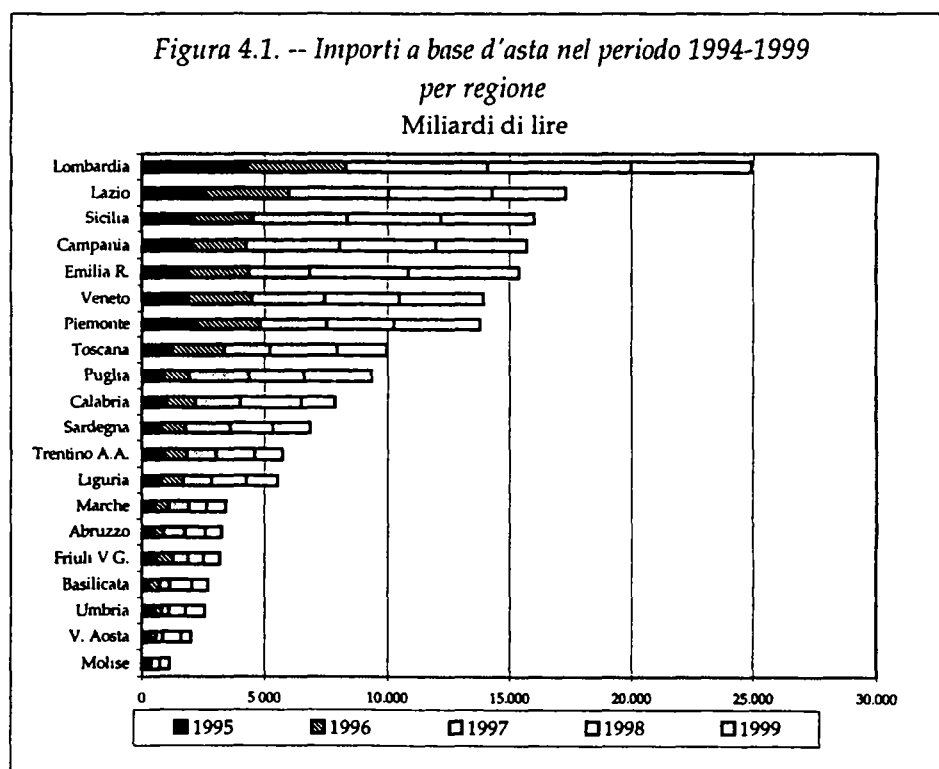
L'ANAS e le Società concessionarie hanno appaltato circa 20.000 lavori, da realizzare lungo la rete di trasporto stradale di carattere nazionale, per un valore complessivo di 22.000 miliardi pari al 12% del valore totale delle opere bandite: in media sono stati appaltati 4.000 lavori all'anno per un valore di 4.400 miliardi lire.

Capitolo 4

Nel periodo in esame la domanda di interventi di edilizia sanitaria si è presentata in forte crescita, così come quella di opere ferroviarie, grazie al forte recupero degli ultimi due anni.

Articolazione
territoriale

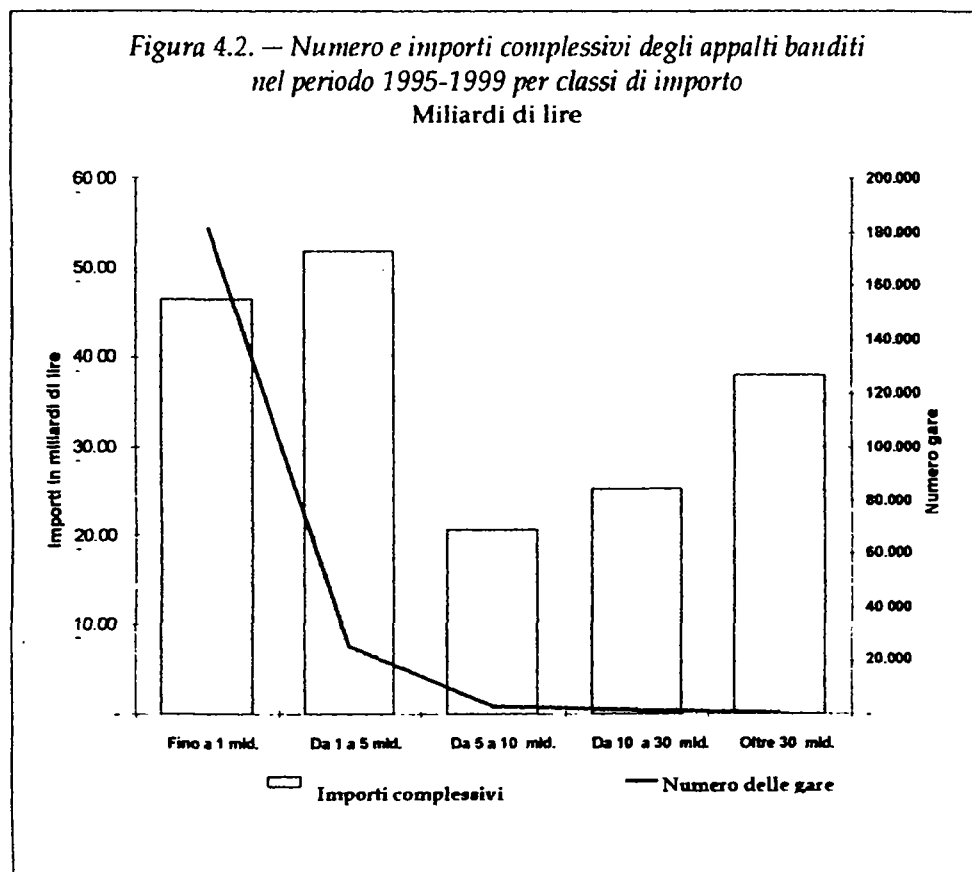
Come si rileva dalla *figura 4.1.*, la domanda espressa da tutte le amministrazioni pubbliche nel periodo considerato, articolata per aree geografiche, evidenzia una forte concentrazione della spesa nelle regioni del nord (47% del valore delle opere bandite nell'intero periodo). L'importo dei lavori banditi nelle regioni del mezzogiorno è stato pari al 35% del volume complessivo e quello delle quattro regioni del centro è stato pari al 18%. La regione che ha espresso la maggiore domanda è stata la Lombardia con quasi 25.000 miliardi pari a una media annua di 5.000 miliardi².

Mercato
polverizzato

Dall'insieme dei bandi emerge la complessiva polverizzazione del mercato, sia per quanto riguarda il numero delle stazioni appaltanti sia per l'elevato numero di bandi di modeste dimensioni (*figura 4.2.*): nel periodo 1995-1999, su un totale di 215.784 bandi, oltre 180.000 (pari a 84,3%) sono

² La 'graduatoria' delle regioni subisce modifiche considerevoli quando l'importo complessivo dei bandi viene considerato in relazione al Prodotto interno lordo regionale e/o alla popolazione.

bandi riferibili alla prima fascia di importo (fino a 1 miliardo di lire). Di contro, osservando i bandi di importo superiore a 30 miliardi di lire, si verifica che con poche centinaia di bandi, pari a 0,3% del totale, si assegna invece un importo lavori di ben 38.165 miliardi di lire, pari al 20,9% del totale.



A fronte di una domanda di lavori pubblici polverizzata, concentrata su lavori di modeste dimensioni, si riscontrano caratteristiche analoghe anche nella struttura dell'offerta. Le imprese di costruzione in Italia sono complessivamente circa 440.000, delle quali, però, solo una piccola parte, di poco superiore al 10%, opera nel settore dei lavori pubblici³, con dimensioni medie abbastanza ridotte. Pur in assenza di rilevazioni approfondite su questo segmento del mercato, l'esistenza di questo fenomeno si può, per esempio, desumere prendendo in considerazione le iscrizioni all'Albo na-

Struttura
dell'offerta

³ A questo proposito bisogna, del resto, considerare che gli investimenti nel settore delle opere pubbliche rappresentano circa il 20% degli investimenti totali nel comparto delle costruzioni.

Capitolo 4

zionale dei costruttori (ANC): a fronte di un numero complessivo di circa 170.000 iscrizioni all'ANC, quelle per importi superiori a 15 miliardi sono soltanto poco più di 2.000.

D'altra parte, la struttura del mercato, per quanto riguarda l'offerta, attraversa una fase di transizione, determinata dall'introduzione del nuovo sistema di qualificazione e dalla conseguente scomparsa dell'Albo, che in prospettiva rende obsoleta qualunque valutazione effettuata sulla base della situazione attualmente esistente. La questione è, comunque, di grande rilievo e meriterà un esame attento, per monitorare gli effetti del nuovo sistema di qualificazione sul numero e la struttura delle imprese che opereranno nel settore e, conseguentemente, sul grado di competitività del mercato e sulla sua efficienza.

Spesa
per investimenti
pubblici

L'andamento del mercato prima descritto attraverso l'esame dei bandi pubblicati nel periodo 1995-1999 trova conferma anche nell'andamento della spesa per investimenti pubblici. Le fonti di informazione al riguardo non consentono di pervenire ad una ricostruzione esaustiva dell'andamento della spesa per lavori pubblici.

La contabilità nazionale, pur presentando nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche elementi utili per la rappresentazione delle spese per investimenti pubblici, non consente né una classificazione per settore o per tipo di opera, ad eccezione degli investimenti diretti dello Stato, né di isolare gli investimenti infrastrutturali dagli altri investimenti pubblici. Per individuare le caratteristiche più rilevanti della spesa pubblica per investimenti si può fare utile riferimento alla Relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Alla fine del 1998 la spesa per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni, articolata per sottosettori, ha raggiunto i 48.843 miliardi di lire, mostrando un ulteriore segnale di ripresa, dopo gli andamenti del biennio precedente che avevano interessato in misura prevalente le amministrazioni locali, come si evince dalla *tabella 4.5*.

Tabella 4.5. — Spese delle pubbliche amministrazioni per investimenti pubblici
Miliardi di lire

Esercizi Enti	1995	1996		1997		1998	
	valori assoluti	valori assoluti	var. % '96/'95	valori assoluti	var. % '97/'96	valori assoluti	var. % '98/'97
<i>Amm.ni centrali</i>	8.519	8.665	1,7	9.309	7,4	10.544	13,3
Stato	5.417	5.560	2,6	5.753	3,5	6.823	18,6
ANAS	2.431	2.462	1,3	2.905	18,0	3.082	6,1
Altre	671	643	-4,2	651	1,2	639	-1,8
<i>Amm.ni locali</i>	26.204	29.733	13,5	33.850	13,8	37.251	10,0
Regioni	4.041	4.643	14,9	4.606	-0,8	4.661	1,2
Prov.- Comuni	17.207	20.006	16,3	23.256	16,2	25.918	11,4
ASL-az. osped.	1.900	1.879	-1,1	2.217	18,0	2.794	26,0
Altre	3.056	3.205	4,9	3.771	17,7	3.878	2,8
Enti previd.	1.986	2.088	5,1	1.050	-49,7	1.048	-0,2
Totale	36.709	40.486	10,3	44.209	9,2	48.843	10,5

Fonte: Ministero del tesoro

Il quadro moderatamente positivo della spesa per investimenti pubblici, nel periodo preso in considerazione, è confermato anche dall'andamento dell'incidenza percentuale di tali spese sul PIL, che nel 1998 ha raggiunto un valore di 2,4% (2,1% nel 1995, 2,2% nel 1996 e 2,3% nel 1997) dopo la forte flessione del periodo 1992-1995, caratterizzato da una variazione nella composizione della spesa pubblica a favore di quella corrente.

L'andamento della spesa è confermato dal quadro della spesa nel settore delle opere pubbliche desumibile dal Documento di programmazione economico-finanziaria 2000-2003. Dalla tabella 4.6. è evidente come le spese in

Tabella 4.6. — Previsioni delle spese in conto capitale
della pubblica amministrazione a legislazione vigente e programmatiche
Migliaia di miliardi

Esercizi	1999	2000	2001	2002	2003
Spese					
Spese in conto capitale (tendenziali)	84,3	86,4	85,7	82,4	84,1
Spese in conto capitale (tendenziali)/PIL	0,040	0,039	0,037	0,034	0,034
Spese in conto capitale (risultanti dalla manovra 2000)	84,3	87,9	88,7	87,4	89,1
Spese in conto capitale (risultanti dalla manovra 2000)/PIL	0,040	0,040	0,039	0,036	0,036
Spese in conto capitale (finanziate con la crescita economica)	81,8	87,9	94,7	100,4	106
Spese in conto capitale (finanziate con la crescita economica e con leggi finanziarie)/PIL	0,039	0,040	0,041	0,042	0,042
PIL nominale	2.124	2.206	2.298	2.401	2.508

Fonte: DPEF 2000-2003

Capitolo 4

conto capitale mostrino un andamento senza forti oscillazioni rispetto al PIL nominale, sia nel caso in cui si considerino gli andamenti tendenziali — cioè a legislazione vigente — sia nel caso di andamenti programmatici.

Il dettaglio delle spese tendenziali in conto capitale è mostrato nella tabella 4.7., in cui le spese in conto capitale sono suddivise isolando gli investimenti fissi lordi che meglio esprimono le spese per opere pubbliche della pubblica amministrazione.

Tabella 4.7. — Quadro tendenziale delle uscite in conto capitale della pubblica amministrazione
Miliardi di lire

Esercizi	1999	2000	2001	2002	2003
Uscite					
Investimenti fissi lordi	57.105	59.685	60.077	60.328	63.583
Contributi agli investimenti	24.000	26.193	25.111	21.498	19.969
Altre uscite in conto capitale	3.219	527	536	547	555
Totale uscite in conto capitale	84.324	86.405	85.724	82.373	84.107
PIL nominale	2.124.476	2.206.013	2.298.354	2.401.400	2.508.594
Investimenti fissi lordi/PIL	0,027	0,027	0,026	0,025	0,025
Contributi agli investimenti/PIL	0,011	0,012	0,011	0,009	0,008
Altre uscite in conto capitale/PIL	0,002	0,000	0,000	0,000	0,000
Totale uscite in conto capitale/PIL	0,040	0,039	0,037	0,034	0,034

Fonte: DPEF 2000-2003

L'analisi della consistenza quantitativa del settore e dell'andamento programmatico dello stesso induce a sottolineare la sua rilevanza strategica per lo sviluppo del paese e l'importanza, al fine di cogliere appieno tali potenzialità, che lo stesso funzioni in modo efficiente, producendo opere pubbliche di qualità nei tempi prestabiliti e nel rispetto dei vincoli finanziari. Perché ciò si verifichi è necessario che le disfunzioni che hanno caratterizzato questo settore⁴ siano rimosse anche grazie alla corretta applicazione della normativa vigente e a questo fine va indirizzata l'attività dell'Autorità nell'esercizio delle sue funzioni di vigilanza.

⁴ Vedi capitolo 5.

Le disfunzioni e le patologie del settore

La premessa per un efficiente esercizio dell'attività di vigilanza sui lavori pubblici è la conoscenza dei connotati caratteristici del settore e, in particolare, dei fenomeni distorsivi verificatisi prima dell'entrata in vigore della legge quadro e nel periodo successivo. Questi connotati e questi fenomeni si pongono come punti di riferimento per verificarne la persistenza, per dar conto degli effetti risolutivi o meno della nuova normativa, per condurre un'azione che tenda a circoscrivere e se possibile eliminare le distorsioni, per indagare le cause del permanere di punti di crisi, di prassi devianti e di inerzie colpevoli. Per soddisfare queste esigenze sono stati confrontati e riuniti i dati di indagini intersettoriali della Corte dei conti sulla gestione dei lavori pubblici delle amministrazioni dello Stato e degli enti locali e di un'indagine condotta, attraverso un'apposita scheda di rilevazione, dall'Autorità stessa su un campione estratto dall'insieme di tutti i bandi di opere pubbliche pubblicati nel periodo 1995-1998¹.

Già dal 7 luglio 1992 la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati aveva deliberato, d'intesa con il Presidente della Camera, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche, finalizzata ad individuare le linee di un intervento legislativo volto a modificare il *corpus* normativo vigente, a semplificarlo e renderlo coerente coordinando competenze e procedure.

Indagine
della Camera
dei deputati

L'esigenza di tale indagine traeva origine, infatti, dalle gravi disfunzioni già da allora evidenziate in ordine alla realizzazione delle opere pubbliche. I dati rilevati facevano emergere l'elevata quota — sia in cifra assolu-

¹ Le caratteristiche dell'indagine a campione sono descritte nel capitolo 14.

Capitolo 5

ta sia in percentuale — di lavori affidati con modalità discrezionali, la bassa percentuale di lavori conclusi, il ricorso indiscriminato alle varianti e alle perizie suppletive, che provocava una lievitazione dei costi delle opere medesime, una carenza di autonome capacità di progettazione da parte delle pubbliche amministrazioni, con frequente impiego delle progettazioni esterne, gravi disfunzioni nelle procedure di programmazione della spesa e di scelta dei contraenti e nella gestione dei contratti. I problemi evidenziati risultavano, poi, strettamente connessi ad una più generale e forte carenza di capacità tecniche e di controllo nella pubblica amministrazione.

Indagini della
Corte dei conti sulle
amministrazioni
statali

Da due indagini intersettoriali della Corte dei conti sulla gestione dei lavori pubblici delle amministrazioni dello Stato relative agli esercizi finanziari 1994 e 1995-1997 sono emersi uguali o nuovi momenti di crisi e disfunzioni che hanno caratterizzato gli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge quadro.

Patologie
riscontrate...

Di particolare rilievo appaiono le anomalie riscontrate dalla Corte dei conti in tema di programmazione e progettazione. Ricorrente è stata la mancanza di un quadro strategico di riferimento, ove i piani ed i programmi spesso presentavano la caratteristica di una generale approssimazione, essendo carenti di una completa valutazione *ex ante* delle esigenze da soddisfare e spesso utilizzati come disordinate occasioni di intervento *ex post*.

... programmazione
e progettazione ...

Nella materia dei lavori pubblici, la programmazione è strettamente collegata alla progettazione, dal momento che non si può programmare alcuna opera pubblica senza una precisa stima del suo costo e della compatibilità economica dello stesso con il bilancio. Per anni, si è fatto ricorso alla cosiddetta 'programmazione rovesciata' per cui l'esecuzione delle varie opere veniva decisa sulla base degli stanziamenti al momento disponibili e non viceversa, invertendo, di fatto, il percorso fisiologico previsto dalle norme deontologiche in materia.

Dalle indagini intersettoriali effettuate, risulta che nessuna delle amministrazioni sottoposte a controllo sia rimasta immune dalle suddette disfunzioni in materia di rapporti tra programmazione e progettazione.

Quanto al fenomeno della progettazione esterna, non vi è dubbio che il ricorso ad essa rappresentava, secondo la legislazione in vigore nel 1994, una soluzione di carattere derogatorio della norma, esperibile nei casi in cui fosse necessario non frapporte ostacoli alla realizzazione di certi interventi oppure occorresse utilizzare professionalità non presenti nell'organico delle amministrazioni. Questa opzione derogatoria doveva, comunque, essere sorretta dall'esistenza del finanziamento dell'intervento. L'eccezionalità del ricorso alla progettazione esterna è stata, poi, ribadita dalla legge quadro² che la consente unicamente in base al presupposto della «carezza in organico di personale tecnico nelle stazioni appaltanti». Ma dall'analisi dei dati finanziari relativi ai periodi 1994 e 1995-1997 è emerso un andamento incrementale della spesa complessiva per le progettazioni esterne, intesa quale corrispettivo pagato ai professionisti incaricati, in aperto contrasto con la volontà legislativa espressa nella normativa citata.

... progettazione
'esterna' ...

La spesa per onorari ha avuto, in ogni caso, un'incidenza percentuale minima in relazione all'importo complessivo dei lavori affidati (0,65% nell'anno 1995; 1,12% nel 1996 e 1,61% nel 1997).

Ben più consistente è apparso, invece, il valore totale delle opere progettate pari a 7,53% dei lavori affidati nel 1995, a 14,20% nel 1996 e a 27,08% nel 1997.

Il fenomeno è stato pertanto globalmente caratterizzato da un elevato tasso di incremento, dato ancor più significativo ove si consideri che l'indagine concernente il 1996 e il 1997 è stata limitata alle sole stazioni appaltanti che hanno affidato, nell'anno 1995, contratti di lavori pubblici per importi complessivamente superiori a Lire 10.000.000.000 e, quindi, in larga parte ad uffici che dovrebbero possedere ogni necessaria competenza tecnico-amministrativa. Peraltro, le esposte soglie percentuali sono risultate molto inferiori a quelle fatte registrare dalle stazioni appaltanti con gestione di *budget* inferiori a 3 miliardi di lire per esercizio.

² Stesura del 1994 (art. 17, co. 4).

Capitolo 5

... verifica
dei progetti ... In tema di verifica dei progetti, nelle risposte alle domande sul rispetto degli adempimenti di legge³, fornite nel corso dell'indagine già ricordata, è stata evidenziata una reticenza da parte delle amministrazioni controllate, che ha fatto insorgere il fondato dubbio di ricorrenti omissioni della verifica dello stato dei luoghi prima di procedere all'esperimento di una gara o alla stipula di un contratto.

Talvolta la deroga alla verifica di legge è giustificata dal carattere di somma urgenza dei lavori affidati. Questa giustificazione, in astratto ineccepibile, è indebolita dal riscontro percentuale del ricorso a tale procedura. Altre volte, invece, si ritiene di giustificare la mancata verifica dello stato dei luoghi del progetto con la carenza di progettazione, anche se per legge⁴ l'opera pubblica deve essere realizzata sulla base di un progetto esecutivo previamente elaborato ed approvato.

Dal punto di vista gestionale, l'omissione della verifica prevista dalla norma costituisce una gravissima anomalia dalla quale discendono, almeno in linea potenziale, tutte le successive patologie.

... arbitrati ... Particolare rilievo ha avuto la questione relativa ai deferimenti arbitrati, la cui gestione ha posto in luce alcune fattispecie anomale. Nel corso dell'indagine intersettoriale sui lavori pubblici, nonostante la puntualità dei quesiti rivolti alle amministrazioni sull'argomento, le risposte sono state lacunose se non addirittura inesistenti.

Si era posto, infatti, il problema dell'attendibilità dei dati dichiarati dalle amministrazioni relativamente agli incrementi di spesa indotti dal ricorso all'arbitrato e all'esistenza di eventuali pronunce anomale rispetto ai principi consolidati nella giurisprudenza ordinaria.

Dalle autocertificazioni delle stazioni appaltanti appariva, invero, un'incidenza marginale della spesa per contenzioso, pari ad 1,49% per l'esercizio 1996 e al 6,53% per il 1997.

³ Art. 5, r.d. 25 maggio 1895, n. 350.

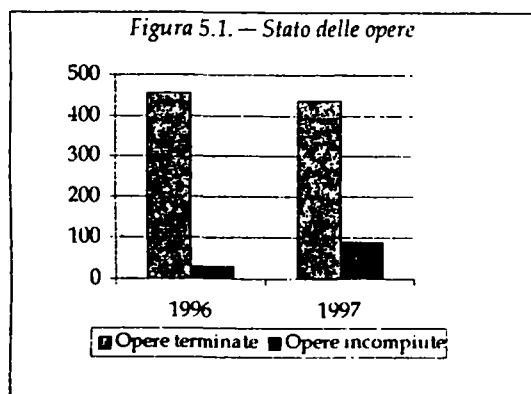
⁴ R.d. 8 febbraio 1923, n. 422.

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.

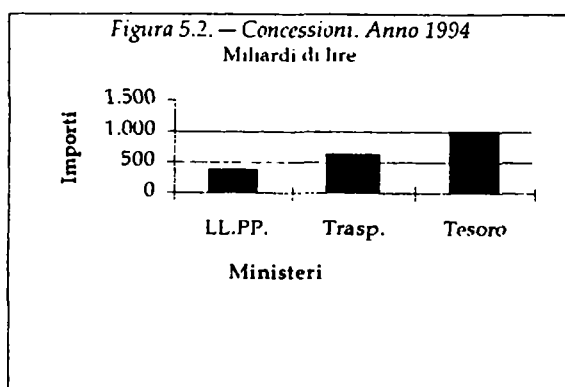
Già dalla relazione riferita all'esercizio finanziario 1994 era scaturito che buona parte del contenzioso derivava dal fenomeno generalizzato del ritardo nell'espletamento dei collaudi nei termini disposti dalle leggi, con effetti negativi sul piano dell'efficienza e dell'economicità. Dalla stessa relazione 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

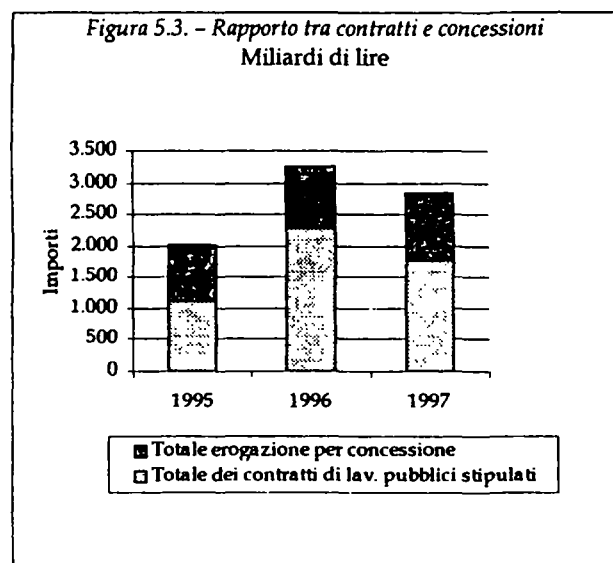
⁵ Art. 115, r.d. n. 350/1895 e, più specificamente, artt. 91 e seguenti.

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.

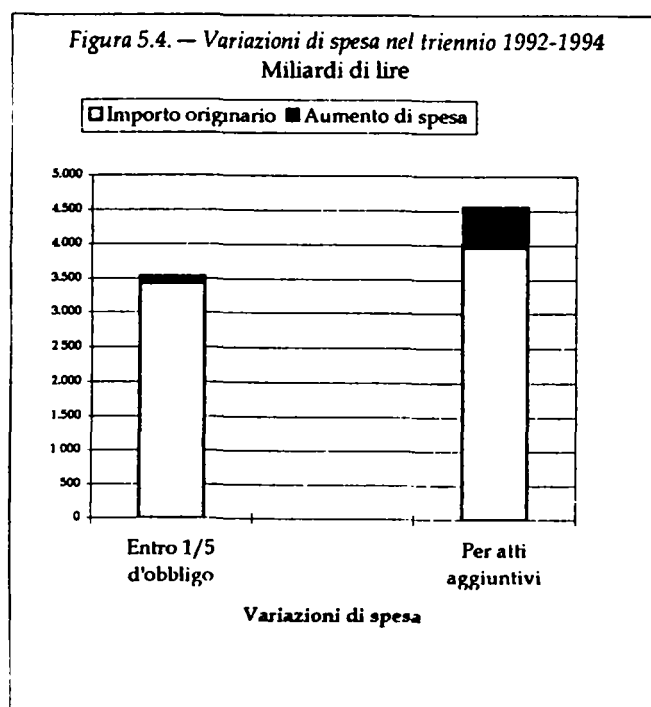
L'osservazione nel tempo dei dati riguardanti le varianti in corso d'opera ha dimostrato la presenza di notevoli disfunzioni: la legislazione su questa materia era stata predisposta per regolare evenienze eccezionali, ma ciò è stato smentito dalla realtà.

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.

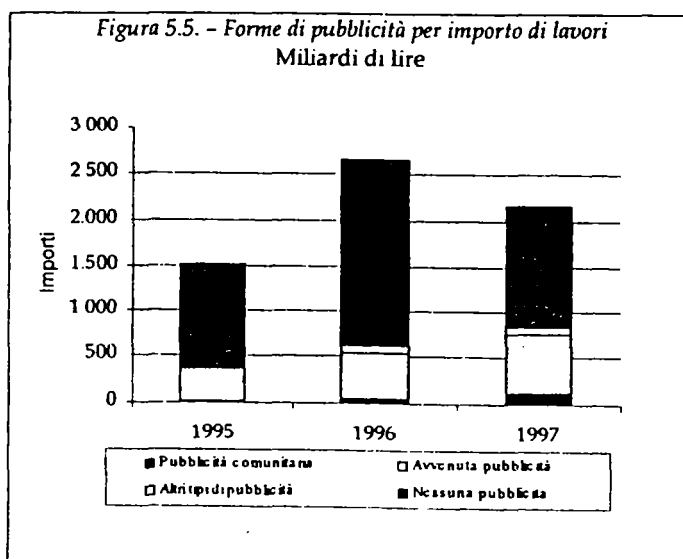
Quanto alla pubblicità, assoluta è la sua rilevanza nella realtà gestionale dei lavori pubblici, atteso il collegamento funzionale con le regole di concorrenza, in quanto l'omessa o insufficiente pubblicità esclude

... 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 ...

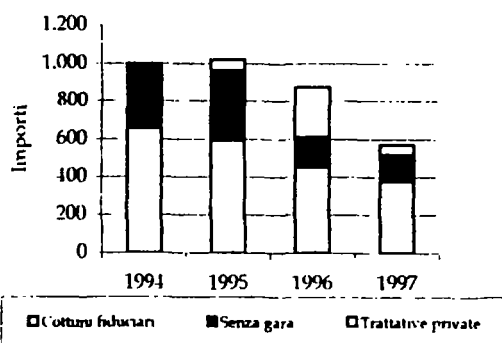
In tema di cottimo fiduciario, è da ritenere che l'abuso di tale istituto non costituisca soltanto un fenomeno distorsivo delle regole della concorrenza, ma anche elusivo della trasparenza di gestione della spesa pubblica.

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-

palto per le opere pubbliche, con una specifica modifica normativa¹⁸ — introdotta proprio per regolamentare i tempi complessivi della procedura, che erano privi di puntuale previsione e che presentavano già allora ritardi notevoli — ha stabilito un termine massimo di sei mesi, prolungabile ad un anno, per concludere le operazioni di collaudo, termine decorrente dalla data di fine lavori.

Dall'indagine è emerso (tabella 5.5.) che il tempo medio minimo entro il quale viene concluso un collaudo risulta essere di 503 giorni per i lavori

Tabella 5.5. — Tempi medi delle fasi degli appalti per classi di importo
Numero di giorni

	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
Dall'affidamento alla pubblicazione del bando	462	954	1.208	1.226	1.423	1.178
Dalla pubblicazione del bando all'approvazione esito gara	122	117	126	150	242	173
Dall'approvazione esito gara allo stato finale dei lavori	404	554	692	786	876	626
Dallo stato finale dei lavori alla redazione del certificato di collaudo/regolare esecuzione	503	332	401	401	355	433
Totale	1.491	1.957	2.427	2.563	2.896	2.410

di importo più modesto. Tale valore diminuisce per tutti i lavori, anche per quelli di importo superiore a 5.000.000 di ecu e si attesta per l'insieme dei lavori su 433 giorni.

L'indagine ha consentito di rilevare il tempo complessivo medio necessario in concreto per arrivare all'attuazione e verifica della iniziale volontà di effettuare un intervento di lavori in ambito di rilevanza pubblica. I valori complessivi evidenziano per tutte le fasce d'importo tempi di assoluto rilievo: anche le opere più piccole, fino a 150.000 ecu, necessitano complessivamente di ben 1.491 giorni, che salgono a 2.427 per i lavori di

... tempi medi
complessivi ...

¹⁸ Legge 10 dicembre 1981, n. 741.

Capitolo 5

importo fino a 1.000.000 di ecu, a 2.563 giorni per quelli fino a 5.000.000 di ecu e a 2.896 per quelli di importo superiore (tabella 5.6.).

