**ATTI PARLAMENTARI**

**XIV LEGISLATURA**

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLIII**
n. **1**

# RELAZIONE
## SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI
## (Anno 2000)

*(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 3 settembre 2001***

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

# INDICE

Presentazione della Relazione al Parlamento ..... Pag. 9

**VOLUME I**

Relazione annuale ..... » 31

*SEZIONE PRIMA*

**CONTESTO NORMATIVO ED ECONOMICO**

**1.** L'evoluzione del quadro normativo ..... » 35

**2.** Il contesto europeo ..... » 44

**3.** Il quadro regionale ..... » 49

**4.** Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici ..... » 54

**5.** I primi risultati dell'attività di monitoraggio ..... » 61
Appendice statistica ..... » 93

*SEZIONE SECONDA*

**INIZIATIVE E ATTIVITÀ**

**6.** Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni ..... » 115

**7.** La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi ..... » 126

**8.** La qualificazione ..... » 136

**9.** La Camera arbitrale ..... » 145

**10.** La definizione dei costi standardizzati ..... » 152

**11.** Gli interventi di regolazione ..... » 158

**12.** Le indagini speciali ..... » 192

**13.** L'attività sanzionatoria ..... » 202

*APPENDICE*

**14.** L'assetto organizzativo ..... » 209

**15.** Stato di attuazione della normativa secondaria ..... » 214

**VOLUME II**

Relazione annuale ..... Pag. 217

**DOCUMENTAZIONE**

*SEZIONE PRIMA*

**REGOLAMENTI**

1. Funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ..... » 221

*SEZIONE SECONDA*

**ATTI DI SEGNALAZIONE AL GOVERNO E AL PARLAMENTO**

1. Divieto di affidamento di incarichi di progettazione cosiddetti *sottosoglia* per le società di ingegneria (art. 17, co. 4, l. 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni) e questioni relative alla limitazione della concorrenza e all'esercizio delle professioni ..... » 243

2. Disposizioni di cui all'articolo 30, comma 2 *bis*, l. 11 febbraio 1994, n. 109 in materia di polizze assicurative volte a garantire il mancato o l'inesatto adempimento da parte delle ditte appaltatrici e le questioni concernenti la loro operatività in assenza degli schemi-tipo di polizze assicurative da approvarsi con decreto dei Ministri dei lavori pubblici e dell'industria ..... » 252

*SEZIONE TERZA*

**ATTI DI REGOLAZIONE E DETERMINAZIONI**

*Atti di regolazione*

1. Natura dei termini per gli adempimenti previsti per i soggetti ammessi alle gare ed ulteriori questioni interpretative relative all'applicazione dell'articolo 10, comma 1 *quater* della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ..... » 257

2.. Divieto di partecipazione alla medesima gara di imprese che si trovino fra di loro in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del cod. civ. (art. 10, co. 1 *bis*, l. 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni) e la questione della legittimità delle clausole di bandi di gara che estendano tale divieto anche alle ipotesi di collegamento fra imprese, secondo la formulazione della stessa norma codicistica ..... » 263

3. Criteri di designazione dell'organo di collaudo e compenso per la collaudazione di lavori pubblici ..... » 270

4. Legislazione nazionale e normativa regionale in materia di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici ..... » 272

5. *Project financing* - Piano economico-finanziario ..... » 274

6. Offerte nella licitazione privata conseguente a proposta del promotore nel *project financing* ..... » 283

*Determinazioni*

7. Affidamento a trattativa privata di lotti funzionali ..... » 289

**8.** Capitolati d'oneri e documenti complementari: spese di riproduzione . Pag. 291

**9.** Clausole di riserva ai professionisti residenti contenute nei bandi ovvero in pubblici avvisi per la progettazione di opere pubbliche ..... » 293

**10.** Modalità di nomina della commissione giudicatrice di appalti ..... » 296

**11.** Affidamento di incarichi di progettazione e importo minimo stimato . » 297

**12.** Procedure concorsuali ad evidenza pubblica, progettazione di casa per anziani gestita da s.p.a. comunale ..... » 298

**13.** Premio incentivante la produttività. Progetti relativi alle manutenzioni ordinarie ..... » 299

**14.** Quesiti relativi alla natura dei termini indicati negli articoli 37 *ter* (*valutazione della proposta*) e 37 *quater* (*indizione della gara*) della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ..... » 300

**15.** Affidamento incarichi esterni di progettazione, di direzione lavori e di supporto tecnico da parte delle aziende sanitarie ..... » 301

**16.** Disciplina italiana sugli incarichi di direzione lavori e normativa comunitaria ..... » 303

**17.** Direzione lavori, regolarità contributiva ..... » 304

**18.** Concessione di lavori pubblici e attività di progettazione. Articolo 19, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ..... » 305

**19.** Affidamento di incarichi di progettazione a più professionisti ..... » 306

**20.** Competenza dell'organo comunale all'approvazione del progetto preliminare ..... » 307

**21.** Perizia di variante in sanatoria. Illegittimità ..... » 308

**22.** Concorso di progettazione. Autonomia delle fasi di selezione ..... » 309

**23.** Trattativa privata. Urgenza conseguente a inerzia dell'amministrazione ..... » 310

**24.** Relazione geologica e indagini geologiche ..... » 311

**25.** Deposito del contratto di subappalto ..... » 313

**26.** Incarichi affidati a dipendenti pubblici da parte di commissari straordinari per la protezione civile implicanti compensi aggiuntivi ..... » 315

**27.** Divieto di partecipazione alla medesima gara di imprese che si trovino fra di loro in una delle situazioni di controllo di cui all'art 2359 del codice civile ..... » 318

**28.** Requisiti e modalità per il rilascio dell'autorizzazione alle S.O.A. ..... » 321

**29.** Attrezzatura informatica delle S.O.A. per la comunicazione delle informazioni all'Osservatorio ..... » 330

**30.** Accesso alle informazioni ..... » 333

**31.** Affidamento a trattativa privata di opere complementari. Compatibilità della norma regionale con i principi generali della legge quadro .... » 334

**32.** Perizia suppletiva e di variante ..... Pag. 337

**33.** Dpcm 19 gennaio 1991, n. 55. Dimostrazione di lavori eseguiti ..... » 340

**34.** Applicabilità della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, eseguite a scomputo degli oneri di concessione edilizia, da una società consortile comunale ..... » 342

**35.** Organismo di diritto pubblico e società miste ..... » 345

**36.** Relazione dettagliata sul comportamento dell'impresa ..... » 347

**37.** Calcolo degli oneri di sicurezza e dell'incidenza della mano d'opera in attesa del regolamento attuativo ..... » 348

**38.** Ulteriori integrazioni sui requisiti e modalità per il rilascio dell'autorizzazione alle S.O.A. ..... » 350

**39.** Regole di procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'attività di attestazione alle S.O.A. ..... » 354

**40.** Procedure accelerate e semplificate nonché a tariffa ridotta ..... » 356

**41.** Procedure da utilizzare dalle S.O.A. per l'esercizio della loro attività di attestazione (art. 10, co. 2, lett. *f*, DPR 25 gennaio 2000, n. 34) ..... » 359

**42.** Cause di esclusione dalle gare in carenza della prevista normativa regolamentare (Problemi di diritto transitorio) ..... » 362

**43.** Incentivo per la progettazione *ex* articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni ..... » 365

**44.** Riduzione del 50% delle cauzioni e garanzie fideiussorie previste dall'articolo 30, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni . ..... » 369

**45.** Offerta a prezzi unitari e verifica dell'anomalia (art. 21 l. 11 febbraio 1994, n. 109) ..... » 371

**46.** Requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa delle imprese che eseguono opere pubbliche: efficacia degli atti di cessione di azienda e degli atti di trasformazione, fusione e scissione ..... » 374

**47.** Documentazione mediante la quale i soggetti che intendono qualificarsi dimostrano l'esistenza dei requisiti d'ordine generale per la qualificazione (art. 17, co. 1, DPR 25 gennaio 2000, n. 34). Articolo 2, comma 1, lettera *o)*, del DPR n. 34/2000 ..... » 376

**48.** Criteri cui devono attenersi le S.O.A. nella loro attività di attestazione e qualificazione (art. 18 DPR 25 gennaio 2000, n. 34). Articolo 2, comma 1, lettera *o)* del DPR n. 34/2000 ..... » 379

**49.** Rimborsi spese e compensi per il responsabile dei lavori ..... » 386

**50.** Ulteriori criteri cui devono attenersi le S.O.A. nell'esercizio dell'attività di attestazione ..... » 388

**51.** Giudizio arbitrale, regime transitorio ..... » 392

**52.** Criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Articolo 21, comma 2, lett. *a)*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ..... Pag. 395

**53.** Regolamento generale: disciplina transitoria. Articolo 232 del Regolamento ..... » 399

**54.** Aggiudicazione pubblici appalti nel settore della pubblica illuminazione urbana ..... » 403

**55.** Chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le S.O.A. (Società Organismi Attestazione) nella loro attività di attestazione della qualificazione (artt. 17, 18 DPR 25 gennaio 2000, n. 34) ..... » 406

**56.** Avviso pubblico per la redazione di un albo di professionisti per il conferimento di incarichi di progettazione, direzione dei lavori e consulenza di importo stimato inferiore a € 40.000: pubblicità e motivazione dell'esclusione dei professionisti ritenuti non idonei e competenze professionali richieste ..... » 412

*SEZIONE QUARTA*

**PROTOCOLLI**

**1.** Protocollo di accordo tra la Corte dei Conti delle Comunità Europee e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ..... » 415

**2.** Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ..... » 416

**3.** Convenzione per la condivisione delle banche dati tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e l'INAIL. Primo protocollo attuativo ..... » 418

**4.** Protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e la Guardia di Finanza ..... » 424

**5.** Protocollo d'intesa tra l'Autorità ed altri enti - Schema tipo ..... » 426
Firmatari ..... » 428

*SEZIONE QUINTA*

**COMUNICATI**

**1.** Comunicazione contenente *Tabelle dei codici* e *Istruzioni sulla compilazione* delle schede dei dati, da utilizzarsi da parte delle stazioni appaltanti, ai sensi dell'articolo 4, commi 17, 18, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ..... » 431

**2.** Comunicazione dei quesiti ricorrenti sulle modalità di invio dei dati all'Osservatorio dei lavori pubblici ..... » 434

**3.** Comunicazione dei criteri di trasmissione del programma triennale e degli elenchi annuali dei lavori all'Osservatorio dei lavori pubblici ..... » 436

# Presentazione della Relazione al Parlamento

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici presenta, oggi, al Parlamento ed al Governo della Repubblica, la seconda relazione la quale, in ossequio alle previsioni della legge quadro sui lavori pubblici, contiene le osservazioni formulate in base ai dati acquisiti nell'esercizio delle proprie funzioni. Con queste osservazioni dà conto, altresì, dell'attività svolta in conformità ai compiti assegnati dalla legge.

* * *

I dati acquisiti ed elaborati dall'Osservatorio (sezione centrale e sezioni regionali) in ordine alla gestione funzionale dei lavori pubblici sono stati oltre 6 milioni e 500 mila, dati comunicati dalle stazioni appaltanti con circa 100 mila schede e relativi a 38.787 appalti. Questi dati confermano la necessità di acquisire flussi informativi completi in materia perché sia garantita la trasparenza dei fenomeni di un mercato così rilevante numericamente.

Questi flussi sono assicurati dall'attività sia della Sezione centrale dell'Osservatorio che dalle Sezioni regionali che hanno iniziato con l'anno duemila il monitoraggio dei lavori aggiudicati, dei quali seguiranno lo svolgimento negli anni

successivi, oltre ad acquisire i nuovi dati relativi ad appalti e concessioni, nonché alle società di ingegneria, agli oggetti della validazione sulla qualità delle progettazioni.

Due sono i profili dell'azione dell'Autorità che debbono essere riferiti: la scelta di utilizzare funzionalmente strutture regionali per la creazione dell'Osservatorio, il collegamento con altre strutture amministrative per la condivisione dei dati raccolti.

Sotto il primo profilo, è da rilevare che, nonostante difficoltà organizzative, l'articolazione di centri regionali collegati con la Sezione centrale dell'Osservatorio sta per raggiungere la completezza e una Commissione paritetica vigila per la soluzione dei problemi che insorgano. Questi risultati confortano a proseguire l'indirizzo di un'azione sinergica tra Sezioni regionali, Sezione centrale ed Autorità, perché si attui a pieno l'indicazione normativa secondo cui all'esercizio di tutte le funzioni in materia di monitoraggio dei lavori pubblici sono chiamate a concorrere strutture regionali e quella centrale.

Oltre che per la raccolta dei dati, questo concorso può essere relativo alla rilevazione ed analisi dei fenomeni rilevanti e svolgersi a supporto delle altre funzioni assegnate all'Osservatorio stesso ed all'Autorità.

Sotto il secondo profilo, l'obiettivo che si sta perseguendo è duplice: sono attuati sistemi di collegamento che consentono l'utilizzazione dei dati raccolti dall'Osservatorio da altre strutture amministrative, come l'I.n.a.i.l., l'I.n.p.s., l'Istat, i Ministeri dell'interno e del tesoro, la Guardia di finanza e la reciproca utilizzazione dei dati raccolti da queste amministrazioni da parte dell'Autorità; ma si percorre, congiuntamente, la strada della semplificazione degli adempimenti che fanno carico alle stazioni

appaltanti con l'attuazione di un unico sistema di rilevazione di dati, utilizzabili, poi, congiuntamente da tutte le strutture anzidette, ciascuna per l'esercizio delle proprie funzioni. Così, a titolo d'esempio, si fa riferimento alle intese con l'Istat per la migrazione delle rilevazioni sulle opere pubbliche all'Osservatorio, alla collaborazione con il CIPE in tema di monitoraggio degli investimenti pubblici.

* * *

I dati dei lavori appaltati nel 2000 sono significativi e rilevanti: 38.787 bandi per 37.773 miliardi. I bandi d'importo superiore a 150.000 euro costituiscono, in termini di valore il 92,6 % degli importi relativi a tutte le opere appaltate, ma il residuo 7,4 % si diluisce in un numero di 22.659 bandi che costituiscono il 58,4 % del totale.

Ciò significa che un'attenzione specifica va rivolta a questi appalti d'importo non elevato.

Per tutti i lavori pubblici, ma in specie per questi ora indicati, risulta appropriata l'azione dell'Autorità, intesa ad offrire agli operatori, alle stazioni appaltanti un'interpretazione semplificante delle regole da seguire, che ovvino alla situazione di fatto per la quale può avvenire che contemporaneamente gli addetti alle 25 mila stazioni appaltanti si debbano tutti occupare dello stesso problema per il quale adottino poi soluzioni differenti. L'efficienza dell'azione amministrativa si assicura anche con la predisposizione di strumenti operativi che eliminino incertezze che offrano guida per operare, perché molte cause di

ritardo nella realizzazione di opere si collegano ai dubbi relativi agli adempimenti da attuare.

Occorre, in particolare, attivare interpretazioni che dimensionino gli adempimenti previsti per i lavori di minore importo. Non è logico, infatti, richiederne della stessa entità e costo, qual che sia l'importo dell'appalto.

In questa prospettiva si collocano, altresì, le iniziative in tema di formazione di archivi di settore, di formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate, di determinazione dei costi standardizzati.

I grandi lavori, superiori a 15 milioni di euro rappresentano lo 0,4 % del numero dei bandi, ma il loro importo ammonta al 29,8 del totale. Il tema di maggiore interesse emerso per questi lavori è l'attuazione del sistema d'intervento, costituito dalla finanza di progetto. E' certo che – a parte i timori di implicazioni in responsabilità fondate sull'esercizio di funzioni amministrative – l'intervento del sistema bancario, se idoneo ed attrezzato, deve funzionare come attestazione qualificata e di supporto per le decisioni amministrative.

* * *

Il mercato dei lavori pubblici presenta in Italia un dato, di antica consapevolezza, ma perdurante ed ancora influente sulla funzionalità del settore: l'elevato numero d'imprese operanti. La situazione non è determinata da autonoma germinazione, ma è stata condizionata dalla parallela esistenza di un elevato numero di stazioni appaltanti.

Con questa realtà occorre fare i conti, da questa occorre partire sia nell'analisi dei fenomeni del mercato dei lavori pubblici, sia nell'individuazione di soluzioni.

Per quanto riguarda le stazioni appaltanti, faticosamente prendono, infatti, avvio soluzioni di centri operativi comuni, perché difficoltà incontra l'ipotesi di spogliarsi di prerogative e poteri, quali si collegano all'assunzione diretta delle iniziative in materia di lavori pubblici.

Da numerose segnalazioni, dai dati acquisiti, emerge un rifugiarsi delle stazioni appaltanti in un formalismo procedurale eccessivo; sono seguiti non soltanto appesantimenti e ritardi, ma danni nei confronti delle imprese soggette ad esclusione dalle gare ed escussione delle cauzioni. Ne possono discendere effetti negativi in termini di concorrenza e soprattutto si creano ostacoli all'accesso agli appalti, in specie delle imprese di piccola dimensione, disincentivate da partecipazioni risultanti a rischio elevato. Nei limiti nei quali l'escussione della cauzione rimanga applicabile sarebbe utile renderla, piuttosto che conseguenza automatica, collegata alla pronuncia dell'Autorità che accerti l'esistenza di un non "giustificato motivo" negli inadempimenti relativi.

Altra constatazione emersa è quella della scarsa sensibilità delle stazioni appaltanti per le esigenze organizzative connesse alla corretta applicazione del sistema normativo. Si hanno doglianze per i compiti complessi assegnati al responsabile unico del procedimento, ma allo stesso non si offre la necessaria struttura di supporto, come pure la legge consente.

Occorrono organiche iniziative formative, consapevolezze concrete dei problemi che potranno essere conseguite nei tavoli di lavoro che l'Autorità ha istituito con stazioni appaltanti, imprese e ordini professionali.

L'elevato numero delle imprese operanti e la constatazione di una pressoché totalitaria qualificazione loro assegnata dall'Albo nazionale dei costruttori ad eseguire lavori pubblici ha portato alle innovazioni normative in materia, cioè all'assegnazione del compito di verifica dell'idoneità delle imprese a società per azioni, le SOA, cioè una verifica nel mercato, regolato, però da interventi autorizzatori, di vigilanza, di controllo, di soluzione di controversie e repressivi, assegnati all'Autorità.

Bisogna, anzitutto, rilevare che sull'avvio di questo sistema hanno avuto incidenza i subito preannunciati interventi normativi che ne dovevano differire l'entrata in vigore, che non si sono, poi, avuti, ma che non hanno reso agevole l' applicazione, della normativa che richiedeva abbandono di consuetudini operative, differente impegno, accettazione del rischio che accompagna ogni innovazione.

Pur con queste difficoltà sia il numero delle SOA autorizzate, sia i contratti da queste stipulati dalle imprese, sia i certificati rilasciati costituiscono dati confortanti per un efficiente funzionamento a regime del sistema. Di ciò ampia contezza nella relazione.

Il mercato della qualificazione che si è, così, creato richiede, però, un'attenta vigilanza; un mercato nuovo, che non contiene ancora in sé quegli strumenti d'autodisciplina deve essere seguito

in due prospettive, la prima riguarda l'uso degli strumenti promozionali, la seconda attiene al controllo dell'effettivo possesso dei requisiti da parte delle imprese.

Quest'attività di vigilanza è in atto. Mi limito a riferire che, ad evitare fenomeni distorsivi, sono stati svolti accertamenti anche ispettivi, formulate diffide a cessare da forme promozionali che contraddicevano la particolare posizione delle SOA, è vero società per azioni; ma, è anche vero, titolari di attività privata il cui regolare svolgimento ha effetti condizionanti la buona esecuzione delle opere pubbliche; sono stati delineati campioni e regole di controllo degli attestati rilasciati.

Il sistema di qualificazione vigente richiede impegno e non scettica noncuranza da parte delle stazioni appaltanti, impone, in un mercato in cui esiste, comunque, solidarietà d'interessi tra le imprese operanti e impermeabilità dell'agire amministrativo, l'uso di tutti gli strumenti che sono idonei ad assicurarne la trasparenza, a rendere effettive, con l'indipendenza, l'impermeabilità delle SOA ad interessi diversi da quello che attiene al corretto svolgimento delle operazioni di qualificazione.

Bisogna riconoscere che il sistema delle imprese, nella fase transitoria in cui è stato chiamato a dimostrare direttamente alle stazioni appaltanti il possesso dei requisiti, ha osservato le indicazioni normative al riguardo e rarissimi sono stati i casi di riscontrato comportamento doloso.

Le difficoltà sperimentate nella realtà, in conseguenza del regime transitorio, saranno ridotte grazie alla semplificazione nella dimostrazione da parte delle imprese del possesso dei requisiti con l'unico documento, l'attestato di qualificazione.

* * *

Vengo all'indicazione di fenomeni rilevati dai dati in materia di lavori pubblici.

Una prima constatazione è possibile: si riscontra una riduzione del tempo medio tra pubblicazione del bando e aggiudicazione. Nella relazione dello scorso anno era stato accertato, sia pure con una indagine a campione, in 173 i giorni necessari; nel 2000 il tempo medio, tra bando e aggiudicazione, è stato di 81,5 giorni.

Questo tempo medio varia in relazione all'importo dei lavori, al tipo di stazione appaltante, al tipo di opera, alla localizzazione territoriale, ma offre già campo ad approfondimenti che saranno relativi ai 62 casi in cui è stato di 532 giorni ed ai 182 casi in cui è stato di 290 giorni, per individuare le cause di tale situazione e di ovviarvi.

Ad altri fenomeni rilevati occorre, poi, accennare, perché essi si rapportano a principi del nostro ordinamento o di quello europeo e sono relativi alla pubblicità dell'azione amministrativa; alle procedure adottate di scelta del privato contraente e funzionalmente a queste procedure, al grado di concorrenza garantito, alle misure dei ribassi.

Tra i canoni dell'azione amministrativa in tema d'appalti vi è, difatti, quello della pubblicità dei bandi di gara, sostanzialmente la loro pubblicazione in albi pretori, bollettini ufficiali e gazzette ufficiali. Si sono riscontrati fenomeni

significativi, perché è vero che è stato constatato un valore medio di inosservanza del 18,2 %, ma è anche vero che in alcuni casi questo inadempimento consiste nell'adozione di una forma più ampia, ma non prevista dalle norme, di pubblicità. Inoltre, in tutte le fasce di importo e da tutte le stazioni appaltanti sono, viceversa, presenti iper-adempimenti di questi obblighi di pubblicità. Quel che conta, ora , è accertare se vi è stata interdipendenza tra mancata adozione di forme di pubblicità e partecipazione alle gare delle imprese, stabilire le ragioni di questi iper-adempimenti che determinano un costo aggiuntivo.

I dati delle procedure di scelta del contraente privato evidenziano un fenomeno che contrasta con una comune opinione: tra le varie forme apprestate dall'ordinamento è prevalente il ricorso a quella del pubblico incanto che attinge alla misura percentuale del 61 % circa. Il ricorso alla trattativa privata è stato riscontrato nel 13 % circa degli appalti, in prevalenza strade, opere di protezione dell'ambiente ed altre opere di edilizia pubblica. Gli importi medi delle trattative private sono, però, rilevanti, 720 milioni e si elevano nel settore della sanità a due miliardi. Limitato , a parte che talora è risultato inappropriato, il ricorso all'appalto concorso e all'appalto integrato, ove si tenga conto che gli importi medi si muovono intorno alla cifra di 6,2 miliardi; ma precipitano, se depurati di due interventi d'elevato importo.

Il grado di concorrenza negli appalti, è già espresso dal numero medio delle offerte ammesse.

E' 32 il numero delle offerte per i pubblici incanti, 20 per le licitazioni private, e cinque, nei casi di appalto concorso.

Tenuto conto degli importi, la situazione è la seguente: per gli appalti di importo tra 150 mila a 500 mila euro il numero medio delle offerte presentate ed ammesse risulta essere di 22 per ciascuna gara, numero che sale a 34 ed a 35 per gli appalti tra 500 mila e un milione di euro, per discendere verticalmente a 12 per gli appalti fino a 15 milioni di euro ed a nove per quelli superiori a tale cifra.

I dati esposti risultano rilevanti per individuare il grado di specializzazione del mercato, a parità delle altre condizioni, cioè come vari il grado di concorrenza in relazione al tipo di stazione appaltante ed al tipo di opere.

La media dei ribassi negli appalti si è attestata al 16 %, ma esiste una variabilità accentuata, secondo l'importo dell'appalto, la procedura di scelta del contraente privato ed il numero delle offerte ammesse nelle gare.

La distanza dei ribassi tra gli appalti da 150.000 a più di 15 milioni di euro è di soli 10 punti percentuali (da 15,73 a 25,36 %); ma vicine, sono, le medie di ribasso sia nei casi di pubblico incanto (16,54 %) che di licitazione privata (15,8 %). In base al numero delle offerte si ha, invece, una progressione ascendente della misura percentuale del ribasso (10,6 fino a 5 offerte; 13,6 da 5 a 20 offerte; 17,4 da 20 a 50 offerte; 20,2 da 50 a cento offerte; 22,3 più di 100 offerte).

I dati medi esposti seguono, però, ad una marcata variabilità tra le regioni, con casi di minimi ribassi, anomali, e tra le singole, grandi stazioni appaltanti come l'Anas, le Ferrovie.

Vanno segnalati taluni altri aspetti della domanda di lavori pubblici.

Questa domanda deve partire, secondo la normativa vigente, dalla programmazione.

Nella programmazione si pongono problemi di coordinamento tra programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici e le decisioni di bilancio dei singoli enti.

Ciò non tanto per quanto concerne il rapporto con il processo di bilancio delle amministrazioni statali, ma con riferimento alle decisioni di bilancio delle regioni e delle autonomie locali.

La data prevista per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale in materia di lavori pubblici, il 30 settembre, difficilmente consente, infatti di disporre delle informazioni di natura finanziaria in base alle quali calibrare i piani d'investimento, anche in regione dei problemi connessi con i trasferimenti dei fondi. Sembrano profilarsi due strade parallele nell'attività di programmazione, l'una diretta a ricercare le grandezze finanziarie compatibili con l'equilibrio di bilancio, l'altra finalizzata ad individuare le opere da realizzare ed il relativo piano finanziario. Una riconsiderazione delle regole dettate dal Ministro dei lavori pubblici in tema di programmazione di opere pubbliche e, ove occorresse, dalla legge - quadro, deve essere, invece, opportuno oggetto di una riflessione perché possano essere individuate regole non dissonanti per una unitaria gestione contabile delle risorse destinate agli investimenti.

Della domanda di lavori pubblici sono, poi, interessanti taluni aspetti di carattere strutturale.

E' risultato che gli interventi in strade e ferrovie sono concentrati in tre regioni, Lombardia, Emilia e Campania; questo dato deve essere considerato nelle valutazioni intese ad un riequilibrio territoriale degli interventi.

Per talune categorie di opere risultano valori percentuali, cioè importi, con connotati di anomalia, sempre nella loro dislocazione territoriale (così delle infrastrutture energetiche il 28,9 % è localizzato in Campania; delle telecomunicazioni il 25,4 % in Lombardia, il 37,7 nel Lazio; dell'edilizia sociale e scolastica, dell'edilizia abitativa, di altra edilizia pubblica e di altre infrastrutture pubbliche, rispettivamente il 24,9, il 24,8, il 20,5 ed il 36,6 % delle opere sono localizzate in Lombardia; dell'edilizia sanitaria il 24,8 % in Emilia Romagna), Ciò porta a ritenere che la distribuzione territoriale è condizionata, piuttosto che da criteri di fabbisogno, da quelli di efficienza e capacità delle stazioni appaltanti nelle modalità di attuazione delle procedure di appalto e di affidamento dei lavori.

Va, poi, segnalato il differente ruolo che svolgono le stazioni appaltanti a seconda che operino nel mercato come unico acquirente oppure in regime di concorrenza, cioè a secondo del grado di coincidenza tra categorie delle opere e stazioni appaltanti.

Nel mercato italiano dei lavori pubblici si riscontrano posizioni monopsoniste che sono collegate alle attribuzioni di competenze stabilite dalle norme vigenti, ma non possono essere trascurate in valutazioni che spettano al legislatore ed agli amministratori pubblici per approfondire, se ed in quali limiti, il

ruolo di una stazione appaltante sul mercato debba influenzarne il funzionamento.

* * *

L'attività di vigilanza sui lavori pubblici qualifica nella stessa denominazione l'Autorità e costituisce l'oggetto precipuo della sua azione intesa a garantire l'osservanza dei principi ai quali, col prevederne l'istituzione, la riforma in materia di lavori pubblici si richiama: il rispetto delle norme comunitarie e nazionali, la garanzia della concorrenza e dell'accesso agli appalti da parte delle imprese, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, la qualità delle opere pubbliche.

In questa sua azione di vigilanza l'Autorità ha mantenuto fede al criterio che si è posto, appena istituita: affrontare il rischio degli interventi diretti nei confronti dei comportamenti dissonanti rispetto ai principi prima indicati, senza rifugiarsi in comode, mere analisi di dati, in mere denunce di fatti devianti.

La conoscenza dei dati e dei fenomeni, come prima ho detto è indispensabile per svolgere l'azione di vigilanza, ma non esaurisce, in se stessa, quest'azione.

Questa presenza attiva nelle concrete vicende di gestione dei lavori pubblici ha portato l'Autorità ad articolare l'azione di vigilanza in interventi di regolazione, in accertamenti di fatti inosservanti non solo della normativa, ma dei principi prima indicati, in specie il principio dell'efficienza, in indagini su fenomeni venuti in evidenza, in richieste alle autorità amministrative d'interventi correttivi.

Gli interventi di regolazione dell'attività in materia di lavori pubblici sono stati imposti dalla nuova normativa, articolata in minuziose disposizioni, con complessi problemi applicativi. L'Autorità ha dato riscontro alle richieste che provenivano da imprese e da stazioni appaltanti, sin dall'inizio della sua attività per la soluzione di un numero rilevante di questioni. E' giusto che questo deferimento sia avvenuto, perché la legge ne prevede l'esistenza proprio con il compito di garantire l'osservanza delle norme comunitarie e nazionali per i lavori pubblici statali, regionali, degli enti locali ed eseguiti da tutti gli altri organismi di diritto pubblico ed a certe condizioni anche da privati. L'illogica diversa soluzione che attui molteplici centri di riferimento per dirimere i problemi che la realtà dei lavori pubblici prospetta, sarebbe solo foriera di conseguenze negative che supererebbero il confine dell'inefficienza per attingere a situazioni in cui, apprestate più soluzioni, si consentirebbero scelte non sempre motivate dalla volontà di ricercare l'indirizzo esatto, ma quello più rispondente a certi interessi.

Se non che l'apprestamento di regole per il corretto funzionamento del mercato dei lavori pubblici richiede la partecipazione di tutte le sue componenti, pubbliche e private, che rappresentano gli interessi che si muovono nel mercato. Esso non può avvenire in solitudine. Da sempre, per le questioni di più rilevante interesse, ogni soluzione dell'Autorità è stata assunta dopo audizione degli interessati. Gli interessi che si muovono nel mercato sono, però, rappresentati da centri associativi; si è, perciò, assunta la scelta, che ha trovato consenso, di collegare all'Autorità le associazioni delle autonomie locali, quelle delle imprese e dei produttori, quelle dei professionisti protagonisti del

mercato. Questo collegamento, attuato con la sottoscrizione di protocolli di intesa, tende ad assegnare a tutte le associazioni nelle loro rappresentanze nazionali e locali la funzione di convogliare problematiche locali o nazionali perché se ne possa trovare soluzione. Questa soluzione, avviene con la partecipazione e con il contributo delle associazioni. Ogni problema concreto concernente le regole dell'azione amministrativa o dell'attività d'impresa, deferito o emerso dai dati dei lavori pubblici raccolti dall'Autorità, è, difatti, portato a conoscenza di tutte le associazioni anzidette perché queste, ove il problema sia incidente sugli interessi di categoria, possano partecipare alla sua soluzione. Per una maggiore efficienza di questo sistema si stanno attuando collegamenti in rete che permettano conoscenza dei fatti, comunicazioni e richieste attuate in tempo reale.

Un dato appare significativo. L'intensa attività di regolazione, svolta lo scorso anno ( 56 , tra determinazioni e atti di regolazione e centinaia d'interventi su fatti specifici e concreti, contenenti indicazioni del modo di corretto operare), ha consentito in quello in corso di corrispondere, con mero richiamo a chiarimenti già forniti, ad oltre l'80 % delle nuove richieste.

Ciò che più conta rilevare è che le stazioni appaltanti hanno maturato un atteggiamento di progressivo adeguamento agli orientamenti espressi dall'Autorità ed, in specie quando le segnalazioni pervengano in fase non pregiudicata dal fatto compiuto, l'azione dell'Autorità ha contribuito a prevenire comportamenti devianti, ha determinato provvedimenti correttivi, hanno evitato iniziative di ricorso al contenzioso, con riflessi negativi sull'efficienza e sull'economicità del sistema.

Nel settore si è venuto ad affermare un modello istituzionale, non usuale nelle concrete esperienze dell'ordinamento del nostro paese che guarda prevalentemente a regole vincolanti ed a connesse sanzioni, sistema basato sul concetto di "moral suasion".

I risultati già conseguiti con il coinvolgimento delle associazioni che rappresentano gli interessi del settore potranno essere migliorati se con il concorde operare delle istituzioni, senza monopoli di competenze, senza duplicazioni o attribuzione di pretese salvifiche soltanto ai propri interventi, con l'apporto dei centri rappresentativi d'interessi. Si auspica, perciò, che queste sinergie possano essere attuate con tutte le amministrazioni statali interessate; con le amministrazioni regionali, per le quali la legge vigente prevede sistemi di collegamento organizzativo con lo stabilire che uffici regionali si colleghino funzionalmente con l'Autorità, perché questa possa esercitare le proprie funzioni.

Tutto ciò tenendo anche presente che la vigilanza sul mercato dei lavori pubblici non può essere svolta solamente in dimensione localizzata, essa richiede comparazione di dati, essa comporta conoscenze unitarie dei fenomeni, una sua parcellizzazione contrasta con i principi della libera concorrenza che si collegano alla garanzia all'accesso agli appalti qualunque sia la sede delle imprese, al diritto di stabilimento nell'ambito dell'Unione europea.

* * *

Il riferimento all'Unione europea consente di dar conto delle iniziative assunte dall'Autorità in ambito comunitario.

L'Autorità ha concluso un accordo di collaborazione con la Corte dei Conti europea con il quale si garantisce lo scambio di dati e d'informazioni riguardo agli appalti di lavori pubblici in Italia cofinanziati dall'Unione europea; ha avviato un rapporto di collaborazione e collegamento con la Commissione europea; partecipa alle iniziative di gemellaggio riguardante alcuni paesi di cui è prevista l'entrata nell'Unione europea con l'Agenda 2000 della Commissione; fa parte del gruppo di lavoro creato in seno al Ministero degli affari esteri con il compito di coordinare i progetti in corso e preparare le strategie italiane di collaborazione (ed è rilevante il settore dei lavori pubblici) con altri nuovi paesi non solo dell'Europa centro orientale, ma anche mediterranei come Cipro, Malta e Turchia.

Tra le strategie di collaborazione è rilevante la partecipazione attiva dell'Autorità al progetto pilota sui pubblici appalti coordinato dalla Danimarca ed i cui obiettivi sono quelli di creare un sistema unico di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici europei, di permettere la soluzione rapida dei problemi che si creino per imprese italiane all'estero o per imprese estere in Italia, con una soluzione informale del contenzioso; quello di ricercare il metodo migliore per snellire le procedure e garantire la realizzazione delle opere.

Quest'ultima ricerca, il Benchmarking, è stata indirizzata dall'Autorità anche per verificare l'idoneità delle proprie procedure di intervento nel mercato dei lavori pubblici, perché il raggiungimento di risultati consistenti in una propria migliore visibilità, accessibilità, autorevolezza e imparzialità costituiscono

momento di autoverifica e consentono di corrispondere alla proposta, formulata in sede europea, di utilizzare scelte organizzative per la regolazione degli appalti quali assunte, con la creazione dell'Autorità, dall'ordinamento italiano; scelte, è opportuno ricordare, che sono conformi a quelle suggerite dall'Unione europea in significativi e precisi documenti (il Libro verde, il documento 98).

* * *

Il sistema di gestione dei lavori pubblici si inserisce nel sistema della contrattazione pubblica ed i problemi sono comuni, le regole di fondo sono comuni, la disciplina, a volte differenziata si collega, più che a ragioni sostanziali, al momento in cui è stata formulata l'una o l'altra normativa, ovvero alla diversa collocazione nelle strutture amministrative dei centri che hanno provveduto alla stesura.

Iniziative europee, sono opportunamente intese a racchiudere in un nuovo testo normativo unitario le regole comuni .

Quanto risulti di complicata comprensione la separazione lavori pubblici, forniture e servizi, è reso evidente dalle problematiche delle quali nella realtà operativa occorre occuparsi. Così la distinzione tra lavori e forniture, mere forniture e forniture e posa in opera di materiali, applicazione della normativa sui servizi e servizi d'ingegneria. Ma, quando occorre occuparsi di competenze, di individuare il sistema normativo da applicare alle singole attività, quando si contende per l'interesse ad applicare questa o quella regola; quando tutto ciò si verifichi,

si creano ostacoli all'efficienza, si è occupati non in attività operativa, ma in un'azione che, per essere disgiunta dai bisogni (anche se a volte collegata a specifici interessi), si libra in un'aria rarefatta.

Per queste ragioni, l'Autorità guarda con interesse all'iniziativa europea, ha fiducia nell'attenta valutazione del Governo e del Parlamento, richiama la connessione che nel Rapporto sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme in Italia l'OECD ha ritenuto di istituire tra creazione dell'Autorità per i lavori pubblici e iniziative da assumere nel campo delle forniture e dei servizi.

* * *

Un'ultima considerazione.

La disciplina dei lavori pubblici non è stata ancora compiutamente attuata. Rimangono da emanare leggi o atti normativi regionali (nuova disciplina in coerenza con la legge quadro, conferenza dei servizi), regolamenti governativi (disciplina dell'attività dei lavori del Genio militare, regolamento relativo al performance bond, piano di sicurezza nei cantieri edili, decreti ministeriali (capitolati speciali per lavori relativi a beni di interesse storico e artistico, determinazione dei requisiti di qualificazione per lavori di restauro e manutenzione, schemi di polizza tipo per le coperture assicurative e le garanzie fideiussorie, titoli obbligazionari delle società di progetto, attuazione dell'istituto del subentro), atti di indirizzo governativo (relativo all'attività amministrativa delle regioni).

* * *

E' di questi giorni la presentazione del disegno di legge recante primi interventi per il rilancio delle infrastrutture e delle attività produttive. Questo testo, per quanto riguarda le infrastrutture, si concreta, in un'articolata delega al Governo per la deroga limitatamente ,alle grandi opere, a 23 articoli della legge quadro su 45 che la compongono, ma si tratta degli articoli che attengono alle regole essenziali della gestione dei lavori pubblici. L'Autorità mette a disposizione del Parlamento e del Governo il proprio bagaglio di esperienze per gli apporti che questi possono offrire alla soluzione dei problemi.

* * *

Con le presenti considerazioni che accompagnano l'annuale relazione, l'Autorità rassegna al Parlamento e al Governo i dati della gestione dei lavori pubblici in Italia e della sua attività.

Agli stessi organi costituzionali della Repubblica italiana assicura attività di collaborazione per segnalare fatti, fenomeni, emergenze. Ciò in quello stesso spirito che mi ha portato lo scorso anno a concludere ed oggi mi porta a confermare che la collaborazione funzionale tra le varie sedi istituzionali in Italia, l'attenzione all'attivarsi di sinergie in sede europea sono gli strumenti di un'azione volta a contrastare nel settore dei lavori pubblici disfunzioni e patologie, ma anche ad assicurare efficienza e qualità nella realizzazione delle opere.

# VOLUME I

(Relazione Annuale)

*La predisposizione della relazione annuale al Governo e al Parlamento costituisce, oltre che un adempimento espressamente previsto dalla legge, anche un momento per volgere uno sguardo d'insieme alle diverse problematiche che caratterizzano il complesso mercato dei lavori pubblici e al ruolo svolto dall'Autorità in questo ambito.*

*Accanto all'individuazione delle disfunzioni esistenti, strettamente connessa al proprio compito di vigilanza, l'Autorità è chiamata anche a fornire un contributo per la valutazione delle cause ad esse sottese e, conseguentemente, per offrire le soluzioni possibili, coerenti con la finalità di garantire la funzionalità del mercato dei lavori pubblici.*

*La relazione annuale costituisce il momento di sintesi degli spunti di riflessione e delle molteplici osservazioni emergenti dallo svolgimento dell'attività di vigilanza, acquisiti in virtù della posizione di interlocutore privilegiato, rispetto agli operatori del settore, che la legge quadro attribuisce all'Autorità e che si è affermata nella prassi. La presente relazione, la seconda dopo la costituzione avvenuta il 28 gennaio 1999, offre le prime riflessioni su un sistema che ancora non può dirsi 'a regime' e sulle iniziative assunte dall'Autorità.*

*Una prima Sezione è dedicata a rappresentare l'evoluzione del sistema degli appalti sia sotto il profilo normativo sia per quanto attiene alle grandezze più significative del mercato. Nel contempo, vi si prospettano i fenomeni più rilevanti emersi in relazione all'attività di raccolta e verifica dei dati provenienti dalle stazioni appaltanti. La 'domanda' proveniente dal mercato e gli interventi funzionali posti in essere con riferimento sia a fattispecie specifiche sia a temi generali costituiscono oggetto della seconda Sezione. Vi si rappresentano anche gli orientamenti seguiti e le iniziative concretamente assunte per la creazione di sistematici collegamenti con i soggetti e le istituzioni operanti nel settore, in ambito nazionale ed europeo.*

*Sezione I*

## Contesto normativo ed economico

Capitolo 1 L'evoluzione del quadro normativo

Capitolo 2 Il contesto europeo

Capitolo 3 Il quadro regionale

Capitolo 4 Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

Capitolo 5 I primi risultati dell'attività di monitoraggio

**1**

## L'evoluzione del quadro normativo

Nella precedente *Relazione* per l'anno 1999 è stato posto in evidenza che il quadro normativo generale dei lavori pubblici, anche dopo l'approvazione della legge 18 novembre 1998, n. 415, di modifica alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, non poteva ancora considerarsi compiutamente definito. Delle carenze di attuazione si parla in seguito[1]. Molte considerazioni qui trascritte formeranno oggetto di attenzione da parte dell'Autorità ai fini di specifiche segnalazioni al Governo e al Parlamento[2].

Il legislatore della legge quadro aveva inteso mettere ordine in un settore che, più di ogni altro, appariva caratterizzato da sovrapposizione di fonti, procedendo ad un'ampia delegificazione della materia e rinviando a fonti successive ed attuative la specifica disciplina di dettaglio.

Tra i provvedimenti normativi più significativi, intervenuti nel corso dell'anno 2000 a modificare e completare l'iniziale quadro legislativo, riveste particolare rilevanza il regolamento generale di attuazione della legge quadro, in quanto esso costituisce, insieme alla legge stessa, il nuovo 'ordinamento generale' dei lavori pubblici.

**Regolamento generale di attuazione della legge quadro ...**

Dopo un'attesa protratta nel tempo - ben oltre le previsioni normative - ed accompagnata da un vivace dibattito tra Corte dei conti e Governo, con il DPR 21 dicembre 1999, n. 554 è stato approvato il regolamento indicato, entrato poi in vigore il 28 luglio 2000.

Tale regolamento traeva fondamento dall'articolo 3 della legge n. 109/94, che ne definiva le linee d'intervento, in particolare in ordine a:

- programmazione, progettazione, direzione dei lavori, collaudo ed attività di supporto tecnico e amministrativo con le annesse normative tecniche;
- procedure per l'affidamento degli appalti, delle concessioni di lavori pubblici, degli incarichi di progettazione;

---

[1] Vedi Capitolo 15.

[2] Ai sensi dell'art. 4, co. 4, lett. *d)*, l. n. 109/94.

- forme di pubblicità e conoscibilità degli atti procedimentali e procedure di accesso a tali atti;
- rapporti tra soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori e alle relative competenze.

Si è trattato, tuttavia, di un atto avente natura composita, in quanto per alcune disposizioni ha operato come strumento di delegificazione, assumendo, pertanto, la stessa valenza sostanziale della fonte primaria mentre per altre parti, non oggetto di specifica delega, ha assunto la natura di mero regolamento attuativo.

Il che, in particolare, ha implicato l'insorgenza di dubbi interpretativi, se non propriamente per le norme oggetto di abrogazione espressa, per quelle da ritenersi implicitamente abrogate per incompatibilità con il delineato nuovo sistema. Infatti, il regolamento non potrebbe avere una portata abrogatrice maggiore di quella ad esso affidata dalla legge, con la conseguenza che le norme che dovessero risultare con esso incompatibili, ove relative a settori non compresi nella delegificazione, dovrebbero considerarsi come non abrogate o di fatto ancora vigenti.

**... figura del responsabile del procedimento**

Tra le numerose norme di interesse generale, si segnalano, in questa sede, soltanto le disposizioni relative al responsabile del procedimento, anche in ragione dell'attenzione e delle preoccupazioni manifestate al riguardo da numerosi soggetti operanti all'interno del settore pubblico, più volte rappresentate all'Autorità e anche riscontrate sotto il profilo operativo[3]. Il regolamento di attuazione ha operato, infatti, una notevole integrazione della disciplina relativa al responsabile del procedimento, figura centrale di tutta la procedura, avente ad oggetto ciascun intervento per la realizzazione di lavori pubblici. L'articolo 7 del regolamento ribadisce, in particolare, il principio che il responsabile del procedimento deve essere un tecnico dipendente dell'amministrazione. Solo in caso di carenza comprovata dell'organico, sarà possibile affiancargli altre figure professionali reperibili anche all'esterno e in possesso delle necessarie competenze, da selezionare

[3] Vedi Capitolo 13.

mediante affidamenti di incarichi ai sensi del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

Nel caso di interventi non superiori a € 500.000 e, ove non si tratti di opere di particolare complessità, il responsabile del procedimento può anche svolgere le funzioni di progettista e di direttore dei lavori.

**Regolamento sul sistema di qualificazione ...**

Nel disegno di riforma dei lavori pubblici, la materia della qualificazione degli operatori del settore ha rappresentato una questione assolutamente prioritaria[4]. La definizione della nuova disciplina in materia di qualificazione delle imprese ha costituito uno dei passaggi maggiormente critici della riforma ed essenzialmente condizionati dal vivace confronto tra chi sosteneva l'opportunità di un'abrogazione del sistema basato sull'Albo nazionale costruttori e chi, invece, suggeriva l'esigenza di una semplice riforma del sistema stesso. In tal senso, quindi, la novità più significativa della legge quadro è stata la previsione relativa all'abrogazione, dal 1° gennaio 2000, della legge istitutiva dell'Albo nazionale costruttori e la contestuale entrata in vigore di un nuovo sistema di qualificazione delle imprese, per la cui definizione è stato fatto rinvio ad un regolamento governativo emanato con DPR 25 gennaio 2000, n. 34.

Gli elementi costitutivi del nuovo sistema sono dalla legge disciplinati su un piano meramente generale, mentre la sua concreta attuazione è contenuta nello strumento regolamentare che definisce, in particolare, la natura giuridica dei soggetti di attestazione (società per azioni di diritto speciale), le modalità di accertamento dei requisiti di qualificazione, il contenuto e l'estensione dei requisiti stessi ed il ruolo dell'Autorità, alla quale vengono attribuiti compiti di estrema importanza ai fini del corretto funzionamento del sistema.

**... principi ispiratori del sistema di qualificazione ...**

Il principio ispiratore del nuovo sistema trova espressione nell'attestazione di qualificazione, che costituisce condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti abilitanti in capo all'impresa. La cadenza triennale dell'attestazione di qualificazione comporta

[4] Vedi Capitolo 8.

l'obbligo di tornare a valutare ogni tre anni l'effettività del possesso dei requisiti tecnici dell'impresa.

Si consegue, pertanto, un significativo risultato in tema di semplificazione: all'impresa è consentito partecipare alla gara sulla base della presentazione dell'attestazione di qualificazione, così superando il precedente sistema di qualificazione fondato sulla duplicità dei centri di controllo: iscrizione all'albo meramente abilitativa e selezione da parte dell'ente appaltante in relazione alla specifica gara.

... ambito di applicazione ...

Nell'ambito delle norme sulla qualificazione, si segnalano altresì le disposizioni relative all'ambito di applicazione del nuovo sistema, vale a dire le disposizioni relative all'applicazione del sistema di qualificazione a chiunque esegua a qualsiasi titolo lavori pubblici affidati dai soggetti elencati dalla legge quadro, in essi comprese le regioni anche a statuto speciale. La norma è espressione del principio dell'unicità del sistema di qualificazione e l'espressa menzione delle regioni tra i destinatari della relativa normativa regolamentare discende dalla considerazione che la materia della qualificazione è riservata alla competenza dello Stato[5] e dall'opinione che il nuovo sistema di qualificazione attiene alla regolazione uniforme del mercato, cui si devono conformare anche le regioni.

... ruolo delle S.O.A. ...

Tra le norme più significative del nuovo sistema della qualificazione, vanno segnalate le previsioni relative al ruolo assolutamente protagonista delle Società Organismi di Attestazione (S.O.A.), cui viene affidata la prestazione volta alla qualificazione delle imprese sulla base di titolo contrattuale.

Non vi è dubbio che la scelta di affidare ad un soggetto privato (S.O.A., costituita in forma di società per azioni) la valutazione dell'idoneità dell'impresa (in forma individuale o associata) ad entrare nel mercato e di disciplinarne il rapporto in termini di contratto, sta ad indicare la volontà del legislatore di superare il legame con una tradizione ed una logica fortemente burocratica che storicamente ha caratterizzato il settore dei la-

[5] Art. 93 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Vedi Capitolo 3.

vori pubblici e che per molti versi è stata alla base delle ricorrenti patologie economico-giuridiche del settore.

La privatizzazione della qualificazione ha peraltro dato luogo a molteplici profili critici, basati essenzialmente sul possibile contrasto tra lo strumento societario prescelto e l'affermata indipendenza e impermeabilità da parte delle S.O.A. ad ogni interesse diverso da quello riferibile al corretto svolgimento delle operazioni di qualificazione, in quanto le società commerciali vivono ed operano sul mercato e sono soggette a tutte le dinamiche che animano tale mondo, prima fra tutte la concorrenza, con tutto ciò che essa comporta, innanzitutto sulla provvista della clientela e sulle tariffe delle S.O.A. Tali profili critici, tuttavia, non tengono conto dell'esigenza primaria del nuovo sistema della qualificazione, per il quale non è tanto importante *chi* operi il controllo sulle imprese, ma il risultato che si vuole ottenere dal controllo, posto che l'interesse generale che si vuole perseguire è quello relativo ad un'adeguata selezione per l'accesso al mercato.

**... certificazione di qualità ...**

L'intensità dell'interesse del legislatore ad incoraggiare le imprese sulla strada della qualità si rileva, poi, nell'articolo 8, comma 11, del DPR n. 34/2000, che prevede un incentivo per le imprese che conseguono la certificazione di qualità o l'attestazione della presenza di elementi comunque significativi del sistema qualità e nelle previsioni sulla necessità della qualità per la nuova qualificazione delle imprese, seppure in forma graduata nel tempo. Lo sforzo del legislatore di modificare il panorama italiano del settore delle costruzioni, che vede un'enorme sproporzione tra imprese certificate ed imprese qualificate, ha tuttavia suggerito, per la grande difficoltà pratica di perseguire l'effettiva realizzazione di un sistema di qualità, un ridimensionamento della portata innovativa della riforma, per cui la certificazione del sistema di qualità aziendale non si pone più come un indispensabile presupposto della qualificazione, bastando la presenza di significative parti di tali sistemi. Nella realizzazione dell'obiettivo qualità, il legislatore ha, quindi, tenuto conto anche della reale situazione di mercato la quale, anche per gli elevati costi che comporta il conseguimento della certificazione di qualità, non poteva non essere adeguatamente valutata.

*Capitolo 1*

**... ruolo dell'Autorità**

Come contrappeso istituzionale al sistema privatistico, si pone l'Autorità, soggetto pubblico *super partes*, cui vengono riconosciuti penetranti poteri di controllo sull'esistenza e sul permanere in capo alle S.O.A. del requisito dell'indipendenza. Nella nuova disciplina relativa alla qualificazione, i compiti dell'Autorità riguardano l'intero sistema e si estrinsecano non solo nel complesso di attività e poteri connessi all'autorizzazione delle S.O.A. ed alla sorveglianza sul corretto espletamento delle loro funzioni, ma anche in un controllo generale, attraverso un efficace sistema di monitoraggio delle opere pubbliche appaltate a livello nazionale e dei relativi esecutori.

Una situazione di incertezza permane ancora in conseguenza delle reiterate sospensive del provvedimento del Ministro dei beni culturali concernente la qualificazione delle imprese operanti nel settore e della mancata conclusione dell'*iter* di rinnovazione del provvedimento.

**Decreto ministeriale 21 giugno 2000 ...**

Un'altra significativa innovazione normativa intervenuta nel 2000 riguarda il tema della programmazione.

Secondo quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, della legge quadro, l'attività di realizzazione dei lavori pubblici si svolge sulla base di un programma triennale e dei suoi aggiornamenti annuali, che gli enti destinatari dell'applicazione della norma predispongono e approvano, nel rispetto dei documenti programmatori già previsti dalla normativa vigente e dalla normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno. La norma, quindi, individua un momento prettamente programmatorio, costituito dal documento triennale e dai suoi aggiornamenti annuali, ed un momento attuativo, costituito dall'elenco annuale.

Il 21 giugno 2000 il Ministro dei lavori pubblici ha emanato il decreto relativo agli schemi tipo di programma triennale e di elenco annuale dei lavori[6]. Il nuovo decreto ministeriale non fornisce ulteriori approfondimenti operativi necessari all'attività di programmazione rispetto a quanto previsto dalla legge quadro e dal regolamento generale di attuazione; tuttavia,

---

[6] Vedi art. 14, co. 11, primo periodo, l. n. 109/94.

affida nuovi compiti e funzioni al responsabile del procedimento (erede in gran parte delle competenze dell'*ex*-ingegnere capo).

Alcune sue disposizioni sembrano, peraltro, discostarsi dai principi generali relativi al nuovo ordinamento in materia di lavori pubblici.

All'articolo 3 del decreto viene effettuata una differenziazione del livello di approfondimento degli studi di fattibilità degli interventi di importo superiore o inferiore a 20 miliardi di lire. Tale differenziazione non è prevista né dalla legge quadro né dall'articolo 4 della legge 17 maggio 1999, n. 144, la cui rubrica reca *Studi di fattibilità delle amministrazioni pubbliche e progettazione preliminare delle amministrazioni regionali e locali.*

**... studi di fattibilità ...**

Ad una prima lettura del decreto ministeriale, sembra che non sia necessario effettuare, per importi inferiori a 20 miliardi di lire, «l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale».

Sempre all'articolo 3, comma 1, è previsto che i soggetti individuati dall'articolo 2, comma 2, lettera *a)*, della legge quadro, nell'esercizio delle loro autonome competenze e – quando esplicitamente previsto – di concerto con altri soggetti, devono analizzare, identificare e quantificare il quadro dei bisogni e delle relative esigenze, individuando gli interventi necessari al loro soddisfacimento.

È evidente che questa prescrizione comporta una stretta relazione tra l'organo politico che deve stabilire gli obiettivi generali da perseguire e la struttura dirigenziale che dovrà attuare questi obiettivi, fissati attraverso la predisposizione dello schema di programma triennale da approvarsi unitamente al bilancio preventivo. In tale articolo non vengono identificate le figure incaricate di realizzare tali obiettivi, ma appare evidente che devono partecipare a questa fase tutti i soggetti che fanno parte dell'amministrazione, a partire dai più alti livelli della dirigenza e compresi, ovviamente, i responsabili del procedimento, dal momento che la predisposizione del programma triennale riguarda sostanzialmente tutte le attività di un'amministrazione i cui bisogni e obiettivi si traducono nell'esigenza di realizzazione di un'opera pubblica.

**... quadro dei bisogni**

*Capitolo 1*

L'articolo 4 introduce il concetto di «manutenzione straordinaria», definizione che non si ritrova nella legge quadro né nel regolamento[7] e che stabilisce procedure particolari per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

**Capitolato generale: decreto ministeriale 19 aprile 2000, n. 145**

Il nuovo capitolato generale d'appalto, entrato in vigore il 28 luglio 2000 contestualmente al regolamento di attuazione della legge quadro, è destinato a sostituire il vecchio capitolato generale approvato con DPR 16 luglio 1962, n. 1063. La normativa in esso contenuta si interseca necessariamente con le disposizioni del suddetto regolamento generale n. 554/99.

Invero, pur in presenza di molte norme di tale regolamento aventi carattere relazionale tra pubblica amministrazione e imprese, e quindi sostanzialmente negoziali, era comunque necessario un capitolato che stabilisse, in via generale ed astratta, i cardini delle regole fondanti l'assetto complessivo ed effettivo del rapporto tra la committenza e le imprese esecutrici. Al riguardo, lo schema logico delineato dalla legge prevedeva l'inserimento dei precetti di natura normativa nel regolamento generale, mentre nel capitolato dovevano trovare collocazione tutte le prescrizioni di natura eminentemente contrattuale, dirette a governare nello specifico il rapporto, al fine di assicurare nella pratica il concreto rispetto delle norme.

L'impostazione tradizionale della materia, seguita dal legislatore sino alla riforma realizzata con la legge quadro, affidava alle norme del capitolato generale la disciplina degli aspetti contrattuali del rapporto, con un grado di dettaglio assai maggiore delle norme di legge.

I cambiamenti introdotti dalla nuova legislazione hanno mutato tale impostazione, dotando la legge ed il regolamento di attuazione di una specificità e puntualità assai maggiori di quella che dovrebbe caratterizzare la normazione di principio e lasciando, di conseguenza, poco spazio alla disciplina di capitolato.

In tale mutato contesto normativo, la funzione del capitolato rischia di essere ridotta a mero contenitore di poche disposizioni di rango minore, che agevolmente potrebbero trovare collocazione nei capitolati speciali.

---

[7] Legge e regolamento si riferiscono soltanto alla manutenzione.

Tuttavia, la necessità del capitolato generale è espressamente affermata dalla legge, che anzi nell'ultima sua versione ha esteso la sfera dei destinatari a tutte le amministrazioni aggiudicatrici previste dall'articolo 2, comma 2, lett. *a)*, contribuendo, in tal senso, a rivitalizzare funzioni e contenuto del capitolato. Il nuovo capitolato recepisce le interpretazioni che la giurisprudenza aveva espresso sul vecchio e fornisce maggiori garanzie sia sull'amministrazione pubblica sia sull'esecutore dei lavori, senza radicali mutamenti della normativa precedente e quindi dei pregressi assetti dei rapporti tra le parti contraenti. Alcune norme rappresentano una riedizione delle corrispondenti disposizioni del precedente capitolato generale, del quale la nuova versione riproduce l'impianto generale con i dovuti adattamenti imposti dalla necessità di adeguare la relativa disciplina alla legge quadro e alle norme del regolamento generale, anche con riferimento all'introduzione della figura del responsabile del procedimento.

Altre disposizioni del vecchio testo, invece, soprattutto nella parte iniziale, non sono state riprodotte poiché il loro contenuto è stato assorbito dal regolamento generale o addirittura dalla legge quadro, con dettaglio che non richiede ulteriori specificazioni.

**Decreto ministeriale 2 dicembre 2000, n. 398**

Il decreto 2 dicembre 2000, n. 398, emanato dal Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, completa la disciplina dettata dalla legge quadro e dal regolamento generale in materia di arbitrato[8], riguardando in particolare la proposizione della domanda di arbitrato, lo svolgimento del giudizio, il tentativo di conciliazione, l'istruttoria e la pronuncia del lodo, con in allegato le nuove tariffe.

Il quadro normativo sopra esposto ha integrato le disposizioni che già collegavano l'Autorità con i soggetti pubblici e privati operanti nel settore, determinando una serie di attività ed interazioni che verranno dettagliatamente analizzate[9].

---

[8] Vedi Capitolo 9.

[9] Vedi Sezione II.

**2**

## Il contesto europeo

La rapida evoluzione degli appalti pubblici nel contesto comunitario ha portato la Commissione europea a rivedere alcune sue posizioni normative, al fine di semplificare il quadro giuridico e prevedere il rapido sviluppo dei meccanismi di committenza informatizzati.

**Proposta di direttiva appalti ...**

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio[1], relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori, presentata dalla stessa Commissione, con l'eliminazione di talune incoerenze tra le direttive definite 'classiche'[2], si propone questi obiettivi al fine di salvaguardare la coerenza del processo legislativo e consentire una più facile interpretazione agli operatori del settore, mettendo a loro disposizione un testo unico.

La riunificazione non comporta un obbligo automatico per gli Stati membri di recepimento, qualora la loro normativa sia compatibile con il dettato comunitario.

Modifiche sostanziali sono state apportate dalla proposta di introduzione di meccanismi di committenza per via informatica, che comportano anche l'abbreviazione dei tempi della procedura di aggiudicazione.

**... procedura negoziata ...**

Viene prevista una nuova figura di 'procedura negoziata', che consente negli appalti particolarmente complessi, come ad esempio nel settore dell'alta tecnologia, una discussione sull'appalto e un dialogo tra committenti e offerenti, sempre nel rispetto della concorrenza e della parità di trattamento, a tutt'oggi non consentito nelle attuali procedure aperte e ristrette.

Anche per giurisprudenza costante della Corte di giustizia, questa previsione normativa risponde alle esigenze di particolare complessità di taluni appalti, per i quali le stesse amministrazioni aggiudicatrici possono

---

[1] COM(2000)275.

[2] Direttiva 92/50/CEE: appalti pubblici di servizi; Direttiva 93/36/CEE: appalti pubblici di forniture; Direttiva 93/37/CEE: appalti di lavori pubblici.

avere difficoltà nel definire compiutamente in anticipo gli strumenti giuridici, tecnici e finanziari necessari al compimento dell'opera.

Tutto ciò era già stato rilevato sia nel *Libro verde* della Commissione sia dallo stesso Parlamento europeo.

È dunque parso opportuno introdurre disposizioni che consentano un dialogo all'interno di una procedura unica di aggiudicazione dell'appalto tra i partecipanti selezionati, a cui farà seguito la fase della presentazione delle offerte da parte degli stessi e che terminerà con la successiva aggiudicazione al migliore degli offerenti. È importante sottolineare che l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta in questa procedura ad invitare almeno tre candidati, le cui caratteristiche qualitative siano adeguate ai criteri normativamente previsti.

Particolare attenzione dovrà essere prestata relativamente a questa figura di 'dialogo' tra amministrazione e candidati. Questa ipotesi, che contempla il ricorso ad una procedura negoziata con pubblicazione, potrebbe comportare il rischio di favorire un candidato nei confronti di altri. Pertanto, è importante che l'amministrazione committente inviti gli interessati tramite un bando in cui siano chiaramente definiti gli obiettivi che si intendono conseguire, i criteri adottati di selezione qualitativa e i criteri di aggiudicazione. Inoltre, fondamentale e imprescindibile per la validità di tale nuova procedura, dovrà essere il requisito dell'invariabilità dei sopra descritti criteri per tutta la durata della procedura.

... accordi quadro ...

Altra innovazione è quella che si riferisce alla possibilità per i committenti pubblici di stipulare «accordi quadro», i cui termini non sono tutti fissati per intero e nel cui ambito possono essere aggiudicati appalti senza dover ogni volta seguire il complesso *iter* previsto dalla norma comunitaria.

Si è provveduto a chiarire le disposizioni relative alle 'specifiche tecniche' al fine di consentire una maggiore concorrenza da parte di un più grande numero di candidati.

Questo chiarimento intende soprattutto limitare il rinvio a disposizioni specifiche per taluni settori, come quelli delle telecomunicazioni e delle costruzioni, che attualmente sono estremamente complessi.

Dette disposizioni si applicheranno a tutti gli appalti di forniture, lavori e servizi compresi nelle direttive cosiddette 'classiche', assicurando così l'identicità dei testi normativi oltre a permettere ai committenti pubblici di specificare le proprie esigenze in termini di prestazioni.

**... criteri di aggiudicazione ...**

Sono state inoltre rafforzate le disposizioni relative ai 'criteri di aggiudicazione' e di 'selezione dei concorrenti', con l'imposizione di un obbligo per il committente pubblico di indicare già nel bando di gara o nel capitolato d'oneri un ordine di ponderazione relativa dei criteri di aggiudicazione. Tale ponderazione dovrà essere nota a tutti gli offerenti al momento in cui si apprestano a presentare le loro offerte.

**... lotta contro la criminalità organizzata ...**

Grande attenzione è stata, inoltre, prestata agli strumenti di lotta contro la criminalità organizzata, contro la corruzione e la frode, con la previsione tassativa per l'amministrazione aggiudicatrice di escludere l'offerente che abbia riportato una condanna definitiva per questo tipo di reati, così come era stato stabilito nel vertice di Tampere e nella comunicazione della Commissione del 1997 contro la corruzione.

**... semplificazione delle soglie comunitarie ...**

È stata prevista una semplificazione delle 'soglie' comunitarie, in quanto le attuali direttive presentano differenti soglie e non di rado la determinazione della soglia applicabile al singolo appalto risulta di non facile determinazione[3]. Pertanto, la Commissione propone una unica soglia per tutti gli appalti di lavori e concessioni pari a € 5.300.000. Detto valore dovrà essere periodicamente adeguato dalla Commissione in conseguenza della variazione del valore dei DSP.

**... vocabolario comune degli appalti ...**

Infine, è stato unificato il *Vocabolario comune degli appalti* (CPV). L'impiego di un unico CPV faciliterà la divulgazione delle informazioni ed il loro accesso, assicurando una maggiore trasparenza ed apertura degli appalti pubblici in Europa.

Tuttavia, al momento in cui viene redatta la presente *Relazione*, la pluralità di posizioni esistenti in seno al gruppo di lavoro sugli appalti riguar-

---

[3] Attualmente esistono due soglie differenti per gli appalti di lavori rientranti nel campo di applicazione della direttiva 93/37/CEE: *a)* 5 milioni di euro per gli appalti e le concessioni rientranti nel campo di applicazione dell'art. 2, par. 1, che concerne gli appalti sovvenzionati in misura superiore al 50%; *b)* 5 milioni di DSP (Diritti Speciali di Prelievo), pari a € 5.358.153 per tutti gli altri appalti.

do al carattere obbligatorio dei criteri di selezione qualitativa delle imprese, così come previsto dalla proposta in questione nella Sezione seconda, non consente di prevedere i tempi entro i quali potrà essere definitivamente approvata e resa operativa questa nuova direttiva che, vista la trasformazione costante del mercato degli appalti pubblici in Europa, risulterebbe funzionale al miglior andamento dello stesso.

**... vigilanza sull'applicazione delle norme comunitarie**

Compito dell'Autorità sarà quello di verificare che nel campo dei lavori pubblici le stazioni appaltanti non creino ostacoli alla partecipazione di tutti i soggetti interessati che possiedano le specifiche tecniche necessarie armonizzate sul piano europeo o internazionale. Preferenza dovrà essere data ai soggetti che possiederanno specifiche tecniche riconosciute a livello comunitario, come ad esempio, per la disciplina dei lavori, il benestare tecnico europeo sui prodotti di costruzione[4]. L'Autorità sarà attenta nel vigilare sull'applicazione delle future modifiche, al fine di evitare che una loro inesatta trasposizione penalizzi gli operatori del mercato nazionale, ne inibisca lo sviluppo e possa ledere profondamente il principio del libero accesso alle procedure concorsuali.

**Progetto Pilota sui Pubblici Appalti ...**

Sempre nell'ambito comunitario, l'Autorità è parte attiva nel Progetto Pilota sui Pubblici Appalti (PPPP)[5], coordinato dalla Danish Competition Authority, i cui obiettivi sono:

- creare un sistema unico europeo di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici europei (banca dati europea);
- permettere, nella maniera più rapida ed efficace possibile, la risoluzione di problemi che si creino prima dell'aggiudicazione effettiva dell'appalto e che coinvolgano amministrazioni appaltanti ed imprese dei vari Paesi partecipanti al PPPP (soluzione informale del contenzioso);
- ricercare, attraverso lo studio ed il confronto delle pratiche in uso nei vari Stati membri, quale potrebbe essere il migliore metodo per snellire le pro-

[4] Come previsto dalla Direttiva 89/106/CEE.

[5] Vedi Capitolo 6.

cedure e garantire la realizzazione delle opere e la certezza del loro costo (*Best Practice* e *Benchmarking*).

**... soluzione delle controversie**

Una costante ed attenta opera di collaborazione con le stazioni appaltanti e con le imprese permetterà di prevenire distorsioni o incomprensioni applicative, anche tramite il monitoraggio su scala nazionale delle procedure adottate e dei risultati conseguiti. Sarà compito dell'Autorità favorire la soluzione delle controversie che intercorrono tra i soggetti committenti e gli interessati all'aggiudicazione. Tramite il rafforzamento della collaborazione al sopra descritto PPPP, si cercherà di definire nella maniera migliore e in tempi brevi le controversie transnazionali che coinvolgano imprese o amministrazioni italiane, anche tramite procedure concordate con le rispettive competenti autorità degli altri Paesi.

Fondamentale, pertanto, sarà garantire una più efficace collaborazione con tutti gli operatori, a cui dovrà essere fornita un'assistenza costante nella risoluzione delle problematiche che si potrebbero loro prospettare nell'applicazione delle norme, oltre ad una sempre più assidua opera di verifica dell'esatta applicazione di queste, anche al fine di prevenire comportamenti che potrebbero sfociare in vere e proprie procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano.

**3**

## Il quadro regionale

**Interventi normativi regionali ...**

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 normativa statale.

Anche nel corso dell'anno 2000, come già rilevato per l'anno 1999, lo strumento normativo prescelto dalle regioni per intervenire nella materia non è stato ovunque lo stesso; pertanto, si è fatto ricorso oltre che a leggi regionali, anche a circolari esplicative, a deliberazioni di giunta regionale e, in un caso (Friuli Venezia Giulia), ad un decreto del Presidente della giunta regionale.

L'indagine, condotta sulla normativa regionale emanata nel corso dell'anno 2000, ha evidenziato scostamenti notevoli rispetto a quanto previsto dalla legge quadro; sono, in particolare, ravvisabili istruzioni in senso derogatorio relativamente a molteplici aspetti della procedura di aggiudicazione degli appalti.

Fra regioni e province autonome, solamente nove hanno emanato provvedimenti in applicazione della legge quadro. Occorre precisare che alcuni interventi, in particolare quelli attuati con normazione regionale primaria, hanno riguardato soltanto istituti specifici.

In assenza di un riordino complessivo della materia dei lavori pubblici in ambito regionale, attuativo e non solo interpretativo della legge quadro, si è delineato un assetto della normativa regionale confuso e denso di contrasti fra le norme emanate prima della legge n. 109/94 e quelle emanate successivamente.

Da un punto di vista più generale, si può ritenere che le regioni, nel predisporre gli strumenti attraverso i quali recepire le nuove disposizioni

della legge quadro e dei regolamenti attuativi, abbiano in qualche caso ritenuto prioritario l'ampliamento dei propri spazi di intervento, in virtù dei principi di autonomia loro riconosciuti dall'ordinamento, piuttosto che la necessità di dare tempestiva attuazione alla norma garantendo in via prioritaria, quanto meno, il recepimento dei principi inderogabili della stessa. Non può non rilevarsi, infatti, che talune regioni a statuto speciale[1] hanno ritenuto di poter derogare o di non dover applicare la normativa nazionale derivante dall'attuazione della legge quadro.

... qualificazione delle imprese ...

In particolare, si fa riferimento al regolamento adottato dalla regione Sardegna[2], con il quale verrebbe istituito un sistema di qualificazione parallelo rispetto a quello previsto dall'articolo 8 della legge quadro. Secondo quanto disposto dal richiamato regolamento, la qualificazione delle imprese viene attribuita ad una commissione permanente costituita presso l'Assessorato regionale ai lavori pubblici. Le imprese qualificate dalla commissione vengono iscritte in un apposito casellario che costituisce l'Albo regionale degli appaltatori[3], nel quale i dati sono inseriti in via informatica. Le imprese sono qualificate per categorie di opere e per classifiche, queste ultime secondo livelli di importo. I requisiti di qualificazione sono distinti in requisiti di ordine generale e requisiti di ordine speciale e tra questi ultimi rientrano quelli di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa.

Deve però considerarsi che il regolamento non è ancora stato emanato; alla data di stesura della presente Relazione, infatti, è all'esame della Corte dei conti per la registrazione.

Sulla materia della vincolatività del nuovo sistema di qualificazione, l'Autorità è intervenuta[4] stabilendo: «tra i principi generali contenuti nella legge quadro, come affermato nella sentenza della Corte costituzionale 23 ottobre 1995, n. 482, è da ritenere ricompreso quello dell'unicità del sistema

---

[1] Circolare regione Sardegna del 17 marzo 2000 prot. n. 4761; Circolare Ass. regione Sicilia del 20 luglio 2000, prot. n. 1528.

[2] Regolamento *ex* art.7 della legge regionale Sardegna n. 29/93 in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici ammessi a finanziamento regionale, approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 22 febbraio 2001.

[3] Albo già istituito con legge regionale 27 aprile 1984, n. 13.

[4] Atto di regolazione n. 29/2000 del 9 giugno 2000. Vedi Volume II, Sezione III.

di qualificazione dei soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici; sicché non è consentito alle regioni anche a statuto speciale ed alle province autonome prevedere che i bandi di gara relativi a lavori di interesse regionale richiedano requisiti per la qualificazione diversi da quelli stabiliti in generale per tutti gli esecutori di lavori pubblici», non rilevando, a tal fine, «che avverso la normativa indicata sia stata proposta impugnazione alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione, atteso che dal rimedio esperito non può farsi derivare una sospensione dell'efficacia della normativa statale suddetta, allo stato unica normativa applicabile ad ogni tipo di gara.».

Va sottolineato che l'osservanza del sistema unico di qualificazione è stata espressamente ribadita dalla legge finanziaria per il 2001[5], che dispone l'applicabilità dell'articolo 8, comma 8, della legge n. 109/94 anche alle regioni.

**... la figura del promotore ...**

Con riferimento alla figura del promotore, nella regione Sicilia[6] sono stati derogati i termini previsti dall'articolo 37 *bis* della legge n. 109/94 in merito alla presentazione delle proposte di realizzazione di lavori pubblici; termini più ristretti vengono stabiliti, rispetto all'articolo 37 *ter*, per quanto riguarda la presentazione delle valutazioni di fattibilità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

La regione Liguria[7], invece, nel predisporre un piano per la mobilità nelle aree urbane, ha ritenuto opportuno dare rilievo alla figura del promotore assegnandogli il compito non solo di formulare proposte per la gestione e la realizzazione delle opere, ma anche di dare impulso ad interventi di *project financing*.

**... incarichi di progettazione ...**

Relativamente agli incarichi di progettazione, la regione Sicilia[8] ha emanato un decreto presidenziale recante un regolamento per il conferimento di incarichi di progettazione.

---

[5] Art. 65, co. 7, l. 23 dicembre 2000, n. 388.

[6] Legge regionale Sicilia del 23 dicembre 2000, n. 32.

[7] Delibera Consiglio regionale del 12 dicembre 2000, n. 61.

[8] Decreto presidenziale del 27 dicembre 1999, pubblicato nella Gazzetta regionale n. 12 del 2001.

*Capitolo 3*

Tale decreto ha posto una serie di problematiche per la sua applicazione, sia per quanto attiene all'*iter* che lo stesso ha seguito, sia per questioni di contrasto con la normativa nazionale sui lavori pubblici.

In particolare, il decreto ha distinto due soli livelli di progettazione, l'uno inferiore a 25.000 ecu[9], l'altro superiore a tale soglia, laddove la normativa nazionale, al contrario, suddivide la progettazione in tre fasce.

Va infine posta in evidenza la possibilità piuttosto ampia di ricorrere alla trattativa privata per importi di corrispettivi stimati inferiori a 200.000 ecu. La normativa nazionale, infatti, prevede il ricorso agli affidamenti fiduciari solo nel caso di progettazione inferiore a € 40.000. Negli altri casi, è obbligatorio il ricorso alla licitazione privata o al pubblico incanto.

... obblighi di comunicazione ...

La regione Friuli Venezia Giulia[10] ha ampliato i termini fissati per gli adempimenti *ex* articolo 4, comma 17, della legge n. 109/94 e, agli stessi fini, è stata considerata omissione, non già la trasmissione del dato oltre i termini di legge, bensì quella effettuata oltre il diverso e più lungo termine assegnato, di volta in volta, dall'amministrazione procedente.

In materia di obblighi di comunicazione, è stato istituito nella regione Friuli Venezia Giulia un regime di esenzione, rispetto agli obblighi suddetti, per le imprese affidatarie di lavori in economia di importo inferiore a € 150.000, lavori per i quali si sono ritenuti qualificati soggetti dotati di semplice iscrizione alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

... interventi per la ricostruzione *post*-terremoto

Nella regione Marche, il cui territorio è stato interessato da eventi sismici, i comuni che hanno pianificato interventi di ricostruzione sono stati autorizzati ad affidare l'attività di progettazione e l'esecuzione dei lavori mediante trattativa privata con ricerca di mercato[11].

---

[9] È da sottolineare che il riferimento del decreto all'ecu appare non in linea con quanto deciso in ambito comunitario, in cui moneta ufficiale della comunità è considerata l'euro.

[10] Legge regionale Friuli Venezia Giulia del 3 luglio 2000, n. 13.

[11] Circolare regione Marche del 24 marzo 2000, prot. n. 30/752/UR.

**Applicabilità e vincolatività delle norme regolamentari alle regioni e alle province autonome**

Ulteriore tema di discussione, emerso dopo l'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge quadro, è quello relativo alla vincolatività delle norme ivi contenute nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. L'articolo 1, commi 2 e 3, del suddetto regolamento prevede, infatti, un meccanismo di applicabilità delle disposizioni, definitivo ovvero transitorio.

Per quanto attiene al primo aspetto, il comma 2 prevede: «le Regioni, anche a statuto speciale, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti regionali da queste finanziati applicano il regolamento per i lavori finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato o realizzati nell'ambito di funzioni da questo delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'articolo 117 della Costituzione.».

Vengono con ciò individuate le ipotesi di applicazione in via definitiva delle norme regolamentari alle regioni, in quelle rientranti nell'ambito di materie delegate ovvero di materie non di competenza regionale ed in quelle in cui ci si trovi in presenza di un finanziamento statale o dell'Unione europea in misura prevalente. L'accento posto dal legislatore sulla prevalenza del finanziamento statale vale a considerare lo stesso quale criterio indicatore dell'interesse statale generale predominante su quello regionale e ad introdurre nuovi parametri rispetto a quello meramente territoriale per definire i lavori di interesse regionale.

La materia, comunque, è al momento non stabilmente definita in quanto risultano ancora pendenti presso la Corte costituzionale sei ricorsi per conflitto di attribuzioni, tre dei quali sollevati dalla regione Emilia Romagna e dalle province autonome di Trento e di Bolzano in ordine all'applicazione alle regioni del DPR n. 554/2000; gli altri tre ricorsi, invece, sono stati presentati dalla regione Valle d'Aosta nonché dalle anzidette province contro il regolamento sulla qualificazione.

**4**

## Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

L'importanza del settore dei lavori pubblici per l'economia del Paese è legata sia all'ammontare delle risorse che sono destinate a finanziare la realizzazione delle opere sia al contributo diretto che gli investimenti in alcuni tipi di opere (per esempio, quelle infrastrutturali) danno allo sviluppo economico.

I dati ufficiali di finanza pubblica relativi alla spesa per investimenti delle pubbliche amministrazioni pubblicati dal Ministero del tesoro nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* e nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* presentano un livello di aggregazione che non consente di valutare questi due aspetti.

Per descrivere il complesso della domanda di lavori pubblici si è preferito analizzare i dati relativi ai bandi di gara pubblicati nell'anno 2000 piuttosto che quelli inviati dalle stazioni appaltanti, così come previsto dall'articolo 4, comma 16, lettera a) e comma 17 della legge n. 109/94.

Questa scelta trova giustificazione nella circostanza che i dati contenuti nella Banca dati bandi[1] rappresentano l'universo della domanda del mercato, a differenza di quelli contenuti nella Banca dati interventi. Quest'ultima banca dati, infatti, rappresenta solo una parte di quell'universo, ancorché consistente, costituita dai bandi per i quali si sia arrivati alla fase di aggiudicazione, presupposto per l'invio dei dati all'Osservatorio, e per i quali si sia effettivamente verificato l'adempimento degli obblighi di comunicazione previsti dalla legge[2].

Dall'esame dei bandi di gara è possibile desumere alcuni significativi elementi quantitativi circa la rilevanza complessiva del settore nonché al-

---

[1] In questo primo anno di attività l'Osservatorio ha acquisito dall'esterno i dati relativi ai bandi di gara. L'analisi svolta è basata su una banca dati fornita dalla "Telemat" e validata dal Servizio analisi e metodologie dell'Osservatorio.

[2] I risultati della verifica dei livelli di adempimento sono contenuti nel Capitolo 5.

cune indicazioni sulle sue connotazioni territoriali, sulla tipologia dei soggetti pubblici coinvolti e sugli orientamenti assunti dal mercato circa le opere da realizzare e la loro dimensione media.

**Numero di bandi e importo**

Come si evince dalla *tabella 4.1*, nell'anno 2000 sono stati banditi 38.787 lavori, dei quali ben 22.659 sotto la soglia di € 150.000 (58,4% del totale). Si rileva, inoltre, che il valore complessivo dei bandi superiori a € 150.000 nell'anno 2000 è stato di oltre 34.987 miliardi (corrispondenti al 92,6% degli importi relativi a tutte le opere appaltate).

*Tabella 4.1.- Distribuzione dei bandi di gara, per classe d'importo*[3]
*(miliardi di lire)*

| *Classi d'importo* | *Numero* | *Importo* |
|---|---|---|
| Importo non segnalato[4] | 425 | 0 |
| =< € 150.000 | 22.659 | 2.786 |
| => € 150.0000 < € 500.000 | 9.816 | 5.160 |
| => € 500.000 < € 1.000.000 | 2.982 | 4.063 |
| => € 1.000.000 < € 5.358.153[5] | 2.474 | 9.673 |
| => € 5.358.153 < € 15.000.000 | 285 | 4.825 |
| => € 15.000.000 | 146 | 11.266 |
| *Totali* | *38.787* | *37.773* |

**Grandi lavori**

L'ultima classe di importo (lavori di importo superiore a €15.000.000) si riferisce ai 'grandi lavori'. Nell'anno 2000 sono stati appaltati 146 grandi lavori per un valore complessivo di 11.266 miliardi di lire.

In coerenza con l'ambito di osservazione prescelto per le elaborazioni del capitolo successivo, e tenuto conto delle differenze di tipo economico e procedurale che caratterizzano l'invio delle informazioni su interventi di importo sopra o sotto la soglia di € 150.000, di seguito si fa riferimento all'universo dei bandi di importo superiore a tale soglia, non considerando, altresì, i bandi di importo non segnalato.

---

[3] La tabella utilizza una articolazione in classi definita tenendo conto degli obblighi alle forme della pubblicità indicate dall'art. 80 del Regolamento nonché della significatività di alcune classi in relazione ala numerosità degli interventi o alle caratteristiche degli stessi, per esempio, i grandi lavori.

[4] Bandi di gara per i quali non è stato possibile ricavare, dal testo del bando, un importo univocamente determinato.

[5] € 5.358.153, controvalore di 5.000.000 di DSP.

**Stazioni appaltanti**

Per rappresentare sinteticamente la domanda del mercato dei lavori pubblici sotto il profilo soggettivo della natura delle stazioni appaltanti, si fa riferimento a 13 categorie[6]. Dalla lettura della *tabella* 4.2 si rileva come i comuni, le province, le amministrazioni dello Stato e l'ANAS siano stati i soggetti più attivi. Complessivamente, hanno espresso una domanda pari al 70,5% del numero dei bandi pubblicati nel periodo in esame e al 53,2% del loro valore. In particolare, le amministrazioni comunali hanno bandito circa 7.800 lavori per un importo complessivo di circa 10.000 miliardi di lire: in totale, hanno espresso una domanda pari al 49,9% del numero degli interventi appaltati nel periodo in esame e al 29% del valore.

*Tabella 4.2. – Distribuzione dei bandi di gara di importo superiore a € 150.000, per tipologia di stazione appaltante (miliardi di lire)*

| *Tipologie di stazioni appaltanti* | *Numero* | *Importo* |
|---|---|---|
| Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo | 844 | 1.759 |
| Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico | 738 | 2.389 |
| Istituti autonomi case popolari | 617 | 978 |
| Regioni e comunità montane | 399 | 1.082 |
| Province | 1.643 | 2.600 |
| Comuni | 7.833 | 10.151 |
| Aziende del servizio sanitario nazionale | 568 | 2.021 |
| ANAS | 828 | 4.108 |
| Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici, settori esclusi | 320 | 1.824 |
| Aziende speciali | 506 | 2.966 |
| Ferrovie | 527 | 2.303 |
| Soggetti privati | 29 | 72 |
| Altri soggetti non altrove classificati | 851 | 2.734 |

L'ANAS ha appaltato 828 lavori (corrispondenti al 5,3% del totale), da realizzare lungo la rete di trasporto stradale di carattere nazionale, per un

[6] Le categorie accorpano le 35 categorie elencate nella Tabella 1/b pubblicata sul Supplemento Ordinario alla G.U. n. 293 del 15 dicembre 1999 L'accorpamento è stato effettuato prendendo a riferimento principale l'art 2, co. 2, lett. *a), b), c)* della legge 18 novembre 1998 n. 415, e la divisione dei soggetti ivi proposta, che evidenzia la differente natura giuridica pubblico/privata dei soggetti attuatori. All'interno delle categorie così evidenziate si è provveduto a individuare ulteriori disaggregazioni che consentissero maggiore visibilità ad alcune categorie, importanti per numerosità o particolarità delle opere appaltate.

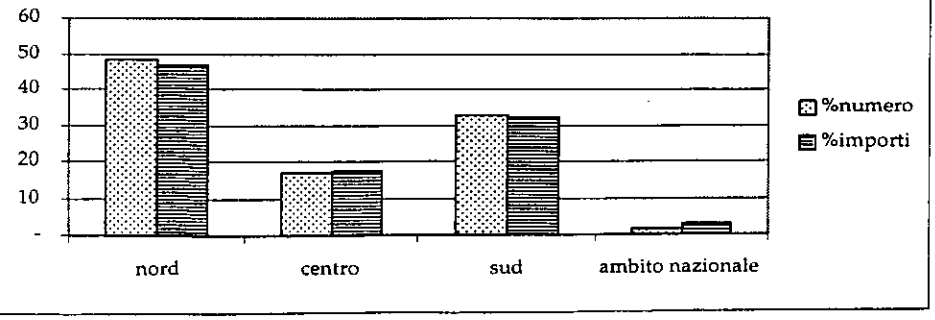
valore complessivo di 4.108 miliardi, pari all' 11,7% del valore totale delle opere bandite.

Infine, va fatto notare che la lettura dei dati della Banca dati dei bandi rispetto a questa dimensione di analisi riflette la ripartizione degli stessi dati per *categoria di opere* nei settori in cui la domanda è espressa da un unico acquirente. Questo aspetto della struttura del mercato in taluni casi è il risultato della specializzazione settoriale (per esempio, ANAS), in altri, invece, è riconducibile a competenze e vincoli istituzionali (per esempio: edilizia scolastica). Così è evidente che le Ferrovie sono l'acquirente unico nel settore infrastrutturale omonimo; ugualmente, gli Istituti autonomi per le case popolari sono acquirente unico nel settore dell'edilizia abitativa e le Aziende sanitarie locali in quello dell'edilizia sanitaria. Diversamente, nel settore dei beni culturali, la domanda di opere è espressa non soltanto dal Ministero e dalle sovrintendenze ma anche dai comuni.

**Articolazione territoriale**

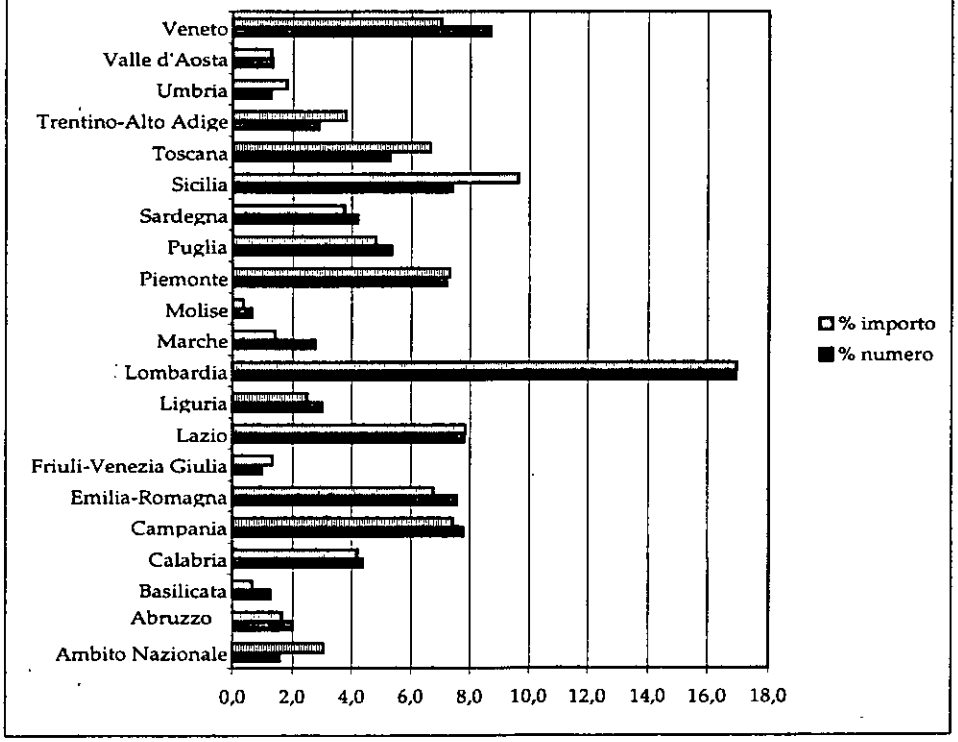
L'articolazione territoriale della domanda, riferita all'ambito regionale, riflette la localizzazione degli interventi. Poiché alcuni di questi sono in effetti localizzati in più regioni, il criterio di classificazione utilizzato rende necessario anche il riferimento all'ambito multiregionale (definito 'nazionale'). Come si rileva dalla *figura 4.1*, la domanda espressa da tutte le stazioni appaltanti nel periodo considerato, articolata per area geografica, evidenzia una maggiore attività nelle regioni del nord (48% del numero delle opere bandite nell'intero periodo, per il 47% circa del valore complessivo).

*Figura 4.1 - Percentuale degli importi e del numero dei bandi di gara, per area geografica*



Il valore dei lavori banditi nelle regioni del mezzogiorno è stato pari al 33% del valore complessivo e quello delle regioni del centro[7] è stato pari al 18%. L'importo delle opere bandite in ambito nazionale è risultato del 2% circa. Una composizione tendenzialmente analoga si riscontra con riferimento al numero dei lavori. La disaggregazione per regione *(figura 4.2)* mostra che il valore ed il numero dei lavori banditi dalla Lombardia è molto alto (circa il 17% dei rispettivi totali)[8].

*Figura 4.2- Percentuale degli importi e del numero dei bandi di gara, per regione*




**Mercato polverizzato**

L'analisi dell'insieme dei bandi (compresi quelli di appalti di importo inferiore a € 150.000) conferma una caratteristica del mercato già rilevata nell'anno precedente e cioè la sua complessiva polverizzazione, sia per

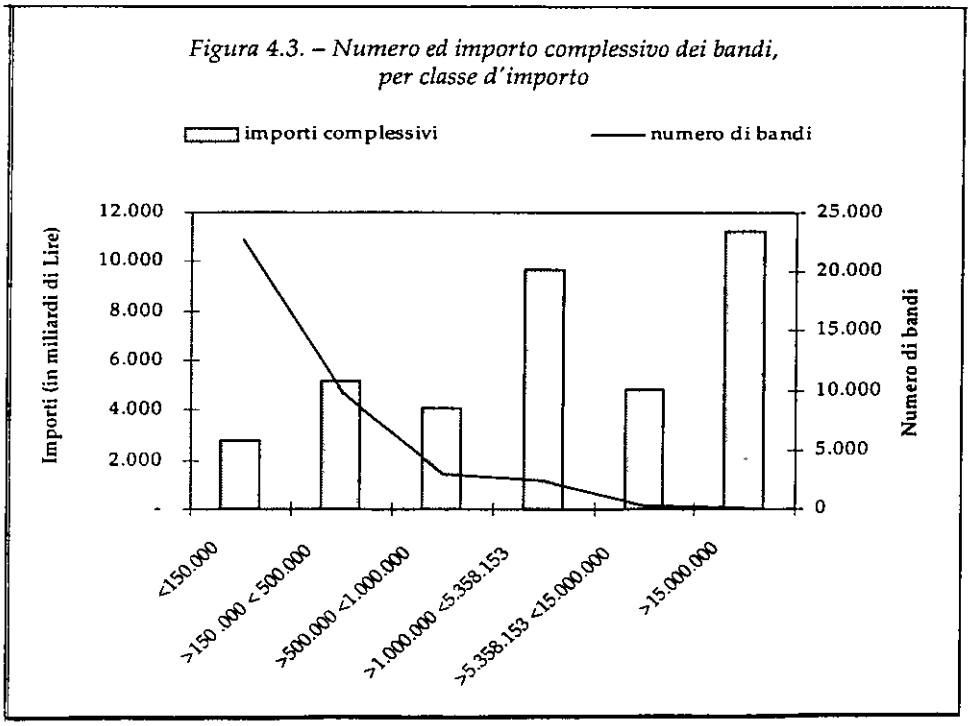
[7] Compreso l'Abruzzo.

[8] 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.

quanto riguarda il numero di stazioni appaltanti sia per l'elevato numero di bandi relativi a lavori di modeste dimensioni: nell'anno 2000, su un totale di 38.787 bandi, oltre 32.475 (pari all'83,7%) sono di importo inferiore a € 500.000 (circa 1 miliardo di lire).

Tale concentrazione di numero e di importi nelle classi più basse potrebbe essere letta anche in funzione del grado di frazionabilità dell'intervento (le opere a rete, per esempio, sono appaltate per lotti funzionali) ed in tal senso non si tratterebbe soltanto di un elemento strutturale del mercato – quale appunto la sua frammentazione – bensì di scelte discrezionali delle stazioni appaltanti, oppure di scelte indotte da vincoli di natura finanziaria. Di contro, per i cosiddetti 'grandi lavori' (bandi, cioè con importo superiore a € 15.000.000, pari a circa 30 miliardi di lire) si verifica che a poche decine di bandi (146, pari allo 0,4% del totale complessivo dei bandi pubblicati) fa riferimento un importo lavori di 11.266 miliardi di lire, pari al 29,8 % dell'importo totale *(figura 4.3)*.

*Figura 4.3. – Numero ed importo complessivo dei bandi, per classe d'importo*



**Struttura dell'offerta**

A fronte di una domanda di lavori pubblici polverizzata, concentrata su lavori di modeste dimensioni, si riscontrano caratteristiche analoghe nella struttura dell'offerta. Peraltro, la struttura del mercato attraversa una fase di transizione, determinata dall'introduzione del nuovo sistema di qualificazione[9] e dalla conseguente scomparsa dell'Albo nazionale costruttori che rende inappropriata qualunque valutazione effettuata sulla base della situazione attuale[10]. Né, d'altronde, i dati raccolti dall'Osservatorio sulle imprese aggiudicatarie degli appalti di opere pubbliche appaltate nell'anno 2000 consentono, al momento, elaborazioni significative. La questione è, comunque, di grande rilievo e meriterà un esame attento per monitorare gli effetti del nuovo sistema di qualificazione sul numero e sulla struttura delle imprese che operano nel settore e, conseguentemente, sul grado di competitività del mercato e sulla sua efficienza.

[9] Vedi Capitolo 9.

[10] La polverizzazione attuale del mercato può essere desunta dai dati derivanti dalle iscrizioni all'ANC utilizzate nel sistema previgente: a fronte di un numero complessivo di 170.000 iscrizioni, quelle per importi superiori a 15 miliardi di lire erano solo poco più di 2.000.

5

## I primi risultati dell'attività di monitoraggio

**Caratteristiche dei flussi informativi ...**

Nel corso dell'anno 2000 è stata avviata dall'Autorità una sistematica attività di raccolta di dati[1]: le stazioni appaltanti operanti sul territorio nazionale comunicano all'Osservatorio – nelle sue articolazioni centrale e regionali – le principali informazioni riguardanti i lavori pubblici che le stesse hanno appaltato o affidato in concessione successivamente al 1° gennaio 2000.

Il primo, consistente, flusso informativo che perviene all'Osservatorio riguarda i dati sui lavori pubblici di importo superiore a € 150.000, appaltati o affidati in concessione su tutto il territorio nazionale dal 1° gennaio 2000 al 1° gennaio 2001. Con differente approfondimento di informazioni e diversa frequenza di invio sono stati raccolti anche i dati sugli appalti di importo inferiore a € 150.000 che, appunto, per queste caratteristiche non sono stati ricompresi in questa analisi e saranno oggetto di successivi approfondimenti.

Per redigere la precedente *Relazione* al Parlamento l'Autorità, non disponendo ancora delle informazioni inviate dalle stazioni appaltanti, scelse di ricorrere ad un'indagine campionaria relativa ad interventi appaltati nel precedente quinquennio sul territorio nazionale. Oggi ci si trova in una fase che potremmo definire di transizione. Il lavoro metodologico relativo alla classificazione e all'elaborazione delle informazioni è stato, infatti, completato ed è stata avviata la messa a punto delle procedure per lo studio di dettaglio dei singoli fenomeni che rivestono interesse per l'Autorità. Si sconta ancora, però, la presenza di limitazioni oggettive e soggettive che impediscono di disporre di un *output* informativo completo e adeguato alle esigenze conoscitive dell'Autorità.

---

[1] Si tratta degli adempimenti previsti dall'art. 4, co. 17, 18 e dall'art. 24, co. 2, l. n. 109/94.

*Capitolo 5*

... limitato orizzonte temporale di riferimento ...

Le limitazioni oggettive consistono principalmente nel fatto che la banca dati è di recente formazione e limitata ad un solo anno; non è in grado, pertanto, di dar conto degli aspetti attuativi dei lavori pubblici né di analizzare gli andamenti temporali dei fenomeni scelti come oggetto di approfondimento. Per quanto riguarda il primo aspetto, va rilevato che ad oggi sono assai ridotti i dati relativi all'esecuzione e al completamento dei lavori[2], poiché sono stati censiti solo gli appalti aggiudicati a partire dall'anno 2000.

In un prossimo futuro, l'insieme dei dati relativi alle fasi successive alle aggiudicazioni degli appalti o agli affidamenti delle concessioni consentirà all'Autorità di indagare e conoscere i principali *fenomeni* che contraddistinguono l'andamento del settore e sarà possibile la rappresentazione delle diverse fasi sottese alla produzione delle opere pubbliche.

... mancanza dei dati sulla programmazione ...

Già dall'anno prossimo, inoltre, l'Autorità potrà disporre di ulteriori elementi di conoscenza, in conseguenza dell'invio all'Osservatorio, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, dei dati concernenti la programmazione triennale[3]. Il confronto[4] sistematico tra *intenzioni*[5] e *realizzazioni* fornirà utili elementi di conoscenza e di valutazione sull'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica e su tempestività, trasparenza e correttezza delle procedure messe in atto. Il ricongiungimento dei dati che già pervengono all'Osservatorio, con gli omologhi appartenenti al flusso generato dalle programmazioni triennali, conferirà valore aggiunto alle attività di monitoraggio, in quanto consentirà di indagare sulle fasi che precedono le procedure d'appalto per verificare se sussistano elementi generatori di ritardi e disfunzionalità operative, già emersi dall'indagine campionaria del 1999.

Nel tempo, quando saranno a disposizione dell'Osservatorio le serie storiche dei dati relativi al settore degli appalti, sarà anche possibile verifi-

---

[2] Gli interventi conclusi sono circa il 2%.

[3] Con le modalità indicate nel d.m LL.PP. 21 giugno 2000 e con riferimento alle disposizioni dell'art. 14, co. 11, l. n. 109/94.

[4] In termini di procedure, tempi, costi e qualità.

[5] Esplicitate, appunto, nei programmi triennali.

care l'impatto della riforma sul settore nonché l'efficacia delle scelte effettuate dal legislatore e dell'attività di vigilanza dell'Autorità.

Rimarrà comunque limitata la base informativa relativa alla progettazione, per la quale i dati rilevati ad oggi non consentono elaborazioni significative. Considerata la rilevanza della tematica che, peraltro, è al centro di vivo interesse da parte degli operatori del settore[6], l'argomento è al momento oggetto di approfondimento per definire modalità, anche attraverso analisi specifiche, di superamento delle attuali limitazioni della banca dati. Utili elementi di riflessione potranno venire anche dalla consultazione del casellario delle società di ingegneria, recentemente istituito.

Le limitazioni soggettive sono legate due ordini di problemi.

**... problemi di validazione dei dati...**

Il primo è relativo alla necessità di verificare l'adeguatezza della base informativa rispetto ai fenomeni da osservare; questo richiede un'interazione con le stazioni appaltanti ed 'aggiustamenti' in corso d'opera, che si rendono opportuni in relazione alla modesta qualità dei dati forniti o addirittura all'assenza degli stessi. Questi problemi sono ovviamente connessi con la fase di costruzione di una banca dati complessa ed articolata che sconta anche la mancanza di cultura del monitoraggio e la difficoltà da parte delle amministrazioni pubbliche di utilizzare le nuove tecnologie per la trasmissione dei dati e sono comunque in via di superamento da parte dell'Osservatorio.

Ad oggi, le informazioni[7] pervengono all'Osservatorio in forma già strutturata per mezzo di una modulistica e di codifiche appositamente predisposte[8], ordinate e cadenzate secondo la cronologia del processo di realizzazione degli interventi[9]. Nonostante ciò, gli uffici dell'Osservatorio

---

[6] Vedi Capitolo 7.

[7] Omogenee per sistema di realizzazione, procedura di selezione del contraente e per tipologia di stazione appaltante.

[8] L'Autorità ha pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 2 febbraio 2000, n. 33 tale modulistica e l'ha resa disponibile sul proprio sito *Web* all'indirizzo *Internet* http://www.autoritalavoripubblici.it. La modulistica consiste in dieci schede, dalla scheda *A* alla scheda *D*, il cui contenuto non viene qui analiticamente descritto in quanto già illustrato dettagliatamente nella *Relazione* al Parlamento per il 1999.

[9] Dall'aggiudicazione al collaudo finale.

hanno dovuto svolgere una complessa attività istruttoria[10] sull'insieme dei dati, finalizzata alla pulizia e alla validazione[11] delle informazioni, che comunque non ha consentito di renderle utilizzabili nella loro totalità. Di conseguenza, le elaborazioni svolte si riferiscono ad un insieme quantitativamente molto significativo degli interventi archiviati nella banca dati, che presenta variazioni, seppur di limitata dimensione, in relazione agli specifici fenomeni oggetto di analisi come conseguenza della diversa leggibilità dei dati connessi a ciascuno di essi.

... sviluppi metodologici futuri

Il secondo ordine di problemi consiste nella gradualità con la quale è possibile avanzare ipotesi sui nessi di causalità tra i fenomeni censiti, ipotesi che richiedono una successiva verifica tramite ulteriori analisi di tipo econometrico. In questa fase, considerate le caratteristiche della banca dati, ci si è fermati, infatti, allo sviluppo di analisi statistico-descrittive che consentono di rappresentare l'andamento del settore dei lavori pubblici in modo sintetico ed efficace e rappresentano a loro volta il necessario *input* per un approfondimento delle tematiche. In prospettiva, i dati potranno essere ulteriormente elaborati, utilizzando tecniche di analisi di correlazione e regressione, analisi multidimensionale ed altri modelli econometrici che, oltre ad indagare in modo più approfondito la natura dei fenomeni osservati, permettano di verificare empiricamente l'esistenza di nessi di causalità tra le diverse variabili e ne misurino la relativa incidenza. Infine, la conoscenza dei diversi fenomeni e della loro valenza qualitativa può essere perseguita attraverso l'individuazione di indicatori di devianza e/o di criticità . E ciò è la premessa necessaria per elaborazioni più articolate, funzionali all'esercizio dell'attività di vigilanza nonché all'attività di segnalazione al Parlamento e al Governo, anche in funzione di proposizione correttiva delle problematiche rilevate.

---

[10] Che a volte comporta, con la richiesta di informazioni integrative, l'avvio di un carteggio tra le stazioni appaltanti e le sezioni dell'Osservatorio.

[11] La validazione dei dati è consistita nella verifica dell'esattezza del formato e delle codifiche e nel riscontro di congruità tra dati diversi ma collegati.

**Individuazione dei fenomeni da analizzare**

Nell'anno passato, l'individuazione dei più significativi criteri di lettura e di elaborazione dei dati ha costituito attività preliminare, necessaria a rendere funzionale ai compiti istituzionali dell'Autorità la raccolta e l'utilizzazione delle informazioni. Sono stati, quindi, individuati dal Consiglio i fenomeni prioritari da indagare[12] e per ciascuno di essi sono state tracciate linee guida per la definizione di specifiche metodologie di analisi e di elaborazione.

Per le limitazioni oggettive prima richiamate, legate ai tempi medi di esecuzione di un lavoro pubblico, in questo primo anno di attività è stato possibile analizzare soltanto alcuni dei fenomeni individuati dal Consiglio e precisamente quelli concernenti:

- il livello di adempimento alle disposizioni dell'articolo 4, comma 17, della legge n. 109/94[13];
- l'inadeguatezza della pubblicità degli atti;
- le procedure di scelta del contraente e la frequenza del ricorso a procedure non concorsuali;
- la variabilità dei ribassi d'asta e della frequenza delle offerte anomale;
- il contenzioso in fase di gara.

È stata anche riservata attenzione al fenomeno della durata delle procedure, naturalmente, per le ragioni già esposte, limitatamente alla fase di gara. Per ciascuno di questi fenomeni, l'Osservatorio ha sviluppato un percorso di elaborazione che, a volte, prevede anche la comparazione con altre banche dati e archivi.

**Aspetti metodologici ...**

L'avvio delle operazioni di elaborazione ha richiesto la preliminare individuazione di criteri e metodologie di lavoro.

---

[12] Art. 4, co. 4, l. n. 109/94.

[13] Le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Osservatorio: 1) entro 15 giorni dalla data del verbale di gara o di definizione della trattativa privata , i dati relativi ai lavori pubblici di importo superiore a 150.000 ecu; 2) entro 30 giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l'inizio, gli stati avanzamento e l'ultimazione dei lavori, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale del lavoro.

*Capitolo 5*

Lo schema di procedura per l'elaborazione delle informazioni della banca dati sugli appalti seguito dall'Osservatorio è stato il seguente:

- analisi del fenomeno oggetto di studio nelle sue componenti procedimentali e normative;
- individuazione dei dati idonei a rappresentare il fenomeno, tra quelli disponibili;
- progettazione e sviluppo delle procedure di elaborazione dei dati;
- effettuazione delle elaborazioni e produzione della reportistica;
- formulazione di eventuali ipotesi di correlazione tra variabili ritenute rilevanti per la spiegazione del fenomeno.

In sede di prima utilizzazione, la procedura è stata verificata su un insieme di informazioni quantitativamente significativo ed ha assunto valenza sperimentale. Saranno necessari successivi aggiustamenti ed affinamenti per ricavarne i necessari *input* per un approfondimento dei nessi di causalità tra le variabili rilevate.

... inquadramento normativo del fenomeno ...

L'impostazione metodologica delle elaborazioni prevede una prima fase di analisi normativa dei fenomeni, finalizzata al loro inquadramento e alla loro definizione. In questa fase l'analisi normativa è stata integrata con le principali interpretazioni dottrinali e con le determinazioni e gli atti di regolazione dell'Autorità.

... definizione di misure caratteristiche ...

Nella fase successiva ciascun fenomeno è stato rappresentato attraverso specifiche *misure caratteristiche* (frequenza, durata, incidenza ecc.).

... individuazione di dimensioni di analisi ...

Le caratteristiche strutturali di ciascun fenomeno analizzato sono state poi messe in risalto con una rappresentazione per differenti *dimensioni di analisi*. Le principali *dimensioni di analisi* che il Consiglio dell'Autorità ha scelto di utilizzare sono:

... ambito geografico-territoriale ...

- *ambito geografico-territoriale*, che rappresenta il fenomeno sotto il profilo della distribuzione regionale ovvero di altri livelli di scomposizione del territorio;

... importo dei lavori ...

- *classe di importo dei lavori*, che rappresenta il fenomeno in relazione alla dimensione economica dell'appalto;

- *categoria opere*, che rappresenta il fenomeno in relazione alla destinazione d'uso dell'opera;

**... categorie di opere ...**

- *tipologia di stazioni appaltanti*, che descrive il fenomeno in funzione del tipo di committente[14].

**... tipologia della stazione appaltante ...**

Esigenze di approfondimento conoscitivo rispetto a specifici fenomeni hanno suggerito ulteriori dimensioni di analisi, tra le quali, ad esempio, le *procedure di scelta del contraente*. La verifica dell'esistenza di una relazione tra le procedure di scelta e le disfunzionalità operative tipiche del settore[15], infatti, può fornire utili elementi di riflessione in materia di revisione regolamentare e normativa.

Individuati i dati da elaborare, in riferimento ai fenomeni oggetto di studio sono state definite le operazioni da effettuare automaticamente sugli stessi (aggregazioni, definizioni di classi, calcolo di valori medi ecc.); il percorso e le specifiche di analisi sono poi stati tradotti in linguaggi e procedure informatici. I fenomeni oggetto di analisi sono stati definiti utilizzando il calcolo di operatori statistici (valori medi, percentili, misure di dispersione) e di indicatori adeguati a descriverne sinteticamente il grado di sensibilità in relazione alle dimensioni di analisi prescelte.

**... analisi statistica**

Con le considerazioni prima esposte, sono stati messi in rilievo i profili metodologici sottesi all'analisi dei fenomeni oggetto di indagine. Come si è detto, le caratteristiche della banca dati in questo primo anno di attività hanno comportato che le elaborazioni non venissero svolte sull'insieme degli interventi, per l'impossibilità di validare tutti i dati pervenuti.

**Caratteristiche della banca dati ...**

Nelle more della predisposizione di specifici strumenti e procedure per la diagnostica e correzione dei dati, si è scelto di indagare i fenomeni di

---

[14] In questa fase non è stata presa in considerazione la classe di densità demografica, che rappresenta il fenomeno in relazione alla dimensione demografica insistente sul territorio in cui opera la stazione appaltante e, per la modesta qualità dei dati relativi, neanche la tipologia dell'intervento.

[15] In questa fase, tale approfondimento può essere riferito agli effetti sui ribassi o sul contenzioso in fase di gara. 'A regime' sarà possibile tenere conto degli effetti su altri fenomeni quali l'incidenza del contenzioso, la frequenza del ricorso a sospensione lavori o a varianti in corso d'opera.

interesse dell'Autorità attraverso la costruzione di una 'banca dati statistica', come derivazione della banca dati interventi.

... 'banca dati statistica' ...

L'universo assunto a riferimento per la 'banca dati statistica' comprende tutte le informazioni – relative ai lavori pubblici di importo superiore a € 150.000 – pervenute all'Osservatorio centrale entro il 31 gennaio 2001[16].

Delle circa 13.200 schede identificative dell'intervento (scheda *A*), sono state utilizzate tutte quelle per le quali i campi relativi alle principali dimensioni di osservazione sono risultati, dopo un approfondito e puntuale esame dei *record,* corretti o correggibili e quindi elaborabili. Complessivamente le schede utilizzate rappresentano il 92% circa dell'universo degli interventi.

In conseguenza di questa attività, la 'banca dati statistica' utilizzata per le elaborazioni consiste di 12.110 interventi, per un importo complessivo di 20.103 miliardi di lire. La *tabella 5.1* rappresenta in modo sintetico la composizione della banca dati appena descritta per classi di importo degli interventi[17].

*Tabella 5.1 –Distribuzione degli interventi per classe di importo (milioni di lire)*

| *Classi di importo* | *Numero* | *% Interventi* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|
| >= € 150.000 < € 500.000 | 8.274 | 68,3 | 4.243.350 | 21,1 | 513 |
| >= € 500.000 < € 1.000.000 | 2.046 | 16,9 | 2.768.225 | 13,8 | 1.353 |
| >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 1.585 | 13,1 | 6.091.528 | 30,3 | 3.843 |
| >= € 5.358.153 < € 15.000.000 | 145 | 1,2 | 2.521.302 | 12,5 | 17.388 |
| >= € 15.000.000 | 60 | 0,5 | 4.478.777 | 22,3 | 74.646 |
| *Totale* | *12.110* | *100* | *20.103.182* | *100* | *1.660* |

[16] Tale limite temporale è stato fissato per esigenze operative, pur nella consapevolezza che una fisiologica percentuale di inadempimento o di ritardo nella trasmissione delle informazioni da parte delle stazioni appaltanti non consentiva di determinare un termine certo per la raccolta delle informazioni imputabili all'anno 2000.

[17] Ai fini della corretta interpretazione dei dati esposti nelle tabelle contenute in questo capitolo e nell'Appendice statistica, si precisa che gli stessi sono visualizzati in conseguenza dell'arrotondamento prescelto (1 cifra decimale per le percentuali, milioni di lire per gli importi). Pertanto le cifre riportate nella riga dei totali, calcolate sui dati effettivi e non arrotondati, potrebbero differire dalla somma delle cifre riportate nelle griglie di dettaglio.

Come già rilevato a proposito del complesso dei bandi pubblicati nel 2000[18], gli interventi appaltati sono prevalentemente di importo modesto. Sotto questo profilo e per quanto riguarda le altre dimensioni oggetto di analisi (ripartizione territoriale e tipologia di stazione appaltante), la banca dati statistica non presenta caratteristiche di rilievo, diverse da quelle poste in evidenza precedentemente con riferimento ai bandi.

Ad integrazione di quanto già rilevato, va qui posta in evidenza, come risulta dalla *tabella 5.2.*, la netta preponderanza delle opere stradali sul totale degli interventi (circa il 30% sia per numero sia per importo). Categorie significative sono anche le opere di edilizia sociale e scolastica (14,5% degli interventi) e le opere di protezione dell'ambiente (10,2% degli interventi).

*Tabella 5.2. – Distribuzione degli interventi, per categoria di opere*
*(milioni di lire)*

| *Categorie di opere* | *Numero* | *% Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|
| Strade | 3.651 | 30,1 | 5.849.875 | 29,1 | 1.602 |
| Ferrovie | 181 | 1,5 | 1.447.707 | 7,2 | 7.998 |
| Altre infrastrutture di trasporto | 119 | 1 | 591.062 | 2,9 | 4.967 |
| Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche | 1238 | 10,2 | 1.890.521 | 9,4 | 1.527 |
| Opere di urbanizzazione ed altro | 718 | 5,9 | 764.813 | 3,8 | 1.065 |
| Infrastrutture del settore energetico | 78 | 0,6 | 118.066 | 0,6 | 1514 |
| Telecomunicazioni e tecnologie informatiche | 118 | 1 | 150.869 | 0,8 | 1279 |
| Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca | 183 | 1,5 | 546.976 | 2,7 | 2.989 |
| Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona | 148 | 1,2 | 481.445 | 2,4 | 3.253 |
| Edilizia sociale e scolastica | 1759 | 14,5 | 2.400.053 | 11,9 | 1.364 |
| Edilizia abitativa | 690 | 5,7 | 1.015.891 | 5,1 | 1472 |
| Beni culturali | 361 | 3 | 518.193 | 2,6 | 1.435 |
| Sport, spettacolo, turismo | 613 | 5,1 | 815.073 | 4,1 | 1.330 |
| Edilizia sanitaria | 403 | 3,3 | 1.302.598 | 6,5 | 3.232 |
| Altra edilizia pubblica | 1616 | 13,3 | 1.895.948 | 9,4 | 1.173 |
| Altre infrastrutture pubbliche | 234 | 1,9 | 314.090 | 1,6 | 1.342 |
| *Totale* | *12.110* | *100* | *20.103.182* | *100* | *1.660* |

[18] Vedi Capitolo 4.

*Capitolo 5*

... funzionalità ...

In realtà, come si è detto, questo campione di riferimento è destinato a variare in relazione ai diversi fenomeni oggetto di analisi, per la diversa leggibilità dei relativi dati. Per le considerazioni sopra esposte, le elaborazioni che seguono non pretendono di fornire misure esatte dei fenomeni quanto di individuare linee di tendenza ed elementi di criticità da approfondire sia attraverso l'incrocio della banca dati con altre contenenti informazioni rilevanti sia attraverso interventi specifici e diretti dell'Autorità.

... ricadute operative

L'analisi svolta ha già prodotto significative ricadute operative. La prima è stata la verifica della rispondenza delle modalità e della struttura della rilevazione dei dati ai compiti che l'Osservatorio svolge e sono in atto aggiustamenti correttivi per migliorarne la funzionalità. Inoltre, sono emersi elementi precisi, meritevoli di attenzione, con riferimento a fenomeni specifici che hanno dato luogo, anche attraverso il coinvolgimento dei diversi servizi dell'Autorità, all'avvio di azioni mirate ad indagarne le cause per definire opportune strategie di intervento.

Fatte queste premesse, si espongono alcune considerazioni sui fenomeni di interesse, emerse dalle elaborazioni dei dati raccolti dall'Osservatorio.

Verifica del livello di adempimento ...

Nell'ambito delle competenze attribuite dall'articolo 4 della legge quadro, l'Autorità ha individuato un processo che permetta, a consuntivo, di verificare il livello di adempimento da parte delle stazioni appaltanti alle prescrizioni normative previste e, segnatamente, all'obbligo di trasmissione dei dati richiesti, in relazione ai tempi di invio degli stessi.

... mancato invio dei dati ...

