ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLIII**
n. **3**

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI
(Anno 2002)

(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 22 ottobre 2003

VOLUME I

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Presentazione della Relazione al Parlamento ..... *Pag.* 5

VOLUME I

SEZIONE PRIMA

CONTESTO NORMATIVO ED ECONOMICO

1. L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali ..... » 37
2. Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici . » 53
3. I risultati dell'attività di monitoraggio ..... » 73

SEZIONE SECONDA

INIZIATIVE E ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ

4. Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni . » 119
5. La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi » 134
6. La qualificazione ..... » 146
7. La vigilanza sul contenzioso ..... » 153
8. La determinazione dei costi standardizzati ..... » 174
9. Gli interventi di regolazione e gli atti di segnalazione . » 189
10. Le indagini speciali ..... » 209
11. L'attività sanzionatoria ..... » 247

APPENDICE

12. L'assetto organizzativo ..... » 265

Presentazione della Relazione al Parlamento

La relazione al Parlamento della Repubblica e al Governo che presento è la quarta, dall'istituzione della ancor giovane Autorità, e viene presentata mentre è in svolgimento il quinto ed ultimo anno di permanenza in carica del Consiglio, nominato dai Presidenti della Camera e del Senato nel gennaio del 1999.

Quest'ultima circostanza non sta a significare la necessità, né determina il contenuto del mio dire, in una sorta di consuntivo dell'attività svolta, perché le istituzioni pubbliche, ancorché si ripeta si fondino sugli uomini, valgono per la posizione conseguita, per la chiara determinazione degli obiettivi assegnati dalle norme e che si sono specificati nella concreta attività.

Inoltre, prospettive nuove si sono delineate. Questo che viviamo è un tempo che, non solo continua ad essere caratterizzato da innovazioni normative e ciò si sta verificando da oltre un decennio, ma sta portando ad una configurazione nuova dei mercati ed in particolare di quel mercato che vede co-protagonisti sia soggetti privati sia strutture pubbliche quale è il mercato degli appalti pubblici, vale a dire quel mercato in cui la domanda è finanziata da risorse, appunto, pubbliche.

Perciò la presentazione che svolgo è indirizzata a dare contezza dei fenomeni che emergono dall'attività di vigilanza, delle prospettive che si sono delineate in Europa e in Italia e che aprono scenari nuovi nella gestione della cosa pubblica, nella configurazione del mercato degli appalti pubblici.

* * *

Inizio, pertanto, dai dati del mercato dei lavori pubblici. Essi sono contenuti, con ampie e complesse elaborazioni, nella

relazione allegata. Qui faccio brevi cenni al *trend* di aumento delle gare, al tasso di concorrenza, ai sistemi di scelta delle imprese esecutrici di lavori, ai ribassi di aggiudicazione, alla distribuzione funzionale degli interventi.

Per quanto riguarda le gare bandite, si registra la maggiore variazione in aumento rispetto ai dati dello scorso anno negli interventi per lavori di più elevato ammontare (tra € 5.358.000 e 15.000.000 e oltre € 15 milioni).

Dato caratteristico, globale, del mercato rimane, però, quello dell'elevato numero di gare per interventi di limitato importo.

Il tasso di concorrenza nel settore delle imprese qualificate, può essere percepito tenuto conto del dimensionamento del numero, in conseguenza dell'attuazione del nuovo sistema di qualificazione, ma del permanere elevato delle imprese condotte in forma individuale o costituite da società di persone (circa il 42%), dell'assenza di fenomeni di concentrazione.

La prevalenza numerica di imprese di modesta dimensione determina, certo, uno svantaggio competitivo in termini di capacità di penetrazione di un mercato aperto, ma costituisce una realtà che non può essere ignorata nella politica dei lavori pubblici. Conta porre, altresì, in evidenza che circa la metà delle imprese può al massimo partecipare a gare di appalto con riferimento a solo due categorie di opere.

Accenno, poi, che la distribuzione territoriale, nei limiti in cui può valere data la mobilità interregionale, vede solamente in

tre Regioni (Lombardia, Lazio e Sicilia) una presenza di imprese, in una misura percentuale che supera le due cifre.

Non occorrono ulteriori indicazioni, resta da dire che la dimensione e quindi la struttura operativa delle imprese, come rilevato, sono coerenti, non potrebbe essere altrimenti, con il nostro mercato, caratterizzato, prevalentemente, da interventi di modeste dimensioni.

Per quanto concerne i criteri di scelta delle imprese per l'esecuzione dei lavori, anche il 2002 è stato caratterizzato dalla prevalenza della procedura del pubblico incanto, ma la trattativa privata presenta una crescita di circa due punti percentuali sia come importo che come numero.