Tabella 5.6. — Tempi medi per classi di importo e per area geografica
Numero di giorni

Valori Area	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
Nord	1.362	1.788	2.323	2.332	2.818	2.186
Centro	1.697	1.292	1.942	2.125	2.565	2.292
Sud	1.461	2.594	2.969	3.105	3.211	2.733
Italia	1.491	1.957	2.427	2.563	2.896	2.410

Significative sono anche le differenze per aree geografiche, con il sud che mostra tempi molto maggiori rispetto alle altre aree del territorio nazionale, in media 2.733 giorni contro i 2.410 della media nazionale (tabella 5.7.); va sottolineato che tale rilevante differenza è tutta ascrivibile ai 'tempi amministrativi', concentrata nella fase precedente alla pubblicazione del bando (1.628 giorni rispetto ai 1.178 giorni della media nazionale).

Tabella 5.7. — Tempi medi delle fasi degli appalti per aree geografiche
Numero di giorni

	Nord	Centro	Sud	Italia
Dall'affidamento alla pubblicazione del bando	963	938	1.628	1.178
Dalla pubblicazione del bando all'approvazione esito gara	152	198	188	173
Dall'approvazione esito gara allo stato finale dei lavori	618	608	647	626
Dallo stato finale dei lavori alla redazione del certificato di collaudo/regolare esecuzione	453	548	270	433
Totale	2.186	2.292	2.733	2.410

Ne consegue che nelle regioni meridionali, nel già preoccupante quadro delle anomalie riscontrate nell'intero sistema dei lavori pubblici, le disfunzioni connesse al funzionamento degli assetti burocratico-amministrativi assumono connotati particolarmente inquietanti.

I quesiti in materia di progettazione sono stati articolati con riferimento solo agli schemi propri della legge quadro, senza far riferimento al Regolamento generale. Su alcuni temi i dati (soprattutto l'elevato numero

... progettazione del-
e opere pubbliche ...

di mancate risposte) sono fortemente condizionati dalle modalità progressive con le quali la legge quadro è entrata in vigore; ad esempio si ricorda come fino al 31 gennaio 1997 sia stato possibile esperire procedure concorsuali sulla base di vecchi progetti, con l'espressa previsione di poter applicare la normativa previgente alla nuova legge quadro.

Quindi, dall'analisi dei dati riportati nella *tabella 5.8.* è emerso come solo poco più della metà degli interventi nel periodo considerato siano stati banditi con riferimento a progetti esecutivi, con tutte le immaginabili conseguenze in tema di rispetto delle originarie previsioni contrattuali.

... livello
di progettazione ...

Tabella 5.8. — Livello di progettazione richiesto al progettista
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Preliminare	3,6	5,6	11,8	15,1	9,6
Definitivo	8,3	4,3	4,8	5,8	5,7
Esecutivo	59,1	65,0	53,2	59,1	58,8
Mancata risposta	29,1	25,1	30,2	20,0	25,9
Totale	100	100	100	100	100

Si può rilevare altresì, come peraltro riscontrato nelle indagini prima citate, che il ricorso alla progettazione esterna è stato consistente in tutti gli anni considerati, complessivamente pari al 35,5% (*tabella 5.9.*). Anche in questo caso l'elevata percentuale delle mancate risposte (20,7%) non consente comunque un'analisi approfondita del fenomeno.

... progettazione
'esterna' ...

Tabella 5.9. — Affidamento della progettazione
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Interno	44,9	41,4	41,1	47,6	43,8
Esterno	33,8	35,5	34,0	38,3	35,5
Mancata risposta	21,3	23,2	24,9	14,1	20,7
Totale	100	100	100	100	100

Tra i vari temi, si è posta particolare attenzione ai sistemi di selezione dei progettisti, argomento tuttora al centro del dibattito. Le possibilità di risposta erano volutamente limitate a due soli casi: selezione diretta da *curriculum* o pubblicazione di apposito bando di gara; orbene, solo in 5,7% dei casi si è proceduto con il bando e per 32% si è fatto riferimento al *curriculum*, ma il dato più rilevante è l'elevatissimo numero di mancate risposte, pari a ben 62,3%, che costituisce l'indice più significativo di come tale tema rappresenti un punto critico del sistema, che pone in grandissima difficoltà

... sistemi
di selezione ...

Capitolo 5

i soggetti appaltanti, al punto che preferiscono in stragrande maggioranza evitare ogni risposta sul punto (tabella 5.10.).

Tabella 5.10. — Modalità di selezione del progettista
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Selezione con curriculum	34,3	33,8	29,9	30,9	32,0
Pubblicazione di bando	0,1	4,5	5,8	10,4	5,7
Mancata risposta	65,6	61,7	64,3	58,7	62,3
Totale	100	100	100	100	100

Quindi, probabilmente anche a causa dei ritardi nel completamento del quadro normativo, nell'insieme la disomogeneità delle risposte fornite e la sempre alta percentuale di mancate risposte evidenziano come l'attività di progettazione sia quella che sembra manifestare i maggiori ritardi nell'allineamento al sistema delineato dal legislatore della legge quadro e confermano le conclusioni raggiunte nelle altre indagini prima ricordate.

... sicurezza
nei cantieri ...

Non è migliore la situazione in relazione allo stato di applicazione della normativa¹⁹ di attuazione della cosiddetta 'direttiva cantieri'.

È noto che tale normativa individua quale ambito operativo temporale solo i cantieri per i quali la progettazione dell'opera è stata affidata a partire dal 24 marzo 1997²⁰. La situazione è illustrata nella tabella 5.11.

Tabella 5.11. — Applicazione della 'Direttiva cantieri'
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	1,1	1,8	4,5	21,8	8,1
No	84,9	79,0	80,7	65,9	76,9
Mancata risposta	13,9	19,1	14,8	12,4	15,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁹ D.lgs. 14 agosto 1996, n. 494.

²⁰ Circolare Ministero del lavoro del 18 marzo 1997. Invero sussistono atti di interpretazione (in particolare Consiglio di Stato - sez. II, parere reso alla Regione Lazio nell'adunanza del 1° luglio 1998) che evidenziano come il d.lgs n. 494/96 possa ritenersi almeno parzialmente applicabile a partire dal 24 marzo 1997 per tutti i progetti per i quali sia in corso la redazione del livello esecutivo e quindi anche per quelli il cui affidamento sia già avvenuto prima di tale data. Tale aspetto è stato modificato dal d.lgs. 19 novembre 1999, n. 528.

Ma, pur prescindendo dai problemi di applicazione temporale, dall'elevatissima percentuale delle stazioni appaltanti che non hanno risposto si è potuto chiaramente evincere che sussiste una situazione di netta difficoltà delle stazioni appalti a rapportarsi con la gestione diretta delle problematiche della sicurezza, così come introdotta dalla normativa in esame, essendosi gli enti fino ad allora limitati — pur in presenza delle innovazioni del 1990²¹ — di fatto ad una formale acquisizione (e non sempre) del piano di sicurezza redatto dall'impresa, cui rimaneva ogni onere e responsabilità pratica di attuazione.

L'indagine ha evidenziato come la maggior parte delle stazioni appaltanti non abbia ritenuto di dover operare in regime della normativa in materia²², con quasi 80% (76,9%) di risposte in tal senso nel quadriennio, di cui 65,9% nel 1998; significativo è il complessivo numero di mancate risposte (15,0%).

I quesiti volti a conoscere il costo dei piani di sicurezza, in relazione sia alla progettazione sia alla previsione di costo per l'attuazione, hanno visto la maggioranza delle stazioni appaltanti non fornire alcuna risposta (quasi 60% in entrambi i casi). Parimenti per la richiesta di conoscere se il costo per la sicurezza fosse stato oggetto di ribasso (ipotesi che la normativa esclude espressamente): si ha che solo il 21,8% delle stazioni risponde negativamente, mentre il 22,6% ha dato risposta affermativa e ben il 55,6% non risponde affatto (tabella 5.12.).

Tabella 5.12. — *Importo assoggettato a ribasso*
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	3,9	3,5	1,0	29,0	22,6
No	0,6	0,0	5,6	27,3	21,8
Mancata risposta	95,6	96,5	93,4	43,6	55,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

²¹ Legge 19 marzo 1990, n. 55.

²² D.lgs. n. 494/96.

Capitolo 5

... modalità
di affidamento ...

L'indagine ha rilevato anche una serie di dati che ha consentito di identificare attraverso quali modalità le stazioni appaltanti procedono prevalentemente ad appaltare i lavori.

... licitazione
privata ...

L'analisi delle procedure di scelta dei concorrenti evidenzia una netta preferenza per la licitazione privata (54,4%), seguita dal pubblico incanto (37,9%); si rileva che l'appalto concorso figura in 1% dei casi (tabella 5.13.)²³.

Tabella 5.13. — Procedura di scelta del concorrente
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Pubblico incanto	17,1	30,7	43,6	52,7	37,9
Licitazione privata	75,1	60,4	50,1	39,2	54,4
Appalto concorso	1,8	1,8	0,4	0,2	1,0
Trattativa privata	3,7	2,3	1,9	4,2	3,0
Mancata risposta	2,2	4,7	4,0	3,8	3,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

In merito ai criteri di aggiudicazione (tabella 5.14.), risulta preferito il ribasso sull'importo a base di gara (48,3%), quindi il ribasso su elenco prezzi (23%) e l'offerta a prezzi unitari (20,9%); da ultimo l'offerta economicamente più vantaggiosa (3,6%); tale ultimo criterio risulta invece molto più utilizzato per i lavori d'importo superiore a 5.000.000 di ecu (11,6%).

Tabella 5.14. — Criteri di aggiudicazione
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Ribasso su elenco prezzi	24,5	18,4	24,0	24,8	23,0
Offerta prezzi unitari	14,9	25,8	22,7	19,3	20,9
Ribasso su importo a base di gara	54,3	44,6	46,7	48,8	48,3
Offerta economicamente più vantaggiosa	3,4	4,9	2,6	3,5	3,6
Mancata risposta	2,9	6,4	4,0	3,6	4,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

... trattative
private ...

Un'osservazione a parte va fatta in merito alle trattative private. A differenza delle indagini prima ricordate, non è possibile formulare alcuna valutazione di carattere generale. L'indagine, che pure si fonda sulla totali-

²³ La distribuzione percentuale si modifica esaminando il fenomeno per le classi d'importo degli appalti; per gli importi superiori a 5.000.000 di ecu l'impiego dell'appalto concorso balza a 7,1% dei casi.

tà dei bandi pubblicati nel periodo di riferimento, non ha potuto rilevare con valenza sistematica i dati relativi alle trattative private. La normativa in vigore nel periodo preso in esame non prevedeva un sistema di pubblicità che consentisse la rilevazione generalizzata degli appalti affidati a mezzo di trattativa privata (e meno che mai dei cottimi fiduciari). Pertanto, l'esame dei bandi non consente una sistematica conoscenza del fenomeno e i valori pure acquisiti sono relativi solo a quei bandi che in modo 'anomalo' sono stati comunque pubblicati, ma che evidentemente non possono essere in alcun modo riportati ad un universo non conosciuto²⁴.

Il tema delle varianti in corso d'opera, che certamente rappresenta uno dei punti critici della complessiva gestione di un appalto di lavori, è uno di quelli che risente della progressiva entrata in vigore e delle successive modifiche della legge quadro, che non hanno aiutato le stazioni appaltanti nel fornire indicazioni incontrovertibili in relazione ai quesiti posti. L'elevato numero di mancate risposte è il primo indice della difficoltà evidente di chi ha compilato i questionari ad assumere una chiara posizione a fronte di un fenomeno al centro dell'attenzione e fonte di possibili 'abusi'. La situazione è illustrata nella *tabella 5.15.* per gli appalti in regime transitorio.

...varianti
in corso d'opera...

Tabella 5.15. — Appalti in regime transitorio. Varianti in corso d'opera
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	37,4	24,8	15,1	10,6	20,6
No	30,4	35,6	39,9	35,1	35,6
Mancata risposta	32,3	39,6	45,0	54,2	43,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

²⁴ Questa carenza informativa può essere sanata dalla disposizione (art. 24, co. 2.) che prevede le comunicazioni all'Osservatorio sui lavori pubblici delle trattative private, corredate anche dalle 'motivazioni' che hanno indotto la stazione appaltante a privilegiare tale procedura.

Capitolo 5

La tabella 5.16. riporta i dati relativi agli appalti a regime.

Complessivamente, si è registrato un significativo numero di mancate risposte (43,8% per gli appalti in regime transitorio e 58,7% per quelli a regime). Si sono collocati nell'ipotesi di variante in regime transitorio il 20,6% degli intervistati e in quella di variante a regime il 15,3%.

Tabella 5.16. — Appalti a regime. Varianti in corso d'opera
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	5,6	13,9	14,2	24,2	15,3
No	15,2	19,3	34,4	31,3	26,1
Mancata risposta	79,2	66,8	51,4	44,4	58,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

... incidenza
sull'importo di
aggiudicazione ...

Interessante è verificare come il passaggio dal regime transitorio a quello a norma sembra aver modificato la prassi di effettuare varianti. Nel regime transitorio, come si rileva dalla tabella 5.17., esaminando l'incidenza dell'importo delle varianti su quello di aggiudicazione, si rileva che il maggior numero di varianti (35,1%) comportava modifiche in aumento in misura compresa tra 11% e 20%; seguivano (18,4%) le varianti fino al 5%; ma numerose (10,6%) erano anche le varianti di importo compreso tra il 21% e il 30% di quello di aggiudicazione; oltre si aveva complessivamente il 5% delle varianti.

Tabella 5.17. — Appalti in regime transitorio
Incidenza dell'importo delle varianti sull'importo di aggiudicazione
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Minore di -5%	2,9	0,1	0,5	0,0	1,2
Da -0,1% a -5%	3,3	2,7	6,6	0,0	3,3
Nulla	15,2	27,0	30,1	22,1	22,8
Da 0,1% a 5%	12,5	6,4	27,2	42,9	18,4
Da 6% a 10%	2,2	8,1	1,1	1,2	3,6
Da 11% a 20%	43,1	40,3	15,9	33,6	35,1
Da 21% a 30%	20,1	9,0	4,5	0,2	10,6
Da 31% a 40%	0,3	2,1	7,1	2,2	0,1
Maggiore di 40%	0,3	4,2	7,0	0,0	2,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Si nota altresì come per le gare bandite nel 1997 le varianti subiscono complessivamente tutte un brusco arresto, con una parziale ripresa l'anno successivo; si può osservare, inoltre, che nel 1995 le varianti fino al 30% erano ancora abbastanza diffuse (20,1%), ma già dall'anno successivo i valori scendono decisamente (9,0% per il 1996 e 4,5% per il 1997) fino al ridottissimo 0,2% del 1998.

Con la piena entrata a regime della legge quadro, come si evince dalla tabella 5.18., le varianti, dal punto di vista dimensionale, si concentrano principalmente (41,2%) in una fascia di incidenza sull'importo di aggiudicazione compresa entro il 5%; pari complessivamente al 13,2% sono le variazioni comprese tra il 6% e il 10% e pari a 26,4% quelle fino al 20%; oltre (fino al 30%) le varianti rappresentano il 7,1% del totale.

... effetti positivi
della legge quadro

*Tabella 5.18. — Appalti a regime
Incidenza dell'importo delle varianti sull'importo di aggiudicazione, per anno
Valori percentuali*

	1995	1996	1997	1998	Totale
Minore di -5%	1,0	0,0	0,3	3,1	1,6
Da -0,1% a -5%	0,3	0,6	0,0	0,4	0,3
Nulla	2,2	4,2	20,0	4,6	8,1
Da 0,1% a 5%	15,1	26,6	42,8	51,4	41,2
Da 6% a 10%	42,0	11,5	13,3	9,6	13,2
Da 11% a 20%	3,0	46,9	21,7	22,5	26,4
Da 21% a 30%	35,3	6,7	1,0	6,3	7,1
Da 31% a 40%	0,0	0,3	0,3	0,0	0,1
Maggiore di 40%	1,0	3,3	0,6	2,1	1,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

È di tutta evidenza la netta modifica degli importi in aumento delle varianti quando si tratti di appalto a regime, con le modifiche che quantitativamente si posizionano in massima parte entro le tre fasce di importo individuate dalla legge quadro²⁵.

Tale fenomeno ha nel 1997 l'anno di vera svolta, in cui diviene evidente come gli operatori si adeguino alle particolari previsioni della norma

²⁵ Art. 25.

Capitolo 5

sopra citata, per cui, ad esempio, nella fascia di varianti in aumento fino al 5% la frequenza passa al 42,8% per il 1997 ed al 51,4% per il 1998.

I dati rilevati, quindi, se per un verso confermano che quello delle varianti rimane uno dei settori di maggiori difficoltà per le stazioni appaltanti, dall'altro indicano chiaramente come l'intervento del legislatore abbia sortito reali effetti anche in concreto, immediatamente condizionando la posizione in materia delle stazioni appaltanti.

... sospensioni ...

La presenza di imprevisti, che possono essere di varia natura, dalle vere e proprie esigenze oggettive alle carenze progettuali, è chiaramente rilevabile, oltre che dalle varianti, anche da una serie di fenomeni evidenziati dall'indagine. Le sospensioni dei lavori, come appare evidente dalla *tabella 5.19.*, sono una caratteristica significativa degli appalti, verificandosene la presenza nel 39,1% dei casi, con un elevato numero di mancate risposte, pari al 22,3%.

Tabella 5.19. — Sospensione dei lavori
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	32,8	38,5	41,7	41,4	39,1
No	39,7	35,3	39,0	40,5	38,6
Mancata risposta	27,5	26,2	19,3	18,1	22,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sono state monitorate anche le ragioni delle sospensioni: premesso che esiste una quota significativa di risposte non classificabili (47,4%), dalla *tabella 5.20.* emergono comunque quali cause ricorrenti l'aggiornamento progettuale (17,7%), l'indisponibilità dei luoghi (15,3%), le interferenze in cantiere (11,4%) e l'intervento di altro ente (5,3%); si osserva che tali motivazioni, a meno che non siano supportate dalla presenza degli elementi oggettivi individuati dalla legge quadro²⁶, ben potrebbero configurare situazioni di carenza colposa con riferimento all'obbligo della progettazione esecutiva e della preventiva accertata cantierabilità dell'intervento.

²⁶ Art. 25.

Tabella 5.20. — *Sospensione dei lavori — Motivazioni*
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Indisponibilità dei luoghi	10,9	21,6	19,3	8,6	15,3
Interferenze in cantiere	13,4	11,7	14,2	12,6	11,4
Aggiornamento progettuale	17,6	20,3	16,5	15,8	17,7
Intervento dell'autorità giudiziaria	6,5	0,5	0,2	2,1	2,1
Intervento di altro ente	6,3	5,5	5,4	4,2	5,3
Altro	43,7	39,3	43,7	56,7	47,4
Mancata risposta	1,7	1,1	0,7	0,1	0,7
Totale	100	100	100	100	100

Parimenti diffuso è il fenomeno delle proroghe, descritto dalla *tabella* ... proroghe ...
5.21., dalla quale si evince che si sono verificate proroghe nel 19,3% dei casi. Significativa è anche la presenza di procedure per la determinazione di nuovi prezzi non inseriti nelle previsioni di contratto; tale fenomeno è stato rilevato in misura pari al 36,9% (*tabella* 5.22.).

Tabella 5.21. — *Proroghe*
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Sì	17,5	22,0	18,4	19,2	19,3
No	51,1	51,0	59,8	59,5	55,8
Mancata risposta	31,4	27,0	21,8	21,3	24,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 5.22. — *Proroghe con approvazione di nuovi prezzi*
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Sì	38,4	37,0	38,5	34,2	36,9
No	48,0	49,7	52,1	56,1	51,9
Mancata risposta	13,6	13,2	9,4	9,7	11,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Ne emerge, sinteticamente, un quadro per il quale — stando anche solo ai dati espressamente dichiarati dalle stazioni appaltanti — mediamente oltre un terzo degli appalti presenta problemi e carenze che richiedono interventi in deroga alle iniziali previsioni contrattuali e quindi uno slittamento dei tempi ed un lievitare di costi.

Capitolo 5

... contenzioso
in fase
di esecuzione ...

Un'altra disfunzione che incide sull'iter di realizzazione dell'opera pubblica è il fenomeno del contenzioso, presente sia in fase di aggiudicazione dell'appalto sia successivamente, in corso d'opera (tabella 5.23).

Tabella 5.23. — Oggetto dei ricorsi
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Bando di gara	1,6	1,6	4,1	4,4	3,1
Provvedimento di esclusione	35,5	16,8	44,8	47,9	35,5
Provvedimento di aggiudicazione	54,1	6,9	18,7	14,6	16,3
Criterio valutazione offerta	1,3	1,4	2,1	1,4	1,6
Altro	6,7	37,9	29,1	12,8	25,6
Mancata risposta	0,8	35,3	1,1	18,9	17,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

I dati riportati nella tabella evidenziano che il fenomeno non appare molto rilevante nella fase preliminare di gara, con ricorsi solo nel 3,1% dei casi²⁷, mentre acquisisce consistenza in sede di gara: il 35,5% dei ricorsi sono avverso il provvedimento di esclusione e il 16,3% contro il provvedimento di aggiudicazione.

Si deve però evidenziare (tabella 5.24.) come la presenza di ricorsi aumenti in modo consistente in relazione al crescente importo dei lavori,

Tabella 5.24. — Contenzioso in fase di gara
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
Si	2,2	2,8	4,8	9,5	28,7	5,3	3,2
No	87,7	86,5	83,9	80,5	59,1	73,6	86,3
Mancata risposta	10,1	10,6	11,3	9,9	12,3	21,1	10,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

arrivando quasi al 10% negli appalti di importo tra 1 e 5 milioni di ecu e a quasi il 30% (28,7%) in quelli oltre i 5 milioni di ecu, indicando come la comparazione tra i costi del contenzioso e il valore dell'intervento possa es-

²⁷ Poco oltre la metà di essi implicano il ricorso alla magistratura.

sere considerata un fattore importante nel decidere se intraprendere attività contenziose.

Invece, nella *tabella 5.25.* si osserva che in netta diminuzione è il numero dei provvedimenti di sospensione della magistratura, che passa da 49,2% del 1995 a 16,2% del 1998.

Tabella 5.25. — Procedure di aggiudicazione sospese
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	49,2	4,4	28,1	16,2	18,3
No	30,1	22,8	54,7	47,3	39,8
Mancata risposta	20,7	72,8	17,3	36,4	41,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Indice della conflittualità in corso d'opera tra stazione appaltante ed impresa esecutrice, nonché causa di possibili maggiori oneri, sono le cosiddette riserve — richieste di riconoscimento di maggiori oneri ritualmente formalizzate dall'impresa appaltatrice nei registri contabili dell'appalto — espressamente previste e disciplinate nel capitolato generale d'appalto²⁸, nonché dal regolamento di contabilità e direzione dei lavori²⁹.

... riserve ...

Formalmente, come si rileva dalla *tabella 5.26.*, tali richieste risultano formulate solo nel 2,4% dei casi (sia pure con una significativa quota del 22,6% di mancate risposte). Deve però evidenziarsi come tale percentuale

Tabella 5.26. — Riserve e relativo contenzioso
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
Si	0,0	2,9	9,3	17,25	28,4	0,0	2,4
No	76,9	77,0	70,9	55,5	38,5	62,6	75,0
Mancata risposta	23,1	20,0	19,8	27,3	33,1	37,4	22,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

²⁸ Approvato con d.p.r. 16 luglio 1962, n.1063/62.

²⁹ R.d. 25 maggio 1895, n. 350.

Capitolo 5

sia diversificata in relazione alle classi d'importo dell'appalto; infatti a fronte di valori inferiori al 5% negli appalti fino a 750.000 ecu, si sale al 17,2% nella fascia tra 1.000.000 e 5.000.000 di ecu e al 28,4% in quelli di importo superiore a 5.000.000 di ecu, a conferma di come la conflittualità che non trova composizione 'bonaria' sia sempre maggiormente riferibile agli appalti di consistente dimensione; il fenomeno è quindi sostanzialmente tipico di questa tipologia di appalti, piuttosto che della massa di piccoli interventi.

La previsione del legislatore³⁰, volta a pervenire alla soluzione delle controversie con accordo bonario in corso d'opera, ha avuto notevole riscontro; l'accordo, infatti, come si rileva dalla *tabella 5.27.*, risulta intervenuto nel 28% dei casi, con un notevole incremento nell'anno 1998 (46,1%).

Tabella 5.27. — Accordi bonari in corso d'opera
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	27,3	23,0	21,6	46,1	28,0
No	65,4	64,5	61,7	25,0	56,7
Mancata risposta	7,3	12,5	16,7	28,8	15,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

L'evidenziazione delle alterazioni del normale *iter* di realizzazione delle opere pubbliche, quale risulta dall'indagine a campione, non esaurisce certo la complessità dei problemi inerenti al settore ma contribuisce a segnalare situazioni meritevoli di attenzione da parte dell'Autorità nello svolgimento della funzione di vigilanza sull'economicità nell'esecuzione dei lavori pubblici e sulla corretta applicazione della normativa, sottolineando le difficoltà connesse all'entrata a regime della riforma, in un mercato molto eterogeneo, caratterizzato dalla preponderante presenza di appalti di piccola dimensione.

³⁰ Art. 31 bis.

*Sezione II***Profili organizzativi e attribuzioni funzionali**

Capitolo 6	L'attuazione del disegno organizzativo
Capitolo 7	La Segreteria tecnica
Capitolo 8	Il Servizio ispettivo
Capitolo 9	L'Osservatorio
Capitolo 10	Il Sistema unico di qualificazione e la Camera arbitrale

PAGINA BIANCA

L'attuazione del disegno organizzativo

La legge quadro in materia di lavori pubblici assegna all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, coerentemente alla posizione di indipendenza e alla natura delle funzioni attribuite, il potere di disciplinare in piena autonomia la propria organizzazione e la propria attività.

Autonomia ...

Rispetto ad un modello astratto di autorità indipendente, l'assetto istituzionale dell'Autorità che la legge quadro disegna presenta alcune peculiarità: ha, infatti, in comune con le altre Autorità i principi costitutivi tipici ma se ne differenzia perché il supporto strumentale ed organizzativo è disciplinato in modo puntuale dalla legge stessa.

...e vincoli
di legge

Da questo punto di vista è possibile ravvisare una certa discrasia tra le previsioni normative che attribuiscono all'Autorità funzioni complesse e nuove¹ e l'insieme degli strumenti operativi messi a sua disposizione per conseguire gli obiettivi assegnati.

Compiti e strumenti
organizzativi propri

Sull'organizzazione dell'Autorità e sul reclutamento del personale dipendente, la legge fissa infatti taluni vincoli: il personale dei diversi servizi è previsto da rigide indicazioni quantitative, per le assunzioni è prescritto il ricorso all'istituto della mobilità, oltre che a procedure concorsuali. Funzionale ai compiti istituzionali dell'Autorità, connotati, come detto, da rilevanti elementi di novità sono, invece, professionalità non agevolmente acquisibili attraverso procedure di mobilità o concorsuali. Ciò ha consigliato di tenere sottodimensionate, e notevolmente, le presenze di personale nell'organico.

A ciò si aggiunga che le disposizioni regolamentari che completano la disciplina normativa assegnano compiti che ancor più richiedono professionalità specifiche: si considerino i compiti di vigilanza su strutture miste

¹ Vedi capitolo 1.

Capitolo 6

come le SOA e di richieste sul funzionamento di queste società per azioni che a loro volta devono avere i necessari caratteri di indipendenza.

Sotto il profilo organizzativo, la legge quadro pone espressamente² alle dipendenze dell'Autorità, che funziona come organo collegiale, la Segreteria tecnica, il Servizio ispettivo e l'Osservatorio.

Altri strumenti
organizzativi ...

L'Autorità, oltre a queste strutture proprie, dispone anche di altri strumenti organizzativi previsti dalla legge.

...consulenza
di altre istituzioni

Per le «questioni di ordine tecnico» l'Autorità può avvalersi della «consulenza» del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali.

Articolazioni
regionali

Inoltre, l'assetto organizzativo dell'Autorità prevede anche articolazioni direttamente collegate con le organizzazioni regionali. La legge prevede, infatti, che possa avvalersi delle Unità specializzate regionali³ e che l'Osservatorio si articoli in una sezione centrale e in sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome. Per la definizione di questo ultimo comparto della propria organizzazione l'Autorità ha scelto di porre in essere, attraverso lo strumento del Protocollo d'intesa⁴, previsto dalla legge, un modello orientato a evitare duplicazioni di strutture di raccolta ed elaborazione dati sul territorio. Le sezioni regionali dell'Osservatorio inserite nell'organizzazione delle regioni e province autonome hanno organizzazione separata rispetto agli Osservatori regionali e dipendenza funzionale dall'Autorità.

Regolamenti ...

L'organizzazione dei vari settori e le modalità di esercizio delle relative funzioni, assegnate — come detto — ad iniziative regolamentari della stessa Autorità⁵, sono state adottate con atti ispirati a criteri di trasparenza, contraddittorio, flessibilità organizzativa ed efficacia dell'azione, con particolare attenzione per tempi e modalità di esecuzione. Nel rispetto di questi principi, le disposizioni regolamentari sono diversamente articolate, con

² Art. 4, co. 10.

³ Vedi capitolo 11.

⁴ Il testo del Protocollo d'intesa è riportato nel Volume II, Sezione IV.

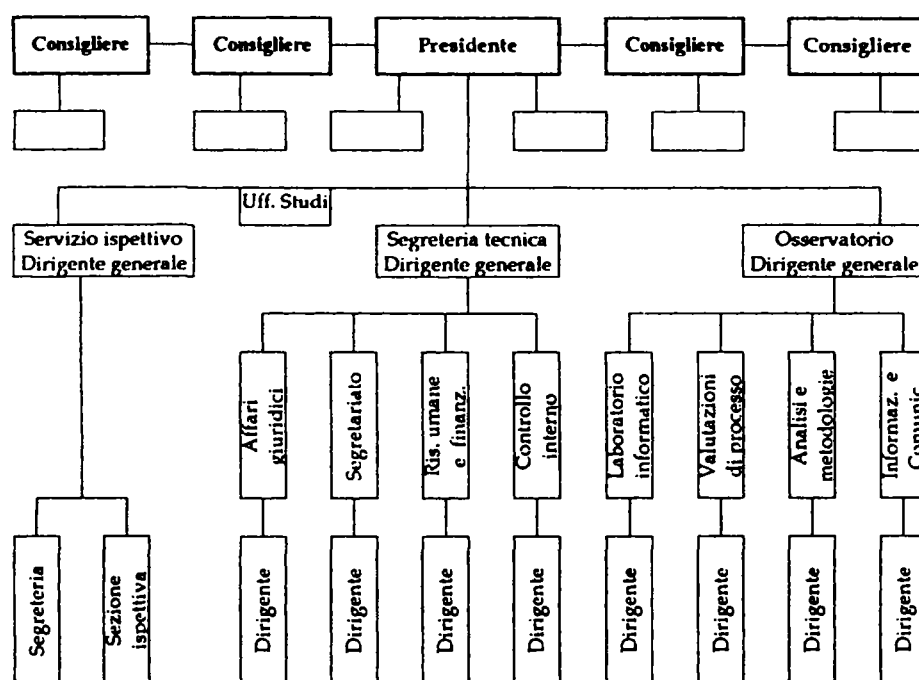
⁵ I regolamenti approvati dall'Autorità sono riportati nel Volume II, Sezione I.

differenti gradi di complessità organizzativa, in ragione delle funzioni che ciascun servizio è chiamato a svolgere.

I regolamenti relativi alla Segreteria tecnica, al Servizio ispettivo e all'Osservatorio contengono, infatti, sia disposizioni organizzative sia la disciplina dei procedimenti propri delle funzioni assegnate a detti Servizi e delle modalità di collegamento con l'Autorità. L'assegnazione a questa come organo collegiale (il Consiglio) delle competenze deliberanti richiedeva l'individuazione dei momenti nei quali i risultati dell'attività dei servizi dovevano essere ad essa deferiti.