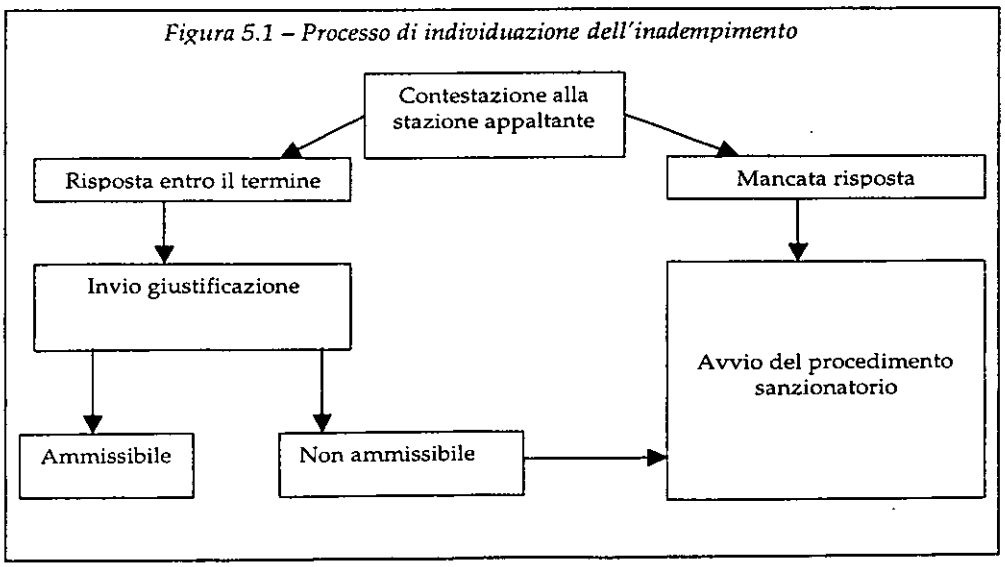
La verifica del livello di adempimento all'obbligo di cui sopra è stata effettuata incrociando le informazioni contenute nella banca dati dei bandi[19] con quelle della banca dati degli interventi. Incrociando le due banche dati è stato possibile collegare 7.533 interventi ai corrispondenti bandi. Ciò ha consentito di individuare 3.318 interventi per i quali non è stato identificato il corrispondente bando e 9.687 bandi per i quali non sono state identi-

[19] I bandi presi in considerazione sono quelli pubblicati nel periodo tra il 1° ottobre 1999 ed il 30 settembre 2000 e la cui scadenza è compresa tra il 1° novembre 1999 ed il 31 ottobre 2000.

ficate le corrispondenti schede *A*, identificative degli interventi. È importante sottolineare che il numero dei bandi non collegabili con le rispettive comunicazioni (9.687) non definisce esattamente il numero degli inadempimenti. Infatti, il numero dei bandi risultati non incrociati con gli interventi si riferisce anche a: *a)* interventi che, per carenza di dati, non è stato possibile collegare ai bandi; *b)* comunicazioni pervenute dopo il 31 gennaio 2001, non incluse nell'insieme dei dati utilizzati per le elaborazioni; *c)* bandi cui non ha fatto seguito l'aggiudicazione.

L'insieme di 9.687 bandi non collegabili con gli interventi è stato poi ridotto escludendo quelli relativi ad interventi di importo inferiore a € 500.000, per i quali il regolamento di attuazione della legge quadro non prescrive l'obbligo di pubblicità sui Bollettini ufficiali regionali (BUR), sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI), sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee (GUCE). Questo ha condotto alla definizione di un insieme di 3.868 bandi (pari a circa il 22% dei bandi utilizzati per effettuare l'incrocio) rispetto ai quali, con la procedura illustrata nella *figura 5.1*, l'Autorità – nell'esercizio della propria attività istituzionale di vigilanza – procederà ad avviare l'accertamento degli effettivi inadempimenti.

*Figura 5.1 – Processo di individuazione dell'inadempimento*



... ritardo nell'invio dei dati ...

Un secondo livello di analisi sull'inadempimento all'obbligo di trasmissione dei dati è stato condotto, come già detto, con riferimento ai tempi di trasmissione delle schede di rilevazione.

Come si evince dalla *tabella 5.3*[20], il 53% delle comunicazioni effettuate con la scheda *A* sono pervenute entro il termine di 15 giorni previsto per la comunicazione all'Autorità; il 14% entro 30 giorni, il 9% entro 45 giorni, il 7% entro 60 giorni; il 17% oltre i 60 giorni.

*Tabella 5.3 – Tempi di invio delle schede da parte delle stazioni appaltanti*

| *Tipo Scheda* | *Fino a 15 giorni* | *Fino a 30 giorni* | *Fino a 45 giorni* | *Fino a 60 giorni* | *Oltre 60 giorni* | *Totale:* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| A | 5.888 | 1.541 | 1.011 | 761 | 1.906 | 11.107 |
| B1 | | 3.837 | 466 | 231 | 706 | 5.240 |
| B2 | | 1.093 | 318 | 166 | 330 | 1.907 |
| B4 | | 286 | 62 | 35 | 91 | 474 |
| B5 | | 75 | 16 | 22 | 14 | 127 |
| B6 | | 163 | 9 | 13 | 30 | 215 |
| C1 | 5.613 | 1.557 | 1.047 | 825 | 1.883 | 10.925 |
| C2 | 6.353 | 1.688 | 1.118 | 855 | 1.963 | 11.977 |
| C3 | 5.638 | 1.479 | 1.005 | 801 | 2.019 | 10.942 |
| D | 1.156 | 400 | 314 | 234 | 331 | 2.435 |
| *Totale* | *24.648* | *12.119* | *5.366* | *3.943* | *9.273* | *55.349* |

I tempi di adempimento per la trasmissione delle informazioni relative all'avvio dei lavori (scheda *B1*) hanno mostrato lo stesso andamento: le comunicazioni pervenute nei termini (30 giorni) sono circa il 73% mentre quelle pervenute oltre i 60 giorni sono solo il 13%.

Passando alle fasi successive di esecuzione dei lavori, scandite dagli stati di avanzamento, dal collaudo e dall'ultimazione, la percentuale di comunicazioni pervenute nei termini tende ad aggirarsi intorno al 58%, con una punta massima che arriva circa al 76% per la scheda *B6*. Le comunicazioni trasmesse oltre i 60 giorni dal verificarsi dell'evento sono circa il 18%.

---

[20] I dati relativi alle schede *A* riportati nella *tabella 5.3* differiscono da quelli riportati nella *tabella 5.1* in quanto sono state escluse schede mancanti della data di aggiudicazione o di affidamento e comunque di una delle date di riferimento o prive delle date di invio della comunicazione o contenenti errori con riferimento ad esse. Va tenuto presente, inoltre, che l'Osservatorio, anche a seguito delle integrazioni richieste in conseguenza di istruttoria, ha complessivamente 'gestito' circa 100.000 schede.

Risulta di tutta evidenza che il mancato rispetto dei tempi si presenta tendenzialmente elevato, raggiungendo complessivamente una percentuale che si aggira intorno al 45%. Presumibilmente detti ritardi sono ascrivibili a disorganizzazione all'interno degli uffici, a difficoltà nell'utilizzazione sistematica di metodologie innovative nonché a carenza di puntuale informazione sulla normativa.

Queste considerazioni devono condurre ad un impegno dell'Osservatorio, anche attraverso le sezioni regionali, a promuovere una maggiore sensibilizzazione delle stazioni appaltanti rispetto all'importanza della trasmissione tempestiva dei dati, che è funzionale ad una migliore conoscenza del settore e presupposto necessario per garantirne la trasparenza e l'economicità. Pur tenendo conto della fase di avvio e delle difficoltà incontrate dagli operatori, perdurando questo tipo di comportamento, per non vanificare gli obiettivi di vigilanza individuati dal legislatore, sarà inevitabile l'esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità.

**... per regione ...**

Dalla distribuzione per regioni[21] emerge che nella comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione o affidamento (scheda *A*) le stazioni appaltanti dell'Emilia Romagna sono state le più puntuali nell'adempimento, seguite da quelle di Lombardia, Marche, Liguria, Veneto e Val d'Aosta; in assoluto le meno tempestive appaiono le stazioni appaltanti di Calabria, Campania, Sicilia, Abruzzo e Basilicata, con percentuali di adempimento oltre i 60 giorni intorno al 30% - 35%.

**... per stazione appaltante**

È possibile anche rilevare una certa eterogeneità di comportamento da parte delle stazioni appaltanti[22]; risulta che le Ferrovie sono state le più tempestive nell'adempimento (circa il 70% delle comunicazioni sono state inviate nei termini di legge), seguono i concessionari con il 62%, i privati con il 58%, gli istituti autonomi case popolari e le regioni con il 56%. Gli enti pubblici e le aziende sanitarie locali sono risultati i meno tempestivi, avendo inviato il 48% delle comunicazioni nei termini di legge.

---

21 Vedi *tabella 5.3.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

22 Vedi *tabella 5.3.b* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

*Capitolo 5*

**Livello di adempimento agli obblighi di pubblicità ...**

I dati pervenuti all'Osservatorio ed inerenti alla pubblicità delle gare sono stati analizzati per evidenziare l'*inadeguatezza della pubblicità degli atti.* Il fenomeno è stato esaminato sotto l'aspetto del corretto livello di adempimento agli obblighi di legge relativi alle forme di pubblicità.

È da premettere che il panorama normativo sulla pubblicità ha recentemente subito modifiche. Dal 1° gennaio 2001, infatti, le stazioni appaltanti sono tenute all'obbligo della pubblicità anche su uno o più siti informatici. Tale normativa, con decorrenza 1° luglio 2001 e limitatamente ai bandi ed agli avvisi di gara di importo sotto la 'soglia comunitaria', prevede la sostituzione di alcune forme di pubblicità già vigenti con quella informatica. La procedura fino ad oggi applicata dovrà, pertanto, subire modifiche.

**... prescrizioni normative ...**

In questa prima fase, sono state esaminate le forme di pubblicità che le stazioni appaltanti hanno utilizzato per bandire gare con le procedure del pubblico incanto, della licitazione privata e dell'appalto concorso. Si sono assunte a riferimento le prescrizioni dell'articolo 80 del Regolamento, che vengono sintetizzate nella *tabella 5.4.*

*Tabella 5.4 - Forme di pubblicità obbligatoria*

| *Classe di importo* | *Normativa ex art. 80 DPR n. 554/99* |
|---|---|
| ***Importi superiori alla soglia comunitaria*** | |
| > = € 5.358.153 | Comunicazione di pre-informazione all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee |
| | Pubblicazione su *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* (GUCE) |
| | Pubblicazione su *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (GURI) |
| | Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale |
| | Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione |
| ***Importi inferiori alla soglia comunitaria*** | |
| > = € 1.000.000 < € 5.358.153 | Pubblicazione su *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (GURI) |
| | Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale |
| | Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione |
| > = € 500.000 < € 1.000.000 | Pubblicazione sul *Bollettino Ufficiale della Regione* (BUR) nella quale ha sede la stazione appaltante |
| | Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella provincia |
| < € 500.000 | Pubblicazione effettuabile soltanto nell'Albo pretorio |

Per ciascuna classe d'importo si sono confrontati i dati pervenuti dalle stazioni appaltanti con il numero 'teorico' di forme di pubblicità (su Albo Pretorio, BUR, GURI, GUCE) per avvisi e bandi di gara che il pieno rispetto della norma avrebbe comportato.

Come indicatore del livello di adempimento rispetto alle citate prescrizioni, è stato utilizzato il saldo della differenza tra il numero teorico e il numero effettivo delle forme di pubblicità, in valore assoluto e in percentuale. Un saldo nullo indica che tutte le prescrizioni sono state rispettate, un saldo negativo quantifica invece gli inadempimenti.

**... misura dell'inadempimento ...**

Nel complesso (vedi *tabella 5.5*), il mancato adempimento riguarda 1.769 casi, pari a circa il 18%, prevalentemente concentrati nella classe di importo compreso tra € 500.000 ed € 1.000.000, seguita da quella di importo compreso tra € 1.000.000 ed € 5.358.153. Entrambe queste classi rappresentano il 64% del totale di forme di pubblicità non conformi alla normativa.

**... per classe di importo ...**

*Tabella 5.5 - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe d'importo*

| *Classi di importo* | *Avvisi/bandi* | | | *Livello inadempimento* | |
|---|---|---|---|---|---|
| | *Numero teorico* | *Pubblicità effettiva* | | | |
| | | *Forme* | *Numero* | *Numero* | *%* |
| >= € 150.000 < € 500.000 | 6.116 | Albo pretorio | 5.439 | - 677 | - 11,1 |
| >=€ 500.000 < € 1.000.000 | 1.781 | BUR | 1.098 | - 683 | - 38,3 |
| >=€ 1.000.000 < € 5.358.153 | 1.426 | GURI | 1.059 | - 367 | - 25,7 |
| >=€ 5.358.153 | 192 | GURI | 167 | - 25 | - 13,0 |
| | 192 | GUCE | 175 | - 17 | - 8,9 |
| *Totali* | *9.707* | | | *- 1.769* | *- 18,2* |

L'analisi è stata approfondita osservando i comportamenti delle diverse tipologie di stazioni appaltanti. Gli istituti autonomi case popolari, i comuni, le province e le aziende del servizio sanitario nazionale possono essere definiti come le stazioni appaltanti più 'adempienti'[23].

**... per tipo di stazione appaltante ...**

[23] Vedi *tabella 5.5.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

*Capitolo 5*

Un'ultima osservazione merita di essere riportata: come mostra la *tabella 5.6*[24], sia per i piccoli sia per i grandi interventi, le stazioni appaltanti[25] utilizzano, per uno stesso bando o avviso, più mezzi di pubblicità anche non richiesti dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e GURI o BUR per piccoli interventi). In sostanza, è possibile riscontare una tendenza all'iper–adempimento con conseguente appesantimento della procedura e dei costi connessi[26], coerente del resto con la presenza di eccessivo formalismo riscontrata in molte stazioni appaltanti[27].

*Tabella 5.6. – Forme di pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe d'importo*

| *Classi di importo* | *Numero interventi* | *Albo pretorio* | *BUR* | *GURI* | *GUCE* | ***Totali*** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| > = € 150.000 < € 500.000 | 6.116 | 5.439 | 1.427 | 584 | 29 | *7.479* |
| > = € 500.000 < € 1.000.000 | 1.781 | 1.484 | 1.098 | 315 | 17 | *2.914* |
| > = € 1.000.000 < € 5.358.153 | 1.426 | 1.041 | 532 | 1.059 | 56 | *2.688* |
| > = € 5.358.153 | 192 | 95 | 41 | 167 | 175 | *478* |
| *Totali* | *9.515* | *8.059* | *3.098* | *2.125* | *277* | *13.559* |

Nel contempo, è possibile anche rilevare che questo orientamento può coniugarsi con il mancato adempimento degli obblighi di legge: è questo il caso di quelle stazioni appaltanti che ricorrono a forme di pubblicità di livello 'superiore', ritenendo che in esse siano ricomprese anche quelle di ordine inferiore. Così facendo non si tiene conto che un siffatto comportamento può avere effetti distorsivi sulla concorrenza in quanto non consente alle imprese di acquisire informazioni adeguate nelle forme previste dalla normativa e, pertanto, coerenti con le loro aspettative.

---

[24] Il numero degli interventi riportati nella *tabella 5.6* è inferiore all'insieme degli interventi contenuti nella banca dati statistica in quanto dalla stessa sono state escluse le trattative private e le licitazioni private semplificate, che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 80 citato, nonché gli interventi i cui dati non erano leggibili con riferimento al fenomeno in esame.

[25] Il comportamento delle stazioni appaltanti al riguardo è descritto nella *tabella 5.6.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

[26] La medesima tendenza è presente anche con riferimento alla pubblicità sui quotidiani, con conseguente aggravio del bilancio della stazione appaltante.

[27] Vedi Capitolo 13.

**Procedure di scelta del contraente ...**

La legge quadro ed il suo regolamento di attuazione definiscono percorsi procedurali diversi per l'individuazione dell'esecutore di appalti di lavori pubblici da parte delle stazioni appaltanti individuando, per ciascuna di tali procedure, specifiche regole relative a forme di pubblicità, tempistica procedimentale, criteri di selezione e di aggiudicazione, finalizzate a garantire la trasparenza e ad assicurare il raggiungimento delle condizioni contrattuali più favorevoli all'amministrazione.

Questa fase, che conduce all'instaurazione del vincolo giuridico tra committente e appaltatore, assume rilevanza esterna poiché i vari momenti di cui si compone sono caratterizzati da atti destinati ad operare nei confronti di terzi.

La metodologia di studio del fenomeno prevede un percorso che parte dall'analisi dell'impiego delle singole procedure di scelta, anche con riferimento alla dimensione dell'appalto, al tipo di stazione appaltante, al tipo di opera e all'ambito territoriale, investiga nello stesso tempo su alcuni fenomeni collegati, quali: grado di concorrenza (mediante l'analisi della numerosità delle offerte ammesse), entità dei ribassi d'asta e ricorso al contenzioso in fase di gara.

In questa prima fase l'analisi è stata finalizzata ad indagare la frequenza del ricorso a ciascuna delle procedure indicate dalla legge e, di conseguenza, a conoscerne più in generale il livello di applicazione, analizzando con particolare attenzione il ricorso a procedure non concorsuali.

Il primo aspetto che si rileva è che le procedure concorsuali usate con maggiore frequenza sono il *pubblico incanto* (60,8% degli interventi) e la *licitazione privata* (17,5% degli interventi). Poco utilizzata risulta la procedura della *licitazione privata semplificata* (circa il 5% degli interventi, sia per numero sia per importo); quasi inesistente l'impiego della procedura dell'*appalto concorso* (0,3% degli interventi e 1% degli importi).

Il fenomeno descritto è illustrato in termini generali dalla *tabella 5.7.*

*Tabella 5.7 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente (milioni di lire)*

| *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *% Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|
| Pubblico incanto | 7.367 | 60,8% | 10.538.410 | 52,4% | 1.430 |
| Licitazione privata | 2.117 | 17,5% | 6.629.041 | 33,0% | 3.131 |
| Licitazione privata semplificata | 571 | 4,7% | 1.093.476 | 5,4% | 1.915 |
| Appalto concorso | 31 | 0,3% | 192.428 | 1,0% | 6.207 |
| Trattativa privata | 1.581 | 13,1% | 1.138.045 | 5,7% | 720 |
| Non ancora classificato | 443 | 3,7% | 511.782 | 2,5% | 1.155 |
| *Totali* | *12.110* | *100,0%* | *20.103.182* | *100,0%* | *1.660* |

... prevalenza del pubblico incanto ...

Quando si consideri l'incidenza del ricorso alle diverse procedure in termini di importo, si può rilevare che le differenze tra pubblico incanto e licitazione privata si riducono pur permanendo significative (rispettivamente, il 52,4% e il 33% degli importi), in ragione del fatto che l'importo medio degli interventi aggiudicati con licitazione è sensibilmente superiore a quello degli interventi aggiudicati con pubblico incanto (rispettivamente, 3.131 milioni di lire e 1.430 milioni di lire).

Gli interventi con importi medi di valore più rilevante (superiore a 30 miliardi di lire) risultano appaltati prevalentemente con la procedura di licitazione privata (55%) e di pubblico incanto (30%) e presentano importi medi di valore pari, rispettivamente, a circa 84 e 50 miliardi di lire[28].

Approfondendo l'analisi del fenomeno, si conferma che il pubblico incanto è la procedura maggiormente impiegata in tutte le fasce di importo (fatta eccezione per quella dei grandi lavori) dalla totalità delle stazioni appaltanti[29], in tutte le ripartizioni geografiche[30], per tutti i tipi di opera[31] e in tutte le regioni[32]. Un sensibile scostamento è rilevabile in Trentino Alto Adige e in Friuli Venezia Giulia e negli interventi appaltati dalle Ferrovie dello Stato, per i quali è più frequente il ricorso alla licitazione privata.

---

[28] Vedi *tabella 5.7.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

[29] Vedi *tabella 5.7.b* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

[30] Vedi *tabella 5.7.c* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

[31] Vedi *tabella 5.7.d* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

[32] Vedi *tabella 5.7.e* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

**... grado di concorrenza ...**

Inoltre, come è scontato, il pubblico incanto è la procedura che garantisce la maggiore concorrenza, con un numero medio di offerte ammesse pari a 32, a fronte di 20 nella licitazione privata e di 5 nell'appalto concorso.

**... scarso impiego dell'appalto concorso ...**

Un altro elemento di rilievo è la scarsissima frequenza di impiego dell'appalto concorso e una tendenza al suo uso improprio. Nonostante la normativa ponga il requisito di «complessità tecnologica» quale vincolo per l'impiego dell'appalto concorso e tale vincolo trovi adeguato riscontro in interventi onerosi, l'importo medio delle opere appaltate con tale procedura risulta essere di circa 6 miliardi di lire[33], valore che, peraltro, risulta influenzato dalla presenza di pochi interventi di importo molto elevato. Le categorie di opere oggetto prevalente di appalto concorso risultano essere le strade e le opere di protezione dell'ambiente.

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento all'appalto integrato, che risulta utilizzato in misura molto ridotta, per lavori di importo medio inferiore al miliardo di lire.

**... consistente ricorso alla trattativa privata**

La procedura della *trattativa privata*, della quale la legge quadro ha voluto ribadire e rafforzare il carattere eccezionale, prevedendone l'impiego esclusivamente nei casi specificamente previsti, è ancora usata con una frequenza non marginale (il 13,1% degli interventi, che si riduce però al 5,7% degli importi). Da questi valori si discosta sensibilmente il settore dei beni culturali, nel quale il ricorso alla trattativa privata interessa il 39% degli interventi e il 21,2% degli importi.

Gli appalti affidati con procedura di trattativa privata presentano un importo medio di circa 700 milioni di lire, che raggiunge i 2 miliardi nel settore dell'edilizia sanitaria. Il ricorso alla trattativa privata riguarda prevalentemente la prima classe di importo (16,4% degli interventi ) ma è presente anche nella seconda e nella terza classe (rispettivamente, 6,6% e 5,4% degli interventi)[34].

---

[33] Fanno eccezione le regioni Veneto, Trentino e Puglia, dove la media degli importi raggiunge circa 10 - 12 miliardi.

[34] Vedi *tabella 5.7.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

*Capitolo 5*

*Con riferimento all'istituto della* ***trattativa privata*** *come modalità di scelta del contraente, l'Osservatorio ha svolto anche un'attività di monitoraggio specifico su un campione di regioni, analizzando le motivazioni sottese al ricorso a siffatta procedura. Da questa analisi è emersa la conferma dell'esistenza di anomalie che, pur nella loro modesta entità statistica, sono indicative dell'esistenza di distorsioni del mercato.*

*In via preventiva occorre segnalare che la normativa è applicata in modo molto diversificato, poiché le regioni a statuto speciale e le province autonome prevedono deroghe ai criteri imposti dalla normativa statale. Nel campione considerato, le trattative private sono 899 per un totale di circa 541 miliardi di lire. Delle 899 trattative private, 136, pari a circa il 15%, riguardano affidamenti d'importo superiore a € 300.000 e rappresentano il 38,18% dell'importo complessivo degli affidamenti a trattativa privata.*

*Scorporando da questi dati quelli relativi alle regioni Umbria e Marche – per motivi di deroga legata al terremoto – restano 61 trattative private per interventi di importo superiore a € 300.000, con motivazioni collegate a circostanze 'imprevedibili' o 'eccezionali', che giustificano il mancato ricorso alla procedura ad evidenza pubblica.*

*Nelle Regioni Umbria e Marche una giustificazione al ricorso alla trattativa privata potrebbe ricercarsi nel fatto che i fondi per la realizzazione degli interventi abitativi non sono stati erogati immediatamente dopo il terremoto, per cui la necessità di risolvere il problema abitativo dopo le distruzioni operate dal sisma ha sollecitato il ricorso alla procedura negoziata che, comunque, in via di principio la legge speciale aveva consentito. Ovviamente, con lo stesso criterio derogatorio previsto dalla legge speciale sono stati affidati tutti i lavori di restauro o di recupero architettonico nelle regioni colpite dal terremoto da parte delle sovrintendenze per i beni ambientali.*

*Più in generale, indipendentemente dall'importo dell'intervento, il ricorso alla trattativa privata è legato all'urgenza motivata dalla necessità di garantire la sicurezza delle persone e delle cose. Così, ad esempio, per ciò che concerne le opere stradali e le opere idrauliche. Tranne che in questi casi, però, l'esame delle motivazioni ha evidenziato che l'urgenza è spesso collegata all'inefficienza della stazione appaltante, che non ha saputo programmare adeguatamente i propri interventi, ancorché perfettamente prevedibili, e si è trovata così ad agire sotto la pressione dell'urgenza che in tal modo può definirsi* ***'urgenza procurata'****.*

*Sempre dall'analisi del campione esaminato è emersa un'altra anomalia del sistema. Al di là del fenomeno delle trattative private di importo superiore a € 300.000, una forma di 'patologia' generalizzata è rappresentata dalla scarsa conoscenza delle diversità esistenti tra i due sistemi di realizzazione di un lavoro pubblico: appalto e lavori in economia. L'appalto vede la trattativa privata come una specie di deroga all'evidenza pubblica, laddove il lavoro in economia vede nella prassi del* ***cottimo*** *la regola. Invece del ricorso 'fisiologico' al cottimo, sono stati rilevati interventi di importo inferiore a € 200.000 affidati a trattativa privata riguardanti lavori di manutenzione, opere per la sicurezza, completamenti di opere esistenti, che avrebbero potuto essere realizzati con il sistema del cottimo fiduciario, in piena conformità alla normativa.*

*In sostanza, le stazioni appaltanti del campione considerato hanno adottato comportamenti non conformi alla norma, nel senso che appalti 'dichiarati' come trattativa privata dalle stazioni appaltanti sono stati aggiudicati con le modalità del sistema del cottimo fiduciario – ovvero senza il rispetto del criterio della gara informale tra 15 imprese operanti sul mercato – e, dall'altra, molto spesso, interventi per i quali, ai sensi dell'articolo 88 del DPR n. 554/99 si sarebbe potuto ricorrere al sistema del cottimo fiduciario, sono state 'appesantite' con l'esperimento della gara informale prescritta per la trattativa privata.*

**Variabilità dei ribassi d'asta...**

L'analisi dei fenomeni ha riguardato anche la variabilità dei ribassi d'asta. È noto come uno degli elementi di maggiore alterazione rispetto ad un corretto funzionamento del processo di realizzazione delle opere pubbliche sia rappresentato da ribassi troppo elevati e, più in generale, dall'anomalia delle offerte. Un'offerta eccessivamente bassa, infatti, spesso non garantisce una corretta e tempestiva esecuzione dei lavori e costituisce un elemento di distorsione del mercato e della concorrenza.

Dopo un avvio problematico della riforma legislativa, unitamente ad una prolungata crisi del settore, si è pervenuti ad una stesura definitiva della norma che ha disegnato, con la legge n. 415/98, una nuova procedura di verifica e di esclusione delle offerte anomale, con modalità diverse a seconda che l'importo dei lavori sia superiore o inferiore alla 'soglia comunitaria'.

Un'attenta osservazione delle caratteristiche più significative dei fenomeni della *variabilità dei ribassi* e della *frequenza delle offerte anomale* può fornire anche utili indicazioni riguardo al comportamento delle imprese nella partecipazione alle gare, con particolare riferimento alle tipologie di procedure di scelta del contraente e alle diverse modalità di determinazione del corrispettivo e di presentazione dell'offerta. In particolare, un esame della variabilità dei ribassi per classe d'importo, per aree geografiche, per tipologia di stazioni appaltanti, per categoria di opere e per procedura di selezione del contraente fornisce indicazioni sulle possibili motivazioni di una variabilità di ribassi superiori alla media.

L'analisi è stata svolta su un sottoinsieme dell'universo dei dati relativi all'anno 2000, in quanto il fenomeno riguarda solo alcune delle procedure di scelta del contraente, ovvero quelle per le quali gli appalti vengono aggiudicati con il criterio del massimo ribasso. Per tali interventi, i dati in possesso dell'Osservatorio hanno consentito di elaborare i valori, espressi in percentuale dell'importo posto a base di gara, riferiti al massimo e al minimo ribasso, alla soglia di anomalia e al ribasso di aggiudicazione, nonché alla procedura di scelta del concorrente.

*Capitolo 5*

... valore medio del ribasso...

I risultati dell'attività di monitoraggio mostrano che, in media, il ribasso è di circa 16%, con valori leggermente inferiori alla soglia di anomalia e manifesta un andamento discontinuo (vedi *tabella 5.8*).

...per classe di importo...

I ribassi di aggiudicazione variano sensibilmente in relazione alla classe d'importo dell'investimento. In particolare, il ribasso raggiunge il valore minimo, per gli interventi di importo compreso tra € 150.000 ed € 500.000 (15,7%) e tra € 500.000 ed € 1.000.000 (15,9%) e il valore massimo, 27,1%, per i lavori di importo compreso tra € 5.358.153 ed € 15.000.000. Pure per i 'grandi lavori' il valore del ribasso è sensibilmente più elevato della media: raggiunge il 24,8% e supera la soglia di anomalia.

*Tabella 5.8 – Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per classe di importo*

| *Classi di importo* | *Ribasso di aggiudicazione (%)* | *Soglia di Anomalia (%)* | *Offerta di massimo ribasso (%)* | *Offerta di minimo ribasso (%)* |
|---|---|---|---|---|
| > = € 150.000 < € 500.000 | 15,7 | 16,2 | 20,0 | 7,6 |
| > = € 500.000 < € 1.000.000 | 15,9 | 16,3 | 20,6 | 7,3 |
| > = € 1.000.000 < € 5.358.153 | 16,1 | 16,4 | 21,0 | 7,2 |
| > = € 5.358.153 < € 15.000.000 | 27,1 | 24,3 | 30,2 | 11,4 |
| >= € 15.000.000 | 24,8 | 22,2 | 28,0 | 9,2 |
| *Tutte le classi* | *16,0* | *16,4* | *20,4* | *7,5* |

Tale andamento può in gran parte essere spiegato con le diverse modalità di esclusione delle offerte anomale previste dalla riforma, a seconda che si tratti di appalti di importo inferiore o superiore alla soglia comunitaria (*esclusione automatica* nel primo caso, *esclusione per insufficienti giustificazioni* nel secondo caso)[35].

... per tipologia di stazione appaltante ...

Se si analizzano i ribassi d'asta in relazione alla *tipologia di stazione appaltante*[36], si osserva che, mentre per quasi tutte le tipologie di stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione si attestano vicini al dato medio

[35] Per gli interventi 'sotto soglia' la differenza tra massimo e minimo ribasso è di poco superiore ai 10 punti percentuali, mentre per gli interventi 'sopra soglia' la stessa differenza raggiunge i 20 punti percentuali.

[36] Vedi *tabella 5.8.a* nell'Appendice statistica a questo capitolo

nazionale, se ne discostano sensibilmente l'ANAS, con un ribasso medio di circa il 24%, e le Ferrovie, con un ribasso medio di circa il 10%.

**... per tipo di procedura di scelta...**

Rispetto alle procedure di selezione del contraente, si riscontrano valori medi dei ribassi d'asta non dissimili per il pubblico incanto (16,5%) e per la licitazione privata (15,1%), significativamente più bassi per la licitazione privata semplificata (12,1%) (vedi *tabella 5.9*).

*Tabella 5.9 – Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo del ribasso, per procedura di scelta del contraente*

| *Procedure di scelta del contraente* | *Ribasso di aggiudicazione (%)* | *Soglia di Anomalia (%)* | *Offerta di massimo ribasso (%)* | *Offerta di minimo ribasso (%)* |
|---|---|---|---|---|
| Pubblico incanto | 16,5 | 16,9 | 20,9 | 7,8 |
| Licitazione privata | 15,1 | 15,4 | 19,8 | 6,8 |
| Licitazione privata semplificata | 12,1 | 12,7 | 15,8 | 6,4 |
| *Tutte le procedure* | *16,0* | *16,4* | *20,4* | *7,5* |

È significativo anche che la misura dei ribassi sia sempre sistematicamente correlata al numero delle offerte ammesse: a parità delle altre condizioni, aumentando il numero delle offerte ammesse (che è un indicatore, seppure semplificato, del grado di concorrenza) aumenta anche la misura del ribasso.

**... per categoria di opere ...**

Modesta variabilità si riscontra tra le diverse categorie di opere[37], con alcune eccezioni: le infrastrutture per l'agricoltura e la pesca hanno un valore medio del ribasso d'asta (19,4%) superiore al dato nazionale, le ferrovie e le infrastrutture del settore energetico hanno invece valori medi dei ribassi d'asta (in entrambi i casi di circa il 10%) inferiori al dato nazionale.

**... per regione ...**

L'analisi per regione mostra una grande variabilità dei valori in esame. Per gli interventi localizzati in alcune regioni del centro e del sud (Lazio, Campania, Puglia, Basilicata) si riscontrano valori medi dei ribassi di aggiudicazione che superano il 20 - 25% mentre ribassi medi significativamente inferiori al dato nazionale si riscontrano in Trentino (6,1%) e in Sicilia (6,7%). Per le restanti regioni, gli scostamenti dalla media nazionale sono meno significativi (2 o 3 punti percentuali) (vedi *tabella 5.10*).

[37] Vedi *tabella 5.8.b* nell'Appendice statistica a questo capitolo.

Questi dati, comunque, non consentono di trarre alcuna conclusione in merito all'effettiva convenienza o meno dei prezzi di aggiudicazione in quanto esiste una marcata variabilità nei prezziari regionali sia per quanto riguarda il profilo finanziario sia per quanto attiene alla composizione stessa delle lavorazioni[38]. È significativo, però, rilevare che esiste una marcata variabilità regionale dei ribassi anche negli interventi aggiudicati da stazioni appaltanti che operano in ambito nazionale, come ANAS e Ferrovie, che utilizzano un prezziario tendenzialmente omogeneo su tutto il territorio nazionale. La rilevanza complessiva del fenomeno, ancorché di lettura incerta, ha suggerito all'Autorità di condurre un approfondimento su specifiche realtà regionali.

*Tabella 5.10 – Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per regione*

| *Regioni* | *Ribasso di aggiudicazione (%)* | *Soglia di anomalia (%)* | *Offerta di massimo ribasso (%)* | *Offerta di minimo ribasso (%)* |
|---|---|---|---|---|
| Piemonte | 15,6 | 15,9 | 20,1 | 6,7 |
| Valle d'Aosta | 18,5 | 18,9 | 22,2 | 10,8 |
| Lombardia | 13,9 | 14,3 | 18,3 | 5,8 |
| Trentino | 6,1 | 6,8 | 11,4 | 1,9 |
| Veneto | 11,4 | 11,7 | 15,9 | 4,4 |
| Friuli | 17,3 | 17,8 | 24,3 | 5,5 |
| Liguria | 12,4 | 12,9 | 16,1 | 5,5 |
| Emilia | 11,7 | 12,0 | 16,2 | 4,7 |
| Toscana | 12,5 | 13,0 | 17,5 | 5,3 |
| Umbria | 13,7 | 13,8 | 18,6 | 5,4 |
| Marche | 13,7 | 14,3 | 18,1 | 6,2 |
| Lazio | 25,2 | 25,6 | 30,8 | 11,9 |
| Abruzzo | 18,5 | 19,1 | 23,3 | 9,2 |
| Molise | 14,5 | 15,9 | 17,5 | 6,7 |
| Campania | 27,3 | 27,5 | 31,6 | 15,6 |
| Puglia | 23,5 | 23,7 | 27,0 | 13,5 |
| Basilicata | 20,7 | 21,3 | 24,7 | 11,2 |
| Calabria | 18,7 | 19,2 | 23,2 | 9,2 |
| Sicilia | 6,7 | 6,9 | 10,3 | 2,6 |
| Sardegna | 14,2 | 14,4 | 17,3 | 7,4 |
| *Tutte le regioni* | *16,0* | *16,4* | *20,4* | *7,5* |

**... frequenza delle offerte anomale**

Il fenomeno è stato analizzato anche in relazione alla frequenza delle offerte anomale, intese come numero di interventi con aggiudicazione su-

[38] L'Autorità ha in corso un approfondimento della tematica dei prezziari condotto congiuntamente con rappresentanti delle associazioni, delle imprese e delle stazioni appaltanti.

periore alla soglia di anomalia, tra i quali sono evidenziati gli interventi con un ribasso di aggiudicazione uguale all'offerta di massimo ribasso. Il risultato del monitoraggio (*tabella 5.11*) ha mostrato che il fenomeno è significativo: interessa, praticamente la quasi totalità degli interventi 'sopra soglia comunitaria' o casi particolari (numero delle offerte valide inferiore a 5).

*Tabella 5.11 – Interventi con aggiudicazione superiore alla soglia di anomalia, per tipologia di stazione appaltante*

| *Tipologie di stazione appaltante* | *Numero* | *Di cui, con ribasso di aggiudicazione uguale al valore del massimo ribasso* |
|---|---|---|
| Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo | 20 | 2 |
| Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico | 28 | 13 |
| Istituti autonomi case popolari | 15 | 3 |
| Regioni e comunità montane | 7 | 2 |
| Province | 32 | 1 |
| Comuni | 189 | 16 |
| Aziende del Servizio sanitario | 13 | 9 |
| ANAS | 21 | 13 |
| Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture di servizi pubblici | 10 | 9 |
| Aziende speciali | 11 | 4 |
| Ferrovie | 3 | 3 |
| Soggetti privati | 4 | 4 |
| Altri soggetti non altrove classificati | 20 | 11 |
| *Totali* | *373* | *90* |

Su un totale di circa 489 interventi, infatti, ben 373 superano la soglia di anomalia e, di questi, 90 hanno un ribasso di aggiudicazione uguale all'offerta di massimo ribasso. Si rileva, in sostanza, che tendenzialmente il meccanismo previsto dal legislatore trova effettiva applicazione.

**Contenzioso in fase di gara ...**

Un altro fenomeno oggetto di approfondimento è la ricorrenza di contenzioso in fase di gara. Rientrano in tale ambito i ricorsi, giurisdizionali ed amministrativi, che sono stati attivati tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione definitiva. Preliminarmente va notato che queste informazioni consentirebbero di valutare l'impatto della riforma solo se riferite ad

un orizzonte temporale di un certo numero di anni. Ad oggi non è così, perché non è possibile il confronto con i corrispondenti dati di anni passati. Soltanto in futuro sarà possibile stabilire se la riforma ha agevolato o ridotto il contenzioso. Entità, distribuzione geografica, incidenza sul totale degli appalti, oltre ad alcuni aspetti specifici, sono comunque degni di riflessione. Come si evince dalla *tabella 5.12*, il numero dei ricorsi rilevati, 193, sul totale degli appalti è pari all'1,6%, una consistenza che si può definire fisiologica[39].

... per regione ...

*Tabella 5.12 - Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per regione*

| *Regioni* | *Numero Interventi* (a) | *Contenzioso* | |
|---|---|---|---|
| | | *numero* (b) | *incidenza* %(b/a) |
| Piemonte | 821 | 2 | 0,2 |
| Valle d'Aosta | 137 | 4 | 2,9 |
| Lombardia | 2424 | 18 | 0,7 |
| Liguria | 568 | 5 | 0,9 |
| Trentino | 289 | 4 | 1,4 |
| Veneto | 911 | 10 | 1,1 |
| Friuli | 209 | 1 | 0,5 |
| Emilia | 1244 | 13 | 1,0 |
| Toscana | 790 | 7 | 0,9 |
| Umbria | 289 | 5 | 1,7 |
| Marche | 574 | 7 | 1,2 |
| Lazio | 884 | 11 | 1,2 |
| Abruzzo | 286 | 4 | 1,4 |
| Molise | 110 | 0 | 0,0 |
| Campania | 765 | 29 | 3,8 |
| Puglia | 546 | 19 | 3,5 |
| Basilicata | 102 | 4 | 3,9 |
| Calabria | 262 | 2 | 0,8 |
| Sicilia | 534 | 41 | 7,7 |
| Sardegna | 365 | 7 | 1,9 |
| *Totale* | *12.110* | *193* | *1,6* |

L'incidenza dei ricorsi sul totale degli appalti per area geografica evidenzia una netta prevalenza dell'area sud-isole rispetto a quella centro-nord. È la Sicilia, infatti, a presentare il maggior contenzioso in fase di affidamento (7,7%); seguono la Basilicata (3,9%), la Campania (3,8%) e la Puglia (3,5%).

[39] Il limitato numero di casi di contenzioso rilevato può dipendere dal fatto che il dato si riferisce soltanto alla fase della gara e, naturalmente, non tiene conto di quegli interventi per i quali non è pervenuta la relativa scheda, forse anche in conseguenza del fatto che la procedura di gara non si è conclusa (una probabile causa può essere ritrovata nella sospensione della procedura stessa).

I medesimi dati sono stati elaborati in funzione delle motivazioni del contenzioso, quali: illegittimità del bando di gara; illegittimità del provvedimento di esclusione; illegittimità del provvedimento di aggiudicazione; errata applicazione del criterio di valutazione dell'offerta.

**... motivazioni ...**

Tra queste motivazioni, come si evince dalla *tabella 5.13*, la più frequente è l'*illegittimità del provvedimento di esclusione*, che risulta pari a circa il 41% del totale dei casi.

*Tabella 5.13 – Motivazioni del contenzioso in fase di gara*

| *Motivazioni* | *Numero* | *%* |
|---|---|---|
| Illegittimità del bando di gara | 7 | 3,6 |
| Illegittimità del provvedimento di esclusione | 79 | 40,9 |
| Illegittimità del provvedimento di aggiudicazione | 27 | 14,0 |
| Errata applicazione del criterio di valutazione dell'offerta | 8 | 4,1 |
| Altro e non specificato | 72 | 37,3 |
| *Totale* | *193* | *100,0* |

**... per importo dei lavori**

È confermata, inoltre, una relazione scontata: il contenzioso cresce al crescere dell'importo dei lavori (vedi *tabella 5.14*).

*Tabella 5.14 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per classe di importo*

| *Classi di importo* | *Numero interventi* (a) | *Contenzioso* | |
|---|---|---|---|
| | | *numero* (b) | *incidenza %* (b/a) |
| >= € 150.000 < € 500.000 | 8.274 | 78 | 0,9 |
| >= € 500.000 < € 1.000.000 | 2.046 | 44 | 2,2 |
| >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 1.585 | 44 | 2,8 |
| >= € 5.358.153 < € 15.000.000 | 145 | 18 | 12,4 |
| >= € 15.000.000 | 60 | 9 | 15,0 |
| *Totale* | *12.110* | *193* | *1,6* |

I dati mostrano anche che tra le procedure la *licitazione privata semplificata* presenta il minor ricorso al contenzioso. Sembrerebbe così raggiunto uno degli scopi per i quali la stessa è stata voluta dal legislatore[40]. Peraltro,

[40] In questa procedura è il meccanismo stesso di *bando permanente con validità di un anno* che evita il contenzioso.

la ricaduta positiva è molto modesta, considerato che, come si è detto, il ricorso a questa procedura di scelta è ancora limitato (*tabella 5.15*).

*Tabella 5.15 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per procedura di scelta del contraente.*

| *Procedure di scelta del contraente* | *Numero Interventi* (a) | *Contenzioso* | |
|---|---|---|---|
| | | *numero* (b) | *Incidenza %* (b/a) |
| Pubblico incanto | 7.367 | 135 | 1,8 |
| Licitazione privata | 2.117 | 38 | 1,8 |
| Licitazione privata semplificata | 571 | 4 | 0,7 |
| Appalto concorso | 31 | 2 | 6,5 |
| Trattativa privata | 1.581 | 9 | 0,6 |
| Non ancora classificato | 443 | 5 | 1,1 |
| *Totali* | *12.110* | *193* | *1,6* |

**I tempi della fase di gara ...**

Infine, qualche considerazione va svolta su un tema, quello dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche, cruciale sotto il profilo dell'economicità degli interventi. Il limitato orizzonte temporale della banca dati, di cui si è detto, non consente di formulare alcuna valutazione sul tempo complessivamente necessario a realizzare l'opera pubblica. Per il momento, è stato possibile analizzare soltanto la fase della gara e ricavare, su un numero significativo di interventi (9.387), il tempo medio intercorrente tra la pubblicazione di un bando su BUR, GURI, GUCE e albi delle stazioni appaltanti e la data di aggiudicazione definitiva.

Tale tempo è stato valutato, mediamente, in 81,5 giorni e la sua ripartizione per intervalli temporali è riportata nella *tabella 5.16*.

*Tabella 5.16 - Interventi e relativi tempi medi tra la pubblicazione e l'aggiudicazione*

| *Interventi (numero)* | *Intervallo di riferimento (giorni)* | *Tempi medi (giorni)* |
|---|---|---|
| 62 | >360 | 532 |
| 182 | 241 – 360 | 290 |
| 1.246 | 121 - 240 | 159 |
| 7.897 | 0 - 120 | 61 |

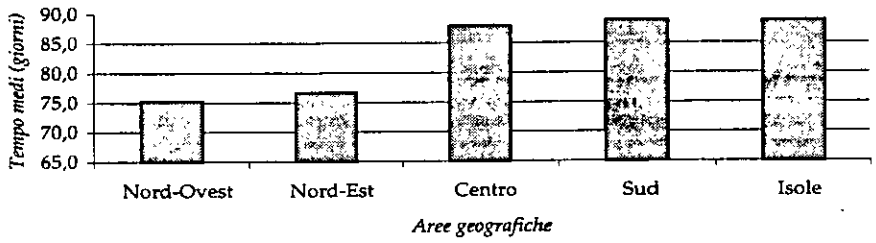
Il divario intercorrente tra i valori estremi mostra che nell'84% dei casi gli appalti sono condotti con tempestività, mentre per gli scostamenti superiori, pari in totale al 16% degli appalti, è necessario un approfondimento relativamente alle ragioni che hanno prodotto tale effetto e che possono essere di tipo interno alla stazione appaltante (bandi non chiari, incompleti

ecc.) oppure esterne alla stessa. Si renderà necessario, quindi, da parte dell'Autorità monitorarne le cause.

**... per area geografica ...**

Con riferimento all'ambito territoriale, la *figura 5.4* conferma il *trend* già segnalato in occasione della *Relazione* dello scorso anno; le stazioni appaltanti del centro sud e delle isole sono più lente, rispetto a quelle del nord, nell'esperire la fase tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione.

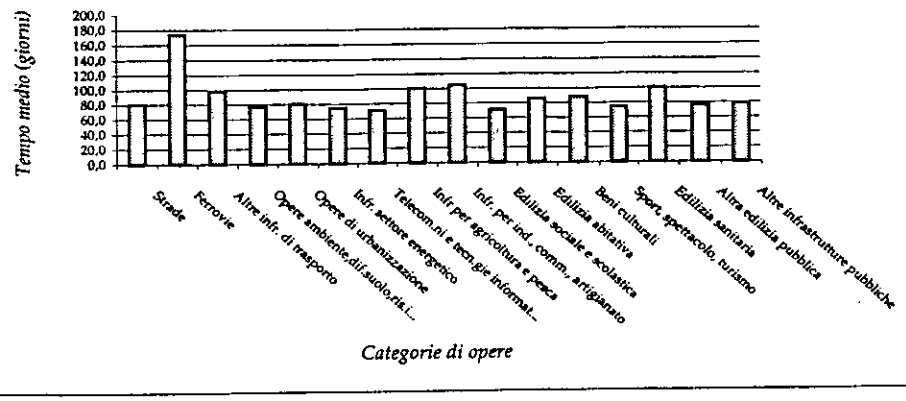
*Figura 5.4 - Raffronto dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione*




**... per categoria di opere ...**

Se poi il raffronto si focalizza sulle categorie di opere, dalla *figura 5.5* è possibile osservare che solo il 43% di esse sta al disotto del tempo medio rilevato, mentre le ferrovie, le infrastrutture in genere, l'edilizia sanitaria e le opere eseguite per i beni culturali si collocano al di sopra.

*Figura 5.5 - Raffronto dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione*

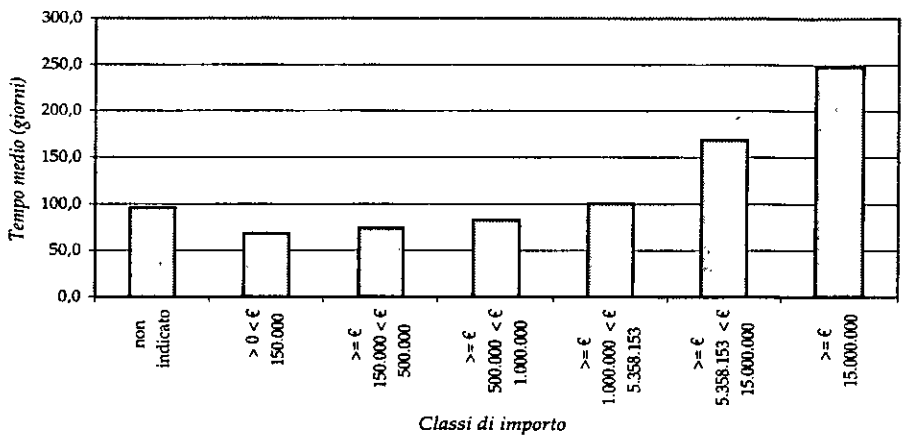


*Capitolo 5*

... per classi di importo

Trova conferma inoltre (vedi *figura 5.6*) l'osservazione che i tempi si allunghino in stretto rapporto con la complessità e l'onerosità degli interventi.

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




È interessante rilevare che il tempo medio di 81,5 giorni dalla data di pubblicazione del bando all'aggiudicazione risulta sensibilmente inferiore a quello rilevato in occasione della *Relazione* annuale per il 1999, che era stato quantificato in 173 giorni. Anche se il confronto non è omogeneo, in quanto il dato allora esposto si riferiva ad un campione statistico relativo a cinque anni di appalti, è degna di nota la sensibile riduzione registrata.

Presumibilmente, questo fenomeno può essere posto in relazione anche con l'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge quadro, che è intervenuto sui tempi di pubblicazione. Infatti, anche per interventi sopra la soglia dei 5.000.000 di DSP, i tempi di ricezione dell'offerta sono contenuti : non oltre 52 giorni per i pubblici incanti, non oltre 40 giorni per la licitazione privata e non oltre 80 giorni per l'appalto concorso. Di fatto, escludendo il caso dell'appalto concorso e facendo riferimento ai dati rilevati sulla durata del periodo tra la pubblicazione e la presentazione del-

le offerte (vedi *tabella 5.17*) e tra la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione (vedi *tabella 5.18*), si evince che il primo periodo dura in media circa 49 giorni e che il tempo di espletamento della gara risulta di circa 34 giorni. Si conferma in sostanza che le stazioni appaltanti tendono ad impiegare tempi ridotti nell'espletamento della procedura, nella maggior parte dei casi in linea con i tempi fissati dalla norma.

*Tabella 5.17 - Interventi e tempi medi tra la pubblicazione e la presentazione dell'offerta*

| *Interventi (numero)* | *Intervallo di riferimento (giorni)* | *Tempi medi (giorni)* |
|---|---|---|
| 9 | >360 | 645 |
| 30 | 241 – 360 | 294 |
| 460 | 121 – 240 | 155 |
| 7848 | 0 – 120 | 41 |

*Tabella 5.18 - Interventi e tempi medi tra la presentazione dell'offerta e l'aggiudicazione definitiva*

| *Interventi (numero)* | *Intervallo di riferimento (giorni)* | *Tempi medi (giorni)* |
|---|---|---|
| 19 | >360 | 539 |
| 45 | 241 – 360 | 279 |
| 214 | 121 - 240 | 158 |
| 8.069 | 0 - 120 | 28 |

L'evidenziazione dei fenomeni che più significativamente incidono sul normale *iter* di realizzazione delle opere pubbliche, quale risulta dal primo anno dell'attività di monitoraggio condotta dall'Osservatorio, non esaurisce certo la complessità dei problemi inerenti al settore.

L'analisi contribuisce a segnalare situazioni meritevoli di attenzione da parte dell'Autorità nello svolgimento della funzione di vigilanza sulla corretta applicazione della normativa e sull'economicità nell'esecuzione dei lavori pubblici. Gli spunti di riflessione emersi, dopo specifici e opportuni affinamenti, costituiranno oggetto di segnalazione al Governo e al Parlamento per l'individuazione di possibili linee di indirizzo idonee ad orientare l'azione amministrativa.

Dalle informazioni provenienti dal mercato si manifesta la lenta, difficile ma sempre più evidente entrata a regime della riforma, in un settore

molto eterogeneo, caratterizzato dalla preponderante presenza di appalti di piccola dimensione, nel quale però sembra farsi strada la consapevolezza maturata tra gli operatori che, al di là di scelte politiche contingenti, concorrenza ed efficienza sono da considerarsi ormai un percorso non solo obbligato ma auspicabile.

# Appendice statistica

# al Capitolo 5

**Indice delle tabelle**

Tabella 5.3.a *Tempi di invio delle schede da parte delle stazioni appaltanti, per regione*

Tabella 5.3.b *Tempi di invio delle schede, per tipo di stazione appaltante*

Tabella 5.5.a *Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità per avvisi e bandi di gara, per tipologia di stazione appaltante e classe d'importo*

Tabella 5.6.a *Forme di pubblicità utilizzate dalle stazioni appaltanti, per avvisi e bandi di gara, per tipologia di stazione appaltante e classe d'importo*

Tabella 5.7.a *Distribuzione degli interventi, per classe d'importo e per procedura di scelta del contraente*

Tabella 5.7.b *Distribuzione degli interventi, per tipologia di stazione appaltante e per procedura di scelta del contraente*

Tabella 5.7.c *Distribuzione degli interventi, per ripartizione geografica e per procedura di scelta del contraente*

Tabella 5.7.d *Distribuzione degli interventi, per categoria di opere e per procedura di scelta del contraente*

Tabella 5.7.e *Distribuzione degli interventi, per regione e per procedura di scelta del contraente*

Tabella 5.8.a *Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso, del minimo ribasso, per tipo di stazione appaltante*

Tabella 5.8.b *Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso, del minimo ribasso, per categoria di opere*

*Tabella 5.3.a - Tempi di invio delle schede da parte delle stazioni appaltanti, per regione*

| *Regioni* | *Fino a 15 giorni* | *Fino a 30 giorni* | *Fino a 45 giorni* | *Fino a 60 giorni* | *Oltre 60 giorni* | *Totale:* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Abruzzo | 120 | 49 | 38 | 16 | 56 | 279 |
| Basilicata | 41 | 14 | 12 | 9 | 30 | 106 |
| Calabria | 83 | 37 | 24 | 28 | 96 | 268 |
| Campania | 239 | 120 | 64 | 50 | 214 | 687 |
| Emilia Romagna | 861 | 123 | 89 | 68 | 118 | 1.259 |
| Lazio | 428 | 142 | 60 | 59 | 129 | 818 |
| Liguria | 334 | 54 | 55 | 35 | 115 | 593 |
| Lombardia | 1.483 | 330 | 198 | 130 | 288 | 2.429 |
| Marche | 329 | 64 | 45 | 47 | 68 | 553 |
| Osservatorio Centrale | 126 | 38 | 30 | 10 | 63 | 267 |
| Puglia | 217 | 93 | 40 | 38 | 149 | 537 |
| Sardegna | 174 | 37 | 32 | 20 | 90 | 353 |
| Sicilia | 193 | 87 | 56 | 41 | 142 | 519 |
| Toscana | 396 | 128 | 102 | 77 | 109 | 812 |
| Trentino Alto Adige | 143 | 44 | 13 | 31 | 44 | 275 |
| Umbria | 130 | 36 | 37 | 16 | 69 | 288 |
| Valle d'Aosta | 66 | 16 | 10 | 6 | 27 | 125 |
| Veneto | 523 | 126 | 105 | 80 | 97 | 931 |
| *Totale:* | *5.886* | *1.538* | *1.010* | *761* | *1.904* | *11.099* |

*Tabella 5.3.b - Tempi di invio delle schede, per tipo di stazione appaltante*

| Codici Stazioni Appaltanti | Tipologie di stazioni appaltanti | Fino a 15 giorni | Fino a 30 giorni | Fino a 45 giorni | Fino a 60 giorni | Oltre 60 giorni | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A | Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo | 395 | 61 | 44 | 72 | 159 | 731 |
| B | Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico | 258 | 69 | 54 | 23 | 100 | 504 |
| C | Istituti autonomi case popolari | 308 | 68 | 32 | 34 | 99 | 541 |
| D | Regioni e comunità montane | 201 | 48 | 32 | 28 | 50 | 359 |
| E | Province | 546 | 181 | 98 | 60 | 180 | 1.065 |
| F | Comuni | 2.911 | 785 | 548 | 402 | 951 | 5.597 |
| G | Aziende del servizio sanitario nazionale | 149 | 40 | 16 | 26 | 78 | 309 |
| H | ANAS | 427 | 126 | 103 | 34 | 85 | 775 |
| I | Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi | 136 | 26 | 14 | 13 | 29 | 218 |
| L | Aziende speciali | 186 | 50 | 23 | 31 | 37 | 327 |
| M | Ferrovie | 133 | 23 | 12 | 7 | 13 | 188 |
| N | Soggetti privati | 46 | 7 | 10 | 5 | 11 | 79 |
| O | Altri soggetti non altrove classificati | 188 | 53 | 25 | 26 | 106 | 398 |
| *Totali* | | *5.888* | *1.541* | *1.011* | *761* | *1.906* | *11.107* |

*Appendice statistica*

*Tabella 5.5.a - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità per avvisi e bandi di gara, per tipologia di stazione appaltante e classe di importo* (1ª parte)

| *Tipologie di stazioni appaltanti* | *Classi d'importo* | *Avvisi/Bandi* | | | *Livello Inadempimento* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | *Numero teorico (a)* | *Pubblicità effettiva* | | | |
| | | | *Forme* | *numero (b)* | *Differenza (b)-(a)* | *in % di (a)* |
| Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo | >= € 150.000 < € 500.000 | 258 | Albo Pretorio | 224 | -34 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 55 | BUR | 18 | -37 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 76 | GURI | 57 | -19 | |
| | >= € 5.358.153 | 8 | GURI | 8 | 0 | |
| | | 8 | GUCE | 5 | -3 | |
| | *Totali* | *405* | | | *-93* | *-23,0* |
| Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico | >= € 150.000 < € 500.000 | 210 | Albo Pretorio | 168 | -42 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 90 | BUR | 56 | -34 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 115 | GURI | 99 | -16 | |
| | >= € 5.358.153 | 35 | GURI | 34 | -1 | |
| | | 35 | GUCE | 34 | -1 | |
| | *Totali* | *485* | | | *-94* | *-19,4* |
| Istituti autonomi case popolari | >= € 150.000 < € 500.000 | 218 | Albo Pretorio | 204 | -14 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 140 | BUR | 115 | -25 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 99 | GURI | 81 | -18 | |
| | >= € 5.358.153 | 6 | GURI | 6 | 0 | |
| | | 6 | GUCE | 6 | 0 | |
| | *Totali* | *469* | | | *-57* | *-12,2* |
| Regioni e comunità montane | >= € 150.000 < € 500.000 | 143 | Albo Pretorio | 128 | -15 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 64 | BUR | 33 | -31 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 38 | GURI | 30 | -8 | |
| | >= € 5.358.153 | 6 | GURI | 5 | -1 | |
| | | 6 | GUCE | 5 | -1 | |
| | *Totali* | *257* | | | *-56* | *-21,8* |
| Province | >= € 150.000 < € 500.000 | 682 | Albo Pretorio | 640 | -42 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 204 | BUR | 133 | -71 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 127 | GURI | 85 | -42 | |
| | >= € 5.358.153 | 5 | GURI | 5 | 0 | |
| | | 5 | GUCE | 4 | -1 | |
| | *Totali* | *1023* | | | *-156* | *-15,2* |
| Comuni | >= € 150.000 < € 500.000 | 3583 | Albo Pretorio | 3367 | -216 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 906 | BUR | 565 | -341 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 629 | GURI | 450 | -179 | |
| | >= € 5.358.153 | 25 | GURI | 23 | -2 | |
| | | 25 | GUCE | 22 | -3 | |
| | *Totali* | *5168* | | | *-741* | *-14,3* |
| Aziende del servizio sanitario nazionale | >= € 150.000 < € 500.000 | 159 | Albo Pretorio | 133 | -26 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 65 | BUR | 52 | -13 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 69 | GURI | 61 | -8 | |
| | >= € 5.358.153 | 15 | GURI | 15 | 0 | |
| | | 15 | GUCE | 15 | 0 | |
| | *Totali* | *323* | | | *-47* | *-14,6* |

*Tabella 5.5.a - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità per avvisi e bandi di gara per tipologia di stazione appaltante e classe di importo* (2ª parte)

| *Tipologie di stazioni appaltanti* | *Classi d'importo* | *Avvisi/Bandi* | | | *Livello Inadempimento* | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | *Numero teorico (a)* | *Pubblicità effettiva* | | | |
| | | | *Forme* | *numero (b)* | *Differenza (b)-(a)* | *in % di (a)* |
| ANAS | >= € 150.000 < € 500.000 | 439 | Albo Pretorio | 203 | -236 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 58 | BUR | 22 | -36 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 27 | GURI | 11 | -16 | |
| | >= € 5.358.153 | 13 | GURI | 11 | -2 | |
| | | 13 | GUCE | 11 | -2 | |
| | *Totali* | *550* | | | -292 | *-53,1* |
| Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi | >= € 150.000 < € 500.000 | 76 | Albo Pretorio | 63 | -13 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 51 | BUR | 26 | -25 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 89 | GURI | 82 | -7 | |
| | >= € 5.358.153 | 24 | GURI | 19 | -5 | |
| | | 24 | GUCE | 21 | -3 | |
| | *Totali* | *264* | | | -53 | *-20,1* |
| Aziende speciali | >= € 150.000 < € 500.000 | 161 | Albo Pretorio | 138 | -23 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 56 | BUR | 34 | -22 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 65 | GURI | 58 | -7 | |
| | >= € 5.358.153 | 12 | GURI | 10 | -2 | |
| | | 12 | GUCE | 10 | -2 | |
| | *Totali* | *306* | | | -56 | *-18,3* |
| Ferrovie | >= € 150.000 < € 500.000 | 60 | Albo Pretorio | 55 | -5 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 38 | BUR | 3 | -35 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 39 | GURI | 3 | -36 | |
| | >= € 5.358.153 | 14 | GURI | 3 | -11 | |
| | | 14 | GUCE | 13 | -1 | |
| | *Totali* | *165* | | | -88 | *-53,3* |
| Soggetti privati | >= € 150.000 < € 500.000 | 24 | Albo Pretorio | 19 | -5 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 12 | BUR | 10 | -2 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 16 | GURI | 14 | -2 | |
| | >= € 5.358.153 | 13 | GURI | 12 | -1 | |
| | | 13 | GUCE | 13 | 0 | |
| | *Totali* | *78* | | | -10 | *-12,8* |
| Altri soggetti non altrove classificati | >= € 150.000 < € 500.000 | 103 | Albo Pretorio | 97 | -6 | |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 42 | BUR | 31 | -11 | |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 37 | GURI | 28 | -9 | |
| | >= € 5.358.153 | 16 | GURI | 16 | 0 | |
| | | 16 | GUCE | 16 | 0 | |
| | *Totali* | *214* | | | -26 | *-12,1* |
| *Totali* | | *9.707* | | | *-1769* | *-18,2* |

*Tabella 5.6.a - Forme di pubblicità utilizzate dalle stazioni appaltanti per avvisi e bandi di gara, per tipologia di stazione appaltante e classe di importo* (1ª parte)

| *Tipologie di stazioni appaltanti* | *Classi d'importo* | *Numero interventi* | *Forme di pubblicità* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | *Albo Pretorio* | *BUR* | *GURI* | *GUCE* | *Totali* |
| Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo | >= € 150.000 < € 500.000 | 258 | 224 | 28 | 79 | 0 | 331 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 55 | 23 | 18 | 27 | 1 | 69 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 76 | 16 | 5 | 57 | 1 | 79 |
| | >= € 5.358.153 | 8 | 1 | 1 | 8 | 5 | 15 |
| | *Totali* | *397* | | | | | *494* |
| Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico | >= € 150.000 < € 500.000 | 210 | 168 | 52 | 26 | 1 | 247 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 90 | 64 | 56 | 27 | 0 | 147 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 115 | 75 | 38 | 99 | 1 | 213 |
| | >= € 5.358.153 | 35 | 17 | 4 | 34 | 34 | 89 |
| | *Totali* | *450* | | | | | *696* |
| Istituti autonomi case popolari | >= € 150.000 < € 500.000 | 218 | 204 | 55 | 39 | 0 | 298 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 140 | 122 | 115 | 24 | 1 | 262 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 99 | 80 | 42 | 81 | 4 | 207 |
| | >= € 5.358.153 | 6 | 6 | 3 | 6 | 6 | 21 |
| | *Totali* | *463* | | | | | *788* |
| Regioni e comunità montane | >= € 150.000 < € 500.000 | 143 | 128 | 56 | 1 | 0 | 185 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 64 | 54 | 33 | 2 | 0 | 89 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 38 | 27 | 15 | 30 | 2 | 74 |
| | >= € 5.358.153 | 6 | 5 | 3 | 5 | 5 | 18 |
| | *Totali* | *251* | | | | | *366* |
| Province | >= € 150.000 < € 500.000 | 682 | 640 | 142 | 44 | 7 | 833 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 204 | 192 | 133 | 29 | 1 | 355 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 127 | 115 | 57 | 85 | 1 | 258 |
| | >= € 5.358.153 | 5 | 5 | 3 | 5 | 4 | 17 |
| | *Totali* | *1018* | | | | | *1463* |
| Comuni | >= € 150.000 < € 500.000 | 3583 | 3367 | 946 | 311 | 11 | 4635 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 906 | 827 | 565 | 155 | 11 | 1558 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 629 | 582 | 280 | 450 | 18 | 1330 |
| | >= € 5.358.153 | 25 | 25 | 11 | 23 | 22 | 81 |
| | *Totali* | *5143* | | | | | *7604* |

*Tabella 5.6.a - Forme di pubblicità utilizzate dalle stazioni appaltanti per avvisi e bandi di gara, per tipologia di stazione appaltante e classe di importo* (2ª parte)

| *Tipologie di stazioni appaltanti* | *Classi d'importo* | *Numero interventi* | *Forme di pubblicità* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | *Albo Pretorio* | *BUR* | *GURI* | *GUCE* | *Totali* |
| Aziende del servizio sanitario nazionale | >= € 150.000 < € 500.000 | 159 | 133 | 45 | 13 | 0 | 191 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 65 | 46 | 52 | 8 | 1 | 107 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 69 | 36 | 42 | 61 | 3 | 142 |
| | >= € 5.358.153 | 15 | 11 | 6 | 15 | 15 | 47 |
| | *Totali* | *308* | | | | | *487* |
| ANAS | >= € 150.000 < € 500.000 | 439 | 203 | 29 | 23 | 9 | 264 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 58 | 27 | 22 | 6 | 0 | 55 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 27 | 8 | 1 | 11 | 1 | 21 |
| | >= € 5.358.153 | 13 | 3 | 1 | 11 | 11 | 26 |
| | *Totali* | *537* | | | | | *366* |
| Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi | >= € 150.000 < € 500.000 | 76 | 63 | 6 | 16 | 0 | 85 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 51 | 20 | 26 | 14 | 0 | 60 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 89 | 8 | 13 | 82 | 3 | 106 |
| | >= € 5.358.153 | 24 | 2 | 4 | 19 | 21 | 46 |
| | *Totali* | *240* | | | | | *297* |
| Aziende speciali | >= € 150.000 < € 500.000 | 161 | 138 | 45 | 22 | 1 | 206 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 56 | 36 | 34 | 16 | 1 | 87 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 65 | 30 | 17 | 58 | 13 | 118 |
| | >= € 5.358.153 | 12 | 5 | 4 | 10 | 10 | 29 |
| | *Totali* | *294* | | | | | *440* |
| Ferrovie | >= € 150.000 < € 500.000 | 60 | 55 | 5 | 1 | 0 | 61 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 38 | 36 | 3 | 0 | 0 | 39 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 39 | 35 | 0 | 3 | 3 | 41 |
| | >= € 5.358.153 | 14 | 2 | 0 | 3 | 13 | 18 |
| | *Totali* | *151* | | | | | *159* |
| Soggetti privati | >= € 150.000 < € 500.000 | 24 | 19 | 5 | 5 | 0 | 29 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 12 | 6 | 10 | 0 | 0 | 16 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 16 | 9 | 5 | 14 | 4 | 32 |
| | >= € 5.358.153 | 13 | 4 | 0 | 12 | 13 | 29 |
| | *Totali* | *65* | | | | | *106* |
| Altri soggetti non altrove classificati | >= € 150.000 < € 500.000 | 103 | 97 | 13 | 4 | 0 | 114 |
| | >= € 500.000 < € 1.000.000 | 42 | 31 | 31 | 7 | 1 | 70 |
| | >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | 37 | 20 | 17 | 28 | 2 | 67 |
| | >= € 5.358.153 | 16 | 9 | 1 | 16 | 16 | 42 |
| | *Totali* | *198* | | | | | *293* |
| *Totali* | | *9.515* | *8.059* | *3.098* | *2.125* | *277* | *13.559* |

*Tabella 5.7.a - Distribuzione degli interventi, per classe d'importo e per procedura di scelta del contraente (milioni di lire)*

| *Classi d'importo* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *% Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| >= € 150.000 < € 500.000 | Pubblico Incanto | 4.880 | 59,0 | 2.568.356 | 60,5 | 526 |
| | Licitazione Privata | 1.219 | 14,7 | 656.845 | 15,5 | 539 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 483 | 5,8 | 257.098 | 6,1 | 532 |
| | Appalto Concorso | 17 | 0,2 | 10.062 | 0,2 | 592 |
| | Trattativa Privata | 1.357 | 16,4 | 600.093 | 14,1 | 442 |
| | Non Ancora Classificato | 318 | 3,8 | 150.895 | 3,6 | 475 |
| | *Totale:* | *8.274* | *100,0* | *4.243.350* | *100,0* | *513* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *68,3* | | *21,1* | |
| >= € 500.000 < € 1.000.000 | Pubblico Incanto | 1.376 | 67,3 | 1.870.007 | 67,6 | 1.359 |
| | Licitazione Privata | 402 | 19,6 | 547.461 | 19,8 | 1.362 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 88 | 4,3 | 109.809 | 4,0 | 1.248 |
| | Appalto Concorso | 3 | 0,1 | 3.570 | 0,1 | 1.190 |
| | Trattativa Privata | 135 | 6,6 | 184.396 | 6,7 | 1.366 |
| | Non Ancora Classificato | 42 | 2,1 | 52.982 | 1,9 | 1.261 |
| | *Totale:* | *2.046* | *100,0* | *2.768.225* | *100,0* | *1.353* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *16,9* | | *13,8* | |
| >= € 1.000.000 < € 5.358.153 | Pubblico Incanto | 1.015 | 64,0 | 3.838.931 | 63,0 | 3.782 |
| | Licitazione Privata | 406 | 25,6 | 1.685.180 | 27,7 | 4.151 |
| | Appalto Concorso | 5 | 0,3 | 25.451 | 0,4 | 5.090 |
| | Trattativa Privata | 86 | 5,4 | 270.379 | 4,4 | 3.144 |
| | Non Ancora Classificato | 73 | 4,6 | 271.586 | 4,5 | 3.720 |
| | *Totale:* | *1.585* | *100,0* | *6.091.528* | *100,0* | *3.843* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *13,1* | | *30,3* | |
| >= € 5.358.153 < € 15.000.000 | Pubblico Incanto | 78 | 53,8 | 1.370.754 | 54,4 | 17.574 |
| | Licitazione Privata | 57 | 39,3 | 966.548 | 38,3 | 16.957 |
| | Appalto Concorso | 4 | 2,8 | 75.045 | 3,0 | 18.761 |
| | Trattativa Privata | 2 | 1,4 | 28.480 | 1,1 | 14.240 |
| | Non Ancora Classificato | 4 | 2,8 | 80.475 | 3,2 | 20.119 |
| | *Totale* | *145* | *100,0* | *2.521.301* | *100,0* | *17.388* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *1,2* | | *12,5* | |
| >= € 15.000.000 | Pubblico Incanto | 18 | 30,0 | 890.362 | 19,9 | 49.465 |
| | Licitazione Privata | 33 | 55,0 | 2.773.006 | 61,9 | 84.030 |
| | Appalto Concorso | 2 | 3,3 | 78.300 | 1,7 | 39.150 |
| | Trattativa Privata | 1 | 1,7 | 54.697 | 1,2 | 54.697 |
| | Non Ancora Classificato | 6 | 10,0 | 682.412 | 15,2 | 113.735 |
| | *Totale:* | *60* | *100,0* | *4.478.777* | *100,0* | *74.646* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *0,5* | | *22,3* | |
| *Totale Generale* | | *12.110* | *100,0* | *20.103.182* | *100,0* | *1.660* |

*Tabella 5.7.b - Distribuzione degli interventi, per tipologia di stazione appaltante e per procedura di scelta del contraente* (1ª parte)
*(milioni di lire )*

| *Tipologie di stazioni appaltanti* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *%Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo | Pubblico Incanto | 314 | 40,5 | 469.310 | 40,4 | 1.495 |
| | Licitazione Privata | 80 | 10,3 | 268.252 | 23,1 | 3.353 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 79 | 10,2 | 61.325 | 5,3 | 776 |
| | Appalto Concorso | 3 | 0,4 | 46.780 | 4,0 | 15.593 |
| | Trattativa Privata | 246 | 31,7 | 244.747 | 21,1 | 995 |
| | Non Ancora Classificato | 54 | 7,0 | 69.929 | 6,0 | 1.295 |
| | *Totale:* | *776* | *100,0* | *1.160.343* | *100,0* | *1.495* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *6,4* | | *5,8* | |
| Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico | Pubblico Incanto | 307 | 58,6 | 769.287 | 48,4 | 2.506 |
| | Licitazione Privata | 141 | 26,9 | 755.754 | 47,5 | 5.360 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 9 | 1,7 | 5.384 | 0,3 | 598 |
| | Appalto Concorso | 2 | 0,4 | 5.228 | 0,3 | 2.614 |
| | Trattativa Privata | 52 | 9,9 | 34.835 | 2,2 | 670 |
| | Non Ancora Classificato | 13 | 2,5 | 19.432 | 1,2 | 1.495 |
| | *Totale:* | *524* | *100,0* | *1.589.920* | *100,0* | *3.034* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *4,3* | | *7,9* | |
| Istituti autonomi case popolari | Pubblico Incanto | 362 | 65,9 | 588.671 | 68,8 | 1.626 |
| | Licitazione Privata | 101 | 18,4 | 176.943 | 20,7 | 1.752 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 26 | 4,7 | 17.109 | 2,0 | 658 |
| | Trattativa Privata | 47 | 8,6 | 49.735 | 5,8 | 1.058 |
| | Non Ancora Classificato | 13 | 2,4 | 22.859 | 2,7 | 1.758 |
| | *Totale:* | *549* | *100,0* | *855.317* | *100,0* | *1.558* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *4,5* | | *4,3* | |
| Regioni e comunità montane | Pubblico Incanto | 182 | 46,8 | 354.756 | 61,0 | 1.949 |
| | Licitazione Privata | 67 | 17,2 | 119.881 | 20,6 | 1.789 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 1 | 0,3 | 499 | 0,1 | 499 |
| | Appalto Concorso | 2 | 0,5 | 1.900 | 0,3 | 950 |
| | Trattativa Privata | 122 | 31,4 | 92.419 | 15,9 | 758 |
| | Non Ancora Classificato | 15 | 3,9 | 12.425 | 2,1 | 828 |
| | *Totale:* | *389* | *100,0* | *581.881* | *100,0* | *1.496* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *3,2* | | *2,9* | |
| Province | Pubblico Incanto | 858 | 72,7 | 1.039.173 | 75,5 | 1.211 |
| | Licitazione Privata | 160 | 13,6 | 219.120 | 15,9 | 1.369 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 26 | 2,2 | 14.947 | 1,1 | 575 |
| | Trattativa Privata | 80 | 6,8 | 57.000 | 4,1 | 712 |
| | Non Ancora Classificato | 56 | 4,7 | 47.056 | 3,4 | 840 |
| | *Totale:* | *1.180* | *100,0* | *1.377.295* | *100,0* | *1.167* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *9,7* | | *6,9* | |
| Comuni | Pubblico Incanto | 4.075 | 66,9 | 4.533.901 | 65,7 | 1.113 |
| | Licitazione Privata | 1.049 | 17,2 | 1.586.621 | 23,0 | 1.513 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 203 | 3,3 | 127.317 | 1,8 | 627 |
| | Appalto Concorso | 19 | 0,3 | 26.176 | 0,4 | 1.378 |
| | Trattativa Privata | 533 | 8,8 | 328.104 | 4,8 | 616 |
| | Non Ancora Classificato | 212 | 3,5 | 298.509 | 4,3 | 1.408 |
| | *Totale:* | *6.091* | *100,0* | *6.900.628* | *100,0* | *1.133* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *50,3* | | *34,3* | |

*Appendice statistica*

*Tabella 5.7.b - Distribuzione degli interventi per tipologia di stazione appaltante e per procedura di scelta del contraente* (2ª parte)

*(milioni di lire )*

| *Tipologie di stazioni appaltanti* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *%Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Aziende del servizio sanitario nazionale | Pubblico Incanto | 188 | 52,5 | 453.887 | 42,4 | 2.414 |
| | Licitazione Privata | 120 | 33,5 | 489.679 | 45,8 | 4.081 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 11 | 3,1 | 8.767 | 0,8 | 797 |
| | Trattativa Privata | 34 | 9,5 | 73.497 | 6,9 | 2.162 |
| | Non Ancora Classificato | 5 | 1,4 | 44.306 | 4,1 | 8.861 |
| | *Totale:* | *358* | *100,0* | *1.070.136* | *100,0* | *2.989* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *3,0* | | *5,3* | |
| ANAS | Pubblico Incanto | 463 | 49,3 | 307.170 | 19,2 | 663 |
| | Licitazione Privata | 74 | 7,9 | 445.641 | 27,9 | 6.022 |
| | Trattativa Privata | 355 | 37,8 | 149.942 | 9,4 | 422 |
| | Non Ancora Classificato | 47 | 5,0 | 696.274 | 43,5 | 14.814 |
| | *Totale:* | *939* | *100,0* | *1.599.027* | *100,0* | *1.703* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *7,8* | | *8,0* | |
| Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi | Pubblico Incanto | 210 | 75,8 | 901.313 | 57,8 | 4.292 |
| | Licitazione Privata | 30 | 10,8 | 607.902 | 39,0 | 20.263 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 7 | 2,5 | 5.261 | 0,3 | 752 |
| | Trattativa Privata | 29 | 10,5 | 44.202 | 2,8 | 1.524 |
| | Non Ancora Classificato | 1 | 0,4 | 300 | 0,0 | 300 |
| | *Totale:* | *277* | *100,0* | *1.558.978* | *100,0* | *5.628* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *2,3* | | *7,8* | |
| Aziende speciali | Pubblico Incanto | 210 | 58,8 | 341.947 | 39,0 | 1.628 |
| | Licitazione Privata | 82 | 23,0 | 457.655 | 52,2 | 5.581 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 28 | 7,8 | 23.082 | 2,6 | 824 |
| | Appalto Concorso | 2 | 0,6 | 29.250 | 3,3 | 14.625 |
| | Trattativa Privata | 26 | 7,3 | 16.787 | 1,9 | 646 |
| | Non Ancora Classificato | 9 | 2,5 | 8.740 | 1,0 | 971 |
| | *Totale:* | *357* | *100,0* | *877.462* | *100,0* | *2.458* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *2,9* | | *4,4* | |
| Ferrovie | Pubblico Incanto | 9 | 5,4 | 26.018 | 2,1 | 2.891 |
| | Licitazione Privata | 142 | 84,5 | 1.208.346 | 96,6 | 8.509 |
| | Trattativa Privata | 15 | 8,9 | 13.975 | 1,1 | 932 |
| | Non Ancora Classificato | 2 | 1,2 | 2.587 | 0,2 | 1.294 |
| | *Totale:* | *168* | *100,0* | *1.250.927* | *100,0* | *7.446* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *1,4* | | *6,2* | |
| Soggetti privati | Pubblico Incanto | 40 | 47,1 | 241.868 | 53,8 | 6.047 |
| | Licitazione Privata | 23 | 27,1 | 140.072 | 31,1 | 6.090 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 1 | 1,2 | 522 | 0,1 | 522 |
| | Appalto Concorso | 2 | 2,4 | 45.795 | 10,2 | 22.898 |
| | Trattativa Privata | 18 | 21,2 | 15.915 | 3,5 | 884 |
| | Non Ancora Classificato | 1 | 1,2 | 5.623 | 1,3 | 5.623 |
| | *Totale:* | *85* | *100,0* | *449.795* | *100,0* | *5.292* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *0,7* | | *2,2* | |
| Altri soggetti non altrove classificati | Pubblico Incanto | 149 | 35,7 | 511.109 | 61,5 | 3.430 |
| | Licitazione Privata | 48 | 11,5 | 153.175 | 18,4 | 3.191 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 180 | 43,2 | 102.695 | 12,4 | 571 |
| | Appalto Concorso | 1 | 0,2 | 37.300 | 4,5 | 37.300 |
| | Trattativa Privata | 24 | 5,8 | 16.888 | 2,0 | 704 |
| | Non Ancora Classificato | 15 | 3,6 | 10.310 | 1,2 | 687 |
| | *Totale:* | *417* | *100,0* | *831.476* | *100,0* | *1.994* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *3,4* | | *4,1* | |
| *Totale Generale* | | *12.110* | *100,0* | *20.103.182* | *100,0* | *1.660* |

*Tabella 5.7.c - Distribuzione degli interventi, per ripartizione geografica e per procedura di scelta del contraente*
*(milioni di lire)*

| *Ripartizioni geografiche* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *% Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nord-Ovest | Pubblico Incanto | 2.766 | 70,0 | 3.650.986 | 67,5 | 1.320 |
| | Licitazione Privata | 560 | 14,2 | 1.209.583 | 22,4 | 2.160 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 190 | 4,8 | 123.063 | 2,3 | 648 |
| | Appalto Concorso | 9 | 0,2 | 8.279 | 0,2 | 920 |
| | Trattativa Privata | 367 | 9,3 | 347.213 | 6,4 | 946 |
| | Non Ancora Classificato | 58 | 1,5 | 66.437 | 1,2 | 1.145 |
| | *Totale:* | *3.950* | *100,0* | *5.405.561* | *100,0* | *1.368* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *32,6* | | *26,9* | |
| Nord-Est | Pubblico Incanto | 1.365 | 51,5 | 2.155.494 | 45,2 | 1.579 |
| | Licitazione Privata | 500 | 18,8 | 1.982.460 | 41,6 | 3.965 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 148 | 5,6 | 96.571 | 2,0 | 653 |
| | Appalto Concorso | 5 | 0,2 | 64.440 | 1,4 | 12.888 |
| | Trattativa Privata | 512 | 19,3 | 341.033 | 7,2 | 666 |
| | Non Ancora Classificato | 123 | 4,6 | 124.653 | 2,6 | 1.013 |
| | *Totale:* | *2.653* | *100,0* | *4.764.652* | *100,0* | *1.796* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *21,9* | | *23,7* | |
| Centro | Pubblico Incanto | 1.260 | 49,7 | 1.756.303 | 44,6 | 1.394 |
| | Licitazione Privata | 496 | 19,6 | 1.570.195 | 39,9 | 3.166 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 159 | 6,3 | 106.193 | 2,7 | 668 |
| | Appalto Concorso | 10 | 0,4 | 69.586 | 1,8 | 6.959 |
| | Trattativa Privata | 574 | 22,6 | 364.327 | 9,2 | 635 |
| | Non Ancora Classificato | 38 | 1,5 | 73.649 | 1,9 | 1.938 |
| | *Totale:* | *2.537* | *100,0* | *3.940.253* | *100,0* | *1.553* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *20,9* | | *19,6* | |
| Sud | Pubblico Incanto | 1.291 | 62,3 | 1.797.602 | 42,3 | 1.392 |
| | Licitazione Privata | 462 | 22,3 | 1.403.098 | 33,1 | 3.037 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 72 | 3,5 | 40.036 | 0,9 | 556 |
| | Appalto Concorso | 6 | 0,3 | 49.659 | 1,2 | 8.277 |
| | Trattativa Privata | 83 | 4,0 | 55.379 | 1,3 | 667 |
| | Non Ancora Classificato | 157 | 7,6 | 898.936 | 21,2 | 5.726 |
| | *Totale:* | *2.071* | *100,0* | *4.244.709* | *100,0* | *2.050* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *17,1* | | *21,1* | |
| Isole | Pubblico Incanto | 685 | 76,2 | 1.178.026 | 67,4 | 1.720 |
| | Licitazione Privata | 99 | 11,0 | 463.706 | 26,5 | 4.684 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 2 | 0,2 | 1.045 | 0,1 | 523 |
| | Appalto Concorso | 1 | 0,1 | 464 | 0,0 | 464 |
| | Trattativa Privata | 45 | 5,0 | 30.092 | 1,7 | 669 |
| | Non Ancora Classificato | 67 | 7,5 | 74.674 | 4,3 | 1.115 |
| | *Totale:* | *899* | *100,0* | *1.748.007* | *100,0* | *1.944* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *7,4* | | *8,7* | |
| *Totale Generale* | | *12.110* | | *20.103.182* | | *1.660* |

*Appendice statistica*

*Tabella 5.7.d - Distribuzione degli interventi, per categoria di opere e per procedura di scelta del contraente* (1ª parte)
*( milioni di lire)*

| *Categorie di opere* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *%Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Strade | Pubblico Incanto | 2.270 | 62,2 | 2.838.754 | 48,5 | 1.251 |
| | Licitazione Privata | 539 | 14,8 | 1.814.687 | 31,0 | 3.367 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 116 | 3,2 | 69.659 | 1,2 | 601 |
| | Appalto Concorso | 8 | 0,2 | 13.780 | 0,2 | 1.722 |
| | Trattativa Privata | 566 | 15,5 | 303.768 | 5,2 | 537 |
| | Non Ancora Classificato | 152 | 4,2 | 809.227 | 13,8 | 5.324 |
| | *Totale:* | *3.651* | *100,0* | *5.849.875* | *100,0* | *1.602* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *30,1* | | *29,1* | |
| Ferrovie | Pubblico Incanto | 15 | 8,3 | 157.335 | 10,9 | 10.489 |
| | Licitazione Privata | 149 | 82,3 | 1.273.810 | 88,0 | 8.549 |
| | Trattativa Privata | 15 | 8,3 | 13.975 | 1,0 | 932 |
| | Non Ancora Classificato | 2 | 1,1 | 2.587 | 0,2 | 1.294 |
| | *Totale:* | *181* | *100,0* | *1.447.707* | *100,0* | *7.998* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *1,5* | | *7,2* | |
| Altre infrastrutture di trasporto | Pubblico Incanto | 52 | 43,7 | 229.463 | 38,8 | 4.413 |
| | Licitazione Privata | 29 | 24,4 | 310.919 | 52,6 | 10.721 |
| | Appalto Concorso | 1 | 0,8 | 292 | 0,0 | 292 |
| | Trattativa Privata | 36 | 30,3 | 50.031 | 8,5 | 1.390 |
| | Non Ancora Classificato | 1 | 0,8 | 358 | 0,1 | 358 |
| | *Totale:* | *119* | *100,0* | *591.062* | *100,0* | *4.967* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *1,0* | | *2,9* | |
| Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche | Pubblico Incanto | 698 | 56,4 | 1.000.580 | 52,9 | 1.433 |
| | Licitazione Privata | 206 | 16,6 | 517.854 | 27,4 | 2.514 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 46 | 3,7 | 29.380 | 1,6 | 639 |
| | Appalto Concorso | 7 | 0,6 | 60.092 | 3,2 | 8.585 |
| | Trattativa Privata | 235 | 19,0 | 185.690 | 9,8 | 790 |
| | Non Ancora Classificato | 46 | 3,7 | 96.925 | 5,1 | 2.107 |
| | *Totale:* | *1.238* | *100,0* | *1.890.521* | *100,0* | *1.527* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *10,2* | | *9,4* | |
| Opere di urbanizzazione ed altro | Pubblico Incanto | 490 | | 525.280 | 68,7 | 1.072 |
| | Licitazione Privata | 127 | 17,7 | 142.441 | 18,6 | 1.122 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 31 | 4,3 | 23.757 | 3,1 | 766 |
| | Appalto Concorso | 1 | 0,1 | 14.625 | 1,9 | 14.625 |
| | Trattativa Privata | 48 | 6,7 | 40.583 | 5,3 | 845 |
| | Non Ancora Classificato | 21 | 2,9 | 18.128 | 2,4 | 863 |
| | *Totale:* | *718* | *100,0* | *764.813* | *100,0* | *1.065* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *5,9* | | *3,8* | |
| Infrastrutture del settore energetico | Pubblico Incanto | 40 | 51,3 | 43.930 | 37,2 | 1.098 |
| | Licitazione Privata | 24 | 30,8 | 64.952 | 55,0 | 2.706 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 2 | 2,6 | 984 | 0,8 | 492 |
| | Trattativa Privata | 11 | 14,1 | 5.260 | 4,5 | 478 |
| | Non Ancora Classificato | 1 | 1,3 | 2.940 | 2,5 | 2.940 |
| | *Totale:* | *78* | *100,0* | *118.066* | *100,0* | *1.514* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *0,6* | | *0,6* | |

*Tabella 5.7.d - Distribuzione degli interventi, per categoria di opere e per procedura di scelta del contraente* (2ª parte)

*( milioni di lire)*

| *Categorie di opere* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *%Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Telecomunicazioni e tecnologie informatiche | Pubblico Incanto | 27 | 22,9 | 47.467 | 31,5 | 1.758 |
| | Licitazione Privata | 9 | 7,6 | 53.735 | 35,6 | 5.971 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 78 | 66,1 | 43.992 | 29,2 | 564 |
| | Trattativa Privata | 2 | 1,7 | 974 | 0,6 | 487 |
| | Non Ancora Classificato | 2 | 1,7 | 4.700 | 3,1 | 2.350 |
| | *Totale:* | | *100,0* | | *100,0* | |
| | *% sul Totale Generale:* | | *1,0* | | *0,8* | |
| Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca | Pubblico Incanto | 108 | 59,0 | 293.116 | 53,6 | 2.714 |
| | Licitazione Privata | 45 | 24,6 | 216.118 | 39,5 | 4.803 |
| | Appalto Concorso | 1 | 0,5 | 1.220 | 0,2 | 1.220 |
| | Trattativa Privata | 23 | 12,6 | 20.656 | 3,8 | 898 |
| | Non Ancora Classificato | 6 | 3,3 | 15.866 | 2,9 | 2.644 |
| | *Totale:* | *183* | *100,0* | *546.976* | *100,0* | *2.989* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *1,5* | | *2,7* | |
| Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona | Pubblico Incanto | 89 | 60,1 | 335.890 | 69,8 | 3.774 |
| | Licitazione Privata | 25 | 16,9 | 107.771 | 22,4 | 4.311 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 3 | 2,0 | 2.066 | 0,4 | 689 |
| | Appalto Concorso | 4 | 2,7 | 6.077 | 1,3 | 1.519 |
| | Trattativa Privata | 24 | 16,2 | 26.921 | 5,6 | 1.122 |
| | Non Ancora Classificato | 3 | 2,0 | 2.719 | 0,6 | 906 |
| | *Totale:* | *148* | *100,0* | *481.445* | *100,0* | *3.253* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *1,2* | | *2,4* | |
| Edilizia sociale e scolastica | Pubblico Incanto | 1.276 | 72,5 | 1.620.390 | 67,5 | 1.270 |
| | Licitazione Privata | 252 | 14,3 | 608.528 | 25,4 | 2.415 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 38 | 2,2 | 23.937 | 1,0 | 630 |
| | Trattativa Privata | 144 | 8,2 | 100.472 | 4,2 | 698 |
| | Non Ancora Classificato | 49 | 2,8 | 46.727 | 1,9 | 954 |
| | *Totale:* | *1.759* | *100,0* | *2.400.053* | *100,0* | *1.364* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *14,5* | | *11,9* | |
| Edilizia abitativa | Pubblico Incanto | 456 | 66,1 | 705.451 | 69,4 | 1.547 |
| | Licitazione Privata | 124 | 18,0 | 204.015 | 20,1 | 1.645 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 32 | 4,6 | 21.107 | 2,1 | 660 |
| | Trattativa Privata | 62 | 9,0 | 57.539 | 5,7 | 928 |
| | Non Ancora Classificato | 16 | 2,3 | 27.779 | 2,7 | 1.736 |
| | *Totale:* | *690* | *100,0* | *1.015.891* | *100,0* | *1.472* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *5,7* | | *5,1* | |

*Appendice statistica*

*Tabella 5.7.d - Distribuzione degli interventi, per categoria di opere e per procedura di scelta del contraente* (3ª parte)
*( milioni di lire)*

| *Categorie di opere* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *%Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Beni culturali | Pubblico Incanto | 116 | 32,1 | 191.957 | 37,0 | 1.655 |
| | Licitazione Privata | 47 | 13,0 | 95.960 | 18,5 | 2.042 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 25 | 6,9 | 22.466 | 4,3 | 899 |
| | Appalto Concorso | 2 | 0,6 | 45.530 | 8,8 | 22.765 |
| | Trattativa Privata | 141 | 39,1 | 109.901 | 21,2 | 779 |
| | Non Ancora Classificato | 30 | 8,3 | 52.380 | 10,1 | 1.746 |
| | *Totale:* | *361* | *100,0* | *518.193* | *100,0* | *1.435* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *3,0* | | *2,6* | |
| Sport, spettacolo, turismo | Pubblico Incanto | 373 | 60,8 | 453.713 | 55,7 | 1.216 |
| | Licitazione Privata | 125 | 20,4 | 272.910 | 33,5 | 2.183 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 25 | 4,1 | 15.584 | 1,9 | 623 |
| | Appalto Concorso | 3 | 0,5 | 3.304 | 0,4 | 1.101 |
| | Trattativa Privata | 65 | 10,6 | 33.931 | 4,2 | 522 |
| | Non Ancora Classificato | 22 | 3,6 | 35.631 | 4,4 | 1.620 |
| | *Totale:* | *613* | *100,0* | *815.073* | *100,0* | *1.330* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *5,1* | | *4,1* | |
| Edilizia sanitaria | Pubblico Incanto | 218 | 54,1 | 626.391 | 48,1 | 2.873 |
| | Licitazione Privata | 129 | 32,0 | 542.154 | 41,6 | 4.203 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 13 | 3,2 | 11.252 | 0,9 | 866 |
| | Trattativa Privata | 38 | 9,4 | 78.495 | 6,0 | 2.066 |
| | Non Ancora Classificato | 5 | 1,2 | 44.306 | 3,4 | 8.861 |
| | *Totale:* | *403* | *100,0* | *1.302.598* | *100,0* | *3.232* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *3,3* | | *6,5* | |
| Altra edilizia pubblica | Pubblico Incanto | 993 | 61,4 | 1.229.119 | 64,8 | 1.238 |
| | Licitazione Privata | 241 | 14,9 | 350.295 | 18,5 | 1.454 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 146 | 9,0 | 93.974 | 5,0 | 644 |
| | Appalto Concorso | 4 | 0,2 | 47.509 | 2,5 | 11.877 |
| | Trattativa Privata | 148 | 9,2 | 99.196 | 5,2 | 670 |
| | Non Ancora Classificato | 84 | 5,2 | 75.856 | 4,0 | 903 |
| | *Totale:* | *1.616* | *100,0* | *1.895.948* | *100,0* | *1.173* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *13,3* | | *9,4* | |
| Altre infrastrutture pubbliche | Pubblico Incanto | 146 | 62,4 | 239.575 | 76,3 | 1.641 |
| | Licitazione Privata | 46 | 19,7 | 52.892 | 16,8 | 1.150 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 16 | 6,8 | 8.748 | 2,8 | 547 |
| | Trattativa Privata | 23 | 9,8 | 10.654 | 3,4 | 463 |
| | Non Ancora Classificato | 3 | 1,3 | 2.221 | 0,7 | 740 |
| | *Totale:* | *234* | *100,0* | *314.090* | *100,0* | *1.342* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *1,9* | | *1,6* | |
| *Totale Generale* | | *12.110* | *100,0* | *20.103.182* | *100,0* | *1.660* |

*Tabella 5.7.e - Distribuzione degli interventi, per regione e per procedura di scelta del contraente* (1ª parte)
*( milioni di lire)*

| *Regioni* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *% Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Piemonte | Pubblico Incanto | 559 | 68,1 | 725.677 | 70,6 | 1.298 |
| | Licitazione Privata | 92 | 11,2 | 137.257 | 13,3 | 1.492 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 59 | 7,2 | 33.258 | 3,2 | 564 |
| | Trattativa Privata | 96 | 11,7 | 109.381 | 10,6 | 1.139 |
| | Non Ancora Classificato | 15 | 1,8 | 22.893 | 2,2 | 1.526 |
| | *Totale:* | *821* | *100,0* | *1.028.465* | *100,0* | *1.253* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *6,8* | | *5,1* | |
| Valle d'Aosta | Pubblico Incanto | 116 | 84,7 | 253.655 | 60,9 | 2.187 |
| | Licitazione Privata | 10 | 7,3 | 156.247 | 37,5 | 15.625 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 1 | 0,7 | 299 | 0,1 | 299 |
| | Appalto Concorso | 1 | 0,7 | 616 | 0,1 | 616 |
| | Trattativa Privata | 2 | 1,5 | 680 | 0,2 | 340 |
| | Non Ancora Classificato | 7 | 5,1 | 5.172 | 1,2 | 739 |
| | *Totale:* | *137* | *100,0* | *416.670* | *100,0* | *3.041* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *1,1* | | *2,1* | |
| Lombardia | Pubblico Incanto | 1.818 | 75,0 | 2.356.446 | 71,8 | 1.296 |
| | Licitazione Privata | 335 | 13,8 | 753.466 | 23,0 | 2.249 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 59 | 2,4 | 38.730 | 1,2 | 656 |
| | Appalto Concorso | 4 | 0,2 | 2.300 | 0,1 | 575 |
| | Trattativa Privata | 176 | 7,3 | 101.945 | 3,1 | 579 |
| | Non Ancora Classificato | 32 | 1,3 | 27.702 | 0,8 | 866 |
| | *Totale:* | *2.424* | *100,0* | *3.280.590* | *100,0* | *1.353* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *20,0* | | *16,3* | |
| Trentino Alto Adige | Pubblico Incanto | 49 | 17,0 | 132.364 | 27,0 | 2.701 |
| | Licitazione Privata | 111 | 38,4 | 230.084 | 46,9 | 2.073 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 13 | 4,5 | 7.804 | 1,6 | 600 |
| | Appalto Concorso | 1 | 0,3 | 10.200 | 2,1 | 10.200 |
| | Trattativa Privata | 37 | 12,8 | 22.040 | 4,5 | 596 |
| | Non Ancora Classificato | 78 | 27,0 | 88.424 | 18,0 | 1.134 |
| | *Totale:* | *289* | *100,0* | *490.916* | *100,0* | *1.699* |
| | *% sul Totale Generale:* | | 2,4 | | 2,4 | |
| Veneto | Pubblico Incanto | 643 | 70,6 | 922.849 | 70,0 | 1.435 |
| | Licitazione Privata | 86 | 9,4 | 236.070 | 17,9 | 2.745 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 75 | 8,2 | 47.419 | 3,6 | 632 |
| | Appalto Concorso | 4 | 0,4 | 54.240 | 4,1 | 13.560 |
| | Trattativa Privata | 94 | 10,3 | 44.563 | 3,4 | 474 |
| | Non Ancora Classificato | 9 | 1,0 | 13.105 | 1,0 | 1.456 |
| | *Totale:* | *911* | *100,0* | *1.318.245* | *100,0* | *1.447* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *7,5* | | *6,6* | |

*Tabella 5.7.e - Distribuzione degli interventi, per regione e per procedura di scelta del contraente* (2ª parte)
*( milioni di lire)*

| *Regioni* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *% Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Friuli | Pubblico Incanto | 14 | 6,7 | 36.442 | 18,0 | 2.603 |
| | Licitazione Privata | 6 | 2,9 | 25.387 | 12,6 | 4.231 |
| | Trattativa Privata | 185 | 88,5 | 135.451 | 67,0 | 732 |
| | Non Ancora Classificato | 4 | 1,9 | 4.855 | 2,4 | 1.214 |
| | *Totale:* | *209* | *100,0* | *202.135* | *100,0* | *967* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *1,7* | | *1,0* | |
| Liguria | Pubblico Incanto | 273 | 48,1 | 315.208 | 46,4 | 1.155 |
| | Licitazione Privata | 123 | 21,7 | 162.612 | 23,9 | 1.322 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 71 | 12,5 | 50.775 | 7,5 | 715 |
| | Appalto Concorso | 4 | 0,7 | 5.362 | 0,8 | 1.341 |
| | Trattativa Privata | 93 | 16,4 | 135.208 | 19,9 | 1.454 |
| | Non Ancora Classificato | 4 | 0,7 | 10.670 | 1,6 | 2.668 |
| | *Totale:* | *568* | *100,0* | *679.836* | *100,0* | *1.197* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *4,7* | | *3,4* | |
| Emilia | Pubblico Incanto | 659 | 53,0 | 1.063.839 | 38,6 | 1.614 |
| | Licitazione Privata | 297 | 23,9 | 1.490.920 | 54,1 | 5.020 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 60 | 4,8 | 41.348 | 1,5 | 689 |
| | Trattativa Privata | 196 | 15,8 | 138.979 | 5,0 | 709 |
| | Non Ancora Classificato | 32 | 2,6 | 18.270 | 0,7 | 571 |
| | *Totale:* | *1.244* | *100,0* | *2.753.355* | *100,0* | *2.213* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *10,3* | | *13,7* | |
| Toscana | Pubblico Incanto | 341 | 43,2 | 427.271 | 38,6 | 1.253 |
| | Licitazione Privata | 196 | 24,8 | 459.706 | 41,5 | 2.345 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 63 | 8,0 | 38.105 | 3,4 | 605 |
| | Appalto Concorso | 7 | 0,9 | 63.027 | 5,7 | 9.004 |
| | Trattativa Privata | 170 | 21,5 | 103.579 | 9,4 | 609 |
| | Non Ancora Classificato | 13 | 1,6 | 15.461 | 1,4 | 1.189 |
| | *Totale:* | *790* | *100,0* | *1.107.148* | *100,0* | *1.401* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *6,5* | | *5,5* | |
| Umbria | Pubblico Incanto | 77 | 26,6 | 177.741 | 36,1 | 2.308 |
| | Licitazione Privata | 44 | 15,2 | 187.371 | 38,0 | 4.258 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 5 | 1,7 | 5.138 | 1,0 | 1.028 |
| | Trattativa Privata | 162 | 56,1 | 119.396 | 24,2 | 737 |
| | Non Ancora Classificato | 1 | 0,3 | 3.181 | 0,6 | 3.181 |
| | *Totale:* | *289* | *100,0* | *492.828* | *100,0* | *1.705* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *2,4* | | *2,5* | |

*Tabella 5.7.e - Distribuzione degli interventi, per regione e per procedura di scelta del contraente* (3ª parte)
*( milioni di lire)*

| *Regioni* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *% Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Marche | Pubblico Incanto | 304 | 53,0 | 298.158 | 56,6 | 981 |
| | Licitazione Privata | 92 | 16,0 | 111.962 | 21,3 | 1.217 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 10 | 1,7 | 6.669 | 1,3 | 667 |
| | Trattativa Privata | 163 | 28,4 | 102.750 | 19,5 | 630 |
| | Non Ancora Classificato | 5 | 0,9 | 7.197 | 1,4 | 1.439 |
| | *Totale:* | *574* | *100,0* | *526.737* | *100,0* | *918* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *4,7* | | *2,6* | |
| Lazio | Pubblico Incanto | 538 | 60,9 | 853.133 | 47,0 | 1.586 |
| | Licitazione Privata | 164 | 18,6 | 811.155 | 44,7 | 4.946 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 81 | 9,2 | 56.280 | 3,1 | 695 |
| | Appalto Concorso | 3 | 0,3 | 6.560 | 0,4 | 2.187 |
| | Trattativa Privata | 79 | 8,9 | 38.602 | 2,1 | 489 |
| | Non Ancora Classificato | 19 | 2,1 | 47.810 | 2,6 | 2.516 |
| | *Totale:* | *884* | *100,0* | *1.813.540* | *100,0* | *2.052* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *7,3* | | *9,0* | |
| Abruzzo | Pubblico Incanto | 179 | 62,6 | 180.124 | 63,5 | 1.006 |
| | Licitazione Privata | 59 | 20,6 | 73.509 | 25,9 | 1.246 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 20 | 7,0 | 13.121 | 4,6 | 656 |
| | Appalto Concorso | 2 | 0,7 | 1.600 | 0,6 | 800 |
| | Trattativa Privata | 23 | 8,0 | 12.835 | 4,5 | 558 |
| | Non Ancora Classificato | 3 | 1,0 | 2.391 | 0,8 | 797 |
| | *Totale:* | *286* | *100,0* | *283.580* | *100,0* | *992* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *2,4* | | *1,4* | |
| Molise | Pubblico Incanto | 2 | 1,8 | 1.383 | 1,2 | 692 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 1 | 0,9 | 496 | 0,4 | 496 |
| | Non Ancora Classificato | 107 | 97,3 | 114.631 | 98,4 | 1.071 |
| | *Totale:* | *110* | *100,0* | *116.510* | *100,0* | *1.059* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *0,9* | | *0,6* | |
| Campania | Pubblico Incanto | 506 | 66,1 | 799.590 | 36,0 | 1.580 |
| | Licitazione Privata | 182 | 23,8 | 679.719 | 30,6 | 3.735 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 31 | 4,1 | 17.106 | 0,8 | 552 |
| | Trattativa Privata | 22 | 2,9 | 14.292 | 0,6 | 650 |
| | Non Ancora Classificato | 24 | 3,1 | 709.844 | 32,0 | 29.577 |
| | *Totale:* | *765* | *100,0* | *2.220.551* | *100,0* | *2.903* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *6,3* | | *11,0* | |

*Tabella 5.7.e - Distribuzione degli interventi, per regione e per procedura di scelta del contraente* (4ª parte)
*( milioni di lire)*

| *Regioni* | *Procedure di scelta del contraente* | *Numero* | *% Numero* | *Importo* | *% Importo* | *Importo medio* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Puglia | Pubblico Incanto | 354 | 64,8 | 520.904 | 50,4 | 1.471 |
| | Licitazione Privata | 138 | 25,3 | 381.951 | 36,9 | 2.768 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 12 | 2,2 | 4.968 | 0,5 | 414 |
| | Appalto Concorso | 4 | 0,7 | 48.059 | 4,6 | 12.015 |
| | Trattativa Privata | 20 | 3,7 | 19.699 | 1,9 | 985 |
| | Non Ancora Classificato | 18 | 3,3 | 58.849 | 5,7 | 3.269 |
| | *Totale:* | *546* | *100,0* | *1.034.430* | *100,0* | *1.895* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *4,5* | | *5,1* | |
| Basilicata | Pubblico Incanto | 71 | 69,6 | 56.919 | 50,8 | 802 |
| | Licitazione Privata | 26 | 25,5 | 52.929 | 47,3 | 2.036 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 1 | 1,0 | 306 | 0,3 | 306 |
| | Trattativa Privata | 3 | 2,9 | 1.065 | 1,0 | 355 |
| | Non Ancora Classificato | 1 | 1,0 | 760 | 0,7 | 760 |
| | *Totale:* | *102* | *100,0* | *111.979* | *100,0* | *1.098* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *0,8* | | *0,6* | |
| Calabria | Pubblico Incanto | 179 | 68,3 | 238.683 | 50,0 | 1.333 |
| | Licitazione Privata | 57 | 21,8 | 214.989 | 45,0 | 3.772 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 7 | 2,7 | 4.039 | 0,8 | 577 |
| | Trattativa Privata | 15 | 5,7 | 7.488 | 1,6 | 499 |
| | Non Ancora Classificato | 4 | 1,5 | 12.461 | 2,6 | 3.115 |
| | *Totale:* | *262* | *100,0* | *477.659* | *100,0* | *1.823* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *2,2* | | *2,4* | |
| Sicilia | Pubblico Incanto | 403 | 75,5 | 741.866 | 65,9 | 1.841 |
| | Licitazione Privata | 32 | 6,0 | 287.582 | 25,5 | 8.987 |
| | Trattativa Privata | 35 | 6,6 | 25.708 | 2,3 | 735 |
| | Non Ancora Classificato | 64 | 12,0 | 70.941 | 6,3 | 1.108 |
| | *Totale:* | *534* | *100,0* | *1.126.098* | *100,0* | *2.109* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *4,4* | | *5,6* | |
| Sardegna | Pubblico Incanto | 282 | 77,3 | 436.159 | 70,1 | 1.547 |
| | Licitazione Privata | 67 | 18,4 | 176.124 | 28,3 | 2.629 |
| | Licitazione Privata Semplificata | 2 | 0,5 | 1.045 | 0,2 | 523 |
| | Appalto Concorso | 1 | 0,3 | 464 | 0,1 | 464 |
| | Trattativa Privata | 10 | 2,7 | 4.385 | 0,7 | 438 |
| | Non Ancora Classificato | 3 | 0,8 | 3.733 | 0,6 | 1.244 |
| | *Totale:* | *365* | *100,0* | *621.910* | *100,0* | *1.704* |
| | *% sul Totale Generale:* | | *3,0* | | *3,1* | |
| | *Totale generale* | *12.110* | *100,0* | *20.103.182* | *100,0* | *1.660* |

*Tabella 5.8.a - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso, del minimo ribasso, per tipologia di stazione appaltante*

| *Tipologie di stazioni appaltanti* | *Ribasso di aggiudicazione (%)* | *Soglia di anomalia (%)* | *Offerta di massimo ribasso (%)* | *Offerta di minimo ribasso (%)* |
|---|---|---|---|---|
| Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo | 17,7 | 18,2 | 21,9 | 9,7 |
| Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico | 18,0 | 18,1 | 23,0 | 8,0 |
| Istituti autonomi case popolari | 15,3 | 15,9 | 19,9 | 7,3 |
| Regioni e comunità montane | 17,3 | 17,8 | 22,3 | 8,2 |
| Province | 16,9 | 17,1 | 21,3 | 7,6 |
| Comuni | 15,2 | 15,6 | 19,4 | 7,5 |
| Aziende del servizio sanitario nazionale | 16,0 | 16,5 | 20,9 | 7,3 |
| ANAS | 23,6 | 23,6 | 28,6 | 10,1 |
| Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi | 15,1 | 15,4 | 20,9 | 5,4 |
| Aziende speciali | 13,9 | 14,2 | 18,6 | 5,4 |
| Ferrovie | 9,9 | 10,8 | 14,9 | 3,3 |
| Soggetti privati | 14,7 | 14,7 | 19,3 | 5,1 |
| Altri soggetti non altrove classificati | 12,2 | 12,6 | 16,2 | 5,5 |
| *Tutte le stazioni appaltanti* | *16,0* | *16,4* | *20,4* | *7,5* |

*Appendice statistica*

*Tabella 5.8.b - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso, del minimo ribasso, per categoria di opere*

| *Categorie di opere* | *Ribasso di aggiudicazione (%)* | *Soglia di anomalia (%)* | *Offerta di massimo ribasso (%)* | *Offerta di minimo ribasso (%)* |
|---|---|---|---|---|
| Strade | 16,9 | 17,1 | 21,7 | 7,6 |
| Ferrovie | 10,4 | 11,2 | 15,4 | 3,5 |
| Altre infrastrutture di trasporto | 18,4 | 18,3 | 23,7 | 6,8 |
| Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche | 15,7 | 16,0 | 20,4 | 7,2 |
| Opere di urbanizzazione ed altro | 14,2 | 14,5 | 18,5 | 6,8 |
| Infrastrutture del settore energetico | 10,1 | 10,5 | 14,8 | 3,4 |
| Telecomunicazioni e tecnologie informatiche | 13,7 | 14,6 | 18,6 | 5,9 |
| Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca | 19,4 | 19,4 | 23,9 | 8,9 |
| Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona | 15,9 | 16,1 | 20,6 | 6,8 |
| Edilizia sociale e scolastica | 16,4 | 16,8 | 20,3 | 8,4 |
| Edilizia abitativa | 16,2 | 16,7 | 20,8 | 7,7 |
| Beni culturali | 15,2 | 15,5 | 19,3 | 7,6 |
| Sport, spettacolo, turismo | 14,4 | 14,8 | 18,2 | 7,2 |
| Edilizia sanitaria | 16,1 | 16,5 | 20,8 | 7,2 |
| Altra edilizia pubblica | 15,3 | 15,8 | 19,2 | 7,7 |
| Altre infrastrutture pubbliche | 18,2 | 18,5 | 22,2 | 8,9 |
| *Tutte le categorie di opere* | *16,0* | *16,4* | *20,4* | *7,5* |

*Sezione II*

## Iniziative e attività


| | |
|---|---|
| Capitolo 6 | Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni |
| Capitolo 7 | La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi |
| Capitolo 8 | La qualificazione |
| Capitolo 9 | La Camera arbitrale |
| Capitolo 10 | La definizione dei costi standardizzati |
| Capitolo 11 | Gli interventi di regolazione |
| Capitolo 12 | Le indagini speciali |
| Capitolo 13 | L'attività sanzionatoria |

6

## Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni

L'Autorità, per assicurare la propria funzione di vigilanza, nel corso dell'anno 2000 ha attivato collegamenti con i soggetti pubblici e privati che, a vario titolo, intervengono nel mercato dei lavori pubblici in ambito locale, nazionale ed europeo.

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

L'insieme delle diverse iniziative, nello spirito della legge quadro e per il perseguimento dei principi di legalità ed efficienza posti a base della propria attività, è stato orientato ad individuare un insieme di soggetti rispetto ai quali l'Autorità potesse proporsi come destinataria di informazioni e segnalazioni e, al tempo stesso, come promotrice di attività per il coordinamento dei diversi interventi e per stimolare adempimenti funzionali alla piena applicazione della legge. Le linee di attività intraprese sono molto diversificate e si sostanziano in numerose iniziative, delle quali di seguito saranno esaminate le più significative.

**Regioni ...**

In primo luogo, ed in attuazione di espresse previsioni normative, si è proceduto a completare l'articolazione territoriale dell'Osservatorio dei lavori pubblici[1]. L'operazione era stata già avviata nel dicembre 1999 con la definizione di un Protocollo generale d'intesa, contenente i criteri dell'organizzazione e del funzionamento delle sezioni regionali, corredato da uno schema tipo di Protocollo d'intesa per la disciplina dei rapporti tra l'Osservatorio e le singole sezioni. Dopo l'acquisizione, a termine di legge, del concerto della Conferenza permanente dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano sui due documenti, nel corso dell'anno 2000 e nei primi mesi del 2001 si è proceduto alla stipula degli specifici Protocolli d'intesa e, ad esclusione della regione Sardegna, si è definitivamente concluso l'*iter* costitutivo delle sezioni regionali dell'*Osservatorio dei lavori pubblici*.

---

[1] Art. 4, co. 10, l. n. 109/94.

*Capitolo 6*

. Commissione mista ...

L'organo che il Protocollo generale ha inoltre previsto per l'esame e la valutazione delle problematiche connesse con l'organizzazione ed il funzionamento delle sezioni regionali, ovvero la Commissione mista Autorità-Regioni, dal 13 marzo 2000 ha sostanzialmente operato affrontando i problemi relativi alla dotazione strumentale informatica delle sezioni regionali, alle risorse finanziare necessarie per il loro funzionamento ed alle modalità di raccolta e trasmissione dei dati sui lavori pubblici. Alla base del rapporto con le sezioni regionali, è stato previsto ed attuato, attraverso il Centro tecnico dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA), un sistema di collegamento *intranet* per la trasmissione telematica alla Sezione centrale delle informazioni raccolte sul territorio dalle sezioni regionali.

Lo sviluppo dei rapporti con le sezioni regionali rappresenta certamente un aspetto complesso delle attività dell'Osservatorio, che deve essere improntato al mantenimento di un raccordo costante tra la sezione centrale e quelle regionali, per consentire al più presto l'entrata a regime di tutto il sistema e la sua completa funzionalità. L'articolazione regionale rappresenta, infatti, un nodo strategico per realizzare appieno le potenzialità dell'Autorità e, al tempo stesso, per le Regioni, un utile strumento di conoscenza della propria specifica realtà.

... unità specializzate

Sempre con riferimento ad espresse indicazioni normative, l'Autorità ha preso contatto con le Regioni anche per rilevare l'operatività delle unità specializzate delle quali è chiamata ad avvalersi. A tutt'oggi, in base alle risposte pervenute, si può riscontrare che le suddette unità sono state formalmente costituite solo in nove regioni, mentre in altre cinque i relativi compiti sono esercitati da strutture diverse e in altre sei non si è provveduto né ad istituire le unità né ad attivarne le funzioni.

Per quanto riguarda, poi, gli altri organismi dei quali è chiamata ad avvalersi, vale a dire il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il 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.

**Guardia di finanza**

In attuazione dell'articolo 4, comma 6, della legge quadro, in relazione alla possibilità per l'Autorità di disporre ispezioni avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato, è stato stipulato un protocollo d'intesa con la Guardia di finanza[2].

Con il predetto protocollo si sono voluti stabilire principi e modalità per assicurare un proficuo svolgimento dell'attività con la Guardia di finanza (mediante il Nucleo speciale tutela concorrenza e mercato) per l'accertamento delle violazioni alla normativa in materia di opere e lavori pubblici, di norma per richiesta dell'Autorità e secondo le indicazioni formulate dalla stessa.

In particolare, l'attività della Guardia di finanza si estrinseca:

*a)* nel reperimento e nell'elaborazione di dati e informazioni utili per gli accertamenti dell'Autorità;

*b)* in casi particolari, nell'assistenza agli ispettori dell'Autorità in sede d'accesso e di verifica.

La prima attività collaborativa è stata già avviata, con riferimento ad alcune segnalazioni che hanno creato la necessità di conoscere con esattezza la composizione e la struttura di società che hanno partecipato a procedure di aggiudicazione di appalti di lavori pubblici.

La seconda forma di collaborazione diverrà operativa non appena saranno espletate le ispezioni conseguenti all'avvenuta approvazione del piano di accertamenti da parte del Consiglio dell'Autorità.

**Banche dati di altri enti**

L'Autorità ha anche proseguito i contatti con strutture di livello nazionale che dispongono di sistemi di archiviazione ed elaborazione dati nel 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.

---

[2] Vedi Volume II, Sezione IV.

L'articolo 4, comma 15, della legge quadro, infatti, prevede che l'Osservatorio operi utilizzando procedure informatiche sulla base di apposite convenzioni con gli analoghi sistemi della Ragioneria generale dello Stato, dei ministeri interessati, dell'Istituto nazionale di statistica, 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, delle Casse edili.

Dall'esame della disposizione normativa si evince chiaramente come il legislatore, coerentemente con i principi di economicità, abbia inteso evitare che le stesse informazioni venissero richieste più volte al medesimo soggetto e abbia posto l'Osservatorio quale beneficiario dei sistemi già in atto presso le altre amministrazioni pubbliche, ipotizzando già a livello normativo un modello di attività e di compiti finalizzati alla semplificazione e alla trasparenza del mercato.

Ministero del tesoro

In quest'ottica, l'Autorità ha aderito all'iniziativa del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) presso il Ministero del tesoro di entrare a far parte, con propri rappresentanti, di due gruppi di lavoro: il primo, finalizzato alla definizione di un codice identificativo unico di tutti gli investimenti pubblici (CUP), il secondo all'espletamento di attività ricognitive sulle banche dati già esistenti. Tale iniziativa si ricollega all'avvio delle attività connesse con l'istituzione del sistema di Monitoraggio Investimenti Pubblici (MIP), il cui fine ultimo è quello di controllare l'attuazione delle politiche di sviluppo.

L'attività del primo gruppo di lavoro ha portato all'elaborazione di una metodologia di attribuzione del codice unico dell'investimento per via telematica, attraverso tecnologie *Web*, che consente la generazione del codice secondo un algoritmo del tipo 'codice fiscale'. È stato previsto che il codice sia determinato in due successivi tempi, in conformità ad una serie di informazioni di base che il soggetto che intende realizzare l'investimento deve fornire ad una banca dati, per così dire 'federata', in quanto a disposizione di tutte le amministrazioni che hanno rapporti con quel determinato

investimento. Mentre l'attività del primo gruppo può considerarsi conclusa, il secondo gruppo non è ancora entrato nella fase operativa.

**Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione**

Per altro verso, lo sviluppo dei collegamenti informatici tra l'Osservatorio ed altri enti ed amministrazioni si innesta direttamente con quello dell'operatività della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), attraverso la quale la libera circolazione delle informazioni concretizzerà quella strategia d'interoperabilità capace di superare la mentalità, ancora molto diffusa tra le amministrazioni, della gelosa custodia delle proprie informazioni.

Il legislatore della legge quadro ha previsto l'attività dell'Osservatorio proprio dal punto di vista della futura interoperabilità e l'Autorità ha colto la rilevanza di tale strategia avviando, subito dopo la costituzione formale dell'Osservatorio, la creazione della sua struttura informatica e dei suoi collegamenti. L'Autorità, pur non essendo inclusa tra le amministrazioni pubbliche tenute ad entrare nella rete, ha aderito alla RUPA per fruire dei collegamenti con gli enti; un solo collegamento con il centro di gestione della RUPA, infatti, consente di raggiungere tutti i ministeri e quasi tutti gli enti previsti dalla legge quadro, per veicolare in rete in modo sicuro i dati delle diverse banche dati e per realizzare, in ambito RUPA, la rete privata di connessione degli Osservatori regionali con la sede centrale.

**INAIL**

Un'applicazione significativa di questa logica è costituita dalla convenzione per la condivisione delle banche dati stipulata con l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)[3], corredata di un primo protocollo attuativo sottoscritto il 31 luglio 2000.

Entrambe le strutture sono interessate allo scambio delle rispettive banche dati. In virtù di tale collegamento, l'Autorità potrà disporre di strumenti più efficaci per verificare i livelli di adempimento delle stazioni appaltanti nei confronti dell'Osservatorio nonché completare le proprie informazioni con quelle che riguardano le imprese non qualificate. L'INAIL,

[3] Vedi Volume II, Sezione IV.

dal canto suo, si assicurerà la conoscenza in tempo reale di informazioni complete sugli appalti aggiudicati, ivi comprese le informazioni sui subappaltatori, di particolare interesse per l'Istituto, essenziali per la gestione assicurativa e per la prevenzione dei rischi sul lavoro.

Ma ciò che, appunto, maggiormente rileva di tale ampia intesa, è la definizione del primo esperimento di interoperabilità tra enti, che va a connotare di un carattere molto innovativo il sistema dei rapporti tra enti pubblici. Il Protocollo generale d'intesa stipulato tra Autorità ed INAIL e, in modo particolare, il primo protocollo attuativo danno vita in concreto al concetto d'interoperabilità, perché poggiano sulla volontà di entrambe le strutture di conseguire una finalità d'interesse generale, mettendo ciascuno a disposizione dell'altro quanto all'altro è più utile. In termini pratici, l'INAIL, che dispone di un centro elaborazione dati potente e strutturato, si è reso disponibile a supportare l'Osservatorio nella sua attività di progettazione ed elaborazione informatica dei dati sugli appalti, con la possibilità, nel contempo, di allargare il proprio orizzonte conoscitivo a tutto il processo produttivo dell'intervento pubblico.

ISTAT

Ancora nel contesto del quadro di collaborazione costruttiva, finalizzata alla semplificazione degli adempimenti a carico delle stazioni appaltanti, si pongono i rapporti con l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) per evitare la sovrapposizione, attualmente esistente, dell'attività di monitoraggio degli appalti pubblici svolta da ciascuno con procedure e finalità diverse. Per conseguire questo obiettivo, è stato istituito un gruppo di lavoro Autorità–ISTAT, con il compito di approfondire le problematiche dei sistemi di rilevazione dei dati oggi utilizzati, nonché di predisporre una proposta operativa che abbia come finalità la semplificazione dell'azione amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici e l'eliminazione di inutili duplicazioni mediante forme di condivisione delle rispettive banche dati.

Il fine ultimo da perseguire è quello della 'dismissione' dell'attività di rilevazione dei dati sugli appalti da parte dell'ISTAT e, pertanto, l'operazione più complessa, ed alla quale si sta lavorando, è certamente quella di definire gli aspetti organizzativi concernenti la migrazione della rilevazione

sulle opere pubbliche dall'ISTAT all'Osservatorio, ovviamente prevedendo un periodo di prova utile per definire il contesto istituzionale per la gestione di dati comuni e tutto quanto risulti necessario per assicurare la necessaria gradualità.

**INPS**

Sulla stessa linea di semplificazione dell'attività amministrativa attraverso l'applicazione dei principi di interoperabilità, si pone il protocollo d'intesa recentemente stipulato con l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), in virtù del quale l'ente, concretamente impegnato nella lotta al lavoro nero, può implementare, attraverso lo scambio, la propria banca dati con elementi informativi inerenti alle imprese e l'Autorità, dal canto suo, nell'esercizio della propria attività di vigilanza sulla regolarità contributiva delle imprese operanti sul mercato, può acquisire tutte le informazioni concernenti sia le imprese non qualificate sia i versamenti effettuati all'INPS da parte delle imprese che intendono qualificarsi.

**Contatti ad ampio raggio ...**

Oltre ai collegamenti espressamente previsti dalla legge, anche nel corso di quest'anno 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 e per stabilire proficui contatti con quei soggetti la cui attività istituzionale presenti profili di collegamento funzionale con la propria attività di vigilanza.

**... Ministero dell'Interno**

In quest'ottica, l'Autorità ha proseguito i contatti già avviati con il Ministero dell'Interno e ha stipulato un protocollo d'intesa[4] con la finalità non soltanto di favorire scambi di informazioni e dati, ma anche di promuovere iniziative comuni per rendere organiche e sistematiche le azioni sul territorio, al fine di garantire una sempre maggiore trasparenza del mercato degli appalti dei lavori pubblici, evitando sovrapposizioni di competenze, duplicazioni di attività e appesantimenti procedurali a danno delle stazioni appaltanti. Il primo atto che ha segnato l'avvio concreto della col-

[4] Vedi Volume II, Sezione IV.

laborazione tra le due strutture è rappresentato da una direttiva del Ministero degli interni ai prefetti, che infatti individua una serie di iniziative da svolgere sul territorio e che comprende anche un'attività di divulgazione, attraverso le prefetture, degli atti dell'Autorità. Il protocollo prevede che tutte le iniziative siano coordinate da un gruppo permanente di lavoro che funzionerà da 'cabina di regia' a livello nazionale.

Al fine di rendere la propria azione sempre più adeguata al perseguimento delle finalità assegnatele dalla legge, l'Autorità ha operato per promuovere 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.

L'Autorità ha inoltre attivato, nell'esercizio delle proprie funzioni, varie iniziative intese a garantire nel mercato degli appalti l'osservanza delle normative comunitarie e nazionali, osservanza che assicuri congiuntamente l'efficienza e l'economicità dell'azione pubblica. In questa prospettiva, l'attenzione è stata rivolta anche ai protagonisti del mercato, per promuovere modalità di interazione, finalizzate alla prospettazione in materia di problematiche generali e di quesiti sull'interpretazione delle norme, per ridurre le zone d'ombra e rendere più semplice il funzionamento del mercato stesso.

... associazioni di stazioni appaltanti ...

... di imprese ...

... ordini professionali

A tale fine, sono stati stipulati protocolli d'intesa con associazioni rappresentative sia di stazioni appaltanti sia di imprese e con ordini professionali, quali l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), l'Associazione Nazionale Piccoli Comuni Italiani (ANPCI), l'Associazione Nazionale Costruttori di Impianti (ASSISTAL), l'Associazione Generale delle Cooperative Italiane (AGCI), l'Associazione Nazionale della Piccola e Media Industria e Affini (ANIEM), l'Associazione Imprese Generali (AGI), l'Unione Province d'Italia (UPI), l'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), l'Associazione per il Controllo Tecnico sulle Costruzioni (ASCOTECO), l'Associazione delle Organizzazioni di Ingegneria e di Consulenza tecnico-economica (OICE), l'Associazione Nazionale Artigiani dell'Edilizia dei De-

corativi dei Pittori e Attività Affini (ANAEPA), l'Unione Nazionale Comuni e Comunità Montane (UNCEM), l'Associazione Nazionale delle Cooperative di Produzione e Lavoro (ANCPL), i Consigli nazionali degli Architetti, degli Ingegneri, dei Geologi, dei Geometri e dei Periti industriali[5].

**Iniziative in ambito comunitario ...**

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 inoltre proseguiti i rapporti con soggetti e istituzioni che in ambito comunitario intervengono direttamente o indirettamente nella materia dei lavori pubblici, per acquisire sistematicamente informazioni circa le iniziative assunte e i provvedimenti adottati in sede comunitaria nella materia di competenza.

**... Corte dei conti europea ...**

L'Autorità ha anche raggiunto un accordo di collaborazione con la Corte dei conti europea[6], mediante il quale si garantisce lo scambio di dati e di informazioni riguardo ai flussi economici degli appalti di lavori pubblici in Italia cofinanziati dall'Unione Europea.

Sono inoltre proseguiti i rapporti con organismi omologhi (seppur variamente denominati: agenzie, dipartimenti o autorità) che esercitano la vigilanza sui lavori pubblici negli altri Paesi dell'Unione, per instaurare una sistematica attività di collaborazione volta a 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 inoltre fondamento nel dibattito in corso – avviato anche in seguito all'invito alla riflessione contenuto nella Comunicazione (98)143 – sul ruolo potenziale dei suddetti organismi nel contribuire a migliorare la flessibilità e l'efficacia del sistema dei contratti pubblici. In quest'ottica, l'Autorità ha ritenuto importante promuovere la propria partecipazione alla costruzione del nuovo sistema comunitario sugli appalti di lavori pubblici ed è in questo ambito che va inse-

---

[5] Vedi Volume II, Sezione IV.

[6] *Ibidem*.

rita la partecipazione al Progetto Pilota sui Pubblici Appalti (PPPP) coordinato dalla Danish Competition Authority[7]. Ai fini del conseguimento degli obiettivi del PPPP, è importante che i Paesi che vi partecipano confrontino i loro sistemi e verifichino che questi siano rispondenti agli obiettivi del Progetto, volto principalmente a definire metodi di soluzione delle controversie pre-contrattuali. A tal proposito è in corso un'analisi di *Benchmarking*[8] che, in base ad una griglia di criteri predeterminati, identifica un insieme di indicatori per misurare la *performance* delle procedure utilizzate da ciascun Paese, così da individuare quella che assicuri il più alto livello di efficienza e qualità.

... Progetto Pilota sui Pubblici Appalti ...

L'attività dell'Autorità nel campo comunitario si è estesa alla collaborazione diretta con altre amministrazioni dello Stato, quali il Ministero degli affari esteri ed il Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri, per lo sviluppo della partecipazione italiana ai progetti di gemellaggio – *Twinning* – riguardanti alcuni Paesi di cui si è prevista l'entrata nell'Unione Europea con la *Agenda 2000* della Commissione europea. I progetti in corso di svolgimento riguardano la Lituania, la Slovacchia e la Romania ed hanno come obiettivo quello di assicurare supporto operativo alle amministrazioni di questi Paesi, al fine di agevolare l'attuazione di programmi e regimi giuridici coerenti con la disciplina comunitaria[9]. I progetti sono finanziati con i fondi comunitari *Phare* e vengono programmati dagli Stati membri attraverso proposte di collaborazione con i governi nazionali di questi Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO). Le proposte possono provenire da un singolo Stato membro o essere frutto di una collaborazione progettuale bilaterale o plurilaterale tra Paesi membri dell'Unione Europea e, per questo motivo, la scelta italiana è mirata ad una collaborazione con altri Stati, vista la natura dei fondi di provenienza comunitaria e l'importanza che può avere, per il conseguimento degli obietti-

... progetti *Twinning*

---

[7] Vedi Capitolo 2.

[8] Vedi Capitolo 14.

[9] Detti progetti si basano su programmi congiunti con altri Paesi membri, in particolare con il *National Board for public procurement* (NOU) svedese per la Lituania e la Slovacchia e con il *Public Procurement Monitoring Unit* (MOPADIS) ellenico.

vi dei progetti *Twinning*, l'unione tra esperienze amministrative e professionali provenienti da Paesi aventi differenti impostazioni giuridiche.

Ancora nell'ottica dei programmi previsti dall'*Agenda 2000*, l'Autorità partecipa al gruppo di lavoro sull'allargamento, creato in seno al Ministero degli affari esteri, che ha come compito precipuo quello di coordinare tutti i progetti in corso e preparare le strategie italiane di collaborazione con altri Paesi non solo dell'Europa centro-orientale, ma anche mediterranei come Cipro, Malta e Turchia.

7

## La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi

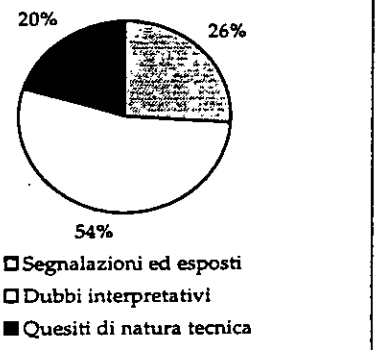
Nell'anno 2000 la 'domanda' di interventi dell'Autorità è cresciuta considerevolmente rispetto all'anno precedente e si è anche diversificata.

**Domanda diversificata**

All'Autorità, infatti, sono pervenute sia segnalazioni ed esposti relativi a specifiche fattispecie sia ricorrenti richieste di chiarimenti in merito a dubbi interpretativi. Inoltre, in collegamento con l'attività di raccolta dati provenienti dalle stazioni appaltanti, attraverso le schede predisposte allo scopo, sono pervenute anche richieste di chiarimenti e quesiti tecnici, connessi, appunto, all'attività di rilevazione.

Complessivamente (*figura 7.1*), sono pervenuti 824 esposti e segnalazioni, sono stati prospettati 1680 dubbi interpretativi e sono stati formulati 640 quesiti di natura tecnica, provenienti da soggetti pubblici e privati distribuiti su tutto il territorio nazionale.

*Figura 7.1 – La domanda di interventi*




Tali dati, in sensibile crescita rispetto all'anno precedente, sono rappresentativi dell'effetto che il consolidarsi della presenza dell'Autorità ha avuto sull'andamento della domanda presente sul mercato.

Sono inoltre pervenute 835 segnalazioni inviate da stazioni appaltanti in tema di mancata documentazione dei concorrenti ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro[1].

È da rilevare, inoltre, che dal 15 febbraio 2000 l'accessibilità all'Autorità è migliorata, grazie all'attivazione del collegamento *internet*, median-

[1] Le segnalazioni saranno oggetto di trattazione nel Capitolo 13.

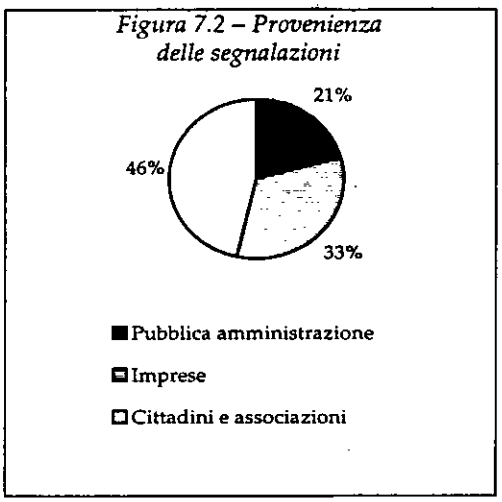
te il quale sono stati consentiti all'utenza, oltre ad una immediata consultazione degli atti regolatori emanati dal Consiglio, anche e soprattutto, sotto il profilo che qui interessa, l'invio mediante posta elettronica dei quesiti e delle richieste relative a dubbi interpretativi di cui sopra.

**Segnalazioni ...**

Come si è detto, nell'anno 2000 sono pervenute 824 segnalazioni aventi ad oggetto una richiesta di intervento da parte dell'Autorità (*figura 7.2*). Si può rilevare, nel dettaglio, che i soggetti pubblici (amministrazioni ed enti vari) hanno inviato, sino ad oggi, 170 richieste di trattazione. Ammontano a circa 380 gli esposti e i dubbi interpretativi 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. Altre 270 segnalazioni sono pervenute da imprese che operano nel settore delle opere pubbliche.

**... esponenti pubblici e privati ...**

*Figura 7.2 – Provenienza delle segnalazioni*




La lettura dei dati disaggregati per area territoriale evidenzia la prevalenza di richieste e segnalazioni di soggetti pubblici operanti nel mezzogiorno (pari a 40% del totale) rispetto a quelle del nord e a quelle dell'area centrale. Le richieste di intervento provenienti dai soggetti privati e dalle imprese presentano, in via generale, la stessa distribuzione territoriale di quelle dei soggetti pubblici. Va, però, tenuto presente che tra le richieste provenienti dal centro Italia vanno annoverate in numero significativo quelle di associazioni aventi sede a Roma, ma rappresentative di interessi diffusi sull'intero territorio nazionale.

**... articolazione territoriale ...**

Per quel che concerne la tipologia delle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni, vi è una netta prevalenza dei comuni (circa 70%), seguiti dalle province (4%), dai consorzi (4%), dalle regioni (3.5%) ed, infine, da amministrazioni dello Stato, enti pubblici e altri soggetti previsti dal-

l'articolo 2 della legge quadro (società per azioni e privati). Ciò in linea, peraltro, con la composizione per tipologia di stazione appaltante dei bandi emanati nel corso dell'anno 2000[2].

... casistica

Per quanto attiene all'oggetto delle segnalazioni (*figura 7.3*), va rilevato che nella maggior parte dei casi (55%) esso riguarda l'affidamento e l'esecuzione dei lavori e per il 45% l'affidamento di incarichi professionali (progettazione, direzione dei lavori, coordinamento per la sicurezza) a liberi professionisti. Le procedure per le quali viene sollecitato l'esame dell'Autorità riguardano prevalentemente lavori di importo inferiore alla soglia di € 5.000.000, mentre solo il 13% di esse attiene a lavori superiori a tale importo (*figura 7.4*). Analogamente, nel caso degli incarichi di progettazione (*figura 7.5*), le segnalazioni si riferiscono prevalentemente (95% del totale) a incarichi di importo stimato inferiore a € 200.000 – e questi ultimi, secondo quanto indicato dall'articolo 17, comma 12, vanno distinti in quelli di importo stimato inferiore a € 40.000 (55%) e quelli di importo stimato compreso tra € 40.000 e € 200.000 (45%) – e soltanto il 5 % riguarda incarichi con importo stimato superiore a € 200.000.

*Figura 7.3 – Oggetto delle segnalazioni*

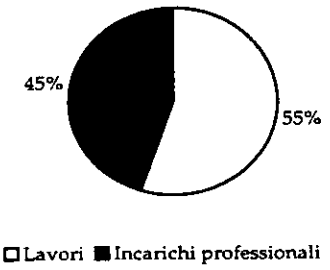



*Figura 7.4 – Importo dei lavori*

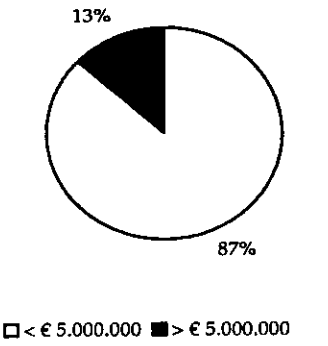
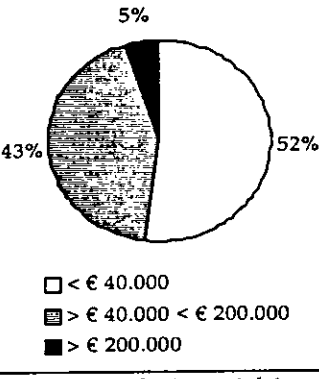



*Figura 7.5 – Importo degli incarichi*




[2] Vedi Capitolo 4.

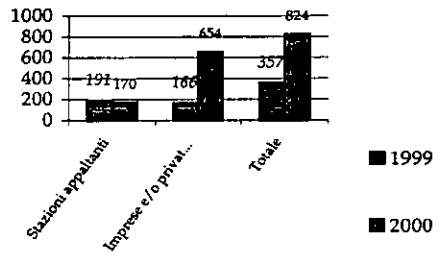
In particolare, dai dati pervenuti è possibile rilevare una casistica che ruota intorno ai seguenti temi ricorrenti:

- affidamento di incarichi di progettazione e direzione lavori all'esterno della stazione appaltante, e in qualche caso anche all'interno della stessa;
- bandi di gara relativi ad appalti di lavori, sotto molteplici aspetti, in particolare in materia di criteri distintivi tra l'appalto di servizi e quello di lavori, di criteri di aggiudicazione, di valutazione dell'offerta;
- esecuzione di lavori, in particolare l'ammissibilità delle varianti in corso d'opera e del subappalto;
- affidamento di incarichi di collaudo.

L'esame delle questioni prospettate si è concluso mediante deliberazione del Consiglio, in un tempo medio di due mesi decorrenti dalla data di ricezione del relativo esposto. Tale termine tiene conto dell'intera procedura, che decorre dall'arrivo della segnalazione alla comunicazione della decisione del Consiglio di archiviazione o di accoglimento indirizzata alla stazione appaltante (o, se del caso, all'impresa) e ai soggetti esponenti. Alcune pratiche, peraltro – in particolare quelle alle quali è seguita un'indagine ispettiva – per la loro complessità e delicatezza, hanno richiesto tempi di trattazione particolarmente lunghi.

**Evoluzione rispetto all'anno precedente**

*Figura 7.6 – Richieste e loro provenienza: raffronto con l'anno precedente*




Comparando l'insieme dei dati relativi agli affari trattati al 31 dicembre 2000 con l'andamento della domanda dell'anno precedente (*figura 7.6*), è possibile rilevare che il numero delle trattazioni pervenute, in assoluto, è notevolmente aumentato (824 contro le 357 dell'anno precedente) e che le richieste di trattazione riferibili alle stazioni appaltanti sono leggermente diminuite (da 191 a 170), mentre le segnalazioni e gli esposti trasmessi da imprese e/o privati e/o da libere associazioni sono quasi quadruplicate nel numero rispetto all'anno precedente (da 166 a 654). La

comparazione dei dati riferibili alle suddette richieste di trattazione, disaggregati territorialmente, non evidenzia significative differenze rispetto all'anno trascorso: viene, pertanto, confermata la prevalenza sostanziale di richieste da parte di soggetti, sia privati sia pubblici, operanti nel mezzogiorno, rispetto a quelli del centro-nord.

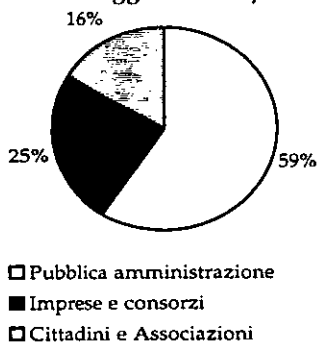
**Dubbi interpretativi ...**

Durante l'anno 2000 sono aumentate in numero considerevole le richieste di soluzione di dubbi concernenti l'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di lavori pubblici.

**... richiedenti pubblici e privati ...**

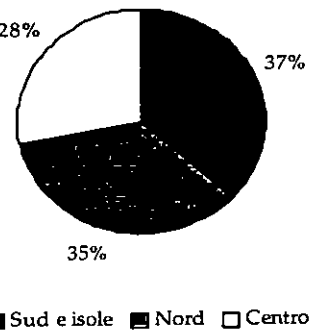
Le 1.680 richieste pervenute sono state suddivise sulla base della natura dei soggetti richiedenti e della provenienza geografica. Sotto il primo profilo (*figura 7.7*), si può rilevare che il 59% è pervenuto da pubbliche amministrazioni, il 25% da imprese e consorzi e il 16% da cittadini e associazioni. Sotto il secondo profilo (*figura 7.8*), emerge una leggera prevalenza territoriale per il sud e le isole (37%), seguiti dal nord (35%) e dal centro (28%).

*Figura 7.7*
*Provenienza soggettiva dei quesiti*




**... distribuzione per aree territoriali ...**

*Figura 7.8*
*Provenienza geografica dei quesiti*




Gli anzidetti dubbi interpretativi hanno riguardato molteplici aspetti della normativa sui lavori pubblici. In particolare, la metà circa delle richieste pervenute ha riguardato la materia della qualificazione delle imprese[3], numerosissimi sono stati quelli concernenti gli affidamenti degli incarichi di progettazione, direzione dei lavori e attività connesse (art. 17, l. n. 109/94), gli incentivi per la retribuzione del personale interno de-

**... casistica**

[3] Vedi Capitolo 8.

stinatario di detti incarichi (art. 18, l. n. 109/94), nonché le questioni di diritto transitorio concernenti l'applicazione della legge quadro e del regolamento attuativo a procedimenti *in itinere*.

Quesiti tecnici

Nel corso dell'anno 2000, inoltre, sono pervenuti all'Autorità 640 quesiti di natura tecnica, legati alla compilazione delle schede contenenti le informazioni che, per ciascun intervento, vanno comunicate all'Osservatorio dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 4, comma 17, della legge quadro. Le richieste di chiarimento sono state prevalentemente concentrate nei primi mesi dell'anno: dal mese di aprile, il numero di quesiti sulle schede è diminuito, anche a seguito della pubblicazione sul sito *internet* dell'Autorità della pagina *web* sulle risposte ai 'quesiti frequenti'.

In aggiunta alle suddette richieste, il laboratorio informativo dell'Osservatorio si è attivato per svolgere un'attività di *service* nei confronti delle stazioni appaltanti che hanno segnalato telefonicamente difficoltà connesse alla compilazione delle schede.

Dai numerosi quesiti pervenuti, si è tratta l'impressione di un eccessivo carico di lavoro per le stazioni appaltanti, soprattutto per l'invio delle schede relative a lavori di importo inferiore a € 150.000. Tale situazione ha suggerito all'Autorità un'operazione che potremmo definire di 'autocorrezione organizzativa', finalizzata alla semplificazione delle procedure di invio dei dati[4].

Linee di intervento ...

La pluralità delle tipologie di problemi prospettati dalle segnalazioni, dagli esposti e dai dubbi interpretativi ha dato luogo all'adozione di linee di intervento diverse.

Per quel che concerne le segnalazioni e gli esposti con cui sono state indicate presunte irregolarità nella procedura di affidamento di incarichi di progettazione e attività connesse e nelle procedure di aggiudicazione e di esecuzione di opere pubbliche, si può osservare che su 824 trattate dal Ser-

[4] Vedi Volume II, Sezione V.

vizio ispettivo, la maggior parte (circa 380) sono state archiviate, trattandosi di procedure ritenute dall'Autorità conformi a legge.

**... archiviazioni ...**

Va poi sottolineato come un consistente numero di segnalazioni (circa 80, equivalenti al 10%), si sono concluse con una dichiarazione di improcedibilità da parte dell'Autorità. Ciò in quanto si trattava o di segnalazioni riferite a questioni per le quali vi era già allo stato dei fatti una controversia in atto o potenziale tra le parti o di segnalazioni concernenti forniture o servizi (diversi da quelli attinenti all'architettura e all'ingegneria), nei cui confronti l'Autorità non ha competenza. Quest'ultimo tipo di segnalazioni, in sensibile crescita rispetto all'anno precedente, pone in evidenza la mancanza di un soggetto referente per le questioni attinenti alle forniture e ai servizi, pur in presenza di problematiche interpretative ed applicative[5].

**... dichiarazioni di improcedibilità ...**

Negli altri casi (circa 350), si è riscontrata l'illegittimità dell'operato della stazione appaltante, relativa a violazioni di carattere solo formale del dettato normativo o a violazioni di carattere sostanziale. In questi casi si è provveduto a contestare alla stazione appaltante la violazione di legge riscontrata, indicando le modalità corrette che si sarebbero dovute osservare; si è, altresì, invitata la medesima, a seconda dei casi, a riformulare il bando contenente le clausole illegittime o a provvedere ad una nuova aggiudicazione della gara, quando si è ritenuto che tali iniziative non comportassero un eccessivo aggravio dell'operato amministrativo sotto il profilo dell'efficienza e dell'economicità.

**... contestazioni ...**

In altri casi, quando ciò non è stato ritenuto opportuno da parte dell'Autorità, perché, ad esempio, si era già provveduto alla consegna dei lavori o gli stessi erano addirittura già in corso di esecuzione, l'intervento si è limitato ad un richiamo alla stazione appaltante per il futuro operato, al fine di un puntuale rispetto del dettato normativo.

L'efficacia dell'intervento dell'Autorità su richiesta di terzi, invero, è subordinata alla fase in cui si trova la procedura oggetto di segnalazione

---

[5] La stessa carenza è segnalata nel Rapporto OCSE (*Rapporto sul sistema di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia*, Roma 2001).

nonché alla tempestività della medesima segnalazione in relazione all'eventuale presenza di situazioni giuridiche consolidate.

... deferimenti ad organi giurisdizionali e di controllo ...

Nei casi in cui si è ravvisata l'ipotesi di pregiudizio per il pubblico erario, si è disposta la trasmissione degli atti e dei rilievi alla Procura generale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge n. 109/94; in alcuni casi si è anche trasmessa la predetta documentazione agli organi di controllo interno delle amministrazioni appaltanti.

Inoltre, nei casi in cui le irregolarità riscontrate avevano rilevanza penale, l'Autorità ha provveduto a trasmettere gli atti e i rilievi agli organi giurisdizionali competenti. Questo è accaduto relativamente a due sole segnalazioni, ma ciò non significa che, per altre fattispecie, non si sia riscontrata una rilevanza di natura penale. È solo che, in tali ipotesi, la Procura competente era già stata investita della questione o direttamente dagli interessati o dagli organi a ciò preposti.

In alcuni casi, infine, allo scopo di verificare la fondatezza delle irregolarità denunciate, si è provveduto ad interessare la Guardia di finanza, in ottemperanza al protocollo d'intesa stipulato con il predetto Corpo[6], oppure si sono disposte ispezioni.

... indicazioni di comportamento ...

Alle stazioni appaltanti sono state indicate con precisione le norme violate e le irregolarità comunque riscontrate, fornendo altresì indicazioni circa il comportamento giuridicamente corretto cui attenersi. Inoltre, per migliorare la consapevolezza delle stazioni appaltanti relativamente al ruolo dell'Autorità e per venire incontro alle esigenze di quelle di più ridotte dimensioni, che non dispongono dei mezzi e delle capacità sufficienti per poter applicare al meglio quanto richiesto dalla complessa normativa del settore, si è provveduto ad indirizzare l'operato delle stesse inviando copia delle determinazioni e degli atti di regolazione emanati in ordine alle questioni prospettate.

L'esercizio della vigilanza non si è peraltro limitato alla regolarità delle procedure sotto il profilo strettamente giuridico, ma si è esteso ad aspetti

---

[6] Vedi Capitolo 6.

di merito, quali convenienza dell'opera e congruità del prezzo, in coerenza con il principio di economicità espressamente invocato dal legislatore.

**... risposta delle stazioni appaltanti ...**

A seguito di tali interventi, è di frequente accaduto che le stazioni appaltanti abbiano volontariamente ottemperato a quanto indicato dall'Autorità, fornendone contestualmente tempestiva comunicazione. Alcuni enti appaltanti, ad esempio, cui era stata comunicata la non conformità della gara eseguita ai principi di correttezza e trasparenza di cui all'articolo 1 della legge n. 109/94, hanno comunicato di aver preso atto delle conclusioni cui è pervenuta l'Autorità e, conseguentemente, di aver revocato la determinazione relativa all'approvazione del verbale di aggiudicazione e di avere avviato una nuova gara con le modalità indicate. Altre amministrazioni hanno provveduto a modificare il bando di gara come richiesto dall'Autorità.

Pur nella carenza legislativa, che non assegna all'Autorità un potere sanzionatorio diretto per le illegittimità riscontrate in occasione di accertamenti ed ispezioni, i comportamenti appena ricordati sembrano testimoniare che le singole stazioni appaltanti cominciano a riconoscere all'Autorità il ruolo di regolatore del mercato. Si è potuto peraltro constatare che, nel tempo, tale tendenza si è manifestata in modo più evidente. Per l'anno 2001, inoltre, è stato impostato un sistema che consentirà di monitorare l'esito degli interventi dell'Autorità.

**... interventi regolatori ...**

Oltre alle risposte specifiche fornite in merito alle singole questioni prospettate, prima richiamate, ogni qualvolta sono emersi problemi di valenza generale, indicativi di difficoltà interpretative e di incertezze applicative di vasta portata, si è proceduto all'attuazione di interventi regolatori[7].

**... segnalazioni a Governo e Parlamento ...**

Qualora, poi, da un esame delle segnalazioni pervenute si sono evidenziati fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa, conseguenti anche a difficoltà interpretative del medesimo testo giuridico, si è provveduto ad effettuare apposita segnalazione al Governo e al Parlamento ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lettera *d)*, della legge n. 109/94[8].

---

[7] Vedi Capitolo 11.

[8] *Ibidem*.

L'Autorità, infine, ha avviato un sistema di intervento finalizzato alla predisposizione di linee guida per facilitare e semplificare l'attività delle stazioni appaltanti e, nel contempo, consentire alle imprese di disporre di un quadro di riferimento basato su comportamenti delle pubbliche amministrazioni quanto più possibile omogenei. In quest'ottica, ha provveduto alla formulazione di *bandi tipo* pubblicizzati sul proprio sito *internet* nonché sulla Gazzetta Ufficiale[9]. Si sono così voluti prefigurare gli elementi essenziali per la giusta configurazione e predisposizione della procedura di gara, con particolare riferimento a quelli che caratterizzano la natura delle opere e a quelli relativi alle particolari condizioni di esecuzione.

[9] Gazzetta ufficiale n. 143 del 4 settembre 2000. Vedi Capitolo 11.

8

## La qualificazione

L'Autorità, con l'entrata in vigore del DPR n. 34/2000, ha dovuto affrontare, sul versante operativo, diversi problemi di interpretazione ed applicazione del nuovo sistema di qualificazione[1].

Durante il periodo transitorio l'impegno dell'Autorità si è concretizzato essenzialmente nel dare risposta ai numerosi quesiti che sulle nuove regole sono stati posti dalle diverse stazioni appaltanti, chiamate a valutare il possesso dei requisiti delle imprese sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento[2].

Sul versante operativo, ricollegabile alla scadenza del periodo transitorio, l'impegno immediato dell'Autorità si è concretizzato nel porre in essere gli adempimenti necessari per la costituzione e la relativa autorizzazione delle Società Organismi di Attestazione (S.O.A.), così da rendere operativo il sistema di qualificazione secondo le scadenze previste dal DPR n. 34/2000. L'*iter* di attuazione del nuovo sistema di qualificazione, cui l'Autorità ha provveduto con l'adozione di specifiche determinazioni, si è articolato in diversi fasi operative.

**Fase costitutiva delle S.O.A. ...**

L'Autorità, prioritariamente, ha dovuto porre in essere tutti gli adempimenti necessari per la costituzione delle S.O.A., con l'obiettivo di garantire concorrenza e trasparenza nel mercato. La maggiore difficoltà è stata l'individuazione delle caratteristiche che tali soggetti devono possedere in termini di azionariato, in coerenza con i requisiti di affidabilità che per tali organismi prevede il regolamento.

---

[1] Vedi Capitolo 1.

[2] Un altro significativo aspetto del periodo transitorio è costituito dalle innumerevoli segnalazioni ai sensi dell'art. 10, co. 1 *quater*, della legge quadro. L'attività connessa a tali segnalazioni è oggetto di trattazione nel Capitolo 13.

*Capitolo 8*

... composizione azionaria

Sulla composizione azionaria sono pervenuti all'Autorità numerosi quesiti, sotto il duplice profilo dei requisiti dell'indipendenza e della presenza di interessi commerciali.

In via generale, salvo le espresse preclusioni previste dallo stesso regolamento, l'Autorità si è orientata a consentire una tendenziale libertà di partecipazione all'azionariato delle S.O.A. L'accertamento della partecipazione illegittima da parte di soggetti pubblici e privati è stata intesa, pertanto, in senso funzionale e non strutturale, attraverso il controllo caso per caso dell'eventuale compressione dell'imparzialità della funzione svolta, derivante da specifiche partecipazioni semplici o mediate. È stato così possibile in concreto, anche sulla base delle ulteriori informazioni ed integrazioni richieste in fase di istruttoria, far emergere l'eventuale incoerenza della partecipazione sotto il duplice profilo del requisito dell'indipendenza e dell'imparzialità.

In tal senso, le stesse situazioni di controllo e collegamento, eventualmente riscontrate nella verifica della compagine sociale ed oggetto di specifica dichiarazione, non sono state, di per sé, considerate ostative della partecipazione, tranne che la verifica facesse emergere in concreto il rischio di lesione del principio dell'indipendenza. Per superare dette problematiche e per consentire conseguentemente l'entrata a regime del nuovo sistema, l'Autorità ha adottato due determinazioni[3] dirette essenzialmente ad evidenziare la specialità della società per azioni nel caso delle S.O.A. e gli elementi che ne condizionano la costituzione.

Fase dell'istanza e della relativa istruttoria ...

La fase operativa dell'istanza e della relativa autorizzazione è stata fortemente condizionata dalle previsioni regolamentari, che sanciscono una rigida cadenza procedimentale e temporale (l'autorizzazione deve essere concessa o negata entro 60 giorni dalla domanda).

In tale contesto si colloca la determinazione[4] in cui, al fine di garantire la massima trasparenza, sono dettagliati forma e contenuto dell'istanza e

---

[3] Si tratta delle determinazioni n. 23/2000 e n. 38/2000, i cui contenuti sono riassunti nel Capitolo 11 e i cui testi sono riportati nel Volume II, Sezione III.

[4] Si tratta della determinazione n. 39/2000, *ibidem*.

dei relativi documenti da allegare e sono anche delineate le regole del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione e per la segnalazione agli operatori delle condizioni di improcedibilità dell'istanza stessa.

I diversi adempimenti istruttori del procedimento di autorizzazione sono stati disciplinati con circolare interna contenente linee guida per gli uffici sulle condizioni di procedibilità dell'istanza di autorizzazione e sull'istruttoria nel merito della documentazione relativa.

**... linee guida**

L'adozione di una circolare interna, con cui sono state preventivamente definite le diverse questioni interpretative che sarebbero potute intervenire durante la fase istruttoria delle domande di autorizzazione, è stata suggerita da due diverse e correlate esigenze dell'Autorità[5]:

- garantire la parità di trattamento delle diverse istanze di autorizzazione uniformando l'attività istruttoria dei diversi responsabili del procedimento sia sotto l'aspetto procedurale sia sotto il profilo di merito;
- immettere contemporaneamente sul mercato più S.O.A. autorizzate .

Le questioni più importanti affrontate durante la fase istruttoria sono state:

- il riscontro dell'oggetto sociale delle S.O.A. per la verifica di conformità alla previsione di cui all'articolo 7, comma 3, del regolamento circa l'esclusività dell'oggetto sociale e ad ulteriori previsioni di vario genere. Si è reso pertanto necessario prescrivere che gli statuti limitassero l'oggetto sociale alle sole previsioni del regolamento, escludendo qualsiasi ulteriore previsione suscettibile di creare confusione;
- il controllo, nel merito, mediante visure camerali, delle autodichiarazioni presentate in fase di istanza, per la verifica delle partecipazioni dei soci ad altri organismi sociali;
- l'omogeneizzazione delle modalità di rilascio dell'attestazione nonché delle procedure contrattuali riportate nei manuali delle procedure di attestazione presentati dalle S.O.A. in fase di istanza.

---

[5] Sotto il profilo organizzativo, per garantire speditezza nello svolgimento degli adempimenti istruttori e consentirne il monitoraggio costante, si è adottato un sistema di *work flow management*.

*Capitolo 8*

Fase della autorizzazione ...

Per tutte le domande di autorizzazione presentate, l'Autorità ha rispettato i termini procedurali fissati dal regolamento. In fase istruttoria, il termine previsto per l'adozione del provvedimento di autorizzazione o di diniego è stato sospeso o per chiedere ulteriori informazioni ed integrazioni della documentazione fornita dalla S.O.A. istante o per specifiche prescrizioni ed osservazioni formulate dalla Commissione consultiva in sede di parere.

... Commissione consultiva ...

La Commissione consultiva istituita ai sensi dell'articolo 5 del DPR n. 34/2000 ha svolto un ruolo di rilievo. Infatti, oltre ad esprimere pareri in merito alla correttezza e alla regolarità sia formale sia sostanziale delle istanze di autorizzazione presentate dalle S.O.A., essa è stata interpellata su diverse questioni relative a problematiche di dubbia interpretazione ovvero di rilevante impatto esterno, riguardanti regole inerenti alla qualificazione in generale. In tale attività, la Commissione, con l'apporto e l'esperienza degli interessi rappresentati, ha valorizzato il proprio ruolo di organo consultivo in senso stretto.

... S.O.A. autorizzate ...

Al 31 maggio 2001, risultavano presentate 66 domande di autorizzazione[6] e autorizzate 48 S.O.A., delle quali:

- 7 partecipate anche dalle associazioni di categoria;
- 24 partecipate da sole persone fisiche;
- 17 partecipate da persone fisiche e persone giuridiche.

... e loro articolazione territoriale

La *tabella 8.1* mostra l'articolazione territoriale delle sedi legali delle 48 S.O.A. autorizzate. La sede legale, tuttavia, non è indicativa della zona d'intervento delle singole S.O.A., in quanto la stessa può variare in relazione alle diverse sedi operative costituite sul territorio e sulla cui disciplina l'Autorità si è recentemente espressa[7].

---

[6] Di queste, 5 riguardavano società la cui prima istanza era stata respinta dall'Autorità. Alla data di presentazione delle domande, fissata al 4 settembre 2000, avevano presentato domanda 22 S.O.A.

[7] Comunicato in data 8 febbraio 2001 a tutte le S.O.A. autorizzate.

*Tabella 8.1. - Sedi delle S.O.A. autorizzate*

| *Regione* | *S.O.A. autorizzate* |
|---|---|
| Lombardia | 7 |
| Piemonte | 3 |
| Trentino Alto Adige | – |
| Friuli Venezia Giulia | – |
| Valle d'Aosta | – |
| Veneto | 4 |
| Liguria | 2 |
| Emilia Romagna | 1 |
| Toscana | 3 |
| Basilicata | – |
| Marche | 2 |
| Umbria | 2 |
| Molise | – |
| Abruzzo | – |
| Lazio | 10 |
| Campania | 5 |
| Puglia | 3 |
| Calabria | 1 |
| Sicilia | 5 |
| Sardegna | – |

**Fase dell'esercizio dell'attività di attestazione ...**

A seguito dell'autorizzazione delle prime S.O.A., l'Autorità ha affrontato i diversi problemi collegati all'esercizio dell'attività di attestazione.

In tale contesto si inserisce la determinazione[8] che ha dettato le prescrizioni cui devono attenersi le S.O.A. sotto i profili: degli adempimenti correlati all'inizio dell'esercizio dell'attività di attestazione; delle comunicazioni ed informazioni connesse con l'esercizio dell'attività di attestazione; delle prescrizioni inerenti le fasi pre-contrattuale e contrattuale; dei criteri relativi all'attività promozionale dell'esercizio dell'attività di attestazione.

L'attività promozionale costituisce un argomento in via di continua evoluzione in relazione alle diverse forme in cui concretamente si articola.

---

[8] Determinazione n. 50/2000, il cui contenuto è riassunto nel Capitolo 11 e il cui testo è riportato nel Volume II, Sezione III.

*Capitolo 8*

Nel contempo è stata sentita l'esigenza di intervenire nella materia dei requisiti tecnici che devono possedere le imprese al fine della relativa attestazione da parte delle S.O.A.[9].

La finalità di uniformare l'interpretazione dei requisiti tecnici risiede nella necessità di assicurare alle imprese parità di trattamento nell'attività di verifica dei requisiti da parte delle S.O.A. e di contribuire a creare un quadro di regole 'certe', indispensabile per l'assestamento del nuovo mercato, anche al fine di evitare, per quanto possibile, l'insorgere di contenzioso collegato all'esercizio concreto dell'attività di attestazione. Il contenuto di alcune norme relative ai requisiti tecnici per la qualificazione delle imprese è apparso, infatti, già durante il periodo transitorio, fonte di equivoci e di dubbi interpretativi[10].

... avvio del mercato ...

Con l'autorizzazione delle prime S.O.A., l'Autorità ha chiesto loro di comunicare l'immediato inizio dell'esercizio dell'attività di attestazione e l'immediata trasmissione degli estremi dei contratti non appena stipulati con le imprese, al fine di vigilare sull'andamento del nuovo mercato dell'attività di attestazione e di verificarne la dinamicità anche in relazione alla risposta da parte delle imprese.

Sono state fornite indicazioni[11] alle stazioni appaltanti in ragione del nuovo regime della qualificazione e del momento condizionante l'obbligatorietà dell'attestazione da parte di una S.O.A., al fine della partecipazione delle imprese agli appalti pubblici.

Il mercato ha mostrato qualche lentezza nella fase iniziale della qualificazione, determinata anche dalle aspettative – poco opportunamente suscitate negli operatori – circa una proroga dell'avvio del sistema. Al 28 febbraio 2001, data di entrata in vigore dell'obbligatorietà dell'attestazione per gli appalti di importo pari o superiore a 5 milioni di DSP, risultavano stipulati 971 contratti di attestazione, per un volume di affari di £ 14.706.265.000,

---

[9] Determinazioni n. 48/2000 e n. 56/2000, il cui contenuto è riassunto nel Capitolo 11 e il cui testo è riportato nel Volume II, Sezione III.

[10] Vedi Capitolo 6 e Capitolo 13.

[11] Con la determinazione n. 8/2001, il cui contenuto è riassunto nel Capitolo 11 e il cui testo è riportato nel Volume II, Sezione III.

**... attestati rilasciati ...**

e risultavano rilasciati 196 attestati. Venuti meno tali elementi perturbatori, anche in conseguenza della riaffermata volontà del Governo di mantenere le scadenze prefissate, il sistema ha acquistato speditezza e dinamismo. Al 31 maggio 2001, risultavano stipulati 3.500 contratti, per un volume di affari di £ 43.526.295.960, e rilasciati 1.250 attestati.

**... contratti stipulati ...**

**... tariffe**

La tariffa prevista per l'attestazione che, come noto, prevede un minimo ed un massimo obbligatori, si è attestata, nei primi mesi del mercato, sul minimo. L'Autorità ha già attivato l'immediato controllo delle tariffe applicate, al fine di campionare il rispetto delle stesse per la previsione indicata dal regolamento.

**Vigilanza sull'attività di attestazione ...**

La consapevolezza che il funzionamento del nuovo sistema di qualificazione poggia sull'attività di vigilanza ha suggerito l'opportunità di programmare una serie di iniziative.

La fase iniziale della vigilanza sull'attività di attestazione si è concretizzata nel controllare le autodichiarazioni che sono state presentate in sede di istanza all'attività di attestazione e che hanno formato oggetto dell'attività istruttoria. Le autodichiarazioni hanno riguardato diverse situazioni che condizionavano l'autorizzazione, consistenti nella sussistenza dei requisiti di affidabilità previsti dal regolamento per la costituzione e relativa autorizzazione delle S.O.A.

**... piano di ispezioni**

Un primo programma di esercizio della vigilanza sull'attività di attestazione[12] si è sviluppato attraverso l'attuazione di un piano di ispezioni delle S.O.A. che presentavano le maggiori criticità in relazione a:

- denunce di terzi pervenute all'Autorità;
- verifica a campione dei contratti di attestazione che presentavano irregolarità rispetto al contenuto delle determinazioni o alle previsioni normative e alla misura della tariffa prevista dal regolamento;
- verifica periodica delle attività promozionali delle S.O.A., con controllo sui siti e con richiesta periodica degli organigrammi e dei relativi flussi

[12] Tale programma è stato deliberato dal Consiglio dell'Autorità nel mese di febbraio 2001.

dei processi di attestazione, anche al fine del controllo sulle risorse esterne.

Il secondo piano di indagini è operativo dal giugno 2001 e riguarda la verifica a campione delle attestazioni in relazione ai seguenti elementi di 'critici':

- attestati con tempo contrattuale minimo rispetto alle richieste di qualificazione delle imprese;
- numero elevato di attestati rilasciati dalle S.O.A. rispetto alla struttura aziendale;
- eccessivo numero di consulenti e/o sedi operative ed elevato numero di esposti e/o reclami;
- attestati rilasciati esclusivamente da S.O.A. partecipate dalle associazioni di categoria;
- attestati rilasciati da S.O.A. con compagine formata solo da persone giuridiche;
- attestati rilasciati da S.O.A. con compagine formata solo da persone fisiche.

Inoltre, ulteriori criteri potranno essere individuati in conseguenza dell'osservazione di fenomeni che emergeranno nell'anno di riferimento.

**Casellario informatico delle imprese ...**

A regime, uno strumento prezioso per l'attività di vigilanza sul sistema della qualificazione sarà costituito dal casellario informatico delle imprese. Tale casellario, alimentato dalle attestazioni trasmesse dalle S.O.A. e dalle comunicazioni inviate dalle stazioni appaltanti, consentirà infatti di conoscere in tempo reale tutti i dati e le informazioni rilevanti in merito alle imprese qualificate. In particolare, attraverso il casellario sarà possibile ottenere informazioni su: imprese che non hanno ottenuto la qualificazione; elenco delle imprese qualificate suddivise per categorie di lavori; eventuali episodi di grave negligenza nell'esecuzione dei lavori, ovvero gravi inadempienze contrattuali, anche in riferimento all'osservanza delle norme in materia di sicurezza e degli obblighi derivanti da rapporti di lavoro; eventuali provvedimenti di esclusione dalle gare ai sensi dell'articolo 8, comma

7, della legge quadro; eventuali falsità nelle dichiarazioni rese in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara, accertate in esito alla procedura di cui all'articolo 10, comma 1 *quater* della legge n. 109/94 e successive modificazioni; notizie relative all'esclusione delle offerte giudicate non congrue.

**... collegamento con altre banche dati ...**

Il sistema informativo in corso di realizzazione consentirà, inoltre, di collegare i dati del casellario informatico con le altre banche dati dell'Osservatorio e con le banche dati di altri enti, in tal modo offrendo la possibilità di rilevare automaticamente irregolarità e, in generale, distorsioni nell'applicazione delle norme sui lavori pubblici.

**... diffusione dei dati ...**

Per quanto riguarda la comunicazione e la diffusione dei dati del casellario[13], saranno divulgate a qualsiasi soggetto le seguenti informazioni: ragione sociale, indirizzo, rappresentanza legale, direzione tecnica, categorie e importi conseguiti/posseduti.

Alle stazioni appaltanti sarà garantito[14] un accesso riservato alla banca dati del casellario quale utile supporto per l'acquisizione in tempo reale di tutte le informazioni necessarie ad accertare eventuali cause di esclusione dalle gare.

**... elementi di conoscenza del mercato**

Il casellario informatico delle imprese, oltre a costituire una banca dati esauriente ed accessibile a tutti, consentirà la conoscenza delle caratteristiche del mercato. In particolare, l'analisi dei dati degli elenchi delle imprese qualificate, distinte per categorie di lavori, permetterà di individuare le categorie con un basso numero di imprese qualificate e con un numero elevato di imprese, così fornendo utili informazioni sul grado di concorrenza potenziale nelle diverse categorie.

Infine, l'attività di vigilanza sull'economicità di esecuzione dei lavori e, più in generale, sull'efficienza dell'azione amministrativa potrà essere utilmente sostenuta dall'analisi dei dati del casellario sulle risultanze del contenzioso tra imprese contraenti e stazioni appaltanti.

---

[13] Con riferimento alle leggi 31 dicembre 1996, n. 675 (art. 27) e 7 agosto 1990, n. 241 (artt. 22, 23).

[14] In attuazione di quanto disposto dall'art. 27, co. 5, DPR n. 34/2000.

9

## La Camera arbitrale

La Camera arbitrale, i cui componenti sono stati nominati dall'Autorità con decreto del 28 luglio 2000, in coincidenza con l'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge quadro[1], si è insediata il 2 agosto 2000.

**Problematiche di organizzazione**

Per valutare l'opera finora svolta, è indispensabile tenere presente quali siano stati i problemi da affrontare e risolvere alla stregua dei compiti che la legge ha assegnato al Consiglio arbitrale, facendone il perno del sistema.

A prescindere dalle incombenze di natura organizzativa inerenti alla struttura ed al funzionamento di ogni ente – di difficile individuazione quando, come nel caso, mancano pregresse esperienze e modelli di comparazione - e a prescindere dai delicati e pur complessi compiti che 'a regime', il Consiglio arbitrale sarà chiamato ad esercitare, è stato necessario procedere alla fase 'costituente', avente per oggetto la determinazione delle 'regole' nella parte sommariamente indicata dal legislatore e lasciata, per il completamento, al Consiglio arbitrale cui, in sostanza, è stato delegato un potere di normazione secondaria.

Infatti, in forza dell'articolo 32, comma 3, della legge quadro (nel testo risultante dall'art. 10 l. n. 415/98), il regolamento di attuazione ha dettato una disciplina di dettaglio sulla *Definizione delle controversie* e sulla *Camera arbitrale per i lavori pubblici*[2], riservando tuttavia a quest'ultima di definire con proprie determinazioni:

*a)* il «codice deontologico degli arbitri camerali» (art. 151, co. 1);

*b)* i «requisiti di onorabilità» per essere ammessi all'albo degli arbitri o all'elenco dei periti (art. 151, co. 7);

---

[1] Vedi art. 3, co. 3, l. n. 109/94.

[2] Artt. 150, 151, DPR n. 554/99.

*c)* i «criteri oggettivi e predeterminati» sulla cui base provvedere di volta in volta, «nell'ambito dell'albo camerale», alla scelta e quindi alla nomina del «terzo arbitro con funzioni di presidente del collegio» (art. 150, co. 3);

*d)* il limite 'numerico' dei magistrati (amministrativi e contabili) e degli avvocati dello Stato in servizio da ammettere all'albo degli arbitri (art. 151, co. 5, lett. *a*).

Da ciò si deduce in quale misura la definizione di questi punti trascenda la normale competenza di un organo amministrativo: non si trattava solo di darsi un proprio regolamento interno, al quale peraltro si è tempestivamente provveduto, ma di completare l'opera del legislatore con una vera e propria attività di integrazione normativa, enunciando regole destinate ad incidere sul comportamento dei terzi e sulla condotta dello stesso organo deputato a emanarle.

Un compito, questo, quanto mai delicato e reso ancor più arduo, per un verso, dalla mancanza di indicazioni legislative più specifiche del generico riferimento ai principi di «trasparenza, imparzialità e correttezza»; per altro verso, dalla difficoltà di individuare, per ogni punto e attraverso un armonico bilanciamento di interessi, la soluzione più equilibrata.

**Codice deontologico**

Così, per quanto riguarda il *codice deontologico*, è stato soprattutto preso in considerazione, quale pietra di paragone, quello dei magistrati ordinari: non soltanto per l'affinità, dato che l'arbitro camerale è potenzialmente investito di una funzione giudicante al pari del giudice dello Stato e, come lui, soggetto all'etica e al costume dell'imparzialità; ma anche per le differenze, non essendo il primo inquadrato in uno stabile rapporto organico con la pubblica amministrazione e soggetto ai doveri correlativi, come invece è il giudice di carriera.

**Requisiti di onorabilità**

Circa i *requisiti di onorabilità*, si è riscontrato come nell'uso legislativo corrente tale locuzione sia generalmente intesa in senso negativo, cioè nell'assenza di condizioni soggettive (come certe condanne penali o sanzioni disciplinari o fatti sintomatici di pericolosità sociale) che fanno venir meno lo stato di onorabilità, altrimenti presunto.

A questa concezione si è, pertanto, attenuto il Consiglio arbitrale, non senza, peraltro, differenziare la posizione dell'arbitro da quella del perito, esigendo dal primo – assimilabile al giudice – requisiti di onorabilità improntati a un maggior rigore.

**Criteri di nomina del terzo arbitro**

Quanto ai *criteri oggettivi e predeterminati* per la nomina del terzo arbitro *con funzioni di presidente del collegio* (art. 150, co. 3), il problema – che difatti è stato approfondito in più sedute collegiali – si presentava di difficile approccio. E ciò sotto due aspetti, il primo dei quali particolarmente delicato. Si allude all'apparente ma fuorviante analogia con i «criteri predeterminati e oggettivi» sulla base dei quali il Consiglio superiore della magistratura approva le 'tabelle' biennali di riparto degli affari all'interno degli uffici giudiziari.

In proposito, si è considerato che, mentre in tale settore l'assegnazione precostituita delle cause ai singoli magistrati è tecnicamente possibile (anche se non rigidamente applicabile), in quanto avviene nel contesto di un *ordo iudiciorum* professionalmente preposto all'esercizio della giurisdizione, non altrettanto può dirsi per la giustizia arbitrale neanche secondo il modello prefigurato dalla legge sui lavori pubblici, che pure prevede un «albo degli arbitri camerali» la cui appartenenza è il presupposto legittimante della nomina a 'terzo arbitro'. Infatti, proprio perché tutti gli iscritti sono teoricamente nella medesima posizione, essendo ognuno di loro potenzialmente nominabile, non v'è modo di predisporre un meccanismo automatico di tipo tabellare. Scartato, pertanto, questo sistema, restava parimenti esclusa ogni altra possibilità di automatismo, ad esempio il sorteggio, che del resto sarebbe stato in palese violazione di legge: questa, infatti, parlando di «scelta» del terzo arbitro da parte della Camera arbitrale (art. 150, co. 3), postula l'adozione di un procedimento che, per quanto vincolato possa essere nel suo *iter*, deve alla fine concludersi con un atto di nomina che sia ponderato e consapevole, non già fortuito.

Ed era questo il secondo aspetto della questione che, in esito a lungo e proficuo dibattito, il Consiglio arbitrale ha risolto trovando i «criteri oggettivi e predeterminati» in un contesto di regole rivelatesi le più idonee per

conciliare il massimo grado di autolimitazione nelle scansioni procedimentali con la pur controllata ma irrinunciabile misura di discrezionalità nell'atto finale di scelta.

Queste regole sono state riportate nel Comunicato del 29 novembre 2000 con il quale si è inteso render chiaro a tutti che la Camera arbitrale si atterrà fedelmente a quei principi di «trasparenza, imparzialità e correttezza» sui quali è impostato il nuovo sistema di giustizia arbitrale.

**Criteri di ammissione all'albo**

Apparentemente più semplice, ma non meno impegnativa, la decisione di fissare il numero dei soggetti da ammettere all'albo fra quanti appartengono alla categoria dei magistrati (amministrativi e contabili) e avvocati dello Stato in servizio: la sola categoria professionale (dalla quale peraltro sono esclusi i magistrati ordinari in servizio) ammessa col limite di un numero 'chiuso' in un albo che, per tutti gli altri, è 'aperto'.

E il Consiglio arbitrale, individuata la *ratio legis* della norma limitativa nell'esigenza di non distogliere dalle funzioni d'istituto un così qualificato personale oltre una bassa soglia di tollerabilità, ha quantificato tale soglia nella misura del 5% rispetto alla dotazione organica.

Di conseguenza, il contingente numerico, che nominativamente – come già richiesto – sarà designato dai rispettivi ordinamenti, consta di 25 unità per il Consiglio di Stato, 30 per la Corte dei conti e 19 per l'Avvocatura dello Stato.

Occorre ancora precisare che, in aggiunta al compito (sopra illustrato) di integrazione normativa che il DPR n. 554/99 ha delegato alla Camera arbitrale, questa si è trovata nella necessità di chiarire alcuni punti dubbi della disciplina legislativa che, altrimenti, sarebbero rimasti di oscura interpretazione o di impossibile applicazione.

La prima discrasia, all'interno dell'articolo 151 del DPR n. 554/99 citato, nasce da un difetto di coordinamento fra il comma 5 lettera *a)*, che comprende la categoria 'magistratuale', ed il successivo comma 7 che, nel prevedere l'iscrizione degli aspiranti all'albo degli arbitri previa «domanda corredata da *curriculum* e da adeguata documentazione», prescrive questo onere solo per «i soggetti di cui al comma 5, lettere *b), c)* e *d)*» (ossia avvoca-

ti, tecnici e professori universitari), escludendone quindi i soggetti di cui alla lettera *a)*. Ma questa esclusione, mentre è perfettamente spiegabile per i magistrati e avvocati dello Stato 'in servizio', essendo appunto «designati dagli organi competenti secondo i rispettivi ordinamenti» (co. 5, lett. *a*, prima parte), non lo è affatto per i magistrati e gli avvocati dello Stato 'a riposo' (co. 5, lett. *a*, seconda parte).

Costoro, invero, non sono designati da alcun organo e, se non presentassero domanda, resterebbero *de facto* esclusi dall'albo pur essendo *de iure* legittimati ad esservi ammessi. Per tale ragione, il Consiglio arbitrale ha dovuto colmare la lacuna in via di interpretazione estensiva, anche per quanto riguarda l'aspetto della documentazione, non senza esplicitare il punto nel Comunicato del 29 novembre 2000 (II/3) per un avvertito dovere di trasparenza.

La seconda discrasia si coglie nella norma formulata dallo stesso comma 5, lettera *b)*, laddove, a proposito della categoria degli avvocati e dopo avere statuito che essi debbono essere «iscritti agli albi ordinari e speciali abilitati al patrocinio avanti alle magistrature superiori», si richiede altresì il «possesso dei requisiti per la nomina a consigliere di cassazione», con ciò alludendo chiaramente alla legge 5 agosto 1998, n. 303 (art. 1, co. 1; art. 2, co. 1).

Ma tale legge, fra i «requisiti per la nomina a consigliere di cassazione», ne contempla due (età inferiore a 65 anni e cancellazione dall'albo professionale) i quali, se sono spiegabili nei confronti dell'avvocato che lascia la libera professione per intraprendere la carriera burocratica di magistrato (il cui termine è al 70° anno di età), sono invece incompatibili con l'avvocato che, restando tale, chiede l'ammissione all'albo degli arbitri: per il quale, non solo non è previsto uno sbarramento anagrafico (né per lui né per gli altri professionisti legittimati alla funzione arbitrale), ma si richiede addirittura la permanenza dell'iscrizione nell'albo professionale, da cui, al contrario, la legge impone la cancellazione.

Il contrasto fra la norma richiamante e quella richiamata non potrebbe essere più stridente. Ed è appunto per risolvere tale antinomia che il Consiglio arbitrale è stato costretto ad una 'interpretazione correttiva' (o

parzialmente abrogativa), dichiarando non applicabili alla specifica materia in esame i due suddetti requisiti; di ciò non si è mancato di dare notizia al Consiglio nazionale forense, anche al fine di prevenire perplessità o confusione fra gli avvocati interessati e legittimati ad iscriversi nell'albo degli arbitri camerali, ma sconsigliati dal proporre domanda dal timore, peraltro infondato, di doversi cancellare dall'albo professionale.

Il terzo punto, reso dubbio dalla non chiara formulazione dell'articolo 151, riguardava l'ipotetica possibilità, soltanto per la categoria dei tecnici (ingegneri e architetti), di cumulare l'appartenenza all'albo degli arbitri e all'elenco dei periti: da qui, una nociva commistione di *status*, certamente contraria ai canoni della «trasparenza e imparzialità», che ha indotto motivatamente il Consiglio arbitrale a sancire il principio di non cumulabilità della duplice appartenenza; principio richiamato espressamente due volte nel Comunicato del 29 novembre 2000 e, inoltre, rammentato nella nota esplicativa inviata in allegato ai rispettivi Consigli professionali

Resta da dire che il Consiglio arbitrale ha continuato a tenere sedute prima di dare avvio alla seconda fase dei suoi lavori dopo il 31 dicembre 2000. Ciò in quanto la legge si è limitata a stabilire che la Camera arbitrale «cura la formazione e la tenuta dell'albo degli arbitri» (art. 151, co. 1) e «cura altresì la tenuta dell'elenco dei periti» (art. 151, co. 7), ma nulla dice in merito alle relative forme e modalità di attuazione, per cui anche di questo si è dato carico il Consiglio arbitrale, formulando le regole e individuando i criteri più idonei, oltre a dotarsi dei necessari registri e schedari.

**Modi di comunicazione**

Occorre precisare che, per la diffusione delle notizie relative alla Camera arbitrale, di carattere generale e di interesse collettivo, si è adottata la forma del comunicato ufficiale.

Il primo Comunicato è stato diffuso il 29 novembre 2000, reso pubblico mediante inserimento nel sito *internet* dell'Autorità e, avuto riguardo al suo contenuto normativo, nella Gazzetta Ufficiale in data 11 dicembre 2000, n. 288.

Relativamente alle comunicazioni *ad personam* o ad enti, si è invece fatto ricorso alla corrispondenza epistolare.

**Formazione dell'albo**

Circa gli aspetti operativi, a seguito del predetto Comunicato, sono pervenute domande in numero di gran lunga superiore alle previsioni, tanto che una volta compiuto l'esame, al 17 maggio 2001 risultavano 1.490 nominativi ammessi all'albo e 804 all'elenco dei periti.

**Istanze di nomina del terzo arbitro**

Sono state inoltre esaminate dal Consiglio arbitrale le istanze di nomina del terzo arbitro riferite alla consistenza dell'albo; al 17 maggio 2001 risultavano ammessi 12 arbitri.

10

## La definizione dei costi standardizzati

**Contesto normativo**

La legge quadro sui lavori pubblici attribuisce all'Autorità il compito di «determinare annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di specifica pubblicazione»[1] e di evidenziare, in occasione della *Relazione* annuale al Governo e al Parlamento, le disfunzioni riscontrate nel settore degli appalti, anche con particolare riferimento allo scostamento tra i costi unitari rilevati ed i costi standardizzati in vigore nel medesimo periodo.

Il regolamento di attuazione della legge quadro prescrive che i responsabili del progetto preliminare redigano un calcolo sommario della spesa, applicando alle quantità caratteristiche dei lavori da eseguire i corrispondenti costi standardizzati determinati, con cadenza annuale, dall'Osservatorio.

**Finalità**

Dal contesto normativo emerge anche che l'utilizzazione dei costi standardizzati, oltre ad essere finalizzata ad orientare correttamente la quantificazione della spesa da sostenersi per fornire adeguata risposta ad un fabbisogno rilevato (funzione di guida), risulta necessaria anche per svolgere una funzione di monitoraggio attraverso la valutazione di quanto emerge dai progetti esecutivi in termini di costo complessivo dell'opera da realizzare.

Va, quindi, sottolineato che le implicazioni operative sul prevedibile impiego dei costi standardizzati attengono principalmente alle modalità di redazione del calcolo sommario di spesa e alla rilevazione degli scostamenti, per consentire la stima preventiva e la verifica di congruità della spesa stessa. Il secondo confronto è ovviamente da riferirsi al «consuntivo dei lavori» ed è quindi correlato alle verifiche della fase di collaudo, mentre il primo dovrebbe correttamente essere collocato nella fase programmatoria,

[1] Art. 4, co. 16, lett. *f)*, l. n. 109/94.

a monte della progettazione preliminare, ovvero nella redazione degli studi di fattibilità e del documento preliminare alla progettazione[2].

Con riferimento al nuovo quadro legislativo che disciplina i lavori pubblici, si rileva che le informazioni – distinte per tipologia e categoria di intervento – da riportare nel programma triennale riguardano le finalità, i risultati attesi, le priorità, le localizzazioni, le problematiche ambientali, paesistiche ed urbanistico-territoriali, le relazioni con i piani di assetto territoriale o di settore, il grado di soddisfacimento della domanda, le risorse disponibili, la stima dei costi e dei tempi di attuazione. Tutte queste informazioni vanno trasmesse all'Osservatorio sulla base delle 'Schede tipo' allegate al decreto ministeriale[3].

**Funzione informativo-conoscitiva**

Considerato che in tali schede i dati inerenti agli aspetti economici dei singoli interventi sono tali da consentire unicamente valutazioni su indicatori aggregati[4], si può realisticamente ipotizzare che la funzione informativo-conoscitiva possa assumere, nell'immediato futuro, carattere prevalente rispetto a quella di controllo.

In questo contesto, il costo standardizzato assume piuttosto la valenza di strumento utile a supportare, orientare e determinare le scelte decisionali, nelle fasi di predisposizione ed approvazione del programma triennale dei lavori pubblici. Ed è proprio questo il primo documento che – in quanto oggetto di trasmissione all'Osservatorio – rende possibile la verifica di congruità sul corretto impiego dei costi standardizzati.

Significativa appare anche la verifica economica applicabile al progetto preliminare, che costituisce requisito vincolante per l'inserimento di un intervento nell'elenco annuale dei lavori.

**Impiego dei costi standardizzati nell'attività di vigilanza**

La necessaria coerenza che dovrebbe poi connotare il passaggio dalla progettazione preliminare a quella esecutiva rende del tutto evidente un

---

[2] Secondo quanto previsto dall'art. 15 del Regolamento, si tratta di prestazioni di competenza del responsabile di procedimento.

[3] D. m. LLPP 21 giugno 2000.

[4] Costi per unità di misura, che non vanno confusi con i prezzi unitari di costo.

impiego dei costi standardizzati nell'attività di vigilanza che compete istituzionalmente all'Autorità.

Da tutte queste considerazioni è possibile desumere che:

- i costi standardizzati possono essere impiegati sia per orientare correttamente la quantificazione della spesa da sostenersi per fornire un'adeguata risposta ad un fabbisogno rilevato, sia per consentire un'autoverifica del sistema di quantificazione della spesa da parte degli organi competenti;
- la valutazione di congruità degli interventi con i costi standardizzati può essere realisticamente operata assumendo come riferimento gli atti inerenti alla programmazione e più specificamente le analisi dei bisogni e delle esigenze, gli studi di fattibilità[5] nonché i progetti preliminari[6];
- il costo standardizzato deve essere espresso in maniera tale da essere confrontabile con il contenuto informativo di cui si potrà disporre in tale fase del processo.

**Iniziative intraprese ...**

Consapevole della complessità della materia sotto il profilo metodologico e operativo, l'Autorità si è avvalsa di un gruppo di lavoro composto da docenti universitari esperti in discipline tecniche ed economiche per predisporre uno studio di fattibilità per la definizione della procedura di determinazione dei costi standardizzati, orientato a coniugare il rigore metodologico e la praticabilità operativa.

**... studio di fattibilità ...**

**... seminario di studio**

In questa ottica, è stato anche tenuto un seminario di studio dal titolo *Determinazione dei costi standardizzati; problemi e prospettive*, che ha costituito l'occasione per dibattere con i soggetti istituzionalmente interessati e con gli operatori di mercato la metodologia proposta dal gruppo di lavoro e le sue implicazioni operative. È stato così possibile raccogliere spunti di riflessione, suggerimenti e rilievi utili per mettere a punto una strategia di intervento – in linea con i principi di efficienza ed economicità voluti dal legislatore – volta a rendere il costo standardizzato uno strumento efficace a di-

---

[5] Specifico momento di 'verifica' nel procedimento di formazione del Programma Triennale.

[6] Requisito imprescindibile per l'inserimento degli interventi nell'elenco annuale.

sposizione degli operatori ed al tempo stesso adeguato ad orientare il mercato delle opere pubbliche.

Le relazioni e gli spunti emersi nel corso della discussione hanno contribuito a definire l'ambito entro cui collocare il percorso operativo per la definizione e la gestione – attraverso l'Osservatorio – dei costi standardizzati.

**Profili metodologici**

La proposta di un *Metodo per la determinazione e l'uso dei costi standardizzati*, che il gruppo di lavoro ha formulato all'Autorità, è fondata su alcuni principi che riguardano la definizione degli obiettivi ed il prevedibile impiego operativo della metodologia.

Nella proposta del gruppo di lavoro si ipotizza che la verifica di congruità venga limitata ad una valutazione di corretta valorizzazione economica delle quantità fisiche da realizzare, con possibilità di entrare nel merito della corrispondenza tra fabbisogno rilevato e intervento programmato solo laddove siano acquisibili informazioni coerenti con tale obiettivo.

Il progetto per la costruzione dei costi standardizzati individua un percorso operativo con riferimento ai seguenti passaggi:

- definizione di una *classificazione* delle opere civili per un ragionevole numero di gruppi omogenei, con numerosità interna statisticamente significativa[7];
- definizione dei *criteri di valutazione dei costi* per le diverse tipologie di opere, attraverso la costruzione di campioni rappresentativi all'interno di ciascuno dei gruppi sopra richiamati. Ovviamente, la rilevazione dovrà rispettare le differenziazioni delle specifiche caratteristiche tecnologiche, territoriali e dimensionali e risulterà nella costruzione di matrici per gruppi omogenei;
- definizione di *metodologie di misurazione* delle differenze di costo e relativa 'spiegazione' sulla base di variabili che indicano le specificità degli interventi e il contesto socio-economico in cui sono programmati[8];

---

[7] Per costruire medie e coefficienti di variazione.

[8] Ciò può richiedere il reperimento di dati *extra* opera: indicatori di condizioni economiche dell'area interessata, prezzi e disponibilità dei fattori produttivi.

- misurazione della *variabilità dei costi unitari* all'interno di ciascun gruppo (e tra gruppi) e successiva analisi delle motivazioni 'legittime' da riconoscere in sede di definizione degli *standard*: le cause 'rimanenti' non saranno riconoscibili in quanto presumibilmente originate da inefficienze di varia natura;
- indicazione degli *elementi costitutivi* dell'unità caratteristica per ciascuna tipologia di opere, da ottenere o attraverso il metodo della regressione econometrica o attraverso la ricostruzione puntuale delle componenti di costo fondamentali;
- individuazione delle *diverse tipologie di costo standard* da impiegare per i confronti e indicazione delle diverse finalità per ciascuno di questi.

Occorre sottolineare che nell'immediato, con i dati disponibili attraverso l'attuale sistema informativo dell'Osservatorio, è possibile operare solo sulla base di 'valori medi'. Pur nella consapevolezza dei limiti connessi a tale approccio, sarà possibile costruire indicatori grezzi che riflettano le realtà di mercato rilevate.

In ogni caso, sarà necessario ricercare metodi di implementazione ed aggiornamento della base dati anche attraverso la raccolta di informazioni fornite dagli enti, da definirsi per ciascuna categoria di opera e tipologia di lavoro.

**Fasi operative ...**

Nello schema di progetto operativo predisposto dal gruppo di lavoro si ipotizzano due fasi riconducibili agli anni 2001 e 2002, per consentire il pieno decollo della procedura di definizione e uso dei costi standardizzati, il *budget* necessario e le relative 'uscite' di fase.

**... attività 2001 ...**

Entro il 2001, per le predette categorie di opere, si prevede di approntare:

- il modello di elaborazione dei dati raccolti per la quantificazione dei costi standardizzati al variare di specifiche situazioni contestuali;
- lo schema dettagliato dei dati da rilevare – in forma generalizzata e su casi campione – per garantire significatività ai risultati ottenuti;
- le modalità e le tecniche più idonee per l'effettuazione delle rilevazioni;
- la descrizione delle modalità d'impiego degli indicatori di costo;

- alcune esemplificazioni pratiche atte ad evidenziare l'efficacia e l'operabilità del metodo proposto.

In sostanza, alla fine del primo anno sarà possibile disporre di elementi di riferimento idonei a consentire una prima concreta sperimentazione del modello proposto, attraverso l'individuazione di taluni costi standardizzati che consentirà di valutare efficacia ed operatività del metodo proposto.

... attività 2002

Entro il 2002, completata la fase di sperimentazione e monitoraggio, saranno definiti:

- l'elenco completo delle unità caratteristiche che concorrono a definire ciascuna categoria di lavori;
- gli indicatori dimensionali di riferimento corrispondenti a ciascuna unità caratteristica di intervento;
- la gamma delle possibili situazioni governabili attraverso l'impiego del modello di quantificazione del costo standardizzato di un'opera;
- i dati da impiegare come *input* per poter calcolare il costo standardizzato di un'opera (le possibili varianti del sistema);
- le procedure di auto-aggiornamento dei dati di quantificazione dei costi standardizzati.

Occorre, infine, osservare che le problematiche legate ad una più precisa determinazione dei prezzi unitari e dei prezziari, tradizionalmente utilizzati per la stima dei costi di costruzione nella predisposizione dei computi metrici estimativi, hanno implicazioni del tutto diverse dalla determinazione e dall'uso dei costi standardizzati, per ragioni evidenti sia sul piano concettuale sia sul piano pratico. In ogni caso, una migliore definizione dei prezzi unitari può contribuire ad una più efficiente e trasparente organizzazione del settore delle costruzioni, anche se non può (*non deve)* interferire con la procedura di definizione e d'uso dei costi standardizzati.

**11**

## Gli interventi di regolazione

Nel secondo anno di attività dell'Autorità sono stati emanati 6 atti di regolazione e 50 determinazioni. Questi atti, vertendo su questioni di carattere generale o comportando la soluzione di questioni di massima, sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, come disposto dall'articolo 3 del DPR n. 554/99.

Sono state inoltre predisposte tipologie unitarie di bandi di gara per l'affidamento di lavori pubblici.

**Atti di regolazione...**

Di seguito si illustrano i tratti essenziali dei suddetti atti[1].

*Natura dei termini per gli adempimenti previsti per i soggetti ammessi alle gare ed ulteriori questioni interpretative relative all'applicazione dell'art. 10, comma 1* quater *della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.*

**... legge quadro, art. 10, co. 1 *quater*: interpretazione ...**

Con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 10, comma 1 *quater* della legge n. 109/94 e successive modificazioni, sono stati riscontrati comportamenti non uniformi da parte delle stazioni appaltanti in merito all'applicazione della norma in questione. L'Autorità ha ritenuto che il termine di dieci giorni, entro il quale i concorrenti sorteggiati nella procedura di verifica devono presentare la documentazione richiesta, deve considerarsi perentorio; pertanto, decorso inutilmente tale termine, le stazioni appaltanti dovranno escludere il concorrente dalla gara, incamerare la cauzione provvisoria e segnalare il fatto all'Autorità per l'applicazione delle misure sanzionatorie di cui all'articolo 4, comma 7, della legge n. 109/94 e successive modificazioni. Diversa ipotesi normativa è quella della richiesta dei documenti all'aggiudicatario provvisorio ed al secondo graduato che non siano stati sorteggiati in precedenza. Il termine di dieci giorni in questo caso non può considerarsi perentorio, ma sollecitatorio, in quanto riferito all'attività di pubblici poteri. Quanto alla possibilità di documentare i re-

[1] I testi sono riportati nel Volume II, Sezione III.

quisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi facendo ricorso all'autocertificazione, l'Autorità ha sostenuto che non vi sono difficoltà di carattere generale ad applicare la normativa sull'autocertificazione. Va tuttavia considerato che il ricorso all'autocertificazione è consentito con riferimento a quei dati e fatti risultanti da certificati che potrebbero essere rilasciati da uffici pubblici; pertanto, per ogni altra dimostrazione del possesso dei requisiti richiesti vige l'obbligo di esibire documenti non sostituibili mediante proprie dichiarazioni.

... situazioni di controllo tra imprese ...

*Divieto di partecipazione alla medesima gara di imprese che si trovino fra di loro in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del cod. civ. (art. 10, comma 1* bis, *legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni) e la questione della legittimità delle clausole di bandi di gara che estendano tale divieto anche alle ipotesi di collegamento fra imprese, secondo la formulazione della stessa norma codicistica.*

L'Autorità ha affrontato la questione circa la legittimità dell'introduzione nei bandi di clausole che vietano la partecipazione alle gare da parte di imprese tra loro collegate ed ha concluso con il ritenere illegittima la clausola contenente l'indicato divieto, in quanto il solo collegamento societario – quale fenomeno organizzativo tra le imprese – non è astrattamente idoneo a ledere i principi di trasparenza, libertà di concorrenza e *par condicio* posti alla base degli affidamenti.

... organo di collaudo: designazione e compenso ...

*Criteri di designazione dell'organo di collaudo e compenso per la collaudazione di lavori pubblici.*

Con questo atto di regolazione, emanato il 9 giugno 2000 a seguito di due segnalazioni, è stata affrontata la problematica connessa alla nomina dei collaudatori nel caso di lavori ammessi a finanziamento pubblico, con riferimento all'applicazione dell'articolo 28, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni. L'Autorità ha ritenuto che, in considerazione delle finalità e della natura delle operazioni di collaudo, la nomina dei collaudatori spetti alle amministrazioni aggiudicatrici. Tale competenza sussiste anche nel caso di lavori finanziati da diversa amministrazione pubblica. Soltanto in caso di accertata e dichiarata carenza di organico si

può derogare a tale prescrizione, con la preclusione, tuttavia, in tale seconda ipotesi, della possibilità di rivolgersi a liberi professionisti esterni all'apparato pubblico complessivo, dovendo i collaudatori essere scelti nell'ambito di elenchi istituiti presso il Ministero dei lavori pubblici, le regioni e le province autonome. Nel caso di lavori di importo non superiore a € 200.000, il certificato di collaudo è sostituito dal certificato di regolare esecuzione. Per i lavori, invece, di importo superiore a tale soglia, ma non eccedente il milione di euro, è in facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione dei lavori.

*Legislazione nazionale e normativa regionale in materia di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici.*

**... qualificazione e normativa regionale ...**

Con l'atto di regolazione di cui si tratta l'Autorità ha rilevato che tra i principi generali di cui alla legge quadro sui lavori pubblici applicabili alle regioni ed alle province autonome va ricompreso anche quello relativo alla unicità del sistema di qualificazione delle imprese, disciplinato dal regolamento approvato con DPR 25 gennaio 2000, n. 34. Pertanto i bandi di gara, ancorché relativi a lavori di interesse regionale, devono conformarsi alla richiamata disciplina sulla qualificazione delle imprese esecutrici a qualsiasi titolo di lavori pubblici.

Project financing. *Piano economico-finanziario.*

***...project financing ...***

Con l'atto di regolazione in questione, l'Autorità ha inteso stabilire la funzione dell'attività di asseverazione del piano economico-finanziario presentato dal promotore da parte di un istituto di credito. Detta attività non costituisce impegno giuridico al successivo finanziamento da parte degli istituti di credito, ma è esercizio di una funzione con rilevanza pubblicistica mediante la quale si accerta, in luogo dell'amministrazione, la coerenza del piano presentato dal promotore con gli elementi di cui agli articoli 8, comma 3, e 85, comma 1, del DPR n. 554/99 per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il piano economico-finanziario presentato dal concorrente alla licitazione privata prevista dall'articolo 37 *quater* della legge n. 109/94 e successive modificazioni deve essere anch'esso asseve-

rato da un istituto di credito, nei limiti in cui lo stesso abbia inteso variare il valore degli elementi necessari per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quelli presentati dal promotore.

*Offerte nella licitazione privata conseguente a proposta del promotore nel* project financing.

... licitazione privata nel *project financing*

Con l'atto di regolazione 51/2000, l'Autorità ha sottolineato lo stretto collegamento esistente tra l'istituto del *project financing* e quello della concessione. Tuttavia, sono state anche poste in evidenza le differenze tra i due istituti, soprattutto per quanto attiene al momento dell'aggiudicazione della concessione ed alla funzione della procedura di licitazione privata. Non essendo quest'ultima, per quanto attiene al *project financing*, finalizzata alla scelta dell'aggiudicatario finale, ma unicamente a selezionare le due migliori offerte economicamente più vantaggiose, al fine successivamente di porre in essere la fase della procedura negoziata fra le stesse ed il promotore, è da ritenersi legittima l'offerta di un concorrente che formuli unicamente proposte economiche migliorative rispetto a quella del promotore. Pertanto, non vi è alcun obbligo per i partecipanti alla licitazione privata di presentare un'offerta contenente varianti al progetto posto a base di gara, ma la possibilità di proporre varianti è una facoltà agli stessi attribuita dalla legge e dal regolamento attuativo, esercitabile nella fase della procedura negoziata anche relativamente alla sola individuazione del prezzo richiesto od offerto ai sensi dell'articolo 87, comma 1 lettere *a)* e *b)* del DPR n. 554/99, che non dipende dall'introduzione di varianti progettuali.

Determinazioni ...

Gli *atti di determinazione* hanno riguardato materie diverse.

Determinazione del 13 gennaio 2000, n. 1/2000, in tema di *affidamento a trattativa privata di lotti funzionali.*

... lotti funzionali e trattativa privata ...

La materia della trattativa privata per l'affidamento degli appalti di opere pubbliche è stata ridisciplinata per intero dalla legge n. 109/94 e successive modificazioni che ha previsto, con elencazione tassativa, le ipotesi eccezionali in cui il ricorso a tale procedura è ancora consentito. Anteriormente alle modifiche apportate con la legge 18 novembre 1998, n. 415, era vigente

un complesso sistema normativo, costituito da più norme succedutesi nel tempo, che apriva varchi all'adozione del sistema di affidamento di lavori a trattativa privata, in particolare nel caso di suddivisione dell'opera in lotti. Il comma 7 dell'articolo 24 della legge quadro oggi vigente, invece, prevede che «qualora un lotto funzionale appartenente ad un'opera sia stato affidato a trattativa privata, non può essere assegnato con tale procedura altro lotto da appaltare in tempi successivi e appartenente alla medesima opera». Con la determinazione si è voluto precisare che nel caso opposto a quello appena indicato, ossia nel caso in cui un lotto funzionale appartenente ad un'opera sia stato affidato con un sistema di gara e sia necessario appaltare altro lotto successivo e appartenente alla medesima opera, il ricorso alla trattativa privata non può ritenersi consentito se non ricorrono i presupposti indicati nella elencazione tassativa contenuta alle lettere *a)*, *b)*, *c)* del comma 1 dell'articolo 24. Infatti, la funzione della limitazione contenuta nel comma 7 è quella di introdurre un rigoroso ulteriore divieto, nel senso che, pur ricorrendo le condizioni indicate al comma 1 dell'articolo 24, non è possibile ricorrere alla trattativa privata se il precedente lotto funzionale sia stato assegnato con la medesima procedura.

**... documenti di gara: spese di riproduzione ...**

Determinazione del 13 gennaio 2000, n. 2/2000, in tema di *capitolati d'oneri e documenti complementari: spese di riproduzione.*

Da una segnalazione pervenuta all'Autorità si è riscontrato che un bando di gara di appalto aveva posto l'obbligo in capo ai concorrenti di acquistare, a pena di esclusione, la documentazione tecnica pagando una somma piuttosto consistente. La scelta dell'amministrazione di sancire un obbligo di acquisto contraddice il principio della concorrenza di matrice comunitaria. La determinazione, pertanto, stabilisce che non è consentito alle stazioni appaltanti prevedere nel bando una clausola che, a pena di esclusione, fissi modalità di esame vincolante degli atti di gara, con oneri economici che vadano oltre il mero rimborso delle spese di copia.

*Capitolo 11*

... concorsi di progettazione riservati a residenti ...

Determinazione del 17 febbraio 2000, n. 3/2000, in tema di *clausole di riserva ai professionisti residenti contenute nei bandi ovvero in pubblici avvisi per la progettazione di opere pubbliche.*

La determinazione veniva emanata a seguito di una denuncia del Consiglio nazionale degli ingegneri sull'inserimento, in un bando di gara per un concorso di idee, di una clausola in base alla quale la partecipazione era riservata ai soli professionisti residenti nella regione Lombardia. Analoga limitazione veniva segnalata dalla Sezione regionale siciliana del Sindacato nazionale ingegneri libero professionisti italiani, con riferimento ad un avviso pubblicato dalla regione Toscana per l'aggiornamento dell'albo dei liberi professionisti tecnici, ingegneri ed architetti. Quanto al primo caso, essendo il concorso di idee una sottospecie di concorso di progettazione, è stato richiamato il disposto di cui all'articolo 26 del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157, di attuazione della direttiva comunitaria 92/50 CEE, che esclude tassativamente la possibilità di prevedere una clausola del bando che limiti la partecipazione ad un concorso di idee dei soli soggetti residenti nella regione. Quanto al secondo caso, si è ritenuto che un'eventuale clausola limitativa nei sensi suindicati, inserita in avviso per l'aggiornamento dell'albo regionale dei collaudatori, contrasta con il principio costituzionale di parità di trattamento di cui all'articolo 3 della Costituzione. Si è ritenuto altresì che la stessa sia preclusa dalla normativa comunitaria in materia di appalti di servizi, laddove si impone alle amministrazioni aggiudicatrici parità di trattamento tra i relativi prestatori (art. 3, co. 2, direttiva 92/50/CEE).

... commissione giudicatrice: modalità di nomina ...

Determinazione del 17 febbraio 2000 n. 4/2000, in tema di *modalità di nomina della commissione giudicatrice di appalti.*

Con detta determinazione si è affermata l'immediata entrata in vigore dei commi 5, 6, 7, 8 dell'articolo 21 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, relativi alla composizione ed alle incompatibilità dei componenti delle commissioni giudicatrici, non essendo previsto nelle disposizioni stesse alcun rinvio al regolamento attuativo. Inoltre, si è ritenuto che l'elencazione delle categorie di cui al comma 6 dello stesso articolo 21

deve ritenersi tassativa ed i membri della commissione devono essere esperti nella specifica materia cui si riferiscono i lavori.

**... progettazione, importo minimo stimato ...**

Determinazione del 17 febbraio 2000, n. 5/2000, in tema di *affidamento di incarichi di progettazione e importo minimo stimato.*

Con questo atto si è precisato che quando gli incarichi di progettazione e direzione lavori sono affidati allo stesso progettista da parte di distinti soggetti aggiudicatori, non trova applicazione la disposizione contenuta all'articolo 17, comma 12 *bis* della legge quadro, secondo cui, ai fini dell'individuazione dell'importo stimato, il conteggio deve ricomprendere anche la direzione dei lavori.

**... s.p.a. comunale: gara per la progettazione ....**

Determinazione del 17 febbraio 2000, n. 6/2000, in tema di *procedure concorsuali ad evidenza pubblica, progettazione di casa per anziani gestita da s.p.a. comunale.*

La questione, sollevata dall'esposto di un consigliere comunale, era relativa alla legittimità della procedura di affidamento di un incarico di progettazione concernente la realizzazione di una residenza per anziani. Si è ritenuto che i comuni e le province, qualora intendano procedere alla costituzione di società per azioni per la gestione di pubblici servizi a partecipazione sia maggioritaria sia minoritaria dell'ente locale, ai sensi dell'articolo 22, comma 3, della legge 8 giugno 1990 n. 142, devono avvalersi, per la scelta del socio, delle procedure concorsuali ad evidenza pubblica. Le società per azioni costituite dai comuni e dalle province per la gestione di servizi pubblici sono espressamente ricomprese tra i soggetti cui si applicano le norme della legge n. 109/94 e successive modificazioni (art. 2, co. 2, lett. *b*), ma distinte dai concessionari di lavori pubblici; ne segue che alle società, ai sensi del disposto del comma 3 dello stesso articolo 2, si applicano le disposizioni di cui alla legge stessa, con esclusione degli articoli 7, 14, 18, 19 commi 2 e 2 *bis*, 27, 33.

**... progetti di manutenzione: incentivi ...**

Determinazione del 17 febbraio 2000, n. 7/2000, in tema di *premio incentivante la produttività. Progetti relativi alle manutenzioni ordinarie.*

Si è stabilito che l'incentivo per la progettazione di cui all'articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, determinato sulla

base dell'importo posto a base di gara, concerne anche la manutenzione ordinaria, ancorché non prevista nella programmazione triennale. Pertanto, può essere affidato all'esterno anche il servizio relativo alla redazione di un progetto di manutenzione ordinaria.

... 'valutazione della proposta' e 'indizione della gara': natura dei termini ...

Determinazione 17 febbraio 2000, n. 8/2000, in tema di *quesiti relativi alla natura dei termini indicati negli articoli 37* ter *(Valutazione della proposta) e 37* quater *(Indizione della gara) della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.*

Il Comune di Genova chiedeva chiarimenti in merito alla natura dei termini relativi alla valutazione delle proposte dei promotori finanziari ed all'indizione della successiva gara. Si è stabilito che il termine del 30 giugno per la presentazione delle proposte è da considerarsi perentorio mentre i termini del 31 ottobre per la valutazione delle proposte e del 31 dicembre per l'indizione della gara hanno carattere sollecitatorio. L'inosservanza di tali termini può essere causa di situazioni di inadempimento con gli effetti previsti dall'ordinamento giuridico.

... A.S.L.: affidamento di incarichi esterni ...

Determinazione del 17 febbraio 2000, n. 9/2000, in tema di *affidamento incarichi esterni di progettazione, di direzione lavori e di supporto tecnico da parte delle aziende sanitarie.*

La questione, sollevata dall'esposto di alcuni professionisti, prospettava un problema di carattere generale riguardante la diversità dei criteri da seguire nella scelta dei professionisti da ammettere a presentare l'offerta e nella scelta delle offerte. Si è determinato che nelle procedure di gara per l'affidamento di incarichi di progettazione, i due momenti della valutazione dei requisiti di partecipazione alla gara e dell'esame dei requisiti di selezione delle offerte appartengono a fasi differenti del procedimento di gara. Si ritiene, infatti, che la valutazione del merito tecnico assolve ad una diversa funzione nel momento dell'esame dei requisiti di partecipazione alla gara rispetto a quello relativo ai requisiti di selezione delle offerte, in quanto, mentre nel primo caso occorre prendere in considerazione aspetti quantitativi dell'esperienza e della capacità professionale del concorrente, nel se-

condo vengono in evidenza profili esclusivamente qualitativi della capacità stessa, correlati allo specifico incarico da espletare.

**... direzione lavori: normativa italiana e comunitaria ...**

Determinazione del 17 febbraio 2000, n. 10/2000, in tema di *disciplina italiana sugli incarichi di direzione lavori e normativa comunitaria.*

Il Consiglio dell'Autorità, con riferimento all'incarico di direzione dei lavori al progettista, ha affrontato la questione relativa ad un possibile contrasto dell'articolo 27, comma 2, lettera *b)*, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, con la normativa comunitaria in materia di appalti di servizi. È stato così stabilito che, in base al generale principio della conservazione dei valori giuridici, la coerenza tra detta normativa nazionale e la direttiva 18 giugno 1992, n. 92/50/CEE che limita a specifiche, individuate ipotesi la possibilità del ricorso alla procedura negoziata, può essere rinvenuta in una interpretazione dell'articolo 27, comma 2, lettera *b)*, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, la quale precisa che all'affidamento diretto si può procedere soltanto nell'ipotesi in cui lo stesso sia stato esplicitamente previsto nel bando di gara di progettazione e tenendo conto, comunque, ai sensi dell'articolo 17, comma 12 *bis* e comma 14 della legge n. 109/94 e successive modificazioni, dell'importo totale delle competenze di progettazione e direzione dei lavori.

**... direzione lavori, regolarità contributiva ....**

Determinazione del 17 febbraio 2000, n. 11/2000, in tema di *direzione lavori, regolarità contributiva.*

Il Consiglio dell'Autorità, in merito ad alcune questioni interpretative concernenti il tema degli obblighi contributivi delle imprese alla luce delle norme di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, ha stabilito che è possibile ritenere, in base ad un'interpretazione logico-sistematica, che il direttore dei lavori, oltre che sulla regolare esecuzione dei lavori, ha anche il dovere di vigilare sull'osservanza da parte dell'appaltatore della normativa vigente in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti ed il bando di gara deve prevedere che le imprese offerenti attestino nell'offerta la regolarità delle posizioni contributive dei propri dipendenti.

*Capitolo 11*

... concessione e progettazione ...

Determinazione del 7 marzo 2000, n. 12/2000, in tema di *concessione di lavori pubblici e attività di progettazione. Articolo 19, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.*

A seguito di una segnalazione dell'Ordine degli architetti di Roma circa l'affidamento da parte del Comune di Roma di un incarico di progettazione relativo al mercato di Ponte Milvio, si affermava che la concessione deve comprendere anche l'affidamento della redazione della progettazione definitiva e comunque della progettazione esecutiva. Da ciò discende che non è consentita un'operazione che limiti l'intervento del concessionario solo alle fasi dell'esecuzione dell'opera e della sua gestione, con acquisizione in proprio, da parte della stazione appaltante, di tutta l'elaborazione progettuale. Inoltre, la concessione è da escludere nel caso in cui il concorso pubblico al finanziamento dei lavori sia superiore al 50% dell'importo complessivo.

... affidamento di incarico a più progettisti ...

Determinazione in data 8 marzo 2000, n. 13/2000, in tema di *affidamento di incarichi di progettazione a più professionisti.*

Il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto opportuno intervenire con tale determinazione al fine di risolvere il problema legato all'interpretazione dell'articolo 17, comma 1, della legge n. 109/94 e successive modificazioni. Secondo quanto specificato nell'atto in parola, nel caso in cui si voglia procedere ad affidare a più professionisti un incarico esterno di progettazione, direzione lavori ed attività di supporto alle attività del responsabile del procedimento, è necessario che i suddetti professionisti abbiano dato vita ad una società, ovvero ad un raggruppamento, o abbiano realizzato una forma di associazione del tipo previsto dall'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1815.

... progetto preliminare, approvazione comunale, competenza ...

Determinazione del 30 marzo 2000, n. 14/2000, in tema di *competenza dell'organo comunale all'approvazione del progetto preliminare.*

In considerazione della tipicità delle competenze del consiglio comunale, che può esercitare solo quelle che la legge espressamente gli attribuisce, la competenza ad approvare i progetti preliminari spetta alla giunta. Tra le competenze consiliari, cosi come ridisegnate dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 a seguito delle modifiche operate dall'articolo 4, comma 2, della legge

n. 415/98, non figura più l'approvazione dei progetti preliminari. Tale competenza si è trasferita in capo alla giunta, in quanto è questo l'organo chiamato a deliberare nelle materie diverse da quelle che per espressa previsione normativa siano attribuite al consiglio.

Determinazione del 5 aprile 2000, n. 16/2000, in tema di *perizia di variante in sanatoria. Illegittimità.*

**... perizia di variante in sanatoria: illegittimità ...**

In relazione ai lavori di completamento ed adeguamento di un edificio adibito ad asilo nido, un ente locale aveva approvato una perizia di variante e suppletiva in sanatoria. Si è riscontrata l'illegittimità della procedura adottata, in quanto in contrasto con il disposto dell'articolo 25 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, che esclude la possibilità del ricorso a variazioni progettuali non previamente approvate dalla stazione appaltante.

Determinazione del 5 aprile 2000, n. 17/2000 in tema di *concorso di progettazione e autonomia delle fasi di selezione.*

**... concorso di progettazione e autonomia delle fasi di selezione ....**

Il Centro Studi Progettazione Edilizia ha segnalato la non corretta applicazione del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 alla definizione di un bando di concorso per l'affidamento di un incarico di progettazione, a causa della commistione esistente tra i criteri valutativi da applicare alle due fasi di aggiudicazione. Si affermava la separazione tra la fase della qualificazione e quella di valutazione dell'offerta. In particolare, si riteneva che nel caso di concorso di progettazione, la valutazione dell'offerta è diretta alla scelta della migliore tra le prestazioni già rese e offerte anziché all'individuazione del concorrente più idoneo a rendere, alle migliori condizioni, la futura prestazione.

Determinazione del 5 aprile 2000, n. 18/2000, in tema di *trattativa privata. Urgenza conseguente a inerzia dell'amministrazione.*

**...trattativa privata: nozione di 'urgenza' ...**

Con tale determinazione, il Consiglio dell'Autorità ha sottolineato che quando l'importo complessivo dei lavori non supera i 300.000 ecu, la «urgenza» cui è subordinato il ricorso alla trattativa privata deve essere qualificata e non generica, deve corrispondere ad esigenze eccezionali e contin-

genti e deve essere tale da far ritenere che il rinvio dell'intervento comprometterebbe irrimediabilmente il raggiungimento degli obiettivi che la stazione appaltante si è posta mediante la realizzazione dell'intervento stesso.

... relazione geologica e indagini geologiche ...

Determinazione del 5 aprile 2000 n. 19/2000, in tema di *relazione geologica e indagini geologiche.*

Con la determinazione in questione l'Autorità ha inteso chiarire la portata del divieto di subappalto quanto alla relazione geologica, contenuto nell'articolo 17, comma 14 *quinquies*, della legge n. 109/94 e successive modificazioni. Qualora si renda necessario acquisire la relazione geologica nell'ambito del progetto, l'amministrazione dovrà avvalersi dell'opera del geologo, da reperirsi all'interno della struttura ovvero all'esterno, affiancando quest'ultimo al progettista incaricato. Si potrà, inoltre, far ricorso al raggruppamento temporaneo che comprenda anche il geologo. Riguardo alla relazione geotecnica, l'apporto del geologo dovrà essere richiesto dal progettista incaricato tutte le volte in cui si tratti di compiere valutazioni di speciale complessità con particolare riferimento alla caratterizzazione del terreno su cui si intende realizzare l'opera, ovvero qualora vi sia un'espressa previsione normativa a riguardo (interventi in zone sismiche). Resta comunque inteso che la relazione riveste carattere organico ed unitario e, dunque, andrà redatta sotto il coordinamento e la responsabilità complessiva del progettista.

... deposito del contratto di subappalto ...

Determinazione del 5 aprile 2000, n. 20/2000, in tema di *deposito del contratto di subappalto.*

La procedura del subappalto, secondo la vigente normativa, prevede che le imprese che intendono subappaltare i lavori o parte di essi, sono a ciò autorizzate anche nell'ipotesi in cui, decorsi i trenta giorni dall'istanza dell'impresa, l'amministrazione non abbia provveduto ad adottare il provvedimento di diniego dell'autorizzazione. In caso di subappalto senza autorizzazione dell'amministrazione, oltre all'obbligo di denuncia al magistrato penale, l'amministrazione ha la facoltà di far valere l'invalidità del contratto e di chiederne la risoluzione. Con la determinazione in questione si è poi sottolineato che il principio secondo cui l'autorizzazione deve precedere

l'attività e non seguirla, non consente di configurare un'autorizzazione a sanatoria, salva l'adozione di provvedimenti per la definizione di rapporti patrimoniali, ancorché si debba ritenere che gli stessi intercorrono, in via principale, tra l'appaltatore ed il subappaltatore.

**... compensi aggiuntivi a dipendenti pubblici per incarichi di protezione civile ...**

Determinazione del 5 aprile 2000, n. 21/2000, in tema di *incarichi affidati a dipendenti pubblici da parte di commissari straordinari per la protezione civile implicanti compensi aggiuntivi.*

Con la determinazione in questione, l'Autorità ha rilevato che le determinazioni commissariali, pur se adottate in virtù di un potere di ordinanza, non possono derogare ai principi generali dell'ordinamento e, pertanto, non possono prevedere un corrispettivo per i dipendenti pubblici incaricati dell'attività di direzione lavori sulla base delle tariffe professionali. Ciò in quanto la prestazione di cui trattasi è da considerare resa nell'espletamento dei doveri del proprio servizio, anche se svolta da personale dipendente di altra pubblica amministrazione. A detto personale va quindi riconosciuto unicamente il diritto alla partecipazione al riparto del compenso incentivante previsto dall'articolo 18, comma 1, della legge n. 109/94 e successive modificazioni.

**... imprese controllate partecipanti alla medesima gara ...**

Determinazione del 7 aprile 2000, n. 22/2000, in tema di *divieto di partecipazione alla medesima gara di imprese che si trovino fra di loro in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile.*

La determinazione aveva tratto origine dalla segnalazione di un ente locale che ha riscontrato talune irregolarità nel corso di una procedura di gara. In particolare, nonostante la previsione del bando in cui si è richiesto ai concorrenti di attestare di non trovarsi in situazioni di controllo o collegamento con altri partecipanti, la stazione appaltante ha ritenuto che si potesse essere in presenza di una situazione atta ad alterare i risultati della procedura. L'Autorità, dopo aver ricostruito gli intrecci societari tra i partecipanti, ha escluso la ricorrenza di ipotesi di controllo, mentre ha ammesso il verificarsi di situazioni di fatto potenzialmente idonee ad inficiare il corretto svolgimento della procedura concorsuale. Conseguentemente, ha concluso che

la stazione appaltante poteva adottare il provvedimento di esclusione nei confronti di quei soggetti che avevano originato le situazioni in questione.

... S.O.A.: requisiti per l'autorizzazione ...

Determinazione del 7 aprile 2000, n. 23/2000, in tema di *requisiti e modalità per il rilascio dell'autorizzazione alle S.O.A.*

La determinazione ha origine dai numerosi quesiti pervenuti all'Autorità riguardanti le molteplici questioni interpretative del nuovo sistema di qualificazione di cui al DPR n. 34/2000 ed in particolare concernenti la costituzione stessa delle Società Organismo Attestazione e le condizioni alle quali è sottoposta l'autorizzazione all'attività di tali organismi da parte dell'Autorità. Con tale determinazione si individuano e precisano gli elementi necessari ai fini del corretto e trasparente funzionamento del nuovo meccanismo di qualificazione, anche al fine di agevolare la presentazione della documentazione necessaria al rilascio dell'autorizzazione. In particolare, si procede all'elencazione degli elementi da inserire nell'atto costitutivo e nello statuto delle S.O.A., società per azioni di diritto speciale rispetto al modello societario del codice civile, nonché all'enucleazione delle preclusioni delle partecipazioni azionarie al capitale S.O.A. e all'individuazione dei casi di partecipazione limitata al capitale delle S.O.A. Due sono le fasi del procedimento di autorizzazione alle S.O.A.: la prima relativa alla domanda di autorizzazione da parte della S.O.A. istante e la seconda relativa al provvedimento di autorizzazione. In ordine all'istanza di autorizzazione, si procede a fornire indicazioni sulle condizioni di ammissibilità della domanda rappresentate dalla presentazione dei documenti previsti dall'articolo 10, comma 2, del regolamento; sul provvedimento di autorizzazione, infine, si precisa che l'Autorità valuterà la ricorrenza dei requisiti e delle condizioni previsti dagli articoli 7, 8, 9 del DPR n. 34/2000 ai fini della costituzione delle società organismi di attestazione, sulla base delle documentazione prevista dall'articolo 10, comma 2, del regolamento e sulla base delle ulteriori informazioni ed integrazioni richieste dal responsabile del procedimento. Il procedimento autorizzatorio deve concludersi, ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del suddetto regolamento, entro 60 giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione. È prevista la sospensione del termine

nel caso di richieste istruttorie; il tempo occorrente per acquisire le integrazioni necessarie non si computa nel termine anzidetto.

**... S.O.A.: attrezzatura informatica ...**

Determinazione del 20 aprile 2000, n. 24/2000, in tema di *attrezzatura informatica delle S.O.A. per la comunicazione delle informazioni all'Osservatorio.*
Tale determinazione trae origine dalla previsione di cui all'articolo 9, comma 4, del DPR n. 34/2000, che prevede che le S.O.A. devono disporre di attrezzatura informatica conforme al tipo definito dall'Autorità per la comunicazione delle informazioni all'Osservatorio. In tale atto si procede, dunque, ad un'analitica descrizione dell'attrezzatura informatica delle S.O.A., sia nell'architettura *hardware* sia nel *software*, con contestuale indicazione della prescrizione secondo cui la struttura informatica delle S.O.A. deve essere aggiornata in relazione all'aggiornamento della struttura informatica dell'Autorità.

**... accesso alle informazioni ...**

Determinazione del 22 maggio 2000, n. 25/2000, in tema di *accesso alle informazioni.*
Al fine di salvaguardare l'effettività della libera concorrenza in materia di pubblici appalti, l'articolo 22 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, impone particolari limiti al diritto di accesso nei pubblici appalti. Infatti, la genuinità della concorrenza potrebbe essere pregiudicata dalla conoscenza, prima della definizione della gara, dei nominativi dei partecipanti alla stessa. Tale conoscenza viene evitata proprio per far sì che non vi siano accordi tra i candidati, volti ad alterare i risultati della gara. Pertanto, per i pubblici incanti, «prima della scadenza del termine per la presentazione» delle offerte stesse, gli elenchi dei soggetti partecipanti alle gare devono restare inaccessibili. Diverso è il caso delle procedure ristrette, che sono caratterizzate da una fase di prequalificazione intesa a selezionare i soggetti da invitare alla gara. In tale ipotesi, l'obbligo del segreto, a differenza di quanto previsto per i pubblici incanti, viene meno nel momento dell'esaurimento della fase di prequalificazione e quando, cioè, si è provveduto alla «comunicazione ufficiale» dei soggetti da invitare alla gara.

*Capitolo 11*

... opere complementari: normativa regionale e legge quadro ...

Determinazione del 29 maggio 2000, n. 26/2000, in tema di *affidamento a trattativa privata di opere complementari e compatibilità della norma regionale con i principi generali della legge quadro.*

Il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto opportuno sottolineare che, in caso di compatibilità delle norme regionali con i principi generali della legge quadro, soprattutto per quanto riguarda le modalità di affidamento degli appalti o di redazione di varianti, non si pongono questioni di abrogazioni di norme regionali per sopravvenuta emanazione di nuovi principi generali ovvero di situazioni di incompatibilità di tali nuovi principi con la legge regionale.

... perizia suppletiva e di variante ...

Determinazione del 9 giugno 2000, n. 30/2000, in tema di *perizia suppletiva e di variante.*

In relazione a numerose richieste concernenti l'effettuazione di perizie di variante ai sensi dell'articolo 25 della legge quadro, si è ritenuto che:

*a)* è da escludere che si possa procedere ad una variazione del contratto di appalto in relazione alla sola finalità di realizzare il completamento funzionale dell'opera con l'utilizzazione dei ribassi d'asta per importi superiori al 5%;

*b)* sono illegittime le varianti intese ad apportare migliorie ai lavori appaltati per importi superiori al 5%.

... lavori eseguiti: dimostrazione ...

Determinazione del 14 giugno 2000, n. 31/2000, in tema di *d.p.c.m. 19 gennaio 1991, n. 55 e dimostrazione di lavori eseguiti.*

Tale determinazione traeva origine da un'anomalia riscontrata dall'Associazione nazionale costruttori in un bando di gara, consistente nella richiesta che, ai fini della qualificazione per la partecipazione alla gara, il concorrente avesse eseguito nell'ultimo quinquennio lavori di costruzioni di gallerie naturali con una tecnica determinata e con un importo pari a 0,5 volte l'importo a base d'asta – se il requisito veniva dimostrato con un solo lavoro – ovvero pari a 0,6 volte lo stesso importo, se dimostrato con due lavori. Si riteneva che con l'indicata previsione del bando si determinasse un'in-

giustificata restrizione del mercato, in contrasto con i principi enunciati dall'articolo 1 della legge n. 109/94 e successive modificazioni.

**... opere a scomputo ...**

Determinazione del 13 luglio 2000, n. 32/2000 in tema di *applicabilità della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, eseguite a scomputo degli oneri di concessione edilizia, da una società consortile comunale.*

La questione traeva origine da una nota della società "Ex Zuccherificio Spa", che chiedeva all'Autorità un parere in merito all'obbligo di osservare la normativa di cui alla legge quadro sui lavori pubblici. La società era costituita in Cesena come società consortile per azioni, con lo scopo di svolgere senza fine di lucro ed a favore dei soci consorziati, l'attività di realizzazione delle opere di urbanizzazione nel comune di Cesena dell'area denominata 'Ex Zuccherificio', di cui al relativo piano particolareggiato di iniziativa pubblica approvato dal Comune medesimo. Si è ritenuto che la società consortile, in quanto «altro ente aggiudicatore» ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera *b)*, e comma 6, lettera *d)*, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, ha l'obbligo di realizzare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria di cui alla convenzione sottoscritta con il comune di Cesena in data 3 febbraio 1998, con assoggettamento, nei limiti indicati dal comma 3 dello stesso articolo 2, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, alla normativa di cui alla indicata legge quadro.

**... organismo di diritto pubblico e società miste ...**

Determinazione del 13 luglio 2000, n. 33/2000, in tema di *organismo di diritto pubblico e società miste.*

Con tale determinazione, il Consiglio dell'Autorità definiva non legittimi gli affidamenti di alcuni incarichi di progettazione a professionisti esterni alla struttura da parte della "TEA (Territorio Energia Ambiente) S.p.A." costituita dal comune di Mantova. La questione posta dalla "TEA" riguardava il suo assoggettamento alla legge n. 109/94 e successive modificazioni, quando la propria attività non si poneva in relazione allo svolgimento di un servizio pubblico o alla produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza ed ove non ricorressero altri specifici presupposti per l'applicazione della legge stessa. Al ri-

guardo, è stato considerato che la questione andava valutata con riferimento alla tipologia organizzativa utilizzata dal comune di Mantova al momento della costituzione della società; dovendosi applicare, sempre e comunque, la normativa di cui alla legge quadro sui lavori pubblici, sia pure nei limiti previsti dalla stessa, nel caso in cui si fosse inteso costituire una società mista per la gestione diretta di un determinato servizio pubblico locale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142; dovendosi applicare la normativa prevista per gli organismi di diritto pubblico qualora si fosse voluto, invece, costituire una semplice società per azioni di diritto privato dotata di autonomia funzionale, oltre che organizzativa rispetto all'ente.

... comportamento dell'impresa ...

Determinazione del 21 luglio 2000, n. 36/2000, in tema di *relazione dettagliata sul comportamento dell'impresa*.

Con tale determinazione si approva lo schema di relazione dettagliata sul comportamento dell'impresa, ai sensi dell'articolo 27, comma 4, del DPR n. 34/2000, che fornisce una casistica, utilizzabile anche ai fini della relazione al Parlamento, degli accertamenti a campione sulla qualificazione, nonché offre dati alle stazioni appaltanti relativi al comportamento delle imprese. Tutti i dati contenuti nella detta relazione sono resi sotto la responsabilità del direttore dei lavori e del responsabile del procedimento.

... oneri di sicurezza e mano d'opera ....

Determinazione del 26 luglio 2000, n. 37/2000, in tema di *calcolo degli oneri di sicurezza e dell'incidenza della mano d'opera, in attesa del regolamento attuativo*.

Con questo atto l'Autorità è nuovamente intervenuta sulla questione relativa alla forte discrasia esistente tra le modalità con cui le stazioni appaltanti determinano gli oneri per la sicurezza nei bandi di gara e la normativa vigente in materia. Sono state specificate linee guida per la determinazione dell'incidenza della mano d'opera, in quanto, per un'esatta determinazione di detta incidenza, è necessaria una corretta individuazione degli oneri della sicurezza ai sensi dell'articolo 12 del d.lgs. 14 agosto 1996, n. 494 e successive modificazioni. Si è così offerto un metodo che consenta di individuare, partendo dai prezzi unitari e attraverso operazioni che implicano la

definizione dei costi di sicurezza, la percentuale del costo della mano d'opera. In particolare, le suindicate linee guida, al fine di agevolare il lavoro dei tecnici impegnati nella predisposizione degli allegati progettuali, forniscono uno schema metodologico per determinare il quadro dell'incidenza percentuale della quantità di manodopera per le diverse categorie (generali o specializzate) di cui si compone l'intervento sulla base dell'incidenza media della sicurezza sul costo di costruzione.

**... S.O.A.: istruzioni integrative ...**

Determinazione del 27 luglio 2000, n. 38/2000, in tema di *ulteriori integrazioni sui requisiti e modalità per il rilascio dell'autorizzazione alle S.O.A.*

A causa dei molteplici quesiti pervenuti in merito ai requisiti e alle condizioni previste dal DPR n. 34/2000 per l'autorizzazione all'attività di attestazione, l'Autorità è intervenuta per precisare ulteriori elementi in merito a: organigramma, prestazioni di soggetti esterni all'organizzazione aziendale, partecipazione azionaria al capitale S.O.A. In particolare, circa la possibilità di assumere con contratti *part time* figure professionali ulteriori rispetto all'organico minimo, l'Autorità ha affermato che tale materia esula dalle proprie competenze, in quanto la preclusione concerne solo l'organico minimo di cui all'articolo 9 del regolamento sulla qualificazione. In merito all'interpretazione dell'articolo 9, comma 1, del DPR n. 34/2000, relativo alla previsione secondo cui il direttore tecnico deve essere iscritto al momento dell'incarico al relativo albo professionale, si è chiarito che non esiste un dovere del direttore tecnico di cancellarsi dall'albo, in quanto la norma è da interpretarsi nel senso che al momento dell'assunzione il direttore debba possedere tutti i requisiti non solo di natura tecnica, ma anche di carattere deontologico garantiti dall'iscrizione all'albo. Si è, infine, ribadito che, essendo l'attività di attestazione di sola competenza delle S.O.A., essa non può essere deferita a soggetti estranei alla sua organizzazione. Le forme di collaborazione o consulenza sono ammissibili solo per l'espletamento di attività strumentali o presupposte alle fasi rilevanti ai fini dell'attestazione.

*Capitolo 11*

... S.O.A.: procedimento autorizzativo ...

Determinazione del 27 luglio 2000, n. 39/2000, in tema di *regole di procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'attività di attestazione alle S.O.A.*
Con tale determinazione l'Autorità ha proceduto ad un'ulteriore definizione di alcuni aspetti del procedimento di autorizzazione relativi alle modalità di dichiarazione del legale rappresentante di cui all'articolo 7, comma 7, del regolamento nonché all'enucleazione dei casi di improcedibilità e di irregolarità formale. Infine, in ordine al termine per la conclusione del procedimento, si precisa che questo decorre dal giorno lavorativo successivo alla ricezione materiale dell'istanza e che le S.O.A. che abbiano presentato istanza con facoltà di presentare la documentazione comprovante la stipula dei contratti e il possesso dell'attrezzatura informatica dopo la verifica delle sussistenza dei requisiti da parte dell'Autorità, si vedranno sospendere il termine per la conclusione del procedimento.

... S.O.A.: procedure semplificate ...

Determinazione del 27 luglio 2000, n. 40/2000, in tema di *procedure accelerate e semplificate nonché a tariffa ridotta.*
Con tale determinazione si individuano le variazioni che non costituiscono rinnovo di attestazione e non producono conseguenze sulla durata di efficacia dell'attestazione e che, pertanto, non implicano la stipula di un nuovo apposito contratto. Tali ipotesi si riferiscono ai requisiti di ordine generale, ai requisiti di ordine speciale e al sistema di qualità aziendale .

... attività delle S.O.A.: procedure ...

Determinazione del 27 luglio 2000, n. 41/2000, in tema di *procedure da utilizzare dalle S.O.A. per l'esercizio della loro attività di attestazione (articolo 10, comma 2, lettera* f), *DPR 25 gennaio 2000, n. 34).*
In considerazione del fatto che le S.O.A., per poter ottenere l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di attestazione, devono, ai sensi del DPR 25 gennaio 2000, n. 34, presentare all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici la relativa istanza, corredata – tra l'altro – da un documento contenente la descrizione delle procedure che saranno utilizzate per l'esercizio dell'attività medesima, tale determinazione individua i criteri a cui le S.O.A. devono attenersi per la redazione del documento relativo alle procedure da adottare per il rilascio degli attestati di qualificazione. In particolare, il documento deve essere costituito da una relazione nella quale ven-

gono esplicitati e descritti gli obiettivi di politica aziendale, i soggetti che provvedono ad attuarla, l'organizzazione aziendale, l'attrezzatura informatica, le procedure di controllo interno, le modalità – ad istruttoria completata – del rilascio dell'attestazione, con l'indicazione del soggetto o dei soggetti che la propongono e quella del soggetto o dell'organo sociale che delibera su tale proposta ed, infine, i modelli contrattuali che le S.O.A. intendono adottare.