Nella prospettiva, poi, di un incremento consistente degli interventi per grandi lavori, è utile notare che un punto di riferimento valutativo può essere quello relativo ai ribassi d'asta registrati in passato in quelli che già potevano qualificarsi grandi lavori. Difatti, mentre il ribasso di aggiudicazione medio è del 16%, per i grandi lavori ha attinto la misura del 24,8%. Ciò si spiega con la constatazione che per i grandi lavori vige un sistema che consente l'aggiudicazione, se giustificata, con ribassi superiori alla soglia di anomalia.

Altro dato di interesse, tra i tanti elaborati nella relazione, è quello della distribuzione degli interventi per categorie di opere. Si è avuto, nel triennio 2000 – 2002, un fenomeno stabile caratterizzato dalla destinazione di circa un terzo degli interventi, per numero e importo, alle strade, dal rilievo dell'edilizia sociale

e scolastica e, di seguito, delle opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo e per le risorse idriche.

Aggiungo che, per tutti i lavori, i tempi tecnici per la fase amministrativa sono circa il doppio di quelli che risultano, poi, necessari per la realizzazione delle opere. Si aggiunga che, per queste realizzazioni, è costante il prolungamento dei tempi. E, difatti, il 41,8% degli interventi aggiudicati nel 2000, il 57,6% di quelli aggiudicati nel 2001 ed il 47,2% di quelli avviati nel 2002 che avrebbero dovuto concludersi sono ancora tutti in corso.

* * *

Di questo mercato degli appalti pubblici di lavori l'Autorità vigila e regola il funzionamento con l'esercizio, anzitutto, della funzione di sovrintendere al sistema di qualificazione delle imprese che debbono essere riconosciute idonee perché possano operare.

L'Autorità autorizza speciali società per azioni (le Società organismo di attestazione S.O.A.) a svolgere il compito di attestare l'idoneità delle imprese a eseguire lavori; vigila sull'effettivo svolgimento di questi compiti; interviene con provvedimenti di revoca dell'autorizzazione e con irrogazione di sanzioni pecuniarie per omessa comunicazione dei dati occorrenti per lo svolgimento dell'attività di vigilanza.

L'Autorità, poi, indica con atti generali le regole da seguire dalle S.O.A. nell'attività di attestazione; definisce, su istanza delle imprese che chiedono l'attestazione, le modalità di esecuzione dei contratti in corso con le S.O.A.; verifica su ricorso

di un'impresa l'esattezza dell'attestazione rilasciata ad altra impresa. Il mancato conformarsi della S.O.A. alle indicazioni solutorie di queste controversie comporta la revoca dell'autorizzazione.

È, ancora, assegnata all'Autorità una funzione di verifica, anche a mezzo di ispezioni ed una funzione di controllo, a campione, sulle attestazioni rilasciate, con conseguente potere di annullamento e modifica delle attestazioni stesse. L'esercizio di questo potere è inteso alla pubblica finalità di estromettere dal mercato imprese prive dei requisiti e di dimensionarne le possibilità operative nei limiti dell'effettiva capacità.

La stessa finalità è a fondamento dell'attivazione di un *Casellario informatico*, tenuto dall'Autorità, che mette a disposizione di tutte le stazioni appaltanti gli elementi di conoscenza delle situazioni e dei fatti concernenti le imprese, perché, se inidonee, siano escluse dalle gare.

Tutto ciò premesso, in termini generali, risultano utili dati e considerazioni su questo sistema di qualificazione delle imprese.

Agiscono nel mercato 59 S.O.A. e risultano qualificate 24.470 Imprese. Nel 2002 non si sono avute richieste di nuove autorizzazioni, al contrario è in via di riduzione il numero delle S.O.A. con l'uso degli strumenti privatistici della cessione di azienda o della fusione. L'Autorità vigila a che permangano le condizioni che rendono possibile la concorrenza; anche con la riduzione prevedibile del numero delle S.O.A. non sussiste un rischio effettivo di concentrazione.

Altri sono i fenomeni accertati e che vanno segnalati: le attività promozionali, l'uso di certificati falsi presentati per conseguire l'attestazione, i tentativi di talune S.O.A di seguire criteri elastici nel rilascio delle attestazioni. Ne segue, vale subito dire, la necessità di controlli sempre più penetranti da parte dell'Autorità.

Le attività promozionali devono essere compatibili con la speciale regola che disciplina l'attività delle S.O.A e che impone una netta separazione tra queste e le imprese che richiedono l'attestazione. Perciò l'Autorità è intervenuta con rigore rispetto a promozioni che offrivano alle imprese servizi sostitutivi della loro attività ed all'indifferenziato uso di promotori, risultati in qualche caso coinvolti nell'utilizzazione di certificati falsi. Con uguale rigore è intervenuta ad evitare che soci o amministratori delle S.O.A. potessero avere interessi in imprese di costruzione.