Sotto il profilo meramente organizzativo l'assetto che ne deriva è riportato nella figura 6.1.

Figura 6.1. - Organigramma



In base al potere di darsi la propria organizzazione, l'Autorità si è inoltre dotata di un regolamento di funzionamento del Consiglio, che disciplina le riunioni per quanto attiene a formulazione dell'ordine del giorno, convocazione e svolgimento. Le deliberazioni del Consiglio sono assunte con il voto favorevole della maggioranza dei componenti presenti e, in caso di parità, prevale il voto del Presidente. Il Consiglio delibera, inoltre, gli in-

... funzionamento
del Consiglio ...

Capitolo 6

dirizzi generali dell'attività della Segreteria tecnica, del Servizio ispettivo, dell'Osservatorio e delle altre strutture, ivi compresi la Camera arbitrale ed il Sistema unico di qualificazione delle imprese.

... comportamento ... Il Consiglio dell'Autorità ha approvato il codice di comportamento di tutti i suoi componenti e dipendenti, che fissa una serie di incompatibilità e di regole da osservare nello svolgimento delle rispettive funzioni.

... procedimenti amministrativi ... Per quanto attiene ai procedimenti amministrativi di propria competenza, l'Autorità ha adottato⁶ un regolamento che disciplina sia i procedimenti su iniziativa di parte sia quelli promossi d'ufficio. Sono stati, tra l'altro, fissati i termini per la conclusione di ciascun procedimento, per consentire la massima partecipazione degli interessati e per regolare l'attività di acquisizione — obbligatoria o facoltativa — di pareri presso organi od enti interessati.

... accesso ai documenti ... Particolare rilevanza assume il regolamento che distingue in categorie i documenti dei quali l'Autorità dispone, con un dettagliato elenco di quelli sottratti al diritto di accesso⁷ per motivi di riservatezza o di ordine e sicurezza pubblici. Lo stesso regolamento riporta precise regole sullo svolgimento e sul differimento del procedimento di accesso agli atti.

... interventi regolatori ... Il Consiglio dell'Autorità ha inoltre ritenuto opportuno adottare un regolamento dei propri interventi, per disciplinare i procedimenti istruttori da cui derivi l'adozione di atti di regolazione o di determinazioni, facendoli precedere da audizioni cui possono intervenire le amministrazioni e le categorie interessate nonché coloro che, avendone fatto richiesta, vi siano stati ammessi dal Presidente dell'Autorità.

... sanzioni pecuniarie ... È stato approvato anche un regolamento contenente norme in materia di irrogazione delle sanzioni pecuniarie che disciplina, in particolare, la contestazione delle violazioni e la riscossione delle somme che si rendono dovute.

⁶ Ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

⁷ Art. 24, l. n. 241/90.

Anche le procedure per lo svolgimento di audizioni periodiche con i
soggetti pubblici e privati operanti nel mercato degli appalti sono state di-
sciplinate da un regolamento.

... audizioni
periodiche ...

Per quanto riguarda gli aspetti contabili e la gestione dei fondi asse-
gnati, il Consiglio ha tempestivamente predisposto il regolamento di con-
tabilità finanziaria che, a causa della complessità del procedimento previsto
per l'approvazione, non è stato possibile applicare alla gestione del primo
anno.

... contabilità

L'attività regolamentare non si è conclusa; sono in via di definizione i
regolamenti relativi alle procedure e alle modalità per lo svolgimento delle
funzioni assegnate dalla legge in materia di Sistema unico di qualificazione
delle imprese e di Camera arbitrale nonché i regolamenti per la determina-
zione delle modalità di conferimento degli incarichi professionali di perizie
ed analisi economiche, per la consultazione degli esperti, per la risoluzione
di questioni controverse, per le modalità di svolgimento delle ispezioni.

Evoluzione
dell'attività
regolamentare

Può dirsi, però, che l'Autorità ha provveduto ad individuare tutte le
strutture organizzative necessarie. Attualmente, alcune di esse sono state
costituite e poste in grado di funzionare e per altre sono in corso di perfe-
zionamento le procedure di attivazione⁸; ha anche provveduto a regolare
nei termini anzidetti le procedure per il conseguimento dei propri fini isti-
tuzionali.

⁸ Vedi capitolo 10.

PAGINA BIANCA

La Segreteria tecnica

La Segreteria tecnica, alla quale è preposto un dirigente generale, si articola in settori: Segretariato, Affari istituzionali e giuridici, Risorse umane e finanziarie, Ufficio di controllo interno. Tutti gli uffici sono subordinati al Consiglio dell'Autorità e suoi ausiliari, in quanto strumentali all'espletamento dei compiti istituzionali dell'Ente.

Articolazione

Alla Segreteria tecnica sono demandate le attività connesse alla gestione dei servizi comuni utilizzati dall'intera struttura dell'Autorità: gestione delle risorse finanziarie, risorse umane e provveditorato, servizio del personale ausiliario, corsi di formazione e preparazione del personale, protocollo, sistema informativo e così via.

Compiti

Oltre ai servizi di uso generale, alla Segreteria tecnica è stata affidata una specifica attività istruttoria e di elaborazione, che richiede professionalità dotate di notevoli conoscenze tecniche, giuridiche ed economiche, per esperire le istruttorie dei lavori del Consiglio, proporre l'adozione di atti regolamentari e di provvedimenti organizzativi di competenza del Consiglio, studiare ed approfondire i dati forniti dagli altri servizi e propedeutici all'esercizio delle attività proprie del Consiglio, dare esecuzione alle deliberazioni adottate, esprimere — su richiesta del Consiglio — pareri su questioni di interesse dell'Autorità.

Tale complesso di attività viene espletato dall'ufficio affari istituzionali e giuridici, altresì incaricato di trattare il contenzioso, organizzare seminari e convegni e curare i rapporti con le istituzioni internazionali e comunitarie.

Gli uffici della Segreteria tecnica assicurano inoltre una completa collaborazione ai componenti dell'Autorità per consentire loro un adeguato svolgimento delle attività istituzionali.

Capitolo 7

Nell'ambito della Segreteria tecnica opera anche l'Ufficio studi con compiti di consulenza giuridica ed economica, ricerca giurisprudenziale e legislativa, elaborazione di dati e risultati dell'attività degli altri uffici, anche ai fini di predisporre la relazione annuale da presentare al Governo e al Parlamento.

Il Servizio ispettivo

La norma che istituisce il Servizio ispettivo è oggetto di una singolare vicenda normativa: previsto dalla legge quadro sui lavori pubblici fin dalla sua prima stesura, che gli riservava professionalità molto qualificate¹, in seguito ad una modifica normativa² fu dislocato presso il Ministero dei lavori pubblici con la mutata denominazione di Servizio di Ispettorato Tecnico e con l'ordinaria «professionalità amministrativa e tecnica» prevista per il pubblico impiego. Di conseguenza, i suoi compiti restavano circoscritti all'ordinaria attività di quel dicastero, salvo il caso³ in cui l'Autorità avesse esercitato la facoltà di avvalersene per propri compiti istituzionali. L'ultima stesura della legge quadro ha ricondotto il Servizio nell'ambito dell'Autorità ed è l'amministrazione dei lavori pubblici che può avvalersene per ispezioni necessarie. In sede di prima applicazione della legge stessa, alla copertura dell'organico dirigenziale si è provveduto, in via prioritaria, con il personale che nel frattempo era stato assunto mediante concorso dal Ministero.

Vicende
della normativa
sul Servizio

Dal 1° dicembre 1999, con l'entrata in servizio di 21 dirigenti (16 tecnici e 5 amministrativi), sono rimaste vacanti 4 delle 25 posizioni previste dalla legge. In totale, attualmente l'organico si compone di 37 addetti, a fronte dei 125 previsti per operare 'a regime'. In relazione ai quattro posti vacanti di dirigente, non si è ritenuto in questa fase di dar luogo ad uno scorrimento della graduatoria, dovendosi valutare l'opportunità di completare le previste professionalità mediante l'assunzione di elementi dotati di

¹ In base all'originaria formulazione della norma, per l'assunzione dei dirigenti erano richieste specifica preparazione professionale ed esperienza.

² Ad opera del d.l. 3 aprile 1995, n. 101, conv. l. 2 giugno 1995, n. 216 ('Merloni bis').

³ Previsto dall'art. 4, co. 6, l. n. 109/94 nella 'versione Merloni bis'.

Capitolo 8

specifica preparazione ed esperienza professionale connesse ai compiti ispettivi.

Compiti

Spetta al Consiglio deliberare l'indirizzo generale del Servizio e ad esso fanno capo tutte le decisioni finali oltre a quelle di indirizzo e programmatiche in esito ad accertamenti, indagini, istruttorie, ispezioni. Il ruolo del Servizio si qualifica per l'attività ispettiva e per gli accertamenti⁴ nelle materie di competenza dell'Autorità. Ne deriva, nel disegno del legislatore, che il Servizio deve occuparsi sia delle ispezioni sia degli accertamenti nelle materie di competenza dell'Autorità — compito più generale, trasversalmente inerente alle attribuzioni dell'Autorità — a supporto del ruolo istituzionale di questa. In tale ambito funzionale, dove le ispezioni si correlano alla più generale attività di accertamento, in un rapporto di *species a genus*, spicca per la sua potenziale incisività l'attività ispettiva che, pur appartenendo all'azione amministrativa latamente intesa, se ne differenzia per l'insita interferenza nella sfera di attività e interesse di terzi.

Del Servizio ispettivo può avvalersi, come prima accennato, anche il Ministero dei lavori pubblici che, d'intesa con l'Autorità⁵, può fare ricorso ad esso per i propri compiti di ispezione e controllo. Tale previsione — che si inquadra nel più generale fenomeno di collaborazione o raccordo funzionale tra amministrazioni auspicato dallo stesso legislatore — attribuisce all'apparato dell'Autorità, limitatamente all'aspetto considerato, un collegamento funzionale dettato dalla propria idoneità a soddisfare esigenze dell'amministrazione statale che, appunto, trovano nella specializzazione dei peculiari compiti assegnati al Servizio un referente funzionale.

Articolazione
degli uffici

Il regolamento di organizzazione del Servizio è improntato alla concezione di un organismo dotato di flessibilità e snellezza di impiego in modo da assicurare efficacia, efficienza e speditezza degli interventi di competenza. Scartata l'idea di un assetto articolato sulla base di formali competenze, preventivamente determinate per territorio o per materia, si è deli-

⁴ Art. 4, co. 6 e co. 10 *bis*.

⁵ Art. 4, co. 10 *bis*, parte seconda.

neata una struttura operante secondo criteri di organizzazione meglio rispondenti alle esigenze poste dai singoli interventi e sulla base di indirizzi, criteri e modalità deliberati dal Consiglio in relazione a specifici compiti od attività di più ampia portata. In concreto, la struttura del Servizio ispettivo si articola in un Ufficio di segreteria e nella Sezione ispettiva, alle dirette dipendenze del Direttore.

In particolare, l'Ufficio di Segreteria svolge analisi sulla normativa dell'attività ispettiva, esamina e rielabora le risultanze delle indagini e delle istruttorie e, in collaborazione con l'Osservatorio, formula proposte per ispezioni e per indagini campionarie sulla regolarità delle procedure di affidamento degli appalti e, in generale, su difformità e irregolarità nella gestione delle opere pubbliche. Coadiuvata, infine, la Sezione ispettiva in vista del migliore svolgimento dei compiti a questa demandati.

La Sezione ispettiva compie verifiche e accertamenti, svolge attività ispettiva, esamina denunce e segnalazioni in vista di un'ispezione o dell'archiviazione.

Il Servizio ha finora svolto prevalentemente attività istruttoria a supporto delle decisioni del Consiglio. A causa dell'esiguità del personale e della sola recentissima assunzione dei dirigenti, non ha invece potuto procedere ad accertamenti ed ispezioni mediante sopralluoghi.

Attività svolte

L'attività del Servizio è stata orientata a fornire tempestiva risposta alle richieste provenienti dall'esterno. In particolare, ha riguardato l'acquisizione di tutte le segnalazioni, esposti e denunce e la loro istruttoria mediante l'analisi della documentazione richiesta ed acquisita in relazione al singolo caso nonché dei chiarimenti e delle giustificazioni fornite, nel rispetto del contraddittorio e della riservatezza. Sono state inoltre formulate motivate proposte di archiviazione o di trattazione delle questioni esaminate e sono stati eseguiti gli adempimenti conseguenti alle decisioni del Consiglio.

Il Servizio ha poi curato l'istruttoria e la trattazione dei numerosi quesiti sottoposti all'Autorità, in genere riguardanti dubbi interpretativi nonché l'elaborazione di schemi di atti di determinazione, quando la que-

Capitolo 8

stione avesse valenza generale. Ha infine gestito il complesso procedimento di formazione degli atti di regolazione (acquisizione di documentazione, memorie e relazioni scritte attinenti al caso, esame delle risultanze delle audizioni compiute). Particolarmente significativo è stato l'apporto del Servizio alla predisposizione dei pareri resi dall'Autorità sui vari regolamenti attuativi previsti dalla legge⁶.

⁶ Per un'analisi di questa attività, vedi capitolo 12. Il testo dei pareri è riportato nel Volume II, Sezione II.

L'Osservatorio

Nell'assetto organizzativo dell'Autorità, l'Osservatorio dei lavori pubblici¹ rappresenta lo strumento operativo attraverso il quale disporre di elementi conoscitivi essenziali per poter svolgere la funzione istituzionale di vigilanza, da un lato, e di orientamento e indirizzo del mercato dall'altro.

All'Osservatorio pervengono, inviate dalle stazioni appaltanti, tutte le informazioni sullo stato del mercato degli appalti pubblici, con una connotazione 'dinamica' che segue le diverse fasi del processo produttivo. L'acquisizione delle informazioni è regolata da modalità e scadenze temporali prescritte dalla legge e disciplinate da atti dell'Autorità.

Compiti

L'attività dell'Osservatorio si concreta, oltre che nell'acquisizione delle informazioni, anche nell'elaborazione delle stesse, come base per molteplici valutazioni.

I dati relativi a programmazione, esecuzione e collaudo degli interventi in materia di lavori pubblici vengono infatti elaborati allo scopo di rilevare le eventuali patologie che si verifichino in relazione all'osservanza della normativa, alle procedure di affidamento dei lavori, all'economicità della loro esecuzione e al potenziale pregiudizio per l'erario.

Tra i compiti dell'Osservatorio rientrano, inoltre, sia la determinazione dei costi standardizzati per tipo di lavoro e per aree territoriali, da elaborare attraverso un dinamico monitoraggio del mercato, sia la tenuta del casellario delle imprese di costruzioni qualificate e delle società di attestazione (SOA)².

¹ L'Osservatorio è stato avviato dal Consiglio con deliberazione del 19 ottobre 1999, pubblicata sulla G.U. del 2 novembre 1999.

² Vedi capitolo 10.

Capitolo 9

Si tratta di strumenti che possono consentire l'assunzione di precise strategie per promuovere la trasparenza del mercato, una maggiore omogeneità di comportamento delle amministrazioni nell'attuazione dei programmi di spesa e la qualità del prodotto.

A norma di legge, l'Osservatorio si articola in una sezione centrale collegata con le sezioni regionali secondo modi e protocolli definiti di concerto dall'Autorità e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano³.

Articolazione
degli uffici

Per assicurare l'operatività dell'Osservatorio, la sua sezione centrale è stata articolata in quattro settori: Laboratorio informativo, Valutazioni di processo, Analisi e metodologie, Informazione e comunicazione.

Il *Laboratorio informativo*, costituito dal complesso delle strumentazioni informatiche e dotato di addetti specializzati, provvede a progettare e gestire le reti interne ed esterne che collegano la sezione centrale dell'Osservatorio con quelle regionali e con numerosi enti pubblici, a tenere ed aggiornare gli archivi informatici dell'Autorità, le banche dati e gli archivi di settore.

Il settore *Valutazioni di processo* svolge analisi e valutazioni concernenti la programmazione triennale e gli elenchi annuali di lavori pubblici, i dati informativi sui lavori pubblici in tutto il territorio nazionale, compie il monitoraggio di bandi ed avvisi di gara, aggiudicazioni e affidamenti, imprese partecipanti, impiego della mano d'opera, rispetto delle norme di sicurezza, costi e relativi scostamenti rispetto a quelli preventivati, tempi di esecuzione e modalità di attuazione degli interventi, ritardi e disfunzioni.

Il settore *Analisi e metodologie* svolge, secondo criteri generali approvati dal Consiglio, attività di studio e di supporto alle decisioni, finalizzate alla selezione ed elaborazione dei dati, all'individuazione degli 'indicatori' più significativi per evidenziare le disfunzioni nel settore degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici.

Il settore *Informazione e comunicazione* garantisce l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle relative elaborazioni ed

³ Vedi capitolo 11.

adempie, su indicazione del Consiglio dell'Autorità, agli oneri di pubblicità e di conoscibilità; consente infine — su richiesta — l'accesso agli atti e cura l'organizzazione delle iniziative informative e delle pubblicazioni dell'Autorità.

PAGINA BIANCA

Il Sistema unico di qualificazione e la Camera arbitrale

L'Autorità è chiamata a svolgere rilevanti compiti di vigilanza anche per quanto riguarda due elementi fondamentali introdotti dalla legge quadro: il Sistema unico di qualificazione delle imprese e la Camera arbitrale. Per l'espletamento di questi compiti, già prima dell'emanazione del regolamento si è attivata per definire il relativo assetto organizzativo, sia per quanto riguarda l'individuazione di nuove strutture, sia per l'attribuzione di nuovi compiti a quelle esistenti.

Il ruolo di vigilanza dell'Autorità sul sistema di qualificazione introdotto dalla legge quadro è stato precisato nel regolamento definitivamente approvato e in vigore.

Sistema
di qualificazione ...

A norma di legge, l'Autorità, sentita una commissione consultiva istituita nel proprio ambito, autorizza le Società Organismi di Attestazione (SOA), soggetti di diritto privato titolari di potestà pubblica, ad attuare il sistema di qualificazione, che consiste nell'attestazione della qualificazione delle imprese, rilasciata in base a contratti intercorrenti con queste ultime e necessaria affinché le stesse si rendano contraenti delle stazioni appaltanti.

Ruolo dell'Autorità è dunque quello di individuare le società di diritto privato dotate dei requisiti per rilasciare l'attestazione di qualità, autorizzarle ad operare e revocare l'autorizzazione, a seguito del venir meno di quei requisiti. Presso l'Autorità vengono quindi tenuti, aggiornati e resi pubblici dall'Osservatorio, sia l'elenco delle SOA autorizzate a svolgere l'attività di attestazione sia l'elenco delle imprese che hanno conseguito la qualificazione.

... compiti ...

La permanenza dei requisiti in capo alle SOA e il loro comportamento, che deve essere improntato a principi di trasparenza e di garanzia di *par condicio* tra gli operatori, è oggetto di monitoraggio esercitato dall'Autorità,

Capitolo 10

anche tramite ispezioni e richieste di documenti. Il controllo sulle SOA può essere anche richiesto da un'impresa che rivolga un'istanza motivata di verifica circa la sussistenza dei requisiti che hanno consentito il rilascio dell'attestazione a favore di altra impresa.

Sempre su richiesta delle imprese interessate, l'Autorità controlla le determinazioni assunte dalle SOA in merito ai contratti stipulati dalle stesse imprese per ottenere la qualificazione. In questi casi, l'Autorità, previa acquisizione di tutte le informazioni necessarie, può indicare alla SOA le condizioni da osservare per dare esecuzione al contratto stipulato con l'impresa. Anche le attestazioni rilasciate dalle SOA sono oggetto di controllo dell'Autorità, attraverso verifiche a campione.

... profili
organizzativi

Per l'adeguato svolgimento 'a regime' delle incombenze derivanti dall'istituzione del nuovo Sistema di qualificazione delle imprese, è necessario, da un lato, acquisire adeguata professionalità e sussiste, dall'altro l'opportunità che la struttura operativa sia adeguatamente potenziata. In attesa di questa auspicata modifica legislativa si sono assunte iniziative per assolvere, nel breve termine, le incombenze derivanti dall'istituzione del Sistema, utilizzando le strutture esistenti.

Camera arbitrale ...

Innovazione di sostanziale rilievo apportata dalla legge quadro è l'istituzione presso l'Autorità della Camera arbitrale, che giudicherà sulle controversie in materia di opere pubbliche, comprese quelle conseguenti al mancato raggiungimento dell'accordo bonario.

L'istituzione della Camera arbitrale presso l'Autorità si riconduce alla scelta del legislatore di individuare nell'Autorità stessa l'organo di tutela dei valori di buon andamento ed imparzialità e della libera concorrenza fra gli operatori, nel rispetto del diritto comunitario, con conseguente vigilanza e monitoraggio sul contenzioso in materia di lavori pubblici. La posizione di indipendenza attribuita dalla legge all'Autorità le conferisce l'idoneità a creare, nell'ambito della sua struttura, un organo per la definizione delle controversie, sulla base di una decisione consensuale delle parti.

... profili
organizzativi ...

In particolare, sotto il profilo organizzativo, spetta all'Autorità nominare il Consiglio arbitrale, organo della Camera, scegliendo i membri tra

soggetti che siano in grado di garantire indipendenza ed autonomia a questo istituto e provvedere alla scelta del Presidente del Consiglio arbitrale. L'Autorità fornirà proprio personale per la struttura di segreteria da destinare alla Camera arbitrale.

Le norme di procedura del relativo giudizio e le tariffe per la determinazione del corrispettivo dovuto dalle parti per la decisione delle controversie, saranno emanate con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge quadro.

La Camera arbitrale cura la formazione e la tenuta dell'albo degli arbitri, redige il codice deontologico e provvede agli adempimenti necessari alla costituzione e al funzionamento dei collegi arbitrali.

L'originaria formulazione della norma sulla definizione delle controversie¹ aveva suscitato numerosi dubbi interpretativi e non poche perplessità circa la legittimità costituzionale di alcune sue previsioni. La nuova ste-sura², sostituendo integralmente il testo, ha introdotto al primo comma la generale possibilità di deferimento ad arbitri di tutte le controversie derivanti dall'esecuzione del contratto.

Va evidenziata la riconosciuta natura facoltativa dell'arbitrato, anche alla luce del consolidato orientamento della Corte costituzionale in ordine alla illegittimità dell'arbitrato obbligatorio, in quanto chi vuol far valere un diritto in giudizio non può che rivolgersi ai giudici ordinari oppure ai giudici speciali³, con la sola alternativa del ricorso al giudice arbitrale come libera scelta volontaria da parte dei soggetti contendenti. È questa una soluzione conforme ai risultati dell'esperienza maturata nei rapporti tra soggetti privati.

... orientamento
giurisprudenziale ...

Possono essere deferite alla competenza arbitrale le controversie derivanti dalla esecuzione del contratto ma non quelle attinenti alle procedure di affidamento degli appalti.

... competenze

¹ Art. 32.

² Dovuta alla l. n. 415/98.

³ Artt. 102 e 103 Cost.

PAGINA BIANCA

*Sezione III***Interventi e primi percorsi dell'Autorità**

Capitolo 11	Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni
Capitolo 12	L'attività consultiva e i temi di riflessione
Capitolo 13	La risposta del mercato degli appalti all'istituzione dell'Autorità e le scelte valutative a fronte delle questioni emerse
Capitolo 14	Gli interventi di regolazione, le indagini speciali e l'attività sanzionatoria

PAGINA BIANCA

11

Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni

Concretezza alla funzione di vigilanza, che spetta all'Autorità, può essere assicurata soltanto se attivi e intensi divengano i collegamenti con tutti i soggetti, pubblici e privati che, a vario titolo, intervengono nel mercato dei lavori pubblici in ambito locale, nazionale ed europeo.

L'insieme delle diverse iniziative è stato orientato a definire, nello spirito della legge quadro e per il perseguimento dei principi di legalità ed efficienza posti a base della propria attività, rapporti con detti soggetti pubblici e privati perché l'Autorità potesse proporsi come destinataria di informazioni e segnalazioni e al tempo stesso come promotrice di attività per il coordinamento delle diverse iniziative in campo e per stimolare adempimenti funzionali alla piena applicazione della legge. Le linee di attività intraprese al riguardo sono molto diversificate; qui ne verranno delineati i tratti essenziali e saranno esaminate le iniziative più significative ad esse riconducibili.

**L'Autorità
come 'punto
di riferimento'**

Come previsto dalla legge quadro¹, l'Autorità ha innanzitutto avviato contatti con le strutture che dispongono di sistemi di elaborazione dati rilevanti per il settore dei lavori pubblici, per acquisire informazioni in merito alle specifiche banche dati (tipologia dei dati, periodicità e modalità di raccolta) e poter quindi verificare l'effettiva possibilità di istituire collegamenti stabili.

**Banche dati
di altri enti**

La norma già ricordata prevede infatti che l'Osservatorio operi mediante procedure informatiche sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamenti con gli analoghi sistemi della Ragioneria generale dello Stato, dei ministeri interessati, dell'Istituto nazionale di statistica,

¹ Art. 4, co. 15.

Capitolo 11

dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, delle regioni, dell'Unione province d'Italia, dell'Associazione nazionale comuni italiani, delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle Casse edili.

Dall'esame delle disposizioni normative concernenti funzioni ed articolazioni dell'Osservatorio si desume, più in generale, che il legislatore lo abbia previsto come beneficiario dei sistemi già in atto presso altre amministrazioni pubbliche. Una conferma in tal senso è intervenuta con le disposizioni contenute nella legge² istitutiva del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici presso il CIPE e nel disegno di legge recante misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione.

Queste previsioni sono certamente coerenti con principi di economicità, così da non richiedere dati già in possesso di pubbliche amministrazioni, ma per la funzionalità e la rispondenza ai fini istituzionali dell'Autorità, non può essere totalizzante il ricorso da parte dell'Osservatorio, come unica fonte di informazione, alle banche dati richiamate.

L'indagine compiuta in proposito³ ha infatti posto in rilievo che, in via generale, gli uffici della maggior parte delle amministrazioni centrali e locali mantengono aggiornata la situazione delle opere pubbliche di loro competenza, ma i dati vengono raccolti in modo disomogeneo e non sempre memorizzati con strumentazioni informatiche. Per ovviare a questi problemi sono stati messi in atto progetti di raccolta dati informatizzata che però non possono produrre, nell'immediato, risultati soddisfacenti. In sostanza, tempi e modi di aggiornamento delle banche dati indicate dalla legge quadro sono tali che è apparso sconsigliabile affidare la funzionalità e l'operatività dell'Osservatorio a questa fonte di informazioni. Di conseguenza, il Consiglio dell'Autorità ha deliberato di avviare una raccolta delle informazioni e dei dati rilevanti espressamente indicati dalla legge.

² Legge 17 maggio 1999, n. 144.

³ Per la descrizione dei risultati ottenuti, vedi capitolo 16.

Sempre in attuazione di espresse previsioni normative relative all'Osservatorio⁴, l'Autorità ha provveduto, sin dalla data della formale costituzione dello stesso, ad avviare contatti con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, per giungere a definire i modi ed i protocolli dell'articolazione regionale dell'Osservatorio. A tal proposito, è stato costituito un gruppo di lavoro misto (Autorità-Regioni) per elaborare le linee guida per pervenire, in modo sollecito, a rendere operative le predette sezioni regionali.

Regioni ...

... sezioni regionali
dell'Osservatorio ...

È stato elaborato, a conclusione dei lavori, un Protocollo generale che detta le linee ed i criteri per il buon funzionamento delle sezioni regionali, sul quale, a termini di legge, è stato ottenuto il concerto della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. È stato approntato anche uno schema di protocollo d'intesa per la disciplina dei rapporti tra l'Autorità e ciascuna regione o provincia autonoma⁵. In conseguenza di questo accordo bilaterale, sono state attivate le sezioni regionali, al cui funzionamento l'Autorità contribuirà nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio.

Parallelamente, attraverso lo stesso gruppo di lavoro, si è proceduto alla definizione delle schede di rilevazione⁶ dei dati relativi alle fasi di realizzazione dell'opera pubblica, alla anagrafica delle stazioni appaltanti, alle informazioni consuntive annuali per gli appalti al di sotto dei 150.000 ecu, nonché a quelle analitiche sulle trattative private al di sopra e al di sotto di tale soglia⁷.

⁴ Art. 4, co. 14.

⁵ Il protocollo è stato sottoscritto da tutte le regioni, tranne Abruzzo, Puglia, Sardegna, Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano. I testi di ambedue i Protocolli sono riportati nel Volume II, Sezione IV.

⁶ Pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 15 dicembre 1999, n. 293 e del 22 febbraio 2000, n. 43. Il contenuto delle schede è riportato nel Volume II, Sezione IV. Per consentirne la compilazione e la trasmissione per via informatica, l'Autorità ha anche predisposto dal 15 febbraio 2000 l'attivazione di un sito *Internet* dal quale ciascuna stazione appaltante può estrarre la scheda o le schede informative di propria competenza.

⁷ Le indicazioni sui dati da acquisire sono contenute nell'art. 4, co. 16, lett. a) e all'art. 24, co. 17 e 18.

Capitolo 11

Si sono così poste le basi per la realizzazione di una banca dati informatizzata nella quale, a partire dal 1° marzo 2000, i dati che saranno inviati dalle stazioni appaltanti verranno archiviati in maniera sequenziale, in modo da renderli facilmente utilizzabili.

... unità
specializzate Ancora con riferimento ad espresse previsioni normative⁸, l'Autorità ha avviato contatti con le Regioni per accertarsi circa l'operatività delle Unità specializzate per l'espletamento delle procedure relative ad appalti di opere pubbliche⁹, delle quali è chiamata ad avvalersi. A tutt'oggi¹⁰, in base alle risposte pervenute, si può rilevare che le unità sono state formalmente costituite solo in nove regioni mentre in altre cinque i relativi compiti sono esercitati da strutture diverse e in sei regioni non si è provveduto né ad istituire le unità né ad attivarne comunque le funzioni.

Anche per quanto riguarda gli altri organismi dei quali è chiamata ad avvalersi¹¹ — Consiglio superiore dei lavori pubblici e Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali — l'Autorità ha ritenuto di segnalare ai ministri interessati l'opportunità di adottare un atto organizzativo che stabilisca la competenza a formulare i pareri richiesti, con utili effetti per la loro sollecita pronuncia.

Contatti ad
ampio raggio ... Oltre ai collegamenti espressamente previsti dalla legge, l'Autorità ha operato nel senso di ampliare l'ambito dei propri interventi — in coerenza con l'interpretazione data alla propria funzione di vigilanza — per approfondire la conoscenza del sistema delle opere pubbliche nelle sue molteplici espressioni.

Al fine di rendere la propria azione sempre più adeguata al perseguimento delle finalità assegnate dalla legge, l'Autorità ha operato per pro-

⁸ Art. 4, co. 5.

⁹ Previste dall'art. 14, co. 1, d.l. 13 maggio 1991, n. 152, conv. l. 12 luglio 1991, n. 203.

¹⁰ L'informazione è aggiornata al 28 gennaio 2000 e si riferisce a venti regioni.

¹¹ Vedi capitolo 6.

muovere un costante aggiornamento culturale, anche attraverso la partecipazione ad iniziative (seminari, tavole rotonde e così via) intese all'approfondimento di tutte le tematiche riguardanti la materia dei lavori pubblici e di quelle strettamente collegate.