**... regime transitorio ...**

Determinazione del 30 agosto 2000, n. 42/2000, in tema di *cause di esclusione dalle gare in carenza della prevista normativa regolamentare (Problemi di diritto transitorio).*

Con la determinazione in questione l'Autorità ha inteso offrire agli operatori un supporto operativo per poter affrontare il vuoto normativo creato dalla mancata ammissione al visto della Corte dei conti delle norme contenute nel DPR n. 554/1999, recanti la disciplina delle cause di esclusione delle imprese dalle procedure di appalti di lavori pubblici. Quanto alle gare il cui bando è stato pubblicato prima dell'entrata in vigore del regolamento, si è ritenuto, anche alla luce di un consolidato orientamento della giurisprudenza, che la disciplina da applicare alla gara debba essere esclusivamente quella dettata dalla *lex specialis* del singolo affidamento e cioè il bando e la lettera d'invito. Per le gare ancora da bandire si è invece ritenuto che, venuta meno la disciplina normativa generale ad opera dell'entrata in vigore del regolamento, le stazioni appaltanti provvederanno autonomamente ad individuare i requisiti morali di ammissione e terranno conto, oltre che della disciplina dettata in sede comunitaria, anche di quella – a cui potranno fare rinvio materiale nei bandi – contenuta nel DPR n. 34/2000, che si riferisce ai requisiti per la qualificazione delle imprese da parte delle S.O.A.

**... incentivo per la progettazione ...**

Determinazione del 25 settembre 2000, n. 43/2000, in tema di *incentivo per la progettazione* ex *articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.*

Con tale determinazione sono state risolte le problematiche inerenti all'individuazione dei soggetti destinatari dell'incentivo previsto dall'articolo 18. A tal fine, si è fatto riferimento alle condizioni previste dall'articolo 17,

comma 2, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, secondo cui i progetti redatti dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti sono firmati da dipendenti delle amministrazioni abilitati all'esercizio della professione. I tecnici diplomati, in assenza di abilitazione, possono firmare i progetti, nei limiti previsti dagli ordinamenti professionali, qualora siano in servizio presso l'amministrazione aggiudicatrice da almeno cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 415/98, risultino inquadrati in un profilo professionale tecnico ed abbiano svolto o collaborato ad attività di progettazione. Per quanto concerne il responsabile del procedimento, il coordinatore unico e relativi collaboratori, anch'essi sono stati ricompresi tra i soggetti aventi diritto alla corresponsione dell'incentivo, in seguito alle modifiche all'originario testo dell'articolo 18 della legge quadro apportate dalla legge 2 giugno 1995, n. 216. Tuttavia, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore, rispettivamente, di detta legge e della legge 17 maggio 1999, n. 144, appare legittima la corresponsione della quota parte di incentivo per gli incarichi sia di responsabile del procedimento sia di coordinatore unico, anche nel caso di progettazione affidata a professionisti esterni. Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 144/99, solo il responsabile del procedimento ha diritto alla quota di incentivo nell'ipotesi di ricorso alla progettazione esterna. Non è possibile, invece, ricomprendere tra i soggetti destinatari dell'incentivo in esame il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori, designato ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del d.lgs. n. 494/96, come modificato dal d.lgs. 19 novembre 1999, n. 528.

... cauzioni e fideiussioni: riduzione a metà ...

Determinazione del 27 settembre 2000, n. 44/2000, in tema di *riduzione del 50% delle cauzioni e garanzie fideiussorie previste dall'articolo 30, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni.*

Il Consiglio dell'Autorità, a seguito della richiesta di un parere in merito all'applicabilità della riduzione del 50% sulle cauzioni – prevista dall'articolo 8, comma 11 *quater*, della legge quadro – qualora (nel caso di partecipazione ad una gara d'appalto di un'associazione temporanea) la società capogruppo sia certificata secondo le norme europee UNI EN ISO 9000 da un soggetto accreditato mentre la società mandante non risulti certificata, al

fine di stabilire il regime applicabile alle associazioni temporanee d'imprese in ordine al godimento del suindicato beneficio, ha ritenuto necessario considerare la stretta relazione esistente tra le garanzie di cui trattasi e i profili di responsabilità delle imprese stesse.

**... anomalia dell'offerta a prezzi unitari ...**

Determinazione del 9 ottobre 2000, n. 45/2000, in tema di *offerta a prezzi unitari e verifica dell'anomalia (articolo 21 legge n. 109/94).*

La questione scaturiva da una gara d'appalto di lavori pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria, da aggiudicare ai sensi dell'articolo 5 della legge 2 febbraio 1973, n. 14, indetta nel maggio 1999 mediante licitazione privata e conclusasi nel dicembre dello stesso anno con affidamento ad una impresa, dopo la revoca dell'aggiudicazione provvisoria precedentemente fatta a favore di altra impresa, in quanto l'offerta di questa presentava squilibri nella composizione dei prezzi. Pur premettendo che il problema non sussiste più, in quanto – abrogato l'articolo 5 della legge n. 14/93 dal DPR n. 554/99 – la materia è disciplinata in modo differente dagli articoli 89 e 90 del suddetto decreto, si è ritenuto che la questione emergente dalla suddetta fattispecie avesse carattere generale. Non sussistono dubbi circa la compatibilità delle previsioni dell'articolo 5 della legge n. 14/73 con il sistema di gare voluto dalla nuova normativa in materia di opere pubbliche, qualora l'appalto preveda il pagamento del corrispettivo esclusivamente a misura. La compatibilità, invece, non sussiste qualora il prezzo sia stabilito a corpo o a corpo e a misura, in quanto, in questa ipotesi, esso è fisso ed è stabilito nel contratto per l'esecuzione dell'opera, così come prevista dal progetto e dal capitolato speciale d'appalto allegati al contratto. La stazione appaltante, quindi, nel caso del contratto da stipulare con corrispettivo a misura di importo inferiore alla soglia comunitaria, non poteva che assumere un provvedimento di revoca dell'aggiudicazione, motivandolo con il riferimento all'articolo 5, comma 12, sia nella legittimità sia nel merito. Nessun altro provvedimento di revoca, quale quello adottato nella specie, con conseguente aggiudicazione dell'appalto ad altra impresa, poteva essere consentito.

*Capitolo 11*

... cessione di azienda: effetti sui requisiti dell'impresa ...

Determinazione in data 11 ottobre 2000, n. 46/2000, in tema di *requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa delle imprese che eseguono opere pubbliche: efficacia degli atti di cessione di azienda e degli atti di trasformazione, fusione e scissione.*

La determinazione traeva origine da un problema di carattere transitorio relativo alla partecipazione di un'impresa ad una gara pubblica bandita nel 1999 e conclusasi nel gennaio 2000 ed alla facoltà, in sede di dimostrazione del possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi, di avvalersi dell'aumento delle proprie iscrizioni all'ANC derivanti dall'acquisizione di un ramo di azienda proveniente da altra impresa. L'intervenuto scioglimento dell'ANC (previsto dall'articolo 8, commi 10 e 11 della legge n. 109/94, così come richiamato dall'articolo 11 del decreto legge 30 dicembre 1999, n. 502), che impedisce la formale ratifica dell'aumento di iscrizione e il rilascio della relativa certificazione, non rileva ai fini dell'operatività dell'articolo 35 della legge n. 109/94 e successive modificazioni, poiché la verifica della legittimazione dell'impresa a partecipare alla gara è demandata alla stessa stazione appaltante, cui competono, pertanto, il controllo della regolarità degli atti di cessione prodotti dall'impresa in sede di offerta ovvero in sede di applicazione dell'articolo 10, comma 1 *quater*, e le conseguenti valutazioni sulla capacità complessiva dell'impresa.

... qualificazione: documentazione dei requisiti ...

Determinazione del 12 ottobre 2000, n. 47/2000, in tema di *documentazione mediante la quale i soggetti che intendono qualificarsi dimostrano l'esistenza dei requisiti d'ordine generale per la qualificazione (articolo 17, comma 1, DPR 25 gennaio 2000, n. 34). Articolo 2, comma 1, lettera* o), *del DPR n. 34/2000.*

Con tale determinazione vengono individuati i requisiti di ordine generale dei quali i soggetti che intendono qualificarsi devono dimostrare il possesso e le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà che i soggetti dovranno presentare allorquando i requisiti non siano dimostrabili con appositi certificati. In particolare, il possesso dei requisiti di cui all'articolo 17, comma 1, del DPR n.34/2000, è dimostrato con la presentazione, tra l'altro, dei seguenti documenti: certificati di cittadinanza relativi al titolare, al legale rappresentante e al direttore tecnico; certificato della cancelleria fallimenta-

re; certificati del casellario giudiziale relativi al titolare, al legale rappresentante e al direttore tecnico; dichiarazione sostitutiva di atto notorio rilasciata dal titolare o dal legale rappresentante circa l'inesistenza di irregolarità rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse e circa l'inesistenza di condanne passate in giudicato o di sentenze di applicazione della pena su richiesta.

**... S.O.A: criteri di attestazione ...**

Determinazione del 12 ottobre 2000, n. 48/2000, in tema di *criteri cui devono attenersi le S.O.A. nella loro attività di attestazione e qualificazione (articolo 18 del DPR 25 gennaio 2000, n. 34). Articolo 2 comma 1, lettera* o) *del DPR n. 34/2000.*

Con tale determinazione vengono stabiliti i criteri cui devono attenersi le S.O.A. nella loro attività di attestazione. L'accertamento che le S.O.A. devono effettuare ha ad oggetto il possesso da parte delle imprese dei requisiti economico-finanziari e tecnico organizzativi previsti dal DPR n. 34/2000. In generale, la S.O.A. dovrà procedere a controlli e verifiche nei casi in cui i dati di bilancio relativi al periodo di riferimento non siano del tutto coerenti fra di loro e con quelli relativi ai certificati dei lavori eseguiti nello stesso periodo. Inoltre, la S.O.A. dovrà procedere alla verifica del requisito relativo alla attrezzatura informatica, all'organico medio annuo e all'idoneità tecnica.

**... responsabile dei lavori: compensi e rimborsi ...**

Determinazione del 26 ottobre 2000, n. 49/2000, in tema di *rimborsi spese e compensi per il responsabile dei lavori.*

Tale determinazione traeva origine da una serie di questioni concernenti il «rimborso spese» della Tariffa professionale degli ingegneri ed architetti nonché il compenso da riservare alla prestazione di «responsabile dei lavori» di cui al d.lgs. n. 494/96. Premesso che l'attività relativa ai rilievi planoaltimetrici da porre a base della progettazione è da considerarsi attività accessoria alla progettazione vera e propria, dal carattere stesso di accessorietà discende il diritto al rimborso della spesa relativa, in conformità all'articolo 13 della legge 2 marzo 1949, n. 143, secondo cui al progettista sono dovuti, a parte e in aggiunta, gli eventuali compensi a rimborso di cui agli articoli 4, 6, 17. Il DPR n. 554/99, nel descrivere le modalità di svolgimento

delle gare per l'affidamento degli incarichi di progettazione, fa esplicito riferimento ad una percentuale, al netto del ribasso offerto, per il rimborso delle spese che figura nella compilazione delle parcelle. Estendendo tale principio anche alle specifiche professionali relative ad incarichi non conferiti mediante procedura concorsuale, le parcelle professionali possono esporre, per ogni categoria di opere nelle quali è stato disaggregato l'importo complessivo dei lavori, le spese forfettariamente determinate. Relativamente, poi, al compenso per l'attività di responsabile dei lavori, nell'ipotesi in cui l'amministrazione si sia limitata a conferire, ai sensi del d.lgs. n. 494/96, solo tale incarico e non anche quello di coordinatore per la sicurezza nella fase di progettazione, spetta il compenso per l'incarico di coordinatore e non per le funzioni di responsabile dei lavori, per essere queste esplicitamente demandate al responsabile del procedimento, ai fini del rispetto delle norme per la sicurezza.

... S.O.A.: ulteriori criteri ....

Determinazione del 3 novembre 2000, n. 50/2000, in tema di *ulteriori criteri cui devono attenersi le S.O.A. nell'esercizio dell'attività di attestazione.*

Con tale determinazione si individuano alcuni criteri generali a cui le S.O.A. devono attenersi nella loro attività. In particolare, le S.O.A. devono iniziare la loro attività entro il termine di sei mesi dalla data di ricevimento del provvedimento di autorizzazione, devono comunicare immediatamente all'Autorità le modifiche che intendono apportare all'organico minimo, al consiglio di amministrazione della società e alle ulteriori cariche previste nel certificato della Camera di commercio. Inoltre, le S.O.A. devono comunicare, per via telematica, gli estremi dei contratti di attestazione non appena stipulati; devono, altresì, comunicare le eventuali controversie insorte con l'impresa contraente e i nuovi certificati di attestazione conseguenti a variazione, con espressa indicazione della loro natura sostitutiva rispetto a precedenti attestati. Nella determinazione vengono stabiliti, infine, i confini dell'attività promozionale e le prestazioni di soggetti esterni, nonché il comportamento delle S.O.A. nella fase precedente alla conclusione del contratto ed il contenuto del contratto stesso.

Determinazione del 15 novembre 2000, n. 52/2000, in tema di *giudizio arbitrale, regime transitorio.*

**... giudizio arbitrale, regime transitorio ...**

Tale determinazione traeva origine dall'esigenza di un chiarimento interpretativo in ordine alla questione relativa alla portata dell'abrogazione della precedente normativa in materia di definizione delle controversie nel momento di inizio del procedimento arbitrale. Ciò premesso, il Consiglio dell'Autorità ha accertato che il regime transitorio in tema di risoluzione delle controversie comporta l'applicabilità della precedente disciplina esclusivamente ai giudizi arbitrali che si trovino in fasi successive a quella della costituzione del collegio, come previsto dall'articolo 8 del DPR 16 luglio 1962, n. 1063. In ogni altro caso ed anche con riferimento a clausole compromissorie sottoscritte anteriormente alla nuova disciplina e a domande di arbitrato presentate prima della sua entrata in vigore, si applica, ai fini della nomina del collegio, la normativa contenuta nella legge quadro e nel regolamento.

Determinazione del 7 dicembre 2000, n. 53/2000, in tema di *criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Art. 21, co. 2, lett.* a), *della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.*

**... offerta: criterio di aggiudicazione....**

Con tale atto l'Autorità ha inteso chiarire che, nel sistema della legge quadro sui lavori pubblici, l'aggiudicazione dei pubblici appalti può avvenire soltanto con l'applicazione del criterio del prezzo più basso, mentre nelle ipotesi dell'appalto-concorso e della concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici è possibile fare ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le regole anzidette trovano applicazione nel caso di appalti di lavori di qualsiasi importo e non soltanto inferiore alla soglia comunitaria, e la relativa disciplina non può ritenersi contrastante con il comma 1 dell'articolo 30 della direttiva del Consiglio 93/37/CEE. Qualora, nei casi consentiti dalla legge, nella concreta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia prevista la valutazione del «valore tecnico», per consentire detta valutazione occorre che il progetto sia modificabile da parte dei concorrenti.

*Capitolo 11*

... regolamento generale, disciplina transitoria ...

Determinazione del 7 dicembre 2000, n. 54/2000, in tema di *regolamento generale: disciplina transitoria, art. 232 del Regolamento.*

Con tale atto l'Autorità ha inteso risolvere le problematiche relative all'interpretazione dell'articolo 232 del DPR n. 554/99 ed ai comportamenti delle stazioni appaltanti in merito all'individuazione della disciplina applicabile alle fattispecie poste 'a cavallo' tra il vecchio e il nuovo ordinamento.

... appalti di illuminazione urbana ...

Determinazione del 14 dicembre 2000, n. 55/2000, in tema di *aggiudicazione di pubblici appalti nel settore della pubblica illuminazione urbana.*

Questa determinazione trae origine da una segnalazione pervenuta all'Autorità circa la violazione, da parte di alcune amministrazioni comunali, della normativa vigente in materia di aggiudicazione delle gare di appalto nel settore dell'illuminazione urbana. In particolare, si denunciava che alcuni capitolati di appalto contenevano l'indicazione di specifiche tecniche, nonché disegni di articoli per l'illuminazione pubblica riferiti a prodotti compresi nei cataloghi di una specifica ditta, così violando il disposto dell'articolo 8, comma 6, del d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358 e dell'articolo 21, comma 4, del d.lgs. n. 157/95. In ordine a quanto suesposto, il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto che la notorietà di un prodotto e la sua affidabilità non giustificano il fatto che se ne indichi in una gara di appalto il marchio o la provenienza da una ditta determinata, salvo che non risulti impossibile individuarne diversamente il tipo attraverso tecniche comprensibili da parte di tutti gli interessati alla gara medesima. Ciò comporta che l'indicazione del marchio o della ditta deve essere seguita dalla previsione nel bando dell'accettazione di prodotti «equivalenti».

... S.O.A.: chiarimenti ...

Determinazione del 13 dicembre 2000, n. 56/2000 in tema di *chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le S.O.A. (società organismi attestazione) nella loro attività di attestazione della qualificazione (articoli 17 e 18 del DPR 25 gennaio 2000, n. 34).*

Con tale determinazione si forniscono chiarimenti in merito alle disposizioni di cui agli articoli 17 e 18 del DPR n. 34/2000 ed alle precedenti determinazioni dell'Autorità in materia. In particolare, i chiarimenti richiesti riguardano sia aspetti di natura esclusivamente tecnica sia le problematiche

inerenti a: qualificazione dei consorzi stabili, qualificazione della categoria *OG11*, validità dei certificati di esecuzione dei lavori su immobili soggetti alle disposizioni in materia di beni culturali ed ambientali, individuazione delle figure giuridiche cui sono applicabili le disposizioni in materia di capitale netto di valore positivo, nonché di incremento convenzionale premiante.

**... progettazione: incarichi 'sottosoglia' e requisiti**

Determinazione del 21 dicembre 2000, n. 57/2000, in tema di *avviso pubblico per la redazione di un albo di professionisti per il conferimento di incarichi di progettazione, direzione dei lavori e consulenza di importo stimato inferiore a € 40.000: pubblicità e motivazione dell'esclusione dei professionisti ritenuti non idonei e competenze professionali richieste.*

Tale determinazione fa seguito ad una segnalazione pervenuta all'Autorità circa la presunta illegittimità di un avviso pubblico per la redazione di un albo di professionisti idonei per il conferimento per l'anno 2000 di incarichi di progettazione, direzione dei lavori e consulenza di importo stimato inferiore a € 40.000. Poiché l'articolo 17, comma 12, della legge n. 109/94 e l'articolo 62, comma 1, del DPR n. 554/99 dispongono che i suddetti incarichi vengano affidati a professionisti di fiducia, previa adeguata pubblicità e sulla base di motivata scelta in relazione alla verifica dell'esperienza e della capacità professionale, ne consegue che anche un'eventuale esclusione che il Comune appaltante potrà esercitare sulla base del riscontro formale della documentazione acquisita, debba essere pubblicata e motivata adeguatamente.

**Bandi tipo ...**

Uno dei molteplici compiti che il legislatore ha assegnato all'Autorità è costituito da «la formazione di archivi di settore e la formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate» (art. 4, co. 16, lett. *g*, l. n. 109/94 e successive modificazioni).

L'Autorità, nell'ambito di tale disposizione, ha deliberato di fornire un contributo di studio relativamente alle nuove norme, elaborando modelli di bandi di gara che possano servire da linee guida per le stazioni appaltanti nella gestione della delicata fase dell'affidamento: le profonde innovazioni

apportate al sistema di qualificazione delle imprese dalla legge n. 109/94, dal DPR n. 554/99 e dal DPR n. 34/2000 determinano, infatti, per gli operatori del settore, alcune difficoltà operative.

Proprio la consapevolezza delle difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti nella predisposizione dei bandi e dalle imprese nel confrontarsi con modelli eterogenei pur per fattispecie simili, hanno indotto l'Autorità, nello spirito di portare avanti iniziative di semplificazione, a predisporre bandi tipo.

... fase transitoria ...

Le incertezze applicative riguardano soprattutto la fase transitoria – stabilita, per gli appalti di importo pari o inferiore al controvalore in euro di 5 milioni dsp (diritti speciali di prelievo) equivalenti a L. 10.374.830.909, fino al 31 dicembre 2001 e, per gli appalti di importo superiore a tale valore, fino al 28 febbraio 2001 – durante la quale è affidata alle stazioni appaltanti la verifica del possesso, da parte dei concorrenti, dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi indicati nel DPR n. 34/2000, come condizione necessaria e sufficiente per l'affidamento di lavori pubblici.

... modelli di bando ...

I modelli di bando, pubblicati sul sito *internet* dell'Autorità[2] dopo dieci giorni dall'entrata in vigore del DPR n. 554/99, e sulla Gazzetta Ufficiale n. 143 del 4 settembre 2000, sono frutto di un'ampia inchiesta alla quale hanno dato risposta le associazioni di rappresentanza di tutti gli operatori del settore: dall'ANCI all'ANCE. I documenti predisposti dall'Autorità riguardano le procedure del pubblico incanto e della licitazione privata, individuate dall'articolo 20 della legge n. 109/94 come ordinari sistemi di affidamento. In particolare, sono stati predisposti due modelli per ciascuna delle due procedure di affidamento[3].

... per tipologia ...

... per importo ...

Per gli appalti di importo superiore a € 150.000 – poiché le modalità e le procedure per la qualificazione sono analoghe sopra e sotto la soglia del

---

[2] Si tratta di 21 *file* scaricabili dal portale dell'Autorità *www.autoritalavoripubblici.it*, costantemente aggiornati.

[3] La necessità di elaborare due diversi modelli è dovuta alla circostanza che gli appalti di importo pari o inferiore a € 150.000, essendo fuori dal sistema unico di qualificazione, richiedono una diversa impostazione di parti essenziali del bando.

controvalore in euro di 5 milioni di dsp (diritti speciali di prelievo) equivalenti a L. 10.374.830.909 – si è ritenuto sufficiente elaborare per ogni procedura un unico modello di bando di gara, da adattarsi a cura delle stazioni appaltanti alle diverse soglie di importo per quanto riguarda i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi e la valutazione delle offerte anomale.

**... nota illustrativa ...**

I bandi tipo sono accompagnati da una *nota illustrativa* che ripercorre tutte le problematiche sorte di recente in merito alla fase di aggiudicazione di lavori pubblici nell'ambito della riforma della legge quadro e del regolamento.

**... e disciplinare di gara**

Gli schemi di bando di gara per pubblico incanto sono accompagnati da un disciplinare di gara che contiene norme integrative del bando relativamente alle modalità di partecipazione alla gara e di presentazione dell'offerta nonché alle procedure di aggiudicazione. Quelli per la licitazione privata sono corredati dalla lettera di invito contenente le medesime indicazioni previste dal disciplinare di gara, adattate al diverso sistema di affidamento.

A tutti gli schemi sono allegati modelli di dichiarazione del possesso dei requisiti generali e speciali necessari per la partecipazione alla gara e modelli di dichiarazione da presentare all'atto dell'offerta.

Ai fini di una maggiore facilità di utilizzo per l'utente, sono state inoltre predisposte alcune tabelle che illustrano i diversi contenuti dei bandi ipotizzabili alla luce delle disposizioni della legge n. 109/94 e del DPR n. 554/1999 nonché i soggetti che possono partecipare alle gare; in esse sono indicate, per tutte le categorie generali e specializzate, le diverse prescrizioni (obbligo o facoltà di subappalto o di scorporo) ad esse applicabili.

I modelli proposti per appalti di importo inferiore a € 150.000 potranno essere utilizzati anche dopo la fine del regime transitorio, in quanto questi appalti non sono condizionati da detto regime.

Per la redazione dei modelli di bando si è fatto riferimento agli allegati "L" ed "M" del DPR n. 554/99, che recepiscono indicazioni della direttiva 97/52/CEE. I modelli proposti sono stati elaborati in modo di essere concisi – come richiesto dalla normativa comunitaria – ma sufficientemente

chiari e contenenti tutte le informazioni essenziali per mettere i concorrenti in condizione di formulare l'offerta o la richiesta di invito. Si è tenuto conto, inoltre, delle semplificazioni apportate all'ordinamento dal DPR 20 ottobre 1998, n. 403, al fine di non imporre ai concorrenti adempimenti ripetitivi e sono stati eliminati gli oneri documentali non strettamente necessari, favorendo così la più ampia concorrenzialità. È stata, ad esempio, prevista l'autodichiarazione per le cause di esclusione e per i requisiti speciali e, come sancito dall'articolo 6 del DPR n. 403/98, è stata predisposta la modulistica necessaria. Tutte le dichiarazioni (esclusa quella relativa al subappalto, in quanto dipendente dalle scelte del concorrente) sono state ordinate in un modello unico, che facilita certamente l'accesso alla gara e l'esame istruttorio della documentazione da parte della stazione appaltante.

Nel disciplinare di gara e nella lettera di invito sono indicate dettagliatamente la documentazione amministrativa richiesta e la modalità di presentazione dell'offerta economica e, a garanzia della trasparenza della procedura e della *par condicio* dei concorrenti, sono stabiliti dettagliatamente il procedimento di aggiudicazione e la documentazione da presentare nel caso di verifica a campione *ex* articolo 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94.

Il disciplinare e la lettera di invito prevedono inoltre la presentazione di documentazione integrativa rispetto a quella prevista dal DPR n. 34/2000, al fine della dimostrazione del possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi. Ciò perché sia i dati dei bilanci sia quelli delle dichiarazioni fiscali non sono sempre sufficienti a dimostrare completamente i requisiti della cifra d'affari in lavori, del personale dipendente e degli ammortamenti.

Si è ritenuto opportuno, pertanto, integrare la documentazione con dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà esplicitanti la cifra d'affari, il personale dipendente e gli ammortamenti. Tali dichiarazioni devono essere 'asseverate' dal presidente del collegio sindacale o, in mancanza, da professionista iscritto nel registro dei revisori contabili o da un consulente del lavoro iscritti ai rispettivi albi. La documentazione è modulata per ciascun tipo di società. Sono allegati i modelli di dichiarazione.

Gli atti di segnalazione hanno riguardato tematiche concernenti le polizze assicurative e gli incarichi di progettazione 'sottosoglia'.

**Atti di segnalazione al Governo e al Parlamento ...**

*Disposizioni di cui all'articolo 30, comma* 2 bis, *della legge 11 febbraio 1994, n. 109 in materia di polizze assicurative volte a garantire il mancato o l'inesatto adempimento da parte delle ditte appaltatrici e le questioni concernenti la loro operatività in assenza degli schemi-tipo di polizze assicurative da approvarsi con decreto dei Ministri dei lavori pubblici e dell'industria.*

**... polizze assicurative ...**

L'atto trae origine dalle segnalazioni di alcune stazioni appaltanti relative agli adempimenti, da parte delle compagnie assicuratrici, delle polizze assicurative volte a garantire, ai sensi dell'articolo 30, comma 2 *bis*, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, gli oneri per il mancato od inesatto adempimento di un lavoro pubblico da parte della ditta appaltatrice. L'articolo 3, comma 6, lettera *t)*, della legge n. 109/94 aveva già previsto la definizione, con il regolamento attuativo, delle modalità di attuazione delle garanzie fidejussorie di cui al citato articolo 30. Il DPR n. 554/99 ha poi dettato sul punto alcune disposizioni che hanno completato e precisato il contenuto dell'articolo 30, disciplinando in maniera esaustiva la materia e conferendo efficacia ai principi in esso indicati.

L'articolo 9, comma 59, della legge n. 415/98 e l'articolo 107, ultimo comma, del predetto regolamento hanno inoltre disposto che le suddette fidejussioni dovranno essere conformi a schemi tipo da emanarsi con provvedimento di concerto tra il Ministro dell'industria e quello dei lavori pubblici. La mancata emanazione dei predetti schemi tipo ha comportato che numerose compagnie assicuratrici abbiano predisposto condizioni generali di contratto in cui sono riportate clausole che, per la loro formulazione generica e comunque meno restrittiva di quanto disposto dal citato articolo 30, lasciano spazio all'applicazione del dettato normativo degli articoli 1944 e 1945 del codice civile.

L'antinomia di tali disposizioni normative e la mancata emanazione dei predetti schemi hanno creato problemi di carattere transitorio, cui l'Autorità ha inteso dare una definizione con la determinazione n. 3/2001, e la loro rilevanza ha indotto l'Autorità a segnalare al Governo le influenze ne-

gative per la funzionalità del mercato conseguenti alla mancata definizione degli schemi tipo.

... società di ingegneria: incarichi 'sottosoglia'

*Divieto di affidamento di incarichi di progettazione cosiddetti 'sottosoglia' per le società di ingegneria (art. 17, co. 4, l. 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni) e questioni relative alla limitazione della concorrenza e all'esercizio delle professioni.*

Con tale atto, l'Autorità è intervenuta in seguito a numerose segnalazioni pervenute circa la legittimità dei bandi di gara che prevedono l'esclusione delle società di ingegneria dalle procedure concorsuali aventi ad oggetto affidamenti di incarichi di progettazione di importo inferiore ai 200.000 ecu, in applicazione dell'articolo 17, comma 4, della legge n. 109/94 e successive modificazioni.

Stante il rilievo della questione ed il coinvolgimento di molteplici interessi del settore degli appalti pubblici, l'Autorità ha inteso stabilire se l'esclusione delle società di cui trattasi configurasse una limitazione della concorrenza e dell'esercizio delle libere professioni, se vi fossero ragioni imperative di interesse generale, ai sensi dell'articolo 59 CE, che giustificassero l'esclusione delle anzidette società dagli appalti sottosoglia e, infine, per verificare se l'articolo 17, commi 6, 7, 8 della legge quadro, fosse applicabile anche ai soggetti residenti in altri Stati membri dell'Unione Europea.

È di conseguenza emersa la necessità di valutare se esistano ragioni di interesse generale che giustifichino le preclusioni anzidette, in quanto esse determinano restrizioni concorrenziali di notevole portata. Si è, in conclusione, auspicata la revisione delle norme sull'esercizio delle attività professionali, attraverso l'emanazione di una disciplina organica in materia.

**12**

## Le indagini speciali

Oltre all'attività indotta dalle segnalazioni ricevute e alla definizione dei criteri del piano di ispezioni, l'Autorità ha anche attivato autonome iniziative di indagine, orientate verso l'approfondimento di cause sottese al manifestarsi di disfunzioni (ritardi, incompletezza delle opere, distorsioni nelle diverse fasi dell'*iter* decisionale), con l'obiettivo di far emergere, anche in questo ambito, i profili di interesse generale.

**Opere incompiute ...**

È stata proseguita e approfondita l'indagine già avviata nel 1999 in merito alle opere incompiute.

In particolare, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 12 maggio 1999, ha ritenuto che l'indagine dovesse evidenziare lo stato di attuazione delle opere che avessero ottenuto il rifinanziamento previsto dalla legge 30 giugno 1998, n. 208 ed i provvedimenti adottati dai soggetti attuatori in relazione alle opere che non avessero, invece, ottenuto il rifinanziamento richiesto, ovvero per le quali non fosse stata avanzata la richiesta medesima.

La legge citata, nel prevedere l'autorizzazione ad una spesa complessiva di 12.200 miliardi di lire nel periodo 1999-2004, ha disposto che alla ripartizione della somma dovesse provvedere il CIPE, sentite le indicazioni di priorità avanzate dalla conferenza permanente per i rapporti Stato-regioni.

Le informazioni fin qui trasmesse sono risultate incomplete e di difficile elaborazione in quanto non omogenee, offrendo così soltanto elementi di carattere generale e puramente indicativo.

Per ovviare a questa difficoltà e ricevere dati maggiormente rispondenti alle necessità di approfondimento[1], sono stati predisposti schemi di risposta di agevole comprensione per ogni intervento proposto ed ammes-

[1] Sono state richieste notizie strettamente necessarie ad individuare lo stato di attuazione dell'intervento (aggiudicazione, consegna, ultimazione, stato di avanzamento, sospensioni) nonché notizie atte ad individuare eventuali situazioni di sofferenza dell'appalto e le relative motivazioni.

so a finanziamento dal CIPE e per ogni intervento proposto e non ammesso a finanziamento dal CIPE.

... problematiche emerse ...

Per le opere ammesse a finanziamento, l'indagine, completata nel senso sopra descritto, ha messo in evidenza che il numero delle opere avviate è risultato estremamente modesto (circa il 20% del totale): rispetto a 315 opere finanziate del CIPE, solamente 33 sono giunte alla fase dell'aggiudicazione e 27 a quella della consegna; solo una è stata ultimata.

Le cause del ritardo nell'attuazione di tali interventi sono da ricercare, da un lato, nei tempi particolarmente lunghi necessari per individuare il programma delle opere da finanziare e per rendere disponibili le risorse economiche assegnate e, dall'altro, nella tempistica stringente imposta agli enti proponenti ed agli enti attuatori per l'appalto e la cantierizzazione delle opere.

Tali circostanze hanno comportato la necessità di successivi interventi deliberativi, volti a porre rimedio alla mancata riattivazione dei cantieri nei tempi previsti attraverso l'istituto della proroga, al fine di scongiurare la prevista revoca del finanziamento.

La conclusione a cui si perviene è la ridotta efficacia della legge speciale, come peraltro è già avvenuto per leggi similari.

Occorrerebbe, pertanto, ricalibrare la temporizzazione della programmazione e le modalità di ripartizione delle risorse, secondo procedure improntate a maggior rapidità ed efficienza.

Le opere non ammesse a finanziamento dal CIPE sono invece 381.

... opere commissariate

La predetta indagine ha ricompreso anche le opere commissariate[2], per le quali non vi sono ulteriori modifiche ufficiali rispetto ai dati forniti nella relazione al Parlamento per l' anno 1999 in quanto, nonostante la ripresa di alcune di esse, non risulta che le amministrazioni competenti (Ministeri dei lavori pubblici, dei trasporti e delle finanze) abbiano predisposto i provvedimenti di cessazione dello stato di commissariamento.

Rispetto alla situazione riassunta nella *Relazione* presentata nel 1999 – in cui risultavano 61 interventi pendenti – l'attuale indagine ha evidenziato

---

[2] Art. 13 d.l. 25 marzo 1997, n. 67, conv. l. 23 maggio 1997, n. 135.

che mediante gestione straordinaria sono state riavviate soltanto 16 opere (e una definanziata, in quanto non più attuale).

L'Autorità ha ritenuto interessante avviare ulteriori approfondimenti relativamente ad alcune opere il cui svolgimento presentava difficoltà di attuazione, per le quali si è potuto constatare che persistono problemi per il riavvio anche in gestione straordinaria.

**Opere soggette alla Valutazione di Impatto Ambientale ...**

Nell'ambito degli approfondimenti promossi dal Consiglio dell'Autorità in merito alle procedure inerenti alle pronunce di compatibilità ambientale di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349 e nel rispetto del deliberato dello stesso, in data 20 gennaio 2000, che stabiliva di procedere all'individuazione, nell'ambito del piano degli accertamenti per l'anno in corso, di un adeguato campione di opere pubbliche attraverso cui verificare i condizionamenti temporali determinati dalla Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), è stata svolta un'indagine speciale.

In particolare, sono state richieste al Ministero dell'ambiente - Commissione per la Valutazione dell'Impatto Ambientale «informazioni sul numero delle procedure di impatto ambientale concernenti opere pubbliche, in atto pendenti dinanzi alla Commissione», con la denominazione delle stesse, del soggetto richiedente nonché della relativa tipologia.

**... tipologie di opere ...**

In data 29 maggio 2000, il suddetto Ministero trasmetteva un elenco sintetico di opere dal quale si poteva evincere quanto segue:

*a)* le istruttorie in atto presso la Commissione per la Valutazione dell'Impatto Ambientale al 12 maggio 2000 risultavano essere complessivamente 57, delle quali:

- 15 relative ad opere stradali (costruzione ed adeguamento tronchi stradali ad opera dell'ANAS e della Società Autostrade);
- 12 inerenti alla costruzione di impianti di eliminazione dei rifiuti tossici nocivi;
- 9 relative a porti, interporti e aeroporti;
- 6 riguardanti opere idrauliche di vario genere (dighe, bacini ecc.);
- ulteriori 15 istruttorie riguardavano tipologie di opere della più svariata natura;

*b)* su un totale di 57 procedure VIA in corso:

... stato delle istruttorie ...

- 17 istruttorie presentavano termini interrotti per richiesta di integrazioni al proponente, pur se l'inizio della procedura di competenza della Commissione VIA risaliva all'anno 1999 ed in alcuni casi al 1998 ed al 1997;
- 12 istruttorie risultavano 'in chiusura';
- relativamente alle restanti 28 procedure in atto, non è stato possibile appurare informazioni tali da consentire una significativa analisi.

*c)* nella maggioranza dei casi, il termine di 90 giorni (art. 6, co. 4, l. n. 349/86), invero non perentorio, previsto per la pronuncia sulla compatibilità ambientale, risultava abbondantemente superato.

Successivamente, sulla base delle risultanze di tali verifiche preliminari, è stato condotto un ulteriore approfondimento con la richiesta di nuovi chiarimenti al Ministero dell'ambiente e ai singoli soggetti committenti.

... interruzione dei termini ....

Alla luce delle risultanze dell'indagine svolta, il procedimento VIA risulta essere caratterizzato da frequenti interruzioni dei termini, a fronte delle ricorrenti richieste di integrazioni ed approfondimenti ad opera della competente Commissione, che rendono incerto il termine di conclusione della procedura. Tali richieste di integrazione sembrano evidenziare carenze progettuali della più varia natura, determinate, in molti casi, dalla ancora non piena adesione e comprensione degli operatori riguardo alle esigenze dello 'sviluppo sostenibile'.

... durata media della procedura ...

Sulla base degli elementi informativi acquisiti[3], è possibile osservare che i condizionamenti temporali determinati dall'espletamento delle procedure di VIA sono molto significativi. Nella maggioranza dei casi, si è rilevata una dilatazione temporale della fase preliminare rispetto a quella di realizzazione dell'opera, tale da incidere pesantemente sull'economicità della stessa realizzazione. Riguardo a ciò, per citare casi concreti, si segnala

[3] Per ogni intervento sono stati rilevati, in relazione alla tipologia dell'opera, la cronologia dell'*iter* amministrativo riferita al singolo procedimento nonché le problematiche connesse al relativo inserimento ambientale e/o al tipo di integrazioni documentali richieste dalla Commissione competente.

che i procedimenti di VIA attivati dall'ANAS, non ancora conclusi a tutto il maggio 2000, presentano durate medie di circa 530 giorni.

Il dato è significativo e preoccupante, anche perché la durata media dei procedimenti pendenti dinanzi alla Commissione e a tutt'oggi non conclusi, rilevata sul totale del campione studiato, si attesta su valori elevati, corrispondenti a circa 460 giorni complessivi. Con riferimento ancora ai progetti ANAS esaminati nell'ambito dell'indagine ed alle stesse considerazioni dell'Ente, si può osservare che la singola procedura istruttoria, che in alcuni casi si prolunga per oltre due anni, si risolve in un processo continuo di rielaborazione progettuale per approssimazioni successive, che vede coinvolti, da una parte, gli esperti del Ministero dell'ambiente e, dall'altra, l'amministrazione proponente ed i suoi progettisti.

Il verificarsi di tali circostanze comporta, nella maggioranza dei casi, la necessità di apportare modifiche sostanziali al progetto e ciò determina, oltre ad inevitabili ritardi, significativi costi aggiuntivi imputabili alla riprogettazione, spesso integrale, dell'intervento nonché, in alcuni casi, contenziosi tra l'amministrazione proponente e gli stessi progettisti incaricati.

In generale, occorre osservare che la procedura di VIA viene attivata quando il progetto è in una fase di definizione avanzata, con la conseguenza che la sua rielaborazione necessita di tempi lunghi e comporta, di frequente, lievitazioni del costo ed una ritardata fruibilità dell'opera da parte della collettività.

È necessario ancora rilevare l'incongruenza di una procedura di VIA limitata ai singoli progetti e non preceduta *ex ante*, a livello di programmazione, da uno studio di fattibilità ambientale che tenga nel debito conto le alternative possibili circa la localizzazione e le caratteristiche dell'opera da realizzare, in un più ampio contesto territoriale in cui organicamente questa va ad inserirsi.

In relazione al tempo occorrente per ottenere una positiva pronuncia da parte della Commissione per la VIA, risultano notevoli ritardi anche in rapporto alla fase finale dell'*iter* tra la resa del parere della Commissione e l'emanazione del decreto ministeriale.

*Capitolo 12*

... possibili soluzioni

Pur nella consapevolezza delle numerose significative difficoltà che possono riscontrarsi nell'ambito dei processi di valutazione trattati, non si può non rilevare che una maggiore adesione ai principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa imporrebbe che l'amministrazione preposta – come indica, peraltro, la stessa norma[4] – possa e debba studiare, anche in via preventiva, modalità e forme per garantire maggiore efficacia e tempestività all'azione amministrativa di competenza, concentrando le eventuali legittime necessità ed esigenze di chiarimento e/o di approfondimento in un'unica richiesta al soggetto interessato alla pronuncia di compatibilità ambientale.

Sotto altro profilo, la significativa esperienza dei soggetti *ex lege* n. 109/94 che più frequentemente ricorrono alla VIA (ad esempio: ANAS e Società Autostrade) relativamente alla progettazione integrale di infrastrutture lineari quali le autostrade, nonché il consolidarsi di una prassi risalente nel tempo e presumibilmente ispirata a canoni comportamentali certi, avrebbe dovuto garantire un rapporto costruttivo e collaborativo teso alla celerità e al buon esito della VIA. In realtà, questo non è dato riscontrare. Nasce, dunque, l'esigenza, considerati pure i limiti dell'attuale assetto normativo in materia, di incentivare opportune forme di collaborazione tra i soggetti in questione, anche mediante la stipula di generali protocolli di intesa, con il fine di ridurre, per quanto possibile, le criticità ed i punti di attrito, ideando un preventivo *iter* procedurale in cui siano stabiliti criteri, metodi e tempi che precisamente abbiano il fine di assicurare certezza e speditezza all'attività.

Le descritte gravi difficoltà hanno indotto lo stesso legislatore ad attivarsi al fine di ridisegnare il quadro normativo di riferimento, che allo stato attuale si presenta frammentato, poco organico e disciplinato da fonti normative di vario genere[5].

---

[4] Art. 6, co. 4, dpcm 27 dicembre 1988, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 5 gennaio 1989, n.4, recante *Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'articolo 3 del D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377.*

[5] Si tratta di decreti del Presidente del consiglio, circolari, direttive comunitarie, che insistono su una base legislativa nel tempo modificata in modo episodico.

In tal senso, un importante segnale si è avuto con l'approvazione da parte del Senato della proposta di legge n. 5100[6] in merito alla disciplina della valutazione di impatto ambientale. Tale proposta, che non ha completato il suo *iter* durante la legislatura appena conclusa, rispondeva, appunto, all'esigenza di considerare preventivamente le tematiche ambientali, fin dalle fasi iniziali di elaborazione del progetto, mediante l'individuazione della cosiddetta 'istruttoria preliminare' e di snellire e semplificare l'intera procedura, con l'obiettivo di garantire tempi e risultati certi[7].

Rimane al nuovo Parlamento la valutazione di proseguire sulla strada intrapresa nella passata legislatura.

**Programmazione negoziata**

Nel quadro dei propri compiti di vigilanza, un altro tema di viva attualità sul quale l'Autorità ha ritenuto opportuno approfondire i propri elementi di conoscenza è stato quello dei lavori finanziati con interventi di incentivazione delle attività produttive nelle aree depresse, disciplinati nel quadro degli strumenti di programmazione negoziata[8].

Il fine dell'indagine risiedeva nella verifica del rispetto della legge quadro[9] relativamente ai singoli interventi realizzati con i patti territoriali, i contratti d'area e quelli di programma, enucleando l'entità del contributo di derivazione pubblica e la relativa incidenza sull'importo delle opere.

---

[6] La proposta, approvata in un testo unificato dal Senato della Repubblica il 9 luglio 1998, è stata trasmessa alla Camera dei deputati il 14 luglio 1998, ove è stata oggetto della relazione della VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici) presentata alla Presidenza il 26 novembre 1999 unitamente alle proposte di legge n. 428/96, n. 1557/96 e n. 1652/96.

[7] Per il conseguimento di questo obiettivo, si prevedeva l'individuazione di una tempistica ben definita – 240 giorni al massimo – e l'attribuzione di una nuova valenza al provvedimento di VIA che, costituendo «autorizzazione ambientale integrata», avrebbe sostituito tutte le autorizzazioni ed i pareri necessari in materia ambientale anche di competenza delle regioni e degli enti locali.

[8] Tale normativa si applica anche ai soggetti privati relativamente a categorie determinate di lavori (lavori civili relativi a ospedali, impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero, edifici scolastici e universitari, edifici destinati a scopi amministrativi ed edifici industriali, di importo superiore a € 1.000.000), per i quali sia prevista l'erogazione di un contributo pari almeno al 50% dell'importo dei lavori da parte di amministrazioni dello Stato.

[9] Art. 2, co. 2, lett. *c)*, l. n. 109/94.

*Capitolo 12*

L'indagine era stata già avviata nel corso dell'anno 1999, mediante richieste di informazioni indirizzate ai vari soggetti responsabili dei singoli interventi, nonché al Ministero del tesoro, bilancio e della programmazione economica - Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione. Nel corso dell'anno 2000 sono state richieste notizie più dettagliate ai medesimi enti attuatori.

In generale, occorre osservare che, in ragione delle modalità di erogazione del contributo pubblico[10], dalle informazioni e dai dati forniti, in molte delle fattispecie sottoposte ad accertamento non è stato possibile ricostruire in maniera puntuale né il valore della singola infrastruttura industriale né la parte di contribuzione pubblica ad essa afferente, con la conseguente difficoltà di individuare con precisione gli interventi effettivamente ricadenti nell'ambito di applicazione della legge quadro.

... difficoltà emerse ...

Sull'indagine ha comunque inciso l'emanazione del decreto legge cosiddetto 'a perdere'[11], con quale il Governo ha previsto l'espunzione della locuzione «edifici industriali» dall'articolo 2, comma 2, lettera *c)*, della legge quadro. Tale intervento normativo d'urgenza ha trovato successiva conferma nella legge 23 dicembre 2000, n. 388 (collegato alla finanziaria per il 2001) che ha apportato[12] alcune modifiche all'articolo 2, comma 2, lettera *c)*, della legge quadro. In particolare, la dizione «edifici destinati a scopi amministrativi ed edifici industriali» è stata sostituita da «edifici destinati a funzioni pubbliche amministrative». La conseguenza è che gli «edifici industriali» sono stati definitivamente espunti dal novero delle opere per le quali, alle condizioni riferite nella citata lettera *c)*, si sarebbe dovuta applicare la procedura di evidenza pubblica in tema di affidamento. Inoltre, in deroga al principio dell'irretroattività, il medesimo articolo ha stabilito che la disposizione di cui alla citata lett. *c)*, come modificata, «si applica anche

... interventi normativi

---

[10] Il contributo pubblico viene concesso in percentuale sul conto globale dell'intero intervento programmato, il quale a sua volta comprende sia la realizzazione di uno o più stabilimenti industriali sia altre prestazioni di varia natura, come forniture per macchinari, beni speciali, servizi vari e molteplici attività di natura imprenditoriale.

[11] Art. 12 d.l. 30 dicembre 1999, n. 502.

[12] Art. 65, co. 4, l. 23 dicembre 2000, n. 388.

ai lavori eseguiti nell'ambito degli strumenti di programmazione negoziata in corso di attuazione».

Da quanto sopra consegue che l'indagine dell'Autorità riferita al rispetto della normativa sui lavori pubblici da parte dei soggetti che si accingevano a realizzare infrastrutture con vocazione industriale non ha più ragion d'essere nella sua globalità. Naturalmente, rimane impregiudicata la definizione degli accertamenti nati dalle contestazioni effettuate ai sensi dell'articolo 4, comma 7, della legge quadro.

**Interventi per alluvioni**

Il Consiglio dell'Autorità ha deliberato di monitorare, nel corso dell'anno 2001, gli interventi di risistemazione e di ricostruzione relativi alle zone disastrate dalle recenti alluvioni.

Gli interventi per i quali si è proposto detto monitoraggio, oltre che di rilevante importanza tecnico-economica, appaiono caratterizzati da una realizzazione parziale avvenuta per lotti e da un'incompletezza di lunga data, con possibili riflessi negativi sulla messa in sicurezza del fiume Po.

In particolare, si è proposto di controllare le seguenti opere:

- lavori di costruzione di una cassa di espansione per la laminazione delle piene del torrente Parma in località Marano nel comune di Parma (importo circa £ 69.000.000.000);
- lavori di sistemazione del torrente Enza dal ponte della strada Traversetolo-S. Polo al ponte dell'Autostrada Milano-Bologna e di completamento di una cassa di espansione (importo circa £ 47.000.000.000);
- lavori di riduzione dei colmi di piena del fiume Olona in località Ponte Gurone nel comune di Malnate (importo circa £ 45.000.000.000);
- lavori di sistemazione del Lambro settentrionale nel tronco compreso tra il ponte dell'autostrada Milano-Bergamo ed il ponte di innesto alla tangenziale est di Cascina Gobba nei comuni di Brugherio e Milano (importo circa £ 24.000.000.000);
- lavori di regimazione delle piene del torrente Terdoppio-Canale Scolmatore a sud ovest di Cerano (importo circa £ 20.000.000.000).

*Capitolo 12*

Oggetto dell'accertamento saranno i seguenti specifici aspetti delle complesse problematiche riguardanti la pluriennale gestione tecnico-amministrativa-contabile di tali interventi:

- verificare se la suddivisione tecnico-funzionale dell'esecuzione degli interventi in lotti corrisponda a criteri di razionalità ai fini dell'autonoma fruibilità degli stessi;
- verificare se le opere già realizzate per lotti con la prima fase di gestione siano utilizzabili nel loro complesso;
- verificare l'efficacia delle opere realizzate e di quelle ancora da realizzare ai fini della messa in sicurezza del fiume Po;
- verificare se la pianificazione delle risorse necessarie per la realizzazione dell'intero intervento risponda a criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
- accertare se nel lasso di tempo trascorso dalla loro realizzazione le opere non abbiano subito processi irreversibili di obsolescenza e degrado;
- verificare se le ordinarie procedure per l'affidamento degli incarichi di progettazione e per il completamento degli interventi si sarebbero potute rivelare in concreto più efficaci per il conseguimento degli obiettivi prefissati, rispetto al ricorso alle concessioni di carattere generale stipulate in precedenza e solo in parte attuate.

La complessità degli accertamenti e la necessità che le verifiche relative siano condotte sul posto inducono a prospettare l'eventualità che detti controlli siano disposti anche mediante ispezioni.

## L'attività sanzionatoria

**Tipologia dei procedimenti**

L'attività sanzionatoria, che rientra fra le attribuzioni dell'Autorità a norma dell'articolo 4, comma 7, della legge quadro, viene svolta nelle forme e con le modalità previste, in conformità ai principi generali vigenti in materia, dal regolamento emanato con delibere del Consiglio in data 28 dicembre 1999 e 23 febbraio 2000.

Il relativo procedimento, ispirato al rispetto del principio del contraddittorio e alla salvaguardia dei diritti dei soggetti passibili di sanzione, ha per oggetto le due ipotesi di inadempimento previste distintamente dalla legge:

*a)* il rifiuto o l'omissione, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Autorità, ovvero la produzione di elementi non veritieri da parte dei soggetti indicati dall'articolo 4, comma 6, della legge quadro. In questo caso, l'atto introduttivo del procedimento è la segnalazione del fatto all'Autorità, cui per legge sono tenute le stazioni appaltanti. Per entrambe le suddette ipotesi, la prevista sanzione pecuniaria può raggiungere, rispettivamente, £ 50.000.000 e £ 100.000.000;

*b)* la mancata prova, da parte delle imprese sorteggiate in sede di gara ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa richiamati dalla norma citata e necessari per la partecipazione alla gara medesima.

**Numero dei procedimenti**

Nel corso dell'anno 2000, sono state esaminate dal Consiglio 489 pratiche concernenti le procedura in esame, di cui 240 relative alla fattispecie *sub a)* e 240 relative alla fattispecie *sub b)*. Dei rimanenti procedimenti, 8 risultano sospesi e 1 cancellato dal ruolo.

Complessivamente sono stati emessi 258 provvedimenti sanzionatori, 26 dei quali sono stati impugnati.

*Capitolo 13*

Procedimenti ai sensi dell'art. 4, co. 6 e 17 ...

La maggior parte dei procedimenti sanzionatori *ex* articolo 4 della legge quadro sono stati avviati dall'Autorità in seguito agli sviluppi di una indagine su un campione di 4.463 bandi di gara, nonché in seguito al mancato riscontro alle richieste di chiarimenti e documenti formulate dall'Autorità[1].

... stazioni appaltanti inadempienti ...

Per quanto riguarda l'indagine a campione, si è potuto verificare, al termine di un'approfondita procedura di controllo, che 185 stazioni appaltanti risultavano non aver adempiuto affatto o aver adempiuto in ritardo agli obblighi di cui all'articolo 4, comma 6.

... motivazioni ...

I principali motivi che hanno determinato il mancato o tardivo invio delle informazioni da parte delle stazioni appaltanti possono essere così sintetizzati:

*a)* per tutte, una difficoltà di approccio al mezzo informatico (si ricorda che la raccolta dei dati doveva, innanzitutto, essere gestita su *floppy disk*), sia per difetti nei supporti informatici sia per mancanza di strumentazione sia per inadeguatezza della stessa sia, infine, per scarsa dimestichezza con il mezzo tecnico del personale incaricato;

*b)* per quelle di minore dimensione, poi, la mancanza di personale in generale e, nello specifico, di funzionari professionalmente preparati rispetto alle tematiche dei lavori pubblici;

*c)* per le stazioni appaltanti di dimensione maggiore, invece, la difficoltà nella gestione complessiva dell'appalto. Questo, infatti, risultava affidato, il più delle volte, ad una pluralità di uffici non sufficientemente coordinati né nella gestione dell'appalto né nell'archiviazione e soprattutto nel recupero delle informazioni relative. Dalle giustificazioni addotte, inoltre, si è potuto constatare che la divisione di competenze tra i vari uffici e l'alternarsi dei soggetti preposti allo svolgimento dei relativi adempimenti hanno spesso reso complicato individuare il responsabile della compilazione e della trasmissione degli elaborati, con conseguente perdita degli stessi.

[1] Quest'ultimo caso ha riguardato 42 procedimenti.

In sostanza, dalla realtà considerata sono emerse significative indicazioni circa la difficoltà complessiva riscontrata dalle stazioni appaltanti nella predisposizione di un quadro organizzativo adeguato ai compiti e alle prescrizioni derivanti dal nuovo assetto normativo, con la specifica circostanza che tali difficoltà hanno interessato anche stazioni appaltanti di grandi dimensioni, costituite anche in forma societaria, nelle quali è stata riscontrata una preoccupante sottovalutazione della rilevanza degli aspetti gestionali e di monitoraggio interno.

L'Autorità ha definito 240 procedimenti sanzionatori, 128 dei quali si sono conclusi con l'applicazione della sanzione e 112 con l'archiviazione. Nella definizione dei procedimenti e nella commisurazione delle sanzioni, si è operato tenendo conto delle complessive difficoltà per gli operatori derivanti dalla novità introdotta nel sistema. Le sanzioni sono state commisurate in funzione di due variabili: l'importo a base d'asta e il tipo di infrazione. Inoltre, in presenza di più procedimenti nei confronti di un'unica stazione appaltante, si è provveduto all'applicazione dell'articolo 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689[2].

**... misura delle sanzioni ...**

La sanzione è stata comminata ai responsabili del procedimento, nel caso si potesse evincere, dall'esame della documentazione, una responsabilità diretta del funzionario incaricato ed alle stazioni appaltanti, nel caso tale responsabilità diretta non si potesse evincere o, altresì, si potesse evidenziare una responsabilità diretta della struttura amministrativa per carenze organizzative o mancata attività di coordinamento e vigilanza. La distribuzione territoriale delle stazioni appaltanti fini ad oggi sanzionate mostra una tendenziale uniformità dei comportamenti inadempienti.

**... soggetto sanzionato ...**

Problematiche diverse sono emerse con riferimento ai procedimenti avviati ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*. I comportamenti tenuti dalle stazioni appaltanti nella prima fase di applicazione della disposizione normativa sono apparsi notevolmente discordanti ed incerti. Ciò è dipeso

**Procedimenti *ex* articolo 10, comma 1 *quater* ...**

[2] L'articolo dispone che i soggetti che con un'azione od omissione violino diverse disposizioni che prevedono sanzioni, soggiacciano alla sanzione prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo.

certamente dal carattere fortemente innovativo della norma ma anche dalla procedura di notevole difficoltà che essa ha delineato. Tale procedura, infatti, investe la complessa problematica che ha dato origine alla vasta giurisprudenza sui presupposti dei provvedimenti di esclusione dalla gara ed incide, inoltre, sul principio della continuità della gara stessa, sospesa legalmente per un tempo notevolmente ristretto, sovente rivelatosi inadeguato alla produzione dei documenti richiesti, specie quando essi non siano nell'immediata disponibilità dell'impresa. Inoltre, si richiedono alla stazione appaltante valutazioni non di rado delicate e complesse come, ad esempio, quelle circa la sussistenza dell'errore scusabile e, in generale, circa i confini della discrezionalità nell'apprezzamento della sussistenza dei presupposti della segnalazione all'Autorità.

... dubbi interpretativi ...

Incertezze si sono avute, invero, da parte delle stazioni appaltanti, anche nel distinguere tra i requisiti tecnico-organizzativi, cui si riferisce espressamente l'articolo 10, comma 1 *quater*, e gli altri di carattere generale che, se non comprovati, causano altri effetti, in parte diversi da quelli sopra richiamati.

Né contribuisce a rendere più agevole la procedura la valutazione distinta ed autonoma del medesimo fatto omissivo che la legge demanda, da una parte, alla stazione appaltante ai fini dell'escussione della cauzione e, dall'altra, all'Autorità per l'emanazione della sanzione.

La varietà dei quesiti formulati dalle stazioni appaltanti e l'incertezza complessivamente manifestata nella fase di avvio del sistema hanno fatto sì che l'Autorità intervenisse[3] nella materia, chiarendo le problematiche che più frequentemente hanno indotto in errore gli enti committenti. Ciò anche al fine più generale di evitare il perpetuarsi di comportamenti difformi tenuti dalle stazioni appaltanti relativamente alle modalità di documentazione dei requisiti, alle concrete modalità di espletamento di dette verifiche nonché all'ambito ed ai presupposti del procedimento.

---

[3] Atto di regolazione n. 15/2000 del 30 marzo 2000, il cui contenuto è riassunto nel Capitolo 11 ed il cui testo è riportato nel Volume II, Sezione III.

Da un esame delle segnalazioni definite dal Consiglio, è emerso che la persistenza di un'elevata percentuale di pratiche archiviate (circa il 56%) è dovuta, oltre che ai summenzionati problemi legati all'incertezza interpretativa della norma, a errori di valutazione da parte delle stazioni appaltanti.

**... archiviazioni ...**

Complessivamente, si può rilevare che il periodo transitorio, precedente all'entrata in vigore del nuovo sistema di qualificazione, ha dato luogo ad un considerevole appesantimento delle procedure e a significative difficoltà interpretative, aggravate anche da una tendenza al formalismo eccessivo da parte delle stazioni appaltanti che si è risolto a danno delle imprese – specialmente se di piccole e medie dimensioni – e dell'efficacia complessiva dell'azione pubblica. Mentre è prevedibile che i problemi del primo tipo verranno ridimensionati e progressivamente risolti dal funzionamento a regime del nuovo sistema di qualificazione, occorre rilevare in questa sede le preoccupanti implicazioni derivanti dagli atteggiamenti formalistici diffusi presso le stazioni appaltanti i quali, se non affrontati adeguatamente e in modo sistematico, anche attraverso interventi formativi capillari, rischiano di pregiudicare l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica. Peraltro, non sono emerse al riguardo differenze sensibili con riferimento alle diverse aree territoriali.

Nella commisurazione delle sanzioni, quando si è ritenuto che non sussistesse l'errore scusabile, si è tenuto conto dell'importo dell'appalto e della gravità del comportamento delle imprese, a seconda che si trattasse di mancata dimostrazione dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, riconducibile o meno all'ipotesi di falsa dichiarazione, o semplicemente di un ingiustificato ritardo nella presentazione dei documenti richiesti dalla stazione appaltante.

**... misura delle sanzioni ...**

Dall'analisi dei casi esaminati, sembra potersi evincere che il meccanismo introdotto dall'articolo 10, comma 1 *quater*, sia stato efficace nel dissuadere le imprese dall'adottare comportamenti finalizzati a turbare il corretto funzionamento della procedura di gara. Gli inadempimenti riscontrati sono prevalentemente ascrivibili a difficoltà di carattere organizzativo, specie delle imprese di piccole dimensioni, di far fronte ai complessi adempimenti richiesti dalla normativa e anche a difficoltà interpretative, special-

**... problematiche emerse**

mente con riferimento alla definizione dei requisiti tecnico-organizzativi, anche in conseguenza della mancanza di stabilità del quadro normativo nel periodo in esame.

L'adempimento è stato reso anche più complesso e difficile dall'inadeguatezza delle stazioni appaltanti (bandi poco chiari, incertezze sull'uso dell'autocertificazione) nonché dai ritardi nel rilascio dei certificati di esecuzione dei lavori, cioè dalla complessiva impreparazione della pubblica amministrazione e dalla scarsa sensibilità mostrata da alcuni suoi comparti nei confronti delle esigenze di tempestività manifestate dalla legge quadro. Questo insieme di circostanze e difficoltà è stato preso in considerazione nella definizione dei procedimenti e nella precisazione dell'importo delle sanzioni, che è stato mantenuto su livelli medi modesti.

## Appendice

Capitolo 14 L'assetto organizzativo

Capitolo 15 Stato di attuazione della normativa secondaria

**14**

## L'assetto organizzativo

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.

**Compiti e strumenti organizzativi propri**

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

Sotto il profilo organizzativo, la legge quadro sui lavori pubblici[1] pone espressamente alle dipendenze dell'Autorità, quale organo collegiale, la Segreteria tecnica, il Servizio ispettivo e l'Osservatorio.

**Nuovo regolamento sul funzionamento ...**

Al fine di contemperare le nuove esigenze via via delineatesi ed in coerenza con le nuove funzioni attribuitele in seguito alla costituzione della Camera arbitrale e all'avvio del sistema di qualificazione, l'Autorità ha ridefinito il proprio assetto organizzativo. È stato, quindi, varato un nuovo regolamento sul funzionamento[2], che raccoglie in unico provvedimento le disposizioni che precedentemente erano articolate in quattro distinti regolamenti e, anche alla luce dell'esperienza maturata e di un'analisi puntuale condotta sui principali aspetti operativi, introduce innovazioni procedurali per migliorare la funzionalità della struttura.

***... Benchmarking ...***

Il nuovo regolamento sul funzionamento tiene conto anche degli spunti provenienti da un'analisi di *benchmarking* promossa dal Consiglio per verificare le procedure poste in essere per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali e valutarne l'efficienza e l'efficacia. Ai fini della sud-

---

[1] Art. 4, co. 10, l. n. 109/94.

[2] Il testo del nuovo regolamento è riportato nel Volume II, Sezione I.

detta analisi, si è utilizzato il metodo proposto all'interno del Progetto Pilota sui Pubblici Appalti[3], che individua quali criteri di valutazione dei comportamenti adottati, la visibilità, l'accessibilità, l'autorevolezza e l'imparzialità[4].

... audizioni ...

Nel nuovo regolamento viene dato ampio risalto alla disciplina delle audizioni, sia periodiche sia straordinarie. In base alle nuove disposizioni, è previsto che l'Autorità convochi annualmente i rappresentanti di amministrazioni pubbliche, enti ed associazioni operanti nel settore dei lavori pubblici, associazioni sindacali ed imprenditori partecipanti al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e le associazioni ambientaliste, per affrontare le tematiche di interesse generale rilevanti per il settore.

... interventi regolatori...

Una disciplina molto dettagliata ricevono anche gli interventi regolatori, mediante i quali l'Autorità contribuisce alla definizione delle regole di comportamento degli operatori del settore dei lavori pubblici[5].

... procedimenti sanzionatori...

In materia di esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 6 del DPR n. 554/99, la disciplina contenuta nel nuovo regolamento stabilisce i termini e le modalità per le comunicazioni da parte dei soggetti interessati (è previsto anche l'invio mediante telefax o posta elettronica), i requisiti dell'atto di contestazione e la procedura per l'irrogazione della sanzione e la successiva riscossione[6].

... responsabile del procedimento...

Sono stati inoltre stabiliti i termini per la conclusione dei procedimenti di competenza dell'Autorità, nonché puntuali regole per l'identificazione del responsabile del procedimento a richiesta degli interessati e per la tutela del segreto d'ufficio.

---

[3] Vedi Capitolo 6.

[4] Tale metodo consiste nell'identificare gli elementi ritenuti essenziali per un reale processo di miglioramento dei servizi resi e nel verificare la loro presenza negli enti/autorità che in ciascuno dei Paesi partecipanti hanno competenza in materia di contratti pubblici, per individuare la migliore pratica utilizzata (*best practice*), al fine di poterla confrontare con quella che al momento viene adottata in ciascuna realtà nazionale. All'individuazione della *best practice* segue l'identificazione di miglioramenti che in ciascun Paese è possibile ottenere mettendo in pratica le modifiche adeguate.

[5] Vedi Capitolo 11.

[6] Vedi Capitolo 13.

In ultimo, sono state disciplinate le ipotesi in cui l'Autorità può far ricorso a competenze esterne per lo svolgimento dei propri compiti, nonché le modalità di affidamento di tali incarichi di consulenza.

**... incarichi esterni ...**

Una novità significativa è la costituzione del Nucleo di valutazione, che svolge attività di controllo interno in posizione autonoma e risponde esclusivamente al Consiglio. Il Nucleo ha il compito di valutare la realizzazione delle finalità e degli obiettivi della corretta ed economica gestione delle risorse, la congruenza tra gli obiettivi programmati ed effettivamente raggiunti dall'Autorità e ogni altro aspetto del funzionamento dell'Autorità necessario all'espletamento dei suoi compiti istituzionali.

**... nucleo di valutazione**

Sempre in tema di modifiche regolamentari, il Consiglio ha ritenuto di intervenire per integrare il codice di comportamento[7], specificando i principi di incompatibilità previsti, con riferimento anche alla materia della qualificazione, in conseguenza delle modifiche normative intervenute. Considerato che lo svolgimento dell'attività di attestazione da parte di una società organismo di attestazione (S.O.A.) è subordinato all'autorizzazione da parte dell'Autorità, una partecipazione azionaria diretta o indiretta al loro capitale da parte dei componenti e dei dipendenti comporterebbe certamente un conflitto con il corretto ed imparziale esercizio delle loro funzioni istituzionali. Il Consiglio ha ritenuto, inoltre, che sorga in capo ai componenti ed ai dipendenti dell'Autorità il dovere di comunicare qualsiasi attività professionale o di consulenza che il componente del nucleo familiare instauri con una S.O.A.

**Codice di comportamento**

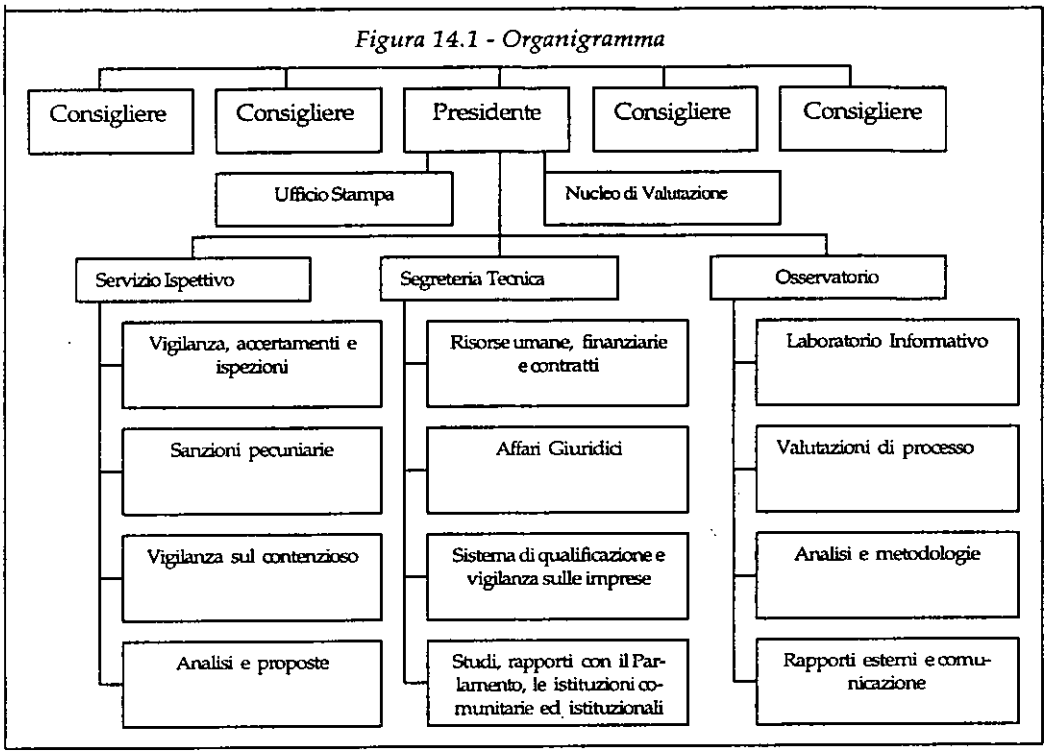
A seguito dell'entrata in vigore del nuovo regolamento di funzionamento, si è determinato un diverso assetto organizzativo delle unità fun-

**Organigramma**

[7] Il Codice di comportamento era stato approvato il 7 aprile 1999.

zionali che compongono l'insieme dei servizi di cui l'Autorità si avvale per legge. L'organigramma che ne risulta è rappresentato dalla *figura 14.1*.

*Figura 14.1 - Organigramma*




**Organico**

Al 31 dicembre 2000, come si evince dalla *tabella 14.1*, l'organico è costituito da 3 dirigenti generali ed un dirigente a contratto, da 89 dipendenti di ruolo, dei

*Tabella 14.1 - Organico dell'Autorità al 31 dicembre 2000*

| | *Di ruolo* | *A contratto* | *Comandati* | *Totale* |
|---|---|---|---|---|
| Dirigenti generali | - | 3 | - | 3 |
| Dirigenti amministrativi | 4 | 1 | - | 5 |
| Dirigenti tecnici | 13 | - | - | 13 |
| *Dirigenti* | *17* | *4* | - | *21* |
| Area C3 | 5 | - | 13 | 18 |
| Area C2 | 5 | - | 17 | 22 |
| Area C1 | 15 | - | 14 | 29 |
| *Totale area C* | *25* | *0* | *43* | *68* |
| Area B3 | 8 | - | 8 | 16 |
| Area B2 | 19 | - | 24 | 43 |
| Area B1 | 12 | - | 10 | 22 |
| *Totale area B* | *39* | *0* | *40* | *79* |
| *Totale area A* | *8* | - | *3* | *11* |
| **Totale generale** | **89** | **4** | **86** | **179** |

quali 17 sono dirigenti, da 25 funzionari direttivi, da 39 impiegati con funzioni operative e da 8 impiegati con funzioni esecutive. A questi si aggiungono 86 dipendenti in posizione di comando, dei quali 43 con funzioni direttive, 40 con funzioni operative e 3 con funzioni esecutive.

L'immissione in ruolo ha riguardato il personale comandato che ha svolto almeno un anno di servizio presso gli uffici dell'Autorità. Per il personale proveniente dal Ministero dei lavori pubblici, non è stato possibile procedere all'immissione in ruolo, in seguito ad una vertenza instaurata con il Ministero, che aveva richiesto il rientro del personale in posizione di comando presso l'Autorità[8].

**Procedure concorsuali**

Inoltre, nel corso del 2000, il Consiglio, in coerenza con le disposizioni normative e per far fronte ad esigenze di elevate professionalità specifiche, ha deliberato di avviare due procedure concorsuali, rispettivamente di 13 posti di area C2, profili di funzionario amministrativo, funzionario statistico, analista di procedure, analista di sistema, analista economico finanziario e per 6 posti nell'area C1, profili di architetto, collaboratore amministrativo, ingegnere, collaboratore statistico.

[8] L'Autorità, in persona del Presidente, chiedeva al TAR del Lazio, Sezione III (ricorso n. 14349 del 4 settembre 2000), l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento del Ministero dei lavori pubblici; il TAR del Lazio (ordinanza cautelare n. 8169/2000) accoglieva l'istanza di sospensione e il Consiglio di Stato, Sezione IV (Ordinanza n. 6349/2000) respingeva l'appello presentato dal Ministero avverso l'ordinanza del TAR, condividendo le motivazioni del TAR e quindi confermando la sospensione del provvedimento di rientro del personale.

**15**

## Stato di attuazione della normativa secondaria

Al fine di offrire una situazione aggiornata[1] 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 per le quali non è stato ancora completato l'*iter* degli atti normativi previsti dalle seguenti disposizioni.

**Articolo 1, comma 3**

Si prevede 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'articolo 2, comma 3, lettera *d)*, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

**Articolo 3, comma 4**

È prevista la ripubblicazione della legge coordinata con le modifiche apportate dal regolamento, dai decreti previsti dalla legge medesima e dalle altre disposizioni legislative non abrogate in materia di lavori pubblici.

**Articolo 3, comma 5**

In base a quanto stabilito dal secondo periodo del comma, che prevede l'emanazione di uno o più capitolati speciali per lavori aventi ad oggetto beni sottoposti alle disposizioni della legge 1° giugno 1939, n. 1089, sono stati acquisiti alcuni pareri degli organi consultivi del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali.

**Articolo 3, comma 7 *bis***

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

---

[1] Aggiornamento al 15 aprile 2001.

*Appendice*

**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. Il testo definitivo del predetto regolamento, elaborato dall'Ufficio legislativo del Ministero dei lavori pubblici, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 11 aprile 2001, ma non è stato ancora registrato.

**Articolo 30, comma 7 *bis***

Con apposito regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 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'articolo 2, comma 2, lettere *a)*, *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, dovrà essere adottato un regolamento, attualmente all'esame della Conferenza Stato-Regioni, in materia di piani di sicurezza nei cantieri edili, secondo la normativa comunitaria ed il relativo decreto legislativo di recepimento, nonché secondo la legge 14 agosto 1996, n. 494.

**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. È stato chiesto al Ministero dei lavori pubblici ed al Ministero del tesoro di conoscere le rispettive determinazioni in merito.

**Articolo 37 *octies*, comma 2**

È demandata ad un decreto del Ministro dei lavori pubblici, sospeso in attesa delle decisioni del Ministero delle finanze, l'individuazione dei cri-

teri 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.

# VOLUME II

(Relazione Annuale)

*Il presente volume contiene la documentazione relativa all'attività svolta dall'Autorità nell'anno 2000.*

*La scelta di presentare in forma separata questa documentazione risponde ad una duplice esigenza. Anzitutto, si è inteso rendere più snella l'esposizione di considerazioni, osservazioni e valutazioni in tema di lavori pubblici contenute nel primo volume. In secondo luogo, si offre uno strumento di consultazione specializzata, autonomo rispetto al primo volume.*

*I documenti riportati nel volume sono anche disponibili sul sito internet* www.autoritalavoripubblici.it

*Sezione I*

# Regolamenti

1. Funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**1**

## Funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici
(Deliberazione del 21 dicembre 2000)

Articolo 1. - *Ambito di applicazione*
1. Il presente regolamento disciplina il funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.
2. Nel testo la Legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche ed integrazioni, è indicata come Legge ed il regolamento approvato con D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, come Regolamento.
3. Ai fini del presente regolamento, le deliberazioni adottate dall'Autorità in sede collegiale, sono indicate come adottate dal "Consiglio".

**TITOLO I** - Organizzazione e funzioni dell'Autorità

CAPO I - Organizzazione e funzionamento del Consiglio

Articolo 2. - *Assunzione delle funzioni dei componenti l'Autorità*
1. La prima riunione del Consiglio dell'Autorità è convocata dal componente più anziano di età.
2. Nella prima riunione il Presidente eletto ed i componenti dichiarano formalmente di non versare in alcuna delle situazioni di incompatibilità di cui all'articolo 4, comma, 3 della Legge.
3. Ove il Presidente o un componente incorrano in una delle cause di incompatibilità, il Consiglio, esperiti gli opportuni accertamenti e sentito l'interessato, stabilisce un termine non inferiore a trenta giorni entro il quale deve cessare la situazione di incompatibilità. Trascorso tale termine senza che la predetta situazione sia cessata, il Presidente riferisce ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica per i provvedimenti di competenza.
4. Le deliberazioni di cui al comma precedente sono adottate dal Consiglio; alla relativa riunione non partecipa l'interessato.
5. Fermo restando lo svolgimento di attività scientifiche, di studio o di ricerca e di partecipazione a convegni, seminari, anche con finalità formative, in quanto espressioni della libertà di pensiero, per le altre attività i consiglieri ne fanno previa comunicazione al Consiglio.

Articolo 3. - *Il Presidente*
1. Il Presidente rappresenta l'Autorità; convoca le riunioni del Consiglio e ne dirige i lavori; adotta gli atti e i provvedimenti necessari all'esecuzione delle delibere del collegio vigila sull'attività degli uffici e sulla corretta attuazione degli indirizzi deliberati dal Consiglio. Alle dirette dipendenze del Presidente è posto l'ufficio di Segreteria composto da personale in servizio presso l'Autorità.

2. Nel caso di assenza o di impedimento del Presidente le sue funzioni sono assunte temporaneamente da uno dei componenti il Consiglio, secondo l'ordine deliberato dal Consiglio all'inizio di ogni anno.
3. Il Presidente può adottare provvedimenti di urgenza i quali debbono essere sottoposti a ratifica dal Consiglio nella prima riunione successiva alla loro adozione.

Articolo 4. - *I Componenti*

1 I componenti dell'Autorità durano in carica cinque anni dalla data del provvedimento di nomina e svolgono le loro funzioni fino alla nomina dei successori.
2. A ciascun componente sono assegnati due assistenti scelti tra il personale in servizio presso l'Autorità.

Articolo 5. - *Decadenza, dimissioni e altre cause di cessazione dalla carica*

1. Il Consiglio, esperiti gli opportuni accertamenti e sentito l'interessato, comunica ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, con deliberazione motivata, le cause di decadenza dall'ufficio sussistenti nei confronti di un proprio componente.
2. Sulle dimissioni di componenti dell'Autorità, il Consiglio, sentito l'interessato, formula le proprie osservazioni e le trasmette ai Presidenti di Camera e Senato per i provvedimenti di competenza. Le dimissioni hanno effetto dalla data della loro accettazione.
3. In caso di cessazione del componente dalla carica per cause diverse da quelle di cui ai commi 1 e 2, il Presidente ne dà notizia ai Presidenti di Camera e Senato ai fini della sostituzione.

Articolo 6. - *Riunioni*

1. Le riunioni del Consiglio sono valide se sono presenti almeno tre componenti tra i quali il Presidente o chi ne fa le veci.
2. I componenti che non possono partecipare alle riunioni ne danno tempestiva comunicazione al Presidente.
3. Le funzioni di verbalizzazione sono svolte da componenti della Segreteria degli organi collegiali.
4. Il Consiglio può deliberare all'unanimità, all'inizio della riunione, che le funzioni di segretario verbalizzante siano svolte da un componente.
5. Alle riunioni del Consiglio possono essere chiamati a partecipare, senza diritto di voto, i Dirigenti generali dei Servizi ed il Consiglio può procedere ad audizioni, nel corso delle riunioni, di propri dirigenti, funzionari o di esperti.

Articolo 7. - *Convocazione ed ordine del giorno*

1. Il Consiglio si riunisce nella sua sede di Roma. È ammessa, mediante apposito atto di convocazione, l'utilizzazione di altra sede. Le riunioni possono essere tenute in video conferenza e sono, di norma, settimanali.
2. Il Presidente fissa gli argomenti all'ordine del giorno contestualmente alla convocazione. Della convocazione deve essere data comunicazione ai componenti non oltre il terzo giorno che precede la riunione, unitamente

alla messa a disposizione della documentazione necessaria per la discussione degli argomenti all'ordine del giorno.

3. Ogni Consigliere ha il diritto di chiedere l'iscrizione di un argomento all'ordine del giorno, di formulare richiesta motivata di convocazione del Consiglio. Il Presidente cura che l'iscrizione o la convocazione avvengano entro cinque giorni dalla richiesta.
4. Per motivi di urgenza, l'ordine del giorno può essere integrato dal Consiglio all'unanimità prima dell'inizio di ciascuna riunione.
5. Il Presidente, ove lo ritenga, nomina uno o più relatori tra i componenti il Consiglio.
6. Il Consiglio può dare incarico a propri componenti di coordinare e sovrintendere a specifiche attività, per riferirne al Consiglio stesso ai fini dell'adozione dei conseguenti atti deliberativi.

Articolo 8. - *Deliberazioni*

1. Le delibere del Consiglio sono adottate con il voto favorevole della maggioranza dei componenti presenti.
2. Il voto è palese, salvo il caso di deliberazioni concernenti i componenti, le persone addette agli uffici ed i consulenti.
3. Nel caso di parità prevale il voto del Presidente.

Articolo 9. - *Verbalizzazione delle riunioni*

1. Il componente della Segreteria degli organi collegiali o il componente del collegio, ai sensi dell'articolo 6, commi 3 e 4, cura la redazione del verbale delle riunioni dal quale devono risultare i nomi dei componenti presenti, l'ordine del giorno e le sue eventuali integrazioni e, per ogni argomento trattato, la delibera adottata, nonché, ove richiesto, le dichiarazioni rese.
2. Il verbale delle riunioni è messo a disposizione del Presidente e dei componenti, per l'approvazione, almeno tre giorni prima della successiva riunione.

Articolo 10. - *Consulenza di organi dello Stato*

1. Spetta al Consiglio avvalersi della consulenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici per le questioni di ordine tecnico e del Consiglio nazionale dei beni culturali ed ambientali relativamente agli interventi aventi ad oggetto i beni sottoposti alle disposizioni della legge 1° giugno 1939, n.1089; disporre perizie e analisi economiche e statistiche e consultare esperti. . La consultazione di esperti può essere attuata anche per mezzo di audizioni da parte del Consiglio.

Articolo 11. - *Deliberazioni sulle irregolarità*

1. Spetta al Consiglio disporre la trasmissione degli atti e dei rilievi agli organi di controllo, anche interno; deliberare la trasmissione degli atti e dei propri rilievi al Pubblico Ministero penale o alla Procura generale antimafia, secondo le competenze, ovvero, quando dalla realizzazione dei lavori pubblici derivi pregiudizio per il pubblico erario, alla Procura generale della Corte dei conti nonché ai soggetti interessati.

Articolo 12. - *Segnalazione al Governo ed al Parlamento*

1. I risultati di indagini e di istruttorie e, in generale, i dati delle attività in materia di lavori pubblici acquisiti dall'Autorità sono rielaborati ed esaminati dall'Ufficio studi e affari giuridici, per dare attuazione alla previsione normativa di segnalazione al Governo ed al Parlamento, con apposita comunicazione dei fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa sui lavori pubblici.
2. La segnalazione di cui al comma precedente è da effettuare nelle ipotesi in cui risultino i seguenti elementi: ricorrere di fenomeni generali; gravità delle irregolarità riscontrate; esistenza di poteri di intervento del Governo e del Parlamento, ovvero opportunità che siano comunque informati dei fatti relativi.
3. La segnalazione, su motivata proposta dell'Ufficio, è deliberata dal Consiglio dell'Autorità il quale, ove lo ritenga, può sentire previamente le amministrazioni interessate e le rappresentanze delle categorie produttive.

Articolo 13. - *Ufficio Stampa*

1. L'Ufficio Stampa, posto alle dirette dipendenze del Consiglio:
   *a)* cura i rapporti con la stampa quotidiana e periodica, con le agenzie e gli altri mezzi di comunicazione;
   *b)* cura la diffusione delle deliberazioni degli organi collegiali dell'Autorità;
   *c)* cura la redazione del Bollettino dell'Autorità, del notiziario stampa, nonché di ogni altra pubblicazione deliberata dal Consiglio.

## CAPO II - Audizioni periodiche

Articolo 14. - *Audizioni periodiche*

1. L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici convoca con cadenza annuale i rappresentanti di Amministrazioni pubbliche, enti e associazioni nazionali operanti nel Settore dei lavori pubblici.
2. Sono convocate, altresì, le associazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori partecipanti al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e le associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'articolo 3 della Legge 8 luglio 1986, n. 349.

Articolo 15. - *Convocazioni e ordine del giorno*

1. L'atto di convocazione contiene le seguenti indicazioni:
   *a)* luogo, giorno ed ora dell'audizione;
   *b)* ordine del giorno dell'audizione, eventualmente corredato da documenti base per la discussione;
   *c)* termini e modalità per l'accreditamento dei partecipanti;
   *d)* termini e modalità con cui possono essere presentate le osservazioni.
2. Della convocazione è data notizia su due quotidiani nazionali.
3. I soggetti di cui all'articolo 14 possono proporre, entro il decimo giorno precedente la data dell'audizione, l'inserimento di argomenti all'ordine del giorno.

4. I soggetti convocati comunicano tempestivamente i nominativi dei propri rappresentanti.
5. Dell'audizione viene redatto resoconto sommario a cura di un funzionario dell'Autorità.

Articolo 16. - *Audizioni straordinarie*
1. Oltre alle audizioni periodiche di cui all'articolo 14, l'Autorità può convocare, anche su richiesta dei soggetti di cui allo stesso articolo, audizioni straordinarie su singoli argomenti o temi particolari, stabilendo di volta in volta le opportune modalità di convocazione e di partecipazione.
2. Audizioni straordinarie possono essere, inoltre, convocate al fine di garantire forme di rappresentazione delle istanze e delle proposte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 14 che siano portatori di interessi pubblici o privati, nonché di interessi diffusi.

CAPO III - Interventi regolatori dell'autorità

Articolo 17. - *Funzione*
1. L'Autorità, mediante interventi regolatori, definisce le regole di comportamento degli operatori del Settore dei lavori pubblici, sulla base dei problemi di interpretazione prospettati, dei risultati degli accertamenti e delle ispezioni e dei dati emergenti dal monitoraggio sui lavori pubblici.
2. Gli interventi regolatori possono consistere in determinazioni ovvero in atti di regolazione.
3. I Servizi dell'Autorità nel riferire al Consiglio possono proporre l'attuazione di interventi regolatori.

Articolo 18. - *Approvazione di determinazioni*
1. Il Consiglio dell'Autorità, qualora ritenga di poter definire il procedimento sulla base delle relazioni dei Dirigenti generali dei Servizi, assume una determinazione e demanda al Servizio proponente i conseguenti adempimenti.

Articolo 19. - *Attività istruttoria e audizioni*
1. Nei casi previsti dall'articolo 4, comma 2, del Regolamento ovvero quando ritenga di svolgere direttamente un'attività istruttoria, il Consiglio approva un documento base di discussione e il termine entro il quale le Amministrazioni e i soggetti interessati possono depositare memorie scritte ed atti pertinenti alle questioni trattate.
2. La Segreteria degli organi collegiali provvede alle operazioni occorrenti allo svolgimento della audizione, informando tempestivamente i soggetti invitati con la trasmissione agli stessi di copia del documento di base.
3. Alla riunione fissata per l'audizione, oltre a coloro che sono stati invitati ed ai dirigenti dei Servizi dell'Autorità interessati alla questione, possono partecipare altri soggetti che ne abbiano fatto motivata richiesta e siano stati ammessi dal Presidente dell'Autorità.
4. Il Presidente dell'Autorità, ovvero il componente del Consiglio da lui designato, apre la discussione esponendo sinteticamente i termini della questione ed i problemi interpretativi ad essa sottesi.

5. I partecipanti all'audizione possono intervenire nella discussione secondo l'ordine e nel rispetto dei termini di durata fissati dal Presidente.
6. L'attività di verbalizzazione e l'acquisizione degli atti e documenti prodotti sono curate dalla Segreteria degli organi collegiali.

Articolo 20. - *Deliberazione dell'atto di regolazione*

1. Il Consiglio delibera sulla redazione dell'atto di regolazione nella stessa seduta in cui è stata tenuta l'audizione, ovvero in una riunione successiva alla quale sono chiamati per esprimere il proprio avviso i Dirigenti generali dei Servizi che hanno effettuato le segnalazioni di cui all'articolo 17.

Articolo 21. - *Sottoscrizione e pubblicità*

1. L'atto di determinazione di cui al precedente Articolo18 è sottoscritto dal Presidente e dal segretario; l'atto di regolazione di cui all'articolo 20 è sottoscritto da tutti i componenti del Consiglio.
2. Copia degli atti di cui al precedente comma 1 , a cura del Dirigente generale della Segreteria tecnica, è trasmessa agli interessati e ai partecipanti all'audizione; gli atti sono inseriti nel "sito internet " dell'Autorità, pubblicati nel Bollettino, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e diffusi con i mezzi di comunicazione.

CAPO IV - Irrogazione di sanzioni pecuniarie

Articolo 22. - *Norme applicabili*

1. Nell'ipotesi di violazione dei doveri di informazione di cui all'Articolo 4, commi 6 e 17 della Legge, nonché di ogni altro obbligo di comunicazione previsto dalla Legge e dal Regolamento; nel caso di non esatta dichiarazione e dimostrazione del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa di cui all'Articolo 10, comma 1 quater, della Legge, o di irregolarità nella utilizzazione degli attestati di qualificazione, trova applicazione la normativa contenuta nel Regolamento, in particolare l'articolo 6 dello stesso, nonché nella Legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto applicabile.
2. Salvo che la Legge o il Regolamento non dispongano diversamente, il termine per le comunicazioni da parte dei soggetti a ciò tenuti è di trenta giorni dal verificarsi del fatto da comunicare. Nelle richieste dell'Autorità deve essere indicato il termine per l'adempimento, non superiore a giorni trenta, con l'avvertenza degli effetti della relativa inosservanza. Nel caso di urgenza può essere chiesto che le comunicazioni siano effettuate a mezzo fax o posta elettronica.

Articolo 23. - *Contestazione della violazione*

1. Entro il termine di giorni trenta dalla scadenza del termine per l'adempimento degli obblighi di comunicazione, ovvero dalla conoscenza della violazione di cui all'articolo precedente, salvo che sia necessaria l'acquisizione di atti, la cui richiesta ha effetto interruttivo, il Dirigente generale del Servizio competente, ovvero il dirigente previamente delegato, provvede alla contestazione della violazione.

2. L'atto di contestazione contiene una sintetica esposizione dei fatti e delle circostanze che hanno dato luogo alla violazione e l'indicazione di un termine non superiore a trenta e non inferiore a venti giorni durante i quali l'interessato può prendere visione del fascicolo ed estrarre copie dei relativi atti e presentare eventuali giustificazioni scritte da depositare nella segreteria del Servizio competente. Contestualmente all'atto di contestazione viene data comunicazione del provvedimento del Presidente di fissazione dell'adunanza del Consiglio per la trattazione delle questioni.
3. Alla notificazione dell'atto di contestazione si provvede, di regola, a mezzo del servizio postale.
4. Qualora da elementi acquisiti successivamente alle contestazioni appaia evidente l'insussistenza delle infrazioni contestate, ovvero la non imputabilità al destinatario del relativo atto di contestazione, il Consiglio dell'Autorità, su relazione del Servizio competente, può disporre l'archiviazione d'ufficio della quale sarà data comunicazione all'interessato a cura della Segreteria degli organi collegiali.

Articolo 24. - *Deliberazioni dell'Autorità*

1. Scaduto il termine di cui al comma 2 dell'articolo precedente, il Presidente dell'Autorità designa il relatore tra i componenti del Consiglio.
2. Il Servizio che ha provveduto alla contestazione riferisce con apposita nota nell'adunanza del Consiglio fissata; l'interessato può comparire di persona ovvero farsi rappresentare da altro soggetto designato, con delega stesa anche in calce all'atto di contestazione di cui all'articolo precedente.
3. Il Consiglio, valutati gli atti e le giustificazioni proposte dispone l'archiviazione ovvero l'irrogazione delle sanzioni. L'atto è depositato nella Segreteria degli organi collegiali entro dieci giorni dalla data dell'adunanza e comunicato, ove si tratti di dipendenti pubblici, all'Amministrazione di appartenenza, a cura della Segreteria stessa.
4. Sempre a cura della Segreteria il provvedimento di irrogazione della sanzione è notificato all'interessato, con indicazione delle modalità di pagamento, nonché del termine e dell'autorità giurisdizionale alla quale è possibile proporre ricorso.

5 Qualora sia stata accertata violazione degli obblighi di veridicità copia del provvedimento è trasmesso all'Osservatorio dei lavori pubblici.

Articolo 25. - *Riscossione delle sanzioni*

1. Nel caso di mancato pagamento della sanzione, alla riscossione a mezzo ruolo provvede la Segreteria tecnica, la quale riferisce ogni mese al Presidente sullo stato di esecuzione dei provvedimenti sanzionatori nonché sugli esiti dei procedimenti disciplinari comunicati dalle Amministrazioni.

CAPO V - Nucleo di valutazione

Articolo 26. - *Organizzazione e funzionamento*

1. L'attività di controllo interno è svolta da un Nucleo di valutazione che opera in posizione di autonomia e risponde esclusivamente al Consiglio.

2. Il Nucleo determina almeno annualmente, anche su indicazione del Consiglio, i parametri del controllo e, tenuto conto degli obiettivi che il Consiglio stesso assegna ai Servizi, verifica e valuta, anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti:
   *a)* la realizzazione delle finalità e degli obiettivi della corretta ed economica gestione delle risorse, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa dei Servizi;
   *b)* la congruenza tra gli obiettivi programmati ed effettivamente raggiunti dai Servizi dell'Autorità, anche al fine di fornire al Consiglio le indicazioni e gli elementi necessari al miglioramento dei livelli di efficacia, efficienza e della qualità della gestione amministrativa;
   *c)* ogni altro aspetto del funzionamento dell'Autorità necessario all'espletamento dei compiti istituzionali.
3. Il Nucleo si compone di un Presidente e di due componenti esterni all'Autorità, e nominati dal Consiglio sulla base di criteri di professionalità e competenza; la loro remunerazione è deliberata dal Consiglio.
4. Il Nucleo resta in carica per la durata di un triennio e i suoi componenti possono essere riconfermati una sola volta.
5. Il Nucleo è convocato in via ordinaria dal Presidente e, in via straordinaria, quando ne facciano motivata richiesta almeno due componenti ed è validamente costituito con la presenza di tutti i suoi componenti. Le delibere sono assunte a maggioranza.
6. All'inizio di ogni anno il Nucleo fissa il calendario di massima delle riunioni. L'assenza consecutiva non giustificata a due riunioni comporta l'immediata e automatica decadenza dall'incarico.
7. Per lo svolgimento della propria attività il Nucleo può accedere a tutta la documentazione esistente presso gli uffici dell'autorità e può richiedere informazioni supplementari a tutti gli uffici, che sono tenuti a comunicarle con le modalità e nei tempi indicati nella richiesta. Entro il 31 gennaio di ogni anno i responsabili dei Servizi trasmettono, altresì, i risultati della gestione, nonché tutti gli elementi conoscitivi a supporto loro richiesti, secondo le modalità fissate dal Nucleo.
8. Il Nucleo predispone una relazione annuale nella quale sono indicati, distintamente per ciascun Servizio e con riferimento alle linee di attività, i risultati dell'attività di valutazione nonché le eventuali osservazioni e proposte. La relazione annuale è presentata, entro e non oltre il mese di febbraio di ogni anno, al Consiglio che ne definisce le modalità di pubblicità. Il mancato rispetto dei termini, a meno di cause non direttamente imputabili al Nucleo e fermo restando l'obbligo di documentare l'attività di valutazione svolta, comporta l'immediata e automatica decadenza dei componenti.
9. Il Nucleo si avvale delle risorse umane, materiali e finanziarie che costituiscono l'Ufficio di controllo interno.

TITOLO II - Organizzazione e funzionamento dei servizi

CAPO I - Disposizioni generali

Articolo 27. - *Indirizzi per l'attività dei Servizi e coordinamento*

1. Il Consiglio delibera gli indirizzi generali dell'attività della Segreteria tecnica, del Servizio ispettivo, dell'Osservatorio sui lavori pubblici e delle altre strutture dell'Autorità.

Articolo 28. - *Termini previsti per l'attività degli uffici*

1. Salvo diversa indicazione contenuta in leggi, regolamenti e altri articoli del presente regolamento, il termine di conclusione dei procedimenti di competenza dell'Autorità è di trenta giorni.
2. I termini indicati nel presente regolamento per lo svolgimento di attività degli uffici e Servizi possono essere prorogati dal Consiglio su motivata richiesta.
3. Non è consentita proroga se il differimento della definizione incide sull'efficacia dell'intervento dell'Autorità.
4. I responsabili di ciascun Settore o sua suddivisione comunicano all'inizio di ogni bimestre, al Presidente, tramite il competente Dirigente generale i casi di inosservanza dei termini di cui al comma 1, con i relativi chiarimenti.

Articolo 29. - *Assegnazione del personale*

1. Le funzioni del personale di livello dirigenziale sono attribuite con deliberazione del Consiglio, su proposta del Presidente, sentiti i Dirigenti generali, secondo criteri di funzionalità e di ampia flessibilità, nei limiti dei posti di organico.
2. Con le stesse modalità è assegnato il personale ai Servizi dell'Autorità.
3. Nell'ambito di ciascun Servizio provvede il Dirigente generale, dandone comunicazione al Presidente che ne informa il Consiglio.
4. Può essere disposta l'assegnazione aggiuntiva dei dirigenti e del personale nei vari Servizi dell'Autorità.

Articolo 30. - *Nomina dei Dirigenti generali*

1. Alla nomina dei Dirigenti generali provvede il Consiglio ed il contratto relativo è firmato, per l'Autorità, dal Presidente.

Articolo 31. - *Comunicazioni ai richiedenti*

1. Ogni richiesta, segnalazione o denuncia pervenuta agli uffici dell'Autorità comporta, a cura del Servizio competente, la immediata comunicazione al richiedente del numero di pratica assegnato e del responsabile del procedimento.

CAPO II - Conferimento di incarichi professionali

Articolo 32. - *Collaborazioni esterne*

1. L'Autorità, per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, può avvalersi di qualificate competenze, anche specialistiche, nelle materie giuridi-

che, economiche, scientifiche, tecniche e, comunque, in tutti i Settori di volta in volta interessati per la soluzione di specifici temi e problemi di propria competenza.

2. Le collaborazioni di cui al comma 1 possono essere prestate anche in forma collegiale, secondo modalità di funzionamento e di organizzazione disposte con le delibere di costituzione.
3. L'affidamento di incarichi di consulenza, ricerca, studio e collaborazione è consentito nei casi di attività non direttamente collegate all'esercizio di funzioni dell'Autorità, ma delle quali siano da utilizzare i risultati, nonché nelle ipotesi di:
   *a)* indisponibilità di personale interno dotato di specifica professionalità richiesta per lo svolgimento di una determinata attività;
   *b)* situazione di eccezionale carico di lavoro, cui non è possibile far fronte in via ordinaria con il personale interno;
   *c)* necessità di specifiche consulenze di esperti o di società di consulenza.
4. Con l'affidamento dell'incarico sono stabilite le modalità con le quali gli uffici dell'Autorità prestano la necessaria collaborazione per l'espletamento delle attività in argomento, anche mediante la messa a disposizione di risorse umane, di strutture logistiche e di attrezzature idonee.

Articolo 33. - *Incarichi di perizie e analisi economiche*

1. Gli incarichi di perizie e di analisi economiche a periti e consulenti tecnici, in casi di particolare complessità per la risoluzione dei quali è necessaria una qualificata professionalità sono conferiti, su proposta del Dirigente generale competente, con delibera del Consiglio nella quale sono definiti compiti, durata e importo massimo di spesa a titolo di corrispettivo.

CAPO III - Segreteria tecnica

Articolo 34. - *Struttura*

1. La Segreteria tecnica, cui è preposto un Dirigente generale, è articolata nei seguenti Settori:
   *a)* affari giuridici;
   *b)* risorse umane, finanziarie e contratti;
   *c)* sistema di qualificazione e vigilanza sulle imprese ;
   *d)* studi, rapporti con il Parlamento, le istituzioni comunitarie e internazionali.

   A ciascun Settore è preposto un Dirigente.
2. Alle dirette dipendenze funzionali del Dirigente generale sono posti la Segreteria degli organi collegiali, l'Ufficio per la sicurezza, l'Ufficio documentazione e biblioteca , l'Ufficio Tecnico e l'Ufficio di controllo interno.

Articolo 35. - *Funzioni del Dirigente generale*

1. Il Dirigente generale della Segreteria tecnica:
   *a)* svolge i compiti a lui attribuiti dalla Legge, dal Regolamento e dal contratto;

*b)* coadiuva il Presidente per l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio;
*c)* esercita le funzioni delegategli dal Presidente;
*d)* assicura ai componenti dell'Autorità ogni collaborazione per tutto ciò che concerne lo svolgimento delle loro funzioni;
*e)* sovrintende ai Settori e Uffici in cui si articola la Segreteria tecnica affinché le relative attività siano svolte secondo gli indirizzi e i criteri stabiliti dal Consiglio;
*f)* formula proposte motivate al Consiglio in ordine ai provvedimenti dei quali propone l'adozione.

2. Il Dirigente generale è responsabile della coerenza delle proposte di deliberazioni al Consiglio con gli indirizzi fissati dal Consiglio stesso ai sensi dell'articolo 27 del presente regolamento.
3. Il Dirigente generale della Segreteria tecnica è responsabile della gestione della spesa iscritta nei relativi capitoli assegnati al centro di responsabilità "Segreteria tecnica " ai sensi del regolamento di amministrazione e contabilità e cura la gestione delle somme versate ai sensi dell'articolo 151, comma 11, del Regolamento.

Articolo 36. - *Settore affari giuridici*

1. Il Settore affari giuridici:
*a)* cura l'istruttoria e formula proposte per l'adozione degli atti regolamentari e dei provvedimenti di competenza del Consiglio, non assegnati ad altri Servizi;
*b)* propone al Consiglio schemi di determinazioni relative a problemi di carattere generale e di interpretazione normativa prospettati da amministrazioni pubbliche e imprese in materia di appalti, secondo le modalità indicate dagli articoli 17 e seguenti;
*c)* cura la raccolta e la informazione dei dati legislativi e giurisprudenziali e la rassegna della dottrina;
*d)* cura la trattazione del contenzioso, mantenendo a tal fine direttamente i rapporti con l'Avvocatura dello Stato.
2. Il termine per gli adempimenti dell'Ufficio è di regola di trenta giorni. Detto termine è interrotto ove sia formulata richiesta istruttoria di documenti e chiarimenti.
3. L'Ufficio, entro il termine di cinque giorni dall'accertamento della violazione dei doveri di informazione di cui all'articolo 4, comma 6 della Legge provvede alla segnalazione al Settore di cui all'articolo 44, comma 1, del presente regolamento per la contestazione delle violazioni, ai sensi dell'articolo 23 del regolamento stesso.
4. L'Ufficio cura la procedura per la designazione del perito, da parte del Consiglio, entro 15 giorni della richiesta, nei casi previsti dall'Articolo 105, comma 7, del Regolamento.

Articolo 37. - *Settore risorse umane, finanziarie e contratti*

1. Il Settore risorse umane, finanziarie e contratti cura gli affari generali, la gestione delle risorse, l'amministrazione e l'organizzazione del lavoro, ed in particolare:

*a)* predispone gli schemi di bilancio preventivo e di rendiconto della gestione finanziaria; provvede alla tenuta della contabilità generale dell'Autorità e al trattamento economico dei componenti dell'Autorità e dei dipendenti;
*b)* cura tutti gli adempimenti relativi alle assunzioni in generale ed ai procedimenti concorsuali in particolare, di dirigenti e di personale dell'Autorità;
*c)* cura l'amministrazione e la gestione del personale dipendente dell'Autorità, provvedendo a tal fine al trattamento giuridico dei dipendenti ed alla organizzazione del lavoro; cura altresì la gestione delle relazioni sindacali;
*d)* cura gli adempimenti concernenti la formazione e l'aggiornamento del personale, così come disciplinati dalle norme vigenti e dal contratto di comparto applicabile all'Autorità;
*e)* provvede all'approvvigionamento ed alla conservazione dei beni necessari per il funzionamento dell'Autorità, curando i relativi adempimenti contrattuali;
*f)* elabora programmi di approvvigionamento di beni e Servizi comuni a più Servizi;
*g)* predispone parametri e criteri in materia di acquisizione e gestione economica di risorse strumentali e procede ad eventuali controlli di qualità.

Articolo38. - *Settore sistema di qualificazione e vigilanza sulle imprese*
1. Il Settore sistema di qualificazione e vigilanza sulle imprese :
*a )* cura l'istruttoria delle istanze di autorizzazione delle SOA, dei procedimenti di revoca dell'autorizzazione stessa e dei ricorsi delle imprese in materia di qualificazione;
*b)* adempie agli atti istruttori necessari ai fini della vigilanza sul sistema della qualificazione;
*c)* attua le verifiche a campione delle attestazioni rilasciate dalle SOA;
*d)* predispone gli schemi delle determinazioni e delle circolari operative per le SOA sul comportamento da seguire nell'attività di attestazione;
*e)* provvede alle ispezioni sul sistema di qualificazione in base alle disposizioni contenute nel regolamento approvato con D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, con l'osservanza, ove compatibili, delle disposizioni contenute negli articoli 50 e seguenti del presente regolamento.

Articolo 39. - *Settore studi, rapporti con il Parlamento, le istituzioni comunitarie e internazionali*
1. Il Settore studi, rapporti con il Parlamento, le istituzioni comunitarie e internazionali :
*a)* presta consulenza giuridica ed economica ai Servizi e agli Uffici, esprimendo pareri su specifiche questioni formulate dai responsabili delle singole unità organizzative;
*b)* svolge attività di analisi di temi e questioni di carattere giuridico, economico , comunitario ed internazionale;
*c)* provvede all'organizzazione di seminari, convegni e incontri di studio;

*d)* elabora i risultati ed i dati dell'attività degli altri Servizi ai fini della relazione al Parlamento;
*e)* cura le relazioni con gli organismi comunitari e con le amministrazioni e le Autorità dei Paesi stranieri;
*f)* cura i rapporti dell'Autorità con il Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il Ministero per gli affari esteri e con le Rappresentanze italiane presso le organizzazioni comunitarie ed internazionali;
*g)* cura la partecipazione a progetti ed iniziative comunitarie ed internazionali di interesse per l'attività istituzionale dell'Autorità.

Articolo40. - *Segreteria degli organi collegiali*
1. La Segreteria degli organi collegiali :
*a)* cura ogni adempimento necessario per le riunioni e la verbalizzazione del Consiglio, nonché degli altri organi collegiali, dei gruppi di studio e di lavoro, ove incaricata dal Consiglio;
*b)* assicura supporto e collaborazione alle attività dei consulenti ed esperti nominati dal Consiglio;
*c)* cura le comunicazioni ai Servizi delle deliberazioni nonché le comunicazioni o notifiche ai destinatari delle delibere adottate dal Consiglio e le pubblicazioni ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del Regolamento;
*d)* cura gli adempimenti previsti dagli articoli 22 e seguenti in materia di irrogazione di sanzioni pecuniarie;
*e)* custodisce la raccolta degli originali dei verbali e delle deliberazioni di tutti gli organi collegiali.
2. Le comunicazioni e notifiche di cui alla lettera c) del comma precedente sono effettuate nei seguenti termini:
*a)* il giorno successivo all'adunanza del Consiglio per le deliberazioni assunte dallo stesso e da eseguire dai Servizi, salvo che vi sia stata partecipazione alla riunione del Dirigente generale competente;
*b)* entro cinque giorni dal deposito del provvedimento, della determinazione o della deliberazione.
3. La Segreteria degli organi collegiali comunica al Presidente tramite il Dirigente generale, ogni quindici giorni, i casi di ritardo nel deposito delle deliberazioni o provvedimenti; prende nota degli adempimenti commessi ai Servizi e del termine assegnato o della data della nuova adunanza di trattazione e ne riferisce al Presidente.
4. La Segreteria degli organi collegiali provvede ad iscrivere direttamente all'ordine del giorno della pertinente adunanza gli argomenti che si collegano ad adempimenti periodici dei Servizi, previsti dal presente regolamento.

Articolo41. - *Ufficio per la sicurezza*
1. L'Ufficio per la sicurezza dei posti di lavoro cura gli adempimenti previsti dai decreti legislativi 19 settembre 1994, n. 626 e 9 marzo 1996 n. 626, avvalendosi anche della collaborazione dell'ufficio tecnico.
2. Il responsabile per la sicurezza propone i provvedimenti di competenza del Dirigente generale della segreteria tecnica quale "datore di lavoro", previsti dalle norme indicate al comma precedente.

Articolo42. - *Ufficio documentazione e biblioteca*

1. L'Ufficio documentazione e biblioteca:
   *a)* acquisisce e diffonde la documentazione di carattere economico, giuridico e normativo segnalata dai Servizi come di interesse per l'attività istituzionale dell'Autorità , nonché la documentazione dei lavori del Parlamento di interesse dell'Autorità;
   *b)* provvede alla organizzazione ed alla gestione della biblioteca.

Articolo 43. - *Ufficio Tecnico*

1. L'ufficio tecnico svolge i seguenti compiti:
   *a)* fornisce il proprio parere in materia di congruità dei prezzi in tutti i casi in cui sia previsto l'obbligo di acquisire il parere dell'UTE e nei casi previsti dal presente regolamento nonché da quello per i Servizi in economia dell'Autorità;
   *b)* redige i capitolati tecnici necessari per la stipulazione dei contratti di conduzione, di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti;
   *c)* determina annualmente, sulla base di listini i prezzi di riferimento per gli acquisti in economia;
   *d)* vigila sulla esecuzione degli obblighi contenuti nei capitolati di cui alla lettera *b)* e sui lavori eseguiti dalle ditte appaltatrici riferendo al Dirigente generale; fornisce inoltre, il proprio parere su ogni altra questione di natura tecnica;
   *e)* determina gli importi da porre a base della licitazione privata e quelli di riferimento per la trattativa privata;
   *f)* collabora con le figure preposte alla verifica dei presidi antinfortunistici ed antincendio nonché all'osservanza delle norme di sicurezza dei luoghi di lavoro;
   *g)* coordina il personale addetto allo svolgimento di attività di manutenzione ;
   *h)* cura gli adempimenti in materia di sicurezza degli stabili e degli impianti.

CAPO IV - Servizio ispettivo

Articolo 44. - *Struttura*

1. Il Servizio ispettivo, al quale è preposto un Dirigente generale, svolge funzioni di accertamento e ispettive ed è articolato nei seguenti Settori:
   *a)* vigilanza, accertamento e ispezioni;
   *b)* sanzioni pecuniarie;
   c) vigilanza sul contenzioso;
   *d)* analisi e proposte;
2. I Settori di cui alle lettere *a), b)* e *c)* sono suddivisi secondo una ripartizione territoriale ovvero per materia, deliberata dal Consiglio.
3. A ciascun Settore o sua suddivisione è preposto un dirigente.
4. Al Settore di cui alla lettera *a)* sono collegate le unità specializzate di cui all'Articolo 4, comma 5 della Legge ed ai dirigenti preposti a detti Settori è commessa ogni iniziativa ai fini del coordinamento dell'attività di queste

unità con quelle dei Settori stessi nonché per la loro utilizzazione funzionale ai fini della vigilanza, degli accertamenti e delle ispezioni.

Articolo 45. - *Funzioni del Dirigente generale*

1. Il Dirigente generale del Servizio ispettivo:
   *a)* svolge i compiti previsti dalla Legge , dal Regolamento e dal contratto;
   *b)* coadiuva il Presidente per l'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio;
   *c)* esercita le altre funzioni delegategli dal Presidente;
   *d)* assicura ai componenti dell'Autorità ogni collaborazione per tutto ciò che concerne lo svolgimento della loro funzione;
   *e)* sovrintende ai Settori in cui si articola il Servizio, affinché le relative attività siano svolte secondo gli indirizzi ed i criteri stabiliti dal Consiglio.
2. Il Dirigente generale del Servizio è responsabile della coerenza delle proposte di deliberazione al Consiglio con gli indirizzi deliberati ai sensi dell'Articolo 27 del presente regolamento.
3. Il Dirigente generale del Servizio è responsabile della gestione della spesa iscritta nei relativi capitoli assegnati al centro di responsabilità "Servizio ispettivo", ai sensi del regolamento di amministrazione e contabilità.

Articolo 46. - *Compiti dei Settori del Servizio*

1. Il Settore vigilanza, accertamenti e ispezioni opera in base alle regole contenute negli articoli 47 e seguenti.
2. Il Settore sanzioni pecuniarie opera in base alle disposizioni contenute negli articoli da 22 a 24 del presente regolamento.
3. Il Settore vigilanza sul contenzioso effettua il monitoraggio delle pronunce dei giudici e degli arbitri anche in base alla relazione annuale presentata dalla Camera arbitrale ed ai dati raccolti dall'Osservatorio. Detto monitoraggio deve essere inteso ad evidenziare il rilievo qualitativo e quantitativo delle fattispecie di illegittimità venute all'esame della giurisprudenza, con analisi delle ragioni del loro verificarsi e degli effetti delle pronunce giudiziali, ed a consentire la individuazione, almeno ogni trimestre, dei casi in cui risulti utile un intervento regolatore ovvero la formulazione di proposte a Governo e Parlamento nel caso di sviluppo anomalo del contenzioso.
4. Il Settore analisi e proposte studia e formula proposte in ordine ai problemi di carattere generale nelle materie di competenza del Servizio.
   In particolare:
   *a)* svolge l'analisi di norme e progetti normativi relativi all'attività ispettiva;
   *b)* esamina e rielabora i risultati di indagini istruttorie e, in collaborazione con l'Osservatorio, tutti i dati in generale acquisiti ai fini della predisposizione di proposte per le ispezioni e le indagini campionarie, ai sensi dell'articolo 49.

Articolo 47. - *Esame delle irregolarità denunciate*

1. Le denunce e le segnalazioni di irregolarità negli appalti di lavori pubblici sono esaminate dai competenti uffici del Servizio ispettivo.

2. Qualora le denunce e le segnalazioni stesse richiedano la preliminare acquisizione di notizie e chiarimenti, detti uffici provvedono entro quindici giorni dall'acquisizione al protocollo del Servizio delle denunce e segnalazioni a formulare le richieste, assegnando un termine, non superiore a trenta giorni, entro il quale devono essere inviati i relativi elementi.
3. In ogni altro caso, nello stesso termine di quindici giorni il Servizio propone al Consiglio :
   *a)* la convocazione dei soggetti di cui all'articolo 4, commi 2, del Regolamento;
   *b)* l'invio di funzionari per assumere notizie e chiarimenti nelle sedi di amministrazioni ed imprese anche avvalendosi degli addetti alle unità specializzate di cui all'articolo 4, comma 5, della Legge;
   *c)* l'apertura dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 5, commi 1 e 2, del Regolamento;
   *d)* l'espletamento di ispezioni ai sensi dell'articolo 4, comma 6, della Legge e dell'articolo 5, comma 3, del Regolamento.
4. Il deferimento al Consiglio è immediato ove vi sia richiesta motivata di ispezione da parte di chiunque vi abbia interesse, nonché nei casi in cui la fase della procedura di appalto richieda, per essere efficace, un intervento immediato del Consiglio.
5. Acquisiti gli elementi di cui al comma 2, il Servizio riferisce al Presidente per le deliberazioni di conseguenza del Consiglio entro i quindici giorni successivi.

Articolo 48. - *Esame della denuncia di disfunzioni e diseconomicità*
1. Con le stesse modalità di cui all'articolo precedente sono esaminate le segnalazioni relative ai ritardi, disfunzioni e diseconomicità nella gestione dei lavori pubblici.
2. Il Consiglio definisce le questioni relative su relazione del Servizio ed indica gli adempimenti da attuare e in generale le modalità per ovviare agli effetti dei ritardi, delle disfunzioni e delle diseconomicità.

Articolo 49. - *Piano di accertamento ed indagini campionarie*
1. Il Servizio Ispettivo può acquisire d'ufficio informazioni, chiarimenti e documentazione relativamente a fatti di cui viene a conoscenza attraverso fonti documentabili.
2. Nei mesi di dicembre e di giugno di ogni anno il Servizio ispettivo sottopone al Consiglio - in relazione ai fenomeni patologici indicati in particolare negli articoli 4, comma 4 e 9 e 25, comma 1, lettera d) della Legge; 129 comma 11 e 133, comma 9 del Regolamento, come oggetto di verifica da parte dell'Autorità, anche sulla base delle segnalazioni dell'Osservatorio - un piano di accertamenti e indagini campionarie da effettuare in ordine a fenomeni emersi nel settore degli appalti di lavori pubblici e propone le relative modalità di attuazione.

Articolo 50. - *Autorizzazione alle ispezioni*
1. Il Consiglio autorizza le ispezioni indicando il termine entro il quale gli accertamenti vanno eseguiti.

2. Ai soggetti presso i quali viene effettuata l'ispezione è data apposita comunicazione con lettera raccomandata con avviso di ricevimento o consegna a mano con ricevuta.

Articolo 51. - *Procedimenti di ispezione*

1. I dirigenti o i funzionari del Servizio, incaricati dal Dirigente generale di procedere alle ispezioni ed i funzionari di altri organi dello Stato che vi collaborano, esercitano i loro poteri su presentazione di un atto scritto che precisi l'oggetto, lo scopo dell'accertamento e le sanzioni per il rifiuto, l'omissione o il ritardo, senza giustificato motivo, di fornire informazioni ed esibire documenti richiesti nel corso dell'ispezione, nonché nel caso siano fornite informazioni ed esibiti documenti non veritieri.
2. Non costituisce giustificato motivo di rifiuto o di omissione, ai fini delle sanzioni di cui all'articolo 22, l'opposizione di vincoli di riservatezza, ovvero di esigenze di autotutela dal rischio di sanzioni fiscali o amministrative.
3. I dirigenti e i funzionari di cui al comma 1, dispongono dei seguenti poteri:
   *a)* controllare i documenti relativi a lavori pubblici, in corso o da iniziare, al conferimento di incarichi di progettazione, agli affidamenti dei lavori;
   *b)* richiedere informazioni, chiarimenti, anche orali, ed esibizione di documenti su lavori pubblici, in corso o da iniziare, sul conferimento di incarichi di progettazione e sugli affidamenti dei lavori;
   *c)* estrarre copia dei documenti su indicati;
   *d)* accedere a tutti i locali, terreni e mezzi di trasporto del soggetto nei cui confronti si svolge l'ispezione, con esclusione dei luoghi di residenza dello stesso.
4. I documenti di cui è richiesta l'esibizione devono essere consegnati in copia dichiarata conforme all'originale con attestazione dei soggetti a ciò abilitati.
5. Nel corso delle ispezioni, i soggetti interessati possono farsi assistere da consulenti di propria fiducia, senza tuttavia che l'esercizio di tale facoltà comporti la sospensione dell'ispezione.
6. Di tutta l'attività svolta nel corso dell'ispezione, con particolare riferimento alle dichiarazioni ed ai documenti acquisiti, è redatto processo verbale secondo le modalità stabilite dall'articolo 53.
7. Nello svolgimento dell'attività ispettiva l'Autorità può avvalersi della collaborazione di altri organi dello Stato, di volta in volta individuati dal Consiglio.
8. Anche durante le ispezioni, in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria, possono essere disposte, su delibera del Consiglio, perizie nonché consultazioni di esperti.

Articolo 52. - *Segreto di ufficio*

1. Le informazioni raccolte durante le ispezioni possono essere utilizzate soltanto per lo scopo per il quale sono state richieste e, ai sensi dell'articolo 4, comma 6, della Legge, sono tutelate dal segreto di ufficio sino alla

conclusione dell'istruttoria medesima, anche nei riguardi delle pubbliche amministrazioni.