Anche l'uso di certificati che attestassero lavori non eseguiti o eseguiti per importi minori ha costituito oggetto di accertamenti che hanno trovato nella Guardia di finanza una collaborazione preziosa e consentito all'Autorità di intervenire con atti di controllo per espellere dal mercato imprese non idonee, con immediatezza di interventi.

Confermo, con decisione, quali che possano essere state pronunce che destano perplessità del giudice amministrativo di primo grado, che non è consentito alle S.O.A. adottare criteri interpretativi nel rilascio delle attestazioni, in contrasto con le indicazioni che l'Autorità ha precisato. Non è consentito inquinare il mercato con trattamenti, in sostanza, di favore per i propri clienti, mentre altre S.O.A. seguono nei riguardi di altre imprese quelle indicazioni. Ne risulterebbe alterata la parità di

trattamento che la legge vuole, perché tutte le imprese operino senza situazioni di privilegio.

La presenza di qualche pronuncia di merito, ovviamente contraddetta da altre, mi induce, in conclusione, a precisare che il sistema di qualificazione richiede interventi regolatori che indirizzino ad un'attività uniforme e che assicurino la parità di trattamento delle imprese nelle verifiche assegnate alle S.O.A. e avverso questi atti dell'Autorità le S.O.A. sono legittimate a proporre impugnativa, per l'incidenza che gli stessi possono avere, se illegittimi, sulla loro attività di impresa; detto sistema richiede interventi dell'Autorità nei casi di reclami sia della impresa da attestare sia di altre imprese avverso quella attestata della quale si contesti il possesso dei requisiti, richiede, inoltre, un effettivo potere di controllo per la verifica della sussistenza dei requisiti che hanno dato luogo al rilascio della attestazione e questo potere di controllo attiene alle attestazioni, documenti di certificazione rilasciati e deve incidere sugli stessi, con atti di annullamento o modifica.

Autorizzazioni, indicazioni di regole e provvedimenti di controllo delle attestazioni sono tutti intesi a quella funzione di garanzia del mercato che non consente, ripeto, dilazioni di intervento.

* * *

Del mercato degli appalti l'Autorità attua un monitoraggio generale delle informazioni con l'Osservatorio dei lavori pubblici. In questa attività di monitoraggio l'Osservatorio sta passando alla fase in cui i flussi informativi divengono risorsa

strategica, necessaria per l'efficacia dell'attività amministrava. Dal sistema informatico si perviene, così, al sistema informativo.

Perciò posso porre in evidenza la collocazione che ha assunto l'Osservatorio rispetto a molte attività dei pubblici poteri, sia per il raccordo di banche dati esistenti, sia per l'uso di lavoro *on-line*, utilizzando tecnologie *web*, sia per l'adozione di principi fondamentali del progetto di *e-governement*, quali l'interoperabilità e la cooperazione applicativa.

Così, si avviano a realizzazione la messa a punto di vari sistemi incrociati con Direzione nazionale antimafia e amministrazioni pubbliche e si è attivata la collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze per l'integrazione dei tre diversi sistemi di rilevazione dati, il Sistema informativo nazionale degli appalti pubblici (SINAP) dell'Osservatorio, il Sistema del Codice unico di progetto (CUP) e il sistema di rilevazione dei flussi contabili della Banca d'Italia.

Nel quadro dei compiti svolti dall'Osservatorio, faccio, altresì, cenno alla conclusione delle analisi per la determinazione dei costi standardizzati e di quelle relative alla razionalizzazione ed unificazioni dei molteplici elenchi prezzi in vigore nel territorio nazionale. L'Autorità ha offerto, alle amministrazioni interessate e per una loro utilizzazione sul territorio, i risultati di queste due analisi.

Per quanto concerne i costi standardizzati, le stime sperimentali individuate possono essere rese effettive con una raccolta sistematica delle informazioni, ma ci vuole la collaborazione, in particolare delle Regioni. Voglio accennare che lo strumento dei costi *standards* può essere rilevante in sede

di programmazione CIPE, specialmente in momenti di difficoltà per la finanza pubblica.

Della revisione degli elenchi prezzi in uso, possono essere utili le indicazioni intese ad assicurare l'uniforme contenuto di ciascun prezzo; altrimenti - e così è oggi - si falsano i dati economici delle aggiudicazioni e dei ribassi nelle gare.

* * *

La presenza nel mercato degli appalti dell'Autorità è attestata dalla sua attività di vigilanza. Questa trova supporto nelle elaborazioni dell'Osservatorio dei dati sui lavori pubblici, negli accertamenti presso strutture pubbliche e presso soggetti privati, anche a mezzo di ispezioni disposte di ufficio ovvero a richiesta di "chiunque vi abbia interesse".