Inoltre, in aggiunta alla raccolta di dati quantitativi, di cui si è detto, è stata promossa l'acquisizione di tutta la documentazione e delle informazioni utili al fine sia di accertare l'esistenza di disfunzioni e patologie sia di conoscere le iniziative che a vario titolo, in ambito nazionale e nell'Unione Europea, contribuiscono all'affermazione dei principi di trasparenza, efficienza, economicità ed efficacia e all'approfondimento del dibattito scientifico e culturale sul tema delle opere pubbliche. Queste iniziative sono state assunte anche nella consapevolezza dell'importanza di conoscere e monitorare le esperienze provenienti 'dal basso' per ampliare, anche con contenuti strettamente collegati alle realtà locali, la propria conoscenza del settore.

In questo spirito, sono stati assunti contatti con soggetti pubblici e privati, rappresentativi degli operatori nel mercato dei lavori pubblici dal lato sia della domanda sia dell'offerta, per stimolare segnalazioni utili ad identificare problemi interpretativi generali e fenomeni diffusi di vischiosità delle procedure che ostacolano una gestione dei lavori pubblici idonea ad assicurare qualità, efficienza ed efficacia. Sempre in materia di deviazioni dell'attività amministrativa dalle regole del settore, sono stati intrapresi contatti con i Tribunali amministrativi e con il Consiglio di Stato, per acquisire contezza di loro pronunce che configurino responsabilità delle pubbliche amministrazioni in materia di appalti, fattispecie oggetto dell'attività di vigilanza.

L'Autorità ha inoltre promosso contatti con quei soggetti la cui attività istituzionale presenta profili di collegamento funzionale con la propria azione di vigilanza. In questo senso vanno intesi i contatti avviati con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per lo specifico profilo della tutela della libera concorrenza tra gli operatori del settore, con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, con riferimento agli specifici problemi connessi all'utilizzazione delle informazioni e dei dati e

Capitolo 11

con il Ministero del tesoro, per quanto attiene all'attività di raccolta ed elaborazione di dati relativi agli investimenti pubblici, anche in considerazione della loro regionalizzazione.

... protocolli
di legalità ...

Tra le iniziative già maturate 'dal basso', in Italia, specifica attenzione ha rivolto l'Autorità a quelle orientate a proporre modelli operativi per affrontare, in collegamento con le diverse realtà territoriali, l'applicazione dei principi di legalità, efficienza e trasparenza nel settore degli appalti, attraverso la definizione di 'protocolli di legalità'. Con questo strumento, enti territoriali, prefetture e altri uffici statali, istituzioni e formazioni sociali a vario titolo esponenti delle collettività locali, convergono nuove procedure e forme di intervento per individuare e scoraggiare il verificarsi di fenomeni di sostanziale illegalità nel settore degli appalti pubblici. Il panorama delle iniziative maturate al riguardo è diversificato sia per gli specifici obiettivi posti a base di ciascuna di esse sia per la varietà delle istituzioni e dei soggetti coinvolti.

... Ministero
degli interni

L'Autorità, oltre che mantenere i collegamenti con i promotori delle anzidette iniziative, ha anche ritenuto di sensibilizzare sulla materia il Ministro degli interni per avviare forme di collaborazione istituzionale orientate a promuovere sistematicamente la raccolta e lo scambio di informazioni sulle iniziative avviate sul territorio nazionale nelle quali siano presenti le prefetture e sui loro risultati, per favorire, anche attraverso questo strumento, la piena applicazione della legge quadro.

Unione Europea

Coerentemente con i compiti che la legge assegna all'Autorità — che comprendono, tra l'altro, la vigilanza sul rispetto del diritto comunitario e del principio della libera concorrenza tra gli operatori — sono stati altresì avviati rapporti con soggetti ed istituzioni che in ambito comunitario intervengono direttamente o indirettamente nella materia dei lavori pubblici.

Considerata la grande rilevanza che le iniziative della Commissione europea nella materia dei lavori pubblici rivestono per l'attività dell'Autorità, è stato attivato un collegamento con la rappresentanza italiana a Bruxelles, per acquisire sistematicamente informazioni circa le iniziative as-

sunte e i provvedimenti adottati in sede comunitaria nella materia di competenza. Sono stati inoltre avviati contatti con la Direzione generale XV della Commissione europea per i problemi attinenti al mercato interno e alla politica degli appalti pubblici della UE; con la Corte dei conti europea, al fine di instaurare una proficua collaborazione nell'attività di vigilanza sul corretto impiego dei finanziamenti comunitari; con la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche comunitarie, per la partecipazione alle riunioni riguardanti le procedure di infrazione contestate dalla UE allo Stato italiano. L'avvio di questi contatti ha posto le premesse perché l'Autorità possa svolgere la propria attività istituzionale di vigilanza sul rispetto degli obblighi comunitari.

Ancora in ambito europeo, sono state acquisite informazioni tramite le ambasciate di ciascuno Stato membro, circa l'esistenza di organismi omologhi (seppur variamente denominati: agenzie, dipartimenti o autorità) che esercitino la vigilanza sui lavori pubblici negli altri Paesi dell'Unione. Con tali organismi sono stati quindi avviati scambi di informazioni con l'obiettivo di arrivare, in un prossimo futuro, ad instaurare una sistematica attività di collaborazione per definire un quadro aggiornato e completo sull'applicazione delle direttive comunitarie in ciascuno Stato membro e sulle soluzioni giuridico-istituzionali adottate per la soluzione delle controversie.

L'interesse per le iniziative europee trova anche fondamento nel dibattito attualmente in corso — avviato in seguito all'invito alla riflessione contenuto nella Comunicazione (98) 143 — sulle modifiche da introdurre nel sistema dei contratti pubblici per migliorarne la flessibilità e l'efficacia e sul ruolo potenziale delle Autorità indipendenti per contribuire a tale evoluzione. In questo ambito, l'Autorità ha ritenuto importante promuovere la propria partecipazione alla costruzione del nuovo sistema comunitario sugli appalti di lavori pubblici ed è risultata particolarmente significativa l'esperienza avviata con la *Danish Competition Authority*, responsabile del

Capitolo 11

Progetto Pilota promosso dalla Commissione Europea al quale l'Autorità sta fornendo il proprio contributo di esperienza e di proposta¹².

Progetto
Twinning-PHARE

Sempre in ambito europeo, l'Autorità sta operando congiuntamente al Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la realizzazione del *Twinning Project*, volto a fornire supporto operativo alle amministrazioni nazionali dei Paesi candidati a far parte dell'Unione Europea, per favorire l'estensione a quei Paesi di programmi e regimi giuridici coerenti con la disciplina comunitaria. I progetti di intervento sono finanziati dall'Unione Europea con i fondi PHARE e vengono programmati dagli Stati membri attraverso proposte di collaborazione ai governi nazionali dei Paesi dell'Europa centro-orientale provenienti da un singolo Stato membro o dalla collaborazione bilaterale o plurilaterale. Le proposte già presentate da parte del Dipartimento delle politiche comunitarie e dell'Autorità, quest'ultima per la parte riguardante i pubblici appalti, per la Lituania, la Slovacchia e la Romania sono incentrate su progetti congiunti con altri Paesi della UE¹³, per valorizzare l'interazione tra esperienze amministrative e professionali provenienti da Paesi con differenti sistemi giuridici. Le prime due proposte sono state già approvate mentre la terza è attualmente in attesa di una valutazione da parte della Commissione europea.

Programmazione
negoziata

Sono state inoltre assunte iniziative volte ad acquisire informazioni sugli interventi realizzati attraverso forme di incentivazione e di contribuzione a sostegno delle aree depresse del Paese, attuate mediante la cosiddetta *programmazione negoziata*, che concretamente si realizza attraverso i ben noti strumenti del *patto territoriale*, del *contratto di programma* e del *contratto di area*. Si è infatti ritenuto opportuno offrire agli operatori un quadro di riferimento chiaro sulle implicazioni derivanti dalla legge quadro per tali

¹² Vedi capitolo 2.

¹³ In particolare, il NOU (*National Board for Public Procurement*) svedese — per la Lituania e la Slovacchia — e il Governo greco per la Romania.

nuove modalità di intervento, finanziariamente rilevanti e destinate ad affermarsi ulteriormente in futuro.

Le norme¹⁴ che disciplinano la concessione di agevolazioni, mediante gli strumenti indicati, nei confronti di iniziative intese al sostegno delle aree depresse del territorio nazionale non prefissano le quote di finanziamento pubblico rispetto ai contributi di eventuali cofinanziatori privati. Ciò comporta l'impossibilità — in via preventiva e generale — di stabilire se gli strumenti della programmazione negoziata siano compresi o esclusi dall'ambito di applicazione della legge quadro in materia di lavori pubblici. Le deliberazioni del CIPE¹⁵ inoltre non quantificano né predeterminano quote sotto il profilo delle agevolazioni e delle contribuzioni. In linea di principio, quindi, agli interventi suddetti si applica la normativa della legge quadro¹⁶, ferma restando la necessità di una valutazione caso per caso, in relazione alla concreta rilevanza delle quote di contributo pubblico.

Per contribuire a delineare con chiarezza l'ambito di applicazione della legge quadro e offrire agli operatori elementi di riferimento ben definiti, l'Autorità ha ritenuto opportuno stabilire contatti diretti con il Ministero del tesoro e con i responsabili sul territorio dei singoli patti, contratti d'area e contratti di programma. L'attività di reperimento delle informazioni è tuttora in corso e non è possibile trarre conclusioni sulle concrete modalità di realizzazione di tali interventi e, pertanto, sull'ambito effettivo di applicazione della legge quadro nel campo considerato. Dalle informazioni acquisite, comunque, è possibile rilevare che, affinché gli operatori possano avere un quadro certo di riferimento al riguardo, sarebbe auspicabile che nell'atto di finanziamento fosse specificata l'attribuzione delle risorse alle diverse componenti dello stesso (attrezzature, edifici, e così via). La ma-

¹⁴ D.l. 22 ottobre 1992, n. 415, conv. l. 9 dicembre 1992, n. 488; d.l. 23 giugno 1995, n. 344, conv. l. 18 agosto 1995, n. 341; d.lgs. 3 aprile 1993, n. 96; d.l. 23 ottobre 1996, n. 548, conv. l. 20 dicembre 1996, n. 641; l. 30 giugno 1998, n. 208.

¹⁵ Le concrete modalità di attuazione della programmazione negoziata sono regolate dalle deliberazioni del CIPE assunte il 25 febbraio 1994, il 21 marzo 1997, il 18 dicembre 1997, il 26 febbraio 1998, il 17 marzo 1998, il 6 maggio 1998, il 9 luglio 1998.

¹⁶ Art. 2, co. 2, lett. c).

Capitolo 11

teria, peraltro, è in evoluzione. L'eliminazione¹⁷ delle parole «ed edifici industriali» dal testo della legge quadro¹⁸ ne aveva in pratica ristretto l'ambito di applicazione. La mancata conversione del decreto lascia immutati i termini del problema, anche se sono in corso nuove iniziative legislative al riguardo. Rimane ferma, comunque, l'opportunità dell'accertamento caso per caso, considerato che alle scelte delle imprese esecutrici già adottate si applica comunque la disciplina previgente.

¹⁷ Ad opera dell'art. 12, d.l. 30 dicembre 1999, n. 502.

¹⁸ Art. 2, co. 2.

L'attività consultiva e i temi di riflessione

In coerenza con le attribuzioni previste dalla legge, l'Autorità, oltre ad attuare interventi di tipo operativo in funzione di specifiche circostanze¹, ha ritenuto di procedere alla predisposizione di pareri relativamente alla materia normativa regolamentare nonché all'approfondimento di tematiche generali attraverso la redazione di specifici documenti.

L'esercizio di una funzione consultiva, riferita non solo a casi specifici **Pareri ...** ma, più in generale, alla normativa regolamentare a cui la legge numerose volte rinvia per la disciplina di dettaglio dei vari settori², ben si coniuga con detta generale funzione di garanzia ed anzi in concreto la completa e rafforza. Pur non essendo espressamente compresa tra i compiti dell'Autorità indicati dalla legge, la funzione consultiva in materia regolamentare trova un fondamento giuridico — seppur indiretto — nella disposizione di legge³ che legittima l'Autorità alla formulazione di proposte per la revisione del regolamento generale sui lavori pubblici. Non vi è dubbio infatti che tale potestà, se da un lato non esclude proposte di modifica riguardanti la normativa in generale, dall'altro legittima la formulazione di pareri sulla predisposizione del regolamento generale sui lavori pubblici e di quelli di rango subordinato rispetto allo stesso (regolamenti ministeriali).

Nell'interesse generale ad un'efficace collaborazione tra soggetti ed organi della pubblica amministrazione, l'Autorità ha ritenuto utile non sottrarsi alle sollecitazioni che al riguardo le venivano rivolte, in specie dagli organi deputati alla formazione delle norme regolamentari.

¹ Vedi capitolo 14.

² Vedi capitolo 15.

³ Art. 4, co. 4, lett. e).

Capitolo 12

... regolamento
generale...

La collaborazione ha riguardato in primo luogo il regolamento generale attuativo della legge quadro⁴. Tale regolamento, di prossima emanazione, sostituirà il regio decreto 25 maggio 1895, n. 350 e ad esso è correlata l'abrogazione di quasi tutte le disposizioni previgenti, tanto che — insieme alla legge quadro — esso concorre a costituire l'ordinamento generale in materia di lavori pubblici.

Sullo schema del regolamento generale l'Autorità si è espressa con una relazione datata 17 marzo 1999, opportunamente circoscritta ai punti relativi a ruolo, organizzazione e funzionamento dell'Autorità stessa ovvero a quelli che con tali temi hanno specifica e diretta correlazione.

... programmazione ...

Anche sullo schema tipo in tema di programmazione dei lavori pubblici, che il Ministro emanerà a norma della legge quadro⁵, il 9 giugno 1999 l'Autorità ha reso un parere basato sul riconoscimento della essenzialità dell'attività programmatica triennale ai fini di una razionale ed ordinata realizzazione dei lavori pubblici. Vi si afferma che la disposizione⁶ in esame ha natura di norma di principio e di regola fondamentale del settore dei lavori pubblici e che la stessa, pertanto, costituisce un limite alla funzione normativa regionale.

... qualificazione ...

Ed ancora un parere è stato reso in materia di qualificazione delle imprese. Con una relazione datata 13 luglio 1999, l'Autorità ha formulato il proprio avviso, anche in considerazione del significativo ruolo assegnatole nella materia, a garanzia che il controllo della selezione e, in ultima analisi, delle regole del mercato sia svolto da soggetti *super partes*.

I compiti demandati all'Autorità in tema di qualificazione si inquadrano nella generale potestà di vigilanza sul sistema della qualificazione⁷. Per tale importante attività, la disposizione citata prevede che l'Autorità si avvalga di apposita commissione consultiva istituita secondo i criteri stabiliti nel regolamento governativo sopra richiamato.

⁴ Art. 3, co. 3.

⁵ Art. 14, co. 11.

⁶ Art. 14.

⁷ Vedi capitolo 10.

Infine — con riferimento ai pareri resi dall'Autorità in tema di normazione secondaria — occorre far menzione di quello che ha riguardato lo schema di regolamento ministeriale per l'approvazione del nuovo capitolato generale d'appalto⁸, che per legge entrerà in vigore contemporaneamente al regolamento generale.

... capitolato
generale d'appalto

Oltre che sui regolamenti prima indicati, il Consiglio dell'Autorità, nel quadro di un'analisi relativa allo stato di completamento della normativa nella materia dei lavori pubblici, tenuto conto della mancata emanazione di altri provvedimenti ministeriali previsti dalla legge quadro, nello spirito di una collaborazione istituzionale, ha offerto la propria disponibilità nei sensi indicati anche al Ministro per i beni culturali, in ordine al contenuto dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori nel settore dei beni culturali, da determinarsi con provvedimento del Ministro stesso, non ancora emanato, nonché al Ministro di grazia e giustizia, che esercita la vigilanza sulle libere professioni, in ordine al provvedimento relativo alla definizione delle modalità per la determinazione delle aliquote sulla base delle quali vanno calcolati i corrispettivi per l'attività di progettazione⁹.

Altre forme
di attività
consultiva ...

... Ministro
per i beni
culturali ...

... Ministro
di grazia
e giustizia ...

L'Autorità ha inoltre ritenuto di dover offrire il proprio contributo di collaborazione istituzionale anche su un piano più generale. Considerata la fase innovativa che il sistema italiano di produzione normativa attraversa, l'Autorità ha deferito al Presidente della Camera dei deputati di valutare l'opportunità di un possibile ambito di approfondimento del seguito da assegnare alle proposte di modifiche normative formulate dalle autorità indipendenti, sulla base della funzionale consapevolezza da queste acquisita su elementi della realtà amministrativa o dei mercati.

... Presidente
della Camera

Nell'ambito dell'approfondimento della normativa sui lavori pubblici, condotto nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, l'Autorità ha

⁸ Art. 3, co. 5.

⁹ Art. 17, co. 14 bis.

Capitolo 12

anche ritenuto opportuno approfondire alcune tematiche per i loro riflessi di portata generale.

Temi
di riflessione ...

Di rilevante interesse è apparsa la definizione, alla luce del disposto di legge, dei criteri e dei limiti del potere di impulso procedimentale riconosciuto a distinti soggetti¹⁰.

... nozione
di 'chiunque ne
abbia interesse' ...

L'Autorità¹¹ ha ritenuto utile chiarire che nel caso di procedimento relativo all'attivazione delle ispezioni sollecitato da altri soggetti è necessario che l'atto di iniziativa assuma una configurazione qualificata, non essendo, in particolare, sufficiente un qualsiasi atto di impulso procedimentale, quale mera rappresentazione di fatti e circostanze, ma occorre che esso sia accompagnato da una sollecitazione formale a che si proceda, la quale attribuisca all'atto di impulso la connotazione della 'richiesta'.

È stato inoltre precisato che siffatta sollecitazione possa pervenire, oltre che da altra figura soggettiva che agisca quale autorità (come è nel caso della 'richiesta' in senso proprio), anche da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che agisca in proprio ovvero quale rappresentante di interessi collettivi o diffusi ('richiesta' intesa in senso improprio ed atecnico). La sollecitazione, in ogni caso, deve essere motivata; deve, cioè, contenere l'indicazione delle specifiche ragioni per le quali si chiede l'ispezione.

Allo stesso modo, sulla base dei principi generali in tema di procedimento amministrativo, l'eventuale determinazione di non dar seguito alla richiesta motivata di ispezione deve essere a sua volta motivata sia nei casi di una ritenuta irrivalenza della 'richiesta' stessa, sia nel caso della mancanza di legittimazione procedimentale di chi la ha proposta. All'istanza potrà riconoscersi il valore di denuncia e farne eventualmente scaturire un procedimento d'ufficio.

È stato altresì chiarito che la nozione di *chiunque ne abbia interesse* contenuta nella disposizione citata va concettualmente ricollegata alla norma sul procedimento amministrativo¹², in base alla quale «qualunque sogget-

¹⁰ Art. 4, co. 6,

¹¹ Documento del 17 novembre 1999.

¹² Art. 9, l. 7 agosto 1990 n. 241.

to» portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa «derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento». Le disposizioni relative all'avvio del procedimento ed alla partecipazione allo stesso, ancorché riferite a fasi diverse del medesimo, tendono ad assicurarne la massima trasparenza e partecipazione. Le due norme, tuttavia, vanno interpretate in maniera coerente con il complessivo ordinamento e tenendo conto del dibattito — sviluppatosi in dottrina e in giurisprudenza, che ha portato alla loro formulazione — sulla tutela degli interessi cosiddetti diffusi, siano essi collettivi o adespoti, sicché, nel caso di cui si tratta, legittimata a proporre una richiesta di ispezione non è una qualsivoglia figura soggettiva, bensì soltanto quella che vi abbia specifico interesse.

È necessario, poi, che il vantaggio o l'utilità perseguiti siano correlati ad esigenze giuridicamente rilevanti sotto il profilo oggettivo e non pertengano invece a mere aspirazioni individuali ed in ogni caso non implicino pretese pretestuose, vessatorie o comunque emulative.

In tema di applicazione della normativa sulle sanzioni ed al fine di un'eventuale sua integrazione, da realizzarsi con il regolamento generale, in coerenza con il complessivo sistema sanzionatorio, l'Autorità ha poi ritenuto¹³ di individuare alcune questioni interpretative per le quali ha formulato osservazioni e proposte al Ministro dei lavori pubblici, perché le valutasse in sede di adozione del regolamento stesso¹⁴. In particolare, è stato tra l'altro sottolineato come le disposizioni riguardanti l'indicazione nel provvedimento sanzionatorio di un termine per il pagamento, della ricorribilità al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva e della riscossione mediante ruoli sono state aggiunte¹⁵ all'originario testo della legge quadro, con riferimento ad una sola ipotesi¹⁶. È stato dunque rilevato che trattandosi di sanzioni amministrative — materia per la quale è escluso il ri-

... potere
sanzionatorio

¹³ Documento del 17 marzo 1999.

¹⁴ Art. 3, co. 2.

¹⁵ Art. 9, co. 9, l.n. 415/98.

¹⁶ Art. 4, co. 7.

Capitolo 12

corso all'interpretazione analogica — si dovrebbe ritenere che le indicate norme aggiunte non debbano valere per fattispecie diverse¹⁷.

È stato poi osservato che in entrambi i casi si tratta di violazioni per le quali è prevista la sanzione del pagamento di una somma di danaro; per entrambe le ipotesi dovrebbe quindi trovare applicazione la normativa generale in materia¹⁸. Considerando il disposto¹⁹ in base al quale le norme della medesima legge si osservano in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, si dovrebbe di conseguenza ritenere che sussista diversità di trattamento tra le due fattispecie considerate, limitatamente alla modalità di impugnazione dell'atto sanzionatorio. Per uno²⁰ dei due casi, infatti, si dovrebbe ricorrere al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva; nell'altra ipotesi²¹, invece, per l'impugnazione della sanzione si dovrebbe adire il giudice ordinario²², da individuarsi nel tribunale ordinario²³. Le questioni sollevate dall'Autorità sono state, peraltro, considerate in sede di riformulazione del testo del regolamento²⁴ nei termini richiamati nella relativa relazione.

¹⁷ Si fa riferimento al successivo comma 17 dello stesso art. 4.

¹⁸ L. 24 novembre 1981, n. 689.

¹⁹ Art. 12, l.n. 689/81.

²⁰ Art. 10, co. 7 e co. 1 *quater*.

²¹ Art. 10, co. 17.

²² Art. 23, l.n. 689/81.

²³ Art. 17, co. 3 e co. 4, n. 4, l. 21 novembre 1991, n. 374.

²⁴ In particolare, art. 6.

**La risposta del mercato degli appalti
all'istituzione dell'Autorità e le scelte valutive
a fronte delle questioni emerse**

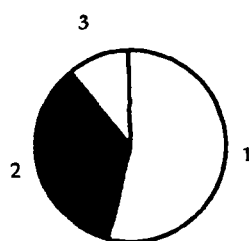
Nell'ambito dei compiti che la legge demanda all'Autorità riveste particolare importanza l'attività di vigilanza sulla conformità dell'azione amministrativa alla disciplina legislativa e regolamentare nonché sull'economicità di gestione ed esecuzione dei lavori pubblici.

In questo primo anno di attività, a causa della ancora incompleta strutturazione degli uffici e della connessa inadeguatezza degli organici, l'attività di vigilanza è stata esercitata prevalentemente sulla base di segnalazioni e di esposti nonché sulla base di ricorrenti richieste di pareri, alcune delle quali pervenute ancora prima della formale costituzione dell'Autorità.

A tutto il 31 dicembre 1999, sono pervenuti circa 350 tra esposti, segnalazioni e richieste di parere provenienti da soggetti pubblici e privati, tra i quali figurano imprese di costruzione aventi sede nel territorio nazionale. Pur nella ridotta dimensione, il dato appare significativo e tale da consentire alcuni primi rilievi di carattere generale e l'individuazione di alcune problematiche ricorrenti.

Si può intanto rilevare (figura 13.1.) che il ruolo svolto dall'Autorità in questa prima fase costituisce un riferimento soprattutto per i soggetti pubblici (amministrazioni ed enti vari), che hanno inviato circa 125 richieste di trattazione. A queste si devono aggiungere 66 segnalazioni inviate da stazioni appaltanti in tema di mancata documentazione dei requisiti dei con-

Figura 13.1 — Richieste di trattazione



1. Pubblica amministrazione
2. Cittadini e associazioni
3. Imprese

Richiedenti
pubblici
e privati

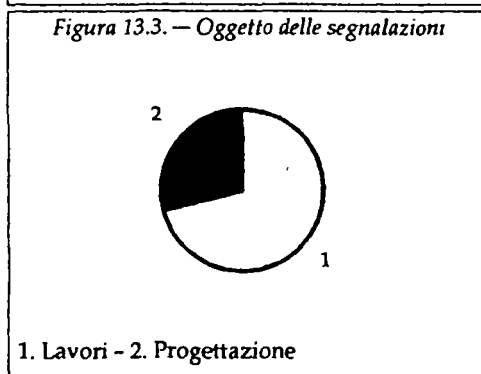
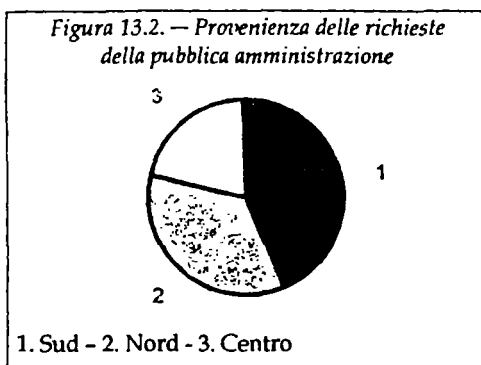
Capitolo 13

correnti¹ (pari complessivamente al 53,5% del totale). Ammontano a 127 gli esposti e le richieste di parere trasmessi da singoli cittadini, tra i quali numerosi liberi professionisti, che si sono rivolti all'Autorità come privati o in quanto titolari di una funzione di rappresentanza politica (ad esempio: consiglieri comunali) ovvero da libere associazioni di natura professionale (35,5%). Altre 39 segnalazioni sono pervenute da imprese che operano nel settore delle opere pubbliche (11%).

Distribuzione
per aree territoriali

La lettura dei dati disaggregati (figura 13.2.) per area territoriale evidenzia la prevalenza di richieste e segnalazioni di soggetti pubblici operanti nel mezzogiorno (pari a 43,5% del totale) rispetto a quelle del nord (35,1%) e a quelle dell'area centrale (21,4%).

Le richieste di trattazione provenienti dai soggetti privati riproducono, in via generale, la stessa distribuzione territoriale indicata per quelle dei



soggetti pubblici; le richieste provenienti dalle imprese risultano invece distribuite sul territorio nazionale in maniera più omogenea, pur con una lieve prevalenza nell'area meridionale. Va sottolineato, inoltre, che tra le richieste provenienti dal centro Italia rientrano quelle di associazioni che, pur con sede a Roma, sono rappresentative di interessi diffusi sull'intero territorio nazionale.

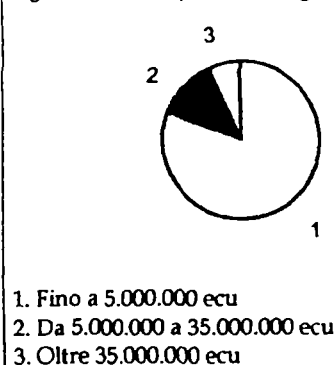
Per quanto attiene al contenuto delle segnalazioni (figura 13.3.)² va rilevato che esse attengono per

¹ Si tratta di segnalazioni pervenute dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 10, co. 1 *quater*.

² L'analisi è stata condotta non tenendo conto delle richieste di parere su questioni di carattere eterogeneo, legate all'interpretazione di alcuni aspetti della legge quadro, che rappresentano 20% delle segnalazioni.

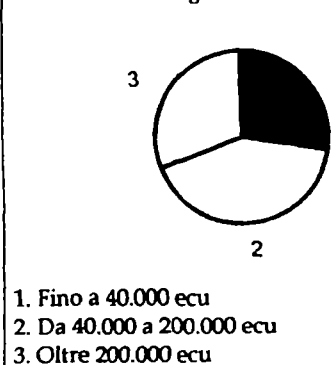
Inoltre, in relazione alla dimensione finanziaria, in ambedue i casi le segnalazioni riguardano lavori e incarichi di progettazione prevalentemente di importo modesto. L'analisi è stata condotta non tenendo conto delle segnalazioni delle quali è stata disposta l'archiviazione per riconosciuta estraneità dell'oggetto rispetto ad attribuzioni e compiti dell'Autorità. In particolare, 80% delle segnalazioni attiene a lavori inferiori ai 5 milioni di ecu e soltanto 7% a lavori superiori a 35 milioni di ecu (*figura 13.4.*).

Figura 13.4. — Importi delle segnalazioni. Lavori



Analogamente, nel caso degli incarichi di progettazione, le segnalazioni si riferiscono prevalentemente (42% del totale) a incarichi con importo compreso tra 40.000 e 200.000 ecu e soltanto il 31% riguarda incarichi con importo superiore a 200.000 ecu (*figura 13.5.*).

Figura 13.5. — Importi delle segnalazioni. Progettazione



Le richieste di attivazione sino ad oggi pervenute danno la possibilità di elaborare una casistica che ruota intorno ai seguenti temi ricorrenti:

Casistica

a) procedure di affidamento di incarichi di progettazione e direzione lavori sia all'interno della stazione appaltante sia all'esterno della stessa³;

b) procedure di affidamento di incarichi di collaudo⁴;

c) procedure di affidamento di servizi, con particolare riguardo al criterio di aggiudicazione dell'appalto⁵ e alla determinazione degli elementi di

³ Art. 17.

⁴ Art. 28.

⁵ Art. 23, co.1, lett. b), d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157.

Capitolo 13

- valutazione e di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁶;
- d) formulazione di bandi di gara relativi ad appalti di lavori, sotto molteplici aspetti;
- e) criteri di aggiudicazione delle opere, prevalentemente in relazione al nuovo metodo di individuazione della soglia di anomalia⁷;
- f) esecuzione dei lavori, con particolare riguardo all'ammissibilità delle varianti in corso d'opera e al subappalto;
- g) modalità applicative della procedura *ex art. 10, co. 1 quater*.

Linee di intervento

La pluralità delle tipologie dei problemi prospettati ha dato luogo all'adozione di linee di intervento diverse⁸. Nei casi in cui non sono stati ravvisati elementi di portata generale, l'esito dell'esame è stato portato a conoscenza degli interessati, che sono stati così informati delle eventuali difformità riscontrate rispetto ai principi fondamentali della legge quadro ed alle relative norme attuative, nell'intento di fornire utili indicazioni sul corretto e giusto procedimento. Principi e norme sono stati espressamente richiamati nella comunicazione, con riferimento a circostanze, comportamenti e atti oggetto di esame da parte dell'Autorità.

I problemi di valenza generale e con caratteri di massima emersi dal complesso delle istruttorie hanno formato oggetto di approfondito esame, concluso con l'attuazione di interventi regolatori.

Si è poi ritenuto, per ovvi motivi, di non poter intervenire nei casi oggetto di giudizio in corso. Il medesimo orientamento è stato assunto verso le sollecitazioni rivolte all'Autorità, intese a chiarire le rispettive posizioni delle parti — amministrazione e appaltatore — in situazioni conflittuali sorte nell'ambito di rapporti contrattuali in corso.

In alcune delle questioni prospettate, infine, l'Autorità ha ravvisato elementi meritevoli di segnalazione in occasione della relazione annuale, data l'ampia portata delle problematiche e le relative future implicazioni.

⁶ D.p.c.m. 27 febbraio 1997, n. 116/97.

⁷ Art. 21, co. 1 *bis*.

⁸ Vedi capitolo 14.

Gli interventi di regolazione, le indagini speciali e l'attività sanzionatoria

Nell'esercizio della propria attività di vigilanza, l'Autorità si è avvalsa di strumenti diversificati in relazione alle caratteristiche specifiche delle questioni in esame. Sui temi a valenza generale, oltre a fornire le soluzioni dei casi concreti, ha attuato interventi di regolazione di portata altrettanto generale. In alcuni casi, l'attività istruttoria ha condotto all'avvio di procedimenti sanzionatori.