Articolo 53. – *Verbalizzazione*

1. Delle ispezioni deve essere redatto verbale a cura del funzionario incaricato. Il verbale deve contenere le principali dichiarazioni rese dai soggetti intervenuti alle operazioni oggetto di verbalizzazione, nonché la sottoscrizione di questi ultimi e del funzionario verbalizzante.
2. Quanto taluna delle parti non vuole o non è in grado di sottoscrivere il verbale, ne è fatta menzione nel verbale stesso con l'indicazione del motivo.
3. Copia del verbale è data ai soggetti intervenuti alle operazioni oggetto di verbalizzazione che ne facciano richiesta.

CAPO V - Osservatorio dei lavori pubblici

Articolo 54. - *Struttura*

1. L'Osservatorio dei lavori pubblici, cui è preposto un Dirigente generale è articolato in una Sezione centrale ed in Sezioni regionali aventi sede presso le regioni e province autonome.
2. La Sezione centrale dell'Osservatorio si articola nei seguenti Settori:
   *a)* laboratorio informativo;
   *b)* valutazione di processo;
   *c)* analisi e metodologie;
   *d)* rapporti esterni e comunicazione;

a ciascuno dei quali è preposto un dirigente.

3. Le Sezioni regionali dell'Osservatorio operano nei modi e secondo i protocolli definiti dall'Autorità, di concerto con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.
4. Le Sezioni regionali sono consultate e collaborano per la definizione delle iniziative concernenti l'attività dell'Osservatorio.

Articolo 55. - *Funzioni del Dirigente generale*

1. Il Dirigente generale dell'Osservatorio:
   *a)* svolge i compiti attribuiti all'Osservatorio dalla Legge, dai Regolamenti e dal contratto;
   *b)* coadiuva il Presidente per l'emanazione delle deliberazioni del Consiglio;
   *c)* esercita ogni altra funzione conferita dal Presidente;
   *d)* assicura ai componenti dell'Autorità ogni collaborazione per tutto ciò che concerne lo svolgimento della loro funzione;
   *e)* sovrintende all'attività dei Settori nei quali si articola l'Osservatorio affinché le relative attività siano svolte secondo gli indirizzi e i criteri stabiliti dal Consiglio;
   *f)* formula proposte di deliberazione al Consiglio coerenti con gli indirizzi deliberati ai sensi dell'articolo 27 del presente regolamento;

*g)* sottopone al Consiglio, nella prima adunanza dei mesi di gennaio e luglio di ciascun anno le valutazioni sui fenomeni distorsivi dell'attività amministrativa ;

*h)* riferisce nel mese di Novembre di ogni anno sulla rispondenza tra la funzionalizzazione dei dati e le modalità e acquisizione ed i criteri di elaborazione, ai fini di proposta di modifiche ritenute necessarie;

*i )* sovrintende ai rapporti con gli enti di cui all'articolo 4, comma 15, della Legge, avvalendosi del Settore laboratorio informativo e, ove occorra, degli altri Settori del Servizio;

*l)* è responsabile della gestione della spesa iscritta nei relativi capitoli assegnati al centro di responsabilità "Osservatorio dei lavori pubblici" ai sensi del regolamento di amministrazione e contabilità;

*m)* svolge, su deliberazione del Consiglio, le funzioni di referente dell'Autorità presso l'AIPA (Autorità per l'informatica nella P.A.), ai sensi dell'Articolo 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39 e della circolare AIPA n. 18/41 del 29 marzo 1993. A tale scopo, lo sviluppo complessivo *hardware* e *software* del sistema informativo dell'Autorità deve essere concordato con lo stesso Dirigente generale.

2. Alle dirette dipendenze del Dirigente generale opera un ufficio di segreteria per lo svolgimento delle attività organizzative e operative dell'Osservatorio.

Articolo 56. - *Laboratorio Informativo*

1. Il Settore laboratorio informativo svolge attività di progettazione e gestione delle strutture *hardware* e *software* a supporto delle attività dell'Osservatorio.

2. Il Settore, inoltre, su indicazione del Dirigente generale, cura i rapporti con la Ragioneria Generale dello Stato, i Ministeri interessati, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), le regioni, l'Unione Province d'Italia (UPI), l'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI ), le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e le casse edili e provvede alla predisposizione degli schemi delle convenzioni per il collegamento con i relativi sistemi informativi.

3. Esso provvede in particolare:

*a)* alla progettazione e gestione delle strutture hardware e degli applicativi software, delle banche dati e delle reti telematiche dell'Autorità e delle Sezioni regionali dell'Osservatorio;

*b)* alla gestione dei collegamenti con le amministrazioni ed enti di cui all'articolo 4, comma 15 della Legge;

*c)* allo sviluppo e gestione dei sistemi operativi e dei prodotti *software*, ai tini della gestione del *datawarehouse*, degli archivi di Settore e delle banche dati specifiche dell'Osservatorio;

*d)* alla gestione delle procedure per il caricamento e l'elaborazione dei dati;

*e)* alla tenuta ed all'aggiornamento degli archivi informatici dell'Autorità;

*f)* alla manutenzione operativa degli archivi informatici dell'Autorità e a quant'altro necessario per il funzionamento dell'Osservatorio relati-

vamente alle infrastrutture ed ai sistemi elaborativi di base per i quali sviluppa e gestisce la sicurezza fisica e logica del sistema informativo.

Articolo 57. - *Settore valutazioni di processo*

1. Il Settore valutazioni di processo svolge attività istruttoria e di valutazione dei dati informativi concernenti i lavori pubblici su tutto il territorio nazionale, ai fini dell'accertamento del rispetto della disciplina legislativa e regolamentare, ai sensi dell'articolo 4, comma 5, della Legge.
2. Il Settore sovrintende, in particolare, secondo i criteri metodologici elaborati dal Settore analisi e metodologie, di cui al successivo articolo 58:
   *a)* ai flussi informativi inerenti la programmazione triennale e gli elenchi annuali di lavori pubblici;
   *b)* ai flussi informativi di cui all'Articolo 4, commi 17 e 18, e all'articolo 24, comma 2, della Legge relativamente ai dati provenienti alla Sezione centrale dell' Osservatorio;
   *c)* ai flussi informativi provenienti dagli atti di collaudo e dalle attività delle Sezioni regionali dell'Osservatorio e del Servizio ispettivo;
   *d)* alle proposte di segnalazione al Servizio ispettivo in materia di varianti in corso d'opera, di cui all'articolo 25, comma 1, lettera *d)*, della Legge e delle sospensioni, di cui all'articolo 133, comma 9, del Regolamento e di ogni altra disfunzione emergente dagli atti trasmessi all'Osservatorio e dai dati elaborati;
   *e)* alla rilevazione dei casi di scostamento dai costi standardizzati, ai sensi dell'articolo 4, comma 16, lettera *b)*, della Legge e alla loro segnalazione al Servizio ispettivo;
   *f)* all'organizzazione degli archivi di Settore.

Articolo 58. - *Settore analisi e metodologie*

1. Il Settore analisi e metodologie svolge, secondo i criteri generali approvati dal Consiglio, attività di studio e di supporto alle decisioni finalizzate alla selezione ed elaborazione dei dati, alla individuazione degli «indicatori» più significativi per l'evidenziazione delle disfunzioni nel Settore degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, alla realizzazione dei compiti di cui all'Articolo 14 della Legge, predisponendo le procedure logiche di elaborazione dei dati.
2. In particolare il Settore provvede alla:
   *a)* progettazione dei criteri di elaborazione dei dati informativi concernenti i lavori pubblici su tutto il territorio nazionale:
   *b)* progettazione dei criteri di trasmissione all'Autorità dei programmi triennali e egli elenchi annuali;
   *c)* progettazione delle procedure di monitoraggio;
   *d)* progettazione delle procedure di elaborazione dei dati per la determinazione dei costi standardizzati;
   *e)* progettazione delle procedure di elaborazione dei dati per l'organizzazione degli archivi di Settore;
   *f)* progettazione dei criteri e delle procedure per l'acquisizione e la pubblicità degli elenchi e del Casellario previsti dalle norme sulla qualificazione.

Articolo 59. - *Settore rapporti esterni e comunicazione*

Il Settore rapporti esterni e comunicazione cura:

*a)* gli adempimenti e assume le iniziative per una coordinata attività nei rapporti con le Sezioni regionali dell'Osservatorio;

*b)* gli oneri di pubblicità e di conoscibilità degli atti previsti dalle norme legislative e regolamentari, secondo i criteri generali definiti dal Consiglio.

2. In particolare, il Settore attende :

*a)* alla pubblicazione, nelle forme stabilite dal Consiglio, dei programmi triennali e degli elenchi annuali dei lavori pubblici ad eccezione di quelli provenienti dal Ministero della Difesa, ai sensi dell'Articolo 14, comma 11, della Legge;

*b)* alla trasmissione annuale alla Commissione Europea dei prospetti statistici relativi ai contratti di appalto di lavori stipulati dalle Amministrazioni aggiudicatrici nell'anno precedente, ai sensi dell'Articolo 80, comma 12, del Regolamento;

*c)* alla pubblicità dell'elenco delle SOA, ai sensi dell'Articolo 1l, comma 1, del DPR 25 gennaio 2000, n. 34; alla pubblicità degli elenchi, su base regionale, dei soggetti che hanno conseguito la qualificazione ai sensi dell'Articolo 8, comma 4, lett. h) , della Legge;

*d)* all'attività di comunicazione relativa al "sito internet" dell'Autorità.

3. Il dirigente del Settore può essere, altresì, incaricato di svolgere le funzioni di capo dell'ufficio stampa.

**TITOLO III** - Disposizioni finali e transitorie

Articolo 60. - *Entrata in vigore*

1. Il presente regolamento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione.

2. Entro il mese successivo a quello di entrata in vigore del presente regolamento i Dirigenti generali riferiscono al Consiglio in ordine agli adempimenti previsti innovativamente dal regolamento stesso.

*Sezione II*

## Atti di segnalazione al Governo e al Parlamento

(Art. 4, co. 4, lett. *d*, l. n. 109/94)

1. Divieto di affidamento di incarichi di progettazione cosiddetti *sottosoglia* per le società di ingegneria (art.17, co. 4, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni) e questioni relative alla limitazione della concorrenza e all'esercizio delle professioni

2. Disposizioni di cui all'articolo 30, comma 2 *bis*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 in materia di polizze assicurative volte a garantire il mancato o l'inesatto adempimento da parte delle ditte appaltatrici e le questioni concernenti la loro operatività in assenza degli schemi-tipo di polizze assicurative da approvarsi con decreto dei Ministri dei lavori pubblici e dell'industria

**1**

**Divieto di affidamento di incarichi di progettazione cosiddetti *sottosoglia* per le società di ingegneria (art. 17 co. 4, l. 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni) e questioni relative alla limitazione della concorrenza e all'esercizio delle professioni**

(3 luglio 2000)

*Analisi della questione*

Questa Autorità è stata interessata, sulla base di numerose segnalazioni, alla questione relativa alla legittimità dei bandi di gara che prevedono l'esclusione delle società di ingegneria dalle procedure concorsuali aventi ad oggetto affidamenti di incarichi di progettazione di importo inferiore a € 200.000, in applicazione dell'articolo 17, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

È opportuno, peraltro, evidenziare la circostanza che alcuni Tribunali amministrativi regionali, investiti della questione, hanno ritenuto tale esclusione contraria al dettato comunitario, disapplicando, conseguentemente, il disposto di cui al suindicato art. 17, comma 4, della legge 109/94 e successive modificazioni.

Così, si è stabilito che il regime relativo alla determinazione, in una norma nazionale, di una soglia minima di compensi professionali per l'ammissione delle società di ingegneria a gare di progettazione, appare in contrasto con gli artt. 58, 59 e 60 del Trattato CE e con gli artt. 49 e 12 del Trattato di Amsterdam, in quanto incide pregiudizialmente su fattori propri della libera concorrenza e dell'esercizio delle libere professioni.

Il Tribunale amministrativo evidenzia, inoltre, come l'art. 17, comma 4, della legge n. 109/94 e successive modificazioni incida sulla potenzialità economica dei soggetti cui si riferisce, «senza alcuna enunciazione di ragione giustificativa», producendo effetti negativi sulla pariteticità tra persone fisiche e persone giuridiche, che è sancita dalla direttiva 92/50/CEE e dall'art. 58 del Trattato CE.

Sulla base del dettato normativo risulta, quindi, che solo i committenti di lavori di maggior complessità possono avvalersi di qualunque sorta di professionista, singolo o associato, mentre per le progettazioni più semplici si intende istituire «un'area di riserva per entità organizzative considerate di minore entità, ovvero per singoli professionisti», qualora dette progettazioni siano di importo inferiore a € 200.000.

Si è realizzata, in tal modo, una normativa di favore per le posizioni individuali di progettisti, ovvero di forme di aggregazione professionale diverse dalle società di ingegneria, con ciò determinando una violazione dei principi della concorrenza.

Il legislatore, inoltre, ad avviso dello stesso giudice amministrativo, incide anche sulla configurazione dei profili professionali, finendo per collegare un abbassamento qualitativo del servizio alle progettazioni che presentino un importo inferiore alla soglia comunitaria. Ciò rappresenta un'inam-

missibile discriminazione tra servizi resi da singoli professionisti o forme aggregative professionali e società di ingegneria, stante il rilievo: «l'attività intellettuale necessaria all'elaborazione progettuale, di qualsiasi genere e livello di compenso, configura un dato che prescinde da fattori di organizzazione».

Lo stesso orientamento giurisprudenziale conclude ritenendo che la norma di cui al comma 4 dell'art. 17 è incompatibile con il dettato comunitario riferito agli artt. 59 e 60 del Trattato CE, sotto il duplice profilo della tutela della concorrenza e del rispetto del paritetico esercizio della professione da parte di tutti i titolari della funzione, singoli o associati.

Per le suesposte considerazioni il giudice amministrativo, accogliendo il ricorso e disapplicando il disposto di cui all'art. 17, comma 4 della legge 109/94, ha infine dichiarato l'illegittimità del bando di gara nella parte in cui esclude le società di ingegneria dalla partecipazione agli appalti per affidamento di incarichi di progettazione *sottosoglia*.

Ancora in sede di giurisdizione amministrativa si è accolta una domanda incidentale di sospensione, in quanto la norma contenuta all'art. 17, comma 4, della legge 109/94 e successive modificazioni appare in contrasto con i principi fondamentali di diritto comunitario ed in particolare con il principio di non discriminazione.

Appare opportuno segnalare che la Commissione europea, in data 27 agosto 1999, ha inviato al Governo italiano una lettera di richiesta di informazioni e chiarimenti in ordine alle disposizioni contenute nell'art. 17, commi 4, 6, 7, 8, 12, della suindicata legge quadro sui lavori pubblici, manifestando il timore che le stesse possano essere in contrasto con il diritto comunitario.

Stante il rilievo che riveste la questione in oggetto ed il coinvolgimento di molteplici interessi del settore degli appalti pubblici, in conformità a quanto disposto nel Regolamento sul funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, secondo il quale ogni valutazione dei problemi e delle prassi va condotta in base agli apporti delle Amministrazioni ed enti rappresentativi di apparati e interessi del settore dei lavori pubblici, l'Autorità stessa ha convocato un'audizione, che si è tenuta presso la propria sede in data 22 marzo 2000.

Alla convocazione è stato allegato un documento base predisposto dall'Autorità nel quale veniva prospettato il quadro complessivo della questione e veniva posto il seguente ordine di problemi:

*a)* definire se l'esclusione delle società di ingegneria, prevista dall'art.17, comma 4, della legge 109/94, come modificata dalla legge 415/98, configuri una effettiva limitazione della concorrenza e dell'esercizio delle libere professioni;

*b)* esaminare se vi siano ragioni imperative di interesse generale, ai sensi dell'art. 59 CE, che giustifichino l'esclusione delle società di ingegneria dagli appalti *sottosoglia*;

*c)* verificare se detto articolo 17, commi 6, 7 e 8 della legge quadro sui lavori pubblici sia applicabile anche ai soggetti residenti in altri Stati membri dell'Unione europea.

Alcuni dei partecipanti all'audizione hanno presentato memorie contenenti le rispettive valutazioni sulle questioni in discussione.

1. Per quanto attiene al quesito *sub a)*, un primo orientamento ha espresso quanto segue.

La legge quadro riserva sostanzialmente, fissandone i requisiti, l'attività di progettazione esterna a due categorie di soggetti: società di ingegneria e professionisti. La ricognizione del quadro normativo in materia di progettazione mostra come il legislatore abbia voluto assicurare che la stessa fosse espletata da soggetti qualificati, in ossequio all'art. 33, comma 5, Cost. Tale orientamento è peraltro in armonia con quanto rilevato sia dalla Corte Costituzionale che dalla Corte di Giustizia. Quest'ultima ha infatti affermato che non possono ritenersi incompatibili con il Trattato i requisiti specifici che il prestatore deve possedere in forza di norme sull'esercizio della professione, giustificate dal pubblico interesse ed obbligatorie nei confronti di chiunque risieda nello Stato ove la prestazione è effettuata.

Pertanto, l'orientamento giurisprudenziale conferma che il richiedere requisiti specifici in capo al progettista è non solo compatibile con i principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, ma è altresì da considerarsi come l'intervento nel quale siffatti principi trovano piena attuazione.

Inoltre, le società di ingegneria devono essere ricondotte nell'ambito delle società di servizi, che possono anche essere costituite da non professionisti e l'attività svolta dalle stesse non può essere 'identica' a quella tipica dell'ingegnere o dell'architetto, pur potendo scorgere un apporto elaborativo e concettuale di soggetti dotati di formazione professionale corrispondente a quella dei professionisti suddetti.

Muovendo dal presupposto, quindi, che la progettazione è un'attività da espletarsi da parte di soggetti in possesso di specifici requisiti di capacità e professionalità, la sua realizzazione non può che essere di competenza di coloro dei quali sia stata accertata l'idoneità. Nelle società di ingegneria, invece, l'apporto prettamente professionale risulta potenzialmente condizionato o strumentalizzato da fattori di altra provenienza. È quindi l'elemento dimensionale a diventare il fulcro dell'attività delle società di cui trattasi, ove l'opera del professionista risulta meramente strumentale all'organizzazione.

Il problema prioritario consiste nell'individuare termini e condizioni in base ai quali le società di ingegneria possano risultare affidatarie di incarichi.

L'articolo 17, comma 4, pertanto, precludendo alle società di cui trattasi di partecipare alle gare per l'affidamento di incarichi al di sotto di € 200.000, intende consentire la loro partecipazione solo a quelle procedure concorsuali per la progettazione nel caso in cui l'opera presenti una particolare complessità tale da richiedere una struttura organizzativa peculiare ed una capacità pragmatica interdisciplinare.

Un secondo orientamento, invece, riscontra l'illegittimità della previsione normativa di cui trattasi, ponendo in evidenza il trattamento differenziato per le due tipologie societarie previste dalla legge quadro. Infatti, mentre per le società di professionisti detta esclusione non opera né in relazione agli incarichi sotto la soglia comunitaria, né per quelli inferiori a €40.000, per le società di ingegneria la suddetta esclusione appare elusiva e restrittiva della concorrenza.

A tale proposito viene anche richiamato l'orientamento della Commissione europea espresso nel *Libro verde* sugli appalti pubblici, nel quale si afferma

che i principi del Trattato si applicano anche agli appalti sotto soglia, soprattutto con riferimento alla non discriminazione, alla parità di trattamento ed alla trasparenza.
Gli effetti pratici di una tale discriminazione comportano l'impedimento del libero esercizio della professione ai professionisti che si sono organizzati in forma di società di capitali. Tale effetto è peraltro illogico in quanto la legge richiede anche a queste strutture societarie di operare tramite l'apporto di professionisti iscritti ai relativi albi.

2. Per quanto attiene al quesito *sub b)*, un primo orientamento sostiene che gli articoli 9 e 41 della Costituzione trovano nell'art. 17, comma 4, della legge, piena tutela, in quanto il legislatore ha consentito che le imprese possano eseguire la progettazione solo laddove essa si configuri come un servizio. Si tratta, quindi, di una deroga al sistema di tutela che assicura la realizzazione dell'interesse generale mediante la richiesta di specifici requisiti in capo al prestatore.
Non può trascurarsi, inoltre, che nelle società di ingegneria il prestatore di lavoro non deve tener conto solo della natura della prestazione dovuta, ma anche dell'ulteriore e determinante criterio dell'interesse dell'impresa. È pertanto legittimo l'operato del legislatore di consentire l'espletamento della progettazione da parte delle società di ingegneria solo in casi tipizzati, in cui l'esigenza di tutelare l'interesse pubblico trova contemperamento in quella di assicurare la finalità propria della progettazione. La limitazione si è resa necessaria per garantire dunque l'osservanza delle norme professionali e per tutelare il destinatario dei servizi.
Un diverso orientamento ritiene, invece, che, ai sensi dell'art. 59 del Trattato CE la norma in questione costituisca una violazione al diritto comunitario non solo sotto il profilo della discriminazione a causa della nazionalità, ma anche sotto quello della libera prestazione dei servizi.
Il legislatore comunitario ha ammesso la possibilità di derogare a detti principi, ma solo sulla base di ragioni imperative di interesse generale. A tal fine è opportuno esaminare alla luce dei principi di necessità e proporzionalità se una disposizione nazionale contenga restrizioni alla libera prestazione dei servizi ed, in caso affermativo, se essa possa essere giustificata da esigenze imperative di interesse generale. La deroga è consentita, ai sensi dell'art. 56 del Trattato, allorché si tratti di tutela dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza e della sanità pubblica. La giurisprudenza comunitaria ha, tuttavia, elaborato anche altre ipotesi di ammissibilità ad una siffatta deroga tra le quali quella relativa alle norme professionali intese a tutelare i destinatari dei servizi, la protezione della proprietà intellettuale e la tutela dei lavoratori.
Poiché le società di ingegneria devono avvalersi sempre dell'operato di professionisti iscritti all'albo, soggetti al controllo deontologico dell'ordine, può concludersi che nessuna delle deroghe ammesse dalla giurisprudenza comunitaria possa rientrare in quella prevista dalla legge quadro.
In conclusione, trattasi di una nicchia di protezione non legittima dettata da scopi meramente economici, limitativi del principio di libera prestazione dei servizi.

3. In riferimento al terzo quesito, si è argomentato che l'interesse generale da tutelare rende conseguentemente legittima l'imposizione di specifici requisiti che le società di ingegneria, sia nazionali che di altri Stati membri, debbono possedere per partecipare ad affidamenti di incarichi di progettazione.
Inoltre, si è ritenuto che l'applicazione di queste norme al concorrente straniero vada incontro ad un'esigenza di tutela del principio di parità di trattamento.

*Considerazioni*
La costituzione di società di ingegneria all'interno del nostro ordinamento è un problema che la dottrina, la giurisprudenza ed il legislatore hanno vivacemente dibattuto e diversamente affrontato.
L'art. 2 della legge 23 novembre 1939, n. 1815 escludeva per l'esercizio della professione qualunque forma che non fosse quella individuale, allo scopo di precludere detto esercizio ai soggetti praticanti religioni non ammesse dal regime dell'epoca che, tutelati dalla forma societaria, sarebbero stati difficilmente controllabili.
La proibizione suddetta ha trovato successivamente, tuttavia, la propria base giuridica anche negli artt. 2229, 2232, 2237, 2238 c.c., laddove si individua nell'*intuitus personae* il fondamento dell'esercizio della libera professione. Un rapporto negoziale che si instaura con una struttura e, pertanto, su una base non strettamente personale, potrebbe violare il rapporto fiduciario che lega il professionista al cliente.
Il legislatore, in passato, ha affrontato la questione con una produzione normativa settoriale, mentre con la legge 7 agosto 1997, n. 266, abrogando il citato art. 2 della legge 1815/39, è stata definitivamente eliminata la restrizione alla costituzione delle società professionali. Si è attualmente in attesa che l'auspicata riforma delle professioni disciplini in via definitiva anche l'attività delle società di ingegneria.
In questo contesto, è intervenuta la direttiva 92/50/CEE sugli appalti pubblici di servizi che, recepita nel nostro ordinamento dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, ha prescritto l'effettiva equiparazione fra persone fisiche e giuridiche in fase di presentazione delle offerte, mantenendo l'obbligo di far sottoscrivere il progetto ad un soggetto abilitato all'esercizio della professione, laddove normativamente previsto.
La legge n. 415/98 fornisce un'elencazione dei soggetti che possono risultare affidatari di incarichi di progettazione di lavori pubblici ed attività accessorie, includendovi le società di ingegneria, come era già stato stabilito dalla legge n. 109/94.
Tuttavia, l'art. 17, comma 4, ultimo capoverso, della legge n. 109/94, come modificata dalla legge n. 415/98, in ordine agli affidamenti alle società di ingegneria, recita: «Le società di cui al comma 1, lettera *f)*, singole ovvero raggruppate ai sensi del comma 1, lettera *g)*, possono essere affidatarie di incarichi di progettazione soltanto nel caso in cui i corrispettivi siano stimati di importo pari o superiore a 200.000 ecu, salvo i casi di opere di speciale complessità e che richiedono una specifica organizzazione.».
Tale disposizione, come prima illustrato, ha generato manifestazioni di dissenso, in quanto consente la partecipazione delle società di ingegneria uni-

camente alle procedure concorsuali il cui importo stimato sia pari o superiore a € 200.000. Con ciò, pertanto, si vieta la partecipazione alle gare per gli incarichi di progettazione sotto la soglia comunitaria alle società stesse, salvo il caso che si tratti di opere di speciale complessità, ove risulti necessaria una specifica organizzazione.

Va ricordato che detta limitazione non era presente nel dettato normativo della legge n. 109/94, che operava un mero rinvio al regolamento attuativo per la disciplina degli incarichi di progettazione di importo inferiore alla soglia comunitaria.

Con tale disposizione viene di fatto creata una differenziazione tra tutti gli altri prestatori di servizi attinenti alla progettazione, ivi comprese le società di professionisti, e le società di ingegneria, vietando solo a quest'ultime la partecipazione ad appalti sotto la soglia comunitaria.

È altresì opportuno sottolineare che la finalità della norma in esame sembrerebbe essere quella di salvaguardare i professionisti individuali, i quali non avendo una struttura complessa, come invece possiedono le società di ingegneria, potrebbero essere impossibilitati di fatto a competere con le stesse nelle gare per l'affidamento di incarichi di progettazione.

Pur trattandosi di appalti sotto la soglia di applicabilità della direttiva comunitaria, tuttavia, resta fermo l'obbligo del rispetto delle disposizioni contenute nel Trattato CE in materia di libera circolazione delle merci e dei servizi, nonché dei principi fondamentali di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza.

Pur se appare evidente che l'art. 17, comma 4, non contiene norme discriminatorie, poiché l'esclusione opera indistintamente per le società di ingegneria italiane e per quelle di altri Paesi e pur trattandosi di incarichi di valore inferiore alla soglia comunitaria di applicazione delle direttive sugli appalti di servizi, resta, tuttavia, la questione della compatibilità della normativa nazionale con i principi del Trattato CE ed, in particolare, con quanto disposto dall'art. 59 che prescrive non solo il divieto di qualunque discriminazione nei confronti dei prestatori di servizi, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione che possa ostacolare l'attività di un prestatore di servizi che svolga analoga attività in un altro Stato membro.

Ed invero, l'esclusione dalla partecipazione alle gare delle società di ingegneria per l'aggiudicazione di progetti sotto la soglia di 200.000 ECU, da un punto di vista comunitario, potrebbe comportare una negazione del principio di libera prestazione dei servizi.

Le misure restrittive o limitative di detto principio sono ammesse dall'ordinamento comunitario, qualora le stesse siano giustificate da esigenze imperative d'interesse generale. Queste esigenze sono espressamente contemplate dall'art. 56 del Trattato che si riferisce all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza e alla sanità pubblica.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia (causa C-222/95) ha chiarito: «la libera prestazione di servizi, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata soltanto da norme giustificate da motivi imperativi di pubblico interesse e che si applicano ad ogni persona o impresa che svolga un'attività sul territorio dello Stato destinatario, nella misura in cui tale interesse non sia salvaguardato dalle norme alle quali è assoggettato il prestatore nello Stato membro in cui è stabilito.».

Al riguardo è necessario evidenziare come l'interesse generale di tutela dei destinatari dei servizi e la deontologia professionale sia un interesse certamente degno di protezione, ma questo ha già formato oggetto dell'attenzione del legislatore nel momento in cui si è imposto l'obbligo sia per le società di professionisti, che per quelle di ingegneria, di far eseguire, unicamente da soggetti abilitati, qualsiasi attività che rientri negli appositi albi previsti dall'ordinamento, rendendoli personalmente responsabili.

La regola generale, pertanto, è quella di consentire la più ampia libertà di organizzazione dei professionisti, nel rispetto dell'art. 41 Cost., ferma restando la necessaria tutela del principio della personalità della prestazione, garantita mediante l'imputazione al professionista interno alla società, della responsabilità delle attività professionali poste in essere.

L'interesse generale da tutelare, in conclusione, è che la prestazione professionale sia materialmente svolta da un soggetto abilitato e, pertanto, sottoposto al controllo dell'ordine di appartenenza e ciò appare normativamente oggetto di tutela nell'ambito di quanto disposto dalla legge n. 109/94 e successive modificazioni.

La tutela di questo interesse, peraltro, non può essere in contrasto con l'obiettiva esigenza di assicurare l'efficienza nel mercato e, conseguentemente, la soddisfazione delle preferenze dei consumatori che ne sono i soggetti protagonisti. La tutela di tali soggetti è meglio assicurata in un contesto concorrenziale nel quale i diversi fornitori di servizi di progettazione, liberi di scegliere la formula organizzativa a loro più confacente, offrano prestazioni la cui qualità è più opportunamente garantita dall'assenza di qualunque regime di esclusiva. Del resto questa tematica è al centro del dibattito ancora in corso con riferimento al disegno di legge n. 5092 recante *Delega al governo per il riordino delle prestazioni intellettuali* che, appunto, come si rileva dal testo della relazione di accompagnamento del disegno di legge stesso tende ad affermare due esigenze: «da un lato, l'eliminazione di ogni ostacolo alla concorrenza tra professionisti ed il conseguente abbattimento di ogni ingiustificata e dannosa rendita di posizione; dall'altro lato, la tutela dell'utenza ...».

Ne consegue che, coerentemente con i principi dell'ordinamento, che in più occasioni nel settore in esame richiama l'importanza di concetti quali l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione pubblica, la tutela delle libere professioni può essere più opportunamente perseguita nell'ambito del riordino generale delle stesse piuttosto che riordinando regimi di esclusiva, produttivi di effetti distorsivi della concorrenza e, in ultima analisi, potenzialmente lesivi dell'interesse generale della tutela dell'utente-consumatore.

Inoltre, è opportuno segnalare che l'esclusione delle società di ingegneria dall'affidamento di incarichi sottosoglia desta perplessità anche avuto riguardo alla diversità di trattamento prevista per le società di professionisti, cui non si applica detto divieto.

Ciò appare non facilmente giustificabile se si considera che l'oggetto sociale dei due tipi societari è lo stesso, includendo l'esecuzione di studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni o direzioni lavori, valutazioni di congruità tecnico economica o studi di impatto ambientale.

*Sezione Seconda*

A dette argomentazioni è stata contrapposta la differente tesi secondo la quale il limite di partecipazione imposta dalla norma alle società di ingegneria ha la sua motivazione nel rapporto di lavoro subordinato che lega il professionista con l'impresa, per cui egli non deve tener conto unicamente della «natura della prestazione dovuta», ma anche «dell'interesse dell'impresa». Ciò comporterebbe una sostanziale differenza tra la figura del libero professionista e quella del dipendente di una società di ingegneria.
Il motivo per il quale il legislatore ha legittimato la partecipazione delle società di ingegneria agli affidamenti sopra € 200.000, secondo quest'ultima tesi, consisterebbe nel fatto che per detti incarichi la prestazione intellettuale è solo una parte del servizio reso e, quindi, che si giustifica la liceità del sistema poiché lo stesso è finalizzato ad assicurare un'utilità ulteriore rispetto a quella che potrebbe assicurare il singolo professionista.
Tuttavia, le argomentazioni suesposte, pur ponendo in evidenza la differenza di *status* indubbiamente esistente tra libero professionista e professionista dipendente da una società di ingegneria, non consentono di individuare l'interesse generale che sarebbe alla base della disparità di trattamento riscontrabile nella previsione normativa contenuta nell'articolo 17, comma 4, della legge n. 109/94 e successive modificazioni.
Giova ribadire che l'interesse generale da tutelare non può rispondere alla mera esigenza di salvaguardare i professionisti individuali i quali, non avendo una struttura complessa di cui avvalersi, come invece possiedono le società di ingegneria, temono di essere impossibilitati a competere con le stesse.
La tutela che deve, invece, essere qui presa in esame è quella relativa al destinatario del servizio e alla deontologia professionale e tali interessi, come detto in precedenza, sono garantiti dalla previsione normativa che impone che la prestazione professionale sia materialmente svolta da un soggetto abilitato, con ciò sottoponendo lo stesso al controllo dell'ordine di appartenenza.
Per quanto attiene all'ultimo quesito relativo all'applicabilità dell'articolo 17, commi 6, 7, 8 della legge quadro, anche a soggetti residenti in altri Stati membri, è opportuno evidenziare che anche in questo caso il problema non si pone con riguardo alla eventuale disparità di trattamento con altri prestatori di servizi operanti negli altri Stati membri, ma piuttosto in relazione al principio del reciproco riconoscimento vigente nell'ordinamento comunitario. In altri termini, bisogna valutare la circostanza per cui società di ingegneria che possano legittimamente operare nel proprio Paese si trovino, in ragione delle disposizioni suindicate, a non poter competere per gli affidamenti di incarichi di progettazione nel territorio italiano, in quanto non in possesso degli specifici requisiti richiesti. Mentre infatti, la giurisprudenza comunitaria ha riconosciuto la possibilità a ciascuno Stato membro di richiedere specifici requisiti alle imprese stabilite nel proprio territorio, in base al suddetto principio, le stesse debbono essere riconosciute libere di prestare i propri servizi anche negli altri Stati membri, sulla sola base del riconoscimento ottenuto nel proprio Paese di origine.
L'avvertita esigenza di sviluppare forme organizzative complesse è particolarmente sentita nell'ambito delle professioni tecniche ove l'aspetto tecnico-

organizzativo è prodromico ed essenziale rispetto all'elemento prestazionale, come anche l'esigenza di apporti di capitali.

È anche opportuno evidenziare che in Europa le modalità di esercizio in comune della professione sono ormai divenuti modelli consolidati per l'attività in questione e variano molto da paese a paese. La normativa più completa è quella prevista dalla Francia, dove esistono due forme societarie: le *sociétés d'exercice libérale* e le *sociétés civiles professionnelles*. Mentre le seconde hanno caratteristiche simili alle società di professionisti previste dalla 'legge Merloni', le prime rappresentano modelli associativi di vere e proprie società di capitali aventi ad oggetto l'esercizio in comune della professione, di cui possono essere soci anche persone fisiche o giuridiche che non svolgano la suddetta attività o che la svolgano al di fuori dell'ambito societario. Per quanto attiene alla responsabilità, poi, ciascuno dei soci risponde illimitatamente degli atti professionali da lui compiuti, con l'individuazione di una responsabilità solidale in capo alla società.

L'organizzazione in forma societaria dell'attività comporta indubbi vantaggi sia per il consumatore sia per il professionista. Oltre, infatti, alla indiscutibile riduzione dei costi, l'organizzazione interna consente di fornire alla clientela più servizi specializzati e una più solida garanzia patrimoniale nel caso di errori nell'esercizio della propria attività.

L'auspicata adozione di una disciplina organica rappresenta anche l'occasione per adeguarsi all'evoluzione del mercato comunitario, consentendo ai professionisti di meglio fronteggiare la concorrenza internazionale.

In conclusione, la previsione normativa di cui all'articolo 17, comma 4, della legge quadro, potrebbe essere intesa come rivolta a tutelare interessi privati meramente contingenti e di breve respiro che si traducono in uno svantaggio per la collettività, non solo perché determinano restrizioni concorrenziali di notevole portata, ma anche perché frenano lo sviluppo del settore. È a tal fine utile valutare se appaiono esservi ragioni di interesse generale per precludere ad alcune categorie e per taluni appalti l'esercizio della professione in forma societaria sulla base della considerazione che tali formule mal si adatterebbero ai caratteri delle professioni intellettuali.

Se è indubbio che queste ultime hanno alcune specificità da salvaguardarsi, è pur vero che esse impongono semmai di prevedere, attraverso l'emanazione di una disciplina organica della materia, alcune regole *ad hoc*, che concilino la peculiarità delle professioni con le nuove esigenze che si presentano sul mercato, in modo di consentire ai professionisti di rispondere adeguatamente alle sfide che sono chiamati ad affrontare nel contesto europeo.

Si auspica quindi che la revisione delle norme che disciplinano l'esercizio dell'attività professionale porti a risultati positivi, mediante il conseguimento di finalità pubbliche che risultano assolutamente compatibili con la sottoposizione delle professioni alle regole del mercato e della concorrenza, senza limiti qualitativi e quantitativi.

**2**

## Disposizioni di cui all'articolo 30, comma 2 *bis*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 in materia di polizze assicurative volte a garantire il mancato o l'inesatto adempimento da parte delle ditte appaltatrici e questioni concernenti la loro operatività in assenza degli schemi-tipo di polizze assicurative da approvarsi con decreto dei Ministri dei Lavori Pubblici e dell'Industria

(14 dicembre 2000)

*Analisi della questione*

Sono giunte a questa Autorità alcune segnalazioni da parte di stazioni appaltanti sulla questione relativa agli adempimenti, da parte delle compagnie assicuratrici, delle polizze assicurative volte a garantire, ai sensi dell'articolo 30, comma 2, della legge n. 109/94, gli oneri per il mancato od inesatto adempimento di un lavoro pubblico da parte della ditta appaltatrice.

L'articolo 30, comma 2 *bis*, della legge n. 109/94, introdotto dalla legge n. 415/98, ha disposto sul punto che tali polizze assicurative dovranno prevedere espressamente «la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale» e la loro operatività «a semplice richiesta scritta della stazione appaltante».

L'articolo 3, comma 6, lettera *t)*, della legge n. 109/94 ha poi previsto la definizione, con il regolamento attuativo, delle modalità di attuazione di tali obblighi assicurativi, delle condizioni generali e particolari delle polizze e dei massimali garantiti, nonché in particolare delle modalità di costituzione delle succitate garanzie fidejussorie.

Detto regolamento, come noto, è entrato in vigore il 28 luglio 2000 e, in virtù delle disposizioni ivi contenute, si può ritenere che abbia dettato una disciplina particolareggiata della materia.

L'art. 9, comma 59, della l. n. 415/98, unitamente all'art. 107, ultimo comma, del predetto regolamento, hanno altresì disposto che le fidejussioni di cui trattasi dovranno essere conformi a schemi-tipo da emanarsi con provvedimento di concerto tra il Ministro dell'Industria e quello dei Lavori Pubblici.

È accaduto che, stante il vuoto normativo tuttora vigente in ordine ai predetti schemi-tipo, numerose compagnie assicuratrici hanno predisposto talune condizioni generali di contratto in cui sono riportate clausole che, per la loro formulazione generica e comunque meno restrittiva di quanto disposto dal citato art. 30 della l. n. 109/94, lasciano spazio all'applicazione del dettato normativo degli artt. 1944 e 1945 c.c.

La prima norma, che regolamenta i rapporti tra fidejussore e debitore principale, dispone: «il fidejussore è obbligato in solido col debitore principale al pagamento del debito. Le parti, però, possono convenire che il fidejussore non sia tenuto a pagare prima dell'escussione del debitore principale».

*Sezione Seconda*

L'art. 1945 c.c., che disciplina i rapporti tra fidejussore e creditore, prescrive che il garante può opporre a quest'ultimo tutte le eccezioni che spettano al debitore principale, salvo quelle derivanti dall'incapacità.
L'articolo 30, comma 2 *bis*, della l. n. 109/94, invece, in aderenza all'intento del legislatore che vuole garantire, in materia di lavori pubblici, una procedura volta all'efficienza e alla tempestività, ha inteso dare formale riconoscimento al cosiddetto 'contratto autonomo di garanzia', ossia a quel contratto con cui il garante, a differenza di quanto indicato negli artt. 1944 e 1945 c.c., si obbliga ad eseguire la prestazione senza opporre eccezioni attinenti alla vicenda del rapporto contrattuale. Tale forma contrattuale è stata da tempo peraltro riconosciuta legittima da parte della giurisprudenza della Suprema Corte, in ossequio al principio di autonomia negoziale di cui all'art. 1922, comma 2, c.c.
L'antinomia delle predette disposizioni normative e la mancata emanazione, a tutt'oggi, degli schemi di polizza-tipo indicati dall'art. 107 del DPR n. 554/99 e dall'art. 9, comma 59, della l. n. 415/98, recano problemi di diritto transitorio.
Ci si pone cioè la questione se, in attesa dell'approvazione degli schemi-tipo, i contratti di assicurazione fidejussoria stipulati nell'ambito del settore dei lavori pubblici rimangono o meno vincolati all'assetto contrattuale così come definito dalle parti.
Stante il rilievo che investe la questione in esame, in conformità a quanto disposto nel regolamento sul funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, secondo il quale le valutazioni dei problemi vanno condotte in base agli apporti delle amministrazioni ed enti rappresentativi di apparati e interessi del settore dei lavori pubblici, l'Autorità stessa ha convocato un'audizione, che si è tenuta presso la propria sede in data 9 novembre 2000.
Alla convocazione è stato allegato un documento base predisposto dall'Autorità, composto da: *a)* una relazione, riferita ad una singola fattispecie emblematica della questione; *b)* un appunto nel quale veniva prospettato il quadro complessivo del problema; *c)* una lettera indirizzata all'ISVAP, in cui si chiedeva se il medesimo istituto avesse, in relazione ai propri poteri di vigilanza, prodotto determinazioni, atti di indirizzo o pareri circa l'argomento in esame; *d)* nota di risposta dell'ISVAP.
Nel documento base veniva posto il seguente problema: definire se per tutti i contratti di assicurazione stipulati ai sensi dell'art. 30 della l. n. 109/94, anteriormente o meno alla data di entrata in vigore del regolamento attuativo (28 luglio 2000), in assenza dell'approvazione degli schemi-tipo di polizza di cui agli artt. 107, u.c. del medesimo regolamento e 9, comma 59, della l. n. 415/98, possa ritenersi prevalente l'assetto contrattuale così come fissato dalle parti.
I partecipanti all'audizione, oltre a esprimere verbalmente la propria opinione, hanno presentato memorie scritte contenenti le rispettive valutazioni sulla questione in discussione.Tutti costoro hanno espresso il medesimo orientamento, che è poi quello evidenziato dall'ISVAP nella nota di risposta facente parte del documento base, e cioè che nel corso del predetto periodo temporale le parti possano regolare i propri rapporti sia mantenendo la di-

sciplina di cui agli artt. 1944 e 1945 c.c. sia derogandovi, attraverso la stipula di un contratto autonomo di garanzia.
La previsione dell'articolo 30, comma 2 *bis*, della l. n. 109/94 sarebbe quindi da intendersi vincolante solo dal momento della realizzazione del regime assicurativo definito dalla legge primaria e dalla normativa secondaria e, quindi, dall'adozione del regolamento e dall'approvazione degli schemi di polizza-tipo.

*Considerazioni*

Occorre preliminarmente considerare se l'affermazione contenuta nell'articolo 30, comma 2 *bis*, della l. n. 109/94 (la polizza dovrà prevedere la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale e la sua operatività entro i 15 giorni a semplice richiesta della stazione appaltante) rivesta carattere puntuale e concreto, tale da poter essere oggetto di applicazione in virtù della sola integrazione regolamentare.
Come già evidenziato, l'art. 3, comma 6, lett. *t)* della legge quadro aveva già previsto la definizione, con il regolamento attuativo, delle modalità di costituzione delle garanzie fidejussorie di cui al citato art. 30.
Il regolamento attuativo ha dettato sul punto alcune disposizioni (si vedano l'art. 100 per la cauzione provvisoria e l'art 101 per quella definitiva) che hanno completato e precisato il contenuto dell'art. 30, dettando una disciplina esaustiva della materia e conferendo ai principi in esso indicati piena efficacia.
Da ciò discende che occorre operare una distinzione tra polizze assicurative stipulate ai sensi dell'art. 30, comma 2 *bis* della legge quadro prima dell'entrata in vigore del regolamento attuativo e quelle negoziate successivamente. Per le prime, non possono che valere le clausole contrattuali delle polizze accettate dall'amministrazione appaltante; per le seconde, invece, occorre rispettare le disposizioni normative, stante la completezza della disciplina dettata dal regolamento attuativo.
La previsione di schemi-tipo di polizza, contenuta nella l. n. 415/98, ha pertanto portata meramente organizzativa e di funzionalità concreta. Ad essa non può essere riconosciuta un'efficacia condizionante l'applicazione della norma corrispondente all'interesse sostanziale dell'amministrazione di non incontrare ostacoli alla realizzazione delle proprie pretese economiche.
Ma vi è di più: le disposizioni dell'art. 30, comma 2 *bis*, come integrate da quelle regolamentari, possono avere valore sostanziale di clausola legale di un contratto e, pertanto, nei loro confronti può trovare applicazione l'art. 1339 c.c., per il quale le clausole imposte da legge sono di diritto inserite nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti, con conseguente possibilità per l'amministrazione di agire senza preventiva escussione del debitore principale.

In conclusione: l'applicazione concreta della succitata normativa pone questioni delicate di diritto transitorio, cui l'Autorità ha inteso dare una definizione con la determinazione n. 3/2001, ove è indicato il proprio indirizzo sul punto.

*Sezione Seconda*

Si è voluto evidenziare con la predetta determinazione la necessità che, nelle more dell'emanazione degli schemi-tipo di polizza assicurativa, al fine di evitare ogni inconveniente, le stazioni appaltanti richiedano nei bandi di gara o nelle lettere di invito che nelle polizze assicurative vengano riportate le disposizioni di cui al comma 2 *bis* dell'art. 30 della l. n. 109/94.
Peraltro, la intervenuta scadenza del termine previsto dalla normativa (art. 9, comma 59, l. n. 415/98) per l'approvazione degli schemi di polizza-tipo e la circostanza che la soluzione di tali problematiche può comportare plausibilmente il ricorso alle vie giudiziarie – quindi un possibile aggravio in termini temporali all'esecuzione di un'opera pubblica – rendono necessaria una sollecita definizione degli schemi anzidetti da parte del Ministro dell'Industria e di quello dei Lavori Pubblici, necessità che si prospetta quale soluzione la quale può evitare il verificarsi di fenomeni di applicazione distorta della normativa sui lavori pubblici (art. 4, comma 4, lett. *d*, l. n. 109/94) e quindi prevenire i fenomeni stessi, anziché operare con interventi successivi al loro verificarsi.

*Sezione III*

# Atti di regolazione e determinazioni

## Natura dei termini per gli adempimenti previsti per i soggetti ammessi alle gare ed ulteriori questioni interpretative relative all'applicazione dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni

(Deliberazione del 30 marzo 2000)

In data 8 marzo 2000, presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, si è tenuta un'audizione in merito alle questioni interpretative derivanti dall'applicazione dell'ipotesi di cui all'art. 10, comma 1 *quater*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, sollevata anche da quesiti e segnalazioni di stazioni appaltanti.

*Premesso*

In base a quanto disposto dal comma 1 *quater* dell'art. 10 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, aggiunto dall'art. 3, comma 1, della legge 18 novembre 1998, n. 415, i soggetti aggiudicatori, prima di procedere all'apertura delle buste delle offerte presentate, richiedono ad un numero di offerenti non inferiore al 10% delle offerte presentate, arrotondato all'unità superiore, scelti con sorteggio pubblico, di comprovare, entro 10 giorni dalla data della richiesta medesima, il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, eventualmente richiesti dal bando di gara, presentando la documentazione indicata in detto bando o nella lettera di invito. Quando tale prova non sia fornita, ovvero non confermi le dichiarazioni contenute nelle domande di partecipazione o nell'offerta, i soggetti aggiudicatori procedono all'esclusione del condorrente dalla gara, alla escussione della relativa cauzione provvisoria e alla segnalazione del fatto alla Autorità per i provvedimenti di cui all'art. 4, co. 7, nonché per l'applicazione delle misure sanzionatorie di cui all'art. 8, co. 7 della legge n. 109/94. La suddetta richiesta è, altresì, inoltrata, entro dieci giorni dalla conclusione delle operazioni di gara, anche all'aggiudicatario e al concorrente che segue in graduatoria, qualora gli stessi non siano compresi tra i concorrenti sorteggiati; nel caso in cui essi non forniscano la prova o non confermino le loro dichiarazioni, si applicano le suddette sanzioni e si procede alla determinazione della nuova soglia di anomalia delle offerte ed alla conseguente eventuale nuova aggiudicazione. Con riferimento all'indicata normativa sono emersi comportamenti non uniformi delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle concrete modalità di espletamento della verifica, all'ambito ed ai presupposti del procedimento relativo ed alle modalità della documentazione dei requisiti.

Si è ritenuto conseguentemente di indire l'audizione ricordata, al fine di:

1. definire la natura del termine di cui all'art. 10, comma 1 *quater* della legge in esame;
2. definire l'ambito di applicazione del procedimento ivi previsto;
3. individuare i presupposti al cui verificarsi si ricollegano le previste misure sanzionatorie;

4. accertare se trovi applicazione al procedimento indicato la normativa sull'autocertificazione ed individuare gli atti e la documentazione che i partecipanti alle gare sono tenuti a presentare.

E tanto alla luce, altresì, del regolamento sulla qualificazione 25 gennaio 2000 n. 34.

*Considerato*

Finalità evidente della indicata normativa (art. 10, co. 1 *quater*, l. n. 109/94 e successive modifiche) è quella di consentire alle stazioni appaltanti l'immediata esclusione dalle gare di appalto dei partecipanti che non siano in possesso dei requisiti richiesti, relativamente alla capacità tecnico-organizzativa ed economico-finanziaria, e ciò per ragioni di speditezza del procedimento ed al fine, altresì, di evitare che le relative offerte possano influenzare la successiva fase di determinazione della soglia di anomalia delle offerte presentate. In relazione a tali finalità, sono da condividere le indicazioni contenute nella circolare del Ministero dei lavori pubblici prot. 1285/508/333 del 25 ottobre 1995, relative all'obbligatorietà dell'attivazione del procedimento di verifica ed alla sua applicabilità ai soli requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi. Non sembra, infatti, che la norma, per come è formulata – con l'impiego dell'indicativo presente – lasci spazio di valutazione alla stazione appaltante, che è tenuta, pertanto, ad effettuare il controllo, mentre rientra nella sua discrezionalità la sola determinazione relativa al numero delle imprese da verificare che, in ogni caso, non può essere inferiore al dieci per cento delle offerte presentate, arrotondato all'unità superiore.

Analogamente, poi, è da ritenere che l'esplicito riferimento ai requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi porti ad escludere – per il principio di tassatività delle sanzioni – che gli effetti correlati al mancato adempimento possano estendersi anche al caso di contestuale controllo, disposto dalla stazione appaltante, dei requisiti di carattere generale. Con riferimento ai medesimi, e se non comprovati, può procedersi, in via di autotutela, alla sola esclusione dalla gara per l'impresa inadempiente, senza l'applicazione alla stessa delle ulteriori sanzioni per tale caso non specificamente disposte, salvo ovviamente l'obbligo di denuncia dei fatti costituenti reato.

Sorge, invece, questione se le sanzioni possono essere irrogate solo nel caso in cui siano stati rispettati i preventivi adempimenti fissati dalla norma per l'individuazione delle imprese da controllare a seguito di pubblico sorteggio, dopo aver disposto l'esclusione immediata di quelle le cui offerte sono da ritenere, già nella prima fase, obiettivamente inammissibili. A tale quesito deve darsi risposta affermativa, in quanto l'individuazione dei soggetti da sottoporre a verifica costituisce adempimento necessario per l'individuazione dei soggetti cui possono essere irrogate le 'sanzioni' tutte previste dalla legge.

È da ritenere, inoltre, preclusa la possibilità di sottoporre a verifica soggetti non sorteggiati, salvi ovviamente quegli accertamenti che su quei soggetti – ove si rendano aggiudicatari – saranno disposti all'esito della procedura e in osservanza di precise indicazioni normative.

Non è più attuale, invece, la questione prospettata quando era necessaria, in ordine al possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organiz-

zativi, l'esibizione del certificato di iscrizione all'Albo dei costruttori, se l'avverbio 'eventualmente' contenuto nella norma in esame fosse pleonastico, come ritenuto nella citata circolare del Ministero dei lavori pubblici.

Per quanto concerne il procedimento di verifica, è da premettere che la sua obbligatorietà riguarda tutte le procedure di gara con almeno due concorrenti ed ancorché relative ad appalti di valore pari o inferiore ad un milione di ECU, se i partecipanti non abbiano le attestazioni di cui al nuovo sistema di qualificazione. Il procedimento in esame non ha, invece, luogo nel caso di aggiudicazione a trattativa privata, ancorché la stessa sia stata preceduta da una gara informale, in quanto in tal caso non si procede a determinazione della media. La determinazione del numero delle imprese da assoggettare a verifica, come esattamente rilevato dal Ministero, deve avvenire con riferimento alle domande di partecipazione che siano state previamente considerate ammissibili. Se è pur vero, infatti, che la norma si riferisce testualmente alle offerte «presentate», è altrettanto vero, tuttavia, che una sua ragionevole interpretazione non può che implicare il solo riferimento alle offerte che siano state previamente ammesse alla gara, stante l'inutilità di considerare, ai fini della verifica a campione, quelle che manchino dei necessari presupposti formali o documentali, previsti dal bando, per poter essere prese in esame. Ed al riguardo va anche tenuto presente che l'indicazione normativa relativa alle buste, prima della cui apertura deve essere effettuato il controllo, è da ritenersi riferita alle buste contenenti l'offerta economica ed inserite nei plichi, unitamente alla domanda di partecipazione corredata con la documentazione concernente la qualificazione alla partecipazione stessa e la cauzione.

Concretamente, le stazioni appaltanti, dopo avere aperto i plichi, dovranno accantonare e adeguatamente custodire le buste contenenti l'offerta economica; verificata l'ammissibilità delle domande proposte, devono procedere ad individuare mediante sorteggio pubblico, tra le domande ritenute ammissibili, quelle relative alle imprese da controllare, sospendendo il procedimento per il tempo previsto dal bando e comunque superiore ai dieci giorni successivi all'inoltro della richiesta della documentazione indicata nel bando. La realtà delle gare ha evidenziato, in ordine alla presentazione della documentazione probatoria, il problema dei limiti alle richieste di documenti da parte delle stazioni appaltanti.

Questo problema riguarda sia la possibilità di richiedere certificazione relativa a fatti, la fonte documentale dei quali è nel possesso dell'amministrazione (requisiti, elenchi ecc.), sia la possibilità dei partecipanti alle gare di far riferimento a documenti già esibiti all'amministrazione. Ne costituisce corollario il quesito se le anzidette fonti documentali o i documenti debbano essere in possesso della stessa stazione appaltante ovvero siano oggetto possibile di riferimento anche se in possesso di separati uffici della stessa o di altra amministrazione.

In ordine al primo problema deve ritenersi applicabile l'art. 10 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 il quale stabilisce: «Le singole amministrazioni non possono richiedere atti o certificati concernenti fatti, stati e qualità personali che risultino attestati in documenti già in loro possesso o che esse stesse siano tenute a certificare.».

Deve, altresì, ammettersi la possibilità per l'impresa di adempiere all'obbligo probatorio depositando nei termini dichiarazione circa il possesso da parte della stazione appaltante dei documenti richiesti, ove conservino validità ed ovviamente sotto la propria personale responsabilità per eventuali difformità da sopravvenuti dati reali (art. 18 legge 7 agosto 1990, n. 241, confermata dall'art. 7 DPR 20 ottobre 1998, n. 403).

Circa il quesito posto come corollario, è coerente con principi di funzionalità e stante il riferimento normativo al «possesso» da parte dell'amministrazione che le fonti documentali ed i documenti ai quali il partecipante alla gara può fare riferimento sono quelle in possesso dell'apparato amministrativo cui appartiene l'Ufficio che svolge le funzioni di stazione appaltante, mentre non vi è possibilità materiale e non è quindi configurabile una potenzialità giuridica di «possesso» riferito ad altre pubbliche amministrazioni. Dalla formulazione del testo della norma e dalla *ratio* sottesa alla stessa si evince, poi, che il termine di dieci giorni entro cui occorre documentare i requisiti indicati è da considerare perentorio ed improrogabile; nel senso che il suo obiettivo decorso, senza che il sorteggiato abbia fatto pervenire alla stazione appaltante la necessaria documentazione, implica l'automatico effetto dell'esclusione dalla gara, dell'incameramento della cauzione provvisoria e della segnalazione alla Autorità di vigilanza. Né assume rilievo l'effettivo possesso dei requisiti da parte dell'impresa, ovvero la documentazione degli stessi successivamente al decorso dei dieci giorni assegnati, dato che, per come è formulata la norma, rileva, al fine della produzione degli effetti indicati, il solo dato obiettivo e formale dell'inadempimento nel termine prescritto.

Sul punto, appaiono condivisibili le indicazioni del rappresentante dell'ufficio legislativo del Ministero dei lavori pubblici relative alla natura dell'incameramento della cauzione. La dottrina e la giurisprudenza hanno ritenuto, prima della entrata in vigore della legge-quadro sui lavori pubblici, che la cauzione provvisoria dovesse servire come garanzia per l'amministrazione dell'adempimento da parte dell'aggiudicatario dell'obbligazione relativa alla sottoscrizione del contratto. Il suo incameramento, nel caso di inadempimento all'obbligazione indicata, dava luogo ad un risarcimento forfettizzato del pregiudizio che si riteneva presuntivamente fosse derivato all'amministrazione. Con l'introduzione del comma 1 *quater* dell'art. 10 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, la previsione relativa all'incameramento della cauzione provvisoria è stata estesa anche ai partecipanti diversi dall'aggiudicatario, assumendo in tal modo una funzione di garanzia, non più in riferimento alla stipula del contratto, sebbene alla serietà ed affidabilità dell'offerta. In ogni caso, come è stato riconosciuto da quasi tutti gli *interventori* nel corso dell'audizione, la formulazione della norma non lascia spazio ad alcuna valutazione discrezionale per la stazione appaltante, dovendo la stessa, al verificarsi dell'inadempimento, procedere all'esclusione dalla gara ed all'incameramento della cauzione, oltre che alla segnalazione alla Autorità di vigilanza per l'applicazione delle misure sanzionatorie di cui all'art. 4, co. 7, l. n. 109/94.

L'automatismo e il carattere sanzionatorio degli adempimenti ora descritti non precludono tuttavia la prospettazione di una duplice attenuazione degli effetti sopra indicati. La prima riguarda l'ipotesi che, ad istanza

dell'impresa, sia comprovata la non imputabilità alla stessa della omissione o del ritardo. In questa ipotesi, viene meno lo stesso riferimento all'impresa del comportamento materiale che è a presupposto della sanzione. Equiparabile è il caso in cui non sussistano gli estremi della fattispecie prevista dalla legge. Così nell'ipotesi in cui si tratti di mancata prova del possesso dei requisiti generali o di errore della stazione appaltante nel ritenere non provato il possesso dei requisiti richiesti. Si ritiene allora ammissibile in sede amministrativa, nei limiti in cui si è verificata una situazione di impossibilità non imputabile all'impresa – comunque da valutare con estremo rigore sotto il profilo soggettivo ed oggettivo – l'esercizio dei poteri di autotutela con restituzione della cauzione già incamerata.

La seconda attenuazione è configurabile nel momento successivo della concreta irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 7 dell'art. 4 della legge quadro da parte dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, assumendo rilevanza in tal caso, oltre all'inadempimento, la mancanza di «giustificati motivi».

Diversa ipotesi normativa è quella della richiesta della documentazione di cui trattasi all'aggiudicatario provvisorio ed al secondo graduato, nel caso in cui gli stessi non siano stati già in precedenza sorteggiati. Qui la norma pone il termine di dieci giorni, ma per l'attività amministrativa intesa alla richiesta della documentazione di cui trattasi, termine cui non può riconoscersi che natura sollecitatoria, in quanto riferito all'attività di pubblici poteri e senza sanzione di decadenza.

L'amministrazione può certo fissare nella richiesta un termine per l'adempimento da parte delle imprese e la scadenza del termine porta all'adozione dei provvedimenti tutti previsti per l'altra ipotesi prima esaminata. Sennonché, non essendo fissato per legge un tempo massimo e non superabile ed avendo quello determinato dall'amministrazione funzione di tutela degli interessi della amministrazione stessa, questa può valutare anche la coerenza con questi interessi stessi di iniziative di correzione od integrazione di documenti e la stessa possibilità – prospettata dal Ministero dei lavori pubblici – di addivenire ugualmente alla stipulazione del contratto con il primo o, in subordine, con il secondo graduato, la cui offerta sia la più vantaggiosa, qualora sia stata dagli stessi, sia pure tardivamente, fornita la prova relativa al possesso dei requisiti in esame.

Da ultimo è da precisare che nell'ipotesi in cui l'aggiudicatario provvisorio o il secondo classificato non comprovi il possesso dei requisiti sarà necessaria una nuova determinazione della soglia di anomalia delle offerte e, come afferma l'ultima parte dell'articolo 10, comma 1 *quater*, «la conseguente eventuale nuova aggiudicazione». Qualora il procedimento di verifica abbia dato esito negativo in ordine al secondo graduato e dal ricalcolo della media, successivo all'esclusione della sua offerta, sia derivata l'anomalia dell'offerta dell'aggiudicatario provvisorio, non si provvederà all'aggiudicazione definitiva allo stesso, ma l'appalto dovrà essere aggiudicato all'impresa meglio classificata sulla base della nuova media, previa, ovviamente, verifica del possesso dei requisiti da parte del nuovo aggiudicatario.

La stessa procedura e le stesse determinazioni saranno assunte nel caso che entrambi – primo e secondo classificato – non forniscano la prova del possesso dei requisiti. In tutti i casi in cui si ridetermini la media, rimane

all'amministrazione la facoltà di scegliere tra procedere all'aggiudicazione oppure dichiarare deserta la gara alla luce degli elementi economici desumibili dalla nuova media come rideterminata.

Va precisato, inoltre, che per gli appalti di importo pari o superiore al controvalore in euro di 5 milioni di DSP, si deve procedere alla determinazione della soglia di anomalia una sola volta, in quanto in tal caso non è consentita l'esclusione automatica delle offerte anomale, ma si deve procedere alla verifica progressiva, cominciando da quella più conveniente per la stazione appaltante, della congruità delle offerte stesse, oltre che del possesso dei requisiti di carattere economico-finanziario da parte di quello considerato migliore offerente (art. 21, co. 1 *bis*, l. n. 109/94).

Quanto, infine, alla possibilità di documentare i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi facendo ricorso all'autocertificazione, non sembra che vi siano difficoltà di carattere generale all'applicazione della relativa normativa; resta, tuttavia, il fatto che il ricorso all'autocertificazione, sulla base della legge vigente, è consentito nei confronti delle amministrazioni pubbliche con riferimento a quei soli dati e fatti risultanti da certificati che in alternativa potrebbero essere rilevati da uffici pubblici. Pertanto, per ogni altro tipo di dimostrazione del possesso dei requisiti richiesti, rimane integro l'obbligo di esibire documentazione non sostituibile con proprie dichiarazioni.

Alle indicazioni sin qui riportate possono essere aggiunte altre precisazioni, con riferimento ai più specifici problemi prospettati per iscritto da stazioni appaltanti o imprese e oralmente in sede di audizione.

Per quanto riguarda la verifica dei requisiti di ordine generale, che non è implicata nel sistema di cui all'art. 10 comma 1 *quater*, a parte le precisazioni già offerte, non possono che valere i criteri generali contenuti nella legislazione vigente in tema di documentazione amministrativa.

Circa la possibilità di ammissione con riserva alla gara di partecipanti sorteggiati che non abbiano provato il possesso dei requisiti, la soluzione non può essere che negativa, in quanto si concreterebbe una situazione che priverebbe di certezze la media delle offerte necessarie ai fini dell'indicazione della soglia di anomalia delle offerte, verifica di anomalia che è logico e funzionale presupposto per lo svolgimento delle ulteriori fasi della gara e sul quale, una volta sciolta la riserva, potrebbe essere necessario tornare con rideterminazione di detta soglia.

Al quesito prospettato con riferimento alla gestione degli enti locali e cioè della destinazione delle entrate da incameramento della cauzione, può darsi risposta col precisare che le entrate stesse possono essere qualificate '*una tantum*', con le conseguenze di legge.

Infine, in ordine ai requisiti proposti in tema di bilanci da presentare e di costo del personale (sul quale si veda, oggi, la precisa indicazione di cui all'art. 18 DPR n. 43/2000), può farsi rinvio alle indicazioni – che si condividono – contenute nella circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 182/400/93 del 1° marzo 2000.

**2**

## Divieto di partecipazione alla medesima gara di imprese che si trovino fra di loro in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile (articolo 10, comma 1 *bis*, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni) e questione della legittimità delle clausole di bandi di gara che estendano tale divieto anche alle ipotesi di collegamento fra imprese, secondo la formulazione della stessa norma codicistica

(Deliberazione del 9 giugno 2000)

In una nota pervenuta a questa Autorità, è stato segnalato un fenomeno che, da ricerche compiute, sembrerebbe non essere circoscritto al caso in questione, ma diffuso e in grado di generare non pochi dubbi e perplessità nell'applicazione del dettato normativo di cui all'art. 10, comma 1 *bis*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni.
La norma, frutto di un'introduzione operata dalla legge 18 novembre 1998, n. 415, articolo 3, comma 1, dispone: «Non possono partecipare alla medesima gara imprese che si trovino fra di loro in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile.». In particolare, è stato comunicato che nel corso di una procedura di gara, esperita dall'ente con pubblico incanto, sono state riscontrate talune irregolarità.
Nel bando era stata inserita la clausola che richiedeva ai concorrenti di attestare di non trovarsi, con altri partecipanti, in situazioni di controllo e/o collegamento ai sensi dell'art. 2359 c.c. e di non avere in comune titolari, amministratori o procuratori con poteri di rappresentanza. Entro i termini pervenivano le offerte, in seguito valutate; all'esito delle operazioni di gara si procedeva all'aggiudicazione provvisoria e la commissione si riservava di procedere a verifiche e controlli sui concorrenti rimasti in gara. Dalle indagini svolte dalla stazione appaltante emergevano elementi tali da far ritenere che, tra alcuni dei partecipanti, poteva essersi concretizzata una situazione atta ad alterare i risultati della procedura che, pertanto, veniva sospesa e gli atti relativi venivano inoltrati all'Autorità.
Il Consiglio dell'Autorità ha ritenuto che fosse opportuno procedere ad un confronto di opinioni sulle tematiche prospettate e, pertanto, ha predisposto un documento di base che offrisse i primi elementi di riflessione e successivamente ha convocato i soggetti interessati ad un'audizione che si è tenuta in data 7 marzo 2000, presso l'Autorità stessa.
Le problematiche emergenti dalla situazione appena rappresentata sono numerose e, comunque non possono prescindere da una corretta interpretazione del disposto di cui al comma 1 *bis* dell'articolo 10 della legge n. 109/94.

1. Il legislatore ha operato nel dettato normativo un espresso richiamo all'articolo 2359 c.c. ed in particolare alle situazioni di controllo da quest'ultimo disciplinate.

*Sezione Terza*

La norma, nell'attuale formulazione, definisce la nozione di controllo e collegamento in funzione del concetto di *influenza dominante* per le ipotesi di controllo e *influenza notevole* per le ipotesi di collegamento. Essa, al comma 1, stabilisce che si considerano società controllate:

I. quelle in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabile nell'assemblea ordinaria; questa prima fattispecie si identifica in un controllo *interno* (azionario) di diritto;

II. le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; in tal caso si realizza l'ipotesi di controllo *interno* (o azionario) di fatto;

III. le società che sono sotto l'influenza dominante di un'altra in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Siamo nell'ipotesi di controllo *esterno* (o contrattuale).

Nel comma 2 della norma in questione viene precisato: «ai fini dell'applicazione dei numeri I e II del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persone interposte: non si computano i voti spettanti per conto terzi.». Tale fattispecie configura un controllo cosiddetto *indiretto*. Il controllo indiretto, di cui al comma 2 dell'art. 2359 c.c., è basato sul principio della transitività, per il quale se una società controlla un'altra e questa a sua volta una terza, si deduce che la prima società controlla anche la terza.

Le prime due ipotesi di controllo, come evidenziato dalla lettura della norma, si muovono tutte intorno alla disponibilità dei voti esercitabili in assemblea e dunque sulla capacità di una società di imporre le proprie decisioni ad un'altra e ai soci che ne facciano parte.

La dottrina ha identificato un'ulteriore fattispecie che potrebbe ricomprendersi nelle ipotesi disciplinate dall'art. 2359 c.c.: il controllo congiunto, che si realizza in quei casi in cui due o più società partecipanti congiuntamente governano la società partecipata, ma da sole non sarebbero in grado di raggiungere una posizione di dominio.

Quanto all'ipotesi di controllo esterno o contrattuale di cui al punto III, essa si configura nei casi in cui esiste tra due società un rapporto negoziale con vincolo di esclusiva (ad esempio: contratti di *franchising*) ovvero un rapporto negoziale mediante il quale l'attività della controllata è economicamente subordinata alle volontà o alle decisioni della controllante. Si realizza, in tale ultima fattispecie, una oggettiva dipendenza economica sicché la sopravvivenza della controllata è condizionata dalla volontà della controllante.

Il comma 3 dell'articolo in parola delinea la fattispecie del collegamento societario; si considerano società collegate quelle sulle quali un'altra società eserciti un'influenza notevole, che è presunta ogni qualvolta almeno un quinto dei voti, ovvero un decimo se la società è quotata in borsa, può essere esercitato nell'assemblea ordinaria.

Oltre ai casi in cui il collegamento è presunto, la dottrina civilistica ha configurato numerose ipotesi specifiche di collegamento, connesse a volte alla disponibilità dei voti esercitabili, a volte a particolari clausole statutarie per la nomina delle cariche sociali.

Nella definizione del concetto di collegamento societario applicabile allo specifico settore di interesse (appalti pubblici), vengono incontro le nume-

rose elaborazioni della giurisprudenza, che consentono di ricondurre i termini della questione entro confini maggiormente definiti.

2. Ricostruita brevemente la nozione di controllo e collegamento, si pone in evidenza che il legislatore della 'legge Merloni *ter*' ha attribuito rilievo, ai fini del divieto di partecipazione a procedure ad evidenza pubblica, esclusivamente alle situazioni di controllo societario in cui si trovino coinvolte imprese che partecipano ad uno stesso affidamento, mentre le situazioni di collegamento, disciplinate dal comma 3 del richiamato art. 2359 c.c., non sono fatte oggetto di richiamo espresso da parte del legislatore nel dettato dell'art 10, comma 1 *bis*, della legge 109/94.
L'esclusione del collegamento societario, cui consegue il divieto di partecipazione alla gara, deve considerarsi frutto di una precisa scelta operata dal legislatore, specie in considerazione del fatto che, in altre disposizioni oggetto di modifiche da parte della medesima legge, le fattispecie del controllo e collegamento sono entrambe richiamate.
Ci si riferisce, in particolare, all'art. 18 della legge n. 55/90, nel testo modificato dalla legge n. 415/98, laddove, al comma 9, si richiede all'impresa che si avvale del subappalto o cottimo di allegare alla copia autentica del contratto, la dichiarazione circa la sussistenza o meno di eventuali forme di controllo o di collegamento, a norma dell'articolo 2359 c.c., con l'impresa affidataria del subappalto o del cottimo; anche nel comma 9 dell'art. 17 della legge n. 109/94, viene fatto un richiamo espresso alle situazioni di controllo e collegamento di cui all'art. 2359 c.c. La norma testualmente recita: «Gli affidatari di incarichi di progettazione non possono partecipare agli appalti o alle concessioni di lavori pubblici, ... per i quali abbiano svolto la suddetta attività di progettazione; ai medesimi appalti, concessioni di lavori pubblici ... non può partecipare un soggetto controllante, controllato o collegato all'affidatario di incarichi di progettazione. Le situazioni di controllo e di collegamento si determinano con riferimento a quanto previsto dall'articolo 2359 c.c.». Anche nell'articolo 2, comma 4, della l. n. 109/94, laddove si prevede che i concessionari appaltino a terzi i lavori non realizzati direttamente, è disposto che per imprese terze si intendono, oltre che le controllate, anche imprese collegate; sempre la norma in commento rinvia all'art. 2359 c.c. per la definizione delle situazioni di controllo e collegamento. L'elencazione appena prospettata è esemplificativa di come il legislatore abbia, talvolta, valutato con sfavore le situazioni di collegamento, tanto da ritenere che, ove ricorrano, costituiscano motivo ostativo per la partecipazione agli affidamenti.

3. Atteso che nella norma in oggetto la situazione di collegamento non è stata considerata dal legislatore, il primo aspetto da affrontare è relativo all'introduzione nei bandi di gara, della clausola che vieta la partecipazione ad imprese tra loro collegate. L'introduzione di detta clausola sembrerebbe essere ricorrente anche successivamente all'introduzione del comma 1 *bis* dell'art. 10 operata dalla legge n. 415/98. Tale questione problematica è la prima da risolvere affinché le stazioni appaltanti possano adottare un comportamento conforme al dettato normativo, il più possibile omogeneo e soprattutto che riduca il ricorso al contenzioso.

*Sezione Terza*

L'individuazione di una soluzione non può, comunque, prescindere da una breve disamina delle elaborazioni della giurisprudenza che hanno contribuito alla determinazione delle fattispecie di collegamento che la norma di cui all'art. 2359, comma 3, c.c. non ha definito nominativamente o che hanno, invece, escluso che situazioni di controllo o collegamento possano generare fenomeni contrari o lesivi della libertà di concorrenza e della *par condicio* tra partecipanti.

Recita testualmente l'articolo: «Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in borsa.».

Risulta, dunque, che mentre le situazioni che possono dare origine ad ipotesi di controllo societario sono più facilmente individuabili, quelle relative al collegamento, che non sia presunto, devono ricondursi al concetto di influenza notevole, complesso da circoscrivere.

Appare opportuno, in via preliminare, segnalare l'orientamento della giurisprudenza più recente, che tiene conto dell'introduzione del comma 1 *bis* dell'art. 10 nella legge n. 109/94. Il Consiglio di Stato, nella recente pronuncia della Sezione IV, 12 gennaio 1999, n. 16, ha ritenuto che un'ipotesi di collegamento societario, individuata concretamente ai sensi dell'art. 2359 c.c., non sia di per sé idonea a concretizzare quegli effetti distorsivi e pertanto atti ad inficiare il buon esito della procedura di gara. Ciò in quanto, in presenza di un gruppo, le società che di esso fanno parte mantengono la piena indipendenza ed autonomia sul piano giuridico. Il gruppo non implica il formarsi di una soggettività distinta, soggettività che permane in capo a ciascuna impresa.

Un orientamento della giurisprudenza, meno recente ma comunque ancora attuale, pone come condizione a garanzia della *par condicio* e della segretezza delle offerte, che «le offerte dei diversi concorrenti non siano riconducibili ad uno stesso centro decisionale».

In proposito, la giurisprudenza indicata ha identificato due ipotesi in cui, in presenza di uno stato di fatto, desumibile in via documentale, ci si troverà di fronte non già ad una situazione di collegamento o rapporto di dominio, ma ad un legame tale da far ritenere la sussistenza di una base comune tra soggetti che presentano l'offerta.

Le ipotesi sono le seguenti:

*a)* il caso in cui la determinazione dell'offerta rientri nella competenza di diversi soggetti, tutti dotati del potere di rappresentanza disgiunta di una società, uno dei quali sia anche amministratore o legale rappresentante di altra società concorrente;

*b)* la seconda ipotesi deriva dalla prima e riguarda il caso di intreccio di organi amministrativi, di rappresentanza e tecnici, tale da far sì che il soggetto firmatario dell'offerta condivida detto potere con un altro soggetto legittimato a firmare l'offerta per altra società.

Appare evidente come l'identificazione delle due fattispecie concrete e la conseguente valutazione circa l'opportunità di operare l'esclusione delle offerte presentate da imprese per le quali ricorrano le fattispecie stesse, scaturisca dall'analisi del caso di specie e non dalla verifica della ricorrenza di

una specifica ipotesi normativa (controllo e/o collegamento) così come definita dal codice civile.
Una corrente giurisprudenziale largamente condivisa ha ritenuto che anche la ricorrenza di ipotesi di controllo *ex* art. 2359, comma 2, c.c. non rappresenta un elemento discriminante sicuro al fine di ritenere le offerte presentate in una pubblica gara dall'ente dominante e dalla società controllata siccome manifestazioni contrattuali riferibili ad un unico centro di interesse.
Sostiene sempre il giudice amministrativo che i principi di *par condicio* e segretezza dell'offerta possono ritenersi elusi ogniqualvolta le offerte siano riconducibili ad un medesimo centro decisionale ma non, di per sé, dalla partecipazione alla medesima gara di soggetti tra i quali intercorra un controllo societario, poiché queste ultime si presentano, fino a prova contraria, come centri di interessi distinti.
Nella stessa sentenza si pone in evidenza un altro elemento che riguarda la non censurabilità, in senso astratto, dei vincoli di parentela e della posizione di socio in una delle imprese partecipanti alla gara.
Senza dubbio, l'elaborazione giurisprudenziale maggiormente consolidata ritiene che una situazione è tale da poter influire in maniera anomala sul risultato di una gara, attraverso il condizionamento della media, anche in assenza di ipotesi di controllo e collegamento *ex* art. 2359 c.c.; nel caso in cui vi sia un intreccio tra organi amministrativi e di rappresentanza legale tra imprese partecipanti cui possa conseguire, anche astrattamente, la conoscibilità da parte di uno dei soggetti fornito di poteri in più di una società, delle offerte delle ditte stesse, si realizza una situazione atta ad inficiare le trasparenze della procedura.
Se si presentano, dunque, elementi sintomatici che consentono di ricondurre le diverse offerte al medesimo centro decisionale, ragioni evidenti suggeriscono di escludere i partecipanti dalla gara, prescindendo da una puntuale analisi circa il verificarsi delle ipotesi dell'art. 2359 c.c.

*Conclusioni*

*a)* Ricordati gli orientamenti della giurisprudenza che, come si è evidenziato, hanno fornito numerose indicazioni sulla identificazione di situazioni che concretizzano fattispecie di collegamento o che, seppur fuori da tali ipotesi, sono comunque atte ad inficiare il buon esito degli affidamenti, deve però aversi riguardo al dettato delle disposizioni contenute nell'art.10, comma 1 *bis*, della l. n. 109/94, che pone il divieto di partecipazione solo per quelle imprese che si trovino tra loro in situazioni di controllo.
È certamente sostenibile alla luce degli orientamenti giurisprudenziali in materia e della disciplina anche di matrice comunitaria, che il sistema della gara pubblica può funzionare solo nel caso in cui le imprese partecipanti si trovino in posizione di reciproca ed effettiva concorrenza e, dunque, sia scongiurata l'ipotesi che, mediante accordi interni, vengano prodotti effetti distorsivi sulla regolarità dell'affidamento.
Una situazione ingenerante effetti distorsivi sul mercato e, dunque, in grado di arrecare pregiudizio alla libertà di concorrenza e di *par condicio* tra partecipanti, è tale anche se non sconfina in fattispecie di reato (nel caso di turbata libertà degli incanti). Più semplicemente, l'associazio-

nismo tra più imprese, in qualsivoglia modo lo si identifichi, da fenomeno di mercato pienamente in accordo con le linee tendenziali di sviluppo dell'imprenditoria privata, può determinare situazioni atte ad alterare il sistema delineato attraverso regole che garantiscono la trasparenza, la tempestività e la correttezza dell'intero settore degli appalti pubblici, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria.

In considerazione, comunque, della disposizione contenuta nell'art. 10, comma 1 *bis*, citato, che nell'ordinamento generale assume carattere di norma imperativa in quanto posta a tutela dell'ordine pubblico economico, deve ritenersi che la stessa non possa in alcun modo essere disattesa, né può esserne fatta applicazione in modo estensivo. Ciò soprattutto in virtù della previsione dell'articolo 41 della Costituzione, che tutela la libertà di iniziativa economica privata.

Pertanto, può concludersi con il ritenere illegittima la clausola dei bandi che contenga il divieto di partecipazione delle imprese collegate, in quanto il collegamento, come fenomeno di tipo organizzativo, non è astrattamente idoneo ad alterare gli equilibri della procedura.

*b)* Tuttavia ben può ammettersi l'introduzione di una clausola che, seppur con evidente carattere pleonastico, ammonisca i concorrenti sulle conseguenze cui potrebbero andare incontro qualora, a seguito di verifiche compiute caso per caso dalla stazione appaltante, emergessero situazioni oggettive lesive della *par condicio* tra concorrenti e della segretezza delle offerte, può essere lasciata al prudente apprezzamento della stazione appaltante che voglia cautelarsi rispetto a comportamenti pregiudizievoli per il buon esito degli affidamenti.

*c)* Sancita l'illegittimità di una clausola della *lex specialis* di gara che vieti *a priori* la partecipazione di imprese collegate, si può procedere ad esaminare ulteriori e diverse previsioni che il bando potrebbe contenere, per la salvaguardia delle regole poc'anzi enunciate.

Opportuna potrebbe risultare la previsione nei bandi di una clausola mediante la quale si richieda ai partecipanti di elencare le imprese (denominazione, ragione sociale e sede) rispetto alle quali si trova in situazione di controllo, secondo quanto disposto dall'art. 2359 c.c., o come controllante o come controllato, ovvero di dichiarare l'inesistenza di tali situazioni, in modo che la stazione appaltante possa verificare, senza aggravio del procedimento, il rispetto delle disposizioni di cui all'art. 10, comma 1 *bis*, della legge n. 109/94.

*d)* L'analisi sistematica, condotta anche attraverso le elaborazioni della giurisprudenza, delle situazioni che devono ritenersi atte ad alterare gli equilibri di gara e comportare come conseguenza l'esclusione delle imprese che abbiano originato le situazioni stesse, ha fatto emergere taluni indici sintomatici, in presenza dei quali sarà necessario che le stazioni appaltanti procedano a verifiche puntuali, sospendendo la procedura di aggiudicazione; all'esito delle verifiche la stazione appaltante dovrà decidere quali comportamenti porre in atto, nel rispetto della normativa vigente.

Bisogna inoltre valutare il momento in cui sarà opportuno che la stazione appaltante sospenda il procedimento per verificare le situazioni dubbie e che potrebbero aver inficiato il buon esito della gara. La procedura

dovrà essere sospesa prima che la commissione di gara abbia aggiudicato, seppur in via provvisoria, i lavori, al fine di non creare in capo all'aggiudicatario una posizione giuridica differenziata e quindi rafforzata rispetto a quella comune a tutti i concorrenti; peraltro, a fronte della acquisita posizione differenziata, potrebbe avere origine una forma di responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione.

*e)* Il tenore letterale della disposizione di cui all'art. 10, comma 1 *bis* della legge n. 109/94 fa emergere che il divieto ivi contenuto è da considerarsi relativo esclusivamente al caso di società che si trovino *tra loro* in una situazione di controllo di cui all'art. 2359 c.c. Pertanto si ritiene che, stante la clausola del bando prevista come descritto al soprandicato punto *b)*, la stazione appaltante non possa escludere dalla procedura concorsuale se non le imprese per le quali ricorre la specifica condizione vietata dal legislatore.

3

## Criteri di designazione dell'organo di collaudo e compenso per la collaudazione di lavori pubblici

(Deliberazione del 9 giugno 2000)

In data 23 marzo 2000 si è tenuta presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici un'audizione relativa alle problematiche connesse alla nomina dei collaudatori nel caso di lavori ammessi a finanziamento pubblico, con riferimento all'applicazione dell'art. 28, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

*Premesso*

Con nota del 30 settembre 1999, il Consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di Matera, nella qualità di amministrazione aggiudicatrice di lavori finanziati dal Ministero del tesoro, segnalava di avere provveduto all'individuazione dei collaudatori, in applicazione del disposto di cui all'art. 28, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, nonostante che nell'atto di finanziamento il Ministero se ne fosse, invece, direttamente riservata la nomina.
Questione analoga veniva segnalata dal comune di Cassano Irpino il quale, con nota del 9 marzo 2000, chiedeva l'avviso dell'Autorità in ordine alla legittimità della nomina da parte del presidente della regione Campania del collaudatore tecnico amministrativo per lavori da esso appaltati e finanziati dall'ente regione, ed alla ammissibilità del collaudo nel caso in cui la verifica finale poteva essere attuata mediante la sola certificazione di regolare esecuzione.

*Considerato*

In base a quanto disposto dal comma 4 dell'art. 28 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, la competenza alla gestione delle operazioni di collaudo dei lavori pubblici spetta alle amministrazioni aggiudicatrici, che «nominano da uno a tre tecnici di elevata e specifica qualificazione con riferimento al tipo di lavori, alla loro complessità e all'importo degli stessi».
Consegue evidente l'incompatibilità con l'indicata normativa, di immediata applicazione e vincolante per tutte le nomine da effettuarsi successivamente alla sua entrata in vigore, della previsione contenuta nelle convenzioni di finanziamento cui si è fatto in precedenza riferimento e che riservano, invece, al soggetto finanziatore la facoltà dell'individuazione dell'organo di collaudo. Oltre che con il dato letterale della norma, come in precedenza definito, la riserva indicata si pone, infatti, in palese contrasto con la stessa finalità del collaudo, che è quella di verificare, nell'ambito del contratto di appalto, cui è estraneo l'ente finanziatore, la regolare esecuzione dei lavori e di determinare il credito finale dall'appaltatore.

*Sezione Terza*

Più specificamente, il collaudo ha lo scopo di accertare e certificare che l'opera o il lavoro è stato eseguito a regola d'arte e secondo le prescrizioni tecniche prestabilite, in conformità del contratto, delle sue eventuali varianti e dei conseguenti atti di sottomissione o aggiuntivi debitamente approvati. Esso persegue, altresì, la finalità di verificare che i dati risultanti dalla contabilità e dai documenti giustificativi corrispondono tra loro e con le risultanze di fatto, non solo per dimensioni, forma e quantità, ma anche per qualità dei materiali, dei componenti e delle provviste, e che le procedure espropriative poste a carico dell'appaltatore sono state espletate tempestivamente e diligentemente.

Le operazioni di collaudo attengono ancora a tutte le verifiche tecniche previste dalla normativa di settore e concernono, infine, l'esame delle riserve dell'appaltatore, sulle quali non sia intervenuta una risoluzione definitiva in via amministrativa, ove siano state iscritte nel registro di contabilità e nel conto finale nei termini e nei modi stabiliti dal regolamento. Il collaudo, poi, va approvato dall'amministrazione committente, la quale fa in tal modo proprio l'operato, il giudizio e le conclusioni del collaudatore, esprimendo sostanzialmente la volontà di accettare l'opera e liquidando il credito dell'appaltatore previo accertamento del valore economico di quanto eseguito. Dal che appare evidente, come rilevato, che tutte le operazioni di collaudo – ancorché le si considerino esplicazione di attività unilaterale della stazione appaltante, cui l'appaltatore appresta o meno la propria adesione – attengono comunque ed esclusivamente all'ambito ed all'esplicazione degli effetti del contratto di appalto tra di essi intercorso, cui – ripetesi – è estranea l'amministrazione che eventualmente ha finanziato i lavori e che ha altri mezzi (nei casi in esame: i 'monitori' delle opere) a disposizione per controllare la regolarità della spesa disposta. In questa prospettiva, va anche indicata la possibilità di una funzionalizzazione dei dati sull'esecuzione e di quelli finali che affluiscono all'Osservatorio, nelle sue articolazione regionali e che possono essere utilizzati per un monitoraggio dei lavori da parte degli enti finanziatori.

Ed è proprio in considerazione delle indicate finalità e della precisata natura delle operazioni di collaudo che alle stesse l'amministrazione aggiudicatrice deve provvedere prioritariamente mediante i suoi tecnici (non quindi amministrativi) interni che di essa sono diretta ed immediata espressione. Soltanto in caso di accertata e dichiarata carenza di organico si può, infatti, derogare a tale prescrizione, con la preclusione, tuttavia, in tale seconda ipotesi, della possibilità di rivolgersi a liberi professionisti esterni all'apparato pubblico complessivo.

Nel caso di carenza di organico, il regolamento generale prevede, infatti, che i collaudatori siano scelti nell'ambito di elenchi istituiti presso il Ministero dei lavori pubblici, le regioni e le province autonome, elenchi in cui possono essere iscritti, su domanda corredata da *curriculum* e da adeguata documentazione, distinti per specializzazione e competenza, i soggetti laureati in ingegneria, architettura e, limitatamente ad un solo componente della commissione, in geologia, scienza agrarie e forestali, anche se dipendenti da pubbliche amministrazioni, che siano abilitati all'esercizio della professione e siano iscritti da almeno cinque anni nel relativo albo professionale (escluso tale ultimo requisito per i dipendenti).

**4**

## Legislazione nazionale e normativa regionale in materia di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici

(Deliberazione del 9 giugno 2000)

*Premesso*

Con numerose denunce proposte da soggetti operatori nel settore dei lavori pubblici, sono state segnalate a quest'Autorità di vigilanza alcune ipotesi di contrasto tra legislazione regionale e normativa nazionale in materia di individuazione dei requisiti occorrenti per la partecipazione delle imprese alle gare di appalto di lavori pubblici.

In particolare, in un bando di gara della provincia di Bolzano era previsto per le imprese concorrenti l'obbligo di presentare, all'esito dell'aggiudicazione, «il certificato di collaudo, in caso di opere pubbliche o il certificato di regolare esecuzione a regola d'arte di almeno un lavoro di importo non inferiore al 40% [di quello] a base d'asta, eseguito ed ultimato nel quinquennio precedente alla gara».

La disposizione era conforme al contenuto dell'art. 46 della legge provinciale 17 giugno 1998, n. 6, il quale indicava, tra i requisiti richiesti per la partecipazione alle gare di appalto relativi a lavori di importo superiore alla soglia comunitaria, l'iscrizione all'albo nazionale costruttori per la categoria e la classifica prescritta imponendo, altresì, che l'impresa «nel quinquennio precedente alla gara abbia eseguito a regola d'arte almeno un lavoro di importo non inferiore al 40% [di quello] a base d'asta ed ascrivibile alla categoria prevalente, da certificarsi, in caso di opere pubbliche, da certificato di collaudo».

La stessa, tuttavia, non teneva conto del disposto degli artt. 2 e 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni e contrastava con l'art. 10 del decreto legge 30 dicembre 1999, n. 502 – entrato in vigore prima della pubblicazione del bando – secondo cui l'importo dei lavori eseguiti nel quinquennio antecedente la data della pubblicazione del bando stesso doveva essere comprovato «da certificati di esecuzione dei lavori contenenti la espressa dichiarazione della stazione appaltante che i lavori (medesimi) sono stati eseguiti regolarmente e con buon esito» e non già dal certificato di collaudo.

Analogamente, in alcuni bandi di gara dei comuni di Licata e di Comiso, e dell'Azienda policlinica dell'Università di Catania non si era tenuto conto delle prescrizioni relative alla qualificazione delle imprese di cui all'indicato decreto legge n. 502/99 e al decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, verosimilmente nel presupposto della non applicabilità delle stesse alle gare indette nell'ambito della regione Sicilia.

Veniva, infine, acquisita la circolare prot. n. 4761 del 17 marzo 2000 dell'assessorato dei lavori pubblici della regione Sardegna, secondo cui le disposizioni del regolamento di cui al DPR 25 gennaio 2000, n. 34 non tro-

verebbero applicazione con riferimento agli appalti relativi a lavori di interesse regionale.

*Considerato*

Va rilevato che l'art. 1, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni stabilisce che per la disciplina delle opere e dei lavori pubblici di competenza delle regioni anche a statuto speciale, delle province autonome e degli enti infraregionali da queste finanziati, i principi desumibili dalle disposizioni della legge 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'art. 117 della Costituzione.

Tra i principi generali contenuti nella legge-quadro indicata, come affermato nella sentenza della Corte costituzionale 23 ottobre 1995, n. 482, è da ritenere ricompreso quello dell'unicità del sistema di qualificazione dei soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici; sicché non è consentito alle regioni, anche a statuto speciale ed alle province autonome, prevedere che i bandi di gara relativi a lavori di interesse regionale richiedano requisiti per la qualificazione diversi da quelli stabiliti in generale per tutti gli esecutori di lavori pubblici e come individuati dal decreto legge 30 dicembre 1999, n. 502 e successivamente dal regolamento di cui al DPR 25 gennaio 2000, n. 34. Regolamento, quest'ultimo, recante l'istituzione del nuovo sistema generale di qualificazione delle imprese quale previsto dall'art. 8 della legge quadro n. 109/94 indicata ed il cui comma 1 dell'art. 1 esplicitamente individua fra i destinatari della nuova normativa le regioni anche a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano.

Né rileva che avverso la normativa indicata sia stata proposta impugnazione alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzione, atteso che dal rimedio esperito non può farsi derivare una sospensione dell'efficacia della normativa statale suddetta, allo stato unica normativa applicabile ad ogni tipo di gara, salvo eventuale successivo diverso avviso della Corte Costituzionale, anche con riferimento a quanto stabilito dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 il quale, nel ripartire le competenze tra lo Stato e le regioni, all'art. 93, comma 1, lett. *f*), mantiene alla competenza dello Stato le funzioni, tra l'altro, relative «alla regolamentazione e alla vigilanza relativamente al sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici».

È da ritenere conseguentemente che:

1. tra i principi generali di cui alla legge quadro sui lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, applicabili alle regioni ed alle province autonome, vi è quello dell'unicità del sistema di qualificazione delle imprese, istituito ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 2, della stessa indicata legge;

2. La qualificazione delle imprese esecutrici a qualsiasi titolo di lavori pubblici è disciplinata dal regolamento di cui al DPR 25 gennaio 2000, n. 34 al quale devono conformarsi i bandi di gara ancorché relativi ai lavori pubblici di interesse regionale.

5

## *Project financing.* Piano economico-finanziario
(Deliberazione del 18 luglio 2000)

Il Comune di Genova ha interessato l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici relativamente all'interpretazione ed all'applicazione di alcune disposizioni della normativa in tema di *project financing*, istituto previsto agli articoli 37 *bis* e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.
Stante il rilievo che riveste la questione in oggetto ed il coinvolgimento di molteplici interessi del settore degli appalti pubblici, in conformità a quanto disposto nel Regolamento sul funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, secondo il quale ogni valutazione dei problemi e delle prassi va condotta in base agli apporti delle Amministrazioni ed enti rappresentativi di apparati e interessi del settore dei lavori pubblici, l'Autorità stessa ha convocato un'audizione, che si è tenuta presso la propria sede in data 13 aprile 2000.
Alla convocazione è stato allegato un documento base predisposto dall'Autorità nel quale veniva prospettato il quadro complessivo della questione e venivano poste le seguenti problematiche:

*a)* se l'asseverazione da parte degli istituti di credito del piano economico-finanziario presentato dal promotore sia da intendersi come impegno della banca stessa a finanziare l'opera;

*b)* se i soggetti che partecipano alla licitazione privata per l'affidamento della concessione dovranno, come il promotore per la proposta, presentare un piano finanziario asseverato da un istituto di credito, a supporto della propria offerta;

*c)* se, qualora il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario sia assicurato dal concedente anche mediante la corresponsione di un prezzo, quest'ultimo sia da corrispondere in conto lavori o in conto gestione, ai fini del calcolo dell'IVA.

Conseguentemente sono state acquisite memorie e documenti dei partecipanti all'audizione, conservati presso gli uffici dell'Autorità, ed il Consiglio dell'Autorità ha assunto la seguente deliberazione.

*Considerazioni*

**1.** Il fenomeno della finanza di progetto è un istituto di origine anglosassone, che ha trovato inizialmente la propria applicazione in Paesi di *common law*, ove l'ordinamento giuridico presenta caratteristiche di flessibilità non comuni alle basi strutturali di quello italiano.
La caratteristica qualificante di tale istituto consiste essenzialmente nella copertura finanziaria di importanti investimenti sulla base di un progetto in quanto tale, prendendo in considerazione la sua validità, la sua corretta gestione e quindi la sua capacità di produrre reddito per un determinato periodo di tempo.

*Sezione Terza*

A differenza del tradizionale finanziamento all'imprenditore, basato sull'equilibrio finanziario ed economico del soggetto, il *project financing* si basa, pertanto, sulle prospettive reddituali e sui flussi di cassa attesi da una specifica iniziativa. Esso si applica, quindi, con particolare riferimento ai progetti infrastrutturali nel settore delle opere pubbliche, a quelle iniziative che risultano essere in grado di generare un *cash flow* di gestione e un adeguato profitto in termini di capacità di soddisfare un bisogno reale diffuso. Ne consegue che il *project financing* non è uno strumento adatto a tutte le iniziative che richiedono elevati investimenti, ma solo a quelle dotate di un rapporto di leva tale da rendere l'iniziativa affidabile, prescindendo dalle garanzie e dall'equilibrio economico-finanziario dei suoi promotori. L'iniziativa viene, pertanto, valutata esclusivamente o prevalentemente sulla base dei profitti che può generare.

Altro elemento peculiare della finanza di progetto è la presenza di una singolare strutturazione dei rapporti giuridici ed economici che si instaurano tra i molteplici operatori pubblici e privati che vi partecipano. Si tratta cioè di un fenomeno contrattuale globale, inteso come mezzo per gestire e ripartire il rischio connesso al progetto fra i soggetti coinvolti nell'iniziativa.

L'istituto in questione non può essere letto quindi in chiave atomistica, cioè come sommatoria dei singoli rapporti contrattuali che lo compongono ma, al contrario, va interpretato quale risultato del collegamento negoziale fra molteplici rapporti giuridici in cui gli interessi, gli obblighi e le responsabilità rendono difficile qualificare come 'terzo' uno dei soggetti partecipanti all'iniziativa rispetto alle prestazioni rese dagli altri soggetti coinvolti.

Ne consegue che le operazioni realizzate con lo strumento del *project financing* si distinguono per una estrema contrattualizzazione dei rapporti giuridici sottostanti e per il quasi totale isolamento del progetto (*ring fence*) da ogni relazione esterna. Strettamente connessa ad una tale logica strutturale e contrattuale è la presenza pervasiva dei soggetti finanziatori, che entrano nella vita del progetto sin dalla sua fase iniziale e ne determinano termini e condizioni di operatività.

Le banche, infatti, cessano di essere elemento esterno dell'iniziativa imprenditoriale per assumere un ruolo di controllo dell'intera operazione, in modo assolutamente nuovo rispetto ai tradizionali interventi di finanziamento. Nella finanza di progetto esse sono chiamate ad un'attività di valutazione dei progetti ed a strutturare le tecniche finanziarie al fine di incrementarne la redditività, con ciò segnando il definitivo passaggio dal finanziamento dell'impresa al finanziamento del progetto. Si tratta, cioè, di un investimento di capitali da parte degli istituti di credito basato sull'analisi della capacità della proposta di generare ricavi.

Con lo spostamento della valutazione del merito di credito dall'impresa al progetto e con lo spostamento della valutazione dell'affidabilità patrimoniale dell'imprenditore alla valutazione di capacità del progetto di ripagare il debito e generare reddito, il *project financing* modifica conseguentemente la prospettiva del confronto tra imprese e banche.

Diverso appare anche il rapporto tra gli istituti di credito e le stesse amministrazioni pubbliche, che necessitano di un sostegno da parte degli intermediari finanziari non più limitato alla provvista di capitale al concessionario per la realizzazione dell'opera, ma che si concretizza nella

necessaria assistenza specialistica al montaggio dei progetti, nell'attività di ausilio alla stessa stazione appaltante ed al controllo continuo dell'iniziativa.

A livello internazionale, i servizi offerti dagli istituti di credito nelle operazioni di *project financing* si possono classificare in due grandi categorie:

- servizi di consulenza;
- servizi di finanziamento.

I primi sono finalizzati alla definizione del rischio connesso all'operazione, dei tempi della stessa e della sua dimensione al fine di renderla 'bancabile', cioè proponibile ai finanziatori.

Questo tipo di attività, in linea teorica, può essere svolto anche da soggetti diversi dagli istituti di credito, poiché si concretizza in una prestazione di servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria che non richiedono la disponibilità di notevoli mezzi finanziari. Tuttavia, nell'attività di consulenza, il ricorso ad una banca è comunemente ritenuto indispensabile in ragione della conoscenza del mercato da essa posseduta, che influisce sulle scelte progettuali allo scopo di rendere l'operazione realizzabile.

L' analisi dei costi e dei ricavi del progetto, la ripartizione dei rischi, il modello economico-finanziario di riferimento ed altri parametri finanziari che rappresentano la valutazione della 'bancabilità' del progetto sono contenuti nell'*information memorandum*. Ad esso si accompagna il documento chiamato *term sheet*, in cui vengono descritte le condizioni ed i termini del finanziamento.

I servizi di finanziamento, invece, consistono nella effettiva erogazione di capitale, di rischio o di debito, sulla base degli studi predisposti dai consulenti. Essendo necessaria una notevole disponibilità finanziaria, si tratta di un'attività di prevalente, se non di esclusivo, interesse degli intermediari finanziari.

In passato il ruolo del consulente finanziario terminava con la redazione dell'*information memorandum* contenente anche il piano economico-finanziario del progetto con i flussi di cassa previsti, ponendo in essere una netta separazione tra la banca che strutturava e garantiva il piano e quella che lo finanziava.

La separazione dei due ruoli di consulente e di finanziatore presenta il vantaggio che il consulente, non fungendo anche da intermediario finanziario, può assicurare quell'imparzialità di giudizio che garantisce il bilanciamento tra gli interessi del promotore e dei finanziatori che interverranno successivamente.

Tuttavia, gli istituti di credito che intervengono successivamente nella fase del finanziamento potrebbero mancare di punti di riferimento credibili e di conseguenza potrebbe derivarne una difficoltà nel reperimento dei fondi e, quindi, il rischio di rendere il progetto irrealizzabile. A ciò si aggiunga il pericolo di duplicazione dei costi derivante dalla circostanza che il finanziatore vorrà comunque riesaminare l'insieme degli aspetti legali, tecnici, fiscali ed amministrativi per accordare il finanziamento.

È opportuno rilevare che a livello internazionale, proprio con particolare riferimento alle operazioni di *project financing*, un numero sempre crescente di banche opera secondo il cosiddetto modello integrato, ossia nella duplice veste di consulente e di finanziatore. Ciò consente di offrire al promotore

tutti i vantaggi derivanti dall'avere un unico interlocutore che lo garantisce in tutte le fasi di vita del progetto, evitando il rischio di porre in essere attività che si possono parzialmente sovrapporre ed inutilmente duplicare, influendo in tal modo sul costo complessivo del progetto e soprattutto limitando i rischi di insuccesso nella fase di raccolta dei fondi.
Dalla prassi nazionale ed internazionale in tema di *project financing* si rileva che di particolare importanza è il ruolo della banca cosiddetta *arranger*, che assume un ruolo preminente nell'organizzazione del prestito e che svolge l'attività di reperire il finanziamento sul mercato, assicurando comunque la sottoscrizione diretta di un certo ammontare. Nelle operazioni di *project financing* è molto frequente che i promotori richiedano impegni di finanziamento interamente sottoscritti (*underwriting*), che consistono in impegni legali assunti sulla base di termini e condizioni negoziate e concordate tra le parti, che formano il cosiddetto *term sheet*. L'impegno è vincolante ed è soggetto ad alcune condizioni sospensive specificamente indicate.
Il processo di *underwriting* (nelle differenti formulazioni del *fully underwritten* e del *fully committed*), quindi, sposta sui sottoscrittori il rischio di un insuccesso nella fase di reperimento dei capitali, poiché nel caso che le altre banche rifiutino di finanziare il progetto gli *underwriters* sono obbligati a contrarre, sono cioè legati all'impegno di dover comunque provvedere al finanziamento a favore del promotore.
Nonostante il costo per il promotore ed il rischio per le banche, il ricorso al processo di *underwriting* può risultare determinante nello sviluppo di operazioni di *project financing*. Il motivo principale è che la certezza dei finanziamenti crea affidabilità del progetto, favorendo la stipula degli altri contratti commerciali e consentendo un tempestivo avvio della realizzazione dell'iniziativa.
A ciò si aggiunga l'affidamento che l'operazione di cui trattasi genera nell'amministrazione pubblica, che può contare su un piano finanziario reso ancor più solido, in quanto garantito direttamente dalle banche mediante un impegno di sottoscrizione.
Tale impegno, come detto, non equivale ad un effettivo finanziamento, poiché sarà la banca *arranger* a reperire gli altri finanziatori, anche mediante la creazione di un *pool* di istituti di intermediazione finanziaria, ma getta le basi per assicurare il passaggio da una mera ipotesi di investimento ad un progetto che possiede tutte le potenzialità tecniche, legali ed economiche per essere realizzato.

Dall'analisi suesposta circa i principali meccanismi che caratterizzano le operazioni in *project financing* a livello internazionale, occorre ora passare ad esaminare come l'istituto è stato disciplinato dal legislatore nazionale.
Con il dettato normativo contenuto nella legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni è stato in effetti introdotto nel nostro ordinamento giuridico, in relazione al solo settore dei lavori pubblici, l'istituto della finanza di progetto, disciplinando tuttavia solo alcuni aspetti del fenomeno.
Inteso come un originale sistema di impulso per la realizzazione delle opere pubbliche, esso rappresenta anche per gli enti pubblici uno strumento cui ricorrere quasi necessariamente, stante il preoccupante divario esistente

in termini finanziari tra disponibilità del settore pubblico e fabbisogno per opere infrastrutturali ad uso della collettività.
Tuttavia, affinché un'operazione ad iniziativa del promotore possa raggiungere gli obiettivi prefissati, occorrono nuovi comportamento ed atteggiamento sia da parte dei soggetti costituenti l'amministrazione pubblica sia da parte del mondo finanziario e bancario e di quello imprenditoriale.
Occorre ribadire, infatti, che nel *project financing* muta radicalmente la prospettiva dell'analisi che si deve effettuare: non più una valutazione dell'equilibrio economico e finanziario del realizzatore, ma di quello del progetto che si propone. È pertanto essenziale una corretta analisi dei bisogni, soprattutto in termini del potenziale bacino di utenza dell'opera finita e di quantificazione dei costi di realizzazione, in quanto se essa sarà esatta potrà garantire l'indispensabile *cash flow*.
L'istituto della programmazione triennale gioca un importante ruolo nella applicazione dello strumento di cui trattasi. Ogni anno infatti la pubblica amministrazione, nelle sue varie articolazioni, individua i bisogni della collettività e le opere da realizzare per rispondere a detti bisogni, mediante un programma triennale scorrevole articolato in elenchi annuali. La programmazione pertanto individua anche le opere realizzabili mediante lo strumento della concessione basato sul *project financing*, ossia con una procedura ad iniziativa di soggetti privati.
Infatti, a differenza dell'istituto della concessione vera e propria, che si basa sull'iniziativa dell'amministrazione aggiudicatrice, l'istituto del *project financing* prevede l'iniziativa del privato, pur nella considerazione che entrambe le fattispecie in realtà prendono l'avvio da una scelta pubblica effettuata nel programma triennale.
È importante sottolineare che la legge, infatti, non ha inteso sostituire le scelte dell'amministrazione con quelle del privato: oltre al fatto che l'opera deve essere già inserita in uno strumento di programmazione, l'amministrazione è l'unico soggetto deputato a decidere quale sia il momento più opportuno per partire con la realizzazione dell'opera stessa e quali opere rivestano un carattere prioritario.
L'intento del legislatore è dunque quello di rispettare le scelte di priorità degli interventi effettuate dall'amministrazione, nel cui ambito possono essere avanzate proposte da parte del privato promotore.
Nella procedura ad iniziativa dei privati, ai sensi dell'art. 37 *bis* della legge n. 109/94 e successive modificazioni, i promotori possono proporre entro il 30 giugno di ogni anno - termine da considerarsi perentorio - alle amministrazioni competenti la realizzazione di infrastrutture aventi carattere imprenditoriale già inserite nel programma triennale e negli strumenti urbanistici approvati.
Dette proposte devono comprendere:
- uno studio di inquadramento territoriale ed ambientale;
- uno studio di fattibilità;
- un progetto preliminare;
- una bozza di convenzione;
- un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito;
- una specificazione del servizio e della relativa gestione;

- l'indicazione:
  - dei parametri di cui all'articolo 21, comma 2, lettera *b)*, della legge stessa per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, basati sul piano economico-finanziario;
  - delle garanzie offerte alla amministrazione;
  - delle spese sostenute per la predisposizione della proposta entro i limiti previsti dalla norma stessa.

Uno degli elementi costitutivi della proposta, quindi, è il piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito, che deve comprendere tutti gli elementi atti a consentire all'amministrazione di compiere una propria valutazione dell'iniziativa.

Il piano economico finanziario è in sostanza l'insieme degli studi e delle analisi che consentono una valutazione preventiva della fattibilità finanziaria del progetto e il disegno di un'ipotesi di modalità di reperimento dei fondi necessari per il sostegno dell'iniziativa stessa.

Esso è orientato prevalentemente a definire il profilo di rischio dell'operazione, i relativi tempi di attuazione e la dimensione della stessa, al fine di renderla proponibile alla comunità dei finanziatori. Con tale strumento viene valutata la sussistenza dell'equilibrio dell'investimento sotto il duplice profilo economico e finanziario, cioè sia con riguardo ai ricavi che si attendono mediante l'applicazione delle tariffe e che devono poter ripagare i costi di realizzazione dell'infrastruttura e di gestione del servizio, sia in relazione alle risorse finanziarie che devono far fronte agli esborsi monetari.

Il legislatore ha disposto, inoltre, che il piano economico-finanziario di cui trattasi debba essere asseverato da un istituto di credito.

Secondo alcuni partecipanti all'audizione, l'asseveramento consisterebbe nella sola attestazione da parte della banca, atta a comprovare che i flussi di entrate previsti nello svolgimento del servizio, sulla base delle analisi svolte dal promotore, saranno in grado di assicurare la copertura dei costi previsti ed il reintegro dei finanziamenti acquisisti sul mercato. Ciò non dovrebbe implicare, altresì, una valutazione approfondita da parte della banca in ordine al mercato interessato, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, ed un esame della struttura dei prezzi e delle tariffe praticabili, perché in tal modo si duplicherebbero gli studi già compiuti dal promotore. Si tratterebbe, quindi, solo di una verifica di massima, atta a dimostrare la credibilità dell'iniziativa ossia che il prospetto finanziario del progetto abbia una coerenza e una propria validità ai tassi di mercato.

L'Autorità ritiene, invero, che la natura e la funzione che il legislatore ha inteso riconoscere all'attività di asseveramento degli istituti di credito non consente di poter ricondurre la stessa ad una mera verifica di massima del piano economico-finanziario. Detta attività è da intendersi in primo luogo come esercizio di una funzione di rilevanza pubblicistica, che si sostanzia nell'accertamento effettuato dall'istituto di credito, in luogo dell'amministrazione stessa, su uno degli elementi costitutivi della proposta.

L'attività di asseverazione è volta quindi ad un esame critico ed analitico del progetto, in cui vengono valutati gli aspetti legati alla fattibilità dell'intervento, alla sua remunerativitá ed alla capacità di generare flussi di cassa positivi. Essa risulta, pertanto, essere un elemento essenziale della proposta, vista la necessità di utilizzare il piano economico-finanziario presentato

dal promotore per determinare il valore degli elementi mediante i quali valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa nella successiva gara propedeutica alla procedura negoziata prevista dalla legge per l'affidamento della concessione.

Non è sufficiente, quindi, che l'istituto di credito effettui una semplice verifica di massima del piano economico-finanziario presentato dal promotore, ma sarà necessario che esso attesti la coerenza degli elementi che lo compongono, con particolare riferimento a quelli previsti dall'art. 18, comma 3, e dall'art. 85, comma 1, del DPR 21 dicembre 1999 n. 554.

In particolare, l'attività di asseverazione dovrà attestare che il piano economico-finanziario è coerente ai fini della determinazione dei seguenti elementi:

*a)* l'eventuale prezzo massimo che l'amministrazione aggiudicatrice intende corrispondere;

*b)* l'eventuale prezzo minimo che il concessionario è tenuto a corrispondere per la costituzione o il trasferimento dei diritti;

*c)* l'eventuale canone da corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice;

*d)* la percentuale dei lavori da appaltare obbligatoriamente a terzi;

*e)* il tempo massimo previsto per l'esecuzione dei lavori e per l'avvio della gestione;

*f)* la durata massima della concessione;

*g)* il livello minimo della qualità di gestione del servizio, nonché le relative modalità;

*h)* il livello iniziale massimo e la struttura delle tariffe da praticare all'utenza e la metodologia del loro adeguamento nel tempo.

L'asseveramento deve altresì fornire indicazioni alla stazione appaltante circa l'identificazione di eventuali ulteriori elementi specifici che saranno inseriti nel contratto. Infine, l'asseveramento dovrà indicare utili elementi di valutazione per la stazione appaltante, perché la stessa preveda la facoltà o l'obbligo per il concessionario di costituire la società di progetto prevista dall'articolo 37 *quinquies* della legge quadro.

L'istituto di credito, in conclusione, è chiamato a svolgere la propria attività di asseveramento per attestare, in particolare, il valore degli elementi suindicati, che verranno successivamente inseriti nel bando di gara dalla stazione appaltante quali criteri per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Da ciò deriva che il mancato o incompleto asseveramento comporta la conseguente inammissibilità della proposta, poiché viene a mancare una parte fondamentale della stessa, esplicitamente prevista dal legislatore. Ciò in quanto la proposta non potrà essere ritenuta di pubblico interesse e di conseguenza approvata, se la stessa non risulti completa in ogni sua parte, ivi compresa l'asseverazione analitica da parte degli istituti di credito del valore degli elementi sopra indicati.

Pertanto, in presenza di un asseveramento incompleto o nel quale la coerenza del piano economico-finanziario con gli elementi di cui agli articoli 18, comma 3, e 85, comma 1, del DPR n. 554/99 non sia ritenuta sufficientemente e chiaramente attestata, la stazione appaltante, durante l'attività valutativa prevista all'art. 37 *ter* della legge n. 109/94 e successive modificazioni, sarà tenuta a richiedere al promotore e all'istituto di credito asseve-

rante le necessarie integrazioni e/o chiarimenti, al fine di poter ritenere ammissibile la proposta stessa. E ciò anche in riferimento alle proposte presentate entro la data del 30 giugno 2000.
Stabilita la natura e la funzione dell'attività di asseveramento che deve essere compiuta dagli istituti di credito, bisogna ora esaminare se essa possa intendersi anche come obbligo a contrarre da parte dell'istituto di credito, cioè come impegno al successivo finanziamento a favore del promotore.
Pur dovendo rilevare che nella legge quadro sui lavori pubblici, che rappresenta solo una delle possibilità applicative della finanza di progetto, l'elemento finanziario e quello tipicamente imprenditoriale sembrano a volte difficilmente distinguibili e viene correttamente apprezzato dal legislatore il ruolo centrale che la figura del finanziatore assume tipicamente in questo fenomeno, non può tuttavia ritenersi che il legislatore abbia voluto imporre agli istituti di credito asseveranti l'obbligo del successivo finanziamento.
Al contrario, dal dettato normativo si può rilevare che il legislatore ha voluto distinguere i due momenti dell'asseveramento e del finanziamento, considerando il primo come attività svolta in luogo e nell'interesse dell'amministrazione per attestare la validità degli elementi che compongono il piano economico-finanziario.
Non ha rilievo in questa sede ma è problema di rapporti tra promotori ed istituti di credito, se l'asseveramento possa creare in capo al primo legittime aspettative di finanziamento e, al limite, l'ipotizzabilità di una responsabilità di natura civilistica secondo il nostro ordinamento.
Infine, nell'ottica della ripartizione del rischio tra tutti i soggetti coinvolti ed in considerazione del richiamato collegamento negoziale che caratterizza le operazioni di *project financing* a livello internazionale, si sottolinea l'auspicio formulato in sede di audizione, che il promotore e la stessa amministrazione possano 'contare' sulla proposta, non solo in termini di verifica della sostenibilità economica della stessa ma anche come 'bancabilità', cioè effettiva garanzia di erogazione dei finanziamenti necessari alla sua realizzazione.
Ma, al di là di questa prospettiva *de jure condendo*, allo stato è fondamentale il ruolo svolto dalla pubblica amministrazione chiamata a dare certezza alla programmazione delle opere ed alla pianificazione territoriale per agevolare il capitale di rischio privato, così da rendere più agevole il processo di finanziamento e di realizzazione delle grandi opere.

**2.** Per quanto attiene poi al secondo quesito, alcuni intervenuti hanno ritenuto che i concorrenti partecipanti alla successiva gara, ai sensi dell'art. 37 *quater* della legge n. 109/94 e successive modificazioni, non debbano presentare un piano economico-finanziario asseverato, altrimenti ci si troverebbe dinanzi ad una difformità di trattamento tra i concorrenti per una concessione su iniziativa della pubblica amministrazione e quelli per una concessione su iniziativa di un promotore privato.
A tal fine occorre rilevare che se è pur vero che le proposte presentate dai concorrenti alla successiva gara si basano sulla proposta del promotore, già valutata dall'amministrazione e posta a base della gara stessa, va opportunamente evidenziato che anche le offerte dei concorrenti debbono consenti-

re all'amministrazione una valutazione delle stesse in termini non difformi da quanto è accaduto per la proposta del promotore.
E poiché l'attività di asseveramento è volta ad assicurare in primo luogo la coerenza del piano economico-finanziario in relazione agli elementi di cui all'art. 85, comma 1, del DPR n. 554/99, ne consegue che sarà necessario che anche le proposte dei concorrenti siano corredate da un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito, nei limiti in cui risultino modificati il valore degli elementi necessari per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

3. Per quanto attiene, infine, al terzo quesito, questa Autorità si riserva di far conoscere le proprie determinazioni, avendo interessato della questione il Ministero delle finanze, per quanto di competenza.

*Conclusioni*

Per i motivi suesposti, l'Autorità ritiene che:

1. L'attività di asseveramento degli istituti di credito non costituisce impegno giuridico al successivo finanziamento. Essa è esercizio di una funzione di rilevanza pubblicistica mediante la quale si accerta, in luogo dell'amministrazione, la coerenza del piano economico-finanziario con gli elementi di cui agli articoli 18, comma 3, e 85, comma 1, del DPR 21 dicembre 1999, n. 554. In presenza di un mancato o incompleto asseveramento l'amministrazione, al fine di ritenere la proposta ammissibile e poterla compiutamente valutare, è tenuta a richiedere le necessarie integrazioni al promotore ed all'istituto di credito asseverante.
2. Il piano economico-finanziario presentato dai concorrenti nella gara di cui all'art. 37 *quater*, comma 1, lettera *a)*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni deve essere asseverato da un istituto di credito nei limiti in cui il valore degli elementi necessari per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulti variato rispetto all'indicazione fornita dal promotore con la sua proposta.

6

## Offerte nella licitazione privata conseguente a proposta del promotore nel *project financing*

(Deliberazione del 26 ottobre 2000)

Il Comune di Marciana Marina ha ricevuto una proposta, ai sensi dell'art. 37 *bis* della legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni, dall'Associazione Temporanea d'Imprese CPL Concordia, in qualità di promotore, avente ad oggetto la realizzazione e gestione del servizio di distribuzione di GPL canalizzato nell'abitato comunale.

L'Amministrazione, avendo ritenuto la proposta in questione di pubblico interesse e fattibile sotto i profili indicati dall'art. 37 *ter* della legge stessa, ha indetto una gara mediante licitazione privata, da svolgere con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per individuare i due migliori offerenti da ammettere successivamente alla procedura negoziata con il promotore prevista dall'art. 37 *quater* della legge quadro.

La gara è stata effettuata sulla base del progetto preliminare presentato dal promotore, ai sensi dell'art. 37 *quater*, comma 1, lett. *a)*, della predetta legge.

L'Amministrazione comunale, a seguito di quanto disposto dalla commissione giudicatrice appositamente nominata per l'individuazione delle migliori offerte pervenute, ha comunicato al Consorzio GST, partecipante alla gara stessa, la non ammissione alla successiva fase della procedura negoziata, in considerazione del fatto che «non sono riconoscibili nell'offerta soluzioni tecniche alternative migliorative della proposta del promotore nelle quali risiede l'unico ed esclusivo scopo voluto dall'impianto normativo di cui all'art. 37 *bis* e segg. della legge 109/94».

Successivamente, il Consorzio GST ha inviato una segnalazione a questa Autorità e, nel contempo, ha diffidato l'amministrazione appaltante dal procedere all'ulteriore fase della negoziazione del contratto con il promotore, richiedendo la riammissione alla procedura di gara. Ciò perché l'esponente ritiene che quanto asserito dalla stazione appaltante contrasta con lo spirito della disciplina di cui trattasi, che non pone in alcun modo l'obbligo per i partecipanti alla licitazione privata di presentare proposte alternative sotto il profilo progettuale, realizzativo, gestionale ed economico-finanziario. Infatti, il Consorzio sostiene di aver presentato una proposta del tutto omogenea rispetto a quella del promotore, proprio perché ha ritenuto di poter eseguire il progetto posto a base di gara a condizioni economicamente più favorevoli per l'amministrazione.

L'Autorità ha chiesto al Comune di Marciana Marina di fornire chiarimenti e le proprie valutazioni sulla questione, corredate della documentazione relativa alla procedura di gara.

Dall'esame di detta documentazione si è potuto riscontrare che l'impresa esponente è stata esclusa sulla base delle seguenti valutazioni:

- la gara di cui all'art. 37 *quater* della legge 109/94 e s.m.i. ha come finalità l'individuazione di proposte progettuali, realizzative, gestionali ed eco-

nomico-finanziarie alternative a quelle del promotore, mentre il Consorzio GST ha presentato un'offerta assolutamente identica a quella del promotore, ad eccezione della strutturazione finanziaria e del livello degli indicatori di convenienza economica;
- il piano economico-finanziario presentato dal concorrente si limita ad una riproduzione di quello presentato dal promotore, con l'unica differenza del minor contributo richiesto all'amministrazione, fattore quest'ultimo che potrebbe compromettere la stessa realizzabilità dell'opera.

Stante il rilievo che riveste la questione in oggetto ed il coinvolgimento di molteplici interessi del settore degli appalti pubblici, in conformità a quanto disposto nel Regolamento sul funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, l'Autorità stessa ha convocato un'audizione, che si è tenuta presso la propria sede in data 26 luglio 2000, per discutere i seguenti punti:
- ambito di valutazione dell'offerta da parte della stazione appaltante;
- maggiore economicità e convenienza delle offerte che vengono presentate dall'offerente nella gara di licitazione privata di cui all'art. 37 *quater* della legge n. 109/94 e successive modifiche ed integrazioni.

All'audizione hanno partecipato rappresentanti del Comune di Marciana Marina e del Consorzio GST.

L'amministrazione comunale ha posto in evidenza l'opportunità di ottenere dall'Autorità un chiarimento sulle modalità di svolgimento della gara e sulla funzione del risarcimento che spetta al concorrente non aggiudicatario ai sensi dell'art. 37 *quater*, comma 5, della predetta legge quadro. Per quanto attiene a quest'ultima questione, infatti, l'ente appaltante pone in rilievo che, nel caso si ritenesse ammissibile che un concorrente presenti un progetto identico a quello del promotore, potrebbe avere interesse a partecipare alla gara al solo scopo di lucrare il rimborso previsto dalla norma suindicata. Tale perplessità verrebbe meno solo se si ritenesse che i partecipanti alla procedura di gara per l'affidamento della concessione debbano presentare soluzioni progettuali diverse da quella del proponente e con essa confrontabili.

I rappresentanti del Consorzio GST hanno confermato le considerazioni svolte nell'esposto suddetto, aggiungendo che le perplessità della stazione appaltante in merito alla diminuzione del contributo richiesto all'amministrazione sono infondate, in quanto detta diminuzione offerta dal Consorzio si basa sulla correttezza della formulazione del piano economico-finanziario rispetto alle previsioni contenute nel bando di gara e nella relativa convenzione.

*Considerazioni*

Va preliminarmente precisato che l'intervento di questa Autorità è finalizzato a stabilire l'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare, soprattutto in presenza di norme che possono ingenerare dubbi applicativi come nella fattispecie in esame, al fine di garantire il rispetto dei principi generali di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 109/94 e successive modificazioni.

La prima questione che si pone all'esame di questa Autorità, inerisce al contenuto dell'offerta presentata dal concorrente alla licitazione privata prevista dall'art. 37 *quater*, lettera *a)*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni. In particolare, si vuole stabilire se la stessa possa o debba contenere varianti al progetto posto a base di gara.

È opportuno al riguardo considerare che con la legge quadro sui lavori pubblici il legislatore non ha provveduto a delineare un istituto giuridico autonomo ed autosufficiente per il *project financing*, bensì ha scelto di introdurre detto sistema di realizzazione delle opere pubbliche innestandolo su quello proprio della concessione, come risultante dalle modifiche alla legge stessa intervenute nel corso degli ultimi anni.

Occorre, pertanto, muovere dall'esame della disciplina che il legislatore ha dettato per quest'ultima, in particolare per quanto attiene alla fase dell'aggiudicazione della concessione mediante licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'art. 20, comma 2, della legge 109/94 (e successive modifiche ed integrazioni) espressamente prevede: «le concessioni di cui all'art. 19 sono affidate mediante licitazione privata, ponendo a base di gara un progetto preliminare corredato, comunque, anche degli elaborati relativi alle preliminari essenziali indagini geologiche, geotecniche, idrologiche e sismiche; l'offerta ha ad oggetto gli elementi di cui all'articolo 21, comma 2, lett. *b)*, nonché le *eventuali* proposte di varianti al progetto posto a base di gara...».

Inoltre, l'art. 85, comma 2, del DPR n. 554/99 prescrive: «le amministrazioni aggiudicatici *possono* prevedere la facoltà per i concorrenti di inserire nell'offerta la proposta di eventuali varianti al progetto posto a base di gara, indicando quali parti dell'opera o del lavoro è possibile variare e a quali condizioni».

L'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa tende a dare all'aggiudicazione caratteristiche di elasticità, contrapponendosi a criteri meramente automatici e stimolando un confronto concorrenziale fra imprese, basato non unicamente sul prezzo migliore ma sulla vantaggiosità complessiva dell'offerta, combinata alle soluzioni tecniche proposte, che tenga soprattutto conto del rapporto costo-benefici.

Dalla lettura delle norme anzidette appare inoltre con chiarezza che, relativamente alla gara per l'aggiudicazione della concessione, il legislatore ha ammesso la facoltà per i partecipanti di presentare offerte comprensive di varianti al progetto preliminare posto a base di gara. Trattasi, comunque, di una mera facoltà per il concorrente e non di un obbligo, come si deduce facilmente dall'uso dei termini «possono» ed «eventuali».

Facoltà peraltro sempre ammessa, salvo il caso in cui l'amministrazione espressamente la escluda, con apposita clausola del bando, qualora abbia interesse a che l'opera sia realizzata esclusivamente con le caratteristiche previste dal progetto preliminare posto a base di gara.

Preso atto, quindi, che modifiche al progetto preliminare *possono* essere presentate nella procedura di licitazione privata in relazione alle concessioni, occorre ora esaminare come operi detta facoltà nel caso dello speciale procedimento di affidamento della concessione di cui all'art. 37 *quater* della legge 109/94 (e successive modifiche ed integrazioni).

*Sezione Terza*

Occorre in primo luogo osservare che, ai sensi degli artt. 37 *bis* e segg. della legge quadro, esaurita la fase della presentazione della proposta da parte del o dei promotori e dell'individuazione di quella ritenuta di pubblico interesse da parte dell'amministrazione, si apre la fase negoziale che ha ad oggetto l'affidamento della concessione, comprensiva della progettazione definitiva, della progettazione esecutiva, dell'esecuzione e della gestione dell'opera oggetto della proposta stessa.

A tal fine, l'art. 37 *quater*, comma 1, lett. *a)*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni espressamente prevede che le amministrazioni, al fine di aggiudicare mediante procedura negoziata la relativa concessione di cui all'articolo 19, comma 2, della stessa legge, procedono per ogni proposta ritenuta di pubblico interesse «ad indire una gara da svolgere con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 21, comma 2, lett. *b)*, ponendo a base di gara il progetto preliminare presentato dal promotore, eventualmente modificato sulla base delle determinazioni delle amministrazioni stesse, nonché il valore degli elementi necessari per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle misure previste dal piano economico-finanziario presentato dal promotore». Lo stesso articolo alla lettera *b)* prevede, inoltre, che la concessione si aggiudica «mediante una procedura negoziata da svolgere fra il promotore ed i soggetti presentatori delle due migliori offerte nella gara di cui alla lettera *a)*; nel caso in cui alla gara abbia partecipato un unico soggetto la procedura negoziata si svolge tra il promotore e questo unico soggetto.».

Appare del tutto evidente che il collegamento tra *project financing* e concessione è stato enfatizzato in via diretta dalle disposizioni in commento, prevedendo una speciale procedura per l'affidamento della concessione nell'ipotesi in cui la realizzazione dell'opera sia proposta da un promotore. In particolare, il procedimento di selezione mediante licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa dei due concorrenti da invitare successivamente alla procedura negoziata richiama lo stesso strumento concorsuale individuato per l'aggiudicazione della concessione dall'art. 20, comma 2, sopra richiamato.

Va, tuttavia, opportunamente sottolineato che il procedimento di affidamento della concessione nelle operazioni di *project financing* si snoda attraverso due fasi distinte: la prima è costituita da una licitazione privata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; la seconda da una procedura negoziata tra il promotore e i due soggetti che hanno presentato le due migliori offerte nella licitazione privata suindicata.

Diverso è quindi il momento dell'aggiudicazione della concessione che, relativamente alle operazioni in *project financing* a iniziativa di promotore, avviene solo al termine della procedura negoziata. E diversa è anche la funzione della procedura di licitazione privata che, sempre nei procedimenti su iniziativa del promotore, è utilizzata dall'amministrazione al solo scopo di selezionare le offerte che potranno confrontarsi con quella del promotore nella futura procedura negoziata.

Tenuto conto delle suesposte differenze esistenti tra le due forme di licitazione privata previste per le procedure ad iniziativa della pubblica amministrazione e per quelle ad iniziativa dei privati, si tratta ora di esaminare

in relazione a quest'ultima quale possa essere il contenuto dell'offerta del concorrente alla licitazione privata.
Dovrà stabilirsi, quindi, sia in relazione al sub-procedimento della gara sia a quello della procedura negoziata, se le offerte debbano o possano diversificarsi dalla proposta del promotore soltanto per quanto attiene l'offerta economica (prezzo richiesto o prezzo che il concorrente è disposto a corrispondere, *ex* art. 87, co.1, lett. *a*, *b*), o se possano differenziarsi anche sotto altri profili, quali l'intera organizzazione della gestione, sul presupposto di un diverso piano finanziario o, addirittura, relativamente allo stesso progetto posto a base di gara.
Bisogna innanzi tutto ricordare che il progetto proposto dal promotore è stato fatto proprio dall'amministrazione a seguito del procedimento di valutazione di cui all'art. 37 *ter* della legge quadro, che può anche aver imposto modifiche al progetto inizialmente proposto.
Non essendo la fase della licitazione privata di cui trattasi, come sopra ricordato, finalizzata alla scelta dell'aggiudicatario finale ma unicamente a selezionare le due migliori offerte economicamente più vantaggiose, al fine successivamente di porre in essere la fase della procedura negoziata fra le stesse ed il promotore, si potrebbe ritenere che, sulla base dei principi generali relativi al sistema della licitazione privata stessa, è da considerare legittima l'offerta di un concorrente che formuli unicamente proposte economiche migliorative rispetto a quella del promotore.
Inoltre, nel caso in cui il concorrente modifichi l'organizzazione della gestione in relazione all'opera da realizzare, con ciò modificando il valore degli elementi per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa posti a base della gara, sarà necessario, come stabilito dall'atto di regolazione n. 34/2000 di questa Autorità, che esso presenti un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito «in quanto l'attività di asseveramento è volta ad assicurare in primo luogo la coerenza del piano economico-finanziario in relazione agli elementi di cui all'art. 85, comma 1, del DPR 21 dicembre 1999 n. 554.».
Per quanto attiene poi alla possibilità di proporre varianti progettuali, occorre operare una distinzione tra le due fasi in cui si articola il procedimento in esame.
Se si ammettesse nella fase della licitazione privata che i singoli partecipanti possano introdurre modifiche progettuali, si potrebbe finire per snaturare il progetto posto a base di gara o comunque per non renderlo comparabile con quello originario. Ciò, invece, risulta possibile nella fase della procedura negoziata, dove il progetto del promotore viene messo a confronto con quelli dei concorrenti selezionati precedentemente, mediante l'apertura di un dialogo competitivo multiplo e flessibile, non limitato dalla struttura formalmente più rigida della licitazione privata.
In conclusione, è da ritenersi che non vi sia alcun obbligo per i partecipanti alla licitazione privata di presentare un'offerta contenente varianti al progetto posto a base di gara, ma che la possibilità di varianti sia una facoltà attribuita agli stessi dalla legge e dal regolamento attuativo, esercitabile nella fase della procedura negoziata anche relativamente alla sola individuazione del prezzo richiesto od offerto ai sensi dell'art. 87, co. 1 lett. *a)*, e *b)* del DPR n. 554/99 citato.

*Sezione Terza*

Altra questione di particolare interesse, infine, appare quella relativa al meccanismo previsto dal legislatore per il rimborso delle spese sostenute dal promotore o dai concorrenti nel caso in cui uno di essi non risulti aggiudicatario.
Detto meccanismo ha lo scopo di incentivare la promozione di opere pubbliche nei soggetti privati.
Tuttavia, appare opportuno sottolineare che, se per quanto riguarda il caso del promotore che non risulti aggiudicatario, il meccanismo di rimborso previsto dall'art. 37 *quater* trova il proprio fondamento negli oneri che sicuramente il promotore stesso avrà sostenuto per l'elaborazione della proposta, non altrettanto chiaro risulta lo spirito della norma quando disciplina l'ipotesi del promotore che risulti aggiudicatario.
Infatti, in quest'ultimo caso è previsto che esso debba versare al primo e al secondo in graduatoria della licitazione privata le spese sostenute per la predisposizione della proposta e nelle misure rispettivamente del 60% e del 40%. Ora, da un lato, il rimborso di cui trattasi potrebbe essere ben superiore rispetto alle spese sostenute, che non sono ovviamente in nessun modo equiparabili a quelle del promotore, poiché non comprendenti gli oneri di promozione dell'opera; dall'altro, può apparire anomalo che, nel caso di aggiudicazione ad altro concorrente, la legge abbia previsto unicamente un rimborso per il promotore, nulla spettando al secondo concorrente individuato nella licitazione privata.
Una *ratio* della norma, peraltro, va individuata nello scopo di incentivare la massima partecipazione alle procedure in *project financing* di concorrenti diversi dal promotore, al fine di instaurare con quest'ultimo un confronto concorrenziale dal cui esito l'amministrazione, e quindi la collettività, può ricavare utile beneficio. Confronto concorrenziale effettivo rispetto alla proposta del promotore, che è incentivato proprio dalla natura, ritenuta penalizzante, del secondo classificato.
In ogni caso, trattandosi di un meccanismo di rimborso automatico, cioè senza alcun vaglio delle spese sostenute da parte dei concorrenti, esso opera a prescindere dal fatto che i concorrenti abbiano o meno presentato nella propria offerta varianti progettuali.

*Conclusioni*

Sulla base delle suesposte considerazioni, il Consiglio dell'Autorità delibera:
I partecipanti alla licitazione privata indetta sulla base della proposta del promotore (art. 37 *quater*, co. 1, lett. *a*, l. 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni) non sono tenuti nell'offerta a proporre varianti al progetto del promotore stesso, posto a base di gara. Ne segue che anche il rimborso della spesa che non spetta automaticamente a tutti i partecipanti alla gara non dipende dall'introduzione di varianti progettuali, ma spetta senza che occorra alcun vaglio delle spese effettivamente sostenute.

7

## Affidamento a trattativa privata di lotti funzionali

(Deliberazione del 13 gennaio 2000)

L'Ingegnere capo del Consorzio intercomunale per lo sviluppo della costa tirrenica richiedeva un intervento dell'Autorità in ordine a vari problemi interpretativi concernenti il ricorso alla trattativa privata nel caso di realizzazione per lotti successivi di un'opera pubblica.

L'esame dei problemi stessi poneva in evidenza il loro rilievo di carattere generale e, quindi, l'utilità di un intervento inteso a sciogliere i dubbi emergenti. L'articolo 24 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 stabilisce al comma 1 i casi in cui è ammesso l'affidamento di lavori a trattativa privata e aggiunge l'avverbio «esclusivamente», indicativo della tassatività dei casi previsti. Al comma 7 dello stesso articolo è previsto: «qualora un lotto funzionale appartenente ad un'opera sia stato affidato a trattativa privata, non può essere assegnato con tale procedura altro lotto da appaltare in tempi successivi e appartenente alla medesima opera.». Questa, la disciplina normativa della legge quadro oggi vigente; ma, anteriormente alle modifiche ad essa apportate con la recente legge 18 novembre 1998, n. 415, esisteva un complesso normativo, costituito da norme succedutesi nel tempo e che aprivano varchi all'adozione del sistema di affidamento di lavori a trattativa privata, proprio nel caso di suddivisione dell'opera in lotti. L'articolo 12 della legge 3 gennaio 1978, n. 1 consentiva, al ricorrere di specifiche condizioni, l'affidamento dell'appalto dei lavori relativi a lotti successivi di progetti generali esecutivi approvati e parzialmente finanziati mediante trattativa privata alla stessa impresa esecutrice del lotto precedente.

L'articolo 9 del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406 stabiliva una complessa disciplina di casi in cui era consentito l'affidamento dei lavori a trattativa privata, dei quali, in particolare, la lettera *e)* del comma 2 era relativa a «nuovi lavori consistenti nella ripetizione di opere similari affidate all'impresa titolare di un primo appalto dalla medesima amministrazione».

Va considerato che i casi di ricorso alla trattativa privata di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 406/91 sono gli stessi disciplinati dall'art. 5 della legge n. 584/77. La previsione di cui all'articolo 12 della legge n. 1/78, riproduce l'articolo 5, lettera *g)* della l. n. 584/77, ma se ne discosta per un aspetto significativo, vale a dire omette la condizione «che i nuovi lavori siano conformi ad un progetto di base che sia stato oggetto di un primo appalto aggiudicato secondo le procedure della presente legge» e «che la somma complessiva prevista per i nuovi lavori sia stata tenuta in considerazione del primo appalto ai fini di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge».

Infine, nella stessa legge quadro, prima della modifica introdotta con il provvedimento legislativo del 1998, era contenuto un comma (oggi abrogato) il quale stabiliva: «l'interferenza tecnica, o di altro tipo, di lavori da affidare con lavori in corso di esecuzione non è compresa fra i motivi tecnici di cui alla lettera *b)* del comma 2 dell'articolo 9 del decreto legislativo n.

406/91. In tali casi il contratto in esecuzione è risolto e si procede ad affidare i nuovi lavori congiuntamente a quelli oggetto del contratto risolto non ancora eseguiti.».

È da tenere presente che il Regolamento, di cui all'articolo 3 della legge quadro, contiene l'espressa abrogazione sia dell'articolo 12 della legge n. 1/78 sia dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 406/91, a ciò autorizzato da espressa disposizione contenuta nel comma 4 dello stesso articolo 3.

Questa abrogazione segue, peraltro, ad una situazione di incompatibilità della disciplina precedente con la normativa oggi vigente in materia di trattativa privata, situazione che deve far considerare già priva di efficacia detta disciplina, anche prima della sua espressa abrogazione. Ciò in quanto, come ha ritenuto la Corte Costituzionale (sentenza n. 482 del 1995) la legge quadro «stabilisce, negli appalti di opere pubbliche, il principio della gara per la selezione del contraente cui affidare la realizzazione delle opere. L'esigenza di fondo è quella di assicurare la massima trasparenza nella scelta del contraente e la concorrenza tra diverse imprese. La trattativa privata è ammessa solo in ambiti più ristretti e rigorosi di quanto non preveda la normativa comunitaria, che peraltro configura il ricorso alla 'procedura negoziata' come eccezione rispetto alla regola della 'procedura aperta' o della 'procedura ristretta', le quali implicano una gara tra imprese concorrenti. La norma nazionale assicura il modo ancor più esteso la concorrenza e non determina una lesione del diritto comunitario, che consente, ma non impone, la trattativa privata.».

Anche il giudice amministrativo (Consiglio di Stato, Sez. V, 18 settembre 1998, n. 1312) ha affermato, anteriormente alla legge n. 415/98, che la materia della trattativa privata per l'affidamento degli appalti di opere pubbliche è stata ridisciplinata per intero dalla l. n. 109/94, che ha previsto con elencazione tassativa le ipotesi eccezionali in cui il ricorso a tale strumento è ancora consentito, implicitamente abrogando la normativa previgente che disponeva in senso difforme. Comunque, con l'abrogazione del comma 8 dell'articolo 24 della legge quadro ad opera della detta legge n. 415/98, è venuto meno ogni argomento esegetico, quale poteva trarsi dal richiamo al decreto legislativo n. 406/91, già contenuto in detta disposizione.

Occorre aggiungere che la disposizione contenuta nel comma 7 dell'articolo 24, sopra integralmente riportato, nel caso opposto a quello in essa previsto, e cioè nel caso in cui un lotto funzionale appartenente ad un'opera sia stato affidato con un sistema di gara e si debba appaltare altro lotto successivo e appartenente alla medesima opera, non può indurre a ritenere consentito il ricorso alla trattativa privata anche in ipotesi diverse da quelle tassativamente elencate al comma 1 dello stesso articolo 24. In questo caso devono sempre ricorrere i presupposti indicati nella suddetta elencazione tassativa contenuta alle lettere *a), b), c)* del detto comma 1 perché sia possibile affidare il nuovo lotto dei lavori a trattativa privata.

La funzione della norma contenuta nel comma 7 è diversa: introdurre un rigoroso, ulteriore divieto. Nel caso in cui il precedente lotto funzionale (per il ricorrere dei presupposti di legge) sia stato affidato a trattativa privata, non è consentito assegnare con tale procedura il lotto successivo, anche quando ricorrano le condizioni cui si è subito prima fatto riferimento, cioè quelle del comma 1 dell'articolo 24.

8

## Capitolati d'oneri e documenti complementari: spese di riproduzione

(Deliberazione del 13 gennaio 2000)

Con esposto in data 14 settembre 1999, la Società E.G. informava l'Autorità che un bando di gara di appalto di lavori pubblici per un importo a base d'asta di circa 7 miliardi di lire faceva obbligo ai concorrenti - tra cui l'impresa esponente - di acquistare, a pena di esclusione, la documentazione tecnica verso il prezzo di Lire 2.700.000.

L'impresa esponente lamentava che tale condizione poneva un onere eccessivo a carico dei partecipanti e concretava, inoltre, una situazione discriminatoria a favore delle imprese con maggiori disponibilità finanziarie, con violazione della *par condicio* tra i concorrenti e con pregiudizio della libera concorrenza.

La stazione appaltante, su richiesta dell'Autorità, giustificava l'inserimento della clausola nel bando sostenendo che l'obbligo di acquisto della documentazione derivava dalla complessità dei lavori da realizzare, che imponeva la perfetta conoscenza degli elaborati progettuali a garanzia della corretta riuscita delle opere. Inoltre, il rimborso delle spese per le copie della documentazione si giustificava sulla base del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, la quale non può conseguire un'efficiente gestione se obbligata a sostenere un inutile aggravio di costi.

La questione prospettata presenta rilievo di carattere generale che richiede uno specifico esame.

Va precisato che il bando in esame e la relativa clausola pone a carico dei concorrenti l'obbligo di aver «acquistato e ritirato la documentazione di appalto» e precisa: «l'acquisto e il ritiro di tale documentazione, analiticamente descritta nell'elenco predisposto, sono obbligatori, pena l'esclusione dalla gara: tali adempimenti dovranno effettuarsi» perentoriamente entro il 2 settembre 1999 presso ditta U. B., previa prenotazione telefonica. Il costo della documentazione in questione è pari a L.4.500.000, oltre IVA al 20%; il committente stabilisce peraltro di addebitare ai partecipanti esclusivamente L. 2.250.000, oltre a Lire 450.000 per IVA al 20% e così per complessive L. 2.700.000, assumendo a proprio carico il costo della copia del progetto costruttivo, che fa parte di detta documentazione.

Ciò premesso, si ricorda che la direttiva comunitaria 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, disciplina, all'articolo 12, la procedura di ricezione delle offerte nelle procedure aperte, quale la procedura in argomento. La norma prevede che l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta ad inviare i capitolati d'oneri ed i documenti complementari, sempreché richiesti dai concorrenti. La stessa, quindi, pone a carico della stazione appaltante l'obbligo di fornire ai richiedenti ogni documento od atto di gara che possa essere necessario per formulare l'offerta.

*Sezione Terza*

Lo schema di regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modifiche, all'articolo 79, recepisce integralmente le disposizioni dell'anzidetta direttiva e all'articolo 71, comma 2, dispone inoltre che l'offerta, che i concorrenti devono presentare per l'affidamento di appalti, deve essere accompagnata da una dichiarazione con la quale gli stessi attestino di «aver esaminato gli elaborati progettuali» e di aver preso piena cognizione dello stato dei luoghi e di tutte le condizioni che possono influire sull'offerta. In coerenza dispone anche l'articolo 90, comma 5, dello stesso regolamento per il caso di appalto integrato ovvero nel caso di appalti i cui corrispettivi sono stabiliti esclusivamente a corpo, ovvero a corpo e a misura, con una significativa previsione di «esame» degli elaborati progettuali, «posti in visione» (ovviamente: dalla stazione appaltante) e «acquisibili».
Da queste indicazioni normative emerge, con evidenza, che non può essere imposto al concorrente l'obbligo di acquistare, per di più a pena d'esclusione dalla gara, la documentazione inerente l'appalto. Al contrario, vi è l'obbligo della stazione appaltante di fornire ogni informazione utile per la presentazione dell'offerta e sempreché il concorrente ne faccia espressa richiesta, di rilasciarne copia con rimborso dei costi sostenuti dalla pubblica amministrazione. Il che è, inoltre, conforme alla normativa generale in materia di accesso alla documentazione amministrativa di cui alla legge 7 agosto 1991, n. 241.
All'elemento di contrasto della suriportata clausola del bando con le regole dell'ordinamento italiano se ne accompagna uno ulteriore. Questa scelta amministrativa di sancire l'obbligo per i concorrenti di acquistare la documentazione di gara, pena l'esclusione dalla gara stessa, contraddice il principio della concorrenza sancito dal diritto comunitario.
Né la fondata esigenza che si abbia perfetta conoscenza degli elaborati progettuali può giustificare l'imposizione di modalità di adempimento onerose, imposte dalla stazione appaltante dell'obbligo imposto dalla legge di avere detta conoscenza da parte dei partecipanti alle gare e che si collega già ad effetti che gravano su questi nel caso di inesatto adempimento.
Non è consentito, pertanto, alle stazioni appaltanti di prevedere nel bando di gara una clausola che, a pena di esclusione, fissi modalità di esame vincolante degli atti relativi, con oneri economici che si concretizzino in pagamenti a terzi e non nel rimborso delle spese per le copie degli atti stessi, ove richieste dai concorrenti alla gara.

**9**

## Clausole di riserva ai professionisti residenti contenute nei bandi ovvero in pubblici avvisi per la progettazione di opere pubbliche

(Deliberazione del 17 febbraio 2000)

Il Consiglio nazionale degli ingegneri, con nota in data 8 novembre 1999, ha denunciato che in un bando di gara per un concorso di idee, pubblicato dall'azienda multi servizi comunali di Gallarate, era inserita una clausola in base alla quale la partecipazione era riservata ai soli professionisti residenti nella regione Lombardia. L'Azienda comunale, richiesta di informazioni, giustificava la limitazione con il rilievo che trattavasi di procedura afferente ad un concorso non assimilabile ad un incarico di progettazione di cui all'art. 16 della legge 11 febbraio 1994, n.109.

Analoga limitazione veniva segnalata dalla Sezione regionale siciliana del Sindacato nazionale ingegneri libero professionisti italiani (Snilpi Sicilia), con riferimento ad un avviso pubblicato dalla regione Toscana per l'aggiornamento dell'albo dei liberi professionisti tecnici, ingegneri ed architetti interessati ad effettuare collaudi tecnico-amministrativi per gli interventi di edilizia residenziale pubblica.Anche tale avviso, infatti, riguardava i soli ingegneri ed architetti iscritti ai rispettivi albi professionali della Toscana da più di dieci anni e senza, peraltro, alcuna indicazione in ordine ai criteri per la valutazione del rispettivo *curriculum*.

In entrambe le indicate ipotesi occorre, pertanto, verificare la legittimità di clausole contenute in bandi ovvero in pubblici avvisi, che preludono al conferimento di premi ovvero ad affidamenti di incarichi professionali da parte di amministrazioni pubbliche che limitino la partecipazione a soggetti residenti in determinati ambiti territoriali. La particolarità delle due fattispecie scaturisce dal fatto che la prima attiene ad un concorso di idee, non assimilabile - secondo il comune di Gallarate - ad un incarico di progettazione, per il quale soltanto sussisterebbe il divieto di imporre discriminazioni di tipo territoriale; la seconda, invece, inerisce all'aggiornamento di un albo di collaudatori, distinto da quello nazionale e fatto predisporre da una regione nell'esercizio delle sue competenze istituzionali.

Quanto al primo caso, devesi rilevare che al concorso di idee, oltre che al concorso di progettazione, fa riferimento il comma 13 dell'art. 17 della legge n. 109/94. Il ricorso alla relativa procedura è consentito, in base alla norma indicata, quando la prestazione riguardi la progettazione di lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, storico-artistico e conservativo, nonché tecnologico. La norma non definisce la natura ed il contenuto della due procedure, stabilendo che alle stesse, tuttavia, si applicano le disposizioni in materia di pubblicità previste dai commi 10 e 12 dello stesso art. 17. Analogamente, il regolamento di attuazione della legge quadro, in corso di definizione contiene due articoli (57 e 58) relativi al concorso di idee e tre articoli (59, 60, 61) relativi al concorso di progetta-

zione, che disciplinano solo le concernenti modalità di espletamento, senza indicazioni riguardanti la sostanza dei due istituti.
Per definire la natura ed il contenuto del concorso di idee, occorre pertanto fare riferimento al DPR 6 novembre 1962, n. 1930, che per primo lo ha previsto e che lo qualifica come una sottospecie di concorso di progettazione, a cui si ricorre quando occorre acquisire progetti preliminari che attengano allo studio dei problemi che, per loro natura, consentono varie possibilità di impostazione, per cui i concorrenti sono chiamati a presentare idee o proposte mediante una relazione, corredata da disegni sommari o schizzi (art.3). Trattandosi, quindi, di una specie di concorso di progettazione, deve anche richiamarsi il disposto di cui all'art. 26 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, di attuazione della direttiva comunitaria 92/50 CEE che, riproducendone il contenuto, definisce lo stesso come una procedura intesa a fornire all'amministrazione o al soggetto aggiudicatore un piano o un progetto, selezionati da una commissione giudicatrice in base ad una gara, con o senza assegnazione di premi.
È evidente allora che il concorso di progettazione ed il concorso di idee, che ne è una sottospecie, si distinguono nettamente dall'appalto di progettazione, meglio definito come appalto di servizi di architettura o di ingegneria. I primi identificano, infatti, una offerta al pubblico con la quale l'amministrazione aggiudicatrice promette di acquistare, premiandola o meno, un'idea progettuale, ovvero un progetto che normalmente è definito a livello di preliminare, ritenuta la migliore, sul piano qualitativo ed economico, da una apposita commissione, in relazione ad una preindicata esigenza. Si può dire, quindi, che la procedura relativa al concorso di idee o di progettazione si conclude con una compravendita di un prodotto dell'ingegno e cioè di un progetto. Laddove, invece, nell'appalto di progettazione oggetto del contratto è una prestazione professionale intesa ad un risultato e cioè alla redazione di un progetto, per cui la procedura tende alla selezione del relativo progettista. Tale diversità di natura e di contenuto del concorso di progettazione rispetto all'appalto di progettazione costituisce la ragione per la quale l'allegato n. 6 al decreto legislativo n. 157/95 indicato, in coerenza con quanto disposto dalla direttiva comunitaria 92/50 CEE, non prevede l'indicazione di particolari requisiti minimi di partecipazione di carattere economico-finanziario e tecnico-organizzativo che devono essere posseduti dai concorrenti, escluso quello professionale. Si tratta, infatti, di procedura intesa ad esaltare le sole capacità creative e progettuali dei soggetti partecipanti, indipendentemente dalle loro capacità economico-finanziarie e tecnico-organizzative.
È da sottolineare anche che siffatta previsione si giustifica, tuttavia, soltanto con riferimento al concorso di progettazione che non sia inserito in un procedimento di appalto che comprenda anche e successivamente un servizio di ingegneria o di architettura; atteso che, in tale ipotesi, i concorrenti, potendo essere aggiudicatari anche dell'appalto, devono possedere altresì i necessari indicati ulteriori requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi.
Pur trattandosi, tuttavia, di istituti diversi, non è possibile ugualmente aderire alla tesi prospettata dal comune di Gallarate circa la possibilità di prevedere una clausola del bando che limiti la partecipazione ad un concorso

di idee ai soli soggetti residenti nella regione. E tanto per l'assorbente rilievo che una tale possibilità è tassativamente esclusa dal disposto del comma 7 dell'indicato articolo 26 del decreto legislativo n. 157/95, secondo il quale «l'ammissione dei partecipanti ai concorsi di progettazione [e quindi a quelli di idee che ne sono una fattispecie] non può essere limitata al territorio nazionale o parte di esso».

Quanto alla seconda questione, riguardante la formazione di albi di collaudatori regionali, va rilevato, in primo luogo, che, a differenza di quanto previsto per gli incarichi di progettazione, l'art. 28 della legge quadro non contiene disposizioni specifiche relative alla selezione dei collaudatori esterni, limitandosi a stabilire (al comma 4) che i tecnici collaudatori sono nominati dalle amministrazioni appaltanti nell'ambito della propria struttura, «salvo che nell'ipotesi di carenza di organico accertata e certificata dal responsabile del procedimento». L'emanando regolamento di attuazione della legge quadro, a sua volta, prevede, all'art. 188, che, ai fini dell'affidamento dell'incarico di collaudo a soggetti esterni all'organico delle stazioni appaltanti, sono istituiti presso il Ministero dei lavori pubblici, le regioni e le province autonome elenchi di collaudatori (comma 8).

Dal che sembra consentito dedurre che, stante anche l'esplicita previsione regolamentare, sia, in primo luogo, possibile che le regioni istituiscano propri albi di collaudatori. Stante, inoltre, la mancanza di vincoli normativi in ordine all'individuazione, nell'ambito degli albi, dei collaudatori cui affidare gli specifici incarichi, sembra anche legittima la mancata indicazione nel bando dei criteri per la valutazione dei singoli *curriculum*.

Non pare, invece, consentito limitare l'iscrizione negli albi regionali indicati ai soli professionisti residenti nell'ambito territoriale della regione.

Un'eventuale clausola limitativa nei sensi indicati, inserita in avviso per l'aggiornamento dell'albo regionale dei collaudatori, contrasta infatti con il principio costituzionale di parità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione. Ciò è precluso, inoltre, dalla normativa comunitaria in materia di appalti di servizi, laddove si impone alle amministrazioni aggiudicatrici parità di trattamento tra i relativi prestatori (art. 3, comma 2 della direttiva 92/50 CEE).

Questo contrasto porta a valutazioni di invalidità della clausola in tali sensi inserita in provvedimento amministrativo, salvo che questa clausola trovi supporto in una norma regionale, perché la questione allora attiene a livello di illegittimità costituzionale, da far valere in giudizio innanzi al giudice competente.

**10**

## Modalità di nomina della commissione giudicatrice di appalti

(Deliberazione del 17 febbraio 2000)

Con nota del 28 ottobre 1999, il Comune di Sovico (Milano) chiedeva l'avviso dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in merito alla immediata applicabilità dei commi 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 21 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ed, in particolare, se l'elencazione delle categorie di soggetti che possono essere nominati componenti di commissioni giudicatrici di appalto di lavori o di concessioni di lavori pubblici (comma 6) sia da considerarsi tassativa.

In relazione alla suesposta richiesta, si ritiene che i commi 5, 6, 7, 8 dell'art. 21, che disciplinano la composizione e le incompatibilità dei membri delle commissioni, sono immediatamente applicabili, non essendo previsto alcun rinvio a disposizioni del Regolamento; né questa immediata applicabilità è preclusa dal richiamo al Regolamento effettuato dal comma 4 dello stesso articolo, che si riferisce unicamente alla determinazione delle modalità di valutazione delle offerte da parte della commissione giudicatrice, una volta nominata.

Inoltre l'elencazione delle categorie indicate al comma 6 deve ritenersi tassativa e, pertanto, vincola l'amministrazione nelle relative scelte; infine, ai sensi della chiara disposizione contenuta nel comma 5, i membri della commissione, oltre che tecnici, debbono essere esperti della specifica materia cui si riferiscono i lavori.

**11**

## Affidamento di incarichi di progettazione e importo minimo stimato

(Deliberazione del 17 febbraio 2000)

A seguito di un esposto di un consigliere comunale di Mantova, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici veniva investita della questione relativa alla legittimità dell'affidamento di un incarico di progettazione concernente l'ampliamento della piscina comunale

La norma di cui al comma 12 *bis* dell'art. 17 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 - secondo cui, ai fini dell'individuazione dell'importo stimato per gli incarichi di progettazione, il conteggio deve ricomprendere tutti i servizi, ivi compresa la direzione dei lavori ove affidata allo stesso progettista - non trova applicazione nel caso in cui gli incarichi di progettazione e quello di direzione lavori siano affidati da distinti soggetti aggiudicatori.

Inoltre, il divieto di affidamento a soggetti pubblici o di diritto privato dell'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici, di cui all'art. 19, comma 3, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, trova applicazione anche con riferimento alla sola attività di progettazione di lavori pubblici di cui all'art. 17 della stessa legge, per cui non si possono conferire incarichi di stazione appaltante a soggetti diversi dai Provveditorati o dalle Province aventi ad oggetto la mera progettazione.

**12**

## Procedure concorsuali ad evidenza pubblica, progettazione di casa per anziani gestita da s.p.a. comunale

(Deliberazione del 17 febbraio 2000)

A seguito di esposto di un consigliere comunale di Mantova, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici veniva investita della questione relativa alla legittimità della procedura di affidamento di un incarico di progettazione concernente la realizzazione di una residenza per anziani.

Ciò premesso, va considerato che i comuni e le province, qualora intendano procedere alla costituzione di società per azioni per la gestione di pubblici servizi - a partecipazione sia maggioritaria sia minoritaria dell'ente locale - ai sensi dell'articolo 22, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, per la scelta del socio devono avvalersi delle procedure concorsuali ad evidenza pubblica.

Le società per azioni costituite dai comuni e dalle province per la gestione di servizi pubblici sono espressamente ricomprese tra i soggetti a cui si applicano le norme della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni (art. 2, comma 2, lettera *b*) ma sono distinte dai concessionari di lavori pubblici; ne segue che alle società ai sensi del disposto del comma 3 dello stesso art. 2, si applicano le disposizioni di cui alla legge stessa, con esclusione degli articoli 7, 14, 18, 19, commi 2 e 2 *bis*, 27, 33.

**13**

## Premio incentivante la produttività. Progetti relativi alle manutenzioni ordinarie

(Deliberazione del 17 febbraio 2000)

Con nota del 18 novembre 1999, il comune di Uboldo (Varese) chiedeva l'avviso di questa Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in merito ad alcune questioni interpretative relative agli incentivi ed alle spese per la progettazione di lavori pubblici di cui all'art. 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

**1.** Stante il generico riferimento alla manutenzione di opere ed impianti contenuto nell'art. 2, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, l'incentivazione di cui all'art. 18 della legge stessa concerne anche la manutenzione ordinaria, ancorché non prevista nella programmazione triennale.

Della ordinarietà della manutenzione e della conseguente scarsa entità e complessità dell'opera da realizzare si deve tener conto, peraltro, nell'apposito regolamento, di cui al comma 1 del detto articolo 18, al fine della determinazione dell'effettiva quota percentuale della somma da ripartire e da assegnare al progettista.

**2.** Per le stesse indicate considerazioni, ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 17, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, può essere affidato all'esterno anche il servizio relativo alla redazione di un progetto di manutenzione ordinaria.

**3.** Il compenso incentivante, di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, va determinato sulla base dell'importo posto a base di gara e, pertanto, in analogia al criterio seguito in ordine alla determinazione dell'importo dei lavori ai fini del calcolo delle competenze professionali secondo tariffa al netto della prevista incrementazione per IVA.

**14**

## Quesiti relativi alla natura dei termini indicati negli articoli 37 *ter* (*Valutazione della proposta*) e 37 *quater* (*Indizione della gara*) della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni

(Deliberazione del 17 febbraio 2000)

Con nota del 16 novembre 1999, il Comune di Genova chiedeva, tra l'altro, l'avviso dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in merito alla natura dei termini relativi alla valutazione delle proposte dei promotori finanziari (31 ottobre di ogni anno) ed alla indizione della successiva gara (31 dicembre di ogni anno).

Risulta pacifica la qualificazione del termine del 30 giugno di ogni anno, entro il quale i soggetti promotori devono presentare le proposte come perentorio, data la sua funzione di garantire la *par condicio* tra i concorrenti.

I termini del 31 ottobre fissato dall'art. 37 *ter* della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni per la valutazione delle proposte dei promotori finanziari e del 31 dicembre, fissato dall'art. 37 *quater* della stessa legge, per l'indizione della gara hanno, invece, carattere sollecitatorio e non perentorio, in quanto preordinati, invece, a esigenze di operatività dell'azione amministrativa e coerenti con lo svolgimento cronologico del programma triennale.

Peraltro, l'inosservanza di tali termini, alla luce del generale principio contenuto nell'articolo 27 della legge n. 142/90, può determinare situazioni di inadempimento con gli effetti previsti dall'ordinamento giuridico.

**15**

## Affidamento incarichi esterni di progettazione, di direzione lavori e di supporto tecnico da parte delle aziende sanitarie

(Deliberazione del 17 febbraio 2000)

Con nota del 3 dicembre 1999, l'azienda sanitaria "USL Modena" chiedeva il parere dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in merito al coordinamento dell'articolo 17 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni con l'articolo 3, comma 1 *ter*, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229.

Al riguardo, va rilevato che la norma per ultimo indicata stabilisce che le aziende sanitarie agiscono mediante atti di diritto privato e che i contratti di fornitura di beni e di servizi, il cui valore sia inferiore a quello fissato dalla normativa comunitaria e da esse stipulati, sono appaltati o contrattati direttamente secondo le norme di diritto privato indicate nell'atto di organizzazione.

Va rilevato, inoltre, che l'articolo 17, commi 11 e 12, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni prevede invece una specifica disciplina pubblicistica per l'affidamento all'esterno di incarichi di progettazione, direzione lavori ed accessori, anche se di importo inferiore alla soglia comunitaria; ed, infine, che, ai sensi del disposto di cui al comma 4 dell'articolo 1 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, le norme di cui alla legge stessa non possono essere derogate, modificate o abrogate se non per dichiarazione espressa e con specifico riferimento a singole disposizioni.

In base al coordinato disposto delle norme indicate, può essere, anzitutto, precisato che è dato oggettivo e logico che i servizi cui fa riferimento la disciplina speciale relativa al settore sanitario abbiano funzionali pertinenze con l'attività di settore.

Ciò consente di ritenere che l'articolo 3, comma 1 *ter*, del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 debba essere interpretato nel senso che la previsione in esso contenuta – concernente la possibilità di appaltare o contrattare direttamente, secondo le norme di diritto privato, i contratti di fornitura e di servizi – con riferimento ai servizi, debba essere intesa come riguardante i servizi di cui agli allegati 1 e 2 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, fatta eccezione per quelli di cui alla relativa categoria 12, per i quali trova, invece, applicazione l'articolo 17 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, in precedenza indicata.

La conferma di tale interpretazione è apportata dalla mancanza di abrogazione espressa delle disposizioni di cui all'articolo 17, commi 11 e 12, della legge quadro sui lavori pubblici n. 109/94 e successive modificazioni, nonché da altre concordanti considerazioni.

Sotto un primo profilo, concernente l'ambito soggettivo di applicazione della legge n. 109/94, le USL, qualificate come organismi aventi personalità giuridica pubblica, rientrano nell'ambito di applicazione del comma 2 lette-

ra *a)* dell'articolo 2 della legge stessa, dove sono elencate le amministrazioni ed enti a cui essa si applica integralmente, unitamente al Regolamento generale.
Inoltre, nello stesso articolo 17, comma 1, lett. *b)*, le USL sono espressamente indicate tra i soggetti pubblici che possono costituire «uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori...» e quest'ultima disposizione sta a dimostrare che le USL – prima di affidare a soggetti esterni le attività previste dall'articolo 17 – sono assoggettate ai vincoli fissati dal medesimo articolo 17 e dall'articolo 27 della legge quadro in materia di lavori pubblici.

**16**

## Disciplina italiana sugli incarichi di direzione lavori e normativa comunitaria

(Deliberazione del 17 febbraio 2000)

Con riferimento all'incarico di direzione dei lavori al progettista, è stata prospettata all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici la questione relativa ad un possibile contrasto dell'art. 27, co. 2, lett. *b)*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni con la normativa comunitaria in materia di appalti di servizi. E ciò in quanto l'affidamento diretto al progettista, di cui alla richiamata lett. *b)*, non sarebbe coerente con la direttiva 18 giugno 1992, n. 92/50/CEE che limita a specifiche ed individuate ipotesi - tra cui non è compresa quella indicata - la possibilità del ricorso alla procedura negoziata.

Tanto premesso, va tenuto presente che, in base al generale principio della conservazione dei valori giuridici, la coerenza tra detta norma nazionale e la citata direttiva comunitaria può essere rinvenuta in una interpretazione dell'art. 27, co. 2, lett. *b)* della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni la quale precisi che all'affidamento diretto si può procedere soltanto nell'ipotesi in cui lo stesso sia stato esplicitamente previsto nel bando di gara di progettazione.

Nella definizione della relativa procedura dovrà tenersi, comunque, conto, ai sensi dell'articolo 17, commi 12 *bis* e 14, della legge 109/94, dell'importo totale delle competenze di progettazione e direzione lavori.

**17**

## Direzione lavori, regolarità contributiva

(Deliberazione del 17 febbraio 2000)

Con nota del 3 novembre 1999, la Prefettura di Potenza chiedeva l'avviso dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in merito ad alcune questioni interpretative insorte nell'ambito del locale Comitato provinciale della pubblica amministrazione e concernenti, tra l'altro, il tema degli obblighi contributivi delle imprese alla luce delle norme di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

In merito alle questioni prospettate, pur in pendenza dell'entrata in vigore del Regolamento di cui all'art. 3 della legge n. 109/1994, che contiene esplicita soluzione dei problemi relativi, è possibile, in base ad un'interpretazione logico-sistematica, ritenere che il direttore dei lavori, oltre che sulla regolare esecuzione dei lavori, ha anche il dovere di vigilare sull'osservanza da parte dell'appaltatore della normativa vigente in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti; inoltre il bando di gara deve prevedere che le imprese offerenti attestino nell'offerta la regolarità delle posizioni contributive dei propri dipendenti.

**18**

## Concessione di lavori pubblici e attività di progettazione. Articolo 19, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni

(Deliberazione del 7 marzo 2000)

A seguito di segnalazione dell'Ordine degli architetti di Roma, venivano svolti accertamenti, in merito all'affidamento da parte del Comune di Roma dell'incarico di progettazione relativo alla realizzazione del mercato di Ponte Milvio. In data 20 gennaio 2000 erano sentiti il Dottor Adriano Audizi e l'Ingegnere Mauro Olivieri per il Comune di Roma e l'Avvocato Carlo Tardella per l'Ordine degli Ingegneri.

Va premesso che l'esame della fattispecie, invero particolare, consente però di individuare criteri generali riferiti – è quel che più conta – al testo ora vigente dell'art. 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 in materia di concessione di lavori pubblici.

La concessione costituisce, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 del citato articolo 19, assieme all'appalto, la modalità esclusiva con cui possono essere realizzati i lavori previsti dalla legge (salvi quelli in economia di cui al successivo art. 24, comma 6) e deve avere le caratteristiche di cui al successivo comma 2 dello stesso art. 19.

In particolare, deve avere ad oggetto «la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori pubblici nonché la loro gestione funzionale ed economica» e deve prevedere che «la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente tutti i lavori realizzati».

È regola, pertanto, che la concessione comprenda l'affidamento anche della redazione della progettazione definitiva e comunque della progettazione esecutiva; e tanto sulla base sia della norma prima riportata sia del disposto di cui al comma 2 del successivo art. 20, secondo il quale a base della gara per la scelta del concessionario deve essere posto un progetto preliminare.

Si tratta, peraltro, di progetto preliminare per così dire 'arricchito' di ulteriori elementi, quali indicati nel detto comma, per corrispondere ad esigenze che possano trovare giustificazione solo nelle scelte e nell'attività della pubblica amministrazione.

Ne segue che non è oggi consentita un'operazione che limiti l'intervento del concessionario alle fasi della sola esecuzione dell'opera e della sua gestione, con acquisizione, in proprio, da parte della stazione appaltante, di tutta l'elaborazione progettuale.

È anche da tener presente che si ha preclusione del ricorso all'istituto della concessione nel caso in cui vi sia un concorso pubblico al finanziamento dei lavori in misura maggiore del 50%, dato che ne risulterebbe violata la prescrizione riguardante l'equilibrio che la gestione da parte del concessionario dell'opera deve realizzare rispetto agli oneri di esecuzione.

**19**

## Affidamento di incarichi di progettazione a più professionisti
(Deliberazione dell'8 marzo 2000)

Con nota del 29 dicembre 1999, il Comune di Monopoli (Bari) prospettava un problema insorto in sede di applicazione dell'art. 17, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni. Il problema risulta avere rilievo e portata diffusa, per cui è funzionale un intervento dell'Autorità.

A norma del disposto di cui all'art. 17, commi 1 e 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, gli incarichi esterni di progettazione, direzione lavori ed attività di supporto alle attività del responsabile del procedimento possono essere affidati a «liberi professionisti singoli o associati nelle forme di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1815 e successive modificazioni», «società di professionisti», «società di ingegneria», relativi «raggruppamenti temporanei».

Ciò comporta che affidamenti collettivi a più professionisti di un unico incarico sono consentiti nella sola ipotesi in cui gli stessi abbiano dato vita ad una società, ovvero ad un raggruppamento, o comunque abbiano realizzato una forma di associazione del tipo previsto dall'art. 1 della legge n. 1815/39 in precedenza indicata. A tale conclusione si perviene sulla base, innanzitutto, del criterio letterale di interpretazione, non potendosi ritenere espletato da «singoli» professionisti un incarico conferito congiuntamente ad una pluralità di loro.

Allo stesso risultato conduce, poi, anche l'interpretazione logico-sistematica, in considerazione della riconosciuta caratterizzazione personale ed individuale della prestazione inerente alle tradizionali professioni liberali; caratterizzazione derogata nei soli casi in cui l'attività di progettazione venga svolta non singolarmente ma a mezzo di un'organizzazione (società o raggruppamento o associazione, in precedenza individuati) e che trova nuova valorizzazione nella regola secondo cui l'incarico deve essere concretamente espletato dal singolo professionista che, con la sottoscrizione del progetto, se ne assume la responsabilità (comma 8 dell'indicato art. 17).

Infine, il rinvio – con riferimento ai raggruppamenti di professionisti – effettuato dalla lett. *g)*. del comma 1 dell'art. 17 indicato, alla disciplina di cui al precedente art. 13, consente di ritenere, ai sensi del relativo comma 5, che alla riunione dei concorrenti, appunto in raggruppamento, si possa pervenire anche successivamente alla formulazione delle offerte e sempre che nelle offerte stesse venga assunto l'impegno da parte di ciascun offerente che, in caso di aggiudicazione della gara, sarà conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza ad uno di essi nei confronti della committenza.

Conclusivamente, nel caso si intenda conferire un incarico di progettazione a due o più professionisti, questi prima della presentazione delle offerte e comunque successivamente devono assumere l'impegno sopra precisato.

**20**

## Competenza dell'organo comunale all'approvazione del progetto preliminare

(Deliberazione del 30 marzo 2000)

Il Comune di Pieve a Nievole (Pistoia) ha sottoposto all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici un quesito circa l'esatta individuazione dell'organo comunale competente ad approvare il progetto preliminare.
La questione ha valenza generale e richiede un'apposita determinazione.
Va preliminarmente ricordato che l'articolo 4, comma 2, della legge n. 415/98 ha sostituito la lettera *b)* del comma 2 dell'articolo 32 della legge n. 142/90, stabilendo che rientrano nella competenza del consiglio comunale «i programmi, le relazioni revisionali e programmatiche, i piani finanziari, i programmi triennali e l'elenco annuale dei lavori pubblici, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, i conti consuntivi, i piani territoriali ed urbanistici, i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie».
Pertanto, mentre nella stesura precedente alla novella suindicata, l'approvazione dei progetti preliminari era espressamente attribuita al consiglio, nell'attuale stesura detta competenza non è stata espressamente prevista.
Essendo le competenze consiliari tipiche e nominate, ne discende che il legislatore ha voluto espressamente trasferire alla giunta la competenza ad approvare i progetti preliminari, organo cui competono gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio, ai sensi dell'art. 35, comma 2, della legge n. 142/90.
Questo, allo stato attuale della legislazione. Se questa interpretazione sarà suscettibile di modifiche, andrà valutato alla luce di quanto dispone l'art.14 della legge n. 109/94 e successive modificazioni, recante la disciplina della programmazione delle opere pubbliche (che subordina l'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale, la cui approvazione rientra tra le competenze del consiglio comunale, alla preventiva approvazione del progetto preliminare) solo quando sarà emanato il decreto del Ministero dei lavori pubblici previsto dall'art. 14, comma 11, della legge n. 109/94 e successive modificazioni.
L'approvazione dei progetti preliminari è oggi deferita alla giunta comunale, organo cui compete deliberare sulle materie diverse da quelle che per espressa previsione normativa siano attribuite al Consiglio.

**21**

## Perizia di variante in sanatoria. Illegittimità

(Deliberazione del 5 aprile 2000)

Con nota del 4 gennaio 2000, alcuni consiglieri del comune di Calcinato (Brescia) denunciavano a questa Autorità presunte irregolarità commesse dall'amministrazione, relative a lavori di completamento ed adeguamento dell'asilo nido comunale. In particolare, veniva fatto riferimento alla delibera di giunta n. 544, del 14 dicembre 1999, relativa all'approvazione con immediata esecutività di una perizia suppletiva e di variante in sanatoria.

Al riguardo era dato rilevare, tra l'altro, che la perizia indicata era stata approvata nel presupposto che durante l'esecuzione dei lavori si era riscontrata la necessità di ampliare la ricettività dell'asilo, derivante dal numero di domande di iscrizione pervenute all'amministrazione successivamente all'approvazione del progetto; di tal ché gli ulteriori lavori, per il complessivo importo di Lire 53.900.000, erano stati eseguiti in corso d'opera, in considerazione della imprevedibilità dell'indicato evento e stante la necessità di rispettare i tempi di consegna previsti, al fine di non interrompere un servizio pubblico importante ed improrogabile. I maggiori lavori consistevano nella realizzazione di un vialetto di accesso carrabile, nell'ampliamento della cucina, in una nuova distribuzione interna dei locali ed in ulteriori piccole opere.

Sussiste, nella fattispecie, violazione del disposto di cui all'art. 25 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, che esclude la possibilità del ricorso a variazioni progettuali non previamente approvate dalla stazione appaltante. È sufficiente affermare ciò, senza che occorra valutare l'ulteriore violazione dell'art. 35 del decreto legislativo n. 77/1995, relativo alla contabilizzazione dei lavori di somma urgenza, quando la regolarizzazione non sia intervenuta nel termine previsto di trenta giorni.

Né a giustificare detta violazione del preciso precetto della legge quadro sui lavori pubblici può valere l'argomento della mancanza di ogni altra soluzione, in quanto per soddisfare l'esigenza prospettata dalla giunta comunale si sarebbe potuto procedere ad affidamento dei nuovi lavori a trattativa privata, ai sensi del disposto di cui all'art. 24, comma 1, lett. *a)*, dell'indicata legge n. 109/1994 il quale, per i lavori di importo complessivo non superiore a € 300.000, consente di ricorrere alla trattativa privata, tra l'altro, senza necessità di preventiva gara informale, nel caso di sussistenza di una situazione di urgenza.

**22**

## Concorso di progettazione. Autonomia delle fasi di selezione

(Deliberazione del 5 aprile 2000)

Il "Consiag, Consorzio Intercomunale Acqua, Gas e Pubblici Servizi di Prato", ha proceduto ai sensi del d.lgs 17 marzo 1995, n. 157 alla pubblicazione di un bando per l'affidamento di incarico di progettazione secondo le modalità della licitazione privata ed ha identificato due successive fasi di selezione per l'aggiudicazione del servizio:

- la prima per la selezione dei 10 raggruppamenti o singoli professionisti collocatisi utilmente in graduatoria dopo l'attribuzione del punteggio previsto nei criteri di valutazione;
- la seconda relativa all'attribuzione dell'incarico al concorrente la cui proposta progettuale venisse ritenuta valida dopo l'attribuzione del punteggio previsto nei criteri di valutazione.

Il C.S.P.E. ha segnalato la non corretta applicazione del citato d.lgs n. 157/95 nella definizione del suddetto bando di concorso, stante la commistione tra i criteri valutativi previsti per la prima fase di selezione e quelli previsti per la seconda fase di aggiudicazione.

Il bando in esame è stato predisposto seguendo le modalità previste dal d.lgs n. 157/95 per le licitazioni private; in quanto, essendo il costo presunto dell'opera di 50 miliardi di lire, era possibile prevedere che il corrispettivo per l'incarico di progettazione superasse la soglia di € 200.000.

Gli elementi richiesti per la fase di prequalifica (ricerche, mostre, riconoscimenti, pubblicazioni, progettazioni svolte nell'ultimo decennio, modalità di organizzazione per l'espletamento dell'incarico e strumentazioni o attrezzature utilizzate) sono i requisiti previsti dall'art. 14 del citato d.lgs n. 157/95 per la dimostrazione della capacità tecnica del concorrente; requisiti che ai sensi dell'art. 22 dello stesso decreto legislativo valgono per l'ammissione dei candidati alla fase di presentazione delle offerte nelle licitazioni private. Per quanto concerne i criteri fissati per l'anzidetta seconda fase, la previsione del bando, secondo cui la graduatoria finale è data dalla somma dei punteggi – non inferiore a punti 90 – riportati dai concorrenti in ciascuna delle distinte fasi della procedura (quella di prequalificazione e quella di valutazione del progetto in concorso) dà origine ad una procedura caratterizzata dalla sostanziale commistione delle suddette fasi, concettualmente e funzionalmente distinte. Tale procedura contraddice il fondamento del concorso di progettazione e risulta non conforme al principio della trasparenza dell'azione amministrativa.

Va quindi confermato il principio indicato nell'atto di determinazione n. 6, in data 8 novembre 1999, di separatezza tra la fase della qualificazione e quella della valutazione dell'offerta; principio tanto più valido per la procedura del concorso di progettazione, la quale è diretta alla scelta della migliore tra le prestazioni già rese e offerte alla valutazione dell'amministrazione, anziché all'individuazione del concorrente più idoneo a rendere, alle migliori condizioni, la futura prestazione.

**23**

**Trattativa privata. Urgenza conseguente a inerzia dell'amministrazione**
(Deliberazione del 5 aprile 2000)

Il comune di Fontana Liri (Frosinone) ha appaltato a trattativa privata lavori per la sistemazione degli impianti sportivi, giustificando il ricorso alla procedura negoziata con la necessità di eseguire i lavori durante la pausa del campionato di calcio e pertanto nel periodo giugno-settembre.
Pur in mancanza di una esplicita indicazione della normativa di riferimento nell'atto comunale relativo alla trattativa privata, verosimilmente il comune ha inteso fare applicazione della disposizione di cui all'art. 24, comma 1, lett. *a)*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni. Tale norma consente il ricorso alla trattativa privata nel caso di lavori di importo complessivo non superiore a € 300.000, nel rispetto delle norme sulla contabilità generale dello Stato e, in particolare, dell'art. 41 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, che subordina il ricorso a questa procedura al sussistere di situazioni di urgenza tali da non consentire di esperire incanti o licitazioni.
Al riguardo, tuttavia, è da considerare che –per giurisprudenza ormai consolidata – per poter ricorrere all'aggiudicazione di un contratto mediante trattativa privata, il presupposto della sussistenza di una situazione di urgenza, di cui al richiamato regio decreto, è costituito dalla imprevedibilità oggettiva dell'evento. Sicché è illegittimo il ricorso a tale procedura nel caso in cui l'urgenza sia sopravvenuta per comportamento colpevole dell'amministrazione, la quale, pur potendo prevedere l'evento, non ne abbia tuttavia tenuto conto al fine di valutare i tempi tecnici necessari alla realizzazione del proprio intervento.
In altri termini, vanno circoscritte in ambiti definiti le situazioni di urgenza; l'urgenza deve essere qualificata e non generica, deve corrispondere ad esigenze eccezionali e contingenti e deve essere tale da far ritenere che il rinvio dell'intervento comprometterebbe irrimediabilmente il raggiungimento degli obiettivi che la stazione appaltante si è posta mediante la realizzazione dell'intervento stesso, non deve essere imputabile all'inerzia della stazione appaltante stessa, che deve attuare una corretta pianificazione degli interventi da eseguire.

**24**

## Relazione geologica e indagini geologiche
(Deliberazione del 5 aprile 2000)

Con nota del 26 gennaio 2000, il Ministero dell'interno segnalava a questa Autorità che il Consiglio nazionale dei geologi aveva lamentato l'inosservanza da parte delle pubbliche amministrazioni del divieto di subappalto, disposto dall'art. 17, comma 14, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, nel testo modificato dall'art. 6, comma 6, della legge 18 novembre 1998, n. 415. Con la stessa nota il Ministero aggiungeva che, in ragione del pregiudizio direttamente derivante dalla violazione della norma alla categoria rappresentata, il Consiglio dei geologi aveva chiesto ai prefetti di intervenire al fine di chiarire l'effettiva portata dell'indicato divieto. In considerazione di tale esigenza e tenuto conto delle specifiche attribuzioni di questa Autorità di vigilanza, il Ministero dell'interno concludeva rimettendo la questione alla valutazione dell'Autorità stessa, restando in attesa delle valutazioni di competenza.

L'art. 17 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, al comma 14 *quinquies*, aggiunto dall'art. 6, comma 6, della legge 18 novembre 1998, n. 415, dispone che in tutti gli affidamenti relativi ad incarichi di progettazione, direzione lavori ed incarichi tecnici l'affidatario non può avvalersi del subappalto, fatta eccezione per le attività relative ad indagini geologiche, geotecniche e sismiche, a sondaggi, a rilievi, a misurazioni e picchettazioni, alla predisposizione di elaborati specialistici e di dettaglio, con l'esclusione della relazione geologica, nonché per la relazione grafica degli elaborati progettuali. Ciò significa che il ripristinato generale divieto per il progettista incaricato di ricorrere al subappalto, se non vale per le attività accessorie relative ad indagini geologiche, geotecniche e sismiche (per le quali è prevista esplicita deroga al divieto stesso), resta tuttavia operante per la redazione della relazione geologica, considerata dalla norma come ipotesi a sé stante e per la quale è preclusa ogni deroga; vi è, quindi, competenza esclusiva del geologo per quanto attiene alla redazione della suddetta relazione geologica in tutti i casi in cui essa è espressamente richiesta.

Qualora, pertanto, si renda necessaria l'acquisizione alla progettazione di una relazione geologica, l'amministrazione è tenuta ad avvalersi dell'opera professionale del geologo, che sarà reperita o all'interno delle strutture dell'ente ovvero all'esterno ed affiancata a quella del progettista ingegnere, ovvero ancora ricorrendo al conferimento all'esterno dell'incarico di progettazione ad un raggruppamento temporaneo comprendente anche il geologo.

Per quanto riguarda, invece, la relazione geotecnica, in conformità all'orientamento del Consiglio di Stato (Ad. Gen. 2 giugno 1994, n. 154) e del Consiglio superiore dei lavori pubblici (Ad. Gen. 17 dicembre 1993, n. 138), l'ingegnere progettista, che pure ha competenza in materia, deve avvalersi per la redazione della stessa dell'apporto del professionista geologo quante

volte ciò sia richiesto dalla complessità e dalla specializzazione delle elaborazioni e delle valutazioni da compiere, in ordine particolarmente alla caratterizzazione del terreno in relazione all'opera da costruire, ovvero nella ipotesi di espressa previsione normativa (così per gli interventi in zona sismica). Ciò, tuttavia, sempre nel rispetto del carattere unitario ed organico della relazione geotecnica e, dunque, sotto il coordinamento e sotto la responsabilità complessiva del progettista.

Vale ripetere che, anche se può ravvisarsi un profilo di discrezionalità, nel momento in cui il progettista ingegnere decide se chiedere o meno l'apporto del geologo, ciò non è riduttivo dell'importanza di questo apporto, né elusivo delle competenze proprie dei professionisti geologi; poiché, infatti, il progettista si assume la responsabilità dell'intero progetto, è intuitivo che quanto meno egli si riconosca dotato di competenze ed esperienze nella disciplina geologica (in relazione, in particolare, alla complessità e peculiarità dell'opera), tanto più troverà necessario associare un professionista geologo al proprio lavoro, pur mantenendo la direzione conclusiva, unitaria e responsabile dell'intero progetto.

25

## Deposito del contratto di subappalto
(Deliberazione del 5 aprile 2000)

Il Comune di Castelfranco Veneto (Treviso) prospettava a questa Autorità quesito relativo all'interpretazione dell'art. 18, comma 3, n. 2, della legge 19 marzo 1990, n. 55.
Nell'eventualità che l'appaltatore non osservi la prescritta modalità, pur essendo in regola con le altre condizioni stabilite dalla legge n. 55/90, e depositi il contratto di subappalto a lavori iniziati, il Comune richiede quale debba essere il comportamento della stazione appaltante, anche in relazione al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 18 della legge stessa.
L'articolo 18, modificato prima dall'art. 34 del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406 e successivamente dall'art. 34 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e dall'art. 9, comma 66, della legge 18 novembre 1998, n. 415, elenca al comma 3 le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione al subappalto ed al comma 9, nella nuova formulazione, recita esplicitamente di autorizzazione al subappalto da parte della stazione appaltante, che deve essere rilasciata entro trenta giorni dalla richiesta, salvo proroga per giustificati motivi; trascorso il termine di legge o quello prorogato, senza un provvedimento espresso della stazione appaltante, l'autorizzazione si ha per rilasciata.
Inoltre, al numero 2, il citato comma 3 statuisce: «l'appaltatore provveda al deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio dell'esecuzione delle relative lavorazioni».
Va, infine, tenuto presente che l'art. 21 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (come modificato dall'art. 2 del decreto legge n. 139/95 convertito nella legge n. 246/95) prevede il divieto del subappalto senza l'autorizzazione dell'amministrazione appaltante e la sua inosservanza è punita come reato e conferisce all'amministrazione appaltante la facoltà di chiedere la risoluzione del contratto principale (art. 21 citato).
Sulla base di questa disciplina normativa può essere individuata la procedura del subappalto.
Di regola, in sede di offerta le imprese che intendono subappaltare i lavori debbono dichiarare le parti degli stessi che intendono affidare in sede di appalto, comprese le categorie che sono affidabili per legge (con riferimento a tali ultime categorie, peraltro, non vi è un obbligo specifico).
Successivamente all'aggiudicazione dei lavori e nel corso dei lavori stessi, l'impresa che ha chiesto di subappaltare i lavori deve chiedere l'autorizzazione alla stazione appaltante, corredando la richiesta con l'indicazione del soggetto a cui intende subappaltare i lavori medesimi e con uno schema di contratto di subappalto che rispetti tutte le prescrizioni dell'art. 18.
Il deposito, oltre che dello schema del contratto, deve essere corredato dalla documentazione attestante il possesso da parte del subappaltatore di tutti i

requisiti generali e speciali per partecipare all'appalto, quali richiesti dalla normativa della legge quadro per l'esecuzione dei lavori pubblici.
Dalla data di ricevimento della predetta istanza decorre il termine di trenta giorni per il rilascio dell'autorizzazione, che è da considerare assentita se in esso termine l'amministrazione non provvede al diniego dell'autorizzazione stessa.
Un successivo adempimento autonomo è quello del deposito del contratto di subappalto, una volta stipulato, presso la stazione appaltante.
Il termine di 20 giorni deve decorrere prima dell'inizio dei lavori ed è inteso ad assegnare all'amministrazione un ulteriore *spatium deliberandi* per la verifica del contratto stipulato e comporta un divieto per l'appaltatore di consentire l'effettivo inizio dell'esecuzione delle relative lavorazioni da parte del subappaltatore.
Questa procedura, seguita in via ordinaria, non esclude – in mancanza di divieto normativo in proposito – che possa essere depositato, all'atto della richiesta di autorizzazione, non lo schema, ma il contratto di subappalto stipulato. In tal caso il termine di 30 giorni anzidetto copre sia lo spazio lasciato all'amministrazione per concedere o negare l'autorizzazione sia il termine di 20 giorni prescritto come attesa prima dell'inizio dell'esecuzione dei lavori.
Nel caso di subappalto senza autorizzazione dell'amministrazione appaltante, gli effetti sono chiaramente indicati per legge. A parte l'obbligo di denuncia al magistrato penale, ove ricorrano gli estremi relativi, è rimesso alla valutazione discrezionale dell'amministrazione l'avvalersi delle facoltà che la legge le assegna: far valere l'invalidità del contratto e chiederne la risoluzione, a seguito di una ponderata valutazione degli interessi dell'amministrazione stessa.
In ordine, infine, alla possibilità di autorizzazione a sanatoria, va considerato che la funzione della norma a contenuto di prevenzione, come risulta dalla stessa intitolazione della legge, ed il principio che l'autorizzazione deve precedere l'attività e non seguirla, inducono a ritenere inammissibile la sanatoria stessa, salva l'adozione di provvedimenti per la definizione dei rapporti patrimoniali, ancorché si debba ritenere che gli stessi intercorrono, in via principale, tra l'appaltatore ed il subappaltatore.

**26**

## Incarichi affidati a dipendenti pubblici da parte di Commissari straordinari per la protezione civile implicanti compensi aggiuntivi

(Deliberazione del 5 aprile 2000)

In data 16 febbraio 2000 è stata tenuta presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici un'audizione in merito all'affidamento di incarichi tecnici a dipendenti pubblici in deroga alle norme vigenti ed in presenza di specifica ordinanza di commissari straordinari per la protezione civile.
Al riguardo, dopo aver sentito le parti interessate, il Consiglio dell'Autorità ha assunto la seguente determinazione.

*Premesso*

Con nota del 24 novembre 1999, il segretario comunale di Castelfranci (Avellino) chiedeva l'avviso dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici in merito all'applicabilità dell'ordinanza n. 498, del 9 novembre 1999, del Presidente della regione Campania emanata nella qualità di commissario di governo delegato per il coordinamento della protezione civile. Con l'ordinanza indicata era stato, tra l'altro, disposto che il Comune potesse affidare l'incarico di direttore dei lavori relativi ad alcuni interventi di emergenza al responsabile del proprio ufficio tecnico, corrispondendo allo stesso l'onorario calcolato con riferimento alle tariffe professionali.
Analogo quesito veniva formulato, con nota del 13 dicembre 1999, dal Provveditore alle opere pubbliche per la regione Puglia, con riferimento ad ordinanza emessa dal prefetto di Bari nella qualità di delegato per gli interventi necessari per fronteggiare la situazione di emergenza socio-economico-ambientale determinatasi nella regione medesima.

*Considerato*

Con riferimento alla questione prospettata, va rilevato che, a norma di quanto disposto dagli articoli 17, comma 1, e 27 della legge 11 febbraio 1994, n.109 e successive modificazioni, le prestazioni relative, tra l'altro, alla direzione dei lavori vanno espletate, innanzitutto, «dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti», ovvero «dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole amministrazioni aggiudicatici possono avvalersi per legge». Ed al riguardo, come precisato nell'atto di regolazione n. 6 in data 8 novembre 1999 di questa Autorità, è da ritenere che l'attività degli addetti a tali uffici sia da considerare resa nell'espletamento dei doveri del proprio servizio. Sicché, a norma del disposto di cui al successivo articolo 18, comma 1, della stessa legge n. 109/94, la prestazione va retribuita con la sola partecipazione al riparto del compenso incentivante, da contenersi complessivamente nel limite di 1,5% dell'importo posto a base di gara.

*Sezione Terza*

Al contrario, nel caso prospettato dal comune di Castelfranci, il richiamo contenuto nell'ordinanza n. 498, del 9 novembre 1999, del Presidente della regione Campania, alla precedente sua ordinanza n. 43, del 12 gennaio 1998, implica che alla retribuzione del direttore dei lavori, pur essendo lo stesso un dipendente dell'ufficio tecnico comunale, si dovesse provvedere sulla base delle tariffe professionali. Ed al medesimo risultato si potrebbe pervenire con riguardo all'ipotesi concernente il Prefetto di Bari – delegato dal Presidente del consiglio dei ministri con ordinanza in data 8 novembre 1994 ad attivare e realizzare gli interventi necessari per fronteggiare la situazione di emergenza socio-economico-ambientale determinatasi nella regione Puglia – il quale ha provveduto a conferire incarichi tecnici a funzionari, ingegneri ed architetti del locale Provveditorato alle opere pubbliche con deroga, tra l'altro, alle procedure di comando, distacco ed autorizzazione ed alle norme ordinarie in materia di «orario di servizio».

Va rilevato che, se è pur vero che le determinazioni commissariali in esame sono state adottate sulla base di una potestà di ordinanza che consente di derogare alle ordinarie disposizioni vigenti, è altrettanto vero, tuttavia, che l'esercizio di tale potestà di deroga è da ritenere precluso con riferimento ai principi generali dell'ordinamento. Con particolare riferimento alla protezione civile, è inoltre richiesta la necessità di una specifica motivazione e di una puntuale indicazione delle norme cui si intende derogare.

Ne consegue che, già per un profilo meramente formale, le due indicate ordinanze commissariali non possono essere assunte a presupposto per procedere alla liquidazione del corrispettivo ai dipendenti pubblici incaricati della direzione dei lavori sulla base delle tariffe professionali: quella del Presidente della regione Campania perché priva del tutto di motivazione sul punto e di indicazione della normativa cui si intendeva derogare; quella, invece, del Prefetto di Bari per la genericità dell'indicazione relativa alla deroga «alle norme ordinarie di servizio», che non sembra ricomprendere anche la deroga alle modalità di determinazione del corrispettivo dovuto al pubblico dipendente.

In ogni caso, anche a voler ritenere sussistente la volontà di deroga alle norme vigenti, la prescrizione contenuta nelle indicate ordinanze e relativa alla retribuzione degli incarichi tecnici, conferiti a dipendenti di pubbliche amministrazioni diverse da quella commissariale, sulla base delle tariffe professionali, non appare giustificata nemmeno con riferimento alla coerente ed astratta giustificabilità della prescrizione stessa; non sembra infatti che al ricorso al personale di altre amministrazioni, dovuto ad insufficienza di organico della struttura commissariale, dovesse automaticamente conseguire l'ulteriore effetto del pagamento della prestazione sulla base della tariffa professionale e non già – come normalmente avviene per i dipendenti pubblici – con la partecipazione alla sola prevista e specifica incentivazione.

Né rileva, poi, ai fini della determinazione del compenso dovuto, la circostanza più volte richiamata che i tecnici incaricati fossero dipendenti di un'amministrazione diversa da quella appaltante e di cui quest'ultima aveva inteso avvalersi. Anche in tal caso, infatti, come è dato evincere dalla determinazione n. 7 del 17 febbraio 2000, la prestazione del dipendente è da considerare come riferibile all'amministrazione di appartenenza e deve essere ritenuta, quindi, resa nell'ordinario espletamento dei doveri di ufficio,

con diritto pertanto al solo compenso incentivante. Né poi, nel caso esaminato, appare ipotizzabile un conferimento di incarico ad un dipendente a tempo parziale al di fuori dell'orario di servizio, considerando la prestazione dallo stesso resa come afferente all'esercizio della libera professione da parte sua. Il conferimento di un incarico tecnico a titolo professionale ad un dipendente *part-time* presuppone che si tratti, infatti, di un incarico esterno, il che non è configurabile nei casi esaminati, in cui il commissario straordinario ha ritenuto di avvalersi della struttura tecnica di altra amministrazione pubblica che, pertanto, era la destinataria dell'incarico ed alla quale conseguentemente non era consentito, per la concreta esplicazione dell'incarico stesso, affidarlo a titolo professionale ad un proprio dipendente, sia pure con rapporto di lavoro a tempo parziale.

**27**

## Divieto di partecipazione alla medesima gara di imprese che si trovino fra di loro in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile

(Deliberazione del 7 aprile 2000)

Il Comune di Agazzano (Piacenza) ha comunicato, con una nota in data 19 ottobre 1999, di aver riscontrato alcune irregolarità nel corso di una procedura di gara, esperita dall'ente stesso con pubblico incanto. Nel bando era stata inserita la clausola che richiedeva ai concorrenti di attestare di non trovarsi, con altri partecipanti, in situazioni di controllo e/o collegamento ai sensi dell'art. 2359 c.c. e di non avere in comune titolari, amministratori o procuratori con poteri di rappresentanza. Entro i termini sono pervenute le offerte, in seguito valutate; all'esito delle operazioni di gara si è proceduto all'aggiudicazione provvisoria e la commissione si è riservata di procedere a verifiche e controlli.

Dalle indagini svolte dalla stazione appaltante sono emersi elementi tali da far ritenere che, tra alcuni dei partecipanti, potesse essersi concretizzata una situazione atta ad alterare i risultati della procedura che, pertanto, è stata sospesa e gli atti relativi sono stati inoltrati all'Autorità, affinché quest'ultima, ai sensi dell'art. 4, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, potesse espletare il controllo sulla regolarità delle procedure di gara.

La ricostruzione dell'intreccio societario, a prescindere dalla qualificazione come controllo e collegamento, è stata effettuata tenendo conto della relazione fornita dalla Guardia di finanza, della documentazione fornita dai soggetti interessati, nonché delle risultanze dell'audizione tenutasi presso l'Autorità in data 26 gennaio 2000, alla quale hanno preso parte i rappresentanti del Comune e delle imprese.

Nel caso specifico, il primo elemento che, pur rivestendo carattere difficilmente probante, concorre a dimostrare una relazione tra le società partecipanti alla gara, è relativo alla comunanza di sedi, siano esse principali o secondarie, il che trova conferma negli atti depositati presso questa Autorità.

Il secondo elemento, riscontrato nei verbali della commissione di gara, è la progressività del numero delle raccomandate spedite dalle tre imprese e contenenti le offerte.

Il terzo elemento è la presenza dell'amministratore unico e legale rappresentante di una quarta società del gruppo, non partecipante alla gara, nelle assemblee ordinarie di due delle società partecipanti, tenutesi entrambe il 30 aprile 1999. Quest'ultima affermazione trova conforto nella tabella allegata alla relazione della Guardia di finanza.

Tutto ciò premesso, va considerato che, ai fini di provare una qualsivoglia ipotesi di controllo societario tra le tre società che hanno partecipato all'appalto, dalla relazione della Guardia di finanza risulta che né la Igeco,

né la G.C.S. posseggono partecipazioni in alcuna società e che la Cogni possiede partecipazioni in società comunque estranee a quelle in questione.
In una memoria per il Comune di Agazzano si è sostenuta la sussistenza del controllo societario in base alla situazione di partecipazione sociale indiretta che lega tra loro non tanto le tre società partecipanti alla gara, quanto le stesse con altre del gruppo.
Il chiaro disposto dell'art. 2359, comma 1, c.c. porta invece ad escludere che ricorrano le situazioni previste dalla norma stessa sia per l'ipotesi del punto 1 sia per quella del punto 2; per quanto riguarda quelle di cui al punto 3, dai documenti esaminati non si evince la presenza di vincoli contrattuali che possano far supporre l'influenza dominante esercitata da una delle tre società sulle altre.
Ad ulteriore riprova dell'inesistenza di una situazione di controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c., si ricorda la tesi cui ha fatto riferimento la difesa della società: in base al tenore letterale del disposto di cui all'art.10, comma 1 *bis*, della legge n. 109/94 e successive modifiche ed integrazioni, il divieto di partecipazione alla medesima gara contenuto nella norma è relativo esclusivamente al caso di società che si trovino tra di loro in una delle situazioni di controllo di cui all' art. 2359 c.c.
Per le società in questione cioè non ricorrerebbero ipotesi di reciproco intreccio quanto alle partecipazioni, che, invece, esistono con altre società appartenenti al medesimo gruppo.
Che si tratti di un gruppo è fuor di dubbio, ma che le società dello stesso abbiano perso la loro individualità gestionale ed acquisito quella di un unico centro decisionale nella determinazione della volontà sociale è una circostanza che non risulta provata nella ricostruzione appena formulata e tendente a dimostrare l'inesistenza delle fattispecie di controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. Né può avere rilievo la ricorrenza di situazioni di controllo da parte di altre società del gruppo, non implicate nella gara di cui trattasi, secondo quanto dispone l'art. 10, comma 1 *bis*, della legge n. 109/94.
Occorre ora verificare se, nel caso che ci occupa, si sia in presenza di una situazione di collegamento come definita dall'art. 2359 c.c., comma 3, in quanto a questa situazione si riferisce, con effetti ostativi alla partecipazione, il bando che è 'legge della gara' e che non risulta sia stato impugnato.
La norma del codice civile ora citata non appare di facile lettura, in quanto prende come riferimento per la definizione del collegamento societario il concetto, elastico, di influenza notevole. Di detta influenza deve essere offerta dimostrazione al di fuori delle ipotesi in cui la norma la presume e cioè quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in borsa. Ma la realtà delle partecipazioni societarie, indicata in precedenza, rende non configurabile nel caso in esame questa situazione e, dunque, non si ravvisa l'ipotesi del collegamento presunto.
Per quanto riguarda, invece, le altre ipotesi di influenza notevole, quali individuate dall'elaborazione della giurisprudenza in materia, si deve ritenere che questa situazione ricorra tra le società partecipanti alla gara di cui trattasi.
Dalle indagini svolte dalla Guardia di finanza emerge un elemento idoneo a far ritenere esistente un collegamento tra le suddette imprese e che ri-

guarda la compagine sociale di ciascuna delle tre società partecipanti: in tutte si evidenzia la presenza, a vario titolo, di componenti della famiglia Cogni.

Appare evidente, allora, come un intreccio di organi amministrativi nonché di rappresentanza e tecnici si sia concretizzato tra le imprese in questione.

Non ignora l'Autorità che la giurisprudenza del Consiglio di Stato (nella recente pronuncia della Sez. IV, 12 gennaio 1999, n. 16) ha ritenuto che una ipotesi di collegamento societario, definita ai sensi dell'art. 2359 c.c., non è di per sé idonea a concretizzare effetti distorsivi e pertanto atti ad inficiare il buon esito di una procedura di gara. Ciò in quanto, in presenza di un gruppo, le società che di esso fanno parte mantengono la piena indipendenza ed autonomia sul piano giuridico. Il gruppo non implica di per sé il formarsi di una soggettività distinta, soggettività che permane in capo a ciascuna impresa.

Tuttavia, a parte il fatto se sia determinante la clausola del bando che ha assegnato all'intreccio di organi della società – come dato obiettivo – la qualità di situazione idonea ad influire sul risultato della procedura di gara, è la realtà degli accertamenti che rende coerente la valutazione fatta dall'amministrazione e ciò in conformità al consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui è ammissibile l'esclusione dalle gare nell'ipotesi di offerte di più imprese riconducibili ad un medesimo centro decisionale che alteri la trasparenza e la *par condicio* tra i concorrenti.

Nel caso di specie, cioè, a consentire l'adozione del provvedimento di esclusione non è il collegamento in sé, come categoria generale di cui all'art. 2359 c.c. ed a cui il Comune si è richiamato nel bando di gara, che legittima l'esclusione, bensì la valutazione della potenziale incidenza delle esposte situazioni di fatto.

**28**

## Requisiti e modalità per il rilascio dell'autorizzazione alle S.O.A.

(Deliberazione del 7 aprile 2000)

Numerosi quesiti pervenuti a questa Autorità hanno segnalato molteplici questioni interpretative riguardanti il nuovo sistema di qualificazione di cui al DPR 25 gennaio 2000, n. 34, in particolare concernenti la costituzione stessa delle Società Organismo Attestazione e le condizioni alle quali è sottoposta l'autorizzazione all'attività di tali organismi da parte dell'Autorità.
Con il presente atto si precisano gli elementi necessari ai fini del corretto e trasparente funzionamento del nuovo meccanismo di qualificazione e del conseguente equilibrato andamento del mercato nel settore dei lavori pubblici, anche al fine di agevolare la presentazione della documentazione necessaria al rilascio dell'autorizzazione.
La natura giuridica delle S.O.A., quali società per azioni di diritto speciale rispetto al modello societario del codice civile, richiede la preliminare elencazione degli elementi da inserire nell'atto costitutivo e nello statuto, in coerenza con la disciplina particolare adottata dal Regolamento che li qualifica elementi tipologici dell'organismo di qualificazione.

*a) Fase costitutiva delle società organismo di attestazione*

1. Contenuto dell'atto costitutivo e dello statuto
In merito ai requisiti di ordine generale (art. 7, commi 1, 2 del Regolamento) occorre sottolineare che la qualificazione delle S.O.A. quali società per azioni di diritto speciale, anche in linea con una nozione di specialità ampiamente analizzata nella letteratura societaria e nell'elaborazione giurisprudenziale, porta a ritenere che i requisiti indispensabili ai fini dell'autorizzazione (veri elementi tipologici delle società) di cui agli artt. 7, 8, 9 del Regolamento, debbano sussistere ed essere attestati nell'atto costitutivo e nello statuto della società.
In tal senso, la forma societaria della S.p.A., la denominazione sociale quale 'organismo di attestazione', la sede legale nel territorio della Repubblica, il capitale sociale di un miliardo di lire interamente versato, con relativa attestazione del versamento effettuato, l'attività di qualificazione come oggetto esclusivo della società sono tutti elementi che vanno espressamente indicati negli atti sopra indicati. In tal modo è possibile l'accertamento della loro sussistenza, il che è momento propedeutico alla ulteriore prosecuzione dell'istruttoria sulla domanda di autorizzazione, che in mancanza risulterebbe inammissibile.
Lo stesso è da dire per i requisiti tecnici di cui all'art. 9 del Regolamento. Anche per essi vale la necessità della loro previsione già dal momento costitutivo della società organismo di qualificazione sicché, espressamente o per esplicito richiamo dell'art. 9 del Regolamento, occorre includere sempre negli atti sopraindicati l'indicazione dell'organico, composto da figure pro-

fessionali assunte a tempo indeterminato, quanto meno nei termini dell'organico minimo indicato dall'articolo 9.
Così, ancora, occorre la previsione della decadenza dalla carica, dichiarata dagli organi sociali della S.O.A. entro 30 giorni dalla conoscenza del fatto – secondo quanto prescrive l'art. 9, comma 3, del Regolamento – dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo nella S.O.A. qualora venga loro meno il possesso dei requisiti morali di cui all'art. 7, comma 7, del Regolamento.
Deve ancora ritenersi elemento tipologico dell'organismo di qualificazione la previsione, anche realizzata attraverso un esplicito richiamo all'art. 9 del Regolamento, dell'attrezzatura informatica conforme al tipo definito dall'Autorità, ai fini degli obblighi di comunicazione secondo il comma 4 della disposizione regolamentare.
Si rappresenta, poi, la necessità che sia indicato l'obbligo del singolo o dell'organo sociale, designato come competente, di comunicare all'Autorità preventivamente, ai fini del controllo da parte della stessa Autorità sul trasferimento della partecipazione azionaria, i casi in cui il singolo o le società, a qualsiasi titolo, intendano acquisire o cedere, direttamente o indirettamente, una partecipazione azionaria in una S.O.A. nonché di comunicare all'Autorità e alla S.O.A. il trasferimento della partecipazione una volta avvenuto.
Negli atti sopraindicati, infine, dovrà essere contenuta l'indicazione degli organi sociali deputati ad effettuare le comunicazioni delle circostanze relative alla composizione e alla struttura organizzativa che possono influire sul requisito dell'indipendenza (art. 7, comma 5); delle modifiche intervenute nell'organico (art. 9 e art. 10, comma 2, lett. *c*); dei fatti e circostanze che incidano sulle situazioni che precludano lo svolgimento dell'attività di attestazione (art. 7, comma 8).

**2.** Le partecipazioni azionarie al capitale S.O.A.
In via generale, giova sottolineare che a fronte di una tendenziale libertà di partecipazione al capitale delle S.O.A. – salvo i divieti contenuti nell'art. 8 del Regolamento, sia pure in via di richiamo alla legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni – l'accertamento della partecipazione illegittima all'azionariato delle S.O.A. da parte di soggetti pubblici e privati sarà oggetto di verifica caso per caso da parte dell'Autorità, in quanto la sola verifica in concreto della partecipazione azionaria, anche sulla base delle diverse dichiarazioni che la S.O.A. istante deve presentare contestualmente alla domanda di autorizzazione e sulla base delle ulteriori informazioni ed integrazioni che l'Autorità può richiedere in fase istruttoria, può far emergere l'incoerenza della partecipazione sotto il duplice profilo del requisito dell'indipendenza e della presenza di interessi commerciali e finanziari che possano determinare comportamenti non imparziali o discriminatori, secondo la previsione dell'art. 7, comma 4, del Regolamento.
Così, le stesse situazioni di controllo e di collegamento, secondo la previsione dell'articolo 2359 c.c., eventualmente riscontrabili nella verifica della compagine sociale ed oggetto, del resto, di una specifica dichiarazione circa la loro sussistenza (o insussistenza) da parte della S.O.A. in sede di istanza di autorizzazione, secondo la previsione dell'articolo 10, comma 2, lettera *b)*

del Regolamento, non possono, di per sé, considerarsi impeditive della titolarità di partecipazioni azionarie, salvo la verifica, in concreto, della loro idoneità a ledere il principio dell'indipendenza della S.O.A. e a determinare comportamenti non imparziali o discriminatori nell'attività di qualificazione.

2.1. Le preclusioni

Quanto agli espressi divieti di partecipazione, è qui utile ricordare che non possono possedere, a qualsiasi titolo, direttamente o indirettamente, una partecipazione al capitale di una S.O.A.:

*a)* i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ed in particolare:

- le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici, compresi quelli economici, gli enti e le amministrazioni locali, le loro associazioni e consorzi nonché gli altri organismi di diritto pubblico (lett. *a*). Per amministrazioni locali si devono intendere i comuni, le province (per quelle autonome, equiparabili alle Regioni, il divieto è già espressamente contenuto nell'art. 8, comma 1), le comunità montane; per enti locali si devono intendere, con riferimento all'art. 118 della Costituzione, tutti quegli altri soggetti istituiti in un delimitato ambito geografico;
- i concessionari di lavori pubblici, di cui all'articolo 19, comma 2, della suddetta legge, i concessionari di esercizio di infrastrutture destinate al pubblico servizio, le aziende speciali ed i consorzi di enti locali (articoli 23 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni), le società a partecipazione pubblica (articolo 22 della legge n. 142/1990 e successive modificazioni e articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 e successive modificazioni), le società con capitale pubblico in misura anche non prevalente, che abbiano ad oggetto della propria attività la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza nonché i concessionari di servizi pubblici e i soggetti di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, qualora operino in virtù di diritti speciali o esclusivi per lo svolgimento di attività che riguardino i lavori, di qualsiasi importo, individuati con il decreto del Presidente del consiglio dei ministri di cui all'articolo 8, comma 6, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, e comunque i lavori riguardanti i rilevati aeroportuali e ferroviari, sempre che non si tratti di lavorazioni che non possono essere progettate separatamente e appaltate separatamente, in quanto strettamente connesse e funzionali all'esecuzione di opere comprese nella disciplina del decreto legislativo n. 158/95 (lett. *b*);
- i soggetti privati relativamente a lavori di cui all'allegato A del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, nonché ai lavori civili relativi ad ospedali, impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero, edifici scolastici ed universitari, edifici destinati a scopi amministrativi ed edifici industriali, di importo superiore a 1 milione di ecu, per la cui realizzazione sia previsto, da parte dei soggetti di cui alla lettera *a)* dell'articolo 2, comma 2, della legge quadro, un contributo diretto e specifico, in

conto interessi o in conto capitale che, attualizzato, superi il 50% dell'importo dei lavori (lett. *c*);

*b)* i soggetti di cui all'articolo 10, comma 1, della legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed in particolare:
- le imprese individuali, anche artigiane, le società commerciali, le società cooperative, secondo le disposizioni di cui agli articolo 8 e 9 della legge quadro (lett. *a* );
- i consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422 e successive modificazioni nonché i consorzi tra imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443, sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 8 e 9 della legge quadro (lett. *b*);
- i consorzi stabili costituiti anche in forma di società consortili ai sensi dell'articolo 2615 *ter* del codice civile, tra imprese individuali, anche artigiane, società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 della legge quadro (lett. *c*);
- le associazioni temporanee di concorrenti, costituite dai soggetti di cui alle lettere *a), b), c),* i quali prima della presentazione dell'offerta abbiano conferito mandato collettivo speciale con rappresentanza ad uno di essi, qualificato capogruppo, il quale esprime l'offerta in nome e per conto proprio e dei mandanti (lett. *d*);
- i consorzi di concorrenti di cui all'articolo 2602 c.c., costituiti tra i soggetti di cui alle lettere *a), b), c)* anche in forma di società ai sensi dell'articolo 2615 *ter* c.c. (lett. *e*);
- i soggetti che abbiano stipulato il contratto di gruppo europeo di interesse economico (GEIE), ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240 (lett. *e bis*).

È appena il caso di ricordare che i soggetti di cui al precedente elenco vanno intesi con la specificazione che deve trattarsi i soggetti operanti nel settore dei lavori pubblici, circostanza del resto confermata dal fatto che si tratta di soggetti che possono essere ammessi alle gare.

Deve poi ritenersi del tutto conseguente all'espressa esclusione dei soggetti sopra elencati anche il divieto di partecipazione al capitale delle S.O.A. per ogni società e altre figure associative che vedano la partecipazione al proprio capitale di soggetti come sopra elencati e per ogni altro organismo associativo che sia portatore dei loro interessi, salvo, in quest'ultimo caso, quanto si dirà oltre con riguardo alla partecipazione delle associazioni nazionali delle imprese e delle stazioni appaltanti, secondo la previsione dell'art. 8, comma 2, del Regolamento.

*c)* i soggetti di cui all'articolo 17, comma 1, della legge quadro ed in particolare:
- gli uffici tecnici delle stazioni appaltanti (lett. *a*);
- gli uffici consortili di progettazione e di direzione lavori che i comuni, i rispettivi consorzi e unioni, le comunità montane, le aziende unità sanitarie locali, i consorzi, gli enti di industrializzazione e gli enti di bonifica possono costituire con le modalità di cui agli articoli 24, 25, 26 della legge n. 142/90, e successive modificazioni (lett. *b*).

L'esclusione degli uffici tecnici trova una sua ragione giustificativa in quanto, trattandosi appunto di uffici, non hanno soggettività propria sia se dipendenti da singoli enti sia se consortili.

- gli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole amministrazioni aggiudicatici possono avvalersi per legge (lett. *c*);
- i liberi professionisti singoli od associati nelle forme di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1815 e successive modificazioni (lett. *d*);
- le società di professionisti di cui all'articolo 17, comma 6, lettera *a)* della legge quadro (lett. *e*);
- le società di ingegneria di cui all'articolo 17, comma 6, lettera *b)* della legge quadro (lett. *f*);
- i raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti di cui alle lettere d), e), f) (lett. *g*).

L'indicazione contenuta nell'art. 17 della legge 109/94 dei liberi professionisti singoli o associati, che ha un chiaro significato nella norma stessa, in quanto riferita allo svolgimento di attività di progettazione, va qui specificata nel senso che deve trattarsi di quei liberi professionisti iscritti in albi relativi alle attività professionali tecniche in materia di lavori pubblici (ingegneri, architetti, geometri, periti edili, diplomati in ingegneria).

È opportuno, per quanto riguarda le società di professionisti e di ingegneria, chiarire che la ragione dell'esclusione risiede nella circostanza che tutti questi soggetti partecipano o hanno titolo a partecipare all'affidamento di incarichi di progettazione e simili di cui alla legge n. 109/94 e successive modificazioni.

d) le regioni e le province autonome. La previsione è contenuta espressamente nell'art. 8, comma 1, del Regolamento.

2.2. Casi di partecipazione limitata al capitale delle S.O.A.

Accanto ai soggetti che non possono possedere partecipazioni, vi sono quelli per i quali la normativa regolamentare prevede una limitazione alla partecipazione.

L'art. 8, comma 2, del Regolamento stabilisce che le associazioni nazionali delle imprese che hanno sottoscritto contratti collettivi nazionali di lavoro per i dipendenti delle imprese edili ed affini o di comparto e le associazioni nazionali rappresentative delle stazioni appaltanti possono possedere azioni di una S.O.A. nel limite massimo complessivo del 20% del capitale sociale, ed ognuna delle associazioni nella misura massima del 10%.

Occorre, peraltro, ricordare che la stessa disposizione ha inteso stabilire una condizione a tale partecipazione, vale a dire quella di una presenza simmetrica tra i due organismi associativi, laddove ha disposto: «la partecipazione al capitale da parte di associazioni di imprese è ammessa qualora nella medesima S.O.A. vi sia partecipazione in uguale misura da parte di associazioni di stazioni appaltanti e viceversa».

La limitazione nella partecipazione ha altresì la funzione di individuare un'altra ipotesi di esclusione oltre quelle previste al punto precedente: il divieto di partecipazione al capitale delle S.O.A. si pone per le associazioni nazionali delle imprese di cui all'art. 10, comma 1, l. n. 109/94 e successive modifiche che non abbiano sottoscritto contratti collettivi nazionali di lavo-

ro per i dipendenti delle imprese edili ed affini o di comparto. Una tale preclusione deve ricavarsi dal fatto che è consentita la partecipazione solo per dette associazioni sottoscrittrici (art. 5, comma 1, lett. *n*, dello stesso Regolamento).

L'Autorità ritiene di dover fornire un'utile indicazione riguardo al problema se la dizione normativa «una S.O.A.» (art. 8, co. 2) limiti la partecipazione delle associazioni nazionali delle imprese e delle stazioni appaltanti ad una sola S.O.A. Una più attenta lettura del dato normativo sembra invece suggerire la conclusione che l'uso dell'articolo «una» stia più semplicemente ad indicare indeterminatamente queste società, ove si osservi che detto uso ricorre anche nel primo comma, nel quale certamente non potrebbe significare 'una sola S.O.A.'. Ne consegue l'ammissibilità di partecipazione delle associazioni nazionali anche a più società di qualificazione, rimanendo ovviamente sempre il limite di partecipazione in ogni S.O.A. nella misura massima del 10%, che si tratti sia di una singola sia di più associazioni nazionali, configurandosi tale limite – giova ribadirlo – come misura complessiva entro la quale è ammessa la rappresentanza di interessi delle associazioni in parola per ciascuna delle S.O.A. partecipate.

Saranno, poi, oggetto di valutazione concreta le situazioni in cui, per la frammentazione delle altre partecipazioni, il governo delle S.O.A. risulti in capo a dette associazioni, in quanto l'indicazione normativa del limite alla partecipazione è coerente con quella del rispetto dei principi di indipendenza, di imparzialità e di non discriminazione (art. 7, comma 4, del Regolamento).

*b) Fase dell'istanza e della relativa autorizzazione*

Occorre premettere che dal Regolamento si evincono due fasi del procedimento di autorizzazione:

- la prima, relativa alla domanda di autorizzazione da parte della S.O.A. istante;
- la seconda relativa al provvedimento di autorizzazione.

In ordine all'istanza di autorizzazione assumono rilievo le condizioni di ammissibilità della domanda, costituite dalla presentazione dei documenti previsti dall'articolo 10, comma 2, del Regolamento.

Con riferimento ai singoli documenti si forniscono le seguenti indicazioni

- L'atto costitutivo e il relativo statuto sociale devono essere presentati in copia autentica, corredati del certificato attestante l'iscrizione della società nel Registro delle imprese, rilasciato in data non anteriore a 180 giorni dalla presentazione dell'istanza
- Elencazione della compagine sociale e la dichiarazione circa eventuali situazioni di controllo o di collegamento. Relativamente a tali documenti occorre specificare l'elenco dei soggetti che partecipano direttamente o indirettamente al capitale della S.O.A., con l'indicazione delle rispettive quote di partecipazione in valore assoluto e in termini percentuali.

  Nella dichiarazione circa situazioni di controllo o di collegamento il legale rappresentante delle S.O.A. potrà anche esporre i motivi per i quali, ad avviso del competente organismo della società, la situazione anzidetta non risulti in contrasto con i principi di indipendenza, di imparzialità e di non discriminazione.

Si precisa che l'art. 2359 c.c. individua i casi di controllo nelle seguenti ipotesi tassative:

1. società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
2. società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
3. società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Ai fini dell'applicazione dei numeri 1 e 2 di cui sopra, si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta; non si computano i voti spettanti per conto di terzi.

Detta norma del codice civile stabilisce poi che sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo, se la società ha azioni quotate in borsa.

La nozione di collegamento lascia spazio a precisazioni interpretative e quindi richiederà una valutazione caso per caso.

La giurisprudenza ha individuato talune situazioni sintomatiche, quali la presenza degli stessi soggetti negli organi societari o nell'apparato di vertice, la concordanza della sede, ipotesi di partecipazione a mezzo di terza società che possegga partecipazioni nelle società che concorrono a formare la compagine societaria delle S.O.A.

- L'organigramma delle S.O.A. deve comprendere il *curriculum* dei soggetti che ne fanno parte. La previsione di cui all'articolo 10, comma 2, lettera *c)* del regolamento evidenzia che costituisce condizione di ammissibilità della domanda il solo organigramma della S.O.A., comprensivo dei *curriculum*, con cui viene fotografata anche soggettivamente la struttura organizzativa della S.O.A. istante. Tale organigramma conterrà l'indicazione delle figure professionali previste dall'articolo 9 del Regolamento come costitutive dell'organico minimo delle S.O.A. nonché quelle ulteriori eventualmente presenti nella struttura organizzativa.

  Sembra opportuno chiarire che sono indicatori dell'esperienza professionale dei «laureati» (art. 9, comma 1, lett. *b*) nel settore dei lavori pubblici l'aver maturato detta esperienza presso qualsiasi soggetto pubblico o privato che svolga la propria attività prevalentemente o anche nel settore dei lavori pubblici ed averla svolta in qualsiasi fase inerente il processo di realizzazione di lavori pubblici.

  Deve poi chiarirsi che in sede di domanda la S.O.A. istante potrà richiedere di presentare la documentazione comprovante la stipula dei contratti di assunzione delle figure professionali previste come costitutive dell'organico minimo delle società, dopo l'esame da parte dell'Autorità del possesso dei requisiti richiesti, come sopra specificato *sub c)* (fase del provvedimento di autorizzazione). In tal caso, peraltro, la formalizzazione di tali contratti e la loro presentazione all'Autorità costituisce condizione indispensabile ai fini del rilascio del provvedimento di autorizzazione.
- Dichiarazione del legale rappresentante, ai sensi dell'art. 10, comma 2, lettera d).
- Certificato del casellario giudiziario, ai sensi dell'art. 10, comma 2, lett. *e)*.

*Sezione Terza*

- Documento contenente la definizione delle procedure che saranno utilizzate per l'esercizio dell'attività di attestazione e che deve essere conforme ai criteri contenuti nel documento che sarà adottato dall'Autorità secondo quanto previsto dall'art. 10, comma 2 lett. f) del Regolamento.
- Documentazione comprovante la dotazione della struttura informatica conforme al tipo definito dall'Autorità, secondo quanto previsto dell'art. 9, comma 4. Ove la S.O.A. istante intenda rinviare la produzione della documentazione stessa dopo l'esame da parte dell'Autorità del possesso dei requisiti e delle condizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9, dovrà, in sede di richiesta, comunque produrre una relazione dettagliata sulla attrezzatura informatica di cui disporre conformemente al tipo definito dall'Autorità.
  In tal caso, peraltro, la documentazione comprovante la dotazione dell'attrezzatura informatica e la sua presentazione all'Autorità costituisce condizione indispensabile ai fini del rilascio del provvedimento di autorizzazione.
- Polizza assicurativa stipulata ai sensi e con il contenuto di cui all'art. 10, comma 2, lett. *a)*. La difficoltà, ovvia specie in prima attuazione, di determinare il volume di affari prevedibile non è di ostacolo alla completezza della polizza, dovendo comunque nella previsione questo volume non essere inferiore all'ipotizzabile normale attività del capitale di rischio e dell'organigramma presentato.

*c) Fase del provvedimento di autorizzazione*

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione, l'Autorità valuterà la ricorrenza dei requisiti e delle condizioni previsti dagli articoli 7, 8, 9 del regolamento per la costituzione delle società organismi di attestazione, sulla base della documentazione prevista dall'articolo 10, comma 2, dello stesso regolamento come sopra specificata ed integrata, nonché sulla base delle ulteriori informazioni ed integrazioni richieste ai fini istruttori.

L'art. 10, comma 3, stabilisce che l'Autorità concluda il procedimento entro sessanta giorni dal ricevimento della domanda.

La decorrenza del termine è data dal giorno dell'assunzione dell'istanza di autorizzazione nel registro cronologico di arrivo degli atti.

Ai fini della scadenza, il termine finale si intende quello della spedizione postale del provvedimento adottato relativamente alla richiesta di autorizzazione.

È già prevista la sospensione del termine nel caso di richieste istruttorie, per il tempo occorrente ad acquisire le integrazioni necessarie, che non si computa nel termine anzidetto.

Detta sospensione si verifica, altresì, nel caso di richiesta di rinvio della presentazione di contratti di lavoro e/o della documentazione comprovante l'attrezzatura informatica, che costituiscono motivo di una sostanziale integrazione successiva della documentazione che deve corredare le istanze di autorizzazione; tale sospensiva decorre dal giorno della comunicazione dell'esito positivo della verifica degli altri documenti, fino all'acquisizione, nel senso specificato, dei contratti di lavoro e/o della documentazione comprovante l'attrezzatura informatica.

*Allegato contenente i riferimenti normativi citati nella determinazione*

- DPR 25 gennaio 2000, n. 34 recante *Istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni*, pubblicato sul Supplemento ordinario n. 35/L della Gazzetta Ufficiale del 29 febbraio 2000, n. 49.
- Legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni recante *Legge quadro in materia di lavori pubblici*, pubblicata sul Supplemento ordinario n. 180/L della Gazzetta Ufficiale del 5 ottobre 1999, n. 234.
- La rubrica dell'articolo 2359 del codice civile è *Società controllate e società collegate.*
- L'articolo 118 della Costituzione figura nel Titolo V, *Le Regioni, le Province, i Comuni.*
- Legge 8 giugno 1990, n. 142, recante *Ordinamento delle autonomie locali.* Si riportano le rubriche degli articoli citati nella determinazione:
  articolo 22 - *Servizi pubblici locali*
  articolo 23 - *Aziende speciali ed istituzioni*
  articolo 24 - *Convenzioni*
  articolo 25 - *Consorzi*
  articolo 26 - *Unioni di Comuni*
- Legge 23 dicembre 1992, n. 498, recante *Interventi urgenti in materia di finanza pubblica*
- Decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, recante *Attuazione delle Direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi*
- Decreto Legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, recante *Attuazione della Direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici*
- Legge 25 giugno 1909, n. 422 e successive modificazioni, recante *Costituzione di consorzi di cooperative per appalti di lavori pubblici*
- Legge 8 agosto 1985, n. 443, recante *Legge quadro per l'artigianato.*
- La rubrica dell'articolo 2615 *ter* del codice civile è *Società consortili*
- La rubrica dell'articolo 2606 del codice civile è *Nozione e norme applicabili*
- Decreto legislativo 23 luglio 1991, n. 240, recante *Norme per l'applicazione del Regolamento n. 85/2137/CEE relativo all'istituzione di un Gruppo europeo di interesse economico GEIE, ai sensi dell'articolo 17 della Legge 29 dicembre 1990, n. 428*
- Legge 23 novembre 1939, n. 1815, recante *Disciplina giuridica degli studi di assistenza e di consulenza*

**29**

## Attrezzatura informatica delle S.O.A. per la comunicazione delle informazioni all'Osservatorio

(Deliberazione del 20 aprile 2000)

L'articolo 9, comma 4, del DPR n. 34/2000, emanato ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, prevede che le S.O.A. (Società Organismi di Attestazione) devono disporre di un'attrezzatura informatica per la comunicazione delle informazioni all'Osservatorio che sia conforme al tipo definito dall'Autorità.
Le caratteristiche dell'attrezzatura informatica sono definite nell'allegata scheda.
La struttura informatica delle S.O.A. dovrà essere aggiornata, se necessario, in relazione all'aggiornamento della struttura informatica dell'Autorità.
Inoltre, per soddisfare il requisito legale della forma scritta di documenti comunicati per via telematica, è opportuno che ciascuna S.O.A. si doti di firma digitale ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59 e del DPR 10 novembre 1997, n. 513 ed in attesa dell'attivazione della firma digitale, le informazioni comunicate dovranno essere crittografate secondo modalità concordate fra Autorità e ciascuna S.O.A.

### Attrezzatura informatica delle S.O.A.

*Architettura Hardware e linee fisiche*
L'infrastruttura di base, nella quale verranno realizzati i *database*, dovrà essere in grado di garantire il funzionamento continuo delle apparecchiature per quanto riguarda la logica elaborativa necessaria alla visibilità dei dati, utilizzando, ove necessario, anche macchine gemellate.
Le apparecchiature che contengono i *database* devono essere protette da opportuni sistemi antintrusione (*firewall*), dei quali dovrà essere comprovata la sicurezza.
La comunicazione delle informazioni dovrà avvenire mediante linee fisiche digitali con velocità trasmissiva di almeno 64 Kbit/s. Il tipo di collegamento richiesto è l'ISDN. L'instradamento delle informazioni avverrà mediante idonea apparecchiatura telematica (*router*, scheda ISDN) corredata di appositi protocolli TCP/IP.
Di seguito vengono specificate con maggiore dettaglio le caratteristiche minime dell'attrezzatura Hw.

*a) Server* - Uno o più *server*, secondo l'architettura scelta per realizzare il sistema, aventi processore con frequenza minima di 800 Mhz.

*b) Gruppo di continuità* - Gruppo di continuità in grado di alimentare tutte le apparecchiature ad esso collegate per un tempo sufficiente a terminare le operazioni di salvataggio e chiusura del sistema.

*c) Apparecchiatura per l'instradamento* - L'apparecchiatura per l'instradamento deve essere idonea alla struttura informatica della S.O.A. (*router* o scheda ISDN);

*d) HUB* - Nel caso in cui risultasse necessario, l'HUB dovrà essere di caratteristiche idonee;

*e) Firewall* - Il firewall deve essere configurato sulla base delle indicazioni dello studio della sicurezza;

*f) Linea ISDN* - La linea ISDN dovrà avere velocità trasmissiva di almeno 64 Kbit/s.

*Software*

Dovrà essere realizzato un *database* contenente tutte le informazioni di cui all'art. 27 comma 2 del DPR n. 34/2000.

Il *database* dovrà inoltre contenere le informazioni relative alle istruttorie sulla qualificazione, per consentire l' acquisizioni di informazioni necessarie all'attività di vigilanza (art. 14, comma 2; art. 16, comma 2, DPR n. 34/2000). Per l'acquisizione delle informazioni per via informatica, devono essere garantiti all'Autorità l'accesso al *database* e l'utilizzazione di tutte le procedure di interrogazione implementate dalla S.O.A. stessa. Dall'accesso sono esclusi i dati relativi alla gestione delle S.O.A.

Dovranno essere installati le procedure di salvataggio dei dati e un meccanismo commerciale di protezione antivirus. Tutte le operazioni effettuate sulle basi dati dovranno essere automaticamente memorizzate dagli applicativi, con l'indicazione dello *userid* dell'utente sotto la cui responsabilità è stato fatto l'accesso nonché dell'ora e della data dell'accesso.

Le S.O.A. dovranno realizzare un *software* in grado di estrarre dal proprio *database* i dati necessari per il Casellario informatico di cui all'art. 27, comma 2, del DPR n. 34/2000, da inviare secondo il tracciato *record* sotto riportato.

| *Nome* | *Byte* | *Tipo* |
|---|---|---|
| Ragione sociale | 100 | Stringa |
| Sede | 1.000 | Stringa |
| Partita IVA | 10 | Stringa |
| N. di matricola di iscrizione C.C.I.A.A. | 10 | Stringa |
| Rappresentanza legale | 1.000 | Stringa |
| Direzione tecnica | 1.000 | Stringa |
| Organi con potere di rappresentanza | 1.000 | Stringa |
| Categorie e importi conseguiti/posseduti | 300 | Matrice 48x2 |
| Cifra di affari nel quinquennio precedente l'ultima qualificazione | 10 | Numero |
| Costo dei personale operaio nel quinquennio precedente l'ultima qualificazione | 10 | Numero |
| Costo dei personale tecnico nel quinquennio precedente l'ultima qualificazione | 10 | Numero |
| Costo dei personale diplomato/laureato nel quinquennio precedente l'ultima qualificazione | 10 | Numero |
| Costo degli ammortamenti tecnici nel quinquennio precedente l'ultima qualificazione | 10 | Numero |

*(segue)*

*Determinazioni*

| *Nome* | *Byte* | *Tipo* |
|---|---|---|
| Costo degli ammortamenti figurativi nel quinquennio precedente l'ultima qualificazione | 10 | Numero |
| Costo dei canoni di attrezzatura tecnica nel quinquennio precedente l'ultima qualificazione | 10 | Numero |
| Natura e importo lavori eseguiti in ciascuna categoria nel quinquennio precedente l'ultima qualificazione | 300 | Matrice 48x2 |
| Elenco attrezzatura tecnica in proprietà o in locazione finanziaria | 2.000 | Stringa |
| Importo dei versamenti INPS | 10 | Numero |
| Importo dei versamenti INAIL | 10 | Numero |
| Importo dei versamenti casse edili | 10 | Numero |
| Eventuale stato di liquidazione o cessazione attività | 10 | Stringa |
| Eventuali procedure concorsuali pendenti | 1.000 | Stringa |
| Eventuali sentenze di condanna passate in giudicato. | 2.000 | Stringa |
| Eventuali provvedimenti di esclusione gare | 2.000 | Stringa |
| Eventuali falsità nelle dichiarazioni per requisiti | 2.000 | Stringa |
| Altre notizie utili | 2.000 | Stringa |
| Denominazione S.O.A. | 100 | Stringa |

**30**

## Accesso alle informazioni
(Deliberazione del 22 maggio 2000)

Quesito del Ministero dell'interno in merito all'interpretazione dell'articolo 22 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

L'articolo 22 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni impone particolari limiti al diritto di accesso nei pubblici appalti. La norma, in particolare, in deroga alla disciplina generale relativa al procedimento amministrativo, vieta «di comunicare a terzi o di rendere in qualsiasi altro modo noto» gli elenchi dei soggetti partecipanti alle gare. Il divieto è disposto con riferimento all'ambito «delle procedure di affidamento degli appalti o delle concessioni» di cui alla legge stessa. Esso è, poi, operante, quanto «all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte nei pubblici incanti» fino a «prima della scadenza del termine per la presentazione delle medesime».

Relativamente, invece, «all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno segnalato il loro interesse nei casi di licitazione privata, di appalto-concorso o di gara informale che precede la trattativa privata», il divieto opera fino alla «comunicazione ufficiale da parte del soggetto appaltante o concedente dei candidati da invitare ovvero del soggetto individuato per l'affidamento a trattativa privata».

La violazione del divieto è sanzionata penalmente, implicando per i dipendenti che rivestono la qualità di pubblici ufficiali ovvero di incaricati di pubblico servizio la violazione dell'art. 326 del codice penale.

La norma non presenta particolari difficoltà interpretative per quanto riguarda l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione. Quanto al primo profilo, in particolare, è da ritenere che il divieto imposto debba valere, oltre che per gli atti aventi natura propriamente pubblicistica, cui di regola si riferisce il diritto di accesso, anche per quelli di diritto privato delle amministrazioni aggiudicatrici, da ritenersi anch'essi accessibili ai sensi degli artt. 22 e 23 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (cfr. Cons. St. sez. IV, 4 febbraio 1997, n. 82). Per il secondo profilo, poi, è da considerare che la disposizione – in quanto relativa, oltre che alle amministrazioni aggiudicatrici, anche ad ogni «altro ente aggiudicatore o realizzatore» – importa, coerentemente ad un recente orientamento giurisprudenziale (Cons. St. Sez. VI, 28 ottobre 1998, n. 1478), un ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della legge n. 241/90 indicata, il cui art. 23 ne prevedeva l'applicazione nei soli confronti dei concessionari dei pubblici servizi, oltre che delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo e degli enti pubblici.

Quanto alla *ratio* sottesa all'imposizione del divieto, è da ritenere che la stessa debba essere identificata nella necessità di salvaguardare l'effettività della libera concorrenza. E tanto in considerazione del fatto che la genuinità della concorrenza stessa potrebbe essere pregiudicata dalla conoscenza,

prima della definizione della gara, dei nominativi dei partecipanti alla stessa. Tale conoscenza potrebbe, infatti, suggerire accordi tra i candidati intesi ad alterarne i risultati, ovvero consentire pressioni o minacce tra gli stessi al fine di limitarne la libertà di determinazione in ordine al contenuto delle offerte. Sicché, per i pubblici incanti, «prima della scadenza del termine per la presentazione» delle offerte stesse, gli elenchi dei soggetti partecipanti alle gare devono restare inaccessibili. Scaduto il termine indicato, non vi è più ragione per mantenere il segreto, dal momento che eventuali successivi accordi o pressioni tra i partecipanti non possono avere alcuna rilevanza ai fini del relativo contenuto, non potendo le offerte essere più ritrattate.