**Strumenti
diversificati
di intervento**

Anche in assenza di segnalazioni specifiche, si è proceduto ad avviare indagini su temi che, per complessità e rilevanza, sono apparsi indicativi di patologie persistenti nel mercato degli appalti. Secondo il medesimo orientamento, è stata inoltre avviata un'indagine a campione per individuare le più significative caratteristiche del mercato nel periodo 1995-1998.

Secondo i regolamenti che disciplinano l'attività dell'Autorità, gli interventi di regolazione — atti di regolazione e determinazioni — hanno origine in genere allorquando un'azione amministrativa non sia conforme alla disciplina del settore, per dubbi interpretativi circa il contenuto delle norme, ovvero quando dai dati raccolti ed elaborati dall'Osservatorio emergono deviazioni dell'attività amministrativa dai principi di base della legge quadro e dai criteri desumibili dalla stessa legge sulle competenze dell'Autorità.

**Interventi
di regolazione**

Più che per i contenuti — comunque a valenza generale — gli atti di regolazione e di determinazione si differenziano per gli aspetti procedurali. Gli atti di regolazione sono infatti assunti in esito ad un procedimento complesso, con la partecipazione delle amministrazioni, delle categorie interessate e degli altri soggetti che ne abbiano fatto richiesta, attraverso il deposito di memorie scritte e di documentazione attinente alle questioni trattate o tramite audizione. Dopo la deliberazione, l'atto di regolazione

Capitolo 14

– sottoscritto da tutti i componenti del Consiglio – viene trasmesso agli interessati ed ai partecipanti all'audizione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e nel bollettino dell'Autorità e inserito nel sito *Internet*.

Nel primo anno di attività sono stati emanati due atti di regolazione e tredici determinazioni, di cui si illustrano i tratti essenziali¹.

Atti di regolazione ...	<i>Applicabilità della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ai 'settori esclusi'.</i>
... applicabilità della legge quadro ai 'settori esclusi' ...	A seguito di esposto di alcune imprese di costruzioni, è stata affrontata la delicata questione della normativa applicabile alla procedura di affidamento, con la conclusione che la disciplina del d.lgs. n. 158/95 in tema di 'settori esclusi', applicata nel caso in esame, non è congruente allo specifico oggetto dell'appalto, dovendosi invece applicare quella dettata dalla legge quadro. Acquisite le necessarie controdeduzioni mediante memoria scritta e audizione, il 16 luglio 1999 è stato emanato l'atto di regolazione, i cui contenuti sono stati integralmente recepiti dalla stazione appaltante, che ha apportato le conseguenti modifiche al bando di gara. Si è così evitato l'insorgere di una lite giudiziaria con negative ripercussioni in termini di maggior costo e di ritardo esecutivo e sono state al tempo stesso formulate regole operative per i casi analoghi.

Regolazione degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori ex art. 17 legge n. 109/94 e successive modificazioni e integrazioni

... incarichi professionali e pubblico impiego	Con l'atto di regolazione, che è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale ² , è stato affrontato, a seguito di alcuni esposti, il tema dell'affidamento di tali incarichi professionali alla luce della normativa vigente, con particolare riferimento alla legge quadro ³ e alla normativa sul pubblico impiego.
--	--

L'atto di regolazione è stato emanato il 4 novembre 1999, in esito ad una complessa procedura con la partecipazione di amministrazioni ed enti

¹ I testi degli atti di regolazione e delle determinazioni sono riportati nel Volume II, Sezione III.

² G.U. 15 novembre 1999, n. 268.

³ Art. 17.

operanti nel settore, ordini e associazioni professionali, nel corso della quale sono state acquisite memorie e documentazione e si è proceduto ad una discussione generale.

Si è così sancito:

- l'attività professionale rientra, per sua natura, nella categoria 12 della tabella 1A della direttiva comunitaria 92/50/CE in tema di appalti di servizi, resa esecutiva dal d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157;
- nel caso di progettazione 'interna' alla pubblica amministrazione, ai dipendenti di questa compete, in aggiunta al trattamento stipendiale, la sola incentivazione prevista dall'art. 18 della legge quadro;
- tale incentivazione compete anche quando un dipendente di un'amministrazione espleti compiti di progettazione in favore di amministrazione alla quale non appartiene;
- la progettazione 'esterna' può essere affidata, previa gara, ove occorra, a pubblici dipendenti *part time* che esercitino la libera professione, soltanto da amministrazioni diverse da quella di appartenenza e a condizione che l'oggetto della progettazione non debba essere realizzato nell'ambito territoriale dell'ufficio di dipendenza;
- per la direzione lavori valgono i medesimi principi indicati in tema di progettazione;
- per i dipendenti a tempo pieno rimangono salvi gli altri incarichi consentiti dalla normativa sul pubblico impiego.

Gli atti di determinazione sono stati emanati su materie molto diverse.

Determinazioni ...

Determinazione del 6 maggio 1999, n. 1/99, in tema di *danno erariale*.
Con questo atto sono state fornite precisazioni in merito al rapporto tra Autorità e Procure regionali della Corte dei conti, affermando la necessità che le fattispecie di danno erariale siano sempre segnalate all'Autorità, anche per la connessa esigenza di rendere sempre edotti — a cura dell'Autorità — della possibile azione di responsabilità da parte della Procura gli autori dei fatti e le amministrazioni danneggiate, al fine di incentivare provvedimenti

... danno erariale ...

Capitolo 14

di reintegrazione del danno arrecato che evitino il perdurare di situazioni lesive per l'erario.

...prezzo: discordanza
tra cifre e lettere ... Determinazione del 2 agosto 1999, n. 3/99, in tema di *discordanza nell'offerta del prezzo in cifre e quello in lettere*. Il Consiglio dell'Autorità ha stabilito che la disposizione del regolamento sulla contabilità di Stato⁴ prevale sui criteri di diritto comune in tema di interpretazione della volontà negoziale, dal momento che la ricordata norma pubblicistica — fissando in caso di discordanza l'indicazione più vantaggiosa per l'amministrazione — è posta a tutela del pubblico interesse.

.... offerte
anomale ... Determinazione del 20 ottobre 1999, n. 4/99, in tema di *offerte anomale*. La delicatezza della materia, per ribassi d'asta spesso spregiudicati, ha — come è noto — indotto il legislatore a frequenti interventi normativi⁵. La nuova procedura per l'individuazione della soglia di anomalia, alquanto complessa e di non facile applicazione, ha costituito oggetto della determinazione con la quale l'Autorità, da un lato, ha fornito regole semplificate per il computo della soglia di anomalia e, dall'altro, ha ricostruito in modo organico l'*iter* successivo, a seconda che si tratti di appalti sopra o sotto la 'soglia comunitaria', richiamando infine per gli appalti di importo superiore a 5 milioni di ecu le regole sulla valutazione dell'anomalia da compiersi in contraddittorio con le imprese.

... autorizzazione
al subappalto ... Determinazione del 4 novembre 1999, n. 5/99, in tema di *autorizzazione al subappalto*. Anche la materia del subappalto, come la precedente, ha subito frequenti modifiche legislative⁶. L'atto di regolazione, dopo un chiarimento sulla portata novativa della recente riforma e sui suoi riflessi intertemporali, affronta la questione, stabilendo che l'atto di autorizzazione del contratto derivato deve essere rilasciato direttamente dalla stazione appaltante, anche per i contratti in corso alla data della novella, essendo

⁴ Art. 72, r.d. 23 maggio 1924, n. 827.

⁵ Da ultimo, con l'art. 7, co. 1, l.n. 415/98, nuova stesura dell'art. 21, co. 1 *bis*.

⁶ Da ultimo, con l'art. 9, commi 65, 66, 67 e 69, l.n. 415/98, che ha ulteriormente modificato l'art. 34.

venuta meno la previsione dell'autorizzazione dell'Autorità, che era connessa alla possibilità — anch'essa eliminata — di affidare il subappalto a soggetti diversi da quelli (da 1 a 6) indicati in sede di gara.

Determinazione in data 8 novembre 1999, n. 7/99, in tema di *opere af- ... opere affini ...*
fini, emanata a seguito di segnalazioni e di esposti da parte di professionisti che nelle gare per l'affidamento di incarichi di progettazione si ritenevano lesi, perché il committente aveva ritenuto 'non affini' a quelle oggetto dell'affidamento alcune progettazioni da loro eseguite. La determinazione su tale questione è stata emanata al fine di evitare che per identiche fattispecie vengano adottate soluzioni differenti, con *vulnus* dell'imparzialità e del principio di pari trattamento, tenuto conto che nella normativa sui lavori pubblici non è dato rinvenire una espressa definizione di opera 'affine'. Il criterio di 'opera affine' è stato desunto dal testo unico sulla professione di ingegnere ed architetto⁷ e dall'emanando regolamento generale sui lavori pubblici che riporta alcune prescrizioni di ordine tecnico.

Determinazione in data 8 novembre 1999, n. 8/99, in tema di *frazio- ... frazionamento*
nemento degli incarichi di progettazione. Si è sancito, in via generale e con ra- *degli incarichi*
di progettazione ...
gionamento articolato, che la progettazione ha contenuto tendenzialmente unitario, avuto riguardo sia alle regole dell'arte sia al presupposto — costante sebbene implicito — ricavabile dalla normativa sul progetto nonché dalle regole⁸ sugli appalti di servizi. Di conseguenza, in caso di frazionamento dell'incarico, occorre motivare la scelta, con la precisazione (peraltro ovvia) che le ragioni devono essere adeguate e non contraddittorie.

Determinazione in data 8 novembre 1999, n. 9/99, riguardante il *me- ... merito tecnico*
rito tecnico nella valutazione delle offerte. Anche questa determinazione nasce *nella valutazione*
delle offerte ...
da esposti di vari professionisti e riguarda l'affidamento di incarichi di progettazione di importo compreso tra 40.000 e 200.000 ecu, per i quali la norma⁹ opera un rinvio all'emanando regolamento di attuazione. In sinte-

⁷ Legge 2 marzo 1949, n. 143.

⁸ Art. 4, co. 2, 4, d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157.

⁹ Art. 17, co. 11.

Capitolo 14

si, si è ritenuto che la valutazione del merito tecnico assolvere ad una duplice ma diversificata funzione a seconda della fase concorsuale: in sede di esame dei requisiti di partecipazione alla gara, occorre considerare aspetti quantitativi dell'esperienza e della capacità professionale del concorrente, mentre in sede di selezione delle offerte rilevano profili esclusivamente qualitativi della capacità, correlati all'oggetto specifico dell'appalto.

... servizi
di monitoraggio ...

Determinazione del 17 novembre 1999, n. 10/99, concernente l'affidamento di *servizi di monitoraggio*. Le delicate questioni esaminate — a seguito di esposti sui criteri adottati dal Ministero dei lavori pubblici nelle gare per l'affidamento di tali servizi — sono rilevanti, a motivo della crescente esigenza delle amministrazioni di affidare servizi di assistenza tecnica e di monitoraggio della realizzazione di interventi pubblici o di interesse pubblico. È stata, fra l'altro, analizzata la normativa¹⁰ in tema di offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti di tali servizi¹¹. A seguito dei chiarimenti richiesti al Ministero dei lavori pubblici e tenuto conto che nella fattispecie sottoposta ad esame i servizi da appaltare erano riconducibili a più categorie, è stato motivatamente deliberato che il bando deve far riferimento a tutte le categorie e non soltanto a quella che il Ministero appaltante considerava prevalente. Si è inoltre stabilito che non ricorre l'obbligo di applicare il decreto in tema di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, purché la mancata applicazione sia congruamente motivata e inoltre che — quando sia prescelto il criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa — il punteggio deve essere distribuito con equa ponderazione degli elementi valutativi, in modo di non ledere i principi della trasparenza e della concorrenza.

¹⁰ D.p.c.m. 27 febbraio 1997, n. 116 ('decreto Karrer'), emanato a norma dell'art. 23 d.lgs. n. 157/95.

¹¹ Indicati nella classificazione riportata all'allegato 1 del d.lgs. n. 157/95, come n. 867 della categoria 12 della classificazione comune dei prodotti (CPC).

Determinazione del 17 novembre 1999, n. 11/99, sulla nozione *chiunque ne abbia interesse* riferita alle richieste di ispezione. La norma¹² prevede che l'Autorità disponga ispezioni, oltre che d'ufficio, anche «su richiesta motivata di chiunque abbia interesse». L'atto di determinazione ha individuato la nozione che ha ispirato l'espressione «chiunque abbia interesse», raccordando la norma da interpretare con quella¹³ sul procedimento amministrativo, allo scopo di rendere omogenea l'applicazione di norme di portata generale. In conclusione, si è affermato che il termine «chiunque» sta ad indicare un soggetto singolo o collettivo che dall'esito favorevole dell'ispezione richiesta ritenga di trarre un vantaggio e/o un'utilità, in termini di tutela di propri interessi giuridicamente rilevanti sotto il profilo oggettivo; restano pertanto esclusi dalla nozione in esame coloro che assumono iniziative pretestuose o di tipo emulativo. Nel rispetto dei principi fondamentali della legge quadro, sta comunque all'Autorità disporre *ex officio* ispezioni, anche in assenza di legittimazione del richiedente.

... interesse
a richiedere
ispezioni ...

Determinazione del 15 dicembre 1999, n. 12/99, in tema di *sicurezza nei cantieri*, su istanza delle organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL del settore. Dopo aver richiamato la legislazione in materia¹⁴, si è ritenuto che al momento — nonostante manchi il regolamento generale sulle misure minime di sicurezza nei lavori pubblici — la normativa sulla sicurezza sia sufficientemente chiara e delineata anche in questo settore, in quanto si rendono pienamente applicabili i decreti legislativi sui piani di sicurezza¹⁵. È stato fra l'altro chiarito che la materia è di elevata rilevanza sociale e oggetto di normativa comunitaria la cui diretta applicazione prescinde da adempimenti interni condizionati da ragioni varie, comprese quelle meramente economiche. In realtà, la maggiore attenzione va posta in sede applicativa, dal momento che in fase di gara le stazioni appaltanti sono te-

... sicurezza
nei cantieri ...

¹² Art. 4, co. 6, primo periodo.

¹³ Art. 9, l. 7 agosto 1990, n. 241.

¹⁴ Dalla legge 19 marzo 1990, n. 55 sino alla recente formulazione dell'art. 31, l.n. 415/98.

¹⁵ D.lgs. 19 settembre 1994, n. 626; d.lgs 14 agosto 1996, n. 494 e d.lgs. 19 novembre 1999, n. 528.

Capitolo 14

nute ad individuare piani di sicurezza adeguati, non volti ad eludere le prescrizioni e con costi coerenti alle esigenze di cantiere.

... contratti misti ...

Determinazione del 28 dicembre 1999, n. 13/99, sui *contratti misti*, con diretto riferimento alla procedura da seguire nell'affidamento dell'incarico di installare barriere spartitraffico nelle sedi autostradali. Considerata la rilevanza delle questioni interpretative che il tema implica, si è dato corso ai necessari approfondimenti normativi¹⁶, anche raffrontando tali norme con quelle comunitarie sui contratti misti negli appalti pubblici, rispettivamente, di servizi e di forniture¹⁷, raggiungendo la conclusione che al contratto di fornitura e posa in opera di beni (sia nel caso di specie, sia in generale) deve applicarsi la normativa di cui alla legge quadro, qualunque sia l'entità economica della fornitura, quando quest'ultima assuma valenza meramente strumentale rispetto all'oggetto unitario del contratto di realizzazione di un'opera pubblica, che costituisce un *unicum* negoziale.

... applicazione
del decreto
sui bandi tipo ...

Determinazione del 28 dicembre 1999, n. 14/99, in tema di *applicazione del decreto sui bandi tipo*¹⁸. La questione — sollevata dall'esposto di un'associazione imprenditoriale provinciale — è stata quella di stabilire se il decreto in esame sia tuttora applicabile, dopo la modifica apportata alla legge quadro nel 1998¹⁹; occorre infatti stabilire se, a seguito di tale modifica, fosse caduto l'obbligo — sostituito da una mera facoltà — della stazione appaltante di applicare il decreto stesso. Assunte le necessarie controdeduzioni e giustificazioni — secondo la prassi costantemente seguita per esposti e segnalazioni — si è statuito, in via interpretativa, che almeno fino al 31 dicembre 1999 sussiste l'obbligo di applicare sia il decreto sui

¹⁶ In particolare, sull'art. 1 l. n. 415/98, che ha sostituito l'art. 2, co. 1 e sulla norma del testo novellato dell'art. 3, co. 3, d.lgs. n. 157/95 (ad opera dell'art 9, co. 75, l.n. 415/98).

¹⁷ Rispettivamente: direttiva 92/50/CEE del 18 giugno 1992 e direttiva 93/36/CE del 14 giugno 1993.

¹⁸ D.p.c.m. 10 gennaio 1991, n. 55.

¹⁹ Art. 9, come modificato dalla l. n. 415/98.

bandi tipo sia la legge²⁰ in tema di requisiti per la partecipazione alle gare d'appalto.

Determinazione del 28 dicembre 1999, n. 15/99, in tema di *previsione nei bandi di requisiti relativi alla capacità tecnica e finanziaria*. Anche tale atto trae origine dall'esposto di un'associazione provinciale tra costruttori, che aveva ritenuto un bando di gara lesivo — nella parte relativa ai requisiti di capacità tecnica e finanziaria — delle disposizioni del decreto sul bando tipo²¹. Si è sancita l'illegittima restrizione del mercato da parte di un bando di gara con base d'asta inferiore a 4 miliardi che prevedeva requisiti di capacità tecnica e finanziaria fissati dal decreto sopra ricordato per appalti con corrispettivo superiore a 5 milioni di ecu. Si è anche statuito che a sanare l'illegittimità del bando, riconosciuta dalla stazione appaltante, non è certamente sufficiente la dichiarazione con la quale il committente, in sede di qualificazione delle imprese, asserisce di non aver tenuto conto di quelle clausole del bando che contrastano con le norme del decreto in questione. Già con la pubblicazione del bando, infatti, si era per un verso frapposto ostacolo alla più ampia partecipazione alla gara e, per altro verso, si erano prodotte lesioni della concorrenza e illegittima restrizione del mercato.

... requisiti di capacità
tecnica e finanziaria

In alcune delle questioni prospettate — rinnovo della concessione ad Autostrade S.p.A. e avvio dei Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST) — l'Autorità ha ravvisato elementi di interesse, meritevoli di segnalazione in occasione della relazione annuale, considerata l'ampia portata delle problematiche e le relative future implicazioni.

Segnalazioni ...

Le questioni concernenti le convenzioni tra l'Ente nazionale per le strade (ANAS) e le Società concessionarie costituiscono una vicenda complessa che ha avuto fasi determinanti, perfezionate in data antecedente alla costituzione dell'Autorità. Esse si sono svolte in un circuito individuato dall'ordinamento italiano, nel quale l'intervento di varie istituzioni è stabi-

... concessioni ...

²⁰ L. 10 febbraio 1962, n. 57.

²¹ D.p.c.m. n. 55/91 (attuativo della l. 19 marzo 1990, n. 55).

Capitolo 14

lito a salvaguardia dei valori di legalità e di buon andamento che costituiscono cardini dell'ordinamento stesso. Di qui la scelta dell'Autorità di esprimere valutazioni in occasione di questa relazione annuale, al fine di una considerazione, in sede parlamentare, della tematica e, in particolare, del più ampio profilo concernente gli effetti che sulla concorrenza può avere il conferimento di una posizione, di fatto monopolistica, ai concessionari in conseguenza delle proroghe.

Sui provvedimenti ministeriali si sono pronunciati, formulando avvisi tra loro non convergenti, la Corte dei conti, il Consiglio di Stato, l'Avvocatura dello Stato, la Commissione europea, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In particolare, la Corte dei conti ha registrato con riserva taluni atti sottoposti al controllo mentre per altri non si è avuto deferimento alla Sezione e se ne è disposta la registrazione; nessun rilievo di illegittimità è stato sollevato dal Consiglio di Stato adito in sede consultiva; favorevolmente si è espressa l'Avvocatura generale dello Stato, modificando, peraltro, un espresso contrario precedente parere; l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto che la proroga ventennale concessa fosse incompatibile con i principi di legge²²; la Commissione europea, dopo un'articolata interlocuzione con il Governo, ha preso atto della «volontà delle Autorità italiane di rendere l'assetto applicativo della concessione (autostradale) quanto più trasparente ed aperto possibile alla concorrenza e delle misure predisposte al riguardo.».

Si può omettere ogni ulteriore percorso dei motivi di illegittimità che sono stati sollevati, con riferimento in particolare alla proroga della Convenzione ANAS - Autostrade S.p.A., in quanto gli stessi sono stati sottoposti alla valutazione del Parlamento in sede di comunicazione della registrazione con riserva da parte della Corte dei conti. Si può esprimere rammarico che tutte le vicende si siano svolte in sede amministrativa e non vi sia

²² Legge 10 ottobre 1990, n. 287.

stata una ponderazione — con assenso o reiezione delle proposte poi attuate nella sede, come detto, amministrativa — da parte del Parlamento della Repubblica.

Appare utile ritornare su due notazioni emerse nello svolgersi delle vicende di cui trattasi.

In primo luogo, va confermato — così la Corte dei conti — che una proroga della durata di concessione autostradale richiede sempre una preventiva verifica circa la correlazione con gli ulteriori parametri considerati nel piano di investimento (tariffe, volume di traffico, risorse dello Stato) che debbono essere puntualmente stimati, senza di che si ha una sostanziale elusione sia del principio della corrispettività dell'istituto della concessione di costruzione e gestione sia di quello relativo all'assunzione del rischio economico da parte dei concessionari.

Si richiama, in secondo luogo, la raccomandazione della Commissione della Comunità europea, la quale ha richiesto l'impegno delle Autorità italiane affinché né la società Autostrade né le società ad essa collegate partecipassero alle gare in futuro indette dalla società medesima; si ricorda, altresì, il richiamo a che la menzionata proroga ventennale della concessione alla Autostrade S.p.A., inserendosi in un contesto di annunciato progetto di privatizzazione della società per cui era stata emanata, non preludesse ad analoga proroga per le ulteriori concessioni autostradali tuttora in corso.

Un'altra questione sulla quale, per i suoi profili generali, si è ritenuto di dover formulare il proprio avviso in occasione della relazione annuale, attiene alle attività di supporto, assistenza e monitoraggio collegate ai ricordati programmi PRUSST²³.

... PRUSST

Attraverso tali programmi, il Ministero dei lavori pubblici, piuttosto che ricorrere ai tradizionali atti di pianificazione, dovrebbe definire le linee fondamentali di assetto del territorio nazionale. I PRUSST sono inoltre stru-

²³ D.m. lavori pubblici 8 ottobre 1988. L'Autorità è stata sollecitata ad esprimersi circa un aspetto di dettaglio della procedura, sulla quale si è pronunciata con la determinazione del 17 novembre 1999 sui servizi di monitoraggio.

Capitolo 14

mento per le determinazioni delle condizioni ottimali di accesso e di utilizzazione delle risorse comunitarie²⁴, strumento innovativo per la riqualificazione urbana e lo sviluppo sostenibile del territorio²⁵.

Si rileva, in particolare, che le caratteristiche dell'intervento PRUSST presentano limiti — al pari di analoghe esperienze precedenti — dovuti a procedure di spesa caratterizzate dal conferimento di un duplice potere ad organi centrali dell'Amministrazione statale: il potere di disporre il finanziamento dei singoli interventi da essi prescelti ed eseguiti da altri soggetti pubblici — in virtù delle proprie norme istituzionali ed ordinamentali — e quello di controllarne gestione e costi. Le procedure siffatte non hanno raggiunto lo scopo che ci si era proposto, cioè il superamento delle note disfunzioni e della difficoltà di gestire le opere e controllarne i costi, malgrado fossero comminati termini di decadenza o sospensione del finanziamento, e di esercitare i poteri autorizzativi. Ne sono eloquente testimonianza le opere rimaste incompiute²⁶ o compiute in tempi e con costi ben maggiori di quelli preventivati.

A questi limiti, i PRUSST ne uniscono di precipui, derivanti innanzitutto dalla loro complessità che può dar luogo a non poche incertezze. Caratteristica precipua dei PRUSST è l'affermato carattere sperimentale dell'azione amministrativa volta alla loro attuazione, che comporta²⁷ un procedimento complesso, attivato da soggetti (anche associati), rispettivamente definiti *promotori*²⁸ e *proponenti*²⁹ e articolato in *sub-procedimenti*, che si concludono con atti di concertazione aventi ad oggetto la definizione dei vari programmi, nonché modi e tempi della relativa esecuzione:

²⁴ Art. 2, d.m. cit.

²⁵ Così si esprimono le premesse al d.m.

²⁶ In generale, sulle opere incompiute, vedi *infra*.

²⁷ Secondo l'art. 2, d.m. cit., i programmi, infatti, hanno l'obiettivo di «avviare una sperimentazione sulle azioni amministrative e sui moduli operativi più efficaci per attivare i finanziamenti degli interventi nelle aree urbane che saranno previsti nel nuovo quadro comunitario di sostegno». L'azione da sperimentare è delineata nel bando allegato al decreto ministeriale che introduce i programmi.

²⁸ Comuni, d'intesa con provincia e regione, con la partecipazione di privati (art. 4).

²⁹ Ancora: regioni, province, comunità montane, altre amministrazioni e soggetti privati (art. 5).

- a) un protocollo d'intesa tra il Ministero e i soggetti promotori e proponenti prescelti³⁰, per favorire il quale è istituito presso la Direzione del Comitato del Territorio (DiCoTer) «un tavolo permanente di concertazione»;
- b) un accordo quadro tra il Ministero e gli stessi soggetti³¹.

La formazione e la realizzazione dei programmi vengono incentivate dal Ministero mediante un finanziamento di 4 miliardi per ogni programma³². Ai singoli lavori inseriti nel programma sembra assegnata una funzione strumentale, di attrazione e giustificazione di interventi di altra natura, soprattutto finanziati da privati mediante il ricorso alla finanza di progetto.

Le disposizioni sinteticamente richiamate hanno per oggetto non già la gestione dei lavori o dell'opera pubblica ma un procedimento ben più ampio e generale, inteso ad agevolare la formazione di un contenitore di buona tenuta (programma da inserire nel quadro comunitario di sostegno) per un complesso di interventi eseguiti da soggetti pubblici e privati, dei quali opere e lavori pubblici sono solo una parte, unita da un nesso teleologico (riqualificazione urbana e sviluppo territoriale) all'altra, attuativa, definita dall'accordo quadro ed essenzialmente oggetto di sperimentazione e di verifica e monitoraggio da parte del Comitato del territorio.

La fase della verifica, del monitoraggio e della diffusione dei risultati³³ è assegnata ad un organo collegiale composto da 17 membri ordinari

³⁰ Bando allegato, art. 8.

³¹ Bando allegato, art. 11.

³² È previsto che tali risorse siano erogate in ragione di 1 miliardo per l'assistenza tecnica alla predisposizione del programma e, per i rimanenti 3 miliardi, senza distinzione, per copertura totale o parziale della progettazione delle opere pubbliche inserite nei programmi, concorso nella realizzazione di infrastrutture pubbliche, incentivi per il recupero del patrimonio edilizio residenziale. Il finanziamento dell'assistenza tecnica per la predisposizione del programma è erogato alla conclusione della fase a); le residue somme vengono corrisposte dopo la sottoscrizione dell'accordo quadro che chiude la fase b) (art. 11, co. 5).

³³ Art. 3, d.m. cit. La stessa norma, all'ultimo comma, autorizza la spesa fino a 4% delle disponibilità di cui all'art. 1, co. 1 (vale a dire circa mld 7,6, pari a 4% di 190 mld circa).

Capitolo 14

oltre ad altri 'aggiunti' e dotato di poteri di autoregolamentazione. È prevista la disponibilità di 7, 6 miliardi «per servizi di assistenza tecnica, monitoraggio, diffusione dei risultati e valutazione da fornire al Comitato».

L'azione amministrativa da sperimentare si articola essenzialmente in due distinte procedure previste dal decreto e dirette, l'una, alla formulazione dei programmi e l'altra al loro finanziamento entro i limiti già visti.

L'Autorità ritiene di dover segnalare le difficoltà che una procedura così articolata e complessa può probabilmente incontrare, con inevitabili conseguenze negative sull'efficacia della spesa pubblica ad essa sottesa. Va in particolare sottolineato al riguardo che potrebbe verificarsi un non trascurabile spreco di risorse. In caso di mancata conclusione dell'accordo, infatti, non potrebbero essere recuperate le risorse erogate nella fase iniziale (protocollo d'intesa Ministero/soggetto proponente) e destinate alla copertura dei costi per l'assistenza tecnica e per il servizio di supporto.

Indagini speciali ...

Oltre all'attività indotta dalle segnalazioni ricevute, l'Autorità ha anche avviato autonome iniziative di indagine. In realtà, anche in considerazione degli inevitabili limiti di operatività connessi alla fase di avvio³⁴, l'attività di indagine non si è realizzata in ispezioni mirate né nell'accertamento di responsabilità in capo a soggetti specifici ma, con riferimento alle problematiche indicate, si è orientata verso l'approfondimento delle cause sottese alle disfunzioni (ritardi, incompletezza delle opere, distorsioni nelle diverse fasi dell'iter decisionale), nell'intento di far emergere, anche in questo ambito, i profili di interesse generale.

Le indagini condotte dall'Autorità attraverso il proprio Servizio ispettivo hanno riguardato i lavori per il Giubileo, l'operazione TAV e le opere incompiute. Nelle more della costituzione dell'Osservatorio e in mancanza, quindi, degli strumenti operativi previsti per l'attività 'a regime', l'Autorità ha inoltre ritenuto opportuno avviare un'indagine a campione, allo scopo di acquisire elementi di valutazione circa la capacità delle stazioni appaltanti di conformarsi ai principi di base della legge quadro.

³⁴ Vedi capitolo 8.

Vengono di seguito presentate le conclusioni raggiunte allo stato attuale dalle attività di indagine avviate.

L'attività conoscitiva svolta sull'argomento ha evidenziato innanzitutto che l'impianto dell'intervento giubilare non si discosta, nelle linee ... opere
per il Giubileo ... fondamentali, dai criteri seguiti in precedenza per speciali manovre similari, definite ed attuate nell'imminenza di taluni grandi eventi (campionati mondiali di calcio, 'colombiadi') o sotto la spinta di particolari emergenze di carattere socio-economico (FIO).

Caratteristica fondamentale di tali manovre è la mobilitazione di ingenti risorse, comprese in fondi speciali costituiti con legge, destinate al finanziamento di opere pubbliche la cui gestione, secondo le norme costituzionali ed ordinamentali in materia, rientra nelle attribuzioni degli organi dell'amministrazione dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, degli enti pubblici di natura statale o regionale e di altri organi o soggetti attuatori.

Altro carattere comune è che la ripartizione delle risorse tra gli interventi di competenza dei vari soggetti e organismi pubblici è in genere attribuita ad un organo dell'amministrazione centrale dello Stato, il quale agisce sulla base di decisioni assunte da un organo politico ordinario (CIPE) o speciale (per esempio: Commissione per Roma Capitale) e svolge al tempo stesso una funzione sia istruttoria sulle proposte di finanziamento sia di supporto alle decisioni.

L'Ufficio che eroga i finanziamenti è chiamato perciò a svolgere funzioni varie e complesse, regolate da norme ordinamentali e da atti amministrativi generali (quali direttive, istruzioni e simili), che non di rado danno luogo ad una sostanziale attività di controllo sull'operato delle stazioni appaltanti, se non ad una sorta di ingerenza nella stessa esecuzione dei lavori (mediante l'approvazione di atti di gestione quali, ad esempio l'autorizzazione o l'approvazione di varianti in corso d'opera o la nomina di collaudatori).

Se, tuttavia, la normativa regola sufficientemente la fase del procedimento riguardante l'erogazione dei finanziamenti, non altrettanto può

Capitolo 14

dirsi per la fase iniziale che vale a caratterizzare l'intera manovra e che si conclude con l'individuazione delle opere da finanziare.

Le leggi istitutive degli speciali interventi in argomento e le disposizioni attuative di varia natura non contengono infatti affermazioni di principio sulla funzione dell'intervento — inteso come strumento di realizzazione di un'efficace e coerente programmazione — né criteri di attuazione di una tale concezione, ma solo generiche indicazioni circa le forme e i requisiti delle proposte di finanziamento. Vengono presi in considerazione, ad esempio, l'attitudine di tali proposte a tradursi in atto ('cantierabilità dei progetti', dei quali per altro non viene specificato il livello di elaborazione) ovvero la sussistenza di un collegamento funzionale delle opere proposte con l'evento ovvero la loro realizzabilità nei tempi e nei costi esposti dalle amministrazioni richiedenti. La normativa speciale di solito non prevede nemmeno che l'istruttoria delle proposte comprenda un momento di accertamento e di valutazione del livello tecnico di elaborazione delle proposte da parte di organi qualificati.

Procedure di questo tipo hanno dato risultati non rispondenti alle previsioni per difetto di un'efficace programmazione e di una compiuta progettazione sia sotto un profilo strettamente tecnico sia sotto quello economico. Ne sono eloquente testimonianza l'elevato numero di opere rimaste incompiute e il fatto che per favorirne il completamento sia stato necessario emanare varie leggi³⁵.

Ritornando all'attualità e considerando per ora l'intervento giubilare nei suoi aspetti più generali, va innanzi tutto sottolineato che la sua prima fase, cioè quella della programmazione iniziale degli interventi, presenta l'aspetto negativo, dinanzi evidenziato, nell'indicazione delle opere comprese nel cosiddetto piano.

Naturalmente, non può essere trascurato il fatto che al momento della definizione di tale piano non si era ancora pervenuti ad una sufficiente definizione delle competenze e dei ruoli dei vari organi, né alla compiuta

³⁵ Vedi da ultimo d.l. 25 marzo 1997, n. 67, conv. l. 23 maggio 1997, n. 135; l. 30 giugno 1998, n. 208.

configurazione e organizzazione di taluni di essi; neppure erano ancora disponibili forme di coordinamento dell'attività degli organi ordinari e di quelli straordinari, istituiti per l'occasione con compiti specifici connessi alle particolari esigenze giubilari.

Va, comunque, evidenziato che nella fase iniziale della manovra venivano inseriti nel piano interventi non sufficientemente meditati e addirittura privi della indispensabile documentazione della configurazione; tant'è che sono stati necessari ben 149 giorni perché la Corte dei conti potesse ammettere a registrazione l'atto di approvazione del piano.

Questo difetto genetico ha creato la necessità di una continua rimodulazione del piano che ha comportato lo stralcio di opere infrastrutturali particolarmente significative, ovvero il loro notevole ridimensionamento e la destinazione delle relative risorse ad interventi di altra natura.

Si sono così determinate condizioni che hanno portato, da un lato, a notevoli appesantimenti di procedure di per sé complesse ed eccessivamente articolate e, dall'altro, alla ridotta efficacia del piano rispetto alle originarie previsioni nonché alla compressione della fase esecutiva dei lavori in tempi sempre più ridotti.

Se sotto il profilo di forme e modalità seguite nell'individuazione delle opere, l'intervento giubilare non si discosta significativamente da altre manovre similari che lo hanno preceduto, va però sottolineato il suo aspetto distintivo. I lavori, eseguiti in un clima ben diverso che in passato, sono stati infatti gestiti secondo le ordinarie procedure, sottoposti a costante monitoraggio e ad attenta osservazione da parte di speciali organi dotati di funzioni di garanzia. Si è inoltre riscontrato un notevole impegno — maggiore che in passato — da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte, specie quelle dello Stato; ciò ha consentito di portare a termine, in tempi notevolmente ristretti, interventi tecnicamente complessi, come quelli stradali e ferroviari. Va infine ricordato che le ingenti risorse destinate agli interventi sono state impegnate, in tempi particolarmente ridotti, per oltre 90%.

Capitolo 14

Al momento, tuttavia, appare prematura una conclusione definitiva sull'efficacia dell'intervento.

... TAV ...

Da un primo esame della complessa operazione TAV, inteso all'acquisizione di elementi significativi ai fini dell'eventuale apertura di un'istruttoria, è emersa, limitatamente all'aspetto strutturale ed organizzativo per ora considerato, una situazione di distorsione sotto i vari profili:

- a) accentuata confusione tra i ruoli dei vari soggetti gestori degli interventi, sia nella fase progettuale sia in quella esecutiva e, in generale, grave carenza nei controlli, in parte attribuibile alla non chiara distribuzione dei compiti;
- b) notevole indeterminatezza delle clausole contrattuali che regolano il rapporto con i soggetti esecutori nonché evidenti contraddizioni nelle clausole stesse, con particolare riguardo allo *ius variandi*, al premio di acceleramento, alla contabilizzazione dei lavori;
- c) evidente scostamento dalla vigente normativa sui lavori pubblici in tema di revisione dei prezzi contrattuali e di anticipazione del prezzo d'appalto;
- d) mancata inclusione nel *corpus* contrattuale di criteri obiettivi riguardo ai costi, con conseguente assenza di elementi di riferimento certi nella determinazione dei prezzi e/o sovrapprezzi connessi ad opere in variante;
- e) scelta di criteri di nomina del direttore lavori che possono dar luogo a concrete perplessità che concernono, altresì, la non compiuta chiarezza dei suoi compiti, anche per l'attribuzione di poteri discrezionali esorbitanti la funzione ordinaria di tale figura;
- f) forte rischio di duplicazione dei costi, con particolare riferimento agli onorari di progettazione e alla liquidazione degli acconti agli esecutori, in conseguenza di quanto sopra evidenziato.

L'insieme dei profili indicati suggerisce l'opportunità di approfondimenti atti a valutare se le regole e le modalità adottate siano conformi a principi di efficacia ed efficienza e se ne derivino ripercussioni negative sull'economicità dei lavori e sulla qualità delle opere, non escluso il rischio

di una conflittualità, anche di carattere contenzioso, tra i soggetti che a vario titolo compartecipano all'operazione TAV.

Il tema delle opere incompiute, che fu oggetto di un'ampia disamina parlamentare in sede di discussione del disegno di legge quadro sui lavori pubblici, è tornato d'attualità a seguito dell'emanazione della legge sul ri-finanziamento delle opere incompiute³⁶.

... opere
incompiute ...

L'Autorità ha avviato consultazioni con i soggetti interessati, allo scopo di procedere ad una ricognizione del fenomeno, con riferimento in particolare ai profili concernenti i provvedimenti adottati dai soggetti attuatori a seguito dei finanziamenti intervenuti, allo stato di attuazione dei relativi lavori, nonché alle iniziative assunte ai fini del completamento delle opere non ammesse al finanziamento richiesto.

Non essendo ancora completata l'acquisizione dei dati significativi, non è possibile riferire, nemmeno sommariamente, sugli aspetti salienti dell'attuazione della legge sul rifinanziamento e sui suoi correnti effetti. Le finalità che hanno dettato le consultazioni in atto consentono però di definire già alcuni criteri che costituivano parametri di valutazione delle indagini avviate.

Delle opere incompiute occorre che la competente autorità amministrativa compia una valutazione preliminare circa l'attualità della loro funzionalità rispetto agli interessi della collettività. Se questa valutazione è stata compiuta all'atto della richiesta di finanziamento, è necessario che ne siano tratte le conseguenze operative per conseguire la pronta realizzazione delle opere finanziate e per provvedere al finanziamento prioritario, con mezzi propri, di quelle non finanziate.

Per le opere incompiute in ordine alle quali è stata negativa la valutazione di un loro attuale interesse o nella fase di richiesta di finanziamento o in momento successivo, sono necessarie iniziative intese a eliminare questa realtà simbolo di inefficienza e diseconomicità dell'azione amministrativa.

³⁶ L.n. 208/98.

Capitolo 14

Un aspetto particolare dell'indagine sulle opere incompiute riguarda
... opere
commissariate ... quelle sottoposte alla gestione commissariale straordinaria³⁷ e prioritaria-
mente rifinanziate dalla legge di cui si tratta. La norma prevede la forma-
zione di elenchi di opere oggetto di appalto o di concessione che, rimaste
incompiute, debbono essere riavviate a motivo del loro particolare rilievo
economico sociale, a questo scopo affidandone la gestione a commissari
straordinari, muniti di speciali poteri di deroga alle norme vigenti in mate-
ria d'appalto, fatti salvi i principi generali dell'ordinamento, le norme co-
munitarie e quelle ambientali.

Ai fini di una migliore comprensione dei limiti e degli effetti della
legge cosiddetta 'sblocca-cantieri', giova rammentare che fondamento e fi-
nalità non dissimili ebbero altre norme speciali, approvate nell'imminenza
della promulgazione, nel 1994, della legge quadro e subito dopo la sua en-
trata in vigore. Si tratta di numerosi decreti legge³⁸ che demandavano a
due speciali Commissioni (una per i lavori di competenza del Ministero
dei lavori pubblici e l'altra per l'ANAS), presiedute da un magistrato della
Corte dei Conti, il compito di valutare l'opportunità di proseguire opere
pubbliche interrotte, attesa la loro rilevanza economica. I lavori di comple-
tamento di tali opere, oggetto di appalto o di concessione, potevano essere
affidati all'originario contraente dell'Amministrazione. Detti decreti non
furono convertiti ma vennero fatti salvi³⁹ gli atti ed i provvedimenti adot-
tati nonché gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base di essi.

L'attività delle Commissioni ha avuto esiti difformi sul piano del-
l'azione amministrativa, a seconda che i provvedimenti conclusivi adottati
dalle stazioni appaltanti fossero o non fossero sottoposti alla registrazione
della Corte dei conti. Questa non ha infatti ammesso a registrazione i

³⁷ Art. 13 d.l. n. 67/97, conv. l. n. 135/97.

³⁸ D.l. 26 luglio 1994, n. 468; 27 settembre 1994, n. 551; 25 novembre 1994, n. 649; 26 gennaio 1995, n. 24; 27 marzo 1995, n. 88; 26 maggio 1995, n. 193; 26 luglio 1995, n. 310; 20 settembre 1995, n. 400; 25 novembre 1995, n. 498; 24 gennaio 1996, n. 30; 25 marzo 1996, n. 154; 25 maggio 1996, n. 285; 22 luglio 1996, n. 388; 24 settembre 1996, n. 495.

³⁹ Dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662.

provvedimenti di riaffidamento dei lotti di completamento non conformi alla normativa vigente⁴⁰.

In conseguenza di ciò, le stazioni appaltanti, in particolare l'ANAS, non hanno dato seguito a quei pareri delle Commissioni che erano favorevoli all'affidamento — mediante un atto aggiuntivo — dei lavori di completamento di importo 'sopra soglia'. Le deliberazioni inerenti a lavori 'sotto soglia' sono state invece generalmente recepite con provvedimenti delle amministrazioni aggiudicatrici.

In attuazione di una legge volta a disciplinare senza connotati di urgenza la materia, su proposta del Ministro competente, sono stati emanati otto decreti presidenziali che hanno disposto il commissariamento di 152 opere, alcune delle quali già oggetto di parere reso dalle anzidette Commissioni. Con gli stessi decreti, a partire dal quarto in ordine di tempo, è stata altresì disposta la cessazione del regime commissariale per 91 opere, 78 delle quali perché riavviate e 13 perché risultate prive dei requisiti prescritti per il commissariamento.

Delle 78 opere riavviate, 29 risultano riprese dalle stesse stazioni appaltanti nell'esercizio dei propri ordinari poteri, nel termine⁴¹ di trenta giorni decorrenti dalla nomina del commissario straordinario e 49 riavviate nella vigenza della gestione commissariale.

Avuto riguardo ai decreti presidenziali fin qui emanati, risultano tuttora formalmente sottoposti a gestione commissariale 61 interventi e si deve ritenere, pertanto, in atto la situazione di blocco dei relativi cantieri, dal momento che la gestione commissariale viene a cessare con la ripresa dei lavori.

L'Autorità, conclusa la prima fase d'indagine conoscitiva sulle opere commissariate, ha ritenuto d'interesse avviare ulteriori approfondimenti relativamente a talune opere il cui svolgimento presentava problemi o diffi-

... approfondimenti
in corso ...

⁴⁰ Si veda il caso delle concessioni gestite dal Magistrato per il Po di Parma, poi oggetto della legge n. 144/99.

⁴¹ Art. 13, l. n. 135/97.

Capitolo 14

coltà di attuazione. Si tratta di opere di varia natura, opere di edilizia, porti ed opere ferroviarie.

In questi casi l'Autorità ha ritenuto opportuno un intervento che si sostanzia nel monitoraggio delle varie fasi dei lavori e si potrà concretare in eventuali indicazioni ritenute idonee a risolvere i problemi e definite, come prassi ormai consolidata dell'azione dell'Autorità, attraverso audizioni con i soggetti responsabili, per una completa consapevolezza di tutti gli aspetti rilevanti da tenere in considerazione.

... parziale successo
della manovra ...

A distanza di circa quattro anni dal suo avvio, la manovra 'sblocca-cantieri' ha, quindi, avuto esito positivo limitatamente al 50% degli interventi interessati. Allo stato, i dati raccolti consentono di affermare che la manovra è sostanzialmente esaurita, con esito deludente rispetto alle aspettative. Dopo un rapido avvio con i primi quattro decreti di commissariamento, il procedimento di formazione degli elenchi, previsto dalla citata norma straordinaria, si è infatti praticamente interrotto e da tempo non è più operante il gruppo di lavoro costituito presso la Presidenza del Consiglio con il compito di coordinare e sostenere l'azione dei commissari⁴².

... e motivazioni ...

I motivi per i quali la manovra si è rivelata di così scarsa efficacia vanno ricercati nei suoi erronei presupposti, impliciti o dichiarati. La norma straordinaria, concepita come strumento a sollievo del fenomeno della disoccupazione e pertanto inserita nel contesto generale della legge a tal fine emanata, si fonda infatti sulla presupposta esistenza di cospicue risorse finanziarie che, rimaste inattive a causa del blocco delle opere, sarebbero state smobilizzate per effetto della ripresa dei lavori, ovvero altrimenti impiegate qualora la prosecuzione dei lavori si fosse rivelata impossibile.

Pur in presenza di elementi di natura giuridico-contabile che hanno impedito di utilizzare tali risorse nei termini previsti dalla legge, la norma straordinaria trascura del tutto un dato di comune esperienza: la ripresa di lavori a lungo sospesi, nella quasi generalità dei casi, comporta una spesa maggiore di quella originariamente prevista, sia per la necessità di ristorare

⁴² D.p.c.m. 14 maggio 1997 integrato con d.p.c.m. 22 maggio 1997.

l'appaltatore del danno subito in dipendenza del fermo del cantiere per fatti a lui estranei, sia per il maggior costo dei lavori in variante, necessari per rimuovere le cause del blocco. Si tratta infatti di ovviare alle carenze progettuali riscontrate ovvero di adeguare le originarie previsioni alle esigenze sopravvenute o non sufficientemente considerate quando l'opera fu deliberata. La cosiddetta manovra 'sblocca-cantieri' avrebbe dovuto essere perciò dotata di quegli idonei mezzi finanziari che di fatto furono in seguito concessi⁴³. È nella loro mancanza che va perciò ravvisata la prima delle cause del fallimento della manovra, specie con riguardo agli appalti finanziati mediante trasferimento agli enti attuatori dei fondi stanziati con leggi speciali e ripartiti dal CIPE.

La seconda causa di fallimento risiede nell'erroneo presupposto che gli impedimenti di natura giuridico-amministrativa al riavvio delle opere potessero agevolmente essere rimossi dai Commissari, mediante i poteri di deroga loro concessi. A questo riguardo, occorre tenere presente che nella maggior parte dei casi la complessa situazione di stallo che si determina a seguito di un prolungato periodo di sospensione dei lavori per fatti non imputabili all'appaltatore veniva in pratica superata solo mediante l'affidamento delle opere di completamento all'appaltatore originario, salvo il caso di risoluzione del contratto in essere al momento della sospensione e la conseguente responsabilità della stazione appaltante per i danni.

... inadeguatezza
dei poteri di deroga
dei commissari

A partire dalla fine del 1993, tuttavia, questa pratica incontra i limiti posti non solo dalla normativa comunitaria ma anche quelli — ben più rigorosi — stabiliti dalle norme nazionali. D'altro canto i commissari, pur dotati di poteri straordinari, possono agire in deroga alle norme nazionali, ma non a quelle comunitarie. Agendo in sostituzione degli organi ordinari della stazione appaltante — nei limiti dei poteri a questi riconosciuti nella fase di gestione dell'opera — essi sembrerebbero inoltre privi di legittimazione ad assumere provvedimenti di contenuto più ampio, espressione di poteri estranei all'ambito della gestione commissariale, quali le determinazioni in ordine alle variazioni essenziali della natura dell'opera, alla sua

⁴³ L. n. 208/98.

Capitolo 14

destinazione d'uso ovvero alla sua delocalizzazione; tanto meno potrebbero assumere determinazioni in materie quali l'urbanistica o l'ambientale, estranee alle attribuzioni della stessa amministrazione aggiudicatrice.

Ciò spiega il fatto che, pur dopo la legge di rifinanziamento delle opere incompiute (che riserva una corsia preferenziale al rifinanziamento delle opere commissariate), non si è avuto un nuovo impulso alla cosiddetta manovra 'sblocca-cantieri', non essendosi registrata alcuna sensibile variazione né nel numero delle opere commissariate — rimasto invariato — né nel numero delle opere riprese, anch'esso sostanzialmente immutato.

Va, infine, posto in rilievo che la formazione degli elenchi delle opere commissariate non sembra ispirata a criteri generali volti ad individuare preventivamente la tipologia ed i requisiti delle opere da commissariare, poiché queste presentano caratteri estremamente vari e disomogenei, non riferibili ad una visione organica dell'intervento. Sussistono, pertanto, fondati motivi per segnalare l'opportunità di una verifica della persistente utilità delle gestioni commissariali in atto.

Indagine
a campione ...

Sin dall'avvio della propria attività, l'Autorità ha individuato la necessità di raccogliere dati sul funzionamento del mercato dei lavori pubblici. Nelle more della costituzione dell'Osservatorio, in mancanza, quindi, degli strumenti operativi previsti per l'attività 'a regime', si è ritenuto opportuno avviare un'indagine a campione, allo scopo di acquisire elementi di valutazione circa la capacità delle stazioni appaltanti di conformarsi ai principi fondamentali della legge quadro.

... caratteristiche
del campione ...

Con riferimento all'insieme di tutti i bandi di opere pubbliche pubblicati nel periodo 1995-1998, è stato selezionato, secondo criteri di analisi statistica, un campione di interventi sui quali rilevare un insieme di dati tecnico-economici relativi alle diverse fasi delle procedure connesse con la realizzazione di lavori pubblici. Per ottenere il campione, l'universo dei dati è stato stratificato in 7 classi di importo, 5 aree geografiche, 7 categorie di opere, 6 gruppi di stazioni appaltanti, 4 anni di riferimento, al fine di

garantire un adeguato numero di appalti di importo significativo⁴⁴. Per le classi di importo ed i relativi tassi di campionamento, vedi *tabella 14.1*.

Il campione ottenuto consta di 4.463 bandi, relativi ad altrettanti appalti pubblici, statisticamente rappresentativi dell'universo delle opere pubbliche nel periodo di riferimento. ... consistenza ...

Tabella 14.1. — Composizione e consistenza del campione

Classi di importo in ecu	Tasso di campionamento	Universo '95/'98	Campione
Oltre 35.000.000	1/1	127	127
Da 5.000.000 a 35.000.000	1/1	1511	1511
Da 1.000.000 a 5.000.000	1/10	9979	998
Da 750.000 a 1.000.000	1/10	4615	462
Da 150.000 a 750.000	1/100	52802	528
Fino a 150.000	1/200	89463	497
Importo non segnalato	1/10	3118	312

Per la raccolta dei dati è stata predisposta una scheda di rilevazione⁴⁵. Nel definirne i contenuti si è cercato di coniugare il soddisfacimento di quelle che sono 'a regime' le esigenze conoscitive dell'Autorità, con l'opportunità di ridurre al minimo i 'costi dell'adempimento' per gli operatori. Per quanto riguarda il contenuto, sono stati pertanto richiesti dati facilmente reperibili in quanto 'fisiologicamente' si trovano — o, comunque, dovrebbero trovarsi — nella immediata disponibilità del responsabile del procedimento o dell'ingegnere capo cui fa riferimento l'appalto⁴⁶. ... scheda di rilevazione ...

L'impostazione della scheda è stata inoltre studiata per farne anche un utile strumento di lavoro per gli operatori, per l'organizzazione sistematica e la verifica di tutti i dati di un appalto. Per queste ragioni, la scheda è strutturata per sezioni, si sviluppa in modo lineare secondo l'an-

⁴⁴ Nella composizione del campione si è tenuto conto che il mercato è caratterizzato prevalentemente da appalti di piccole dimensioni (vedi capitolo 4).

⁴⁵ Il testo della scheda è riportato nella Sezione IV.

⁴⁶ Il responsabile del procedimento viene infatti individuato quale soggetto responsabile della corretta compilazione della scheda.

Capitolo 14

damento temporale e, al suo interno, sono evidenziate cinque fasi rilevanti della procedura.

... fase
preparatoria ...

La prima sezione della scheda si riferisce ai tempi e alle modalità della programmazione dell'opera e della progettazione tecnica vera e propria, nelle sue varie fasi ivi compresa la progettazione della sicurezza, con la valutazione dei costi relativi; si rileva altresì il rapporto con altri enti eventualmente cointeressati all'intervento e con gli strumenti urbanistici vigenti. Si richiedono, inoltre, i dati relativi alla dimensione del progetto e al suo finanziamento, come deliberati al momento in cui l'intervento è stato approvato dal soggetto appaltante.

... scelta
del contraente ...

Nella seconda sezione si rilevano tutti gli elementi propri della complessiva procedura di selezione: sistema di realizzazione dell'intervento, contenuto del bando di gara, caratteristiche delle offerte ammesse, costi della procedura; si rilevano, altresì, l'eventuale contenzioso insorto in questa fase e gli effetti prodotti sull'avanzamento dell'appalto.

...esecuzione...

I dati inerenti a tempi di esecuzione, sospensioni, varianti, nuovi prezzi, lavori in economia, subappalti sono raccolti nella sezione terza. Si presta attenzione anche ai tempi di pagamento dell'ente e al complessivo rispetto dei tempi preventivati originariamente per l'esecuzione dell'intervento.

... contenzioso
e collaudo ...

Nella sezione quarta viene prestata particolare attenzione ai momenti patologici di un appalto, dagli infortuni alle riserve (le richieste di riconoscimento di maggiori oneri avanzate dall'impresa esecutrice). Si rilevano, altresì, i vari aspetti dei collaudi: in corso d'opera, statico e amministrativo, compresi i relativi costi; infine, si rilevano le possibili fasi e i costi del vero e proprio contenzioso tra impresa e stazione appaltante.

... quadro tecnico
economico ...

Infine, nell'ultima sezione si rilevano tutti i parametri economici dell'appalto, in tre distinti momenti: alla data di approvazione dell'intervento, alla stipula del contratto di appalto e dopo il collaudo, con possibilità di preciso controllo delle varie voci di spesa e loro confronto.

Il questionario è stato inviato a 1.984 stazioni appaltanti il 1° ottobre 1999, sia in forma cartacea sia su supporto informatico e corredato delle

necessarie note tecniche esplicative. È stato altresì istituito presso l'Autorità un numero telefonico 'verde' per fornire tutti i chiarimenti necessari, nella consapevolezza che solo la corretta compilazione della scheda avrebbe potuto consentire l'elaborazione e l'utilizzazione di tutte le informazioni fornite.

Al 30 marzo 2000 risultano pervenute 4.042 risposte, pari al 90,6% dei questionari inviati, provenienti da 1.854 stazioni appaltanti, corrispondenti a 93,4% degli enti coinvolti nell'indagine. Dalla disaggregazione dei dati per area geografica e per importo dei lavori si rileva che le risposte non pervenute riguardano più o meno tutte le regioni, con una lieve prevalenza di quelle meridionali.

... risposte
pervenute

L'esperienza raccolta attraverso il 'numero verde' ha evidenziato considerevoli difficoltà da parte delle stazioni appaltanti, non solo e non tanto nella gestione del *software* di inserimento, ma soprattutto nell'interpretazione delle domande e, infine, nella normalizzazione delle risposte per farle coincidere con quanto richiesto. A causa dei dubbi interpretativi emersi⁴⁷, infatti, molti questionari sono stati accompagnati da corpose note esplicative. Attraverso un lavoro di analisi si è provveduto a depurare ed a normalizzare i dati per rendere possibile il loro inserimento nella banca dati generale, per evitare che le discrasie evidenziate comportassero distorsioni.

L'indagine ha dato significativi risultati di natura non soltanto informativa⁴⁸. Sotto il profilo operativo, infatti, l'esperienza è stata utile anche per definire le caratteristiche delle schede successivamente predisposte per la raccolta delle informazioni 'a regime'.

In attesa, peraltro, dell'emanazione del regolamento di esecuzione, l'Autorità, in materia di sanzioni amministrative pecuniarie, ha fatto riferimento alle regole, sostanziali e procedurali, di cui alle leggi ricorda-

Attività
sanzionatoria ...

⁴⁷ Va segnalato che nell'arco temporale considerato sono intervenute numerose modifiche legislative.

⁴⁸ Le principali conclusioni e implicazioni sono descritte nel capitolo 5.

Capitolo 14

te⁴⁹, attenendosi conseguentemente ed in particolare ai seguenti principi generali, recepiti in proprio atto regolamentare.

... responsabilità
personale
e responsabilità
solidale
dell'ente ...

A differenza della responsabilità derivante dalla violazione delle leggi penali, per gli illeciti amministrativi implicanti l'irrogazione di una sanzione pecuniaria non è escluso l'assoggettamento alla pena della persona giuridica in via solidale. Nelle ipotesi considerate, peraltro, i soggetti tenuti alle comunicazioni e formalmente indicati come sottoposti, in caso di rifiuto o omissione, alla prevista sanzione, sono essenzialmente enti giuridici: «amministrazioni aggiudicatrici ... altri enti aggiudicatori e realizzatori», ovvero «ogni altra pubblica amministrazione e ... ogni ente regionale, impresa o persona». Sicché, nelle ipotesi in esame, in aggiunta alla responsabilità personale del rappresentante o dipendente dell'ente tenuto alle comunicazioni, si è ritenuta⁵⁰ la configurabilità di una responsabilità solidale della persona giuridica alla quale, pertanto, deve anche essere fatta la contestazione⁵¹.

... articolazione
del procedimento
sanzionatorio ...

Anche per quanto riguarda l'organo competente, la legge delinea un procedimento sanzionatorio articolato essenzialmente in due fasi tra loro distinte: una prima è incentrata sull'attività degli organi di vigilanza e preordinata all'attività istruttoria ed alla contestazione della violazione; la seconda riguarda l'attività contenziosa e decisoria dell'organo preposto all'irrogazione della sanzione ovvero all'archiviazione degli atti.

Alla prima delle fasi indicate provvede l'Ufficio ispettivo, alla seconda il Consiglio dell'Autorità.

... principio del
contraddittorio ...

Atteso che l'irrogazione della sanzione pecuniaria presuppone un giudizio sull'operato dell'incolpato, suscettibile di arrecargli pregiudizio in un bene della vita giuridicamente tutelato, sussiste la necessità di garantire la piena partecipazione alle fasi formative del provvedimento, in sintesi il rispetto del principio del contraddittorio.

⁴⁹ L.n. 689/81 e l.n. 241/90.

⁵⁰ Art. 6, co. 3, l.n. 689/81.

⁵¹ Art. 14, l.n. 689/81.

Ne deriva la necessità di un'immediata contestazione dell'incolpazione, con indicazione del termine entro il quale l'interessato ha facoltà di produrre scritti o documenti o di prendere visione degli atti a suo carico, ed eventualmente di richiedere di essere ammesso ad esporre le proprie ragioni, potendosi anche avvalere dell'assistenza di un difensore.

Ove non disponga l'irrogazione della sanzione, il Consiglio dell'Autorità ritiene, tuttavia, che nelle ipotesi considerate sussista ugualmente l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione sanzionatoria. Lo impone, in primo luogo, il principio generale, corollario della garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa, relativo alla doverosità dell'esplicazione dei pubblici poteri al fine di assicurare l'osservanza delle norme giuridiche. Lo si desume, poi, dalla disposizione⁵² in base alla quale, nel caso in cui l'autorità procedente ritenga non fondato l'accertamento, ordina l'archiviazione degli atti, il che può avvenire anche prima dell'adunanza fissata per la discussione qualora, in base alle giustificazioni dell'interessato, risultino insussistenti i fatti contestati o non configurabile l'infrazione prevista dalla legge come presupposto per l'irrogazione della sanzione.

... provvedimento
conclusivo
del procedimento

Nel primo anno l'attività sanzionatoria è stata limitata a pochi casi⁵³ che, per la loro ridotta dimensione, non forniscono dati sufficientemente significativi e tali da consentire di formulare considerazioni di carattere generale.

⁵² Art. 18, co. 2, l.n. 689/81.

⁵³ Questa attività è stata prevalentemente riconducibile a violazioni ex art. 10, co. 1 *quater*.

PAGINA BIANCA

Sezione IV

Appendice

- 15. Normativa secondaria
- 16. Indagine sulle banche dati di altri enti
- 17. Scheda di rilevazione dell'indagine a campione

PAGINA BIANCA

Normativa secondaria

Al fine di offrire una situazione aggiornata¹ relativamente alla piena attuazione della legge di riforma del settore dei lavori pubblici, si ritiene utile individuare le disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni che rinviino ad ulteriori atti normativi, indicandone lo stato di attuazione.

È stato emanato il

Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni

Il provvedimento comprende altresì le disposizioni (ex articolo 9, comma 2, l. n. 109/94) sull'adeguamento del d.p.r. 10 gennaio 1991, n. 55, che aveva reso omogenei i bandi di gara e gli avvisi, differenziandoli sulla base del valore dell'appalto.

Non è stato ancora completato l'iter degli atti normativi previsti dalle seguenti disposizioni della legge quadro.

Articolo 1, comma 3

È prevista l'emanazione da parte del Governo di atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni, in ragione del dettato normativo della legge quadro, ai sensi dell'art. 2, co. 3, lett. d), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

¹ L'aggiornamento è stato curato al 30 marzo 2000.

*Appendice***Articolo 3, comma 2**

La previsione riguarda il regolamento generale dei lavori pubblici che ha natura delegificante, stante il potere riconosciuto al Governo, ai sensi dell'art. 17, co. 2, della legge n. 400/88, di stabilire la disciplina generale del settore, con l'effetto di abrogare le norme vigenti sostituite nelle materie di cui al comma 1 del medesimo articolo. Il regolamento ha, altresì, il compito di recepire la normativa comunitaria che non comporti modifiche di norme contenute nella fonte primaria. Inoltre, esso presenta anche il carattere di regolamento esecutivo ed integrativo-attuativo per quanto attiene, invece, agli aspetti individuati nel comma 6 del medesimo articolo.