Diversa, invece, è la situazione per le procedure ristrette, caratterizzate da una fase di prequalificazione intesa a selezionare i soggetti da invitare alla gara. Anche per tali ipotesi l'esigenza di coerenza con la *ratio* sottostante alla limitazione temporale al diritto di accesso avrebbe, in ipotesi, potuto consigliare il mantenimento del segreto anche dopo la conclusione della fase di prequalificazione e fino al momento della presentazione delle offerte.

Il legislatore, tuttavia, ha ritenuto di disporre – come in precedenza indicato – che «l'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno segnalato il loro interesse nei casi di licitazione privata, di appalto concorso o di gara informale che precede la trattativa privata» non debba essere divulgato «prima della comunicazione ufficiale da parte del soggetto appaltante o concedente dei candidati da invitare ovvero del soggetto individuato per l'affidamento della trattativa privata». Evidentemente, pertanto, per una ritenuta impraticabilità della opposta soluzione ed anche al fine di consentire la tutelabilità degli interessi dei richiedenti pretermessi, si è stabilito che, per le procedure ristrette, l'obbligo del segreto, a differenza di quanto previsto per i pubblici incanti, viene meno nel momento dell'esaurimento della fase di prequalificazione e quando, cioè, si è provveduto alla «comunicazione ufficiale» dei soggetti da invitare alla gara.

Resta, tuttavia, da stabilire quale sia il momento della «comunicazione ufficiale» indicata, potendo lo stesso identificarsi con quello della formazione dell'elenco delle ditte da invitare, ovvero dell'approvazione di tale elenco, ovvero ancora, come sembra preferibile ritenere in considerazione del dato testuale della norma, con il momento della formale comunicazione degli inviti ai partecipanti ammessi.

**31**

## Affidamento a trattativa privata di opere complementari. Compatibilità della norma regionale con i principi generali della legge quadro

(Deliberazione del 29 maggio 2000)

Il Consiglio dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in merito alla questione prospettata dall'azienda sanitaria USL 1 di Avezzano circa l'affidamento a trattativa privata di opere complementari, ha adottato la seguente determinazione.

*Premesso*

L'azienda USL n. 1 Avezzano-Sulmona della regione Abruzzo, a seguito di finanziamento concesso dalla regione, affidava in esito a licitazione privata alla ditta Edilgisia srl lavori per la realizzazione di un intervento di conservazione in efficienza e messa a norma del presidio ospedaliero di Piscina, per un complessivo importo contrattuale di L. 830.249.240 al netto del ribasso del 19,10% su L. 2.262.360.000.

L'insufficienza delle risorse messe a disposizione dalla regione non aveva consentito l'adeguamento dell'intera struttura ospedaliera, per cui i lavori aggiudicati riguardavano soltanto una parte dell'intero complesso.

In seguito, nel corso dell'esecuzione dell'intervento, per sopravvenute disposizioni legislative, successive all'approvazione del progetto, si rendeva necessaria la redazione di una perizia di variante ai sensi dell'art. 25, comma 1, lett. *a)*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, che comportava un aumento, rientrante nella fattispecie del quinto d'obbligo, dell'importo contrattuale, che veniva così elevato all'importo di L. 2.193.765.300 al netto del ribasso d'asta del 19,10% su L. 2.711.700.000.

Dalle opere appaltate erano, peraltro, rimasti esclusi i lavori di ristrutturazione e messa a norma di due aree di degenza poste al 2° e 3° piano dell'ospedale e destinate a medicina generale e geriatria; il che impediva, di fatto, l'apertura di tutte le degenze disponibili, con conseguente attivazione parziale dei posti letto previsti nella struttura sanitaria.

Consapevole di tale disservizio, l'azienda sanitaria, in considerazione della complementarietà dei lavori non eseguiti rispetto a quelli oggetto del contratto di appalto e della sopravvenuta circostanza relativa all'impossibilità di utilizzare nel suo insieme il complesso ospedaliero, riteneva di verificare la possibilità di affidare gli stessi a trattativa privata alla medesima impresa aggiudicataria, in applicazione dell'art. 35, comma 4, lett. *c)*, della legge Regione Abruzzo 24 dicembre 1996, n. 146, utilizzando proprie risorse finanziarie svincolate dall'iniziale finanziamento regionale.

Al riguardo veniva anche redatto un progetto esecutivo per il completamento della ristrutturazione delle degenze non comprese nel primo contratto, per un importo dei lavori a base d'asta di L. 452.471.603, rientrante anch'esso nel limite del 20% dell'appalto originario e con acquisizione della

disponibilità dell'impresa Edilgisa, che proponeva un ribasso d'asta del 20% anziché del 24,10% propostò dall'azienda.
Sull'affidamento a trattativa privata di detti lavori all'impresa Edilgisa srl, si esprimeva l'Avvocato Mauro Ciani di Bologna che, confermando analogo avviso dell'Avvocato Antonio Catalano di Pescara, riteneva applicabile l'art. 35 della legge regionale n.146/96 per la parte relativa all'ipotesi di complementarietà dei nuovi lavori, scaturita da circostanze impreviste.

*Considerato*
La questione proposta alla valutazione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici attiene alla possibilità dell'affidamento a trattativa privata di lavori complementari non considerati nel contratto originario d'appalto e che siano resi necessari da sopravvenute impreviste circostanze, con riferimento all'art. 35, comma 4, lett. *c)*, della legge della Regione Abruzzo 24 dicembre 1996, n. 146, che tale ipotesi specificamente concerne.
Il dubbio interpretativo trae giustificazione dal presupposto che la norma indicata contiene una disciplina relativa all'affidamento dei lavori pubblici a trattativa privata apparentemente diversa da quella di cui all'art. 24 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni. Viene, quindi, prospettata una questione di compatibilità della norma regionale con i principi della legge quadro, il che peraltro implicherebbe, prioritariamente, l'individuazione di quelli che sono da considerare principi generali della legge stessa in materia di affidamento negoziato.
Tuttavia, all'Autorità di vigilanza pare che il caso dedotto possa trovare soluzione indipendentemente dall'esame della questione interpretativa prospettata. E tanto in considerazione del fatto che, con riferimento ai lavori – quali sono quelli in esame – di importo complessivo non superiore a € 300.000, a norma dell'art. 25, comma 1, lett. *a)* della legge quadro indicata, l'affidamento a trattativa privata è consentito nel rispetto delle norme sulla contabilità generale dello Stato.
In particolare, pertanto, è consentito «in genere in ogni caso in cui ricorrono speciali ed eccezionali circostanze per le quali non possano essere utilmente seguite le forme degli artt. da 37 a 40 del regolamento». Con la conseguenza che, per i lavori di importo non superiore all'indicato limite, la norma regionale menzionata di cui all'art. 35 della legge n.146/96 della Regione Abruzzo, la quale nell'ipotesi di cui alla lett. *c)* del comma 4 non fa soltanto riferimento alla complementarietà dei lavori richiedendo, altresì, che i lavori medesimi siano resi necessari da circostanze impreviste, non contrasta con i principi di cui alla legge quadro n. 109/1994, in materia di affidamento e trattativa privata.
È da ritenere che, qualora le norme regionali contengano indicazioni compatibili con i principi generali che si possono trarre dalla normativa di cui alla legge quadro – in particolare relativamente alla casistica concernente modalità di affidamento degli appalti o di redazione di varianti – non si pongono questioni di abrogazione di norme regionali per sopravvenuta emanazione di nuovi principi generali ovvero di situazioni di incompatibilità tra questi ultimi e la legge regionale.

**32**

## Perizia suppletiva e di variante
(Deliberazione del 9 giugno 2000)

Il Consiglio dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in merito all'interpretazione dell'art. 25 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ha assunto la seguente determinazione.

*Premesso*

Con nota n. 3389, del 17 novembre 1999, il sindaco del comune di Bortigali (Nuoro) ha investito l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici della questione relativa alla possibilità di disporre una perizia di variante e suppletiva relativamente a lavori di completamento della rete di illuminazione pubblica appaltati per il complessivo importo di lire 227 milioni.
La perizia di variante, che aumentava l'importo contrattuale di 41 milioni, trovava giustificazione nella prospettata esigenza, manifestatasi successivamente all'appalto, di meglio definire la rete di illuminazione ed implicava l'utilizzazione dei ribassi d'asta avutisi in sede di gara e senza alterazione del finanziamento di lire 350 milioni, complessivamente assentito. La richiesta traeva origine dalla diversità di opinione tra il responsabile dell'area tecnica ed il segretario comunale: mentre il primo aveva espresso parere sfavorevole all'approvazione della variazione contrattuale, il secondo, invece, aveva ritenuto legittimo il ricorso alla variante medesima, sia perché conforme al contratto ed agli atti di gara, sia perché l'art. 25 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni consentirebbe le varianti non eccedenti il quinto complessivo dell'importo del contratto.
Andava considerato, poi, che l'art. 4 della legge regionale della Sardegna 8 luglio 1993, n. 29 implicava la possibilità di utilizzare i ribassi d'asta nelle gare d'appalto per il completamento funzionale delle opere appaltate.
Con altra nota del 24 febbraio 2000, un consigliere del comune di Gattinara (Vercelli) chiedeva il parere della sezione del Piemonte dell'Osservatorio per i lavori pubblici in merito alla legittimità delle delibere di giunta n. 26 e 27 del 1° febbraio 2000, relative all'approvazione di due perizie di variante e suppletive riguardanti i lavori di adeguamento norme ed eliminazione delle barriere architettoniche delle scuole elementari e medie, che prevedevano un aumento di spesa, rispetto al contratto originario, pari rispettivamente al 21,75% per le scuole medie e al 17, 40% per le scuole elementari.
Analogo quesito, infine, veniva formulato dal Comune di Verona, il quale richiedeva, in particolare, chiarimenti in merito all'applicazione dell'art. 25, co. 1, lett. b *bis*) della legge n. 109/94 e successive modificazioni.

*Considerato*
L'art. 25 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni elenca le ipotesi in cui, nell'appalto di lavori pubblici, si può procedere a va-

rianti in corso d'opera. Ancorché attenuato rispetto all'iniziale prescrizione, il testo della norma, quale risultante dalle modifiche apportatevi dalla legge 18 novembre 1998, n. 415, per la tassatività dell'elencazione, non consente di derogare alla specificità e puntualità delle sue disposizioni.

Sicché è da escludere, con riferimento alla questione proposta dal sindaco del Comune di Bortigali, che si possa procedere ad una variazione del contratto di appalto in relazione alla sola finalità di realizzare il completamento funzionale dell'opera con l'utilizzazione dei ribassi d'asta; e ciò in considerazione del fatto che tale ipotesi non è inquadrabile in alcuna delle fattispecie elencate nelle lettere da *a)* a *d)* del comma 1 dell'indicato art. 25.

Né rileva, per il caso esaminato, il riferimento di cui al comma 3 dello stesso art. 25, il cui secondo periodo consente il riscorso alle varianti, nell'esclusivo interesse dell'amministrazione, sia in aumento sia in diminuzione, se finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità. Per la ricorrenza di tale ipotesi, infatti, oltre alle ulteriori condizioni nella norma indicate, è necessario – il che non si è verificato nel caso di specie – che «l'importo in aumento relativo [alle varianti]», oltre a «trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera» non superi «il 5 per cento dell'importo originario del contratto». Neppure rileva, poi, la legge regionale sarda 8 luglio 1993, n. 29, il cui art. 4 consente di utilizzare i ribassi d'asta per il completamento funzionale delle opere, dal momento che la stessa non trova applicazione, per pacifica ammissione, per i lavori eseguiti dai comuni e non finanziati dalla regione. E tali sono quelli cui si riferisce il caso in esame, che attengono – come già rilevato – al completamento della rete di illuminazione di un comune e che risultano finanziati con mutuo della Cassa depositi e prestiti.

Ad analoga negativa conclusione si deve, poi, pervenire per l'ipotesi riguardante il comune di Gattinara, per il quale le perizie di variante approvate implicano un incremento di spesa, nei confronti del contratto iniziale, rispettivamente del 21,75% e del 17,40% ed in cui le varianti stesse risultano giustificate dalla sola prospettata esigenza, insorta successivamente all'inizio dei lavori, di realizzare alcune migliorie ai lavori appaltati.

Consegue, infatti, l'illegittimità delle stesse, stante la non inquadrabilità dell'ipotesi prospettata in alcuna delle fattispecie indicate dalla norma (art. 25) in precedenza richiamata, non risultando dedotta, in particolare, alcuna esigenza derivante da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari (comma 1, lett. *a*) né indicate cause impreviste ed imprevedibili al momento della stipulazione del contratto (co. 1, lett. *b*). Nemmeno, poi, si è fatto riferimento ad una sorpresa geologica (lett. *c*) ovvero ad errori od omissioni progettuali (lett. *d*) e neppure può trovare applicazione il disposto di cui al successivo secondo periodo del comma 3 dello stesso art. 25, relativo alle variazioni finalizzate al miglioramento dell'opera ed alla sua funzionalità, stante il superamento del già richiamato limite percentuale per le stesse previsto nel 5%.

Del tutto estranea, infine, è la fattispecie in esame rispetto all'ipotesi, cui si riferisce anche il quesito del comune di Verona, disciplinata dalla lett. b *bis*) del co. 1 dell'art. 25, che consente la possibilità di varianti in corso d'opera quando si sia in presenza di eventi – che riguardano la natura e la specifici-

tà dei beni sui quali si eseguono i lavori – verificatisi in corso d'opera o di rinvenimenti imprevisti ed imprevedibili nella fase progettuale.
Al riguardo è, peraltro, da rilevare che, per ciò che concerne la prima delle indicate evenienze, è innanzitutto da escludere che gli eventi che riguardano la natura e la specificità dei beni, cui si riferisce la norma, possano intendersi come quelli che danno luogo alla sorpresa geologica, in quanto tale ipotesi è espressamente disciplinata dalla lettera *c)* del medesimo comma.
Va considerato, inoltre, che la norma in esame non identifica gli eventi a seguito dei quali potrà farsi ricorso alla variante, con la conseguenza che qualunque accadimento non ascrivibile alle cause impreviste ed imprevedibili di cui all'art. 25, comma 1, lett. *b)* ovvero alla sorpresa geologica di cui alla successiva lettera *c)*, può essere preso a presupposto per giustificare la variazione progettuale.
Anche in relazione all'individuazione dei beni cui gli eventi indicati si riferiscono e rispetto ai quali può essere realizzata la variante, il testo normativo non appare, poi, di immediata e facile comprensione; i beni sui quali si può intervenire vengono, infatti, semplicemente connotati per la loro specificità. Tali beni potrebbero essere concretamente identificati come quelli di interesse storico, artistico od archeologico, con ciò operando una precisa individuazione che, ove univocamente accolta, consentirebbe di superare la genericità del dettato letterale della norma.
In secondo luogo, come già rilevato, l'art. 25, co. 1, lett. b *bis*), prevede un'ulteriore ipotesi al verificarsi della quale si potrà dar luogo ad una variante: sarà possibile fare ricorso a detto istituto qualora nel corso degli interventi si presentino rinvenimenti imprevisti od imprevedibili nella fase progettuale. Anche per questa ulteriore previsione normativa possono ricorrere le medesime considerazioni espresse in precedenza.
Va comunque considerata a tale proposito l'ipotesi, tutt'altro che infrequente, in cui, durante l'esecuzione dei lavori, vengano scoperti reperti o manufatti d'interesse storico, artistico od archeologico, che richiedono l'utilizzo di particolari tecniche ed interventi per la loro salvaguardia.
Ribadita, infine, la tassatività delle ipotesi in cui si può procedere a variazioni contrattuali, va segnalata la possibilità del ricorso alla trattativa privata, ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. *a)* della legge n. 109/94, per i lavori di importo complessivo non superiore a € 300.000 ed ove ricorrano le condizioni di cui all'art. 41 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827. Ne consegue che qualora l'urgenza dei lavori sia tale da non consentire l'indugio degli incanti o della licitazione (art. 41, co. 1, indicato n. 5, r.d. n. 827/24) e l'urgenza stessa non sia conseguente a comportamento colpevole dell'amministrazione, legittimamente si può ricorrere alla procedura negoziata, anche utilizzando gli eventuali ribassi d'asta al fine del completamento dell'opera appaltata.
In tal caso, peraltro, il ricorso alla trattativa privata con lo stesso appaltatore dei lavori principali è anche compatibile con il principio di economicità che deve contraddistinguere l'azione amministrativa, in considerazione della limitazione dei costi che ne deriva e stante la non indispensabilità del ricorso ad una procedura aperta, tenendo comunque conto del fatto che l'esigenza di lavori aggiuntivi o complementari non sia scaturita da errori od omissioni progettuali imputabili alle amministrazioni appaltanti.

**33**

## Dpcm 19 gennaio 1991, n. 55. Dimostrazione di lavori eseguiti

(Deliberazione del 14 giugno 2000)

L'ANCE, Associazione Nazionale Costruttori Edili, con nota n. 51 C2/V di protocollo in data 3 febbraio 2000 rappresentava l'anomalia riscontrata nel bando di gara per la realizzazione della variante in galleria di Monte Zucco della linea ferroviaria Treviso-Calalzo. L'anomalia consisteva nella richiesta, ai fini della qualificazione per la partecipazione alla gara, che il concorrente avesse eseguito nell'ultimo quinquennio lavori di costruzione di gallerie naturali con una tecnica determinata e con un importo pari a 0,50 volte l'importo a base d'asta se il requisito veniva dimostrato con un solo lavoro, ovvero pari a 0,60 volte lo stesso importo, se dimostrato con due lavori.
Il Consiglio dell' Autorità, esaminato nell'adunanza del 29 marzo 2000 l'esposto in oggetto e considerate le delucidazioni fornite dalla s.p.a. Ferrovie dello Stato, richiamava la propria determinazione del 28 dicembre 1999 n.15 concernente *Previsione nei bandi dei requisiti relativi alla capacità tecnica e finanziaria*, secondo cui l'ente appaltante non può prevedere nel bando disposizioni maggiormente onerose rispetto a quelle previste dal dpcm 10 gennaio 1991 n. 55 (cosiddetto 'decreto sui bandi tipo'), in vigore fino alla introduzione del nuovo sistema di qualificazione delle imprese, nel rispetto del principio generale, affermato dalla giurisprudenza, della omogeneità di comportamento delle stazioni appaltanti in ordine alle condizioni di gara, volto a garantire la più ampia partecipazione alle gare stesse.
Con l'indicata previsione del bando, si determinava invece un'ingiustificata restrizione del mercato, in contrasto con i principi enunciati dall'art. 1 della legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni.
Si chiedevano alla S.p.a. Ferrovie dello Stato gli ulteriori provvedimenti in ordine alla procedura in argomento. Detta Società riscontrava e precisava: che lo stato attuale della procedura di gara europea era in fase avanzata, in quanto la scadenza delle offerte era stata fissata per il 10 maggio 2000; che delle 7 domande di invito a partecipare alla gara d'appalto, solo 6 soggetti nazionali (sia individuali, sia raggruppati in ATI) erano stati ritenuti idonei in quanto in possesso dei requisiti previsti nel bando di gara. Nel merito affermava che nel bando di gara erano puntualmente rispettate le percentuali previste dal dpcm n. 55/91 in ordine all'importo dei lavori eseguiti nell'ultimo quinquennio nella categoria prevalente e che il richiesto requisito tecnico relativo ai 5.400 metri lineari di galleria eseguiti a fronte dei 2.700 previsti nel bando «serve unicamente a definire ed accertare l'esperienza maturata nell'attività di scavo di tipo innovativo ... appena sufficiente a garantire, considerate le caratteristiche geologico-ambientali della zona, adeguata esperienza in riferimento alla particolare natura degli stessi.».
Va premesso che il dpcm 10 gennaio 1991, n. 55 recante disposizioni per garantire omogeneità di comportamento delle stazioni committenti, relativamente ai contenuti dei bandi, avvisi di gara e capitolati speciali, nonché di-

sposizioni per la qualificazione dei soggetti partecipanti alle gare per l'esecuzione di opere pubbliche, all'art. 6, comma 1, lett. *d)*, relativo agli appalti di importo pari o superiore ai cinque milioni di ecu ed inferiore ai trentacinque milioni di ecu, prevede che debba essere dimostrato di avere eseguito nell'ultimo quinquennio uno o due lavori nella categoria prevalente o nelle categorie d'iscrizione previste nel bando, in misura variabile tra 0,40 e 0,50 volte quello a base d'asta, qualora comprovato con un solo lavoro, o nella misura variabile tra 0,50 e 0,60 volte l'importo a base d'asta, qualora comprovato con due lavori. Il comma 4 dello stesso articolo 6 stabilisce altresì che il requisito concernente l'attrezzatura, i mezzi d'opera e l'equipaggiamento tecnico è dimostrato mediante dichiarazione dell'interessato circa la proprietà o l'effettiva disponibilità di essi, in relazione alle caratteristiche dei lavori da realizzare. Non è consentito richiedere attrezzature, mezzi d'opera ed equipaggiamenti tecnici che abbiano l'effetto di favorire determinate imprese o di eliminarne altre. Infine il comma 6 prevede: «le amministrazioni committenti non possono richiedere ai concorrenti la dimostrazione della capacità economica e finanziaria e capacità tecnica con modalità diverse da quelle previste dal presente articolo.».

In base alle indicate disposizioni può prescindersi dal riferimento operato dall'ANCE, che correla criticamente il requisito quantitativo richiesto dei 5400 m. lineari di galleria (doppio rispetto alla quantità prevista nel bando) con l'importo complessivo dei lavori eseguiti nell'ultimo quinquennio.

Per quanto riguarda, invece, le referenze tecniche richieste dalle Ferrovie dello Stato, le disposizioni del bando si pongono in contrasto con il comma 6 dell'art. 6 sopra citato, secondo cui i requisiti da richiedere ai concorrenti ai fini della partecipazione a gare d'appalto, relativi alla capacità tecnico-economica e finanziaria, non possono assolutamente discostarsi da quelli tassativamente fissati dalla norma di cui trattasi.

Va messo in rilievo che la capacità tecnica dell'imprenditore è provata dall'esecuzione a regola d'arte dei lavori e principalmente dall'importo degli stessi eseguiti nell'ultimo quinquennio, senza che abbiano rilievo le caratteristiche e le modalità di esecuzione dei lavori. La richiesta, quindi, del requisito di aver eseguito una quantità di lavori non inferiore ad un certo valore non è basata su alcun elemento significativo, in quanto nulla cambia in relazione alle modalità di esecuzione dell'opera, se un tratto di galleria si estende oltre una certa lunghezza, trattandosi di categorie di lavoro analoghe e ripetitive di quelle precedentemente eseguite.

Inoltre, costituisce ulteriore e non previsto requisito quello concernente la disponibilità dell'attrezzatura e dei mezzi d'opera necessari per l' esecuzione dei lavori; nella fattispecie: la disponibilità della macchina per l'esecuzione dello scavo meccanizzato, richiamata specificamente nel bando. Ciò in quanto la scelta delle modalità di esecuzione non è fatto che assume rilievo in sede di gara e richiederlo può avere effetti negativi sul principio comunitario della concorrenza e dell'accesso agli appalti.

Ai fini della tutela sostanziale degli interessi dell'amministrazione, possono soccorrere prescrizioni progettuali di capitolato speciale che impongano all'aggiudicatario le necessarie, particolari modalità di esecuzione, ivi compreso l'uso di apparecchiature speciali.

**34**

## Applicabilità della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, eseguite a scomputo degli oneri di concessione edilizia da una società consortile comunale

(Deliberazione del 13 luglio 2000)

In data 31 maggio 2000 si è tenuta presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici un'audizione in merito all'applicabilità della normativa di cui alla legge quadro sui lavori pubblici in caso di affidamento di appalti di lavori pubblici da parte di una società consortile comunale. Nell'occasione si è anche discusso della questione generale relativa all'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo dei relativi oneri, sulla quale l'Autorità si riserva altra determinazione.

La questione traeva origine da un'articolata nota del 1° febbraio 2000 della società "Ex Zuccherificio S.p.a.", con sede in Cesena, che chiedeva all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici un parere in merito all'obbligo di osservare la normativa di cui alla legge quadro sui lavori pubblici nella realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria rientranti tra le sue finalità.

Nella richiesta di parere era dato rilevare che la società «accomuna[va] in un unico scopo consortile i soggetti proprietari o promissari di aree comprese nella zona *ex* zuccherificio» di Cesena individuati nella convenzione di lottizzazione sottoscritta, ai sensi dell'art. 49 della legge regionale n. 47/78, successivamente modificata dalla legge regionale n. 23/80 in data 3 febbraio 1998.

La società era stata costituita in Cesena in data 8 luglio 1994 come società consortile per azioni denominata "Ex Zuccherificio S.p.a." con lo scopo di svolgere, senza fine di lucro ed a favore dei soci consorziati, l'attività di realizzazione delle opere di urbanizzazione nel Comune di Cesena nell'area denominata "ex zuccherificio" di cui al relativo piano particolareggiato di iniziativa pubblica approvato dal Comune medesimo.

Alla stessa partecipava il Comune di Cesena con una quota del 28,59%, insieme alla Cassa di Risparmio di Cesena S.p.a., alla Fondazione Cassa di Risparmio di Cesena e alla Cooperativa Romagna Marche.

La società consortile, nella richiesta di parere, sottolineava le possibili motivazioni che potevano portare al suo mancato assoggettamento alla normativa sui lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni), specificando due ordini di motivazioni, uno di carattere soggettivo, l'altro attinente alla natura delle opere da eseguire.

In particolare, veniva dedotto quanto segue.

1. La società consortile "Ex Zuccherificio S.p.a." non può essere ricompresa tra i soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lett. *b)*,della l. n. 109/94 e successive modificazioni, in quanto le società di cui all'art. 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e successive modificazioni ed all'art. 12 della legge 23 dicembre

*Sezione Terza*

1992 n. 498 e successive modificazioni, sono società che hanno come oggetto lo svolgimento di servizi pubblici. Inoltre, dette società, essendo costituite come società per azioni, hanno finalità lucrative. La società consortile di cui trattasi, al contrario, non ha finalità di lucro e non svolge un servizio pubblico per cui non può essere ricondotta alle società a maggioranza privata *ex* art.12 della legge n. 498/92.
2. La società consortile "Ex Zuccherificio S.p.a." non può essere assimilata alle società con capitale pubblico, in misura anche non prevalente, aventi come oggetto la produzione di beni e servizi non destinati ad essere collocati su mercati concorrenziali di cui all'art. 2, comma 2, lett. *b)* della legge n.109/94 e successive modificazioni, in quanto lo statuto non prevede nessuna produzione di beni o servizi da collocare sul mercato medesimo bensì la realizzazione delle opere di urbanizzazione, realizzazione che potrebbe avvenire anche mediante il ricorso a soggetti terzi.
3. La società consortile "Ex Zuccherificio S.p.a." non può essere ricompresa tra i soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lett. *c)*, l. n. 109/94 e successive modificazioni, non ricevendo, da parte dei soggetti di cui alla lett. *a)* dello stesso comma, alcun contributo che, attualizzato, superi il 50% dell'importo dei lavori.
Valutati gli elementi acquisiti all'esito dell'audizione, il Consiglio dell'Autorità ritiene di svolgere le seguenti

*Considerazioni*
Tra i soggetti tenuti all'osservanza della legge quadro sui lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, l'art. 2, comma 2, lett. *b)*, della legge stessa indica, tra gli altri, le «società con capitale pubblico, in misura anche non prevalente, che abbiano ad oggetto della propria attività la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza». Dal che si desume, innanzitutto, l'irrilevanza del fatto che l'ente persegua o meno una finalità di profitto, essendo sufficiente, al fine del suo assoggettamento alle norme di cui alla legge-quadro indicata, la sola sua organizzazione in forma societaria e la partecipazione anche minoritaria di un soggetto pubblico. Deriva, inoltre, la considerazione che, tra le società con partecipazione pubblica, sono esonerate dall'osservanza della legge indicata soltanto quelle che operano in regime di concorrenza, in quanto produttrici di beni o servizi destinati al mercato; vi sono assoggettate, invece – contrariamente a quanto ritiene la società "Ex zuccherificio" – non soltanto quelle che producono beni o servizi destinati ad essere collocati sul mercato in regime non concorrenziale ma – a maggior ragione – anche quelle che producono beni o servizi che, per loro natura, non sono destinati al mercato.
Nel caso in esame, come rilevato precedentemente, la "Ex Zuccherificio S.p.a." è un ente consortile costituito nella forma della società per azioni, la cui costituzione è stata promossa dal comune di Cesena che vi partecipa nella misura del 28,59% del capitale sociale. La società consortile, inoltre, ha per oggetto, tra l'altro, «lo studio, la progettazione e la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e dei servizi, nonché l'arredo urbano degli spazi pubblici o destinati ad attività collettiva, a verde pubblico, ad aree residenziali, direzionali e commerciali facenti parte del p.p.i.p.

"Ex Zuccherificio"». L'oggetto sociale dell'ente attiene, cioè, alla produzione di manufatti i quali, non soltanto non sono destinati ad essere collocati sul mercato ma, sulla base di un consolidato orientamento giurisprudenziale, identificano addirittura opere pubbliche; e ciò in considerazione della loro appartenenza al comune e dell'idoneità a soddisfare esigenze di urbanizzazione non limitate a singole edificazioni e correlate, nel caso in esame, ad «un piano particolareggiato di iniziativa pubblica approvato dal comune di Cesena». Si tratta di opere pubbliche alla cui realizzazione possono direttamente provvedere, in deroga agli ordinari criteri comunitari e nazionali di affidamento delle stesse, «coloro che abbiano la proprietà o altro diritto reale di godimento nel comparto dell'area "Ex zuccherificio"» sulla base della normativa urbanistica che, come è noto, esplicitamente lo consente. Realizzazione, peraltro, la quale, essendo fatta a scomputo degli oneri di urbanizzazione dovuti, non può nemmeno essere considerata conseguente ad una prestazione gratuita, stante la correlazione alla stessa della compensazione, totale o parziale, di un contestuale debito verso il comune. Con la conseguenza che, qualora alla loro realizzazione provvedano non i singoli privati ma un ente (S.p.A.) con partecipazione pubblica, è necessario per la scelta del contraente fare riferimento alla normativa sull'evidenza pubblica.

*Per le ragioni esposte*

Sembra conseguentemente di dover ritenere, in risposta al quesito formulato dalla società consortile, che la stessa, in quanto «altro ente aggiudicatore», ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. *b)* e comma 6, lett. *d)*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, ha l'obbligo di realizzare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria di cui alla convenzione sottoscritta con il comune di Cesena in data 3 febbraio 1998 con assoggettamento, nei limiti indicati dal comma 3 dello stesso articolo 2 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, alla normativa di cui alla stessa legge quadro.

35

## Organismo di diritto pubblico e società miste
(Deliberazione del 13 luglio 2000)

Con determinazione del 21 dicembre 1999, il Consiglio della Autorità, interessato da un esposto proposto da un capogruppo consiliare del comune di Mantova, definiva non legittimi gli affidamenti di alcuni incarichi di progettazione a professionisti esterni alla struttura da parte della "Tea (Territorio Energia Ambiente) S.p.A." costituita dal comune di Mantova.
Preso atto della determinazione dell'Autorità, la "TEA" indicata, con nota del 15 marzo 2000, oltre a segnalare un presunto errore nell'individuazione degli importi dei singoli incarichi di progettazione – che, peraltro, trattandosi di un incarico per complessive lire 185 milioni ed in mancanza di motivazioni giustificative del frazionamento, non incideva sulla soluzione adottata – proponeva due ulteriori questioni interpretative della normativa sui lavori pubblici, in merito alla cui soluzione chiedeva l'avviso dell'Autorità di vigilanza.
La prima questione posta dalla "TEA" attiene al suo assoggettamento alla legge quadro sui lavori pubblici, quando la propria attività «non si ponga in relazione allo svolgimento di un servizio pubblico o alla produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza» ed ove non ricorrano altri specifici presupposti (ad esempio: affidamento di concessione di lavori pubblici) per l'applicazione della legge stessa. A chiarimento del quesito la società evidenzia che, in conformità al suo oggetto sociale, può svolgere attività di progettazione anche su incarico di privati e con riferimento ad opere integralmente private; per cui si chiede se anche in tali casi l'eventuale subaffidamento esterno dell'incarico di progettazione, ove consentito dal committente, debba avvenire nel rispetto delle procedure di cui alla legge n. 109/94.
Al riguardo va considerato che tra gli enti aggiudicatori, sottoposti all'applicazione delle norme di cui alla legge quadro sui lavori pubblici, l'art. 2, comma 2, lett. *b)*, nel testo risultante a seguito delle modifiche di cui alla legge 18 novembre 1998, n. 415, ricomprende le «società di cui all'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142» e cioè le società a mezzo delle quali i comuni e le province possono provvedere alla gestione dei servizi pubblici locali. Si tratta di soggetti i quali costituiscono uno dei possibili modelli organizzativi per la gestione dei servizi pubblici locali e che si caratterizzano – in base alla giurisprudenza pressoché consolidata – per il fatto che identificano un organo diretto dell'ente e che provvedono, pertanto, alla gestione del servizio in quanto immediati e diretti affidatari dello stesso e senza alcuna necessità di ricorrere alla sua concessione.
Contrariamente, poi, a quanto sostenuto dalla "TEA", le società miste indicate vanno distinte dalle «società con capitale pubblico, in misura anche non prevalente», cui pure si riferisce lo stesso comma 2, lett. *b)* dell'indicato art. 2, che sono, invece, meri soggetti di diritto privato qualificati da una

presenza pubblica nel relativo capitale sociale i quali, per poter eventualmente gestire un servizio pubblico, hanno bisogno di una formale concessione e – in ogni caso, in coerenza con quanto previsto per la categoria (sostanziale) degli organismi di diritto pubblico di cui alla precedente lett. *a)* del comma 2 dell'indicato art. 2 della legge n. 109/94 – sono assoggettati alle norme della legge quadro quando «abbiano ad oggetto della propria attività la produzione di beni o di servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza».

Ne consegue che la risposta al quesito proposto dalla "TEA" dipende dalla tipologia organizzativa perseguita dal comune di Mantova al momento della costituzione della società, dovendosi applicare, sempre e comunque, la normativa di cui alla legge quadro sui lavori pubblici, sia pure nei limiti previsti dalla stessa, nel caso in cui si sia inteso costituire una società mista per la gestione diretta di un determinato servizio pubblico locale, ai sensi dell'art. 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e dovendosi applicare la normativa prevista per gli organismi di diritto pubblico qualora si sia voluto, invece, costituire una semplice società per azioni di diritto privato dotata di autonomia funzionale, oltre che organizzativa, rispetto all'ente. In tale seconda ipotesi, qualora l'attività della società attinga alla produzione di beni o servizi non aventi carattere industriale o commerciale e prodotti quindi in regime di monopolio, troverà ugualmente applicazione la disciplina sull'evidenza pubblica; tale normativa non sarà invece applicabile nel caso in cui la società si presenti sul mercato in regime di libera concorrenza, in quanto in tal caso viene meno la funzionalità dell'applicazione della normativa pubblicistica e soccorre, invece, il principio generale relativo alla qualificazione della stessa come soggetto di diritto privato.

**36**

## Relazione dettagliata sul comportamento dell'impresa

(Deliberazione del 21 luglio 2000)

L'art. 27, comma 4, del DPR n. 34/2000, emanato ai sensi dell'art. 8, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, prevede che l'Autorità definisca lo schema di «relazione dettagliata sul comportamento dell'impresa».

Tale relazione può fornire una casistica utilizzabile ai fini della relazione al Parlamento e degli accertamenti a campione sulla qualificazione delle imprese nonché offrire alle stazioni appaltanti dati relativi al comportamento delle imprese.

I dati contenuti nella detta relazione debbono essere resi, sotto la propria responsabilità, dal direttore dei lavori e dal responsabile del procedimento.

## Calcolo degli oneri di sicurezza e dell'incidenza della manodopera in attesa del regolamento attuativo

(Deliberazione del 26 luglio 2000)

Con nota in data 6 giugno 2000, FENEAL-UIL, FILCA-CISL e FILLEACGIL hanno evidenziato una forte discrasia tra le modalità con cui le stazioni appaltanti determinano gli oneri per la sicurezza nei bandi di gara e la normativa vigente in materia, ponendo in essere un rispetto solo formale della stessa.

Gli esponenti sostengono che in taluni bandi nulla è detto in merito alla sicurezza ed ai relativi costi, né ne è stato stabilito l'importo rispetto a quello posto a base di gara .

Gli esponenti hanno chiesto a questa Autorità di intervenire nuovamente sulla questione in quanto, nonostante l'emanazione della determinazione n. 12/1999 *Norme di sicurezza nei cantieri*, le stazioni appaltanti continuano a pubblicare bandi di gara che non rispettano sostanzialmente quanto prescritto dalla normativa in materia di sicurezza e dalla richiamata determinazione.

*Considerazioni*

L'articolo 31 della legge quadro, come novellato, prevede ai commi 2 e 3, che gli oneri di sicurezza devono essere evidenziati nei bandi di gara e non sono soggetti a ribasso d'asta. *Ratio* della norma è evitare che alcune imprese possano formulare offerte più basse incidendo sugli oneri derivanti dall'osservanza delle norme di sicurezza, previdenza ed assistenza.

Dalla lettura della norma emerge l'onere, per la stazione appaltante, di evidenziare e concretizzare, nel bando di gara, il contenuto di detti oneri.

Il piano di sicurezza, infatti, ai sensi di quanto disposto dall'art. 12 del d.lgs. n.494/96, deve contenere l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi e le conseguenti procedure esecutive, gli apprestamenti e le attrezzature atti a garantire, per tutta la durata dei lavori, il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori nonché la stima dei relativi costi.

Ai sensi dell'art. 3 del suddetto decreto legislativo, la nomina del coordinatore per la progettazione deve essere effettuata «contestualmente all'affidamento dell'incarico di progettazione esecutiva» e il piano di sicurezza, ai sensi del successivo articolo 13, deve essere «trasmesso a cura del committente a tutte le imprese invitate a presentare offerte per l'esecuzione dei lavori».

Ciò comporta che la redazione del piano di sicurezza non è più esclusivo compito delle imprese esecutrici, così come previsto dalla normativa di cui alla legge n. 55/90, ma è una funzione che, in via generale, fa capo alla committenza.

*Sezione Terza*

La particolareggiata elencazione contenuta nell'art.12 del d.lgs.n.494/96 sul contenuto del piano di sicurezza e coordinamento sgombra, altresì, il campo dai dubbi di coloro che consideravano il piano di sicurezza un documento generico. Infatti, caratteristica del piano è la stima dei costi delle misure di sicurezza contenute nel piano stesso, che non può essere effettuata senza definire nel dettaglio le misure di sicurezza.
Sulla base di quanto sopra illustrato, si può ritenere che pur in mancanza del regolamento generale di cui all'articolo 31, comma 1, della legge n. 109/94 e s.m.i., le amministrazioni appaltanti debbano provvedere all'individuazione e all'evidenziazione nei bandi di gara degli oneri relativi alla attuazione degli anzidetti piani di sicurezza.
Al fine di dare attuazione a quanto disposto dall'art. 31 della legge 'Merloni *ter*', che stabilisce che l'appaltatore o il concessionario sono tenuti comunque a predisporre un piano operativo di sicurezza complementare e di dettaglio rispetto a quello di competenza del committente, contenente concrete proposte operative per il singolo cantiere, è necessario che il piano di sicurezza predisposto dal committente evidenzi ogni singola voce dello stesso, in modo di non implicare alcuna elusione delle prescrizioni di legge.
Sulla base, quindi, della sufficientemente chiara e delineata normativa in materia di sicurezza nei lavori pubblici (d.lgs. n. 626/94 e n. 494/96 e disposizioni di cui all'art. 31 l. n. 109/94) ed in attesa dell'emanazione del regolamento sui costi della sicurezza, si ritiene di specificare linee guida per la determinazione dell'incidenza della mano d'opera, in quanto, per una esatta determinazione di detta incidenza, è necessaria una corretta individuazione degli oneri della sicurezza ai sensi dell'articolo 12 del d.lgs. n. 494/96 e successive modificazioni. Si è così offerto e consigliato un metodo semplice e immediato che consenta di individuare, come vuole l'ordinamento, partendo dai prezzi unitari e attraverso operazioni che implicano la definizione dei costi di sicurezza, la percentuale del costo della mano d'opera.

*Linee guida per la determinazione dell'incidenza della mano d'opera*(*)

- Calcolo dell'incidenza percentuale della quantità di mano d'opera per categoria di lavorazione e dell'indice della sicurezza
- Calcolo dei prezzi dei materiali, noli e trasporti costituenti il primo prezzo di lavorazione
- Calcolo dei prezzi dei materiali, noli e trasporti costituenti il secondo prezzo di lavorazione
- Calcolo dei prezzi dei materiali, noli e trasporti costituenti il terzo prezzo di lavorazione

(*) Si omettono le quattro tabelle sotto elencate.

## Ulteriori integrazioni su requisiti e modalità per il rilascio dell'autorizzazione alle S.O.A.

(Deliberazione del 27 luglio 2000)

Con la determinazione n. 23/2000 del 7 aprile 2000 sono stati precisati gli elementi necessari ai fini della costituzione delle Società Organismo Attestazione e le condizioni alle quali è sottoposta la fase dell'istanza e della relativa autorizzazione all'attività di tali organismi da parte dell'Autorità.
Numerosi quesiti pervenuti a questa Autorità hanno segnalato ulteriori questioni interpretative, riguardanti in particolare i requisiti e le condizioni previste dal Regolamento per l'autorizzazione all'attività di attestazione alle S.O.A..
Con il presente atto si precisano gli ulteriori elementi relativamente ai seguenti punti.

1. Organigramma della S.O.A.

L'articolo 9 del DPR n. 34/2000, relativo ai requisiti tecnici delle S.O.A., prevede che il loro organico minimo sia costituito da figure professionali assunte a tempo indeterminato.
La suddetta previsione indica, pertanto, la capacità tecnica organizzativa che devono necessariamente possedere le S.O.A.
La previsione è tesa a garantire la presenza di idonee competenze tecniche all'interno della struttura adeguate all'importanza della funzione che tali figure professionali devono svolgere.
La funzione e la specificità della struttura, previste come minime dal Regolamento, sembrerebbero pertanto incompatibili con contratti *part time*.
Il quesito circa la possibilità di ricorrere all'assunzione con contratti *part time* è stata posta anche con riferimento alle figure professionali ulteriori, rispetto all'organico minimo, eventualmente presenti nella struttura organizzativa della S.O.A. ed, in particolare, per i dipendenti pubblici.
A tale riguardo si precisa che le modalità e le condizioni di assunzione del personale della struttura organizzativa della S.O.A. è materia che esula dalle competenze di questa Autorità, che può esclusivamente rimandare alla specifica disciplina vigente in materia e cioè al diritto del lavoro.
Pertanto, fermo restando il rapporto degli appartenenti all'organico, assunti a tempo indeterminato, i limiti alle altre forme di assunzione si correlano sia a quanto appresso indicato sia al problema dell'interpretazione dell'art. 12, co. 2, del DPR n. 34/2000.
Sotto il primo profilo, l'aspetto che interessa l'Autorità è infatti legato alla necessità che la S.O.A. e, pertanto, la sua struttura organizzativa, garantisca il principio di indipendenza di giudizio e l'assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori e conseguentemente, per quanto riguarda il pro-

blema del dipendente pubblico *part time*, che non ricorra un conflitto di interesse con l'attività svolta dal pubblico dipendente presso l'amministrazione di appartenenza. La posizione del dipendente pubblico *part time* e conseguentemente la non ricorrenza di un conflitto di interessi deve essere dichiarata dal legale rappresentante e comunicata a questa Autorità.

Ha suscitato, altresì, diversi quesiti la previsione dell'articolo 9, comma 1, lettera *a)* del Regolamento che prevede: «il direttore tecnico, al momento dell'attribuzione dell'incarico, deve essere iscritto al relativo albo professionale».

La formula usata dal legislatore ha ingenerato la convinzione che la locuzione «al momento dell'attribuzione dell'incarico» debba essere interpretata nel senso che il direttore tecnico debba cancellarsi dall'albo subito dopo la sottoscrizione del contratto.

A tale riguardo si precisa che la previsione dell'iscrizione all'albo professionale al momento dell'attribuzione dell'incarico sembrerebbe stata concepita dal legislatore nella convinzione che il soggetto che sottoscrive il contratto, in qualità di direttore tecnico di una S.O.A., debba possedere tutti i requisiti non solo di natura tecnica ma anche di carattere deontologico garantiti dall'iscrizione all'albo e non nella convinzione di un successivo dovere del direttore tecnico di cancellarsi dall'albo.

Correlata all'iscrizione all'albo ma diversa nei contenuti è la questione, che ha formato oggetto di diversi quesiti, circa la possibilità per il direttore tecnico di svolgere incarichi professionali e se, nel caso, tale possibilità riguardi l'attività professionale per conto di committenza sia pubblica sia privata.

Anche per questa questione occorre valutare non tanto la natura del soggetto per conto del quale il direttore tecnico potrebbe svolgere l'incarico professionale, ma il conflitto di interessi tra l'incarico professionale che il direttore tecnico potrebbe svolgere per conto di committenza pubblica e/o privata e la funzione che dovrebbe esercitare nell'attività di attestazione in qualità di direttore tecnico della S.O.A.

In ragione del potenziale conflitto di interessi tra l'attività oggetto dell'incarico professionale e la funzione esercitata dal direttore tecnico nell'attività di attestazione, è da escludere la possibilità per il direttore tecnico di svolgere incarichi professionali per conto di committenza pubblica e/o privata. Tale divieto ricorre chiaramente anche per i laureati se iscritti ai relativi albi professionali.

Sempre in tema di direttore tecnico, si precisa che lo stesso soggetto deve dichiarare, nella forma di dichiarazione sostitutiva di atto notorio di cui all'art. 4 della legge 4 gennaio 1968 n. 15, di non svolgere analogo incarico presso altre S.O.A. e tale dichiarazione costituisce documento da allegare all'istanza di autorizzazione.

In tema di struttura organizzativa della S.O.A. è stata richiesta la compatibilità tra l'essere azionista della società organismo di attestazione e contemporaneamente esserne dipendente.

Al riguardo occorre chiarire che tale possibilità non sembra preclusa alla S.O.A. ancorché società per azioni di diritto speciale, per la quale, pertanto, valgono le disposizioni dettate dal codice civile in materia.

2. Prestazioni di soggetti esterni all'organizzazione aziendale

L'articolo 12, comma 2, del DPR n. 34/2000 prevede che per l'espletamento delle loro attività le S.O.A. non possono ricorrere a prestazioni di soggetti esterni alla loro organizzazione aziendale.
La previsione del divieto di prestazioni di soggetti esterni all'organizzazione aziendale è da intendersi nel senso che l'attività di attestazione è di esclusiva competenza della S.O.A. e che tale attività la S.O.A. non può deferire a soggetti estranei alla sua organizzazione, in ragione del rilievo pubblicistico che riveste la funzione di attestazione, che giustifica i doveri a cui le S.O.A. devono attenersi nello svolgimento dei relativi compiti.
Nella sua organizzazione aziendale la S.O.A. potrà, pertanto, far ricorso a forme di collaborazione o consulenza solo per l'espletamento delle attività strumentali o presupposte alle fasi nelle quali si attuano le valutazioni rilevanti ai fini dell'attestazione, di esclusiva competenza degli appartenenti all'organico delle S.O.A.
Ferma restando l'ammissibilità del ricorso a strumenti di *marketing*, quali attualmente praticati nel mercato secondo gli usi, ai fini della garanzia dell'indipendenza di valutazione all'atto dell'attestazione, le S.O.A. dovranno comunicare le modalità di contatto già avute o che intendono avere con i potenziali clienti e al fine, altresì, di garantire la trasparenza di questa attività, specificare se con gli stessi siano state attuate forme di impegno a svolgere attività di qualsiasi contenuto che possano condizionare l'indipendenza di valutazione all'atto della qualificazione.

3. Partecipazione azionaria al capitale S.O.A.

Sulla materia della partecipazione azionaria sono pervenuti numerosi quesiti relativi alla partecipazione illegittima all'azionariato S.O.A. sotto il duplice profilo del requisito dell'indipendenza e della presenza di interessi commerciali.
Come già segnalato nella determinazione n. 23/2000, la sola verifica caso per caso dei diversi soggetti pubblici o privati presenti nell'azionariato può far emergere l'incoerenza della partecipazione, sia in ragione degli specifici interessi di cui sono portatori i diversi soggetti sia in ragione della misura della partecipazione di ciascun socio alla società; misura la cui diversa gradualità può, per la sua frammentazione o per la sua concentrazione, non essere coerente con il rispetto del principio di indipendenza, di imparzialità e di non discriminazione.
L'indipendenza delle S.O.A. deve essere intesa in senso funzionale e non strutturale, il che si traduce nel controllo che determinate partecipazioni semplici o mediate non si traducano concretamente in compressione della imparzialità della funzione svolta. L'indipendenza non è situazione suscettibile di essere definita con esattezza secondo termini e contenuti predeterminati, ma va accertata caso per caso in relazione alla specifica funzione di cui si vuole garantire l'imparzialità.
Al fine di agevolare la suddetta verifica caso per caso da parte di questa Autorità ed al fine di evitare i tempi istruttori necessari per richiedere ulte-

riori informazioni ed integrazioni, in fase di istanza occorre specificare, nel documento contenente l'elenco dei soggetti che partecipano direttamente o indirettamente al capitale della S.O.A., oltre ai dati anagrafici dei soggetti che partecipano al capitale, anche le diverse attività pubbliche o private che svolgono gli stessi e le ragioni di non contrasto con i principi di indipendenza, di imparzialità e non discriminazione.

Allo stesso fine si ricorda la necessità di allegare all'istanza di autorizzazione la dichiarazione del legale rappresentante circa l'assenza di situazioni che alterano il principio di indipendenza di giudizio della S.O.A., nonché l'assenza di qualunque interesse commerciale o finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori ed infine la dichiarazione del legale rappresentante che non esistono azionisti a cui è precluso partecipare ai sensi dell'articolo 8, comma 1, del DPR 25 gennaio 2000, n. 34.

39

## Regole di procedimento per il rilascio dell'autorizzazione all'attività di attestazione alle S.O.A.

(Deliberazione del 27 luglio 2000)

Con il presente atto si definiscono, a parziale integrazione di quanto disposto con la determinazione n. 23/2000 del 7 aprile 2000, alcuni aspetti relativi al procedimento di autorizzazione, al fine di agevolare il rapido e sollecito svolgimento del procedimento medesimo.

Con riferimento alla documentazione che la S.O.A. deve allegare all'istanza di autorizzazione, si precisa che, al fine di consentire la verifica della insussistenza dei fatti ostativi al rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 7, comma 7, del Regolamento 25 gennaio 2000, n. 34, la dichiarazione del legale rappresentante va resa nella forma della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà , ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, commi 1 e 2, del DPR 20 ottobre 1998, n. 403, sottoscritta dal legale rappresentante. Si precisa altresì che nella dichiarazione di cui all'articolo 7, comma 7, lett. *e)*, oltre alla eventuale sussistenza di casi di applicazione della pena 'su richiesta', ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, con riguardo agli amministratori, legali rappresentanti e direttori tecnici, vanno anche indicate le sentenze di cui all'art. 175 del codice di procedura penale. Le suddette dichiarazioni devono essere rese anche se negative.

Sempre con riferimento alla documentazione che la S.O.A. deve allegare alla istanza di autorizzazione, si precisa che, in mancanza di uno o più documenti o di una o più dichiarazioni, l'Autorità dichiarerà improcedibile il procedimento, con conseguente necessità di ripresentare una nuova istanza. Parimenti l'Autorità dichiarerà improcedibile il procedimento nell'ipotesi di mancata sottoscrizione dell'istanza o di sottoscrizione da parte di persona fisica che non ha la qualità di legale rappresentante della S.O.A. e nell'ipotesi di mancata indicazione dell'oggetto dell'istanza.

Soltanto nel caso in cui i documenti e le dichiarazioni allegati all'istanza presentino irregolarità di tipo formale sanabili, l'Autorità provvederà a richiedere la loro regolarizzazione ai sensi dell'art. 10, comma 3, del Regolamento e dunque detta richiesta determinerà la sospensione del decorso del termine per la conclusione del procedimento sino all'avvenuta ricezione della documentazione regolarizzata.

Con riferimento al termine per la conclusione del procedimento di autorizzazione, fissato nell'art. 10, comma 3, del Regolamento in 60 giorni, si precisa che il decorso del predetto termine avrà inizio dal giorno di assunzione a protocollo dell'istanza di autorizzazione. Tale operazione avverrà il giorno lavorativo successivo alla ricezione materiale dell'istanza. La verifica circa l'avvenuta assunzione a protocollo dell'istanza entro il suddetto giorno potrà essere agevolmente effettuata dalla S.O.A. in quanto:

*a)* la data della ricezione materiale dell'istanza sarà rilevabile, nell'ipotesi in cui l'istanza venga consegnata direttamente dalla S.O.A. presso la sede

dell'Autorità, dalla ricevuta di avvenuta consegna rilasciata dall'Ufficio competente e, nell'ipotesi in cui l'istanza venga fatta pervenire attraverso spedizione postale, dalla ricevuta di ritorno;

*b)* la data dell'avvenuta assunzione a protocollo sarà rilevabile dalla comunicazione di avvio del procedimento, di cui all'art. 8, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, atteso che l'Autorità, in aggiunta agli elementi informativi previsti dal suddetto articolo, provvederà in tale sede ad indicarla.

Sempre con riferimento al computo del termine per la conclusione del procedimento di autorizzazione, si precisa che il procedimento medesimo è da intendersi concluso con l'adozione della delibera di autorizzazione o di diniego di autorizzazione da parte dell'Autorità. Al fine di consentire il controllo sul rispetto del termine per la conclusione del procedimento, nella comunicazione dell'avvenuto rilascio dell'autorizzazione o del diniego diautorizzazione verrà indicato il giorno di assunzione della predetta delibera quale risulta dal relativo verbale.

Con riferimento all'ipotesi in cui la S.O.A. abbia dichiarato nell'istanza di autorizzazione di volersi avvalere della facoltà di presentare la documentazione comprovante la stipula dei contratti di assunzione delle figure professionali previste come costitutive dell'organico minimo della società, così come previsto nella determinazione del 7 aprile 2000, n. 23, si precisa che la richiesta da parte dell'Autorità della predetta documentazione verrà fatta ai sensi dell'art. 10, comma 3, del Regolamento e dunque detta richiesta determinerà la sospensione del decorso del termine per la conclusione del procedimento sino all'avvenuta ricezione della documentazione medesima.

Con riferimento all'ipotesi in cui la S.O.A. abbia dichiarato nell'istanza di autorizzazione di volersi avvalere della facoltà di presentare la documentazione dell'attrezzatura informatica conforme al tipo definito dall'Autorità, così come previsto nella determinazione del 7 aprile 2000, n. 23, si precisa che la richiesta da parte dell'Autorità della predetta documentazione verrà fatta ai sensi dell'art. 10, comma 3, del Regolamento e dunque detta richiesta determinerà la sospensione del decorso del termine per la conclusione del procedimento sino all'avvenuta ricezione della documentazione medesima.

**40**

## Procedure accelerate e semplificate nonché a tariffa ridotta
(Deliberazione del 27 luglio 2000)

*Premesso che*:

*a)* l'articolo 15, comma 8, del DPR n. 34/2000 (di seguito denominato regolamento) prevede da parte delle S.O.A. (società organismi di attestazione) l'adozione di procedure accelerate e semplificate nonché a tariffa ridotta per le variazioni delle attestazioni che non producono effetti diretti sulle categorie e classifiche oggetto della qualificazione;
*b)* le procedure cui assoggettare le suddette variazioni dovranno essere conformi ai «criteri fissati dall'Autorità entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento»;
*c)* l'articolo 2, comma 1, lettera *o)* del regolamento prevede il parere della Commissione consultiva sulla definizione «... dei criteri cui devono attenersi nella loro attività i soggetti autorizzati al rilascio dell'attestazione di qualificazione»;

*considerato che*:

*a)* l'individuazione di tali variazioni è desumibile dallo stesso dettato normativo, laddove si specifica che le suddette variazioni «non costituiscono rinnovo di attestazione e non producono conseguenze sulla durata di efficacia dell'attestazione» e quindi, in quanto tali, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del regolamento, non possono essere soggette alla determinazione di un corrispettivo secondo la formula dell'allegato E dello stesso regolamento, ma di un corrispettivo a tariffa ridotta;
*b)* le ipotesi di variazioni che non costituiscono rinnovo di attestazione e non producono conseguenze sulla durata di efficacia dell'attestazione sono riconducibili alle ipotesi che non implicano la necessità di stipulare un nuovo apposito contratto;
*c)* le suddette variazioni possono essere classificate per tipologie in relazione ai requisiti richiesti per le qualificazioni su cui vanno ad incidere tale variazioni;

*rilevato che:*

*a)* la Commissione consultiva si è pronunciata sullo schema di deliberazione il giorno 3 luglio 2000, in merito alla richiesta di parere in ordine alle procedure accelerate e semplificate nonché a tariffa ridotta, dando indicazioni sull'opportunità di non stabilire l'importo della tariffa ridotta in percentuale;
*b)* il parere è stato trasmesso all'Autorità in data 13 luglio 2000;

*Sezione Terza*

*ritenuto che:*

*a)* le operazioni a tariffa ridotta presentano caratteri differenti: alcune prescindono dall'entità della qualificazione a suo tempo attestata, tali quelle relative ai requisiti di ordine generale e al sistema di qualità aziendale e pertanto sono tali da permettere di stabilire una tariffa indipendente dal contenuto degli attestati; altre, come quelle relative ai requisiti di ordine speciale, comportano un'attività, anche in sede di procedura accelerata, differenziata a seconda del livello di importo delle attestazioni (classifica da I a III previste dall'art. 3 del regolamento n. 34/2000) in possesso dell'impresa;

*b)* risulta utile individuare comunque un sistema di calcolo che faccia permanere la tariffa ridotta anche in presenza di variazioni della tariffa base di riferimento.

*Indicazione dei criteri relativi alle variazioni delle attestazioni che non producono effetti diretti sulle categorie e classifiche oggetto delle qualificazioni*

1. Sulla base dei requisiti richiesti dal DPR 25 gennaio 2000, n. 34 per la qualificazione ed in particolare:
- requisiti di ordine generale (articolo17) ;
- requisiti di ordine speciale (articolo 18) ;
- sistema di qualità aziendale ed elementi significativi e correlati del sistema di qualità aziendale (articolo 4);

si individuano le ipotesi riconducibili a variazioni che non costituiscono rinnovo di attestazione e non producono conseguenze sulla durata di efficacia dell'attestazione e pertanto non implicano la stipula di un nuovo apposito contratto.

*1.1.* Requisiti di ordine generale:

*a)* variazione della denominazione o ragione sociale, purché non conseguenti ad ipotesi di fusione o di altra operazione che comporti il trasferimento di azienda o di un suo ramo;

*b)* variazione della sede;

*c)* variazione della rappresentanza legale e/o della direzione tecnica di cui all'articolo 26, comma 3 del regolamento;

*1.2.* Requisiti di ordine speciale:

*a)* variazione del direttore tecnico che ha consentito la qualificazione ai sensi dell'articolo 18, comma 14 del regolamento;

*1. 3.* Sistema di qualità aziendale ed elementi significativi e correlati del sistema di qualità aziendale:

*a)* variazione a seguito della richiesta di inserimento dell'indicazione dell'avvenuta acquisizione del certificato di qualità aziendale;

*b)* variazione a seguito della richiesta di inserimento dell'avvenuta acquisizione della dichiarazione della presenza degli elementi significativi e tra loro correlati del sistema di qualità aziendale ;

*c)* variazione per l'inserimento dell'indicazione del possesso della certificazione di qualità aziendale in luogo della dichiarazione della presenza degli elementi significativi e tra loro correlati del sistema di qualità aziendale.

**2.** Per le tipologie di variazioni indicate ai numeri 1 e 3 del punto 1, la tariffa da applicare è determinata in misura fissa, pari a quella minima di cui all'allegato E del regolamento, moltiplicata per il fattore 0,05.
Per la tipologia di variazione indicata al numero 2 del punto 1, la tariffa è determinata in misura variabile ed è pari a quella di cui all'allegato E del regolamento, moltiplicata per il fattore 0,10.

**3.** Ove si debba procedere contemporaneamente a variazioni relative a più tipologie, i parametri sopra indicati sono ridotti del 50%.

**4.** Alla tariffa ridotta si applicano le disposizioni contenute nei commi 3 e 4 dell'articolo 12 del regolamento.

**41**

## Procedure da utilizzare dalle S.O.A. per l'esercizio della loro attività di attestazione (articolo 10, comma 2, lettera *f* DPR 25 gennaio 2000 n. 34)

(Deliberazione del 27 luglio 2000)

*Premesso che:*

*a)* le S.O.A. (società organismi di attestazione), per poter ottenere l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di attestazione del possesso dei requisiti di qualificazione delle imprese, devono (ai sensi del regolamento di cui al DPR 25 gennaio 2000, n. 34) presentare all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici la relativa istanza, corredata, tra l'altro, da «un documento contenente la descrizione delle procedure che saranno utilizzate per l'esercizio...» dell'attività medesima;

*b)* le procedure dovranno essere conformi «a quanto stabilito dall'Autorità entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento» (articolo 10, comma 1, lett. *f* dell'indicato DPR n. 34/2000), previo parere della commissione consultiva di cui all'articolo 8, comma 4, della legge n. 109/94 e successive modificazioni ed agli articoli 2, comma 1, lettera *o)*, e 5 del DPR n. 34/2000;

*c)* sussiste la necessità che l'autonomia organizzativa ed operativa delle S.O.A. si conformi alle esigenze derivanti dal rilievo pubblicistico delle funzioni e dei compiti ad esse attribuiti;

*considerato che:*

*a)* le indicazioni devono tener conto dell'obbligo a carico delle S.O.A. di «comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza, nel rispetto dei principi di cui all'art. 1 della legge 109/94 e successive modificazioni», di «agire in modo da garantire imparzialità ed equo trattamento», di «assicurare e mantenere l'indipendenza richiesta dalla legge e dal regolamento» e del doveroso contemperamento della perseguita finalità di profitto con la neutralità ed obiettività che deve caratterizzarne la condotta;

*b)* le suddette indicazioni devono tener conto della opportunità del massimo ricorso a processi informatizzati e, pertanto, a tecnologie informatiche;

*c)* con apposita e separata determinazione si provvederà in ordine alle regole da seguire dalle S.O.A. per la valutazione e la verifica dei requisiti previsti dagli artt. 17 e 18 del DPR n. 34/2000 nonché alle situazioni che determinano l'esigenza di approfondimenti delle informazioni e delle documentazioni fornire dai soggetti richiedenti l'attestazione;

sentita la Commissione consultiva prevista dall'articolo 8, comma 4, lett. *a)* della legge n. 109/94 e successive modificazioni e dagli articoli 2, comma 1, lettera *o)* e 5 del DPR n. 34/2000 e tenuto conto delle indicazioni del parere stesso offerto;

approva l'allegato documento concernente l'oggetto della presente determinazione.

*Indicazione dei criteri cui le S.O.A. devono attenersi per la redazione del documento relativo alle procedure da adottare per il rilascio degli attestati di qualificazione*

**1.** Il documento deve essere costituito da:

*a)* una relazione nella quale vengono esplicitati e descritti sistematicamente ed esaurientemente:
- gli obiettivi di politica aziendale (mercato territoriale nel quale si vuole operare, sviluppo in termini di clientela, piano di rientro degli investimenti ecc, ecc.) perseguiti e le prestazioni offerte;
- le attività che saranno svolte con le indicazioni delle connesse procedure aziendali, dei soggetti che, secondo l'organigramma, provvedono ad attuarle nonché dei relativi tempi di svolgimento stesse;
- l'organizzazione aziendale e la sua funzionalità alle procedure;
- l'attrezzatura informatica e la sua funzionalità alle procedure;
- le modalità di accertamento della veridicità e della sostanza delle certificazioni, delle autocertificazioni e delle documentazioni, predisposte sulla base di prestabiliti schemi-tipo, da effettuarsi direttamente dalla S.O.A. presso i soggetti che hanno rilasciato il documento o sulle cui dichiarazioni si basi l'autocertificazione qualora le informazioni non siano ritenute sufficientemente documentate;
- le procedure di controllo interno;
- le modalità, ad istruttoria completata, del rilascio dell'attestazione con l'indicazione del soggetto o dei soggetti che la propongono, e quella del soggetto o dell'organo sociale che delibera su tale proposta;
- i modelli contrattuali che, ai sensi dell'articolo 1341 e 1342 del C.C., si intendono adottare i quali:
  - non possono prevedere clausole che, per qualsiasi motivo, possono essere considerate vessatorie (esonero di responsabilità, modalità di pagamento del corrispettivo particolarmente onerose, previsioni di decadenza, e simili)
  - devono disciplinare i casi di interruzione del termine ove ricorra la esigenza di acquisire nuove informazioni (articolo 12, comma 1, lettera b, e articolo 15, comma 3, del DPR n. 34/2000) nonché le modalità ed i tempi delle richieste di tali ulteriori informazioni;
  - devono indicare il termine di preavviso delle visite presso le imprese, e la composizione del soggetto o dei soggetti incaricabili;

*b)* uno o più elaborati tecnici, grafici e descrittivi, necessari ad illustrare i singoli momenti in cui si articola l'attività di attestazione (diagrammi a

blocchi, Gantt, Pert, regolamenti interni, moduli, modelli, format e analoghe strumentazioni).

2. In particolare, il documento dovrà illustrare almeno i flussi procedurali operativi, compresi quelli accessori e di riesame, relativi:

*a)* alla stipula del contratto ed alla gestione degli aspetti contrattuali con i soggetti cui rilasciare l'attestazione;

*b)* alla raccolta, gestione ed analisi della documentazione, dei dati interni ed esterni delle imprese e dei flussi informativi interni ed esterni che si intendono attivare nel corso di ogni singola procedura;

*c)* all'accertamento e alla verifica dei requisiti generali, economico-finanziari e tecnico-organizzativi delle imprese.

**42**

## Cause di esclusione dalle gare in carenza della prevista normativa regolamentare Problemi di diritto transitorio

(Deliberazione del 30 agosto 2000)

Con l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, è stata data attuazione alla previsione di cui all'articolo 3 delle legge quadro sui lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 ed è stato in tal modo completato quasi integralmente il nuovo assetto normativo del settore. Nella pubblicazione del decreto sono state, tra le altre, espunte le norme di cui agli articoli 52 e 75, relative alle cause di esclusione dalle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e degli appalti e delle concessioni per l'esecuzione di lavori pubblici. Tali due articoli non erano stati ammessi al visto della Corte dei conti ed il Governo aveva ritenuto di non dover richiedere la registrazione con riserva, al fine di non ritardare ulteriormente l'entrata in vigore della complessiva disciplina di completamento della legge quadro in materia di lavori pubblici.

Allo scopo, tuttavia, di voler completare il quadro normativo che si andava a delineare, relativamente alle cause di esclusione indicate, dalla data (28 luglio 2000) di entrata in vigore del richiamato regolamento generale n. 554/1999 – stante la prevista abrogazione, a decorrere dalla data stessa, dell'art. 18 del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406 ed il rinvio fatto, per la disciplina delle esclusioni dalle gare di appalto di lavori, al regolamento generale dall'art. 28 di quello in materia di qualificazione (n. 34/2000) – il Governo provvedeva, nella medesima data del 28 luglio 2000, ad approvare uno schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche al regolamento generale indicato e contenente le norme non ammesse al visto della Corte dei conti che, per contro, si riteneva di formulare in maniera di assicurare la stretta attuazione dei rilievi contenuti nella delibera n. 40/2000 della sezione di controllo della Corte medesima. Non risulta, tuttavia, concluso il relativo procedimento; sicché, dal 28 luglio 2000 ad oggi, per le ragioni in precedenza esposte, non esiste una rinnovata disciplina positiva in merito all'esclusione dalle gare di affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria e dalle gare di appalto e concessione per l'esecuzione di lavori pubblici; comunque, la situazione di carenza normativa potrà perdurare per tutto il periodo successivo al 28 luglio e sino alla data di entrata in vigore delle anzidette norme di modifica al regolamento generale.

In un siffatto contesto, allo scopo di evitare che, per la presumibile incertezza delle stazioni appaltanti sui comportamenti da tenere con riferimento alle gare già bandite ed a quelle da bandire, derivi un prevedibile rallentamento nello svolgimento delle procedure, e stante il ruolo che le è riconosciuto nel sistema della disciplina dei lavori pubblici, soccorrono le seguenti considerazioni.

*Sezione Terza*

È riconosciuto in dottrina ed è consolidato in giurisprudenza il principio secondo cui, nelle procedure per l'aggiudicazione dei contratti della pubblica amministrazione, è il bando di gara che costituisce la legge del procedimento e ad esso devono attenersi non soltanto i partecipanti al concorso, ma anche la stessa amministrazione procedente. Più propriamente, è stato precisato che in un pubblico appalto l'amministrazione appaltante deve applicare le norme del bando che, insieme alla lettera d'invito, costituiscono *lex specialis* del procedimento concorsuale, la quale non è derogabile neppure se alcune delle sue regole risultassero non più conformi allo *ius superveniens*, con il solo ovvio limite del ricorso ai poteri di autotutela. (Cons. St. Sez. V, 11 maggio 1998, n. 1403). E nella stessa prospettiva è stato ritenuto anche che ove si abbia in corso di gara l'abrogazione di una norma cui il bando di gara aveva fatto riferimento, si deve continuare ad applicare questa norma che è divenuta regola del bando mai disapplicabile, come detto, in quanto il rinvio operato – che ha carattere materiale e non dinamico – la rende indifferente alle mutazioni successive (Cons. St. Sez. V, 3 settembre 1998, n. 591).

Deriva da tali premesse l'irrilevanza – per le gare già bandite e per le quali si applicano il d.lgs. n. 406/91 o altre norme – del 'vuoto normativo' che si è prodotto con l'abrogazione delle norme predette e per la mancata emanazione di quella nuova regolamentazione già contenuta negli articoli 52 e 75 del regolamento generale di attuazione della legge quadro non ammessi a registrazione dalla Corte dei conti. In tali gare le stazioni appaltanti continueranno ad applicare le regole del bando, ancorché le stesse siano state redatte, per l'aspetto in esame, sulla base di norme non più operanti e da altre non sostituite.

Con riferimento alle gare da bandire, va considerato ulteriormente che la disciplina positiva riguardante l'individuazione delle cause di esclusione dalle gare di appalto attiene all'attuazione di un principio di carattere generale, insito nell'ordinamento, secondo il quale la contrattazione dei negozi con l'amministrazione pubblica può essere consentita soltanto a coloro che siano in possesso di una ritenuta, adeguata idoneità morale, oltre che tecnica. Il legislatore ha preferito, poi, disciplinare direttamente ed in linea generale la materia, sottraendola pertanto alla discrezionalità della singola stazione appaltante, per l'esigenza di assicurare l'uniformità dei comportamenti dei pubblici poteri e per prevenire possibili applicazioni distorsive ed elusive della finalità sottesa all'indicato principio. La concreta individuazione, poi,delle ipotesi che precludono la partecipazione alle gare medesime è stata quasi sempre fatta in maniera meramente ricognitiva di situazioni di incompatibilità conseguenti a comportamenti dai quali appare obiettivamente ragionevole presumere la mancanza dell'affidabilità necessaria alla stipulazione di un contratto di appalto. Ne costituisce dimostrazione il fatto che nella normativa nazionale e comunitaria vi è un costante riferimento alle condizioni soggettive dell'imprenditore (dissesto economico, condanne per reati di particolare gravità, violazioni di fondamentali doveri civici, inadempienze in precedenti contratti) che lo fanno oggettivamente presumere non idoneo, in quanto inaffidabile, in ordine all'instaurazione di un rapporto che presuppone, invece, quale requisito indefettibile, quello della moralità.

Da tali premesse consegue che, venuta meno la disciplina normativa generale della materia, si intende ripristinato nella sua piena espansione il potere discrezionale generale delle stazioni appaltanti, che potranno quindi, in sede di redazione dei bandi di gara, provvedere autonomamente all'individuazione dei requisiti morali minimali occorrenti ai concorrenti.
Risulta coerente, peraltro, che tale individuazione avvenga tenendo conto innanzitutto di quanto stabilito dalla normativa comunitaria di riferimento, sia stata o meno la stessa recepita sul piano interno.
Detta normativa, ancorché direttamente applicabile, con prevalenza su quella nazionale con essa contrastante, soltanto agli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria, viene comunque in rilievo, dovendo ad essa farsi riferimento per l'integrazione dei vuoti dell'ordinamento, quanto alla disciplina delle fattispecie similari, in una prospettiva di interpretazione estensiva o analogica delle norme allo stesso inerenti.
D'altra parte, non sembra contestabile che le scelte operate dal legislatore comunitario, con riferimento all'individuazione delle ipotesi che precludono la partecipazione alle gare di appalto – se non altro perché vincolanti per ordinamenti a caratterizzazione differenziata –siano da ritenere condivisibili in quanto ragionevolmente relative a situazioni che implichino effettiva inidoneità. Il fatto, quindi, che una stazione appaltante, in mancanza di regole interne che dispongono diversamente, si sia ad esse attenuta nella formulazione di un bando per una gara di appalto mette la stessa a riparo da eventuali censure di strumentalizzazione ovvero di uso distorto del potere di esclusione discrezionalmente ad essa riconosciuto.
D'altra parte va anche considerato che i principi contenuti nella normativa comunitaria suddetta sono stati tutti recepiti nella disposizione contenuta nell'art. 17 del DPR n. 34/2000, che si riferisce ai requisiti per la qualificazione delle imprese da parte delle S.O.A. e che viene richiamato in via transitoria (art. 29, comma 3) anche per l'ammissione alle gare di appalto fino all'entrata in vigore del regolamento generale che ad oggi, come detto, è carente sotto questo aspetto. Nei bandi di gara da bandire, pertanto, le stazioni appaltanti possono anche far riferimento, con un sistema di rinvio materiale, alle disposizioni contenute in detta norma, con ciò intendendo recepirne in clausola del bando le cause di esclusione dalle gare di appalto.
Per quanto riguarda i servizi di ingegneria ed architettura, valgono analoghe considerazioni solo che il riferimento che occorre fare nei bandi, anche di importo inferiore a € 200.000, è alla specifica normativa contenuta nel d.lgs. n. 157/95 e s.m., che contiene precetto (art. 12) analogo di esclusione al quale può farsi riferimento con rinvio recettizio di carattere materiale.

## Incentivo per la progettazione *ex* articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni

(Deliberazione del 25 settembre 2000)

Sulla base di una ricognizione dei quesiti pervenuti a questa Autorità in ordine all'interpretazione ed all'applicazione di quanto disposto dall'articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, si formulano le seguenti considerazioni.

1. Soggetti destinatari dell'incentivo

La prima problematica attiene all'individuazione dei soggetti destinatari dell'incentivo alla progettazione e concerne, in particolare, quattro aspetti: la possibilità di considerare tali i tecnici abilitati o non all'esercizio della professione; la possibilità di intendere per «incaricato del collaudo» anche l'incaricato del collaudo statico; il riconoscimento del diritto alla quota di incentivo spettante al responsabile del procedimento anche nell'ipotesi di progettazione esterna e, infine, l'inclusione o meno, tra i beneficiari dell'incentivo, del coordinatore per la sicurezza, designato ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del d.lgs. n. 494/96 e successive modificazioni.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'incentivo previsto dall'articolo 18, costituito da una somma non superiore ad 1,5% dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, va ripartito tra il responsabile unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo nonché tra i loro collaboratori, sulla base di un regolamento che la singola amministrazione aggiudicatrice è tenuta ad adottare e nel quale i criteri da seguire per la ripartizione delle somme tengono conto «delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere».

Al riguardo, rispetto alla precedente versione della legge n. 109/94, si è avuto un ampliamento dell'ambito dei benefici dal punto di vista soggettivo.

Al fine d'individuare i soggetti cui corrispondere l'incentivo alla progettazione, occorre far riferimento alle condizioni previste nel comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 109/94 e successive modificazioni, secondo cui i progetti redatti dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti sono firmati da dipendenti delle amministrazioni abilitati all'esercizio della professione.

I tecnici diplomati, in assenza di abilitazione, possono firmare i progetti nei limiti previsti dagli ordinamenti professionali, qualora siano in servizio presso l'amministrazione aggiudicatrice da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore della legge n. 415/98, risultino inquadrati in un profilo professionale tecnico ed abbiano svolto o collaborato ad attività di progettazione.

Pertanto, laddove ricorrano per i tecnici non abilitati le suddette condizioni, nulla osta alla possibilità di far rientrare anche questi soggetti tra quelli be-

neficiari degli incentivi in questione, in quanto autori della redazione di progetti.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, l'articolo 188 del regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici, adottato con DPR n. 554/99, reca disposizioni circa la nomina del collaudatore e prevede, al comma 1, l'attribuzione, da parte della stazione appaltante, dell'incarico del collaudo a «soggetti di specifica qualificazione professionale commisurata alla tipologia e categoria degli interventi, alla loro complessità ed al relativo importo».

Inoltre, lo stesso articolo, al comma 5, dispone, nel caso di lavori che richiedono l'apporto di diverse professionalità, l'affidamento del collaudo ad una commissione composta di tre membri.

Il comma successivo, infine, prevede: «per i lavori comprendenti strutture, al soggetto incaricato del collaudo o ad uno dei componenti della commissione di collaudo è affidato anche il collaudo statico, purché essi abbiano i requisiti specifici previsti dalla legge. Per i lavori eseguiti in zone classificate come sismiche, il collaudo è esteso alla verifica dell'osservanza delle norme sismiche».

Pertanto, per «incaricato del collaudo», ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, deve intendersi non solo il redattore del certificato di collaudo finale o certificato di regolare esecuzione, bensì anche l'incaricato del collaudo statico, il quale, peraltro, coincide con il primo oppure con uno dei tre membri della suddetta commissione.

Per quanto concerne il terzo aspetto, il responsabile del procedimento, il coordinatore unico e relativi collaboratori sono stati ricompresi tra i soggetti aventi diritto alla corresponsione dell'incentivo, in seguito alle modifiche all'originario testo dell'articolo 18 della legge quadro apportate con la legge n. 216/95. Occorre quindi distinguere il periodo intercorrente tra l'entrata in vigore di questa legge e l'entrata in vigore della legge n. 144/99. Per il primo periodo, nel caso di progettazione affidata all'esterno, l'inciso riportato nella norma «qualora essi abbiano redatto direttamente i progetti o i piani» si riferisce esclusivamente al personale degli uffici tecnici e non anche al responsabile del procedimento ed al coordinatore unico e relativi collaboratori.

L'ulteriore modifica apportata dalla legge n. 144/99, oltre all'abrogazione del riferimento al coordinatore unico, ribadisce l'intento del legislatore di prevedere in ogni caso a favore del responsabile del procedimento e dei suoi collaboratori il diritto alla corresponsione dell'incentivo, aggiungendo espressamente la previsione che, nel caso di progettazione esterna, le quote del compenso altrimenti spettante al personale degli uffici tecnici costituiranno economie.

Pertanto, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge n. 216/95 e l'entrata in vigore della legge n. 144/99, appare legittima la corresponsione della quota parte di incentivo per gli incarichi sia di responsabile del procedimento sia di coordinatore unico, anche nel caso di progettazione affidata a professionisti esterni.

Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 144/99, invece, solo il responsabile del procedimento ha diritto alla quota di incentivo nell'ipotesi di ricorso alla progettazione esterna.

Non è possibile, invece, ricomprendere tra i soggetti destinatari dell'incentivo in esame il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori, designato ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del d.lgs. n. 494/96 così come modificato dal d.lgs. n. 528/99. Si premette che tale figura esula dalla previsione legislativa, che si riferisce espressamente soltanto al tecnico incaricato della redazione del piano della sicurezza, vale a dire al coordinatore per la sicurezza nella fase della progettazione, *ex* articolo 4 del decreto legislativo sopra citato. Siccome in base all'articolo 127 del DPR n. 554/99 al direttore dei lavori sono affidate anche le funzioni di coordinatore per la sicurezza, l'indicazione della legge «incaricato della direzione dei lavori» deve intendersi nel senso che si comprendono entrambe dette attribuzioni. Ne segue che nel regolamento che ripartisce l'incentivo bisognerà tener conto di questa doppia attribuzione e si dovrà prevedere la quota di incentivo a favore del direttore operativo, ove nominato per queste funzioni.

2. Ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 18

La seconda problematica attiene, invece, all'ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 18, riferendosi ad una molteplicità di casi che possono dar diritto all'erogazione dell'incentivo.
In primo luogo, si pone la questione dell'applicabilità del compenso a favore dei tecnici incaricati della progettazione e/o della direzione lavori in caso di perizie di variante e suppletive, *ex* articolo 25, comma 1, della legge quadro, qualora si sia resa necessaria la riprogettazione delle opere. In presenza di prestazioni che, di fatto, comportano un'attività di progettazione, l'incentivo va riconosciuto, ma ovviamente sull'importo della perizia di variante e suppletiva.
In secondo luogo, si pone invece la questione della sussistenza del diritto ai compensi in caso di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria che non comportino la predisposizione di elaborati progettuali, quali per esempio i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria fatti eseguire su semplice richiesta di preventivo e con determinazione di assegnazione e impegno di spesa adottata dal responsabile del servizio. In tal caso, l'assenza di qualsiasi elaborato progettuale contrasterebbe con il principio che collega necessariamente il diritto agli incentivi all'espletamento di un'attività di progettazione.
Da ultimo, si fa riferimento al comma 2 dell'articolo 18 della legge n. 109/94 e successive modificazioni, così come modificato dalla legge n. 144/99, il quale prevede l'incentivo per i dipendenti che redigono un atto di pianificazione. La dizione utilizzata dal legislatore «atto di pianificazione comunque denominato» fa ritenere che in esso possano ricomprendersi, oltre che i vari tipi di atti di pianificazione, anche quegli atti a contenuto normativo, quali per esempio i regolamenti edilizi, che accedono alla pianificazione, purché completi e idonei alla successiva approvazione da parte degli organi competenti.

*Sezione Terza*

3. Criteri e modalità di costituzione, accantonamento, ripartizione e liquidazione del fondo incentivante

L'ultima problematica emersa inerisce a tre aspetti strettamente legati alle modalità di costituzione, accantonamento, ripartizione e liquidazione dell'incentivo.
Mentre sulla questione relativa agli «oneri riflessi» (IRAP e contributi previdenziali) la soluzione è stata deferita alle amministrazioni statali competenti, qualora nel quadro economico non sia stato previsto il dovuto accantonamento, la presenza di un regolamento interno, adottato dalla singola amministrazione aggiudicatrice e disciplinante la ripartizione della percentuale di incentivo, rende l'accantonamento, anche se tardivo, conforme alla disciplina vigente ed attuabile mediante l'approvazione di un nuovo quadro economico.

**44**

## Riduzione del 50% delle cauzioni e garanzie fidejussorie previste dall'articolo 30, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni

(Deliberazione del 27 settembre 2000)

La "Irti Lavori S.p.A." ha chiesto un parere a questa Autorità circa l'applicabilità della riduzione del 50% delle cauzioni prevista dall'art. 8, comma 11 *quater*, della legge quadro, qualora – nel caso di partecipazione ad una gara d'appalto di un'associazione temporanea – la società capogruppo sia certificata secondo le norme europee UNI EN ISO 9000 da un soggetto accreditato mentre la società mandante non risulti certificata.

Va preliminarmente osservato che la certificazione di qualità deve essere stata rilasciata da soggetto accreditato (v. art. 2, comma 1, lettera *l*, del DPR n. 34/2000). Inoltre, la disposizione della legge quadro è stata introdotta con la legge n. 415/98 per incentivare una rapida riorganizzazione aziendale delle imprese sotto il profilo dell'ottenimento della certificazione di qualità rilasciata dagli organismi a ciò accreditati ovvero della dichiarazione della presenza di elementi significativi e correlati del sistema di qualità.

In particolare, per le sole imprese certificate, è stata disposta la riduzione del 50% della cauzione e della garanzia fidejussoria da prestare ai sensi dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge n. 109/94 e s.m.i.

Al fine di stabilire il regime applicabile alle associazioni temporanee di imprese in ordine al godimento del suindicato beneficio, occorre considerare la stretta relazione esistente tra le garanzie di cui trattasi e i profili soggettivi di responsabilità delle imprese stesse.

Infatti, anche secondo un recente orientamento giurisprudenziale, si rileva come la cauzione prestata dal concorrente non garantisce solo l'offerta da un punto di vista meramente oggettivo, ma si caratterizza anche per il profilo soggettivo, in relazione alla natura ed alla qualità dell'offerente.

Lo stesso art. 108 del DPR 21 dicembre 1999, n. 554, in tema di garanzie di concorrenti riuniti, pone in essere una distinzione, sotto il profilo della responsabilità, tra associazioni temporanee orizzontali e verticali. Infatti, la menzionata disposizione stabilisce che per le associazioni orizzontali, di cui all'art. 13, comma 2, della legge, le garanzie fidejussorie e assicurative sono presentate dall'impresa mandataria in nome e per conto di tutti i concorrenti con responsabilità solidale. Nel caso, invece, delle associazioni verticali, la responsabilità correlata alle garanzie risulta essere ripartita *pro quota* fra le imprese del raggruppamento.

Sulla base delle suesposte considerazioni, quindi, per le associazioni di tipo verticale, essendo individuabile una responsabilità *pro quota* sulle garanzie, si può concludere che il beneficio della riduzione sulle garanzie previsto dall'art. 8, comma 11 *quater*, della legge quadro è parimenti ripartibile *pro quota*. Per converso, stante il regime di responsabilità solidale, in presenza di associazioni temporanee orizzontali detto beneficio può essere ricono-

sciuto solo allorché tutte le imprese risultino in possesso della certificazione di qualità.

In conclusione, relativamente al periodo transitorio in cui le imprese certificate possono godere dei benefici sulle garanzie fidejussorie, si rileva quanto segue:

1. in caso di impresa singola in possesso della certificazione di qualità, ad essa va riconosciuto il diritto alla riduzione della garanzia;
2. in caso di raggruppamento orizzontale di imprese:
   - se tutte le imprese facenti parte del raggruppamento sono in possesso della certificazione di qualità, al raggruppamento va riconosciuto il diritto alla riduzione della garanzia;
   - se solo alcune delle imprese sono in possesso della certificazione di qualità, il raggruppamento non può godere del beneficio della riduzione della garanzia;
3. in caso di raggruppamento verticale di imprese:
   - se tutte le imprese facenti parte del raggruppamento sono in possesso della certificazione di qualità, al raggruppamento va riconosciuto il diritto alla riduzione della garanzia;
   - se solo alcune imprese sono in possesso della certificazione di qualità, esse potranno godere del beneficio della riduzione sulla garanzia per la quota parte ad esse riferibile.

**45**

## Offerta a prezzi unitari e verifica dell'anomalia (articolo 21 legge 11 febbraio 1994, n. 109)

(Deliberazione del 9 ottobre 2000)

Trattasi del caso di una gara relativa all'appalto di un lavoro pubblico di importo inferiore alla soglia comunitaria, da aggiudicarsi con l'applicazione dell'art. 5 della legge n. 14/93, indetta nel maggio 1999 mediante licitazione privata. La gara si è conclusa nel dicembre del medesimo anno con affidamento ad una impresa, dopo la revoca dell'aggiudicazione provvisoria precedentemente fatta a favore di un'altra impresa, in quanto l'offerta complessiva di questa presentava squilibri nella composizione dei prezzi.
La revoca è stata effettuata applicando le disposizioni previste dal comma 12 del suddetto art. 5.
Va preliminarmente rilevato che, poiché l'art. 5 della legge n. 14/73 è stato abrogato dal DPR n. 554/1999 (art. 231), il problema che pone il caso in esame, a partire dal 28 luglio 2000, non sussiste più, in quanto la materia è disciplinata in modo differente dagli articoli 89 e 90 del suddetto DPR n. 554/99.
La stazione appaltante aveva inviato alle ditte partecipanti una lettera di invito nella quale si evidenziava che l'aggiudicazione sarebbe avvenuta mediante licitazione privata ai sensi dell'art. 21 della legge n. 109/94 e successive modificazioni, adottando il criterio dell'offerta a prezzi unitari, secondo le modalità previste dall'art. 5 della legge n. 14/73. Le imprese pertanto avevano presentato un prezzo complessivo determinato con il sistema dell'offerta prezzi, cioè riempiendo la lista delle categorie di lavori e forniture previste per l'esecuzione dell'appalto con i propri prezzi, la cui somma, una volta moltiplicati i prezzi per le quantità date, indicava il prezzo complessivo al quale erano disposte a realizzare l'opera. La stazione appaltante aveva altresì proceduto, ai sensi dell'art. 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94, alla verifica dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, che risultavano conformi a quanto dichiarato dall'impresa in sede di domanda di partecipazione.
Quindi la stazione appaltante, dopo aver applicato le disposizioni relative all'esclusione automatica, ai sensi di quanto disposto dall'art. 5 della legge n. 14/73, aveva proceduto, in sede di gara, alla verifica dei conteggi, aveva corretto gli errori di calcolo ed aveva constato che, nonostante le correzioni apportate, una delle offerte rimaneva la più vantaggiosa rispetto a quella che la seguiva in graduatoria (v. comma 8) ed aveva aggiudicato la gara all'impresa presentatrice di quell'offerta.
Dopo l'aggiudicazione provvisoria veniva esaminata dalla stazione appaltante la restante documentazione presentata dall'impresa, compresa quella relativa all'offerta economica, che tuttavia mostrava forti squilibri nella determinazione dei prezzi unitari sia per le lavorazioni 'a corpo' sia per quelle 'a misura'. Pertanto la stazione appaltante invitava l'Impresa aggiudicataria

*Sezione Terza*

a fornire le giustificazioni, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 14/73. Le giustificazioni prodotte dall'Impresa non fornivano indicazioni sufficienti a chiarire il criterio seguito nella determinazione dell'offerta dalla stazione appaltante, che comunicava all'impresa l'intenzione di procedere all'annullamento dell'aggiudicazione provvisoria e la invitava a presentarsi al contraddittorio per la verifica dell'anomalia dell'offerta; successivamente, ritenute prive di fondamento le argomentazioni addotte dall'Impresa nel contraddittorio, deliberava l'annullamento dell'aggiudicazione provvisoria; inoltre, avendo riscontrato che anche l'offerta dell'impresa seconda classificata mostrava le stesse anomalie, affidava i lavori all'impresa terza classificata.

Il problema che emerge dalla fattispecie in esame – ma che ha valenza generale – si caratterizza nel quesito se la stazione appaltante che abbia bandito una gara per la realizzazione di un'opera pubblica da affidarsi in appalto con il criterio del prezzo più basso rispetto a quello posto a base di gara, determinato mediante offerta a prezzi unitari ai sensi dell'art. 5 della legge n. 14/73 per quanto compatibile, e che abbia individuato l'offerta più vantaggiosa risultante dopo l'esclusione automatica delle offerte risultate anomale, sia legittimata ad escludere dalla gara l'aggiudicataria provvisoria ove riscontri, in sede di verifica della sussistenza dei requisiti di legge relativamente alla stessa impresa, un sostanziale squilibrio tra i prezzi offerti e quelli di progetto, eccessivamente ribassati per quanto riguarda la parte di opere da compensare 'a corpo' e, per contro, eccessivamente aumentati per quanto riguarda la parte di opere da compensare 'a misura'.

In proposito va ricordato che il comma 1 dell'art. 21 della legge n. 109/94 e successive modificazioni stabilisce come principio generale che, sia nella procedura di gara aperta (pubblico incanto) sia in quella ristretta (licitazione privata), la gara si concluda con l'affidamento all'impresa che abbia presentato l'offerta contenente il prezzo più basso inferiore a quello posto a base di gara. Altresì detto prezzo offerto potrà essere determinato: *a)* con un ribasso sull'elenco prezzi posto a base di gara ovvero con offerta a prezzi unitari ai sensi dell'art. 5 della legge n. 14/73; *b)* con un ribasso sull'importo complessivo dei lavori posto a base di gara ovvero con la suddetta offerta a prezzi unitari; *c)* mediante la suddetta offerta a prezzi unitari. Tali fattispecie si caratterizzano a seconda che il pagamento del corrispettivo dell'appalto sia previsto a misura, a corpo, a corpo e a misura.

La legge n. 14/73 inoltre, nel caso di uno squilibrio nei sensi anzidetti tra i prezzi offerti e quelli di progetto, fornisce un rimedio, con lo stabilire al comma 12 del suddetto art. 5 che quando l'offerta contenga prezzi manifestamente non adeguati rispetto alle previsioni di progetto, nel contratto sarà previsto che tali prezzi valgono entro i limiti delle quantità di lavori riportati nell'offerta e per un eventuale 20% in aumento, mentre per le quantità eccedenti tale limite si imporrà all'impresa la formazione di nuovi prezzi (v. artt. 21, 22 R.D. n. 350/1895, a cui rinvia il comma 12 del citato art. 5). Il tutto a condizione che le categorie di lavori interessate da prezzi non adeguati non superino il 10% dell'importo totale.

Poiché il richiamo dell'art. 21 della legge n. 109/94 all'art. 5 della legge n. 14/73 è condizionato dalla compatibilità delle previsioni di quest'ultimo art. 5 con il sistema di gare voluto dalla nuova normativa in materia di ope-

re pubbliche, occorre ora stabilire se, innanzitutto, il comma 12 dell'art. 5 della legge n. 14/73 risulti compatibile. Su questo non ci possono essere dubbi, qualora l'appalto preveda il pagamento del corrispettivo esclusivamente a misura.

In questo caso, quando si richiama un sistema quale quello dell'offerta prezzi contenuto nell'art. 5 della legge n. 14/73, non si possono escludere dal richiamo quelle parti dell'articolo che costituiscono la struttura portante del sistema stesso che si vuole adottare. Un'offerta prezzi deve poter essere controllata nelle parti che la compongono, deve poter essere corretta per gli eventuali errori, deve poter essere scartata se tali errori le tolgono la caratteristica di più conveniente per la stazione appaltante e deve poter essere limitata come valenza economica dei prezzi offerti, limitatamente alle opere per le quali quei prezzi sono stati offerti. Questo perché i prezzi offerti costituiscono la base per il pagamento del corrispettivo, che avviene in rapporto alle quantità delle lavorazioni effettivamente eseguite.

La compatibilità, invece, non esiste qualora il prezzo è stabilito a corpo o a corpo e misura, in quanto in queste ipotesi esso è fisso ed è stabilito nel contratto per l'esecuzione dell'opera, così come prevista dal progetto e dal capitolato speciale d'appalto, documenti che sono allegati al contratto.

La stazione appaltante, quindi, nel caso di contratto da stipulare con corrispettivo a misura di importo inferiore alla soglia comunitaria, poteva assumere un provvedimento di revoca dell'aggiudicazione, motivandolo in riferimento al più volte richiamato comma 12 dell'art. 5 sia nella legittimità sia nel merito. Nessun altro spazio di intervento rimaneva alla stazione appaltante, per cui non risultavano consentiti provvedimenti di revoca quali quello adottato nella specie e di conseguente aggiudicazione dell'appalto ad altra impresa.

**46**

## Requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa delle imprese che eseguono opere pubbliche: efficacia degli atti di cessione di azienda e degli atti di trasformazione, fusione e scissione

(Deliberazione dell'11 ottobre 2000)

Sulla base di segnalazioni pervenute è emerso un problema di carattere transitorio consistente nel quesito se una impresa, che partecipi ad una gara pubblica bandita nel 1999 e conclusasi nel gennaio 2000, abbia facoltà, in sede di dimostrazione del possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi, di avvalersi dell'aumento delle proprie iscrizioni all'Albo nazione costruttori derivanti dall'acquisizione di un ramo di azienda proveniente da altra impresa.

In particolare, si tratta di stabilire se sia da considerare sprovvista dei regolari requisiti l'impresa che – pur avendo avanzato domanda per l'aumento delle proprie iscrizioni derivante, ai sensi dell'articolo 35 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e delle circolari ministeriali emanate in proposito, da una cessione di ramo d'azienda, esitata favorevolmente dal Comitato regionale e trasmessa al superiore Ispettorato ANC – non abbia conseguito, poi e ufficialmente, l'incremento stesso a causa dello scioglimento dell'ANC previsto dall'articolo 8, commi 10 e 11 della legge n. 109/94, così come richiamato dall'articolo 11 del decreto legge n. 502/99.

La questione presenta caratteri specifici rispetto ai temi più generali già esaminati dal Consiglio.

La norma da applicare al caso in esame è infatti quella di immediata applicazione, contenuta nell'articolo 35 della legge n. 109/94 citata, che richiama espressamente, al comma 4, la circolare del Ministero dei lavori pubblici 2 agosto 1985 n. 382, pubblicata nella G.U. n. 190/85.

Tale circolare, al fine di accelerare le procedure di iscrizione all'ANC, dava come immediatamente efficace l'aumento di iscrizione derivante dalla sommatoria tra le iscrizioni originariamente possedute dall'impresa cessionaria e quelle già possedute dall'impresa cedente, successivamente acquisite dalla medesima cessionaria, alla condizione che fossero esibiti gli atti giuridici in forma autentica, comprovanti l'avvenuto trasferimento dell'iscrizione medesima per effetto di incorporazione, fusione o cessione d'azienda.

La soluzione al quesito si rinviene nella considerazione che l'intervenuto scioglimento dell'ANC, che impedisca la formale ratifica dell'aumento di iscrizione – sulla quale si sia già espresso favorevolmente l'organo consultivo all'epoca competente nella materia – e il rilascio della relativa certificazione, non rileva ai fini dell'operatività della norma citata, poiché la verifica della legittimazione dell'impresa a partecipare alla gara è demandata, nell'ipotesi di cui all'articolo 35 citato e limitatamente ai requisiti derivanti

dall'intervenuta successione, alla stessa stazione appaltante. A questa pertanto, sempre nella fattispecie in esame, competono la verifica di regolarità degli atti di cessione prodotti dall'impresa in sede di offerta ovvero in sede di applicazione dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94 e le conseguenti valutazioni sulla capacità complessiva dell'impresa, risultante dai certificati dell'iscrizione all'ANC già in possesso dell'impresa cedente cui si aggiungono le certificazioni originariamente possedute dall'impresa cessionaria.

## Documentazione mediante la quale i soggetti che intendono qualificarsi dimostrano l'esistenza dei requisiti d'ordine generale per la qualificazione (articolo 17, comma 1, DPR 25 gennaio 2000, n. 34). Articolo 2, comma 1, lettera *o)*, del DPR n. 34/2000

(Deliberazione del 12 ottobre 2000)

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici,

*premesso che*:

1. l'articolo 17, comma 2, del DPR 25 gennaio 2000, n. 34, prevede che l'Autorità deve stabilire con quale documentazione i soggetti che intendono qualificarsi dimostrano il possesso dei requisiti d'ordine generale di cui al medesimo articolo, comma 1, richiesti per la qualificazione;
2. le S.O.A. (Società Organismo di Attestazione) sono organismi di diritto privato e, pertanto, il legislatore ha previsto che la prestazione volta alla qualificazione delle imprese sia resa dalle stesse sulla base di un titolo contrattuale e sia espletata attraverso accertamenti e controlli, svolti anche mediante accesso diretto alle strutture aziendali dell'impresa istante;
3. nel contratto da sottoscriversi tra impresa e S.O.A. si dovrà fare espresso riferimento, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del suddetto DPR n. 34/2000, al contenuto delle disposizioni approvate con la presente determinazione;
4. l'impresa qualificata dovrà comunicare all'Osservatorio, ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del suddetto DPR n. 34/2000, ogni variazione relativa ai requisiti di ordine generale, previsti dall'articolo 17 del suddetto DPR, entro 30 giorni dal loro verificarsi;
5. i certificati rilasciati dalle pubbliche amministrazioni hanno validità di sei mesi dalla data di rilascio (articolo 2, comma 3, legge 25 maggio 1997, n. 127), fatti salvi quelli attestanti stati e fatti personali non soggetti a modificazioni, che hanno validità illimitata;
6. le condanne previste dall'articolo 17, comma 1, lettera *c)*, del DPR n. 34/2000 che incidono sulla moralità professionale sono quelle relative a fatti i cui carattere e contenuto siano idonei a pregiudicare negativamente il rapporto fiduciario con la stazione appaltante, in quanto collegabili alla natura delle obbligazioni proprie dei contratti di appalto;
7. l'incidenza delle condanne sull'elemento fiduciario deve essere apprezzata traendo elementi di valutazione dai concreti contenuti della fattispecie, dal tempo trascorso dalla condanna e da eventuali recidive;

*Sezione Terza*

*considerato che*:

1. la nuova normativa in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative trova applicazione generale ed obbligatoria solo nei confronti e da parte di tutti gli uffici della pubblica amministrazione e di soggetti concessionari e gestori di pubblici servizi, di fatto assimilati, per quanto concerne la normativa sulla semplificazione, alle pubbliche amministrazioni;
2. nei rapporti intercorrenti tra soggetti privati è, inoltre, ammissibile l'applicazione del meccanismo della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, in quanto questo atto può essere usato nei rapporti con la pubblica amministrazione, in quelli giurisdizionali ed anche nei rapporti interprivatistici in materia civile e commerciale e si inquadra tra gli atti di natura non negoziale a carattere certificativo;
3. il certificato del casellario giudiziale, necessario per la dimostrazione dell'inesistenza di precedente condanna penale a seguito di dibattimento o di applicazione della pena su richiesta ('patteggiamento') per reati che incidono sulla moralità professionale, qualora rilasciato su istanza dell'interessato, non riporta tutte le condanne penali per le quali il giudice ha disposto il beneficio della «non menzione», nonché le condanne patteggiate che godono di diritto di tale beneficio (art. 689 c.p.p.), mentre riporta tutte le condanne, incluse quelle 'patteggiate' (art. 688 c.p.p.) se rilasciato su richiesta diretta delle pubbliche amministrazioni;
4. il riferimento, nell'art. 17, comma 1, lettera *c)*, del DPR n. 34/2000, alle sentenze di cui al punto 6 delle premesse non preclude l'applicazione dell'art. 178 c.p. concernente la riabilitazione, nonché dell'art. 445, comma 2, del c.p.p. relativo all'estinzione del reato nel caso di sentenza di applicazione della pena su richiesta (patteggiamento);

*e che pertanto*:
5. i singoli requisiti d'ordine generale elencati dall'articolo 17, comma 1, del DPR n. 34/2000 dovranno essere dimostrati dai soggetti che intendono qualificarsi, presentando i certificati resi dagli uffici competenti al relativo rilascio e che detengono le notizie da certificare;
6. laddove i requisiti non siano dimostrabili con appositi certificati, occorrerà presentare una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, ai sensi del DPR 20 ottobre 1998, n. 403, circa l'inesistenza delle situazioni previste dallo stesso articolo 17, comma 1;
7. in ogni caso – a parte innovazioni normative su quanto indicato al precedente punto 3 o emanazione di chiarimenti di competenza di amministrazioni pubbliche sulla possibilità di ottenere, su istanza dell'interessato, certificati con l'indicazione di tutte le condanne – l'Autorità, nello svolgimento della propria attività di vigilanza, potrà sempre richiedere al competente ufficio i certificati integrali del casellario giudiziale relativi al titolare, al legale rappresentante, all'amministratore e al direttore tecnico di un'impresa.

Visto il parere della Commissione consultiva prevista dall'art. 8, comma 3, della legge n. 109/94 e successive modificazioni e dell'art. 5 del DPR n. 34/2000 espresso nella seduta del 4 e 5 ottobre 2000,

*dispone*

*a)* il possesso dei requisiti di cui all'articolo 17, comma 1, del DPR n. 34/2000 è dimostrato con la presentazione dei seguenti documenti:
1) certificati di cittadinanza italiana relativi al titolare, al legale rappresentante, all'amministratore e al direttore tecnico;
2) comunicazione effettuata, su richiesta del soggetto da qualificare ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del DPR 3 giugno 1998, n. 252, dalla Prefettura della provincia in cui risiede o ha sede il suddetto soggetto oppure certificato della Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato con in calce la dicitura, ai sensi dell'articolo 9 del DPR n. 252/98, «...nulla osta ai fini dell'articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modificazioni...» e con l'indicazione della specifica attività di impresa;
3) certificato della cancelleria fallimentare;
4) certificati del casellario giudiziale relativi al titolare, al legale rappresentante, all'amministratore e al direttore tecnico;
5) dichiarazione sostitutiva di atto notorio, ai sensi del DPR 20 ottobre 1998, n. 403, rilasciata dal titolare, dal legale rappresentante, dall'amministratore e dal direttore tecnico, attestante l'inesistenza di sentenze definitive di condanna passate in giudicato per le quali il giudice ha disposto il beneficio della «non menzione» o di sentenze di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del c.p.p. ovvero l'elencazione di tali sentenze;
6) dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi del DPR 20 ottobre 1998 n. 403, rilasciata dal titolare o dal legale rappresentante circa l'inesistenza di irregolarità, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse secondo la legislazione italiana o del paese di provenienza, di errore grave nell'esecuzione di lavori pubblici, nonché di false dichiarazioni circa il possesso dei requisiti richiesti per l'ammissione agli appalti e per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione;

*b)* i documenti dei soggetti residenti in Stati dell'Unione Europea sono prodotti secondo la normativa vigente nei rispettivi paesi;

*c)* i documenti dei soggetti non residenti in Stati dell'Unione Europea sono prodotti secondo la legislazione italiana e, pertanto, secondo quanto previsto alla lettera *a)*, fatto salvo per quanto riguarda il certificato di cittadinanza, che è sostituito da quello di residenza ed il certificato di iscrizione al registro delle imprese presso la competente Camera di commercio, industria, agricoltura ed artigianato, che è sostituito da quello di iscrizione al registro professionale dello Stato di provenienza.

**48**

## Criteri cui devono attenersi le S.O.A. nella loro attività di attestazione di qualificazione (art. 18 DPR 25 gennaio 2000, n. 34). Articolo 2 comma 1, lettera *o)* del DPR n. 34/2000

(Deliberazione del 12 ottobre 2000)

*Premesso che*:

1. l'art. 18 del DPR 25 gennaio 2000, n. 34 subordina il rilascio dell'attestato di qualificazione, fra l'altro, alla dimostrazione del possesso di quattro specifici requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi che in numero di tre (capacità economica e finanziaria, dotazione di attrezzature tecniche, organico medio annuo) sono indipendenti dalle categorie di qualificazione ed in numero di uno (idoneità tecnica ed organizzativa) è dipendente dalle categorie di qualificazione;
2. il medesimo articolo 18 specifica e quantifica i requisiti e stabilisce, in rapporto alla forma giuridica del soggetto cui rilasciare l'attestato di qualificazione, i mezzi di prova del possesso degli stessi che, per quanto riguarda i documenti fiscali e tributari, devono essere quelli approvati e depositati alla data di stipula del contratto con la S.O.A.;
3. l'art. 2, comma 1, lettera *o)* del DPR n. 34/2000 dispone che l'Autorità, previo parere della Commissione di cui all'art. 5 del suddetto DPR, deve stabilire i criteri cui devono attenersi le S.O.A. nella loro attività di rilascio dell'attestazione di qualificazione;
4. l'Autorità, nella determinazione n. 41 del 27 luglio 2000 avente ad oggetto *Procedure da utilizzare dalle S.O.A. (Società Organismo di Attestazione) per l'esercizio della loro attività di attestazione (art. 10, comma 2, lettera f, DPR 25 gennaio 2000 n. 34)* ha previsto che avrebbe provveduto a tale compito con un'apposita determinazione.

*considerato che*:

1. il DPR n. 34/2000 prevede, distintamente, per le prestazioni di sola costruzione e per quelle di progettazione e costruzione, la qualificazione delle imprese in 13 categorie di opere generali e 34 categorie di opere specializzate suddivise in otto classifiche di importo;

2. le definizioni di categoria di opere generali e di categoria di opere specializzate sono riportate nelle premesse all'allegato A del DPR n. 34/2000 nonché nell'articolo 72, commi 2 e 3, del DPR n. 554/1999, nel senso che sono:

*a)* opere generali: le opere caratterizzate da una pluralità di lavorazioni, indispensabili per consegnare le opere o i lavori finiti in ogni loro parte;

*b)* opere specializzate: le lavorazioni che nell'ambito del processo realizzativo delle opere o dei lavori necessitano di una particolare specializzazione o professionalità;

**3.** le declaratorie delle categorie sono contenute in detto allegato A al DPR n. 34/2000;

**4.** la prima alinea delle premesse di questo allegato A stabilisce che si intende per opera o intervento un insieme di lavorazioni capace di esplicare funzioni economiche e tecniche;

**5.** la seconda alinea delle premesse di cui al precedente punto 4 specifica che la qualificazione in ciascuna delle categorie di opere generali, indicate con l'acronimo OG, è conseguita dimostrando capacità di svolgere, in proprio o con qualsiasi mezzo, l'attività di costruzione, ristrutturazione e manutenzione di opere o interventi per la cui realizzazione, finiti in ogni loro parte e pronti all'uso da parte dell'utilizzatore finale, siano necessarie una pluralità di specifiche lavorazioni;

**6.** la terza alinea delle premesse di cui al precedente punto 4 specifica che la qualificazione in ciascuna delle categorie di opere specializzate, indicate con l'acronimo OS, è conseguita dimostrando capacità di svolgere in proprio l'attività di esecuzione, ristrutturazione e manutenzione di specifiche lavorazioni che costituiscono, di norma, parte dei processi realizzativi di un'opera o di un intervento e necessitano di una particolare specializzazione o professionalità;

**7.** la quarta alinea delle premesse di cui al precedente punto 4 stabilisce che le lavorazioni realizzate dalle imprese negli anni antecedenti all'entrata in vigore del suddetto DPR n. 34/2000, sulla base delle norme vigenti all'epoca, consentono la qualificazione nelle nuove categorie generali o specializzate, ove riguardino effettivamente lavorazioni previste dalle nuove declaratorie;

**8.** la quinta alinea delle premesse di cui al precedente punto 4 specifica che l'esecuzione di lavorazioni, indicate nel bando come parti dell'intervento da realizzare e riconducibili a categorie generali nonché a categorie specializzate per le quali nella *Tabella corrispondenze nuove e vecchie categorie* contenuta nel suddetto allegato A è prevista la qualificazione obbligatoria, non possono essere eseguite dalle imprese aggiudicatarie, singole o raggruppate, se prive delle relative adeguate qualificazioni e, pertanto, in questi casi devono essere sempre subappaltate ad imprese in possesso delle relative qualificazioni, ai sensi del combinato disposto dall'art. 73, comma 2, del DPR 21 dicembre 1998, n. 554 e dell'articolo 30 del DPR n. 34/2000;

**9.** nel bando di gara – ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge n. 55/90, dell'articolo 73, commi 2 e 3, del DPR n. 554/1999 e dell'articolo 30 del DPR n. 34/2000 – devono essere indicati:
- l'importo complessivo dell'intervento oggetto dell'appalto;
- la categoria generale o specializzata considerata prevalente;
- tutte le parti – purché di importo singolarmente superiore al 10% dell'importo complessivo dell'appalto o comunque superiore a € 150.000 – appartenenti alle categorie generali o specializzate di cui si compone

l'intervento, con i relativi importi e categorie che, a scelta del concorrente, sono subappaltabili o affidabili a cottimo, oppure scorporabili;

**10.** le parti di cui si compone l'intervento eseguibili mediante affidamenti di subcontratti aventi ad oggetto attività ovunque espletate che richiedono l'impiego di manodopera, quali le forniture con posa in opera e i noli 'a caldo', nel caso siano riconducibili ad una delle categorie di cui all'allegato A del DPR n. 34/2000, devono essere indicate nei bandi di gara soltanto qualora – ai sensi dell'articolo 18, comma 12, della legge n. 55/90 e dell'art. 141, comma 5, del DPR n. 554/1999 – siano contemporaneamente presenti le seguenti condizioni:
- l'importo sia superiore al 2% dell'importo complessivo dell'appalto o comunque sia superiore a 100.000 Euro;
- il costo per manodopera e personale, relativo alle attività da svolgere nel cantiere cui si riferisce l'appalto, sia superiore al 50% dell'importo delle parti da eseguire;

**11.** le parti di cui si compone l'intervento che riguardano gli impianti tecnologici possono essere indicate nei bandi di gara con riferimento alla categoria generale OG11 oppure con riferimento ad una o più delle categorie specializzate OS3, OS5, OS28, OS30;

**12.** la scelta fra le ipotesi di cui al precedente punto 11 deve essere effettuata tenendo conto che la declaratoria della categoria OG11 si riferisce ad un insieme coordinato di impianti da realizzarsi congiuntamente e che, pertanto, ove non si ricada in tale situazione, gli impianti vanno presi in esame singolarmente e, di conseguenza, considerati appartenenti alle specifiche categorie specializzate quali OS3, OS5, OS28, OS30.

Sulla base di quanto premesso e considerato si deve ritenere che:

*a)* ai fini della qualificazione, per opere generali si deve intendere un insieme di lavorazioni, alcune proprie della categoria medesima ed altre appartenenti a categorie di opere specializzate;

*b)* la qualificazione deve essere effettuata tenendo conto delle declaratorie riportate nell'allegato A al DPR n. 34/2000 nonché delle indicazioni contenute nella *Tabella corrispondenze nuove e vecchie categorie* facente parte del suddetto allegato A, considerando che:
- quello che rileva per la nuova qualificazione è l'effettivo contenuto delle lavorazioni eseguite;
- qualora i certificati dei lavori non permettano la individuazione certa della natura delle lavorazioni eseguite, questa deve avvenire a cura della S.O.A. con adeguati accertamenti sulla base di ulteriore documentazione;

*c)* le forniture con posa in opera richiamate in talune declaratorie contenute nell'allegato A al DPR n. 34/2000 rilevano, ai fini della qualificazione dei soggetti esecutori, nella misura in cui abbiano le caratteristiche previste dall'articolo 2, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, e cioè quando i lavori assumono rilievo economico superiore al cinquanta per cento;

*d)* i sub-contratti aventi ad oggetto le forniture con posa in opera, rilevano – sia ai fini della qualificazione del relativo esecutore (art. 24, comma 1,

lett. *a* del DPR n. 34/2000) sia ai fini dell'applicazione del meccanismo di determinazione dell'importo utilizzabile per la qualificazione dell'impresa aggiudicataria (art. 24, comma 1, lett. *b*, seconda parte, del DPR n. 34/2000) – solo se presentano le caratteristiche indicate dall'articolo 18, comma 12, della legge n. 55/90 e dall'art. 141, comma 5, del DPR n. 554/1999.

Visto il parere della Commissione consultiva (prevista dall'articolo 8, comma 3, della legge n. 109/94 e successive modificazioni e dall'articolo 5 del DPR n. 34/2000) espresso nella seduta del 4 e 5 ottobre 2000;
si approva l'allegato *Criteri cui devono attenersi le S.O.A. nell'attività di attestazione.*

*Criteri cui devono attenersi le S.O.A. nell'attività di attestazione*

1. Le S.O.A. devono effettuare l'accertamento del possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi previsti dal DPR n. 34/2000 tenendo conto dei criteri contenuti nel presente documento nonché delle indicazioni relative alla cifra d'affari in lavori, all'ammortamento delle immobilizzazioni tecniche ed al costo del personale riportate nelle *Tipologie unitarie di bandi di gara per l'affidamento dei lavori pubblici* pubblicate nel Suppl. ord. n. 143 della G.U. n. 206 del 4 settembre 2000, Serie generale, con le rettifiche di cui all'avviso di rettifica in corso di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

2. L'entità dei requisiti (capacità economica e finanziaria, dotazione di attrezzature tecniche, organico medio annuo, idoneità tecnica ed organizzativa) deve essere accertata dalla S.O.A. sulla base della documentazione indicata nel DPR n. 34/2000, presentata dall'impresa richiedente, in originale o in copia dichiarata conforme all'originale dal legale rappresentante. Qualora tale entità, sulla base della suddetta documentazione, non possa essere considerata certa, anche perché il soggetto svolge attività riconducibili a più comparti industriali, commerciali o finanziari, la S.O.A. deve effettuare verifiche, valutazioni e controlli diretti sulla base di ulteriori documenti (quali contratti, fatture, certificati di collaudo, giornale dei lavori, certificati di pagamento, dichiarazioni liberatorie dell'INPS, dell'INAIL e della Cassa edile, estesi – questi ultimi – anche agli eventuali subappaltatori ecc.). Tali documenti possono essere richiesti in originale o in copia ed esibiti dall'impresa o visionati direttamente dalla S.O.A. presso la sede dell'impresa oppure presso le sedi dei soggetti cui spetta il rilascio di detti ulteriori documenti.

3. In generale, la S.O.A. dovrà procedere ai controlli e alle verifiche, di cui al precedente punto 2, nei casi in cui i dati di bilancio (cifra d'affari in lavori, costo dei dipendenti, ammortamenti) relativi al periodo di riferimento non siano del tutto coerenti fra di loro e con quelli relativi ai certificati dei lavori eseguiti nello stesso periodo.

4. I controlli e le verifiche di cui al precedente punto 2 concernono – esemplificativamente – anche i casi in cui i certificati dei lavori:

*a)* siano relativi a lavori eseguiti in proprio o per conto di soggetti non tenuti all'applicazione delle leggi sui lavori pubblici e indichino ricorsi modesti al subappalto;
*b)* riguardino lavori eseguiti a ridosso della data di stipula del contratto con la S.O.A., oppure lavori in corso di esecuzione;
*c)* siano i più significativi ai fini della qualificazione;
*d)* riguardino interventi che si riferiscono ad una pluralità di categorie di qualificazione;
*e)* nonché nell'ipotesi in cui un documento rilasciato dalla pubblica amministrazione sia di molto anteriore alla data di stipula del contratto con la S.O.A. o non sia congruente con altri documenti o presenti aspetti che inducono a ragionevoli dubbi sulla sua autenticità.

5. Per quanto riguarda il requisito attrezzatura tecnica occorre:
*a)* verificare che i dati relativi agli ammortamenti, ai canoni di locazione finanziaria e ai canoni di noleggio riguardino il complesso di beni specificamente destinati all'esecuzione di lavori, con esclusione pertanto delle immobilizzazioni extracaratteristiche;
*b)* ritenere che il possesso del requisito è dimostrato qualora la media annua degli importi relativi agli ammortamenti, ai canoni di locazione finanziaria e ai canoni di noleggio, sostenuti nel quinquennio di riferimento, sia pari o superiore al due per cento della media annua delle cifre d'affari in lavori conseguite nello stesso quinquennio e, contemporaneamente, la media annua dell'ultimo quinquennio degli importi relativi ai soli ammortamenti e canoni di locazione finanziaria sia pari o superiore all'uno per cento della medesima cifra d'affari;
*c)* assimilare i noleggi i cui contratti abbiano durata almeno quinquennale agli ammortamenti ed ai canoni di locazione finanziaria;
*d)* verificare che i noleggi siano esclusivamente quelli a "freddo";
*e)* effettuare la riduzione figurativa della cifra d'affari in lavori (art. 18, comma 15, del DPR n. 34/2000) qualora non siano congiuntamente rispettate le condizioni indicate alla precedente lettera *b)*;
*f)* verificare la corrispondenza delle indicazioni identificative essenziali relative ad attrezzature, mezzi d'opera ed equipaggiamento tecnico (art. 18, comma 8, primo periodo, del DPR n. 34/2000) con i dati relativi agli ammortamenti e ai canoni;
*g)* verificare che il periodo di ammortamento figurativo sia in continuità con quello reale e ricada nel quinquennio di riferimento.