Articolo 3, comma 5

- a) Nel primo periodo del comma in esame è prevista l'adozione, con decreto del Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, ai sensi dell'art. 17, co. 3, della legge n. 400/88, del nuovo capitolato generale d'appalto per i lavori affidati dalle sole amministrazioni di cui all'art. 2, co. 2, lett. a) della legge e che dovrà entrare in vigore contestualmente al regolamento di cui all'art. 3, co. 2.
- b) Per quanto attiene, invece, ai beni sottoposti alla disciplina di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, il secondo periodo dello stesso comma richiede che il relativo capitolato speciale sia adottato separatamente, con decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro per i beni culturali ed ambientali.

Articolo 3, comma 7 bis

La disposizione riguarda la disciplina dei lavori pubblici del genio militare, considerata peculiare rispetto a quella generale proprio per la specificità dell'ambito interessato, che dovrà essere fissata da un regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, co. 2, della legge n. 400/88, su proposta del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro della difesa.

Articolo 6, comma 4

Ad apposito regolamento è demandato il riordino delle materie di competenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici, in conformità alla disposizione secondo la quale vanno riportate al predetto organo consultivo le competenze che la previgente normativa devolveva ad altri organi.

Articolo 8, comma 11 *sexies*

È attribuito ad un decreto del Ministro per i beni culturali ed ambientali il compito di determinare i requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici.

Articolo 14, comma 11

Con decreto del Ministro dei lavori pubblici devono essere definiti gli schemi tipo del programma triennale e degli elenchi annuali.

Articolo 17, comma 14 *bis*

Con decreto del Ministro di grazia e giustizia deve essere ripartito in tre aliquote percentuali l'insieme delle aliquote attualmente stabilite per i livelli di progettazione. Dovranno essere, altresì, determinate le nuove tabelle per i corrispettivi in funzione delle tipologie dei lavori, tenendo conto degli oneri assicurativi e di quelli dovuti al responsabile del procedimento per le attività di supporto nonché per quelle del responsabile del progetto e del coordinatore in materia di sicurezza.

Articolo 30, comma 4

Con decreto del Ministro dei lavori pubblici deve essere fissata la soglia oltre la quale sarà obbligatorio per l'esecutore dell'opera stipulare una polizza indennitaria e per responsabilità civile nei confronti di terzi, al fine di garantire l'opera da rischi di rovina parziale o totale ovvero da quelli derivanti da gravi difetti insiti nella costruzione stessa.

*Appendice***Art. 30, comma 7 bis**

Con apposito regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, co. 2, della legge n. 400/88 su proposta del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato deve essere disciplinata l'istituzione del sistema di garanzia globale di esecuzione del quale possono avvalersi i soggetti individuati all'art. 2, co. 2, lett. a) e b) della legge, per lavori di importo superiore a 100 milioni di ecu.

Articolo 31, comma 1

Su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e dei lavori pubblici deve essere adottato un regolamento in materia di piani di sicurezza nei cantieri edili, in conformità alla normativa comunitaria e al decreto legislativo di recepimento della legge 14 agosto 1996, n. 494.

Articolo 32, comma 2

Si prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro di grazia e giustizia per fissare le norme procedurali del giudizio arbitrale. Il termine per l'emanazione è di tre mesi dall'entrata in vigore del regolamento di cui all'art. 3, co. 1.

Articolo 34, comma 1

Si richiede l'adozione di un regolamento, ai sensi dell'art. 17, co. 2, della legge n. 400/88, per la definizione della quota parte subappaltabile, relativamente alla categoria o alle categorie prevalenti. La materia rientra tra quelle disciplinate dal regolamento di cui all'art. 3, co. 1.

Articolo 37 *sexies*, comma 2

Il Ministro delle finanze è tenuto ad emanare un decreto che determini le modalità per l'individuazione dell'elevato grado di rischio del debito nei titoli emessi dalle società di progetto.

Articolo 37 *octies*, comma 2

È demandata ad un decreto del Ministro dei lavori pubblici l'individuazione dei criteri e delle modalità per l'attuazione del subentro degli enti finanziatori al posto del concessionario inadempiente.

Articolo 9, comma 59, legge 18 novembre 1998, n. 415

Si prevede l'emanazione di un decreto del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato di concerto con il Ministro dei lavori pubblici per l'approvazione degli schemi di polizze-tipo concernenti le coperture assicurative e le garanzie fideiussorie.

La legge di riforma prevede ancora altri adempimenti, di pertinenza delle regioni e delle stazioni appaltanti:

Articolo 7, comma 14

Ciascuna regione a statuto ordinario dovrà adottare un atto normativo che disciplini la conferenza di servizi per gli interventi di rispettiva competenza.

Articolo 18, comma 1 *bis*

Ad ogni amministrazione aggiudicatrice è attribuita la competenza ad emanare un regolamento per la ripartizione del fondo per la progettazione interna relativa ad ogni singola opera o atto di pianificazione.

Articolo 37

Si prevede la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra le parti sociali interessate per la gestione di Casse edili. L'entrata in vigore di tale protocollo deve essere promossa dal Ministro dei lavori pubblici e dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

PAGINA BIANCA

Indagine sulle banche dati di altri enti

Dall'indagine svolta è emerso che i dati raccolti nelle banche dati esistenti presso gli enti indicati dalla legge quadro¹ sono riconducibili a due principali tipi: dati relativi al processo di realizzazione di un'opera pubblica e dati indiretti, rapportati a singole fasi del processo, che sono comunque utili nel contesto del quadro conoscitivo generale.

Gli enti che detengono i primi dati sono: pubbliche amministrazioni centrali e locali che agiscono in qualità di enti appaltanti, ISTAT, CNCE (Commissione nazionale per le casse edili), Ministero del tesoro (DPS SINIT).

I dati indiretti relativi a: stanziamenti finanziari, anagrafica delle aziende e degli operai, regolarità contributiva, infortuni, protesti, bilanci delle società ed altri ancora sono detenuti da RGS, INPS, INAIL, Camere di commercio.

Un quadro sintetico e sintomatico nello stesso tempo della situazione emerge da un'analisi di alcuni sistemi di rilevazione in atto.

Si inizia dai sistemi che raccolgono dati relativi al processo di realizzazione di opere pubbliche.

Dati 'diretti'...

La procedura informatizzata del sistema messo in atto presso il Ministero dei lavori pubblici (SIMOP) è stata realizzata nel 1996 da DIGES (Direzione generale dell'edilizia statale e servizi speciali) in collaborazione con il CED del Ministero, al fine di proporsi quale Osservatorio sulle opere pubbliche di edilizia demaniale. La procedura è stata poi allargata a tutto il comparto delle opere pubbliche di competenza del Ministero; il relativo programma informatico è stato fornito in dotazione a tutti i Provveditorati regionali, Magistrati alle acque e Direzione delle opere marittime, allo sco-

...SIMOP...

¹ Art. 4, co. 15.

Appendice

po di consentire l'inserimento e l'elaborazione dei dati rilevati su ogni intervento attivo.

La rilevazione dati di SIMOP parte dal momento dell'aggiudicazione e segue tutta la procedura di realizzazione dell'opera fino al collaudo. Il tipo di dati raccolti è coincidente in parte con quanto contenuto nelle schede di rilevazione predisposte dall'Autorità per la rilevazione dei dati che le stazioni appaltanti devono inviare all'Osservatorio², anche se i dati forniti a SIMOP sono molto meno dettagliati. A distanza di tre anni dall'avvio del sistema di rilevazione, la stessa DIGES afferma, comunque, che il nodo del problema è «... la collaborazione degli uffici decentrati, sia in termini di completezza ed accuratezza del dato rilevato, sia in termini di tempestività nella trasmissione degli aggiornamenti a livello centrale. I dati raccolti risultano sottostimare l'effettiva consistenza delle opere attivate». In effetti la banca dati risulta aggiornata soltanto dal 10% degli uffici che dovrebbero alimentarla/popolarla.

... ISTAT ...

L'ISTAT attua una rilevazione trimestrale delle opere pubbliche.

Il campo di osservazione riguarda «tutte le opere pubbliche e quelle di pubblica utilità gestite in economia o in appalto, da chiunque realizzate» dell'importo minimo di 50 milioni di lire. Anche in questo caso, pur in presenza di un precetto normativo, non tutti i soggetti tenuti a fornire i dati ottemperano a tale obbligo e la percentuale delle notizie è circa 70-80%. L'ISTAT provvede alla determinazione dei relativi indici attraverso l'applicazione di opportune formule.

... DPS-SINIT ...

Il sistema attivato dal Ministero del tesoro (DPS-SINIT) per gli investimenti pubblici già di competenza della Cassa per il mezzogiorno è costituito da un insieme di banche-dati contenenti informazioni di carattere procedurale, tecnico e finanziario-contabile riguardanti circa 50.000 opere pubbliche, realizzate a partire dagli anni '50 nell'ambito dell'intervento straordinario nel mezzogiorno. Quando il centro elettronico è stato assorbito dal Ministero del tesoro, la banca dati centralizzata è stata suddivisa — a seconda della natura degli interventi — tra le varie amministrazioni centrali

² Vedi capitolo 11.

competenti. Da quel momento non sono stati apportati aggiornamenti sistematici, tranne da parte del Ministero dell'industria.

Nell'ambito regionale sono maturate alcune esperienze che hanno consentito di pervenire ad un Sistema Informativo Telematico degli Appalti regionali, utilizzato da alcune regioni — Lazio, Marche, Umbria, Piemonte, Basilicata — per rilevare i dati relativi ai propri lavori pubblici; mentre altre regioni — Emilia Romagna e Toscana — raccolgono dati per tutto il proprio territorio.

... sistemi
regionali

I dati *indiretti* (anagrafica delle ditte, numero degli infortuni, regolarità contributiva, ecc.) in possesso di INPS, INAIL, Casse edili, Camere di commercio possono essere utilizzati integralmente per ottenere un quadro, il più ampio e completo possibile, rappresentativo delle fasi realizzative dell'opera pubblica.

Dati 'indiretti' ...

L' INPS dispone di archivi che compongono i *data base* di interesse: Archivio lavoratori dipendenti, Archivio lavoratori autonomi, Archivio aziende, Archivio versamenti contributi aziende; l'INAIL è in possesso di dati che si riferiscono all'anagrafica delle aziende, agli infortuni, al numero dei dipendenti; le Casse edili hanno anche dati contenenti notizie relative alle aziende, ai loro bilanci ed agli organi previsti dai rispettivi statuti e la Commissione paritetica per le casse edili gestisce centralmente l'Osservatorio settoriale dell'industria delle costruzioni.

... INPS ...

... INAIL ...

... Casse edili ...

Occorre da ultimo menzionare la costituzione di un gruppo di lavoro presso il Ministero del tesoro — che prevede anche la partecipazione di un rappresentante dell'Osservatorio e che si avvale della consulenza di DPS-SINIT e CONSIP — con il compito di provvedere alla ricognizione delle banche dati esistenti nonché di definire gli elementi indispensabili alla costituzione di una banca dati sugli investimenti pubblici riferiti a tutto il territorio nazionale (Sistema Banca Dati degli Investimenti Pubblici). È stato già predisposto uno studio di fattibilità che dovrebbe fornire le linee guida per la

... Ministero
del Tesoro

Appendice

costituzione del sistema; in sostanza, tuttavia, l'operazione è ancora in fase di realizzazione.

L'Autorità segue con particolare attenzione l'evoluzione delle iniziative del Ministero del tesoro in materia di monitoraggio degli investimenti pubblici, considerata l'utilità di realizzare un'organica e costruttiva sinergia tra banche dati, resa possibile solo se il sistema è costruito su criteri informatici compatibili, pur nella consapevolezza delle diverse finalità dei rispettivi monitoraggi.

In questa prospettiva, occorre anche tendere a realizzare un minimo comune denominatore tra le esigenze conoscitive di tutti i soggetti pubblici, all'insegna dell'omogeneità e dell'uniformità, per conseguire economicità di gestione.

La via seguita dall'Autorità, in stretta collaborazione con le regioni, congiuntamente alla soluzione organizzativa adottata con l'istituzione delle Sezioni regionali, di pervenire ad un'unica scheda per la raccolta delle informazioni, potrà rappresentare utile riferimento nelle intese tra Ministero del tesoro ed Autorità.

Scheda di rilevazione dell'indagine a campione

PAGINA BIANCA



*Autorità per la vigilanza
sui lavori pubblici*

CODICE GARA:

A. - IDENTIFICAZIONE

1A. Stazione appaltante: _____ (denominazione esatta)

2A. Codice fiscale: _____

3A. Tipologia Stazione appaltante: _____ (vedi tabella 1)

Indirizzo:

4A. Via/Piazza _____ 5A. N. Civico: _____

6A. Provincia: _____ 7A. Comune: _____

8A. Oggetto appalto: (descrizione come da bando di gara) _____

9A. Categoria intervento - destinazione funzionale: _____ (vedi tabella 2)

10A. Classificazione intervento: (Categoria prevalente)

10Aa. Sezione _____ (vedi tabella 3)

10Aaa. Codice _____ (vedi tabella 4)

11A. Tipologia lavori: _____ (vedi tabella 5)

12A. Stato dell'intervento:

- da aggiudicare	☐
- aggiudicato non avviato	☐
- in corso	☐
- sospeso	☐
- ultimato	☐
- collaudato	☐
- in uso	☐

13A. Trattasi di lotto funzionale ☐ SI ☐ NO (passe dom 14A)

13Aa. Quale _____

14A. La Stazione appaltante agisce per conto di altro soggetto ☐ SI ☐ NO (passe dom 15A)

14Aa. Quale _____

Segue A – IDENTIFICAZIONE**15A. Localizzazione dell'intervento:**

15Aa. Specificare Comune se la gara si riferisce ad un solo comune _____

15Ab. Specificare Provincia se la gara si riferisce a più comuni _____

15Ac. Specificare Regione se la gara si riferisce a più province _____

15Ad. Specificare Area Geografica se la gara si riferisce a più regioni _____

(Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole, Italia)

16A. L'immobile su cui si esegue l'intervento è di proprietà della Stazione appaltante?SI ☐ (pessa dom. 18A.)NO ☐

16Aa. Specificare diverso soggetto proprietario _____

16Ab. Esiste un rapporto di:

locazione ☐comodato ☐diritto superf ☐altro ☐

16Aba. Specificare _____

16Ac. E' previsto:

acquisto ☐permuta ☐esproprio ☐altro ☐

16Aca. Specificare _____

17A. Il relativo iter è stato completato?SI ☐

17Aa. In quale data

____/____/____

NO ☐**18A. Responsabile procedimento / Ingegnere capo:**Ingegnere capo Stazione appaltante ☐Altro soggetto responsabile per conto della Stazione ☐

18Aa. Specificare _____

19A. Nome _____

20A. Cognome _____

21A. Telefono (diretto): _____/_____

22A. Fax: (diretto): _____/_____

23A. Indirizzo E-mail _____

B. FASE PREPARATORIA**B1. PROGRAMMAZIONE****1B1. Opera inserita in programma di interventi:**

SI ☐ 1B1a. Trattasi di intervento inserito in programma: Comunitario ☐ (pessa dom. 2B1)
 Nazionale ☐ (pessa dom. 2B1)
 Regionale ☐ (pessa dom. 2B1.)
 Proprio della Stazione appaltante ☐

1B1aa. Tipo di programma:

programma triennale ☐
 elenco annuale ☐
 altro ☐

1B1aaa. Specificare _____

1B1ab Programma formalmente approvato dal seguente organo della Stazione appaltante:

Giunta ☐
 Assemblea ☐
 Consiglio d'amministrazione ☐
 Altro organo collegiale ☐

1B1aba. Specificare _____

Dirigente ☐

1B1abb. Specificare _____

Altro ☐

1B1abc. Specificare _____

1B1ac. In data ____/____/____

NO ☐ (pessa dom. 2B1)**2B1. Intervento con variante agli strumenti urbanistici vigenti:** SI ☐ NO ☐ (pessa dom. 4B1)**3B1 La variante ha completato l'iter di approvazione?** SI ☐ 3B1a In data: ____/____/____ NO ☐**4B1. Acquisito parere Enti tutela ambientale?** SI ☐ 4B1a In data: ____/____/____ NO ☐**5B1. Acquisito parere Enti tutela culturale?** SI ☐ 5B1a In data: ____/____/____ NO ☐**6B1. Effettuato studio di fattibilità?** SI ☐ NO ☐ (pessa dom. 1B2.)6B1a. Affidamento studio di fattibilità: interno ☐ esterno ☐

6B1aa. In data: ____/____/____

6B1b. Importo dell'incarico: fino a 40.000 Ecu ☐tra 40.000 e 200.000 Ecu ☐oltre 200.000 Ecu ☐**6B1c. Modalità di selezione di progettista:**selezione diretta della Stazione appaltante da curriculum già in atti ☐ (pessa dom. 6B1d.)pubblicazione di apposito autonomo bando di gara ☐

6B1ca Data pubblicazione bando relativo ____/____/____

6B1d. Tipologia progettista:singolo professionista ☐pluralità di professionisti ☐associazione professionale ☐società di ingegneria ☐

6B1e. Data consegna dello studio: ____/____/____

6B1f. Data approvazione studio da parte della Stazione Appaltante: ____/____/____

6B1g. Costo dello studio: L. _____

B2. PROGETTAZIONE - Attività di progettazione

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1B2. Effettuato concorso di idee	SI ☐	NO ☐
2B2. Effettuato concorso di progettazione	SI ☐	NO ☐
3B2. Livello di progettazione richiesto al progettista:	1° PROGETTAZIONE	2° PROGETTAZIONE
progetto preliminare	☐	☐
progetto definitivo	☐	☐
progetto esecutivo	☐	☐
4B2. Affidamento progettazione:	Interno ☐ Esterno ☐	Interno ☐ Esterno ☐
4B2a. In data:	____/____/____	____/____/____
5B2. Importo dell'incarico di progettazione:		
fino a 40.000 Ecu	☐	☐
tra 40.000 e 200.000 Ecu	☐	☐
oltre 200.000 Ecu	☐	☐
6B2. Modalità di selezione di progettista:		
selezione diretta della Stazione appaltante da curriculum già in atti	☐ (passe dom. 7B2.)	☐ (passe dom. 7B2.)
pubblicazione di apposito autonomo bando di gara	☐	☐
6B2a. Data pubblicazione bando relativo:	____/____/____	____/____/____
7B2. Tipologia progettista:		
singolo professionista	☐	☐
pluralità di professionisti	☐	☐
associazione professionale	☐	☐
società di ingegneria	☐	☐
8B2. Data consegna del progetto:	____/____/____	____/____/____
9B2. Data approvazione del progetto da parte della Stazione Appaltante:	____/____/____	____/____/____
10B2. Costo della progettazione:	L. _____	L. _____

B3. DATI RELATIVI AL PROGETTO APPROVATO E DA ESEGUIRSI:

1B3. Data determinazione Stazione appaltante di mandare in gara l'opera: ____/____/____

2B3. Importo lavori posto a base di gara: L. _____

3B3. Valutazione quantitativa del progettista:
in merito alla incidenza della manodopera ____% (in valore % su importo a base d'asta)

4B4. Direzione lavori: interna ☐ esterna ☐

5B3. Coincidenza Direttore lavori con progettista: SI ☐ NO ☐

6B3. Dimensionamento dell'opera mandata in gara:
Indicare la dimensione dell'intervento, così come desumibile dal progetto, utilizzando per la quantificazione 1 o più dei seguenti parametri ove applicabili

6B3a. Ml	_____	6B3b. Mq	_____
6B3c. Mc	_____	6B3d. Kw	_____
6B3e. Frigo calorie	_____	6B3f. Portata Mc/Hore	_____
6B3g. N. elementi	_____	6B3h. N. utenti	_____
6B3i. N. posti a sedere	_____	6B3l. N. aule	_____
6B3m. N. posti letto	_____	6B3n. N. posti auto	_____

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

6B3o. Altro _____

6B3oa Specificare _____

B4. PROGETTAZIONE SICUREZZA

- 1B4. Regime D.L.vo 494/96 SI ☐ (passe dom 3B4) NO ☐
- 2B4. Acquisito in atti piano sicurezza dell'impresa SI ☐ (passe dom 1B5) NO ☐ (passe dom 1B5)
- 3B4. Incarico redazione piano sicurezza Interno ☐ Esterno ☐
- 4B4. Soggetto che ha predisposto piano di sicurezza: _____
(specificare funzione tecnica)
- 5B4. Coincidenza con progettista intervento: SI ☐ NO ☐
- 6B4. Data conferimento incarico: ____/____/____
- 7B4. Modalità di selezione di progettista:
selezione diretta della Stazione appaltante da curriculum già in atti ☐ (passe dom 8B4)
pubblicazione di apposito autonomo bando di gara ☐
7B4a. Data pubblicazione bando relativo ____/____/____
- 8B4. Data riconsegna piano: ____/____/____
- 9B4. Entità cantiere (rapporto uomini /giorno stimato): _____
- 10B4. Costo progettazione piano sicurezza: L. _____
- 11B4. Costo previsto per attuazione piano: L. _____
- 11B4a. indicare rapporto % su valore lavori base d'asta _____%
- 12B4. Importo assoggettato a ribasso: SI ☐ NO ☐
- 13B4. Coordinatore per l'esecuzione dei lavori: Interno ☐ Esterno ☐
- 14B4. Coincidenza direzione lavori: SI ☐ NO ☐
- 15B4. Soggetto incaricato: _____
(specificare funzione tecnica)
- 16B4. Data conferimento incarico: ____/____/____
- 17B4. Modalità di selezione di progettista:
selezione diretta della Stazione appaltante da curriculum già in atti ☐ (passe dom 18B4)
pubblicazione di apposito autonomo bando di gara ☐
17B4a. Data pubblicazione bando relativo ____/____/____
- 18B4. Costo coordinatore: L. _____

B5. FINANZIAMENTO - Fondi / leggi speciali che hanno finanziato l'opera nel suo complesso

- 1B5. Fondi bilancio della Stazione appaltante SI ☐ NO ☐ (passe dom. 2B5)
- 1B5a. Indicare l'anno _____
- 1B5b. Importo: L. _____
- 1B5c. Indicare l'anno _____
- 1B5d. Importo: L. _____
- 2B5. Entrate con destinazione vincolata per legge SI ☐ NO ☐ (passe dom 3B5)
- 2B5a. Quale? _____
- 2B5b. importo L. _____
- 2B5c. Quale? _____
- 2B5d. importo L. _____
- 2B5e. Quale? _____
- 2B5f. importo L. _____
- 2B5g. Quale? _____
- 2B5h. importo L. _____
- 2B5i. Quale? _____
- 2B5l. importo L. _____
- 2B5m. Quale? _____
- 2B5n. importo L. _____
- 3B5. Mutuo: SI ☐ NO ☐ (passe dom 4B5)
- 3B5a. Indicare l'anno _____
- 3B5b. Importo L. _____

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- 3B5c. Indicare l'anno _____ 3B5d. Importo L. _____
- 4B5. Trasferimento di immobili ex art. 19 c. 5 ter L. 109/94 SI ☐ NO ☐ (passa dom. 5B5)
- 4B5a. Importo L. _____
- 5B5. Economia su stanziamenti non vincolati: SI ☐ NO ☐ (passa dom. 6B5)
- 5B5a. Specificare _____ 5B5b. Importo L. _____
- 5B5c. Specificare _____ 5B5d. Importo L. _____
- 5B5e. Specificare _____ 5B5f. Importo L. _____
- 6B5. Apporto capitali privati: SI ☐ NO ☐ (passa dom. 7B5)
- 6B5a. Importo L. _____
- 7B5. Altro: SI ☐ NO ☐ (passa dom. 8B5)
- 7B5a. Specificare _____ 5B5b. Importo L. _____
- 7B5c. Specificare _____ 5B5d. Importo L. _____
- 8B5. Totale finanziamento: L. _____

C. PROCEDURA SELEZIONE

C1. SISTEMA DI REALIZZAZIONE DEI LAVORI:

- Contratto di appalto per esecuzione soli lavori ☐
- Contratto di appalto per progettazione esecutiva ed esecuzione lavori ☐
- Contratto di concessione ☐

1C1. Modalità di pagamento del corrispettivo:

- a misura ☐ (passa dom. 2C1)
- a corpo ☐ (passa dom. 2C1)
- a corpo e misura ☐ 1C1a. importo a corpo L. _____
- 1C1b. importo a misura L. _____

2C1. Modalità di pagamento del corrispettivo: (solo per concessioni)

- con sola gestione ☐
- gestione e prezzo ☐

C2. PROCEDURA DI SCELTA CONCORRENTE

- Pubblico incanto ☐
- Licitazione privata ☐
- Appalto concorso ☐
- Trattativa privata ☐

C3. CRITERI DI AGGIUDICAZIONE:

- Ribasso su elenco prezzi ☐
- Offerta prezzi unitari ☐
- Ribasso su importo a base di gara ☐
- Offerta economicamente più vantaggiosa ☐

C4. BANDO DI GARA

1C4. Predisposizione bando:

- 1C4a. Soggetto incaricato: _____ (specificare funzione tecnica)
- 1C4b. Data incarico: ____/____/____
- 1C4c. Eventuale consulenza esterna: SI ☐ NO ☐ (passa dom. 1C4e.)
- 1C4d. Soggetto esterno coinvolto: _____ (specificare funzione tecnica)

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1C4e. Data approvazione bando: ____/____/____

2C4. Contenuto bando:

2C4a. Categorie ANC richieste: (indicare categoria/e e singoli importi)

prevalente / i	a. Categ. _____	a. Importo L. _____
	b. Categ. _____	b. Importo L. _____
scorporabile/i o subappaltabile/i	c. Categ. _____	c. Importo L. _____
	d. Categ. _____	d. Importo L. _____
	e. Categ. _____	e. Importo L. _____
	f. Categ. _____	f. Importo L. _____
	g. Categ. _____	g. Importo L. _____
	h. Categ. _____	h. Importo L. _____
	i. Categ. _____	i. Importo L. _____
	f. Categ. _____	l. Importo L. _____
m. Categ. _____	m. Importo L. _____	
n. Categ. _____	n. Importo L. _____	
o. Categ. _____	o. Importo L. _____	

2C4b. Requisiti tecnico economici richiesti: (rapporto con importo a base di gara e periodo di riferimento)

2C4ba. cifra d'affari globale e in lavori rapp. _____ periodo _____

2C4bb. importo complessivo lavori categ. prevalente rapp. _____ periodo _____

2C4bc. lavoro singolo (o due) categ. prevalente rapp. _____ periodo _____

rapp. _____ periodo _____

2C4bd. costo personale dipendente rapp. _____ periodo _____

2C4be. attrezzature-mezzi d'opera-equipaggiamento indicare _____

2C4c. Ammessi certificati sostitutivi? SI ☐ NO ☐2C4d. Ammesse copie conformi? SI ☐ NO ☐2C4e. Obbligo di presa visione della documentazione e/o dei luoghi? SI ☐ NO ☐2C4f. Possibilità di fare copia della progettazione e degli allegati? SI ☐ NO ☐

3C4. Pubblicità:

3C4a. Data del bando: ____/____/____

3C4b. Data di effettiva pubblicazione bando: ____/____/____

3C4c. Durata della pubblicazione (in giorni): _____

3C4d. Modalità della pubblicità: Albo Pretorio ☐

Gazzetta Ufficiale Comunità Europea - GUCE ☐

Gazzetta Ufficiale R.I. - GU ☐

Bollettino Ufficiale Regionale ☐

Quotidiani: Locali / Nazionali ☐

Altro ☐ 3C4da. specificare _____

3C4f. Costo: L. _____

3C4g. E' stata utilizzata la procedura accelerata per ragioni di urgenza SI ☐ NO ☐3C4h. E' stato utilizzato il termine ridotto con avviso di preinformazione SI ☐ NO ☐

4C4. Offerta

4C4a. Termine entro cui le imprese dovevano presentare richiesta di invito offerta (solo per pubblico incanto) _____ (indicare i giorni)

4C4b. Data di invito delle imprese selezionate ____/____/____

4C4c. Termine di consegna di offerta (indicare i giorni) _____

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- 4C4d. Modalità di consegna dell'offerta: A mezzo esclusivo racc. servizio PP.TT. ☐
 Anche tramite corriere ☐
 Anche a mano ☐
 Altro ☐ 4C4da specificare _____

5C4. Gara

- 5C4a. Gara deserta SI ☐ (passe dom 1F1.) NO ☐
 5C4b. Gara annullata in autotutela dall'Ente prima di espletamento SI ☐ (passe dom 1F1.) NO ☐
 5C4c. Gara sospesa SI ☐ NO ☐ (passe dom 5C4d.)
 5C4ca. La gara è stata riavviata? SI ☐ NO ☐ (passe dom. 1F1.)
 5C4d. Data di espletamento gara ____/____/____
 5C4e. Numero riunioni commissione di gara _____
 5C4f. Remunerazione complessiva commissione di gara SI ☐ NO ☐ (passe dom 5C4h.)
 5C4fa. Importo L. _____
 5C4g. Criterio remunerazione Gettone presenza a seduta ☐
 Forfetario ☐
 Altro ☐ 5C4ga specificare _____
 5C4h. Data aggiudicazione provvisoria: ____/____/____
 5C4i. Effettuata preverifica dei requisiti dei concorrenti: SI ☐ NO ☐
 5C4l. N. imprese richiedenti: _____
 5C4m. N. imprese invitate: _____
 5C4n. N. imprese offerenti: _____
 5C4o. N. offerte ammesse alla gara: _____
 5C4p. Esclusione offerte anomale: automatica ☐
 su base delle giustificazioni ☐
 5C4q. N. offerte anomale: _____
 5C4r. Valore soglia anomalia: ____%
 5C4s. Offerta di massimo ribasso: ____%
 5C4t. Offerta di minimo ribasso: ____%
 5C4u. Valore ribasso vincente: ____% 5C4ua importo aggiud. L. _____
 5C4v. Valore secondo classificato: ____% 5C4va. importo aggiud. L. _____
 5C4z. La graduatoria provvisoria è stata approvata? SI ☐ NO ☐ (passe dom. 7C4c.)