6. Per quanto riguarda, il requisito organico medio annuo, occorre:
*a)* ritenere che il possesso del requisito è dimostrato qualora il costo per il personale dipendente (retribuzioni, stipendi, contributi sociali, accantonamenti ai fondi di quiescenza e contributi per le casse edili) sostenuto nel quinquennio di riferimento sia pari o superiore al quindici per cento della cifra d'affari in lavori conseguita nello stesso quinquennio e contemporaneamente quello per il solo personale operaio sia pari o superiore al sei per cento; oppure, qualora il costo per il personale dipendente sia pari o superiore al dieci per cento della cifra di cui sopra e contemporaneamente quello per il solo personale tecnico e amministrativo sia pari o superiore all'otto per cento;

*b)* ritenere che concorre al raggiungimento delle percentuali del quindici, del sei, del dieci e dell'otto di cui alla precedente lettera *a)* anche la retribuzione spettante al titolare dell'impresa individuale, dell'impresa artigiana o ai soci delle società di persone, quantificata in un importo che per il quinquennio sia pari a cinque volte la retribuzione media convenzionale determinata ai fini della contribuzione INAIL;

*c)* effettuare la riduzione figurativa della cifra d'affari in lavori (art. 18, comma 15, del DPR n. 34/2000) qualora non risultino congiuntamente rispettate le condizioni indicate alla precedente lettera *a)*.

7. Per quanto riguarda il requisito idoneità tecnica, occorre tenere conto che:

*a)* la qualificazione nelle categorie deve essere attribuita verificando che i certificati dei lavori, in particolare quelli rilasciati prima dell'entrata in vigore del DPR n. 34/2000, riguardino effettivamente quelle lavorazioni cui si riferiscono le declaratorie dell'allegato A al suddetto DPR;

*b)* il certificato dei lavori è documento diverso dal certificato di collaudo e dal certificato di regolare esecuzione e può riferirsi anche a lavori in corso;

*c)* la qualificazione nelle categorie OG3 e OG4 deve essere attribuita anche se i certificati dei lavori riguardino interventi relativi ad una soltanto delle tre mobilità (gomma, ferro e aerea) indicate nelle corrispondenti declaratorie;

*d)* la qualificazione nella categoria OG11 – in quanto richiede l'idoneità a realizzare un insieme coordinato e congiunto di impianti – può essere attribuita solo se siano contemporaneamente presenti le seguenti condizioni:
- il soggetto sia già in possesso di attestato di qualificazione in almeno tre delle categorie specializzate (OS3, OS5, OS28, OS30) il cui insieme coordinato e congiunto costituisce la stessa categoria OG11;
- il soggetto sia in possesso dei requisiti di cui all'articolo 18, comma 1, lettere *a), b), c), d)* del DPR n. 34/2000 adeguati alla classifica richiesta;
- il possesso del requisito di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *b)*, del DPR n. 34/2000 sia documentato tramite la presentazione di certificati dei lavori relativi all'esecuzione – anche tramite affidamento di parte degli stessi in subappalto nei limiti delle norme vigenti all'epoca dell'esecuzione – di insiemi coordinati e congiunti di almeno tre impianti (OS3, OS5, OS28, OS30);

*e)* la qualificazione nelle categorie OS13, OS18, OS32 può essere attribuita qualora i componenti da mettere in opera siano stati prodotti dall'installatore stesso in propri stabilimenti;

*f)* il certificato dei lavori – qualora attesti che l'impresa ha eseguito non solo le lavorazioni appartenenti alla categoria prevalente ma anche quelle appartenenti alle altre categorie – è utile ai fini della qualificazione in tutte le categorie in esso indicate; in tal caso occorre, però, che nel bando di gara, in conformità alle disposizioni vigenti al momento della sua pubblicazione, sia stato specificato che l'intervento prevedeva lavorazioni appartenenti ad una categoria prevalente e lavorazioni appartenenti ad altre categorie;

*g)* l'importo dei lavori utilizzabili ai fini della dimostrazione del possesso del requisito – qualora l'aggiudicatario abbia subappaltato parte delle lavorazioni e queste appartengano sia alla categoria prevalente e/o a categorie a qualificazione non obbligatoria sia a categorie a qualificazione obbligatoria – è determinato con riferimento ad una percentuale, compresa fra il 30% ed il 40% di cui all'articolo 24, comma 1, lettera *b)*, del DPR n. 34/2000, pari alla media ponderale delle suddette percentuali, calcolata in base agli importi delle due diverse lavorazioni subappaltate;

*h)* il certificato relativo ai lavori eseguiti in subappalto, o in assegnazione da parte dei consorzi di cui all'articolo 25, comma 6, del DPR n. 34/2000, è documentato dal certificato dei lavori rilasciato dalla stazione appaltante all'impresa o ai consorzi aggiudicatari;

*i)* gli importi dei lavori eseguiti in proprio, qualora si tratti di edilizia abitativa, sono determinati sulla base dei parametri di cui all'articolo 25, comma 4, del DPR n. 34/2000 e, qualora si tratti di edilizia commerciale o industriale, sulla base dei medesimi parametri moltiplicati rispettivamente per 1,30 e per 0,70.

**49**

## Rimborsi spese e compensi per il responsabile dei lavori

(Deliberazione del 26 ottobre 2000)

A questa Autorità di vigilanza sui lavori pubblici sono state segnalate una serie di questioni concernenti il *rimborso spese* della Tariffa professionale degli ingegneri ed architetti nonché il compenso da riservare alla prestazione di «responsabile dei lavori» di cui al d.lgs. n. 494/96.

Il Consiglio dell'Autorità, ritenendo d'interesse le questioni sollevate, ha approvato la seguente determinazione.

L'articolo 4 della legge n. 143 del 2 marzo 1949, *Testo unico della Tariffa per ingegneri ed architetti*, individua una serie di prestazioni professionali nelle quali il tempo concorre come elemento precipuo di valutazione, ed alle quali non si adatterebbero le usuali tariffe 'a percentuale', 'a quantità' o 'a discrezione'.

I rilievi planoaltimetrici da porre a base della progettazione sono compresi nel citato articolo 4 lettera *a)*.

Conseguentemente, l'attività relativa ai rilievi è da considerare un'attività accessoria alla progettazione vera e propria. Detto carattere accessorio è poi confermato dall'art. 17, comma 14 *quinquies*, della l. n. 109/94, che consente ad un certo numero d'attività, tra cui appunto i rilevi planoaltimetrici, di essere espletate mediante il subappalto; ciò in coerenza con il principio affermato dalla giurisprudenza, secondo cui il progettista è sempre tenuto ad eseguire personalmente l'incarico, sia pure con l'ausilio degli operatori materiali (v. in proposito la circolare del Ministero LL.PP. del 7 ottobre 1996 n. 4488/UL).

Dal carattere di accessorietà discende il diritto al rimborso della spesa relativa, in conformità all'art. 13 della stessa Tariffa, secondo cui al progettista «... sono dovuti a parte ed in aggiunta gli eventuali compensi a rimborso di cui agli artt. 4, 6 e 17.».

Si può pertanto concludere che l'onere sostenuto dal progettista per l'effettuazione dei rilievi deve essere compensato ai sensi dell'art. 4 della Tariffa ed in aggiunta agli onorari a percentuale della Tabella A.

Nondimeno, si pone il problema di chiarire più in generale con quali 'modalità' deve essere esposta la spesa da parte del progettista, ossia se la stessa deve essere ragguagliata ad una percentuale forfettaria degli onorari di cui alla Tabella A, oppure analiticamente indicate e comprovate: modalità entrambe ammesse dall'art. 13 della Tariffa.

Il regolamento della legge quadro, approvato con DPR n. 554 del 21 dicembre 1999 ed in vigore dal 28 luglio 2000 – all'articolo 64, comma 1, lett. *c)*, punto 1-a – nel descrivere le modalità di svolgimento delle gare per l'affidamento degli incarichi di progettazione, fa esplicito riferimento ad una percentuale, al netto del ribasso offerto, per il rimborso delle spese che figurano nella compilazione delle parcelle.

*Sezione Terza*

Conclusivamente, ed estendendo il più recente principio enunciato dal regolamento anche alle specifiche professionali relative ad incarichi non conferiti mediante procedura concorsuale, le parcelle professionali possono esporre, per ogni categoria di opere nelle quali è stato disaggregato l'importo complessivo dei lavori, le spese forfettariamente determinate.
È stata inoltre sollevata questione in ordine al rimborso per il 'plottaggio dei disegni'.
Si osserva che questa è un'attività materiale del professionista – successiva all'elaborazione dei disegni – sorta evidentemente dopo la Tariffa di cui alla l. n. 143/49; certamente, la stessa non può considerarsi un'attività intellettuale del progettista e, come tale, non può considerarsi inclusa nel compenso a percentuale di cui alla Tabella A. L'attività materiale di cui trattasi rientra perciò nelle spese di cui all'articolo 6 della Tariffa, che prevede il rimborso «... di qualsiasi sussidio od opera necessaria all'esecuzione di lavori fuori ufficio».
Infine, relativamente alla questione se sia dovuto il compenso per l'attività di responsabile dei lavori, nell'ipotesi in cui l'amministrazione si sia limitata a conferire, ai sensi del d.lgs. n. 494/96, il solo incarico di responsabile dei lavori e non anche di coordinatore per la sicurezza nella fase di progettazione, la risposta non può che essere negativa, nel senso che spetta il compenso per l'incarico di coordinatore della sicurezza, mentre non spetta per le funzioni del responsabile dei lavori, quali delineate dal citato d.lgs. n. 494/96, per essere queste esplicitamente demandate dall'articolo 8, comma 2, del regolamento n. 554 approvato con DPR 21 dicembre 1999, al responsabile del procedimento, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza, non può spettare comunque alcuno.

## Ulteriori criteri cui si devono attenere le S.O.A. nell'esercizio dell'attività di attestazione

(Deliberazione del 30 novembre 2000)

*Premesso che*:

- l'esame della documentazione presentata dalle S.O.A. relativamente ai modelli di contratto da stipulare con le imprese da qualificare nonché allo svolgimento delle proprie attività ha evidenziato soluzioni non uniformi oppure ha prospettato sostanziali problematiche da risolvere;
- la Commissione consultiva, nel prendere in esame dette situazioni, ha rappresentato l'opportunità di un intervento determinativo dell'Autorità che contenga, in particolare, precisazioni in ordine all'esclusività dell'oggetto sociale, alla presenza di clausole vessatorie nei modelli di contratto, alle modalità di determinazione delle polizze assicurative, nonché ad altre modalità operative della attività di attestazione;
- la presente determinazione ha per oggetto le prescrizioni cui si devono attenere le S.O.A. nell'esercizio dell'attività di attestazione, salvo quelle che costituiscono indicazioni relative alle clausole contrattuali formulate come possibile contenuto di patti convenzionali che sono, peraltro, intese ad apprestare preventiva soluzione di possibili casi di contenzioso in sede di esecuzione del contratto;
- in ordine al problema dell'oggetto sociale si dispone specificamente in ciascun provvedimento di autorizzazione, mentre per gli altri problemi appare opportuno adottare la presente determinazione.

*Esercizio dell'attività di attestazione*

Le S.O.A.

- iniziano lo svolgimento dell'attività sociale entro il termine di 6 mesi dalla data di ricevimento del provvedimento di autorizzazione, a pena di revoca dell'autorizzazione medesima e, laddove lo abbiano interrotto, devono riprenderlo entro lo stesso termine, a pena di revoca dell'autorizzazione;
- comunicano immediatamente all'Autorità le date di inizio, di interruzione – con l'indicazione dei relativi motivi – e di riavvio dell'esercizio dell'attività di attestazione;
- sono tenute a rilasciare il certificato di attestazione secondo il modello che sarà adottato dall'Autorità;
- devono rilasciare le attestazioni nel rispetto dei requisiti stabiliti nell'articolo 4 e nel titolo III del regolamento approvato con DPR n. 34/2000, in prosieguo chiamato Regolamento, nonché nel rispetto dei criteri previsti dalle determinazioni n. 47/2000 e n. 48/2000, entrambe del 12 ottobre 2000, e dalle ulteriori determinazioni che l'Autorità potrà assumere in merito.

*Sezione Terza*

*Comunicazioni ed informazioni da parte delle S.O.A.*

Oltre alle informazioni e comunicazioni previste dal Regolamento, le S.O.A. comunicano all'Autorità:

- le modifiche che intendono apportare all'organico minimo, allegando contestualmente, ai fini della relativa autorizzazione, il *curriculum* delle figure professionali da assumere;
- le sostituzioni dei componenti del consiglio di amministrazione e dei titolari delle ulteriori cariche sociali indicate nel certificato della Camera di commercio, allegando contestualmente i *curriculum* relativi ai soggetti che subentrano nelle cariche, comprendenti l'elenco degli incarichi ricoperti in enti, associazioni e società;
- le variazioni alla compagine sociale, allegando apposita dichiarazione da cui risulti:
  *a)* per le persone fisiche: le attività e gli incarichi ricoperti in enti, associazioni e società e i motivi per cui gli stessi non contrastano con i principi di indipendenza, di imparzialità e non discriminazione;
  *b)* per le persone giuridiche: l'oggetto sociale di ogni ente nonché i motivi di non contrasto, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, con i principi di indipendenza, di imparzialità e non discriminazione. In presenza di situazioni di controllo o di collegamento vanno indicati i motivi per i quali, sempre sotto il profilo oggettivo e soggettivo, le situazioni anzidette non contrastano con il principio di indipendenza.

Per via telematica, le S.O.A. comunicano:

*a)* gli estremi dei contratti di attestazione non appena stipulati;
*b)* gli estremi dei contratti di rinnovo di attestazione non appena stipulati;
*c)* la ricezione della documentazione trasferita ai sensi dell'articolo 10, comma 9, del Regolamento;
*d)* l'intervenuta o omessa trasmissione, ai sensi dell'articolo 10, comma 10, del Regolamento, della documentazione in base alla quale sono state rilasciate le attestazioni;
*e)* le eventuali controversie insorte con l'impresa contraente;
*f)* i nuovi certificati di attestazione conseguenti a variazioni con l'espressa indicazione della loro natura sostitutiva rispetto a precedenti attestati.

*Attività promozionali all'esercizio dell'attività di attestazione e prestazioni di soggetti esterni*

Si premette che le S.O.A. possono utilizzare soggetti esterni all'organizzazione aziendale esclusivamente per le prestazioni strumentali e accessorie e, in ogni caso, estranee alle fasi in cui si articola l'attività di attestazione.
Per quanto concerne le attività promozionali, funzionali all'acquisizione di clientela, si precisa che:

- esse possono consistere soltanto nella diffusione di informazioni relative alla qualità e alle caratteristiche della prestazione resa dalla S.O.A.;

- qualora tali attività abbiano risvolti di carattere monetario a beneficio della clientela, comunque non possono portare al risultato di una generalizzata riduzione del corrispettivo minimo di tariffa;
- è precluso includere nell'attività promozionale quella di acquisizione di documenti che dovranno poi costituire oggetto di verifica da parte della S.O.A.;
- alle S.O.A., stante l'esclusività dell'oggetto della loro attività, è precluso assumere posizioni di intermediario rispetto a società di consulenza, a compagnie di assicurazione, a istituti di credito o svolgere qualunque tipo di prestazione di servizio.

*Fase precedente alla conclusione del contratto*

Le S.O.A. sono tenute ad accettare la richiesta proveniente dall'impresa, diretta alla stipula del contratto di cui all'articolo 15, comma 2, del Regolamento. Resta ferma la libertà della S.O.A. di determinare la misura del corrispettivo secondo le indicazioni dell'articolo 12, comma 4, dello stesso Regolamento, nonché il tempo previsto per l'esecuzione della prestazione, nel rispetto del limite massimo stabilito all'articolo 15, comma 3, del Regolamento.
Nel caso in cui nel documento contrattuale predisposto dalle S.O.A. la richiesta di attestazione da parte dell'impresa sia qualificata quale proposta irrevocabile *ex* articolo 1329 c.c., la clausola non ha effetto se non approvata specificamente per iscritto.

*Contenuto del contratto*
Nei contratti da sottoscriversi tra S.O.A. ed impresa occorre:
- prevedere espressamente l'obbligo, da parte delle imprese che intendono qualificarsi, di dimostrare l'esistenza dei requisiti d'ordine generale richiesti per la qualificazione mediante la documentazione stabilita dall'Autorità con la determinazione n. 47 del 12 ottobre 2000, cui si aggiunge, *ex* articolo 17, comma 1, lettera *f)*, del Regolamento (ovviamente: ove non già esibito, ai sensi di quanto previsto nella suddetta determinazione n. 47), il certificato di iscrizione dell'impresa alla Camera di commercio, mentre resta precluso prevedere ulteriori documenti rispetto a quelli indicati nella suddetta determinazione;
- prevedere l'espressa approvazione per iscritto di clausole relative alle conseguenze di inadempimento alle richieste delle S.O.A. da parte delle imprese;
- individuare le modalità di comunicazione da parte dell'impresa, nelle ipotesi di collegamento tra direttore tecnico e qualificazione attribuita, dei casi di sostituzione previsti dall'articolo 26, comma 4, del Regolamento, ai fini dell'esercizio da parte delle S.O.A dei poteri indicati dal comma 5 dello stesso articolo;
- prevedere clausole contenenti modalità di comunicazione da parte delle S.O.A. all'impresa dalla stessa qualificata, circa le ipotesi di revoca, fallimento o cessazione dell'attività, al fine dell'esercizio del potere di scelta in ordine al trasferimento dei documenti;

- prevedere l'autorizzazione, da parte dell'impresa, al trattamento dei dati delle imprese in conformità alla legge n. 675/1996 nonché l'impegno, da parte delle S.O.A., di non trattare i suddetti dati a fini statistici e di *marketing*, fatta salva una specifica autorizzazione in tal senso.

Può essere, inoltre, previsto:

- che il corrispettivo è quello contrattualmente pattuito al momento della stipulazione, sia nel caso di mancata attestazione sia nel caso in cui la qualificazione attestata debba essere inferiore o superiore a quella richiesta;
- che, nel caso sia prevista la cessione nel contratto, nello stesso vanno indicate le ipotesi in cui la cessione può avvenire e le relative modalità;
- che la comunicazione alla S.O.A., di cui all'articolo 26, comma 6, del Regolamento, contenga anche l'attestazione dell'avvenuta trasmissione all'Osservatorio dei lavori pubblici delle notizie ivi previste;.
- quali richieste di integrazioni documentali o di acquisizione di informazioni possano determinare la sospensione del termine per il rilascio dell'attestazione, fermo restando che la sospensione si verifica comunque nel caso di accesso diretto alle strutture aziendali.

*Polizza assicurativa*

I massimali previsti nella polizza assicurativa esibita ai fini dell'autorizzazione sono soggetti ad aumento con riferimento ai dati della concreta attività di qualificazione posta in essere, consistente nel valore portafoglio contratti. Sussiste, pertanto, l'obbligo delle S.O.A. di rilevare gli scostamenti di tali dati rispetto alle previsioni iniziali e di adeguare conseguentemente il massimale assicurativo.

**51**

**Giudizio arbitrale, regime transitorio**
(Deliberazione del 15 novembre 2000)

Il Consiglio della camera arbitrale, nel rappresentare la necessità di una sollecita emanazione da parte degli organi competenti (Ministero dei lavori pubblici e Ministero della giustizia) del decreto interministeriale di cui all'articolo 32, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, ha rappresentato l'esigenza di un chiarimento interpretativo in ordine all'applicazione della nuova normativa in materia di definizione delle controversie, ai sensi di quanto disposto dall'articolo citato della legge quadro e dagli articoli 150 e 151 del Regolamento approvato con DPR 21 dicembre 1999, n. 554.

Detto chiarimento veniva richiesto, in particolare, in ordine alla questione relativa alla portata dell'abrogazione della precedente normativa in materia, nel momento di inizio del procedimento arbitrale.

Detto chiarimento, inoltre, risultava necessario in presenza di istanze intese ad ottenere l'indicazione della modalità di presentazione delle domande per la designazione dei presidenti dei collegi arbitrali.

Va premesso che l'articolo 32, comma 4, della l. n. 109/1994, (nel testo riformulato dalla l. n. 415/1998) dispone: «dalla data di entrata in vigore del Regolamento cessano di avere efficacia gli articoli 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50 e 51 del capitolato generale di appalto approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063. Dalla medesima data il richiamo ai collegi arbitrali da costituire ai sensi della normativa abrogata, contenuto nei contratti di appalto già stipulati, deve intendersi riferito ai collegi da nominare con la procedura camerale secondo le modalità previste dai commi precedenti ed i relativi giudizi si svolgono secondo la disciplina da essi fissata.».

Va aggiunto che, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della legge n. 109/1994, contestualmente all'entrata in vigore del Regolamento è entrato in vigore il nuovo capitolato generale di appalto, approvato con d.m. 19 aprile 2000 n. 145, con sostituzione di nuovo complesso normativo a quello del 1962.

Contemporaneamente, dalla data di entrata in vigore del Regolamento, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici è stata investita del potere di nomina del Consiglio della camera arbitrale ed a ciò ha provveduto con atto del 28 luglio 2000.

Tutto ciò premesso, va, anzitutto, considerato che dal combinato disposto degli articoli 32 e 3 della legge n. 109/1994 si trae una constatazione interpretativa.

Se l'entrata in vigore del nuovo capitolato generale implicava l'abrogazione automatica di quello del 1962, la disposizione esplicita di cui all'art. 32 della legge quadro scaturiva dal fatto che il nuovo testo non conteneva norme direttamente sostitutive di quelle di cui agli artt. dal 32 al 59 del precedente testo.

Si sarebbe potuta affermarne, pertanto, la sopravvivenza, laddove, invece, l'intento del legislatore era quello di sostituire una nuova ed originale normativa in una materia (quella arbitrale) su cui si erano appuntate molte delle critiche rivolte al precedente sistema.

Ciò precisato è, poi, da constatare – senza che ne occorra dimostrazione, stante l'unanimità di valutazione al riguardo – che la disposizione di cui all'articolo 32 è norma – o esempio più caratteristico di norma – connotata da valenza processuale e quindi di immediata applicazione. Detta applicazione immediata colora il problema dell'ambito dell'applicazione stessa, che è di particolare valenza per essere la disposizione relativa alla costituzione del giudice, il cui vizio comporta, come da pacifica giurisprudenza (v. con ulteriori precisazioni che non rilevano sotto il profilo di interesse, Cass. civ. Sez. I, 23 maggio 2000, n. 6698 ) nullità assoluta e rilevabile di ufficio.

Di qui lo specifico rilievo per le incidenti conseguenze che derivano da questa sanzione di nullità in relazione a pronunzie che risolvono controversie di rilevante interesse economico e la necessaria attenzione che deve porre l'Autorità deputata a verificare, ma ad evitare anzitutto, il verificarsi di danni erariali.

La disciplina, operativa nel regime transitorio, della definizione delle controversie – quale dettata dall'articolo 32 – non incide ovviamente sui giudizi arbitrali all'esame di collegi già nominati e costituiti alla data di entrata in vigore del Regolamento.

Per le altre ipotesi e soprattutto per il caso di collegi arbitrali non costituiti alla stessa data, si pone il problema della normativa applicabile.

In proposito è da considerare che l'uso di due diverse espressioni «da costituire» e «da nominare» contenute nella norma in esame (l'art. 32 citato) offre un chiaro elemento testuale interpretativo.

La norma adopera l'espressione «collegi arbitrali da costituire» per quelli ai quali non si applica dalla data di entrata in vigore del Regolamento la normativa del 1962, in quanto in questa normativa si fa appunto riferimento alla «costituzione» del collegio arbitrale nell'articolo (il 48 ) che prevede questo come momento iniziale del relativo giudizio, dopo che si siano avuti lo scambio di domanda e deduzione tra le parti, la presentazione di istanza per la nomina degli altri arbitri e la «costituzione » – appunto – del collegio.

Quando, invece, detto articolo 32 vuole richiamare la nuova normativa, fa riferimento ai «collegi da nominare» secondo la nuova procedura della Camera arbitrale e che si debbono svolgere secondo le nuove norme.

Ecco allora che, se i collegi arbitrali non sono costituiti nei sensi anzidetti, non possono i componenti, ancorché prima nominati, procedere, dopo l'entrata in vigore del Regolamento, alla costituzione del collegio.

Non può avere ingresso in questa sede il problema che si collega al fatto che la norma dell'articolo 32 comporterebbe l'automatica sostituzione di un diverso contenuto legislativo alla clausola compromissoria, vigente in quanto inserita in un contratto già concluso; è questione proponibile, semmai, in sede diversa.

Per quanto riguarda gli inconvenienti pratici, è certo compito e dovere delle autorità competenti attuare con ogni sollecitudine gli adempimenti necessari per l'entrata in funzione del nuovo sistema: dall'emanazione del decre-

to interministeriale cui si è fatto cenno all'inizio, alla designazione da parte delle magistrature superiori di componenti da iscrivere negli albi, alla precisazione, che coevamente viene stabilita, delle modalità di presentazione delle domande di iscrizione agli Albi.

Di fronte al chiaro precetto normativo, non vi è alternativa: si fa testuale riferimento alle «clausole dei contratti già stipulati».

Il rilievo che può avere comunque un contenzioso in materia rende praticabile e tuzioristica la soluzione di un'intesa tra le parti contraenti per riformulare la clausola compromissoria, aderendo con mutuo consenso alle modalità di espletamento del giudizio arbitrale introdotte dalle nuove norme, intesa che trova fondamento nella sopravvenuta impossibilità di giungere alla definizione delle controversie sulla base della precedente normativa testualmente abrogata e nell'interesse reciproco a questa definizione.

Accanto agli argomenti di carattere testuale vi è un argomento di carattere strettamente funzionale.

Ogni innovazione normativa va valutata anche in quanto rispondente a determinate esigenze o a determinati interessi di carattere generale.

Le innovazioni in materia di arbitrato sono state innovazioni destinate a incidere su situazioni che hanno dato luogo a valutazioni negative.

Ogni interpretazione diversa da quella prima indicata comporterebbe la ultrattività delle disposizioni precedenti, come detto negativamente valutate, per un periodo di tempo indefinibile nella sua durata e con rilevante ricadute di carattere economico.

Sulle base delle suesposte considerazioni, il Consiglio accerta che:

*a)* il regime transitorio in tema di risoluzione delle controversie comporta l'applicabilità della precedente disciplina esclusivamente ai giudizi arbitrali che si trovino in fasi successive a quella della costituzione del collegio, come previsto dall'art. 8 del DPR n. 1063/62;

*b)* in ogni altro caso ed anche con riferimento a clausole compromissorie sottoscritte anteriormente alla nuova disciplina ed a domande di arbitrato presentate prima della sua entrata in vigore, ai fini della nomina del collegio si applica la normativa contenuta nella legge quadro e nel regolamento.

52

## Criterio di aggiudicazione della *offerta economicamente più vantaggiosa.* Articolo 21, comma 2, lettera *a)*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni

(Deliberazione del 7 dicembre 2000)

*Premesso*

In data 14 novembre 2000, presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, è stata tenuta un'audizione per la discussione di alcune questioni interpretative relative al criterio di aggiudicazione degli appalti dell'*offerta economicamente più vantaggiosa*, con particolare riferimento alla valutazione del «valore tecnico delle opere progettate».

L'interesse per le questioni era derivato dall'esame di una segnalazione dell'impresa "Provera & Carrassi", in un primo tempo archiviata ma riconsiderata in seguito ad un'ulteriore segnalazione da parte dell'impresa stessa, che aveva denunciato presunte irregolarità commesse dalla "Sintesi Spa" in occasione di una gara di appalto per la costruzione di un parcheggio sotterraneo nel comune di Brescia, bandita mediante licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e con riferimento alla normativa di cui alla direttiva 93/37/CEE. Secondo la prospettazione della "Provera & Carrassi" andava, invece, fatto esclusivo riferimento alla normativa interna, la quale consente il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa soltanto nel caso di appalto-concorso, ovvero per l'affidamento di concessione di lavori pubblici.

La "Provera & Carrassi" denunciava anche un'errata applicazione del criterio prescelto, stante la ritenuta immodificabilità del progetto e dato che i parametri di valutazione dell'offerta erano stati fissati in maniera di lasciare piena discrezionalità di valutazione alla stazione appaltante, senza garantire al massimo l'obiettività della scelta ed assicurare la rigorosa osservanza del principio della *par condicio* tra i concorrenti.

La "Sintesi Spa" contestava pregiudizialmente che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici avesse legittimazione ad occuparsi della questione, nella considerazione che l'opera appaltata era di interesse regionale e come tale esulava da ogni forma di controllo da parte dello Stato. Nel merito, la Società affermava che la gara era stata indetta con riferimento all'indicato criterio di selezione dei concorrenti in base alla considerazione che trattavasi di appalto disciplinato dalla normativa comunitaria, che consente, alternativamente, per la scelta del contraente, di fare riferimento al prezzo più basso, ovvero a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Emergeva nel corso della discussione della questione che, avverso il risultato della gara indetta dalla "Sintesi Spa", la "Provera & Carrassi" non aveva proposto alcun ricorso giurisdizionale e che l'impugnazione inizialmente proposta avverso la gara medesima da parte del Collegio costruttori di Brescia era stata successivamente rinunciata.

*Sezione Terza*

Con nota del 30 novembre 2000, la "Sintesi Spa" illustrava, con dovizia di argomentazioni, le tesi già esposte in sede di audizione.

*Considerato*

La questione pregiudiziale, concernente l'eccepita carenza di potere dell'Autorità di vigilanza relativamente ai lavori pubblici di interesse regionale, va risolta, a prescindere dalla natura regionale o meno delle opere in esame, in base al disposto dell'articolo 4, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, che individua l'ambito della vigilanza dell'Autorità – con riferimento ai lavori pubblici – anche di ambito regionale. Detta norma è coerente con quanto dispone il comma 2 dell'articolo 1 della legge stessa.
E tanto in coerenza con il comma 2 dell'articolo 1 della legge stessa, secondo cui, per la disciplina delle opere e dei lavori pubblici di competenza delle regioni e delle province autonome, i principi di cui alla legge n. 109/1994 «costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale ai sensi degli statuti delle regioni a statuto speciale e dell'art. 117 della Costituzione, anche per il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato.».
Tra i principi desumibili dalla legge quadro indicata, infatti, la Corte costituzionale ha espressamente individuato quello relativo all'istituzione dell'Autorità di vigilanza, che «rappresenta uno dei cardini della riforma della materia» e le cui attività «assumono carattere strumentale rispetto alla conoscenza ed alla vigilanza nel complessivo settore dei lavori pubblici» (C. cost., Sentenza 23 ottobre 1995, n. 482).
Quanto, poi, alle modalità di esercizio della potestà di vigilanza, riconosciuta all'Autorità dall'indicato articolo 4, della legge n. 109/1994, la funzione di garanzia del rispetto del diritto comunitario ed interno legittima interventi preventivi intesi ad evitare le «violazioni legislative e regolamentari». Ed è esclusivamente in siffatta prospettiva che si giustifica l'interesse per le questioni generali emerse nel caso esaminato, senza alcun intento da parte dell'Autorità di vigilanza di alimentare controversie e di sostituirsi con proprie valutazioni agli organi giurisdizionali competenti.
Nel merito delle questioni, va considerato che – come rilevato dalla Impresa ricorrente – nel sistema della legge quadro n. 109/94 l'aggiudicazione degli appalti mediante pubblico incanto o licitazione privata è effettuata esclusivamente con riferimento al prezzo più basso, inferiore a quello posto a base di gara (co. 1, art. 21, l. n. 109/1994), essendo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa consentito nei soli casi dell'appalto-concorso ovvero di concessione di costruzione e gestione dei lavori pubblici (co. 2, 4, art. 20, l. n. 109/1994).
Va, inoltre, rilevato che tra i soggetti tenuti all'applicazione della legge quadro n. 109/1994 indicata, sono ricompresi, tra gli altri, i «concessionari di servizi pubblici» (co. 2, lett. *b*, art. 2, l. n. 109/94) e che alle prescrizioni della legge medesima anche detti soggetti sono obbligati con riferimento a tutti i bandi di gara pubblicati successivamente alla sua entrata in vigore ed indipendentemente, pertanto, dalla normativa vigente al momento dell'assentimento della concessione.
Quanto, poi, alla questione relativa alla compatibilità con l'ordinamento comunitario della indicata disciplina interna sul criterio di aggiudicazione

dell'offerta economicamente più vantaggiosa, va tenuto presente che, effettivamente, il comma 1, lettere *a)*, *b)*, dell'articolo 30 della direttiva 93/37/CEE del 14 giugno 1993 dispone, testualmente, che i criteri sui quali l'amministrazione aggiudicatrice si fonda per l'aggiudicazione dell'appalto sono: «o unicamente il prezzo più basso; o, quando l'aggiudicazione si fa a favore dell'offerta economicamente più vantaggiosa, diversi criteri variabili secondo l'appalto; ad esempio, il prezzo, il termine di esecuzione, il costo di utilizzazione, la redditività, il valore tecnico». Al fine di assicurare la concorrenza, la normativa comunitaria, nel presupposto implicito che gli unici criteri di selezione delle offerte idonei a garantirla siano quelli in precedenza indicati, prevede dunque la possibilità di scegliere tra l'uno e l'altro e stabilisce, nel caso in cui si dovesse ricorrere al sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di tenere presente «diversi criteri secondo l'appalto», quali quelli esemplificativamente in precedenza elencati.

Va considerato, tuttavia, che la legge quadro sui lavori pubblici n. 109/94 e successive modificazioni non ha inteso limitarsi a dare mero recepimento sul piano interno alla direttiva comunitaria, proponendosi invece di innovare e modificare radicalmente la materia degli appalti di lavori pubblici in una prospettiva organica e completa, con una regolamentazione unitaria di tutti gli appalti di qualsiasi importo, ispirata tendenzialmente al rispetto dei principi del diritto comunitario. E con specifico riferimento al criterio di selezione dei concorrenti, l'articolo 21, della legge stessa, in una ritenuta – da parte di esso legislatore – prospettiva di maggior rigore, ha disposto che all'aggiudicazione degli appalti si debba pervenire, nei pubblici incanti e nella licitazione privata, con il solo criterio del prezzo più basso, che riduce al massimo la discrezionalità della stazione appaltante, consentendo il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per i soli casi dell'appalto-concorso e della concessione di costruzione e gestione.

Né può ritenersi che così disponendo la normativa interna si sia posta in contrasto con quella comunitaria, con conseguente necessità di farne disapplicazione, dal momento che non «determina una lesione del diritto comunitario» la norma interna che, al fine di assicurare «in modo più esteso» la concorrenza, regolamenti un determinato istituto in maniera difforme da quanto previsto in sede comunitaria (C. cost., sentenza n. 482/1995).

Quanto, infine, alla questione riguardante la concreta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, va rilevato che la relativa disciplina, contenuta nel comma 2, articolo 21, della legge quadro n. 109/1994 e nell'articolo 91 del regolamento generale di cui al DPR 21 dicembre 1999, n. 554, rinvia, tra gli elementi di valutazione, «al valore tecnico ed estetico delle opere progettate».

Ne consegue che al sistema in esame è possibile ricorrere soltanto nel caso in cui sia previsto l'apporto progettuale dei concorrenti e, conseguentemente, nel presupposto della mancanza di un progetto dell'amministrazione esecutivo ed immodificabile, anche se le possibili «modifiche al progetto predisposto dall'amministrazione [stessa] non possono configurare un'alternativa progettuale, ma devono limitarsi ad innovazioni complementari e strumentali, nel rispetto delle linee essenziali e dell'impostazione del progetto di base» (Cons. St., Sez V, 30 novembre 2000, n. 6367).

*Sezione Terza*

Per tutte le suesposte considerazioni si è dell'avviso che:

1. nel sistema della legge quadrò sui lavori pubblici n. 109/94, l'aggiudicazione dei pubblici appalti può avvenire soltanto con l'applicazione del criterio del prezzo più basso, essendo possibile fare ricorso a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle sole ipotesi dell'appalto-concorso e della concessione di costruzione e gestione di lavori pubblici;

2. le regole indicate trovano applicazione nel caso di appalti di lavori di qualsiasi importo, non soltanto inferiore alla soglia comunitaria e la relativa disciplina non può ritenersi contrastante con il comma 1 dell'art 30 della direttiva del Consiglio 93/37/CEE;

3. qualora nei casi consentiti dalla legge, diversi da quello preso in esame, nella concreta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia prevista la valutazione del «valore tecnico», per consentire detta valutazione occorre che il progetto sia modificabile da parte dei concorrenti.

**53**

## Regolamento generale: disciplina transitoria Articolo 232 del Regolamento

(Deliberazione del 7 dicembre 2000)

Sono stati formulati a questa Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici numerosi quesiti sull'interpretazione dell'art. 232 del regolamento generale di cui al DPR 21 dicembre 1999, n. 554 ed ai comportamenti cui devono attenersi le stazioni appaltanti in merito all'individuazione della disciplina applicabile alle fattispecie 'a cavallo' tra il vecchio ed il nuovo ordinamento.
Attenendosi ai principi generali elaborati in dottrina ed individuati dalla giurisprudenza in materia di successione di leggi nel tempo, l'art. 232 del regolamento generale indicato detta una normativa transitoria intesa a definire l'operatività nel tempo delle specifiche sue prescrizioni. In base al comma 1 dello stesso art. 232, le disposizioni del regolamento che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento delle stazioni appaltanti sono di immediata applicazione, anche ai rapporti in corso di esecuzione al momento della sua entrata in vigore.
Per il successivo comma 2, invece, le disposizioni del regolamento che riguardano il modo ed il contenuto delle obbligazioni derivanti da contratto si applicano ai contratti stipulati successivamente alla loro entrata in vigore.
Le norme del regolamento che attengono alle modalità di svolgimento delle procedure di gara per l'aggiudicazione di lavori e servizi si applicano ai bandi pubblicati successivamente alla loro entrata in vigore (comma 3).
Infine, ove non diversamente disposto, le norme del regolamento diverse da quelle indicate in precedenza non si applicano alle situazioni definite o esaurite sotto la disciplina precedentemente in vigore (comma 4).
Con riferimento all'organizzazione ed al funzionamento delle stazioni appaltanti, il regolamento quindi, ritenendo trattarsi di disposizioni di ordine pubblico, ha stabilito l'immediata applicazione dello *ius superveniens* anche ai rapporti in corso di esecuzione; il che significa che, qualunque sia lo stato del procedimento ed ancorché lo stesso sia iniziato nella vigenza del precedente ordinamento, devono da subito applicarsi le nuove norme regolamentari. Attengono, in particolare, all'organizzazione ed al funzionamento delle stazioni appaltanti e sono, quindi, di immediata applicazione, sia le norme relative al responsabile del programma triennale e del procedimento, all'ufficio ed all'attività del direttore dei lavori, sia quelle concernenti il collaudo, la programmazione e la progettazione dei lavori pubblici.
Ne consegue, in particolare, che il responsabile del procedimento è tenuto, sin dalla data di entrata in vigore del regolamento generale, a tutti gli adempimenti di cui al capo I del titolo II del regolamento stesso e che la sua attività deve, tra l'altro, da tale data coordinarsi, come ivi stabilito, con quella del responsabile del programma triennale e con il direttore dei lavori. Attività questa che, ove ne ricorrano le condizioni, può avere il supporto

previsto dall'art. 7, comma 5, della legge quadro, a mezzo di temporanea utilizzazione di estranei alla pubblica amministrazione. Dalla data stessa, e cioè dal 28 luglio 2000, devono, poi, ritenersi cessate le funzioni dell'ingegnere capo, in quanto trasferite al responsabile del procedimento ed anche perché il comma 4 dell'articolo 7 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ne ha mantenuto ferme le responsabilità fino alla data di entrata in vigore del regolamento generale.
Allo stesso modo, dalla data di entrata in vigore del regolamento, le nomine del collaudatore o delle commissioni di collaudo e l'attività dei collaudatori devono avvenire in conformità delle nuove disposizioni regolamentari di cui al titolo XII del regolamento generale.
Quanto, poi, agli ingegneri capo in corso di attività alla data del 28 luglio 2000, stante l'intervenuta cessazione delle relative responsabilità, sembra opportuno suggerire, per assicurare continuità nell'intervento, alle amministrazioni aggiudicatrici di valutare l'eventualità di provvedere a nominarli responsabili del procedimento. Nomina la quale, dovendo il responsabile del procedimento essere necessariamente un interno alle amministrazioni stesse, è già da subito consentita se si tratta di ingegnere capo dipendente della stazione appaltante. Qualora si tratti di ingegnere capo esterno all'apparato organico dell'amministrazione medesima, può farsi applicazione della regola precisata nell'atto di regolazione n. 6 in data 8 novembre 1999, secondo cui, ove non ostino diverse prescrizioni, l'attività del responsabile del procedimento può essere affidata con contratto a tempo determinato.
Sebbene, poi, il comma 1 dell'art. 232, diversamente da quanto previsto nel successivo comma 4, non disponga alcuna salvezza per i fatti compiuti e per le situazioni definite nella vigenza del pregresso sistema, sembra tuttavia ragionevole ritenere che il principio *tempus regit actum* consenta di considerare valida l'attività amministrativa pregressa, purché svolta in una fase procedimentale esaurita ed in conformità della legge in quella fase in vigore. Sicché, ad esempio, il responsabile del procedimento non è tenuto agli adempimenti previsti *ex novo* dal regolamento generale e relativi ad atti inerenti ad una fase del procedimento già esaurita, ovvero, se previsti anche nel precedente sistema, già adottati dall'ingegnere capo in conformità alla normativa pregressa ed a quella data operante. Analogamente, si possono ritenere validamente costituite le commissioni di collaudo nominate ed insediate, in conformità al sistema al momento vigente, prima del 28 luglio 2000, ancorché la nomina sia avvenuta in difformità da quanto stabilito dal titolo XII del regolamento generale; e sembra ragionevole ritenere che le stesse commissioni possono portare ad espletamento l'incarico conferito.
Quanto al contratto di appalto, il regolamento ha distinto la fase relativa alla gara per l'individuazione del contraente dalla fase successiva alla stipulazione del contratto medesimo.
Per la prima fase è stato disposto di fare riferimento alla legge vigente alla data di pubblicazione del bando di gara, stante la riconosciuta natura normativa del bando medesimo. In giurisprudenza, infatti, è stato ripetutamente affermato che, in sede di gara pubblica, l'Amministrazione è tenuta ad applicare i criteri individuati nel bando, atteso che questo costituisce, unitamente alla lettera di invito, *lex specialis* della gara stessa e che esso non

può essere disapplicato né modificato nel corso del procedimento, neppure in caso di illegittimità per fatto sopravvenuto, salvo il potere di annullamento in autotutela riconosciuto all'amministrazione.

Conseguentemente, le innovazioni del regolamento generale che attengono alle modalità di svolgimento delle procedure di gara per l'aggiudicazione di lavori e servizi (titoli IV, V, VI) si applicano alle sole gare i cui bandi siano stati pubblicati successivamente all'entrata in vigore del regolamento medesimo. Al contrario, per le gare i cui bandi siano stati pubblicati prima del 28 luglio 2000 continueranno ad operare le disposizioni del pregresso ordinamento. E tanto, sia con riferimento alle procedure aperte sia con riferimento alle procedure ristrette, nelle quali alla pubblicazione del bando segue l'invio della lettera di invito, che pure è da considerare *lex specialis* della gara. Tale lettera di invito, infatti, non può avere contenuto e portata difformi da quelli del bando, di cui costituisce anch'essa fonte integrativa della disciplina procedimentale.

A conclusione diversa si deve pervenire, invece, per quanto riguarda le trattative private precedute da gara ufficiosa, dato che la stessa attiene non all'instaurazione di una gara tra i partecipanti per l'aggiudicazione del contratto ma all'individuazione dei soggetti con cui intraprendere successivamente la trattativa. In giurisprudenza è stato ritenuto al riguardo che nel sistema di contrattazione a trattativa privata, sia pure preceduta da una gara ufficiosa, diritti e obblighi della pubblica amministrazione e del privato contraente scaturiscono solo dalla formale stipulazione del contratto, non potendo attribuirsi all'atto di aggiudicazione il valore di conclusione del contratto, che segue all'individuazione dell'offerta migliore a mezzo della gara ed alle successive 'trattative precontrattuali' vere e proprie.

Con riferimento, invece, all'esecuzione del contratto e, in particolare, al contenuto ed alle modalità delle reciproche obbligazioni che ne derivano, il regolamento ha fatto applicazione del principio generale *tempus regit actum*, disponendo che gli stessi si ricollegano alla legge vigente al momento della stipulazione. Ne consegue che le nuove disposizioni del regolamento che riguardano il modo ed il contenuto delle obbligazioni contrattuali (titoli VIII, IX) si applicano ai soli contratti stipulati successivamente alla loro entrata in vigore. Per i contratti, invece, stipulati anteriormente al 28 luglio 2000 dovranno trovare ancora applicazione le disposizioni del pregresso ordinamento, ancorché diverse dalle norme *ex novo* introdotte dal regolamento generale.

Con riferimento, poi, ai contratti aggiudicati prima del 28 luglio 2000 e a quella data non ancora stipulati, va rilevato che in giurisprudenza è stato affermato il principio secondo cui l'aggiudicazione di una gara di appalto è atto conclusivo del procedimento ma non comporta un vincolo assoluto per la pubblica amministrazione di procedere alla successiva stipulazione, qualora sia sopravvenuta da parte dell'ordinamento una valutazione di non conformità del precedente assetto normativo all'interesse pubblico. Ne consegue che, per i contratti aggiudicati prima della data di entrata in vigore del regolamento generale e non ancora a tale data stipulati, all'amministrazione può essere consentito rifiutare la stipulazione qualora il contratto medesimo non sia conforme a quelle nuove prescrizioni previste come essenziali nel nuovo ordinamento (quelle, ad esempio, relative alle ga-

ranzie,titolo VII). La realtà concreta darà certezza delle fattispecie alle quali fare applicazione del presente principio, che si basa sul presupposto che l'interesse dell'aggiudicatario alla stipulazione del contratto non può configurarsi come un diritto definitivamente acquisito con l'aggiudicazione del contratto medesimo, perché cede a fronte del corretto esercizio del potere di autoannullamento dell'aggiudicazione, che è sempre consentito esercitare all'amministrazione per ragioni di pubblico interesse, ancorché sopravvenute.

Appare, tuttavia, ragionevole considerare a parte l'ipotesi in cui all'aggiudicazione abbia fatto seguito, prima del 28 luglio 2000, un principio di esecuzione del contratto, come nel caso di anticipata consegna dei lavori.

In tal caso, infatti, l'inizio dell'esecuzione rappresenta un'adesione sostanziale alla definitiva instaurazione del rapporto, il quale può pertanto considerarsi già pienamente operante, quanto meno come contratto di fatto.

Ne consegue che l'amministrazione dovrà procedere (ora per allora) alla stipulazione formale del negozio, alle condizioni previste dalle norme a quella data vigenti, senza considerare la regolamentazione successivamente intervenuta.

Nel caso, invece, in cui all'aggiudicazione non abbia fatto seguito alcuna attività di adempimento delle obbligazioni contrattuali, la stipulazione formale dovrà avvenire previa verifica della sussistenza di tutte le condizioni previste dal nuovo ordinamento, con eventuale rinegoziazione con l'aggiudicatario e con autoannullamento dell'intera procedura di gara qualora l'aggiudicatario non aderisca alla proposta di ricontrattazione.

**54**

## Aggiudicazione pubblici appalti nel settore della pubblica illuminazione urbana

(Deliberazione del 14 dicembre 2000)

Con esposto del 9 febbraio 2000, l'amministratore unico della "Lights in the world s.r.l." segnalava a questa Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici che alcune amministrazioni comunali violavano la normativa vigente in materia di aggiudicazione delle gare di appalto nel settore dell'illuminazione urbana. In particolare, l'esponente denunciava che alcuni capitolati di appalto contenevano l'indicazione di specifiche tecniche, nonché disegni di articoli per l'illuminazione pubblica riferiti a prodotti compresi nei cataloghi della ditta "Domenico Neri s.r.l.", violando il disposto di cui all'articolo 8, comma 6, del d.lgs. n. 358/92 e dell'articolo 21, comma 4, del d.lgs. n. 157/95. Veniva allegata alla segnalazione la documentazione relativa a dieci gare esperite da nove comuni per lavori di illuminazione pubblica, da cui risultava che era stato fatto richiamo a prodotti ed articoli della ditta Neri ovvero 'tipo Neri', per descrivere le specifiche tecniche delle forniture.
Le stazioni appaltanti segnalate dall'esponente, richieste di chiarimenti, si giustificavano richiamando «il particolare oggetto dell'appalto», costituito da prodotti di decoro da installare in contesti di particolare valore architettonico, anche a completamento di precedenti interventi, per la cui più precisa individuazione si era ritenuto di fare riferimento a prodotti di una determinata ditta, con l'aggiunta delle espressioni «o equivalente», «o similare», «tipo».
Con riferimento ai dati indicati, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici disponeva un'audizione dell'esponente e del legale rappresentante della ditta "Neri s.r.l.". Seguiva l'acquisizione di memorie illustrative delle rispettive posizioni e la discussione orale della questione.

*Considerato*

Nella relazione dell'ufficio ispettivo di questa Autorità di vigilanza si fa riferimento a nove comuni che avrebbero pubblicato bandi di gara relativi ad impianti di illuminazione pubblica contenenti riferimenti a prodotti della ditta "Neri s.r.l.". Il dato è contestato dalla ditta la quale, nella memoria del 26 settembre 2000, precisa di avere venduto, relativamente ai casi segnalati, suoi prodotti a ditte installatrici-appaltatrici di soli quattro dei comuni indicati dall'ufficio ispettivo.
Al riguardo ritiene il Consiglio dell'Autorità di vigilanza di poter prescindere dall'ulteriore approfondimento della questione, dal momento che si tratta, in ogni caso, di un numero esiguo di stazioni appaltanti, le cui acquisite giustificazioni inducono ad escludere che vi sia stata una dolosa violazione della normativa, tale da configurare l'ipotesi di illecita concorrenza per cui se ne debba fare segnalazione alla autorità competente.

*Sezione Terza*

Va anche dato atto che la "Neri s.r.l." è azienda *leader* in un ristretto mercato di produttori degli articoli in ghisa per l'arredo e l'illuminazione dei centri storici e che alla base della sua attività vi è un continuo studio delle varie tipologie di articoli come realizzati nei secoli passati; ricerca prodromica alla rielaborazione dei modelli ed alla creazione di nuovi disegni che siano coerenti con le forme del passato ma che, allo stesso tempo, si armonizzano con i gusti e le richieste più recenti e, non ultimo, siano conformi alle più recenti esigenze e normative di carattere più specificamente tecnico.

Va poi precisato che, in base al disposto di cui all'articolo 8, comma 6, del d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358 e dell'articolo 21, comma 4, del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157 e successive modificazioni, nelle gare di appalto relative alle forniture ed ai servizi è vietata, salvo che sia giustificata dall'oggetto del contratto, l'introduzione nelle clausole contrattuali di specifiche tecniche che menzionino prodotti di una determinata fabbricazione o provenienza, o ottenuti mediante un particolare procedimento e che hanno l'effetto di favorire o di escludere determinati fornitori o produttori. Sono vietate, in particolare, l'indicazione di marchi, brevetti o tipi o l'indicazione di un'origine o di una produzione determinata. Tuttavia tale indicazione è consentita, quando l'oggetto della prestazione richiesta non possa essere descritto diversamente mediante specifiche tecniche precise e comprensibili per tutti gli interessati e sempre che la stessa venga accompagnata con la dizione «o equivalente».

Analoghe prescrizioni sono poi contenute nel comma 3 dell'articolo 16 del regolamento generale 21 dicembre 1999, n. 554, relativo agli appalti di lavori, secondo cui è vietato introdurre nei progetti prescrizioni che menzionino prodotti di una determinata fabbricazione o provenienza oppure procedimenti particolari che abbiano l'effetto di favorire determinate imprese o eliminarne altre o che indichino marchi brevetti o tipi o un'origine o una produzione determinata. È ammessa l'indicazione specifica del prodotto o del procedimento, purché accompagnata dall'espressione «o equivalente», allorché non sia altrimenti possibile la descrizione dell'oggetto dell'appalto mediante prescrizioni sufficientemente precise e comprensibili.

Sulla finalità perseguita delle indicate norme non vi è stata sostanziale contrapposizione tra le parti, convenendo entrambe che le stesse sono intese ad evitare, nei pubblici appalti, l'elusione del principio della concorrenza, attraverso la previsione, nel caso di procedure di gara formalmente aperte, di clausole del bando che, richiedendo un determinato e specificato bene, di fatto finiscono per favorire il relativo produttore.

Ne segue che, pur tenuto conto della specificità del mercato degli appalti relativi all'illuminazione dei centri storici e le ragioni della "Neri s.r.l.", fondate sulla notorietà del prodotto e sulla sua affidabilità sul piano della qualità e della rispondenza alle esigenze anche culturali e storiche, non può giustificarsi una generale deroga al principio della concorrenza, ma questo principio è rispettato, peraltro, sia ove si individuino specifiche tecniche dell'oggetto della prestazione, sia ove si faccia, per non esser possibile descrivere in maniera sufficientemente precisa e comprensibile l'oggetto stes-

so, espressa menzione nei bandi di gara al prodotto di una ditta, perché seguita dall'espressione «o equivalenti»

Rimane, ovviamente, salva la valutazione – in sede di accettazione del prodotto – sulla sua idoneità specifica, valutazione rimessa alla stazione appaltante.

*Per le considerazioni esposte*:

la notorietà di un prodotto e la sua affidabilità non giustificano il fatto che se ne indichi in una gara di appalto il marchio o la provenienza da una ditta determinata, a meno che risulti impossibile individuarne diversamente il tipo mediante specifiche tecniche sufficientemente precise e comprensibili da parte di tutti gli interessati alla gara medesima, ma allora l'indicazione del marchio o della ditta deve essere seguita dalla previsione nel bando dell'accettazione di prodotti «equivalenti».

## Chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le S.O.A. (società organismi di attestazione) nella loro attività di attestazione della qualificazione (artt. 17, 18 DPR 25 gennaio 2000, n. 34)

(Deliberazione del 13 dicembre 2000)

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, premesso che sono state formulate da alcune S.O.A. e associazioni di imprese richieste di chiarimenti in merito alle disposizioni di cui agli articoli 17 e 18 del DPR n. 34/2000 ed alle determinazioni dell'Autorità n. 47/2000, n. 48/2000, n. 50/2000;

*considerato che*:

*a)* le risposte a tali richieste, al fine di conseguire uniformità di valutazione, devono essere comunicate a tutte le S.O.A. autorizzate o per le quali è in corso l'autorizzazione;

*b)* è opportuno che i chiarimenti siano a conoscenza anche delle imprese che devono essere attestate;

*c)* ai fini di quanto considerato alle precedenti lettere *a)*, *b)*, è necessario approvare un'apposita determinazione;

*d)* i chiarimenti richiesti riguardano sia aspetti di natura esclusivamente tecnica sia le problematiche inerenti a:

- la qualificazione dei consorzi stabili (articolo 10, comma 1, lettera *c*, della legge 109/1994 e successive modificazioni; articolo 97 del DPR n. 554/1999) ai sensi delle specifiche disposizioni previste per essi nel DPR n. 34/2000;
- la qualificazione nella categoria generale OG11 di cui all'allegato A al DPR n. 34/2000;
- la validità dei certificati di esecuzione dei lavori su immobili soggetti alle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali, qualora non contengano l'attestato dell'autorità preposta alla tutela del bene oggetto dei lavori circa il buon esito degli interventi eseguiti (articolo 22, comma 7, secondo periodo, del DPR n. 34/2000);
- l'individuazione delle figure giuridiche cui sono applicabili le disposizioni in materia di «capitale netto di valore positivo» (articolo 18, comma 2, lettera *c*), nonché di «incremento convenzionale premiante» (articolo 19 del DPR n. 34/2000);
- che comportano valutazioni o interpretazioni delle disposizioni del suddetto DPR n. 34/2000 più complessive e per le quali, quindi, è opportuno provvedere con un'apposita e separata determinazione previo parere della commissione consultiva,

*dispone:*

**1.** la dichiarazione di insussistenza dello stato di fallimento (articolo 17, comma 1, lettera *g*, del DPR n. 34/2000) deve riferirsi, tenuto conto delle disposizioni di cui all'articolo 143 della legge fallimentare (rd 16 marzo 1942,

n. 267), alla situazione dell'impresa alla data del rilascio dell'attestazione di qualificazione;

2. l'insussistenza di carichi pendenti non è requisito di carattere generale, di cui all'articolo 17 del DPR n. 34/2000, che deve essere dimostrato dai soggetti di cui al comma 3 del medesimo articolo;

3. i reati che incidono sulla moralità professionale (art. 17, co. 1, lett. *c*, DPR n. 34/2000) devono intendersi, concordemente con quanto indicato dal Ministero dei lavori pubblici nella circolare 1° marzo 2000 n. 182/400/93, quelli contro la pubblica amministrazione (libro secondo, titolo II, del codice penale), l'ordine pubblico (libro secondo, titolo V, c.p.), la fede pubblica (libro secondo, titolo VI, c.p.), il patrimonio (libro secondo, titolo XIII, c.p.) e, comunque, quelli relativi a fatti la cui natura e il cui contenuto sono idonei ad incidere negativamente sul rapporto fiduciario con la stazione appaltante per l'inerenza alla natura delle specifiche obbligazioni dedotte in contratto;

4. i documenti (bilanci, dichiarazioni IVA, modelli 740, modelli 750, modelli unici, certificati dei lavori eseguiti ecc.) da prendere a base per la verifica del possesso dei requisiti sono relativi a periodi diversi e precisamente:

*a)* i *documenti tributari e fiscali* sono quelli relativi ai cinque esercizi annuali antecedenti la data di stipula del contratto con la S.O.A. che, alla stessa data, risultano depositati;

*b)* i *certificati dei lavori eseguiti* sono quelli relativi al periodo temporale costituito dai cinque anni consecutivi (articolo 22, comma 1, del DPR n. 34/2000) oppure, per le categorie OG5, OG9 e OG10, fino al 31 dicembre 2002, dai dieci anni consecutivi immediatamente antecedenti la data di stipula del contratto con la S.O.A. (articolo 22, commi 2, 4, DPR n. 34/2000);

5. i consorzi di cooperative, i consorzi tra imprese artigiane ed i consorzi stabili, qualora non dimostrino i requisiti relativi alle attrezzature tecniche e all'organico medio annuo mediante quelli in possesso dei propri consorziati (articolo 18, comma 13, DPR n. 34/2000), dimostrano il possesso dei suddetti requisiti (ai sensi di quanto previsto dall'articolo 18, comma 8, del DPR n. 34/2000) tramite la trasmissione dei bilanci, riclassificati in conformità alle direttive europee, in quanto soggetti obbligati a redigere e depositare tale documento;

6. la qualificazione nelle categorie OG5, OG9 e OG10 non comporta la necessità di richiedere la riclassificazione dei bilanci anteriori all'esercizio 1993, in quanto il periodo di dieci anni antecedente la stipula del contratto con la S.O.A. (art.o 22, co. 2, 4, DPR n. 34/2000) riguarda esclusivamente i requisiti relativi all'esecuzione dei lavori (art. 18, co. 5, lettere *b*, *c*, del suddetto DPR n. 34/2000), il cui possesso è dimostrato esclusivamente tramite i *certificati dei lavori eseguiti*;

7. concorrono alla formazione delle percentuali relative all'*organico medio annuo* (art. 18, co. 10, DPR n. 34/2000) anche gli oneri sostenuti dalle imprese per le prestazioni di direttori tecnici che svolgano tali funzioni non in quanto dipendenti dell'impresa ma sulla base di contratti d'opera professionale regolarmente registrati;

8. la *retribuzione media convenzionale*, determinata ai fini della contribuzione INAIL dei titolari dell'impresa individuale, dell'impresa artigiana, o dei so-

ci delle società di persone e moltiplicata per il fattore cinque, costituisce la retribuzione annuale e, pertanto, l'importo che concorre alla dimostrazione del possesso del requisito *organico medio annuo* è pari a cinque volte tale cifra ((articolo 18, comma 10, ultimo periodo, DPR n. 34/2000);

**9.** il possesso del *sistema di qualità aziendale* UNI EN ISO 9000 (art. 4 DPR n. 34/2000) si intende dimostrato qualora il relativo certificato o dichiarazione sia stato rilasciato da un organismo accreditato dal SINCERT (o da analogo organismo operante in un Paese dell'Unione Europea) per la classifica n. 28 e qualora l'accreditamento riguardi l'attività di certificazione di sistemi di qualità (indicato nel certificato di accreditamento con la lettera A);

**10.** il certificato o la dichiarazione di cui al precedente punto 9 è valido anche se non si riferisce specificamente alla totalità delle categorie previste nell'attestazione di qualificazione da rilasciare;

**11.** la data di scadenza dell'attestazione di qualificazione, qualora essa sia rilasciata sulla base dell'*incremento convenzionale premiante* (art. 19 DPR n. 34/2000), deve coincidere con la data di scadenza del certificato o dichiarazione di cui al punto 9;

**12.** i certificati dei direttori tecnici, finalizzati a dimostrare l'esecuzione dei lavori fino alla III classifica (art. 18, co. 14, DPR n. 34/2000), possono riferirsi anche a periodi antecedenti al quinquennio che precede la stipula del contratto con la S.O.A.;

**13.** la misura del 5%, prevista dalle disposizioni in materia di *incremento convenzionale premiante* (art. 19, co. 1, lettera *a*, DPR n. 34/2000), si riferisce alla cifra d'affari in lavori media del quinquennio di riferimento effettivamente realizzata;

**14.** il riferimento agli articoli 18, comma 8, primo periodo; 18, comma 8, secondo periodo; 18, comma 7, del DPR n. 34/2000 del *costo complessivo sostenuto per il personale dipendente* e del *costo dell'attrezzatura tecnica* che è contenuto nell'allegato F del suddetto DPR n. 34/2000 deve intendersi, per evidente errore materiale, rispettivamente agli articoli 18, comma 10, primo periodo, 18, comma 10, secondo periodo e 18, comma 8;

**15.** i requisiti *adeguata dotazione di attrezzature tecniche* e *adeguato organico medio annuo* (arti. 18, co. 1, lett. *c*, *d*, DPR n. 34/2000) non sono alternativi e, pertanto, il requisito previsto per l'applicazione dell'*incremento convenzionale premiante* (articolo 19, comma 1, lettera *d*, DPR n. 34/2000) è posseduto qualora tutti e due i requisiti siano pari o superiori ai corrispondenti minimi stabiliti dall'articolo 18, commi 8, 10, DPR n. 34/2000;

16. i valori minimi dei requisiti *adeguata dotazione di attrezzature tecniche* e *adeguato organico medio annuo* (art. 18, co. 1, lettere *c*, *d*, DPR n. 34/2000) richiesti ai fini dell'*incremento convenzionale premiante* (art. 19, co. 1, lett. *d*, DPR n. 34/2000), sono determinati con riferimento alla *cifra d'affari quinquennale in lavori effettivamente realizzata* dall'impresa cui rilasciare l'attestazione di qualificazione (art. 18, co. 8, 10, DPR n. 34/2000);

**17.** gli elementi *p)*, *r)*, *a)* della formula (allegato F al DPR n. 34/2000) relativa all'*incremento convenzionale premiante* (art. 19 DPR n. 34/2000) sono determinati con riferimento alla *cifra d'affari quinquennale in lavori effettivamente realizzata* oppure a detta *cifra rideterminata* (art. 18, co. 15, DPR n. 34/2000), nel caso sia stato necessario procedere a tale rideterminazione figurativa;

*Sezione Terza*

**18.** la percentuale di *incremento convenzionale premiante*, determinata sulla base di quanto disposto al precedente punto 17, si applica:
*a)* alla *cifra d'affari quinquennale in lavori effettivamente realizzata* oppure a detta *cifra rideterminata* (art. 18, co. 15, DPR n. 34/2000) nel caso sia stato necessario procedere a tale rideterminazione figurativa;
*b)* agli importi dei *certificati dei lavori eseguiti*;
**19.** i *certificati dei lavori eseguiti*, rilasciati anteriormente all'entrata in vigore del DPR n. 34/2000, sono da ritenersi validi ai fini della dimostrazione del possesso dei requisiti relativi all'esecuzione dei lavori (art. 18, co. 5, lett. *b*, *c*, DPR n. 34/2000), ancorché diversi dal modello di cui all'allegato D al suddetto DPR n. 34/2000 nonché privi dell'indicazione del *responsabile della condotta dei lavori*;
**20.** la rivalutazione degli importi dei lavori eseguiti (art. 21, co. 1, DPR n. 34/2000) può essere effettuata, oltre che in base al dato ISTAT conosciuto al momento della stipula del contratto con la S.O.A., anche in base al dato ISTAT conosciuto alla data del rilascio dell'attestato, purché esso si riferisca, comunque, ad una data anteriore a quella di sottoscrizione del contratto con la S.O.A.;
**21.** la presunzione dell'esecuzione dei lavori con avanzamento lineare (art. 22, co. 5, DPR n. 34/2000) è da intendersi relativa e, pertanto, qualora sulla base di documenti (eventuale documentazione integrativa al certificato dei lavori di cui all'allegato D del suddetto DPR n. 34/2000 oppure stati di avanzamento lavori, stati finali, certificati di collaudo ecc.) è dimostrato un diverso andamento nel tempo delle lavorazioni, appartenenti sia alla categoria prevalente sia alle altre categorie indicate nel certificato, l'individuazione dei lavori eseguiti nei cinque anni antecedenti la data di stipula del contratto con la S.O.A. è effettuata sulla base di tale andamento effettivo;
**22.** la *certificazione di esecuzione dei lavori* (articolo 22, comma 7, DPR n. 34/2000), il cui committente non sia tenuto all'applicazione delle leggi sui lavori pubblici (articolo 25, comma 2, DPR n. 34/2000), può essere anche diversa dal modello di cui all'allegato D al suddetto DPR n. 34/2000, purché contenga le stesse informazioni ivi contenute;
**23.** la disposizione relativa al fatto che sono validi i *certificati dei lavori* rilasciati prima dell'entrata in vigore del DPR n. 34/2000 (art. 22, c. 7, ultimo periodo, DPR n. 34/2000) si applica anche ai certificati dei lavori eseguiti all'estero (art.o 23 DPR n. 34/2000);
**24.** il *responsabile della condotta dei lavori* indicato nell'allegato D al DPR n. 34/2000 è il soggetto che, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del d.m. n. 145/2000, ha assunto la direzione del cantiere;
**25.** il disposto dell'articolo 25, comma 6, del DPR n. 34/2000, si applica anche ai lavori sugli immobili soggetti alle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali (articolo 24, comma 2, DPR n. 34/2000);
**26.** gli importi dei lavori eseguiti in Paesi esteri dalle imprese con sede legale in Italia, qualora indicati nei contratti e nei certificati dei lavori in valuta internazionale, sono determinati in euro sulla base dei fattori di conversione in essere al momento della data di ultimazione dei lavori e sono rivalutati sulla base delle variazioni accertate dall'ISTAT relative al costo di costruzione di un edificio residenziale intervenute fra la data di ultimazione degli stessi e la data di sottoscrizione dei contratti con la S.O.A.;

**27.** il costo delle opere di edilizia abitativa realizzate dall'impresa da qualificare è determinato esclusivamente con le disposizioni di cui all'articolo 25, comma 4, del DPR n. 34/2000 e, pertanto, non può essere preso in esame un costo diverso, ancorché dimostrabile con contratti, fatture ecc.;

**28.** *la direzione tecnica* di imprese – ferma restando la facoltà dei soggetti che, alla data di entrata in vigore del DPR n. 34/2000, svolgevano la funzione di *direttore tecnico* di un'impresa, di conservare tale ruolo nella stessa impresa (articolo 26, comma 7, DPR n. 34/2000) – può essere costituita:

*a)* qualora l'impresa sia qualificata per classifiche pari o inferiori alla IV, da soggetti in possesso di:
- diploma di geometra oppure equivalente titolo di studio tecnico, quale il diploma di perito tecnico industriale;
- requisito professionale identificato nell'esperienza acquisita nel settore delle costruzioni quale direttore di cantiere per un periodo non inferiore a cinque anni;
- laurea in ingegneria o in architettura oppure equipollenti titoli di studio previsti nei Paesi dell'Unione Europea;
- diploma universitario in ingegneria o architettura oppure equipollenti titoli di studio previsti negli Stati membri dell'Unione Europea;

*b)* qualora l'impresa sia qualificata per classifiche di cui almeno una sia superiore alla IV, esclusivamente da soggetti in possesso di:
- diploma universitario in ingegneria o architettura ovvero equipollenti titoli di studio previsti nei Paesi dell'Unione Europea;
- laurea in ingegneria o in architettura ovvero equipollenti titoli di studio previsti nei Paesi dell'Unione Europea;

**29.** la *direzione tecnica di imprese*, qualora risultino rispettate le condizioni di cui al punto 28, lettere *a)*, *b)*, può comprendere altresì anche laureati in geologia;

**30.** la possibilità dei soggetti che, alla data dell'entrata in vigore del DPR n. 34/2000, svolgevano la funzione di direttore tecnico di un'impresa di conservare tale incarico, in deroga a quanto stabilito dall'articolo 26, comma 2, del suddetto DPR n. 34/2000 (art. 26, co. 7, DPR n. 34/2000), si applica anche per la qualificazione in classifiche superiore alla IV e si riferisce altresì ai direttori tecnici di imprese da qualificare in categorie relative agli immobili soggetti alle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali nonché di scavi archeologici;

**31.** il riferimento, per quanto riguarda la *cifra d'affari in lavori* da inserire nel casellario informatico (articolo 27, comma 2, lettera *f* DPR n. 34/2000), al quinquennio precedente la data dell'ultima attestazione deve essere inteso nel senso che i cinque anni sono quelli antecedenti la data di sottoscrizione del contratto con la S.O.A., in quanto è quello il periodo cui fanno riferimento le norme sul rilascio dell'attestazione;

**32.** l'indicazione prevista dal punto 7, lettera *f)*, della determinazione n. 48 dell'Autorità – relativa al fatto che la disposizione in essa contenuta è condizionata dall'esistenza nel bando di gara della specificazione che l'intervento prevede lavorazioni appartenenti ad una categoria prevalente e lavorazioni appartenenti ad altre categorie – deve intendersi riferita ai bandi di gara indetti dopo l'entrata in vigore del DPR n. 34/2000 e, pertanto, per quelli indetti prima di tale data l'esecuzione delle lavorazioni nella ca-

tegoria prevalente e nelle altre categorie, ai sensi di quanto disposto dalla quarta alinea delle premesse all'allegato A del suddetto DPR n. 34/2000, è documentata dai certificati dei lavori nonché da altra adeguata documentazione (stati di avanzamento lavori, stati finali, certificati di collaudo ecc) oppure dalle verifiche effettuate dalle S.O.A.;

**33.** l'attribuzione della qualificazione nelle categorie OG9, OG10, OG11, OS3, OS4, OS5, OS9, OS14, OS16, OS17, OS19, OS22, OS27, OS28, OS30, in quanto prevedono l'esecuzione di lavorazioni ricomprese nell'elenco di cui all'articolo 1 della legge 5 marzo 1990 n. 46, è condizionata dal possesso da parte dell'impresa dell'abilitazione prescritta dalla suddetta legge n. 46/1990, da dimostrare tramite il certificato di iscrizione alla CCIAA;

**34.** il possesso del requisito dell'*attrezzatura tecnica* è documentato sulla base dei dati, riferiti a beni specificamente destinati all'esecuzione dei lavori, contenuti nella documentazione prevista dal DPR n. 34/2000 e, pertanto, senza verificare se tali beni siano effettivamente ancora presenti ed impiegati dall'impresa nei lavori in corso di esecuzione;

**35.** può essere ricompreso nell'importo degli *ammortamenti* (ary. 18, co. 8, DPR n. 34/2000) anche quello relativo a brevetti e *software*, qualora questi siano impiegati nell'attività caratteristica dell'impresa;

**36.** l'indicazione, contenuta nella determinazione dell'Autorità n. 50, relativa alla possibilità che il corrispettivo previsto contrattualmente non sia modificabile, non può comportare che il corrispettivo effettivamente pagato risulti di importo inferiore al minimo previsto dall'allegato E del DPR n. 34/2000, quale risulta determinato sulla base delle categorie e classifiche previste nell'attestazione rilasciata e, pertanto, nel contratto stipulato deve essere inserita un'apposita clausola di adeguamento del corrispettivo previsto, qualora questo risulti di importo inferiore a quello minimo come prima specificato; inoltre, nello stesso contratto non può essere previsto alcun meccanismo di riduzione, ancorché non generalizzata, del detto corrispettivo minimo.

## Avviso pubblico per la redazione di un albo di professionisti per il conferimento di incarichi di progettazione, direzione dei lavori e consulenza, di importo stimato inferiore a 40.000 euro: pubblicità e motivazione dell'esclusione dei professionisti ritenuti non idonei e competenze professionali richieste

(Deliberazione del 21 dicembre 2000)

Il Consiglio nazionale degli ingegneri ha segnalato a questa Autorità la presunta illegittimità di un avviso pubblico redatto dal Comune di P. per la formazione di un albo di professionisti idonei al conferimento per l'anno 2000 di incarichi di progettazione, direzione dei lavori e consulenza in materia di lavori pubblici.

Quanto sopra nel presupposto che sarebbe stata erroneamente consentita anche agli architetti l'iscrizione ad alcune categorie in cui si articola il predetto albo, e precisamente: «*b)* calcolo strutture complesse in cemento armato, edili e stradali; ... *d)* impianti tecnologici e relative verifiche». D'altro canto, sarebbe stata erroneamente esclusa l'iscrizione agli ingegneri professionisti per la categoria *f)*: «consulenza architettonica per interventi su beni vincolati».

Nel caso di specie, trattasi di futuri incarichi di importo inferiore a € 40.000, per i quali l'art. 17, comma 12, della legge 11 febbraio 1994, n.109 e l'art.62, comma 1, del DPR 21 dicembre 1999, n. 554 dispongono che vengano affidati a professionisti di fiducia, previa adeguata pubblicità e sulla base di motivata scelta in relazione alla verifica dell'esperienza e della capacità professionale.

Da tali ultime disposizioni discende che l'eventuale esclusione, che il Comune appaltante potrà esercitare sulla base del riscontro formale della documentazione acquisita, deve essere pubblicata e motivata adeguatamente.

Tanto è da ritenersi, ove si ponga mente alla circostanza che l'iscrizione all'albo dei professionisti costituisce l'evento propedeutico all' affidamento e quindi è allo stesso ontologicamente connesso.

Riguardo alla questione delle competenze professionali prospettata dal Consiglio nazionale degli ingegneri, va precisato anzitutto che l'art. 17, co. 8, della l. n. 109/94, nel sottolineare la responsabilità e la nominatività dell'incarico, fa esplicito riferimento alla necessità che il professionista sia iscritto in apposito albo previsto dai vigenti ordinamenti professionali.

Le competenze professionali degli architetti e degli ingegneri e l'ordinamento dei relativi albi sono definite dal r.d. 23 ottobre 1925, n. 2537, che attualmente costituisce l'unico riferimento normativo sul punto.

Da un esame di tale ultima disposizione normativa nonché dai precedenti giurisprudenziali in materia (Cons. St. III Sez., n. 1538/84; Cons. St. IV Sez., n. 92/90; Cons. St. V Sez., n. 217/96 e n. 416/98) e dal parere reso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici in data 16 dicembre 1983, deriva l'esclusiva competenza degli ingegneri in materia di lavori relativi alle vie

ed ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, alle costruzioni di ogni specie, alle macchine ed agli impianti industriali, nonché alle applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo, a meno che dette opere non siano strettamente connesse con singoli fabbricati.

Riguardo, invece, alla richiesta della sola laurea di architettura per l'iscrizione alla categoria *f)*, ove si confermi il carattere di pura consulenza architettonica, non vi è dubbio che la laurea in ingegneria non sia idonea all'espletamento di tali incarichi.

*Sezione IV*

## Protocolli

1. Protocollo di accordo tra la Corte dei Conti delle Comunità Europee e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

2. Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

3. Convenzione per la condivisione delle banche dati tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e l'INAIL. Primo protocollo attuativo

4. Protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e la Guardia di Finanza

5. Protocollo d'intesa fra Autorità ed altri Enti – Schema tipo
   *Firmatari*:
   - Associazioni di stazioni appaltanti
   - Associazioni di categoria
   - Ordini professionali

**1**

## Protocollo di accordo tra la Corte dei conti delle Comunità Europee e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

La Corte dei conti delle Comunità Europee, di seguito denominata "Corte dei conti europea" e l'Autorità italiana per la vigilanza sui lavori pubblici, di seguito denominata "Autorità nazionale", desiderando precisare le modalità della loro collaborazione per uno scambio reciproco di informazioni, hanno convenuto quanto segue.

*Articolo 1*
Le parti si impegnano a dare ai flussi di informazione tra l'Autorità nazionale e la Corte dei conti europea tutta l'ampiezza necessaria alla realizzazione di uno scambio reciproco di informazioni, il più completo possibile, sui lavori pubblici finanziati in Italia con fondi comunitari.

*Articolo 2*
L'Autorità nazionale si impegna a prestare la sua più grande collaborazione ai rappresentanti della Corte dei conti europea in relazione alle sue competenze in materia di lavori pubblici in Italia. La Corte dei conti europea, nel rispetto delle regole che sono alla base dei suoi controlli, mette a disposizione dell'Autorità nazionale ogni documento utile nella suddetta materia.

*Articolo 3*
L'Autorità nazionale vigila affinché, nell'ambito della propria competenza, siano rispettate le regole comunitarie per la realizzazione dei lavori pubblici cofinanziati in Italia.

*Articolo 4*
È instaurata una procedura di concertazione tra i Presidenti delle Organizzazioni firmatarie del presente accordo, con l'obiettivo di risolvere le difficoltà di ogni tipo nate dall'applicazione del presente accordo.

*Articolo 5*
Il presente accordo si applica dal momento della firma ad opera delle parti.
È concluso per un periodo di due anni, al termine del quale le parti procederanno congiuntamente ad una valutazione della sua attuazione.
Tale valutazione è preliminare al rinnovo o alla revoca del presente accordo. Ciò non potrà accadere che al termine della procedura di concertazione prevista all'articolo 4.

*Articolo 6*
Il presente accordo è redatto in due esemplari originali, in lingua francese ed in lingua italiana, facendo testo ambedue i testi.

Lussemburgo, 4 dicembre 2000

## Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Interno e l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

*Premesso*

- che gli organismi pubblici, in via convenzionale, possono raccordare le proprie funzioni al fine di garantire che, su determinate materie, i rispettivi compiti istituzionali vengano svolti secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- che tale raccordo funzionale può assumere, in via convenzionale, sia aspetti diretti a garantire un flusso informativo di dati e notizie di cui i suddetti organismi dispongono nell'esercizio delle rispettive attribuzioni istituzionali sia aspetti diretti alla utilizzazione di uffici appartenenti alle rispettive amministrazioni al fine di porli momentaneamente al servizio dell'amministrazione che se ne avvale;
- che i compiti che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ed il Ministero dell'Interno svolgono, nell'ambito delle rispettive attribuzioni istituzionali, possono ritenersi complementari ai fini del rispetto dei principi di legalità, efficienza e trasparenza nel settore degli appalti;
- che la suddetta complementarietà, in virtù anche delle particolari forme di sinergia istituzionale promosse dalle prefetture sul territorio, assume particolare rilevanza al fine di prevenire e contrastare forme di illegalità che caratterizzano il settore dei lavori pubblici con particolare attenzione ai fenomeni di infiltrazione mafiosa negli appalti e di tutela del mercato del lavoro sia sotto il profilo del lavoro nero sia sotto quello del rispetto delle nonne sulla sicurezza dei lavoratori;

Tanto quanto sopra premesso, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e il Ministero dell'Interno adottano il seguente

**Protocollo d'intesa**

*Articolo 1*

1. Con il presente protocollo le parti, in relazione alle premesse, si impegnano a dar luogo a nuove modalità di collaborazione al fine di garantire il rispetto dei principi di legalità, efficienza e trasparenza nel settore degli appalti pubblici attraverso metodologie innovative che consentano:

*a)* il tempestivo flusso di dati ed informazioni che le parti acquisiscono nell'esercizio delle loro funzioni, attraverso l'Osservatorio sui lavori pubblici e l'azione svolta dalle prefetture anche con la promozione nel settore degli appalti pubblici di iniziative di collaborazione can enti ed amministrazioni locali finalizzate alla raccolta di dati e all'interscambio informativo, anche al fine di semplificare ulteriormente le verifiche di rispettiva competenza;

*b)* la possibilità di utilizzare momentaneamente specifiche competenze professionali di cui le parti sono particolarmente dotate in ragione delle funzioni svolte.

*Articolo 2*

1. È istituito presso l'Autorità sui lavori pubblici un gruppo tecnico composto da:
- tre rappresentanti dell'Autorità sui lavori pubblici;
- tre rappresentanti del Ministero dell'Interno.

*Articolo 3*

1. Il gruppo tecnico individua forme e modalità di collaborazione tra gli uffici dei sottoscrittori del presente protocollo e le forme e le modalità di scambio di dati ed informazioni utili allo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali.
2. L'attività svolta dal gruppo tecnico deve concludersi entro 30 giorni dalla costituzione con la predisposizione di una relazione contenente gli strumenti operativi da adottare al fine di conseguire gli obiettivi del presente protocollo.

Roma, 27 luglio 2000

## Convenzione per la condivisione delle banche dati tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e l'INAIL

*Vista* la legge 109/94 (di seguito "Legge") e successive modificazioni, con la quale è stata istituita l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (di seguito "Autorità") alle cui dipendenze, ai sensi dell'art. 4, lett. *c)*, opera l'Osservatorio dei lavori pubblici (di seguito "Osservatorio");

*Visto* l'art. 4, comma 15, della Legge, sulla base del quale è stabilito che l'Osservatorio dei lavori pubblici operi mediante procedure informatiche, sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamento con gli analoghi sistemi della Ragioneria generale dello Stato, dei Ministeri interessati, dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni (INAIL), delle regioni, dell'Unione province d'Italia (UPI), dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle casse edili;

*Visto* l'art. 4, comma 16 della Legge, che prevede come attività dell'Osservatorio alle lettere *d), e), g),* rispettivamente: la promozione della realizzazione di un collegamento informatico con le amministrazioni aggiudicatici, gli altri enti aggiudicatori o realizzatori, nonché con le regioni, al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui lavori pubblici; l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e la formazione degli archivi di settore, in particolare in materia contrattuale, e la formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate;

*Visto* il Comunicato dell'Autorità pubblicato sulla G.U. - Serie generale - n. 257 del 2 novembre 1199, con il quale è stato costituito l'Osservatorio e sono stati individuati gli appalti di lavori pubblici oggetto di comunicazione da parte dei soggetti tenuti alla applicazione della Legge, con la tempististica definita dalla medesima Legge;

*Visto* il Comunicato dell'Autorità pubblicato sul Supplemento Ordinario alla G.U. - Serie generale - n. 293 del 15 dicembre 1999, con il quale sono stati individuati i criteri di trasmissione dei dati informativi relativi agli appalti pubblici;

*Visto* il Comunicato dell'Autorità pubblicato sul Supplemento Ordinario alla G.U. - Serie generale - n. 43 del 22 febbraio 2000, con il quale sono state definite le tabelle dei codici e le istruzioni per la compilazione delle schede di rilevazione dati, da utilizzarsi da parte delle stazioni appaltanti ai sensi dell'art 4, commi 17 e 18, della Legge nonché le sedi delle articolazioni re-

gionali dell'Osservatorio per le regioni che hanno stipulato il Protocollo d'Intesa con l'Autorità;

*Visto* il Comunicato dell'Autorità pubblicato sulla G.U. - Serie generale - n. 126 del 1° giugno 2000, con il quale sono state definite le modalità di invio dei dati riguardanti gli appalti di importo inferiore a € 150.000;

*Visto* l'art. 7 del Decreto 19 aprile 2000, n. 145 del Ministero dei lavori pubblici (Capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici), recante disposizioni per la tutela dei lavoratori nell'esecuzione dei lavori pubblici, con particolare riferimento all'osservanza delle nonne e prescrizioni dei contratti collettivi, delle leggi e dei regolamenti sulla tutela, sicurezza, salute, assicurazione e assistenza dei lavoratori,, sui versamenti obbligatori da parte delle imprese agli enti previdenziali e assicurativi, compresa la cassa edile, ove richiesto, e sulle comunicazioni da parte dei responsabili dei procedimenti ai suddetti enti e viceversa in merito alla regolarità contributiva;

*Visto* l'art. 17 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 34/2000 (regolamento sulla qualificazione delle imprese di costruzione), recante disposizioni sui requisiti d'ordine generale per la qualificazione delle imprese ad eseguire lavori pubblici di importo superiore a € 150.000, che prevede al comma 1, lett. *d)*, l'inesistenza di violazioni gravi, definitivamente accertate alle norme in materia di contribuzione sociale secondo la legislazione italiana o del Paese di residenza;

*Visto* il comma 10 dell'art. 18 del medesimo DPR n. 34/2000, che stabilisce le modalità per la dimostrazione da parte delle imprese che intendono qualificarsi dell'adeguato organico medio sulla base anche dei contributi sociali;

*Visto* il Testo Unico n. 1124/1965, che dispone la tempestiva segnalazione all'INAIL di inizio lavori e del personale all'uopo necessario ai sensi dell'art. 14 dei decreto n. 38/2000 da parte delle imprese edili;

*Considerato* che il patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione, firmato dal Governo con le parti sociali il 22 dicembre 1998, prevede un impegno comune nel processo di semplificazione delle pubbliche amministrazioni, al fine dell'adeguamento della documentazione amministrativa, che già trova positivi riscontri, fra l'altro, nell'azione dell'INAIL;

*Considerato* che l'Autorità ha avviato il monitoraggio degli appalti riguardanti i lavori pubblici per tutte le fasi dell'*iter* realizzativo del lavoro, anche con riferimento all'applicazione delle norme sulla sicurezza dei cantieri di cui al d.lgs. n. 494/96;

*Considerato* che l'INAIL ha avviato, al proprio interno, un complesso sistema di monitoraggio sui processi produttivi delle aziende, comprese quelle edili;

*Considerato* che l'INAIL ha un diretto e primario interesse alla conoscenza in tempo reale di informazioni sugli appalti aggiudicati, comprese quelle su eventuali subappaltatori, essenziali per la gestione assicurativa nonché per contribuire alla prevenzione dei rischi del lavoro alle condizioni e nei termini previsti dalle vigenti disposizioni;

*Considerata* la necessità di contrastare i fenomeni di elusione ed evasione contributiva, ideale terreno di coltura per precarie condizioni di lavoro e di sicurezza;

*Considerato* che l'Autorità ha necessità di acquisire informazioni sulle imprese non qualificate che eseguono lavori pubblici di importo inferiore a € 150.000 nonché informazioni sui versamenti effettuati all'INAIL da parte delle imprese che intendono qualificarsi;

*Considerato* che gli Indirizzi Governativi – da ultimo nel Documento di programmazione Economica e Finanziaria 2001/2004 – e dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione intendono promuovere una piena cooperazione telematica fra pubbliche amministrazioni, creando fra esse una *extranet* integrata senza soluzione di continuità con le *intranet* interne e con la rete generale;

*Considerato* che sia l'Autorità che l'INAIL sono impegnate alla realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione prevista dalla legge n. 59/97;

*Considerato* che l'INAIL possiede una struttura telematica ed informativa evoluta e diffusa su tutto il territorio nazionale;

*Ritenuto* che ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, le amministrazioni pubbliche possano concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

*tutto quanto sopra visto, considerato e ritenuto,*
*convengono*

1. di procedere allo scambio dei dati e delle informazioni riguardanti i lavori pubblici, le imprese di costruzione e i versamenti contributivi ;
2. di utilizzare i singoli dati per fini istituzionali, nel rispetto della normativa vigente con particolare riferimento alla tutela e riservatezza dei dati personali ove richiesto;
3. di utilizzare i dati aggregati delle rispettive banche dati secondo specifici accordi, caso per caso;
4. di istituire un Gruppo Tecnico congiunto con l'incarico di progettare e gestire i flussi informativi oggetto di scambio e le relative elaborazioni, nonché, nel rispetto dei Protocolli d'Intesa stipulati tra Autorità e Regioni, analizzare le modalità di una eventuale attività di supporto alle stazioni appaltanti con particolare riferimento alla compilazione e trasmissione dei dati;

5. di concordare che l'INAIL, sulla base delle informazioni presenti nella banca dati dell'Osservatorio, trasmetta l'attestato di regolarità contributiva a fine lavori direttamente al responsabile del procedimento, senza attendere la formale richiesta al fine di una semplificazione dell'azione amministrativa nella fase successiva alla fine lavori.
6. la formale richiesta al fine di una semplificazione dell'azione amministrativa nella fase successiva alla fine lavori.
7. di concordare che con successivo atto si provvederà a definire i profili operativi della presente intesa.

Roma, 31 luglio 2000

* * *

***Primo protocollo attuativo***
*della Convenzione tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e l'INAIL del 31 luglio 2000*

*Visto* l'articolo 4 comma 15 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, che prescrive procedure informatiche per l'operatività dell'Osservatorio dei lavori pubblici;
*Visto* l'articolo 4 comma 16 della stessa legge che prevede, opportunamente elencate, le attività da porre in essere da parte dell'Osservatorio;
*Considerato* che nella seduta del 9 giugno 2000 il Consiglio dell'Autorità ha approvato un documento sui flussi informativi, che delinea in modo dettagliato le attività da svolgere a livello informatico;
*Ritenuto* che non sono al momento rinvenibili, tra il personale dell'Autorità, le professionalità idonee allo svolgimento delle attività informatiche dell'Osservatorio, con particolare riferimento alla progettazione, analisi e programmazione delle relative procedure;
*Visto* l'articolo 3 comma 4 del DPR 21 dicembre 1999 n. 554, che prevede la possibilità da parte dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici di avvalersi di supporti esterni ove «ricorrano esigenze di elevata e specifica professionalità», definendo anche modalità di conferimento dei relativi incarichi;
*Considerato* che nella seduta dei 9 giugno 2000 il Consiglio dell'Autorità ha dato mandato al Dirigente generale dell'Osservatorio di reperire sul mercato le specifiche professionalità rispondenti alle esigenze dell'Osservatorio;
*Visto* l'atto n. 23170 del 17 ottobre 2000 con il quale, su proposta del Dirigente generale dell'Osservatorio, è stato formalmente conferito l'incarico ad un gruppo di esperti informatici con il compito di progettare, analizzare e programmare procedure informatiche relativamente ad alcune attività di competenza dell'Osservatorio, con particolare riferimento a:

- implementazione e correzione della procedura IMPORT 2000, già predisposta per il caricamento dei dati raccolti dalla Sezione centrale e delle Sezioni regionali dell'Osservatorio;
- progetto ed analisi del sistema informativo globale dell'Autorità;
- progetto, analisi e programma delle procedure di validazione e correzione dei dati;
- progetto, analisi e programma delle procedure di reportistica relativamente alle indagini prioritarie dell'Osservatorio, per l'anno 2000;

*Considerato* che altre procedure informatiche l'attività dell'Osservatorio devono essere progettate, analizzate e programmate;
*Considerato*, altresì che, nell'ambito della Convenzione stipulata con l'INAIL è prevista la possibilità di concordare, con successivo atto, i profili operativi dell'intesa stessa;
*Considerata* la disponibilità manifestata dal detto Ente ad offrire la propria consolidata esperienza in materia informatica per supportare le esigenze operative dell'Osservatorio;
*Considerato*, inoltre che, a termini del punto 4 della detta Convenzione, è prevista l'istituzione di un Gruppo informatico misto Autorità-INAIL con l'incarico di sovraintendere a tutta l'attività informatica finalizzata allo scambio dei dati;
*Considerato* che il Consiglio dell'Autorità nella seduta dei 23 novembre 2000 ha manifestato in merito il proprio avviso favorevole;

*tutto quanto sopra visto e considerato*
*si conviene*:

di attuare, attraverso la struttura informatica dell'INAIL, la progettazione, l'analisi e la programmazione delle procedure informatiche (e dei relativi prodotti di interoperabilità) in ambito RUPA di seguito elencate:
- scheda delle Società di ingegneria e delle Società professionali ai sensi degli artt. 53-54 del DPR n. 554/99;
- struttura del Casellario informatico delle imprese qualificate;
- certificato di esecuzione lavori rilasciato dalla stazione appaltante all'impresa, ai sensi dell'art. 22 comma 8 DPR n. 34/2000;
- relazione dettagliata sul comportamento dell'impresa, predisposta a cura della stazione appaltante, ai sensi dell'art. 27 comma 4 DPR n. 34/2000;

ed inoltre:
- programma del sistema informatico globale dell'Autorità;
- procedure per l'utilizzo dell'applicazione prodotta dalla Regione Piemonte in materia di programma triennale ed elenco annuale dei lavori ed implementazione della sicurezza dei dati.

Per ciò che concerne gli applicativi di interoperabilità, in questa fase di avvio è necessario che sulle Banche Dati sviluppate nell'interesse dell'Autorità dall'INAIL, possano essere effettuati incroci con le Banche Dati proprie dell'INAIL e degli altri Enti con particolare riferimento a:
- Banca Dati relativa alla denuncia obbligatoria di inizio lavori da parte delle imprese allo scopo di verificare i livelli di adempimento in materia di comunicazioni all'Osservatorio da parte di tutte le stazioni appaltanti lavori pubblici;

- Banca Dati sulle assicurazioni degli impiegati ed operai delle imprese allo scopo di verificare la veridicità ai sensi dell'articolo 27 del DPR n. 34/2000 delle dichiarazioni delle imprese qualificate, nonché la regolarità contributiva ai sensi delle disposizioni di cui al Capitolato Generale d'appalto sui lavori pubblici;
- Banca Dati degli infortuni sul lavoro per verificare l'eventuale mancata comunicazione dei relativi dati richiesti con le schede A;
- Banca Dati delle imprese allo scopo di completare il quadro informativo dell'Autorità limitato a norma di legge alle imprese qualificate.

Con successivo atto si provvederà a definire sia le modalità di accesso alle suddette Banche Dati da parte dell'Autorità e sia le modalità di utilizzo, da parte dell'INAIL delle Banche Dati degli appalti pubblici e delle altre Banche Dati dell'Autorità.

Le modalità procedurali *de quo* e la conseguente attività informatica sarà coordinata dal Gruppo Misto Autorità-INAIL.

**4**

## Protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e la Guardia di Finanza

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e la Guardia di Finanza,

*vista* la legge 11 febbraio 1994, n. 109 recante *Legge quadro in materia di lavori pubblici*, come modificata ed integrata dalla legge 2 giugno 1995, n. 216 e dalla legge 18 novembre 1998, n. 415 che, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori, ha tra i suoi obiettivi primari quello di assicurare la tempestività, la trasparenza e la correttezza delle procedure in materia di opere e lavori pubblici;

*considerato* che, nell'ambito della propria attività, l'Autorità può richiedere alla pubblica amministrazione, enti, imprese o persone che ne siano in possesso, documenti, informazioni e chiarimenti relativamente ai lavori pubblici, in corso o da iniziare, al conferimento di incarichi di progettazione e agli affidamenti dei lavori;

*esaminato*, in particolare, l'art. 4, comma 6, della citata legge n. 109/94 e successive modificazioni ed integrazioni, il quale prevede che l'Autorità, anche su richiesta motivata di chiunque ne abbia interesse, può disporre ispezioni avvalendosi del Servizio Ispettivo di cui al comma 10 del medesimo articolo «e della collaborazione di altri organi dello Stato»;

*preso atto* delle precedenti intese intercorse tra l'Autorità e la Guardia di Finanza per l'avvio di un fattivo rapporto di collaborazione, finalizzato all'accertamento di violazioni alla normativa in materia di opere e lavori pubblici;

*ritenuto* opportuno stabilire principi e modalità volti ad assicurare il più proficuo svolgimento dell'attività di collaborazione tra l'Autorità e la Guardia di Finanza, già efficacemente sperimentata nel mese di novembre del 1999,

*concordano*

di regolare, coordinare e sviluppare la richiamata attività nei termini seguenti:

1. *Collaborazione tra l'Autorità e la Guardia di Finanza.* La Guardia di Finanza collabora con l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici per l'accertamento delle violazioni alla normativa in materia di opere e lavori pubblici, di norma, su richiesta dell'Autorità e secondo le indicazioni formulate dalla stessa. In particolare, la Guardia di Finanza collabora nel reperimento e nell'elaborazione di dati, di notizie e di informazioni utili per gli accertamenti di competenza dell'Autorità, sottoponendole ogni elemento, anche autonomamente acquisito, che ritenga rilevante ai fini dell'applicazione della normativa in materia di opere e lavori pubblici. In casi particolari, e delimi-

tati, la Guardia di Finanza presta inoltre assistenza agli Ispettori dell'Autorità in sede di accesso e di verifica.

2. *Rapporti di collaborazione.* L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ed il Comando Generale della Guardia di Finanza - III Reparto - individuano le linee programmatiche dell'attività di collaborazione verificandone periodicamente l'andamento. Per i conseguenti riscontri operativi, l'Autorità provvederà ad attivare esclusivamente il Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato, quale reparto della Guardia di Finanza individuato per assicurare, con proiezioni su tutto il territorio nazionale, gli adempimenti connessi all'attività collaborativa in favore dell'Autorità. L'Autorità fornisce al Nucleo Speciale le informazioni e gli elementi ritenuti utili e necessari per consentire lo svolgimento dell'attività di collaborazione. A sua volta, il Nucleo Speciale relaziona l'Autorità sull'andamento e gli sviluppi dell'attività svolta, sia direttamente che tramite gli altri reparti della Guardia di Finanza territorialmente competenti.

3. *La richiesta di collaborazione.* L'Autorità trasmette al Nucleo Speciale una specifica richiesta di intervento ai sensi dell'articolo 4, comma 6, della legge n. 109/94, in relazione alle questioni su cui ritenga necessario avvalersi della collaborazione della Guardia di Finanza. La richiesta indica l'ambito e lo scopo dell'intervento, i fatti e le circostanze in ordine ai quali si intendono acquisire i dati e le informazioni, i soggetti presso i quali acquisirli e, ove occorra, le modalità dell'acquisizione. Quando ricorra l'esigenza dell'assistenza agli Ispettori dell'Autorità di cui al precedente art.1, essa viene richiesta precisandone l'ambito con l'indicazione degli Ispettori e degli elementi indicati nel precedente capoverso del presente articolo.

4. *Esiti degli accertamenti.* Gli esiti degli accertamenti di cui al precedente punto 2. sono riferiti dal Nucleo Speciale esclusivamente all'Autorità, unitamente alla documentazione acquisita.

5. *Integrazioni e modifiche.* Il presente protocollo d'intesa potrà essere integrato e modificato di comune accordo tra l'Autorità e la Guardia di Finanza, anche per tener conto di aspetti nuovi che potranno emergere nel corso della collaborazione e dell'esigenza di meglio definire o precisare strumenti e modalità della collaborazione stessa.

Roma, 1° giugno 2000

## Protocollo di intesa tra l'Autorità ed altri enti

Schema tipo

*Visto*

l'articolo 4 della legge 11 febbraio 1994 , n. 109 e successive modificazioni, che in particolare:

- al comma 1 istituisce l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici al fine di garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 1, comma 1, della legge stessa, nella materia dei lavori pubblici anche di interesse regionale;
- al comma 4 attribuisce all'Autorità la funzione di vigilanza sull'osservanza delle normative, nazionali e comunitarie, affinché sia assicurata l'efficienza e l'economicità di esecuzione dei lavori pubblici.

*Premesso*

- che la funzione di vigilanza dell'Autorità viene attuata anche mediante l'esercizio della funzione di regolazione atta a tradurre i criteri, mutuati dall'esperienza, in regole a valenza giuridica al fine di curare l'interesse pubblico generale e garantire il rispetto della legislazione vigente;
- che detta funzione si esplica mediante strumenti diversificati (atti di regolazione, determinazioni ed indicazioni operative) in relazione alle caratteristiche specifiche delle questioni poste all'attenzione dell'Autorità dai soggetti operanti nel settore dei lavori pubblici.

*Considerato*

- che l'Autorità si pone come punto di riferimento nel settore dei lavori pubblici, perché destinataria di informazioni e segnalazioni e, al tempo stesso, promotrice di attività per il coordinamento delle diverse iniziative al fine di una corretta applicazione della normativa di settore;

- che l'*Associazione* assicura un'azione di servizio e di supporto diretto alle realtà locali da esso rappresentate al fine di fornire alle stesse il necessario supporto per una corretta applicazione della normativa vigente anche nel settore dei lavori pubblici

*ovvero*

- che il *Consiglio Nazionale*, nell'ambito della propria funzione rappresentativa degli interessi di settore, svolge costante attività di supporto e diffusione delle informazioni concernenti la professione, ivi compresa la normativa inerente gli appalti dei lavori pubblici a favore dei propri iscritti;

- che, per dare concretezza alla funzione di vigilanza e regolazione dell'Autorità, sono necessari attivi ed intensi collegamenti con tutti i soggetti pubblici e privati che, a vario titolo, intervengono nel mercato dei lavori pubblici;
- che detti soggetti, in via convenzionale, possono raccordare le proprie funzioni al fine di garantire che, su determinate materie, i propri compiti

istituzionali vengano svolti secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità;

- che tale raccordo funzionale può assumere aspetti diretti a garantire, su base di reciprocità, un flusso informativo di dati e notizie.

*tutto quanto sopra premesso*

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

e

l'Associazione/Ordine .....

*adottano il seguente*

***Protocollo d'intesa***

Articolo 1

1. Le parti con il seguente protocollo si impegnano a dar luogo a un rapporto di collaborazione al fine di identificare e risolvere problemi interpretativi generali e fenomeni diffusi di vischiosità delle procedure che possono ostacolare una gestione dei lavori pubblici idonea ad assicurare qualità, efficienza ed efficacia.

2. Detta collaborazione si attua mediante un procedimento che assicuri il tempestivo flusso di dati ed informazioni e realizzi un reciproco vantaggio.

Articolo 2

1. Il flusso delle informazioni e dei dati tra le parti avviene secondo il seguente procedimento:

*a)* L'Associazione/Ordine:
- rileva e seleziona le questioni rappresentate allo stesso dai propri associati/iscritti;
- classifica per tipologie omogenee le questioni stesse e, successivamente, le rappresenta all'Autorità mediante apposita comunicazione;

*b)* l'Autorità valuta le questioni ad essa sottoposte e, sentita l'Associazione/Ordine, emana gli atti di cui alle premesse al fine di stabilire canoni di comportamento univoci per i soggetti coinvolti nel fenomeno degli appalti pubblici;

*c)* l'Associazione/Ordine, cui sono trasmessi gli atti di cui alla lettera precedente, assume iniziative affinché gli stessi vengano divulgati presso i propri associati/iscritti mediante idonei mezzi di diffusione.

Articolo 3

1. Al fine di monitorare il corretto flusso delle informazioni ed apportare le eventuali azioni correttive necessarie al procedimento di cui all'art. 2, è costituito un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti delle parti e degli altri soggetti pubblici o privati con cui l'Autorità ha stabilito collegamenti analoghi.

*Il testo di protocollo d'intesa che precede è stato sottoscritto dai seguenti enti*

**Associazioni di stazioni appaltanti**

ANCI - Associazione Nazionale Comuni d'Italia
Via dei Prefetti, 46 - 00186 Roma
ANPCI - Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia
Via Castro Pretorio, 116 - 0087 Roma
Lega delle autonomie locali
Via Palermo 37 - 00184 Roma
UNCEM - Unione Nazionale Comuni e Comunità Montane
Via Palestro, 30 - 00185 Roma
UPI - Unione Province d'Italia
Piazza Cardelli, 4 - 00186 Roma

**Associazioni di categoria**

AGCI - Associazione Generale delle Cooperative italiane
Via A. Bargoni, 78 – 00153 Roma
AGESI - Associazione Nazionale Imprese Gestione Servizi Tecnici Integrati
Via Silvio D'Amico, 40 – 00145 Roma
AGI - Associazione imprese generali
Via Guattani, 20 – 00161 Roma
ANAEPA - Associazione Nazionale Artigiani dell'edilizia, dei decoratori, dei pittori ed attività affini)
Via S Giovanni in Laterano, 152 – 00184 Roma
ANCE - Associazione Nazionale Costruttori Edili
Via Guattani, 16 – 00161 Roma
ANCPL - Associazione Nazionale Cooperative di Produzione e Lavoro
Piazzale di Porta Pia, 121 - 00198 Roma
ANIEM - Associazione Nazionale della Piccola e Media Industria Edile ed Affini
Via delle Sette Chiese, 146 - 00145 Roma
ANSE–CNA - Associazione Nazionale Specializzazioni Edili
Via Guattani 13 - 00161 Roma
ASCOTECO - Associazione per il Controllo Tecnico sulle Costruzioni
Via Clitunno, 18 - 00198 Roma
ASSISTAL - Associazione Nazionale Costruttori di Impianti
Via Restelli, 3 - 20124 Milano
ASSOEDILI–CNA - Confederazione Nazionale dell'Artigianato
Via Guattani, 13 - 00161 Roma
CONFSERVIZI - Confederazione Nazionale dei Servizi
Via Cavour, 179 a – 00184 Roma
OICE - Associazioni delle Organizzazioni di Ingegneria e di Consulenza tecnico-economica
Via Adda, 55 – 00198 Roma

*Sezione Quarta*

**Ordini professionali**

Consiglio Nazionale degli Architetti
Via Santa Maria dell'Anima, 10 – 00186 Roma
Consiglio Nazionale dei Geologi
Via Vittoria Colonna, 40 - 00193 Roma
Consiglio Nazionale dei Geometri
Via Barberini, 68 - 00187 Roma
Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Via IV Novembre, 114- 00187 Roma
Consiglio Nazionale dei Periti industriali
Via del Tritone, 87 - 00187 Roma

*Sezione V*

## Comunicati

1. Comunicazione contenente *Tabelle dei codici* e *Istruzioni sulla compilazione* delle schede dei dati, da utilizzarsi da parte delle stazioni appaltanti, ai sensi dell'articolo 4, commi 17 e 18, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni

2. Comunicazione dei quesiti ricorrenti sulle modalità di invio dei dati all'Osservatorio dei lavori pubblici

3. Comunicazione dei criteri di trasmissione del programma triennale e degli elenchi annuali dei lavori all'Osservatorio dei lavori pubblici

**1**

**Comunicazione contenente *Tabelle dei codici***
**e *Istruzioni per la compilazione***
**delle schede di rilevazione dati,**
**da utilizzarsi da parte delle stazioni appaltanti,**
**ai sensi dell'art.4, commi 17 e 18, della legge 11 febbraio 1994,**
**n. 109, e successive modificazioni**

Supplemento Ordinario alla G.U. n. 43 del 22 febbraio 2000 – Serie generale

Premesso che:
1. nella G.U. del 2 novembre 1999 n. 257, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha dato comunicazione della costituzione, alle proprie dipendenze, dell'Osservatorio dei lavori pubblici ed ha fissato i termini di invio delle informazioni riservandosi ulteriori comunicazioni in merito a:
*a)* Indirizzi delle Sezioni regionali dell'Osservatorio dei lavori pubblici, aventi sede presso le Regioni e Province Autonome alle quali inviare le informazioni di cui all'articolo 4 comma 17 e 18 della legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni;
*b)* Criteri di raccolta e modalità di invio delle informazioni richieste;
*c)* Ulteriori informazioni e dati da inviare;
2. con successivo avviso pubblicato sul Supplemento Ordinario n. 219 alla Gazzetta Ufficiale n. 293 del 15 dicembre 1999 l'Autorità:
*a)* ha dato comunicazione dei criteri di trasmissione dei dati informativi;
*b)* ha pubblicato le schede di rilevazione dei dati da utilizzare da parte delle stazioni appaltanti;
*c)* ha fissati i termini per l'invio obbligatorio delle informazioni;
*d)* ha reso noto l'apertura a partire dal 15 febbraio 2000 di un sito *Internet* dell'Autorità, all'indirizzo http://wwwautoritalavoripubblici.it

Si comunicano:
A. Gli indirizzi delle Sezioni regionali dell'Osservatorio dei lavori pubblici, ai quali inviare le informazioni sui lavori di interesse regionale-provinciale e comunale, elencati secondo l'ordine alfabetico:
– *Regione Basilicata*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, c/o Dipartimento Assetto del territorio - Ufficio LL.PP - Corso Garibaldi n. 139 - 85100 Potenza
– *Regione Calabria*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, c/o Assessorato ai LL.PP. ed Acque – Settore 22 - Affari Tecnici Centrali - Coordinamento dei servizi Tecnici Decentrati - Via Crispi n. 33 - 88100 Catanzaro
– *Regione Campania*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, c/o Assessorato regionale ai LL.PP. - Settore OO.PP.- Via Alcide de Gasperi n. 28 - 80132 Napoli

*Sezione Quinta*

– *Regione Emilia Romagna*
Osservatorio regionale dei lavori pubblici, Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici - Sede istituzionale -Via dei Mille n. 21- 40127 Bologna; Sede operativa -Via Zacconi n. 14 - 40127 Bologna
– *Regione Friuli Venezia Giulia*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, c/o Direzione regionale dell'edilizia e dei Servizi Tecnici degli Appalti e degli Affari Giuridici in Materia di lavori pubblici - Via Giulia 75/1 - 34100 Trieste
– *Regione Lazio*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, c/o Assessorato Opere e Reti di servizi e mobilità Normative Tecniche – Settore 31 - Via Capitan Bavastro n. 108 – 00154 Roma
– *Regione Lombardia*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, Direzione Generale opere pubbliche Ufficio Affari Generali - Via Fara n. 26 - 20124 Milano
- *Regione Marche*
Servizio regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, c/o Servizio dei Lavori Pubblici Via Palestro n. 19 - 60100 Ancona
- *Regione Molise*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici, Via Elena n. 1 – 86100 Campobasso
– *Regione Piemonte*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, c/o Direzione regionale Opere Pubbliche Settore Opere Pubbliche Corso Bolzano n. 44 – 10122 Torino
– *Regione Sicilia*
Presidenza della Regione Siciliana Osservatorio per l'accelerazione e la Qualificazione della spesa pubblica - Piazza Indipendenza - Palazzo D'Orléans – 90100 Palermo
– *Regione Toscana*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, c/o Area Extradipartimentale Promozione delle culture di Governo della Comunità Regionale, Via di Novoli n. 53 - 50127 Firenze
– *Regione Umbria*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, Piazza Partigiani n. 1 - 06100 Perugia
– *Regione Veneto*
Sezione regionale dell'Osservatorio dei lavori pubblici, c/o Direzione lavori pubblici e Protezione Civile, Calle Priuli n. 99 - Cannaregio - 30100 Venezia

I dati relativi ai lavori di interesse regionale, provinciale e comunale delle Regioni non ricomprese nell'elenco debbono essere inviati, in via transitoria, alla Sezione centrale dell'Osservatorio - Palazzo Campanari - Via di Ripetta n. 246 – 00186 Roma

A. Le tabelle e le istruzioni per la compilazione delle schede, di cui alla comunicazione pubblicata sul S.O. n. 219 della G.U. 15 dicembre 1999, sono allegate alla presente comunicazione e parimenti pubblicate sul sito *internet* dell'Autorità.

B. Le informazioni di cui ai punti 6 e 7 della suddetta comunicazione devono essere inviate entro 15 giorni a partire dal 1° marzo 2000.
C. Ad integrazione di quanto previsto al punto 7, per i lavori affidati a trattativa privata, si precisa che negli stessi non sono ricompresi i servizi e/o lavori in economia, che pertanto non sono oggetto di comunicazione.
D. Per i servizi e/o lavori in economia d'importo superiore a € 20.000, affidati a partire dal 1° gennaio 2000, deve essere inviato annualmente ed entro il termine del 31 gennaio dell'anno successivo – in allegato alla scheda E (avente la stessa scadenza di invio) – un prospetto contenente l'individuazione della stazione appaltante, l'oggetto dell'intervento e l'importo dei lavori.

Roma, 22 febbraio 2000

**2**

## Comunicazione dei quesiti ricorrenti sulle modalità di invio dei dati all'Osservatorio dei lavori pubblici

Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 126 del 1° giugno 2000

*Premesso*

- che nella G.U. del 2 novembre 1999 n. 257 l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha dato comunicazione della costituzione alle proprie dipendenze dell'Osservatorio dei lavori pubblici;
- che nella suddetta comunicazione ha fissato i termini di invio delle informazioni e si è riservata ulteriori comunicazioni in merito ai criteri di raccolta e modalità di invio delle informazioni richieste;
- che nel Supplemento Ordinario n. 219 alla G.U. n. 293 del 15 dicembre 1999 la stessa Autorità ha dato comunicazione dei detti criteri di trasmissione dei dati informativi nonché dell'apertura del proprio sito *Internet* a partire dal 15 febbraio 2000;
- che attraverso il detto sito *Internet* si è avviato un costante rapporto con le costituite sezioni regionali dell'Osservatorio nonché con le stazioni appaltanti aventi sede sull'intero territorio nazionale;
- che detta via telematica ha consentito il superamento, in sede tecnica, di difficoltà ravvisate dalle stazioni appaltanti nella compilazione delle schede;
- che parimenti sul sito *Internet* sono venute in evidenza problematiche più o meno rilevanti espresse per la maggior parte dei casi in forma di 'quesiti';
- che le problematiche più rilevanti sono state esaminate dal Consiglio dell'Autorità, che in merito ha assunto proprie decisioni;
- che in particolare il suddetto Consiglio, con delibera del 30 marzo 2000, allo scopo di facilitare l'attuazione dell'attività di raccolta ed elaborazione dei dati, in via sperimentale, ha deliberato di sospendere, allo stato, l'utilizzo della *scheda D* e della *scheda E*, per l'invio delle informazioni concernenti tutti i lavori d'importo inferiore a € 150.000, sia affidati a trattativa privata che aggiudicati a seguito di gara;

*Comunica*

1. le informazioni concernenti tutti i lavori aggiudicati a seguito di gara o affidati a trattativa privata, nel corso dell'anno, di importo inferiore a € 150.000 sono, in via sperimentale, inviate all'Osservatorio in elenco riassuntivo, secondo l'allegato prospetto, entro il 31 gennaio dell'anno successivo;
2. è pertanto sospeso, fino a data da destinare, l'utilizzo della *scheda D* e della *scheda E*;
3. le informazioni già trasmesse con la *scheda D* non devono essere inserite all'atto dell'invio dell'elenco successivo;
4. resta fermo l'obbligo, previsto dal comma 2, articolo 24, legge n. 109/94 e successive modificazioni, dell'invio, in allegato al detto elenco, delle motivazioni di ciascuna trattativa privata;

5. ove i lavori aggiudicati o affidati non si concludano entro l'anno, le informazioni relative all'ultimazione, con le stesse modalità, dovranno essere inviate nell'anno successivo;
6. con riferimento ai sottoelencati quesiti sollevati da numerose stazioni appaltanti, si precisa che:
*a)* la persona fisica incaricata dell'integrazione tra le varie prestazioni specialistiche (punto 1.10. della *scheda A*), ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, è il soggetto indicato in sede di offerta nelle gare di progettazione;
*b)* i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lett *b)*, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, non tenuti alla nomina del responsabile del procedimento indicheranno, in sostituzione di questo, un tecnico designato per seguire l'intervento nelle fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione;
*c)* il referente richiamato nella *scheda C1* è il rappresentante legale della stazione appaltante o persona da quest'ultimo incaricata di tenere con l'Autorità gli eventuali contatti non relativi al singolo lavoro;
*d)* per lavori di importo superiore a € 150.000, le motivazioni del ricorso alla trattativa privata vanno allegate alla *scheda A* ed anche trascritte sinteticamente nelle note in calce alla stessa. Per lavori di importo inferiore a € 150.000, le motivazioni vanno allegate all'elenco annuale riassuntivo di cui al punto 1;
*e)* i dati relativi all'aggiudicazione di appalti pubblici devono essere inviati entro 15 giorni dalla data in cui si è determinata l'aggiudicazione definitiva;
*f)* fino all'entrata in funzione del sistema di validazione dei dati informatici, il rispetto del termine di invio della documentazione cartacea e del *floppy disk* è attestato, per le amministrazioni pubbliche dalla data del protocollo in uscita e per le altre stazioni appaltanti dalla data del timbro postale e da quello di arrivo alla sezione regionale nel caso di consegna a mano;
*g)* il riferimento di cui al punto 1.6. della *scheda A* è attinente alle categorie e tipologie d'intervento indicate nelle tabelle 4 A/ 4 B/ 4 C. La nozione trova conferma nell'articolo 2, comma 1 del Regolamento *ex* articolo 3 legge n. 109/94 e successive modificazioni. Nel caso in cui l'appalto riguarda più categorie e tipologie di cui alla *tabella 4-B*, si deve inserire il codice della categoria e della tipologia di maggiore importo.

Roma, 30 maggio 2000

3

## Comunicazione dei criteri di trasmissione del programma triennale e degli elenchi annuali dei lavori all'Osservatorio dei lavori pubblici

Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 263 del 10 novembre 2000

Il d.m. n. 5374/21/65 del 21 giugno 2000 (G.U. 27 giugno 2000 n. 142), emanato in adempimento dell'art. 14, comma 11, della legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni, ha definito gli schemi-tipo sulla base dei quali le amministrazioni aggiudicatrici «sono tenute ad adottare il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori pubblici».
Il comma 11 dell'art. 14 della legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni dispone anche che i programmi e gli elenchi siano trasmessi all'Osservatorio dei lavori pubblici, che ne cura la pubblicità.
In relazione a tale adempimento si precisa che:

- alla luce delle disposizioni di interpretazione autentica di cui al successivo d.m. 4 agosto 2000 (G.U. 29 settembre 2000), gli oneri di informazione all'Osservatorio dovranno essere adempiuti solo quando i suddetti atti abbiano assunto carattere di definitività;
- il successivo invio pertanto dovrà avvenire entro trenta giorni da quella data che, ai sensi dell'art. 13 del DPR 21 dicembre 1999 n. 554, coincide con quella di approvazione del bilancio di previsione;
- in sede di prima applicazione, allo scopo di rendere funzionali le informazioni sui programmi triennali e sugli elenchi annuali agli adempimenti assegnati dalla legge all'Osservatorio, l'invio potrà avvenire solo dopo che l'Autorità avrà definito e rese pubbliche le modalità di trasmissione delle schede allegate al d.m. 21 giugno 2000 n. 5374/21/65;
- la documentazione, qualora già trasmessa, sarà esaminata e, se idonea, direttamente utilizzata da parte dell'Autorità per acquisire al sistema i dati relativi.

Roma, 20 ottobre 2000