6C4. Atto di approvazione esito di gara:

- 6C4a. Data: ____/____/____
 6C4b. Soggetto che delibera:
 Giunta della Stazione appaltante ☐
 Assemblea della Stazione appaltante ☐
 Consiglio d'amm.ne della Stazione appaltante ☐
 Altro organo collegiale della Stazione appaltante ☐ 6C4ba. specificare _____
 Dirigente Stazione appaltante ☐ 6C4bb. specificare _____
 Altro ☐ 6C4bc. specificare _____
 6C4c. Eventuale pubblicità esito gara: SI ☐ NO ☐ (passe dom. 6C4g.)
 6C4d. Pubblicazione elenco invitati ☐
 elenco partecipanti ☐
 vincitore ☐
 Altro ☐ 6C4da. specificare _____
 6C4e. Modalità della pubblicità: Albo Pretorio ☐
 Gazzetta Ufficiale Comunità Europea - GUCE ☐

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Gazzetta Ufficiale R.I. - GU	☐
	Bollettino Ufficiale Regionale	☐
	Quotidiani: Locali / Nazionali	☐
	Altro ☐ 6C4ea specificare _____	
6C4f. Costo:	L. _____	
6C4g. Data comunicazione formale dell'aggiudicazione all'impresa:	____/____/____	
6C4h. Data contratto di appalto	____/____/____	6C4i. Data registrazione ____/____/____
7C4. Contenzioso in fase di gara	SI ☐	NO ☐ (passe dom 1D1)
7C4a. Tipo ricorso:	in via amministrativa alla medesima Stazione appaltante ☐	
	TAR ☐	
7C4b. Oggetto ricorso:	bando di gara ☐	
	provvedimento di esclusione ☐	
	provvedimento di aggiudicazione ☐	
	criterio valutazione offerta ☐	
	altro ☐ 7C4ba specificare _____	
7C4c. Sospesa procedura di aggiudicazione:	SI ☐	NO ☐ (passe dom 7C4d)
7C4ca La sospensione perdura alla data odierna?	SI ☐ (passe dom 1F1)	NO ☐
7C4cb Data di riavvio:	____/____/____	
7C4d. Sospesa consegna lavori:	SI ☐	NO ☐ (passe dom 7C4e)
7C4da La sospensione perdura alla data odierna?	SI ☐ (passe dom 1F1)	NO ☐
7C4db Data di riavvio:	____/____/____	
7C4e. Sospesi lavori già in corso:	SI ☐	NO ☐ (passe dom 7C4f)
7C4ea La sospensione perdura alla data odierna?	SI ☐ (passe dom. 1F1)	NO ☐
7C4eb Data di riavvio:	____/____/____	
7C4f. Eventuali ulteriori atti in autotutela (specificare quali)	_____	
7C4g. Provvedimento sospensione giudiziale:	SI ☐	NO ☐
7C4h. Definito il merito del giudizio:	SI ☐	NO ☐ (passe a dom. 1D1)
7C4i. Esito:	favorevole Stazione appaltante ☐	
	sfavorevole Stazione appaltante ☐	

D. ESECUZIONE LAVORI**D1. TERMINI ESECUZIONE**

1D1. Data del verbale consegna dei lavori: ____/____/____

2D1. Tipo di consegna: consegna sotto riserva di legge ☐

riserve dell'impresa alla consegna ☐

3D1. Data contrattualmente prevista per fine lavori: ____/____/____

SOLO PER APPALTI IN REGIME TRANSITORIO (L. 109/94):

D2. CI SONO STATE VARIANTI IN CORSO D'OPERA? SI ☐ NO ☐ (passe a dom. D4)

N. Varianti _____ COMPILARE ALLEGATO N. 1

SOLO PER APPALTI A REGIME (L. 109/94):

D3. CI SONO STATE VARIANTI IN CORSO D'OPERA? SI ☐ NO ☐ (passe a dom. D4)

N. Varianti _____ COMPILARE ALLEGATO N. 2

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

D4. SI SONO VERIFICATE SOSPENSIONI DEI LAVORI? SI ☐ NO ☐ (passa a dom D5)

N. Sospensioni _____ COMPILARE ALLEGATO N. 3

D5. CI SONO STATE PROROGHE? SI ☐ NO ☐ (passa a dom D6)

N. Proroghe _____ COMPILARE ALLEGATO N. 4

D6. SONO STATI AUTORIZZATI SUBAPPALTI? SI ☐ NO ☐ (passa a dom D7)

1D6. Numero subappalti autorizzati: _____

2D6. Importo complessivo autorizzato: L. _____

3D6. Lavorazioni subappaltate: (specificarle tutte, indicando le relative categorie ANC di riferimento ed i relativi importi)

3D6a. Categoria _____	3D6a. Importo L. _____
3D6b. Categoria _____	3D6b. Importo L. _____
3D6c. Categoria _____	3D6c. Importo L. _____
3D6d. Categoria _____	3D6d. Importo L. _____
3D6e. Categoria _____	3D6e. Importo L. _____
3D6f. Categoria _____	3D6f. Importo L. _____

D7. SONO STATI APPROVATI NUOVI PREZZI? SI ☐ NO ☐ (passa a dom D8)

1D7. Numero nuovi prezzi approvati dalla Stazione appaltante: _____

2D7. Di cui concordati con impresa: _____

3D7. Importo dei nuovi prezzi su importo contrattuale (indicare rapporto %) _____ %

4D7. Eventuale riserva dell'impresa sui prezzi non concordati L. _____
(maggiore importo complessivo richiesto dall'impresa)

D8. LAVORI IN ECONOMIA COMPRESI NEL MEDESIMO APPALTO? SI ☐ NO ☐ (passa a dom. 1D9)

1D8. Importo complessivo: L. _____

2D8. Tipologie lavori: (specificarle tutte, indicando le relative categorie ANC di riferimento)

2D8a. Categoria _____	2D8b. Categoria _____
2D8c. Categoria _____	2D8d. Categoria _____
2D8e. Categoria _____	2D8f. Categoria _____

D9. STATI AVANZAMENTO LAVORI E PAGAMENTI

1D9. Previsione contrattuale dei pagamenti in acconto
al raggiungimento dell'importo di L. _____

N. Complessivo SAL _____ COMPILARE ALLEGATO 5

2D9. Pagamento interessi per ritardo: SI ☐ NO ☐

3D9. Importo complessivo L. _____

D10. STATO FINALE DEI LAVORI

1D10. Data: ____/____/____

2D10. Importo finale complessivo L. _____

3D10. Importo dovuto a saldo impresa: L. _____

4D10. Data pagamento: ____/____/____

D11. TERMINI EFFETTIVI DI ESECUZIONE

1D11. Risoluzione bonaria ed anticipata del contratto
senza oneri per le parti

SI ☐ NO ☐ (passa a dom. 2D11)

1D11a. Data risoluzione ____/____/____

ALLEGATO N. 1

D2 - VARIANTI IN CORSO D'OPERA PER APPALTI IN REGIME TRANSITORIO (L. 109/94)

1D2a	Tipo di variante:	
	suppletiva / in diminuzione	☐
	senza variazioni importo complessivo	☐
1D2b	Motivazione: _____	
1D2c	Importo eventuale variazione: L. _____	
1D2ca	In aumento o in diminuzione:	Aumento ☐ Diminuzione ☐
1D2d	Maggior termine esecuzione lavori deliberato:(in giorni) _____	

2D2a	Tipo di variante:	
	suppletiva / in diminuzione	☐
	senza variazioni importo complessivo	☐
2D2b	Motivazione: _____	
2D2c	Importo eventuale variazione: L. _____	
2D2ca	In aumento o in diminuzione:	Aumento ☐ Diminuzione ☐
2D2d	Maggior termine esecuzione lavori deliberato:(in giorni) _____	

3D2a	Tipo di variante:	
	suppletiva / in diminuzione	☐
	senza variazioni importo complessivo	☐
3D2b	Motivazione: _____	
3D2c	Importo eventuale variazione: L. _____	
3D2ca	In aumento o in diminuzione:	Aumento ☐ Diminuzione ☐
3D2d	Maggior termine esecuzione lavori deliberato:(in giorni) _____	

4D2a	Tipo di variante:	
	suppletiva / in diminuzione	☐
	senza variazioni importo complessivo	☐
4D2b	Motivazione: _____	
4D2c	Importo eventuale variazione: L. _____	
4D2ca	In aumento o in diminuzione:	Aumento ☐ Diminuzione ☐
4D2d	Maggior termine esecuzione lavori deliberato:(in giorni) _____	

5D2a	Tipo di variante:	
	suppletiva / in diminuzione	☐
	senza variazioni importo complessivo	☐
5D2b	Motivazione: _____	
5D2c	Importo eventuale variazione: L. _____	
5D2ca	In aumento o in diminuzione:	Aumento ☐ Diminuzione ☐
5D2d	Maggior termine esecuzione lavori deliberato:(in giorni) _____	

6D2a	Tipo di variante:	
	suppletiva / in diminuzione	☐
	senza variazioni importo complessivo	☐
6D2b	Motivazione: _____	
6D2c	Importo eventuale variazione: L. _____	
6D2ca	In aumento o in diminuzione:	Aumento ☐ Diminuzione ☐

6D2d **Maggior termine esecuzione lavori deliberato:**(in giorni) _____

ALLEGATO N. 2

D3 - VARIANTI IN CORSO D'OPERA PER APPALTI A REGIME (L. 109/94)

1D3a. Importo eventuale variazione: L. _____			
1D3aa. In aumento o in diminuzione:		Aumento ☐	Diminuzione ☐
1D3b. Maggior termine esecuzione lavori deliberato: _____			
1D3c. Causale della variante:		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. a ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. c ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. d ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b bis ☐	Art. 25 n. 3 secondo periodo ☐
2D3a. Importo eventuale variazione: L. _____			
2D3aa. In aumento o in diminuzione:		Aumento ☐	Diminuzione ☐
2D3b. Maggior termine esecuzione lavori deliberato: _____			
2D3c. Causale della variante:		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. a ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. c ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. d ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b bis ☐	Art. 25 n. 3 secondo periodo ☐
3D3a. Importo eventuale variazione: L. _____			
3D3aa. In aumento o in diminuzione:		Aumento ☐	Diminuzione ☐
3D3b. Maggior termine esecuzione lavori deliberato: _____			
3D3c. Causale della variante:		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. a ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. c ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. d ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b bis ☐	Art. 25 n. 3 secondo periodo ☐
4D3a. Importo eventuale variazione: L. _____			
4D3aa. In aumento o in diminuzione:		Aumento ☐	Diminuzione ☐
4D3b. Maggior termine esecuzione lavori deliberato: _____			
4D3c. Causale della variante:		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. a ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. c ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. d ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b bis ☐	Art. 25 n. 3 secondo periodo ☐
5D3a. Importo eventuale variazione: L. _____			
5D3aa. In aumento o in diminuzione:		Aumento ☐	Diminuzione ☐
5D3b. Maggior termine esecuzione lavori deliberato: _____			
5D3c. Causale della variante:		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. a ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. c ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. d ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b bis ☐	Art. 25 n. 3 secondo periodo ☐
6D3a. Importo eventuale variazione: L. _____			
6D3aa. In aumento o in diminuzione:		Aumento ☐	Diminuzione ☐
6D3b. Maggior termine esecuzione lavori deliberato: _____			
6D3c. Causale della variante:		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. a ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. c ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b ☐	L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. d ☐
		L. 109/94 Art. 25 n. 1 lett. b bis ☐	Art. 25 n. 3 secondo periodo ☐

ALLEGATO N. 3

D4 - SOSPENSIONI DEI LAVORI VERIFICATE

1D4a. Motivazione:	
Indisponibilità dei luoghi	☐ Interferenze in cantiere ☐
Aggiornamento progettuale	☐ Intervento dell'Autorità Giudiziaria ☐
Intervento di altro Ente (non Autorità Giudiziaria)	☐ 1D4a. specificare _____
Altro ☐ 1D4b. specificare _____	
1D4b. Durata sospensione (in giorni) _____	
1D4c. Eventuali riserve impresa (specificare importo): L. _____	

2D4a. Motivazione:	
Indisponibilità dei luoghi	☐ Interferenze in cantiere ☐
Aggiornamento progettuale	☐ Intervento dell'Autorità Giudiziaria ☐
Intervento di altro Ente (non Autorità Giudiziaria)	☐ 2D4a. specificare _____
Altro ☐ 2D4b. specificare _____	
2D4b. Durata sospensione (in giorni) _____	
2D4c. Eventuali riserve impresa (specificare importo): L. _____	

3D4a. Motivazione:	
Indisponibilità dei luoghi	☐ Interferenze in cantiere ☐
Aggiornamento progettuale	☐ Intervento dell'Autorità Giudiziaria ☐
Intervento di altro Ente (non Autorità Giudiziaria)	☐ 3D4a. specificare _____
Altro ☐ 3D4b. specificare _____	
3D4b. Durata sospensione (in giorni) _____	
3D4c. Eventuali riserve impresa (specificare importo): L. _____	

4D4a. Motivazione:	
Indisponibilità dei luoghi	☐ Interferenze in cantiere ☐
Aggiornamento progettuale	☐ Intervento dell'Autorità Giudiziaria ☐
Intervento di altro Ente (non Autorità Giudiziaria)	☐ 4D4a. specificare _____
Altro ☐ 4D4b. specificare _____	
4D4b. Durata sospensione (in giorni) _____	
4D4c. Eventuali riserve impresa (specificare importo): L. _____	

5D4a. Motivazione:	
Indisponibilità dei luoghi	☐ Interferenze in cantiere ☐
Aggiornamento progettuale	☐ Intervento dell'Autorità Giudiziaria ☐
Intervento di altro Ente (non Autorità Giudiziaria)	☐ 5D4a. specificare _____
Altro ☐ 5D4b. specificare _____	
5D4b. Durata sospensione (in giorni) _____	
5D4c. Eventuali riserve impresa (specificare importo): L. _____	

6D4a. Motivazione:	
Indisponibilità dei luoghi	☐ Interferenze in cantiere ☐
Aggiornamento progettuale	☐ Intervento dell'Autorità Giudiziaria ☐
Intervento di altro Ente (non Autorità Giudiziaria)	☐ 6D4a. specificare _____
Altro ☐ 6D4b. specificare _____	
6D4b. Durata sospensione (in giorni) _____	

6D4c. Eventuali riserve impresa (specificare importo) L. _____

D5 - PROROGHE

ALLEGATO N. 4

1D5a. Fatto imputabile all'impresa SI ☐ NO ☐

1D5b. Durata proroga (in giorni) _____

2D5a. Fatto imputabile all'impresa SI ☐ NO ☐

2D5b. Durata proroga (in giorni) _____

3D5a. Fatto imputabile all'impresa SI ☐ NO ☐

3D5b. Durata proroga (in giorni) _____

4D5a. Fatto imputabile all'impresa SI ☐ NO ☐

4D5b. Durata proroga (in giorni) _____

5D5a. Fatto imputabile all'impresa SI ☐ NO ☐

5D5b. Durata proroga (in giorni) _____

6D5a. Fatto imputabile all'impresa SI ☐ NO ☐

6D5b. Durata proroga (in giorni) _____

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO N.5

1D9 - STATI AVANZAMENTO LAVORI E PAGAMENTI - SAL

1D91a. SAL numero _____	
1D91b. Data ____/____/____	1D91c. Importo L. _____
1D91d. Data pagamento: ____/____/____	1D91e. Importo pagamento L. _____
1D91f. Pagamento parziale? SI ☐ NO ☐	1D91g. Saldo effettivo in data ____/____/____

1D92a. SAL numero _____	
1D92b. Data ____/____/____	1D92c. Importo L. _____
1D92d. Data pagamento: ____/____/____	1D92e. Importo pagamento L. _____
1D92f. Pagamento parziale? SI ☐ NO ☐	1D92g. Saldo effettivo in data ____/____/____

1D93a. SAL numero _____	
1D93b. Data ____/____/____	1D93c. Importo L. _____
1D93d. Data pagamento: ____/____/____	1D93e. Importo pagamento L. _____
1D93f. Pagamento parziale? SI ☐ NO ☐	1D93g. Saldo effettivo in data ____/____/____

1D94a. SAL numero _____	
1D94b. Data ____/____/____	1D94c. Importo L. _____
1D94d. Data pagamento: ____/____/____	1D94e. Importo pagamento L. _____
1D94f. Pagamento parziale? SI ☐ NO ☐	1D94g. Saldo effettivo in data ____/____/____

1D95a. SAL numero _____	
1D95b. Data ____/____/____	1D95c. Importo L. _____
1D95d. Data pagamento: ____/____/____	1D95e. Importo pagamento L. _____
1D95f. Pagamento parziale? SI ☐ NO ☐	1D95g. Saldo effettivo in data ____/____/____

1D96a. SAL numero _____	
1D96b. Data ____/____/____	1D96c. Importo L. _____
1D96d. Data pagamento: ____/____/____	1D96e. Importo pagamento L. _____
1D96f. Pagamento parziale? SI ☐ NO ☐	1D96g. Saldo effettivo in data ____/____/____

1D97a. SAL numero _____	
1D97b. Data ____/____/____	1D97c. Importo L. _____
1D97d. Data pagamento: ____/____/____	1D97e. Importo pagamento L. _____
1D97f. Pagamento parziale? SI ☐ NO ☐	1D97g. Saldo effettivo in data ____/____/____

Segue ALLEGATO 5

1D98a.	SAL numero	_____		
1D98b.	Data	____/____/____	1D98c.	Importo L _____
1D98d.	Data pagamento:	____/____/____	1D98e.	Importo pagamento L _____
1D98f.	Pagamento parziale?	SI ☐ NO ☐	1D98g.	Saldo effettivo in data ____/____/____

1D99a.	SAL numero	_____		
1D99b.	Data	____/____/____	1D99c.	Importo L _____
1D99d.	Data pagamento:	____/____/____	1D99e.	Importo pagamento L _____
1D99f.	Pagamento parziale?	SI ☐ NO ☐	1D99g.	Saldo effettivo in data ____/____/____

1D910.a	SAL numero	_____		
1D910b.	Data	____/____/____	1D910c.	Importo L _____
1D910d.	Data pagamento:	____/____/____	1D910e.	Importo pagamento L _____
1D910f.	Pagamento parziale?	SI ☐ NO ☐	1D910g.	Saldo effettivo in data ____/____/____

1D911a.	SAL numero	_____		
1D911b.	Data	____/____/____	1D911c.	Importo L _____
1D911d.	Data pagamento:	____/____/____	1D911e.	Importo pagamento L _____
1D911f.	Pagamento parziale?	SI ☐ NO ☐	1D911g.	Saldo effettivo in data ____/____/____

1D912a.	SAL numero	_____		
1D912b.	Data	____/____/____	1D912c.	Importo L _____
1D912d.	Data pagamento:	____/____/____	1D912e.	Importo pagamento L _____
1D912f.	Pagamento parziale?	SI ☐ NO ☐	1D912g.	Saldo effettivo in data ____/____/____

1D913a.	SAL numero	_____		
1D913b.	Data	____/____/____	1D913c.	Importo L _____
1D913d.	Data pagamento:	____/____/____	1D913e.	Importo pagamento L _____
1D913f.	Pagamento parziale?	SI ☐ NO ☐	1D913g.	Saldo effettivo in data ____/____/____

1D914a.	SAL numero	_____		
1D914b.	Data	____/____/____	1D914c.	Importo L _____
1D914d.	Data pagamento:	____/____/____	1D914e.	Importo pagamento L _____
1D914f.	Pagamento parziale?	SI ☐ NO ☐	1D914g.	Saldo effettivo in data ____/____/____

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

2D11. Risoluzione anticipata facoltativa della Stazione
appaltante con pagamento mancato utile SI ☐ NO ☐ (passa a dom. 3D11)

2D11a. Data risoluzione ____/____/____

3D11. Nuovo termine finale contrattuale a seguito delibere dell'Ente (in giorni): _____

4D11. Data effettiva fine lavori (come da certificato di ultimazione): ____/____/____

5D11. Scostamento previsione contrattuale originaria (in giorni): _____

6D11. Scostamento previsione nuovo termine contrattuale (in giorni): _____

E. CONTENZIOSO E COLLAUDO

E1. RESCSSIONE CONTRATTUALE IN DANNO IMPRESA SI ☐ NO ☐ (passa a dom. E2)

1E1. Tipo di rescissione: Rescissione per frode ☐
Rescissione per grave negligenza ☐
Rescissione per contravvenzione obblighi ☐
Rescissione per ritardo negligente ☐
Altro ☐ 1E1a Specificare _____

2E1. Data rescissione: ____/____/____

3E1. Incamerata polizza: SI ☐ NO ☐

4E1. Eventuale risarcimento ulteriore: SI ☐ NO ☐

5E1. Pende giudizio SI ☐ NO ☐ (passa a dom. E2)

5E1a. Tipo di giudizio: arbitrale ☐ ordinario ☐

5E1b. Data inizio: ____/____/____ 5E1c. Data definizione eventuale: ____/____/____

5E1d. Esito per Stazione (eventuale): positivo ☐ negativo ☐

E2. RISERVE IMPRESA E RELATIVO CONTENZIOSO SI ☐ NO ☐ (passa a dom. E3)

1E2. Accordo bonario in corso d'opera ex art. 31 bis L. 109/94 SI ☐ NO ☐ (passa a dom. 2E2)

N. Accordi _____ COMPILARE ALLEGATO N. 6

2E2. Presenza di riserve allo stato finale: SI ☐ NO ☐ (passa a dom. E3)

2E2a. Numero di riserve confermate dall'impresa: _____

2E2b. Importo complessivo relativo: L. _____

2E2c. Definizione in via amministrativa SI ☐ NO ☐ 2E2ca. Importo riconosciuto L. _____

2E2d. Contenzioso giudiziale dopo fine lavori: SI ☐ NO ☐ (passa a dom. 2E2e.)

2E2da. Tipologia del contenzioso: arbitrale ☐ data inizio ☐ ____/____/____

ordinario ☐ data inizio ☐ ____/____/____

2E2e. Importo complessivo richiesto impresa: L. _____

2E2f. Data definizione giudizio: ____/____/____ 2E2fa. Importo riconosciuto L. _____

2E2g. Eventuale risoluzione contratto appalto imputabile Stazione appaltante SI ☐ NO ☐

E3. INFORTUNI: SI ☐ NO ☐ (passa a dom. E4)

1E3. Numero: _____

2E3. Con postumi permanenti: _____

3E3. Mortali: _____

4E3. Sequestro cantieri: SI ☐ NO ☐ (passa a dom. E4)

4E3a. Durata: _____

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- E4. COLLAUDO STATICO: SI ☐ NO ☐ (passe a dom. E5)
- 1E4. Data collaudo: _____/_____/_____
- 2E4. Data nomina collaudatore / commissione di collaudo: _____/_____/_____
- 3E4. Componenti commissione: N. _____
- 3E4a. Di cui esterni alla Stazione appaltante: N. _____
- 4E4. Componenti provenienti da Pubblica Amministrazione: N. _____
- 4E4a. Specificare quale: _____
- 5E4. Per esterni, modalità di selezione del collaudatore:
- selezione diretta della Stazione appaltante da *curriculum* già in atti ☐ (passe a dom. 6E4)
- pubblicazione di apposito autonomo bando di gara ☐ (passe a dom. 5E4a.)
- nomina non di pertinenza della Stazione appaltante ☐ (passe a dom. 5E4b.)
- 5E4a. Data pubblicazione bando relativo _____/_____/_____ (passe a dom. 6E4)
- 5E4b. Indicare eventuale Ente che ha diritto di designazione _____
- 6E4. Esito collaudo: Positivo ☐ Negativo ☐
- 7E4. Costo: L. _____
- 8E4. A carico di: Stazione appaltante ☐ Impresa ☐
- E5. COLLAUDO TECNICO-AMMINISTRATIVO IN CORSO D'OPERA SI ☐ NO ☐ (passe a dom. E6)
- 1E5. Data nomina collaudatore / commissione di collaudo: _____/_____/_____
- 2E5. Componenti commissione: N. _____
- 2E5a. Di cui esterni alla Stazione appaltante N. _____
- 3E5. Componenti provenienti da Pubblica Amministrazione: N. _____
- 3E5a. Specificare quale _____
- 4E5. Per esterni, modalità di selezione del collaudatore:
- selezione diretta della Stazione appaltante da *curriculum* già in atti ☐ (passe a dom. 5E5)
- pubblicazione di apposito autonomo bando di gara ☐ (passe a dom. 4E5a.)
- nomina non pertinenza della Stazione appaltante ☐ (passe a dom. 4E5b.)
- 4E5a. Data pubblicazione bando relativo _____/_____/_____ (passe a dom. 5E5)
- 4E5b. Indicare eventuale Ente che ha diritto di designazione _____
- 5E5. Data inizio operazioni: _____/_____/_____
- 6E5. Numero visite collaudo: _____
- 7E5. Data ultima visita: _____/_____/_____
- 8E5. Data redazione certificato di collaudo in corso d'opera _____/_____/_____
- 9E5. Correzioni del collaudatore (importo): L. _____
- 10E5. Importo riconosciuto per riserve: L. _____
- 11E5. Eventuale riserva impresa al collaudo in corso d'opera (importo): L. _____
- 12E5. Costo complessivo del collaudo: L. _____
- E6. COLLAUDO TECNICO-AMMINISTRATIVO FINALE SI ☐ NO ☐ (passe a dom. 1F1.)
- 1E6. Trattasi di collaudo o di regolare esecuzione? Collaudo ☐ Regolare esecuzione ☐
- 2E6. Termine massimo contrattualmente previsto per redigere

ALLEGATO N.6

1E2 - ACCORDI BONARI IN CORSO D'OPERA EX ART. 31 BIS L. 109/94

1E21a. Data raggiungimento importo 10% in corso d'opera:	___/___/___
1E21b. Data avvio procedura risoluzione ex art. 31 bis:	___/___/___
1E21c. Data convocazione impresa:	___/___/___
1E21d. Importo proposto dalla Stazione appaltante:	L. _____
1E21e. Importo eventuale definizione:	L. _____
1E21ea. Data	___/___/___
1E21f. Eventuale contenzioso giudiziale in corso d'opera	arbitrale ☐ ordinario ☐
1E21g. Importo eventuale esito prima della fine dei lavori:	L. _____
1E21eg. Data	___/___/___

1E22a. Data raggiungimento importo 10% in corso d'opera:	___/___/___
1E22b. Data avvio procedura risoluzione ex art. 31 bis:	___/___/___
1E22c. Data convocazione impresa:	___/___/___
1E22d. Importo proposto dalla Stazione appaltante:	L. _____
1E22e. Importo eventuale definizione:	L. _____
1E22ea. Data	___/___/___
1E22f. Eventuale contenzioso giudiziale in corso d'opera	arbitrale ☐ ordinario ☐
1E22g. Importo eventuale esito prima della fine dei lavori:	L. _____
1E22eg. Data	___/___/___

1E23a. Data raggiungimento importo 10% in corso d'opera:	___/___/___
1E23b. Data avvio procedura risoluzione ex art. 31 bis:	___/___/___
1E23c. Data convocazione impresa:	___/___/___
1E23d. Importo proposto dalla Stazione appaltante:	L. _____
1E23e. Importo eventuale definizione:	L. _____
1E23ea. Data	___/___/___
1E23f. Eventuale contenzioso giudiziale in corso d'opera	arbitrale ☐ ordinario ☐
1E23g. Importo eventuale esito prima della fine dei lavori:	L. _____
1E23eg. Data	___/___/___

1E24a. Data raggiungimento importo 10% in corso d'opera:	___/___/___
1E24b. Data avvio procedura risoluzione ex art. 31 bis:	___/___/___
1E24c. Data convocazione impresa:	___/___/___
1E24d. Importo proposto dalla Stazione appaltante:	L. _____
1E24e. Importo eventuale definizione:	L. _____
1E24ea. Data	___/___/___
1E24f. Eventuale contenzioso giudiziale in corso d'opera	arbitrale ☐ ordinario ☐
1E24g. Importo eventuale esito prima della fine dei lavori:	L. _____
1E24eg. Data	___/___/___

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

certificato di collaudo o regolare esecuzione: gg _____

3E6. In caso di regolare esecuzione il tecnico incaricato coincide con il direttore dei lavori? SI ☐ (passe e dom 12E6) NO ☐

4E6. Data nomina collaudatore/commissione di collaudo: ____/____/____

5E6. Coincidenza con collaudatore in corso d'opera SI ☐ (passe e dom 9E6) NO ☐

6E6. Componenti commissione: N. _____

6E6a. Di cui esterni alla Stazione appaltante N. _____

7E6. Componenti provenienti da Pubblica Amministrazione: N. _____

7E6a. Specificare quale _____

8E6. Per esterni, modalità di selezione del collaudatore:

selezione diretta della Stazione appaltante da curriculum già in atti ☐ (passe e dom 9E6.)

pubblicazione di apposito autonomo bando di gara ☐ (passe e dom 8E6a.)

nomina non di pertinenza della Stazione appaltante ☐ (passe e dom 8E6b.)

8E6a. Data pubblicazione bando relativo ____/____/____ (passe e dom 9E6.)

8E6b. Indicare eventuale Ente che ha diritto di designazione _____

9E6. Data inizio operazioni: ____/____/____

10E6. Numero visite collaudo: _____

11E6. Data ultima visita: ____/____/____

12E6. Data redazione certificato di collaudo/regolare esecuzione: ____/____/____

13E6. Correzioni del collaudatore (importo): L. _____

14E6. Importo riconosciuto per riserve: L. _____

15E6. Eventuale riserva impresa al collaudo (importo): L. _____

16E6. Costo complessivo del collaudo: L. _____

17E6. A carico di: Stazione appaltante ☐ Impresa ☐

18E6. Data approvazione di Stazione appaltante del certificato relativo: ____/____/____

F. QUADRO TECNICO ECONOMICO DELL'INTERVENTO

F1. COME RISULTANTE DA DELIBERA DI APPROVAZIONE DELL'INTERVENTO

1F1. Importo per esecuzione lavori: L. _____

2F1. Importo per progettazione ed esecuzione lavori (solo per appalto integrato) L. _____

3F1. Importo per forniture di beni: L. _____

4F1. Importo per attuazione piano di sicurezza: L. _____

5F1. Somme a disposizione della Stazione appaltante

5F1a. lavori in economia L. _____

5F1b. rilievi, accertamenti, indagini L. _____

5F1c. allacciamenti ai pubblici servizi L. _____

5F1d. imprevisti L. _____

5F1e. acquisizione aree o immobili L. _____

5F1f. accantonamenti art. 26 c. 4 L. 109/94 L. _____

5F1g. spese tecniche L. _____

5F1h. consulenza e supporto L. _____

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

5F1i	commissioni giudicatrici	L. _____
5F1l	pubblicità e opere d'arte	L. _____
5F1m	analisi collaudo statico - collaudo tecnico amministrativo	L. _____
5F1n	IVA ed eventuali altre imposte	L. _____

F2 COME RISULTANTE A SEGUITO AGGIUDICAZIONE DELL'APPALTO

1F2.	Importo per esecuzione lavori:	L. _____
2F2.	Importo per progettazione ed esecuzione lavori <i>(solo per appalto integrato)</i>	L. _____
3F2.	Importo per forniture di beni:	L. _____
4F2.	Importo per attuazione piano di sicurezza:	L. _____

5F2. Somme a disposizione della Stazione appaltante

5F2a.	lavori in economia	L. _____
5F2b.	rilevi, accertamenti, indagini	L. _____
5F2c.	allacciamenti ai pubblici servizi	L. _____
5F2d.	imprevisti	L. _____
5F2e.	acquisizione aree o immobili	L. _____
5F2f.	accantonamenti art. 26 c. 4 L. 109/94	L. _____
5F2g.	spese tecniche	L. _____
5F2h.	consulenza e supporto	L. _____
5F2i.	commissioni giudicatrici	L. _____
5F2l.	pubblicità e opere d'arte	L. _____
5F2m.	analisi collaudo statico - collaudo tecnico amministrativo	L. _____
5F2n.	IVA ed eventuali altre imposte	L. _____

F3. COME RISULTANTE DA CERTIFICATO DI COLLAUDO/REGOLARE ESECUZIONE DELL'OPERA

1F3.	Importo per esecuzione lavori:	L. _____
2F3.	Importo per progettazione ed esecuzione lavori <i>(solo per appalto integrato)</i>	L. _____
3F3.	Importo per forniture di beni:	L. _____
4F3.	Importo per attuazione piano di sicurezza:	L. _____

5F3. Somme a disposizione della Stazione appaltante

5F3a.	lavori in economia	L. _____
5F3b.	rilevi, accertamenti, indagini	L. _____
5F3c.	allacciamenti ai pubblici servizi	L. _____
5F3d.	imprevisti	L. _____
5F3e.	acquisizione aree o immobili	L. _____
5F3f.	accantonamenti art. 26 c. 4 L. 109/94	L. _____
5F3g.	spese tecniche	L. _____
5F3h.	consulenza e supporto	L. _____
5F3i.	commissioni giudicatrici	L. _____
5F3l.	pubblicità e opere d'arte	L. _____
5F3m.	analisi collaudo statico - collaudo tecnico amministrativo	L. _____
5F3n.	IVA ed eventuali altre imposte	L. _____

F4. MAGGIORI COSTI PER INTERVENTO:

SI ☐ NO ☐ (passa a dom G1.)

1F4. Fondi utilizzati a copertura dei nuovi e maggiori oneri:

- a) _____
- b) _____
- c) _____
- d) _____
- e) _____
- f) _____