Il venire in evidenza di illeciti in questa attività porta ai seguiti coerenti e cioè a interventi degli organi giurisdizionali.

La funzionalità della vigilanza non è, però, in questi esiti; è assicurata da una duplice categoria di interventi. Si offrono, infatti, con apposite pronunce dell'Autorità, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, le regole conformi all'ordinamento comunitario e nazionale da seguire; si dà soluzione a questioni specifiche a singoli lavori che nella maggior parte dei casi prospettano un potenziale contenzioso tra amministrazioni pubbliche e imprese.

Questi interventi hanno trovato conferma nella migliore giurisprudenza amministrativa, salvo qualche posizione diversa. In particolare, si ritiene che le soluzioni di questioni specifiche assunte dall'Autorità abbiano l'effetto di indurre ad un riesame in

sede amministrativa. Questo si può configurare come un moderno sistema di rendere effettivi i giudizi che accertino irregolarità, inefficienze, diseconomicità. Col portare al riesame non trasferiscono all'organo deputato a formulare giudizi la responsabilità diretta dell'azione amministrativa e convalidano le esperienze di *moral suasion,* come ho già accennato lo scorso anno.

Queste esperienze l'Autorità ha potuto sperimentare, perché si è presentata nel mercato come interlocutore e non come controparte e lo ha potuto per essere indipendente sia dall'articolazione statale, regionale e locale dei poteri pubblici, sia dai centri privati di potere.

Che questi interventi dell'Autorità rispondano ad esigenze effettive del settore dei lavori pubblici risulta da questi semplici dati che confermano la situazione dei precedenti anni: nel 2002 sono pervenuti all'Autorità circa 1.000 esposti o segnalazioni, sono stati prospettati 2.482 dubbi interpretativi sia di carattere generale che attinenti a singole situazioni concrete, sono stati rivolti 3.000 quesiti di natura tecnica, sono state effettuate 837 segnalazioni di mancata dimostrazione, da parte delle imprese, in sede di gara, del possesso dei requisiti autodichiarati.

In questa sua azione l'Autorità ha continuato ad assumersi il rischio di interventi diretti nei confronti dei comportamenti devianti rispetto alle norme, ai principi dell'ordinamento comunitario e nazionale, senza rifugiarsi in comode, mere analisi di dati, in mere denunce. Ai risultati conseguiti ha contribuito il sempre maggiore coinvolgimento di tutte le componenti, pubbliche e private, che rappresentano gli interessi che si

muovono nel mercato che hanno potuto esprimere il proprio avviso, proporre problemi, prospettare soluzioni.

* * *

Sempre in ordine ai risultati dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità, un cenno ai più significativi interventi.

Ad alcuni farò riferimento di seguito, perché hanno portato all'invio di atti di segnalazione al Parlamento e al Governo. Indico qui gli accertamenti ed i monitoraggi in atto sui lavori per il vertice ONU di Palermo, su quelli del Teatro La Fenice, del Teatro alla Scala, dell'Auditorium di Roma, sui lavori conseguenti all'alluvione del Po ed alla complessa indagine sulla mancata osservanza dei sistemi di sicurezza nella gestione dei lavori.

In ordine a quest'ultima indagine, preciso che l'Autorità si è attivata, su segnalazione delle Confederazioni sindacali, per verificare i casi in cui la previsione della vincolata destinazione alla copertura degli oneri di sicurezza per ogni lavoro fosse stata disattesa o elusa negli appalti pubblici. I criteri ispiratori degli accertamenti e degli interventi sono stati quello di far sì che fossero stanziati, anche in sanatoria, i fondi necessari, quello di dare avviso delle irregolarità rilevate per l'adozione dei provvedimenti a sanatoria, quello di acquisire gli elementi di difficoltà di applicazione della normativa (oggi completata con il testo regolamentare) e di giungere alla individuazione delle stazioni appaltanti inadempienti, per attuare una specifica, successiva vigilanza, anche in collaborazione con l'INAIL.

Per il rilievo degli elementi raccolti, un breve cenno in tema di vigilanza sul contenzioso. I dati acquisiti confermano l'incentrarsi delle iniziative giurisdizionali nella fase di aggiudicazione degli appalti e soltanto per gli appalti di importi maggiori. Rimangono assegnate alle valutazioni delle amministrazioni la definizione delle controversie per gli altri, cioè la maggioranza degli appalti (così si spiegano le richieste di interventi all'Autorità in funzione di previa soluzione) e, con gli accordi bonari, la definizione delle questioni che insorgono in sede di esecuzione. È, pertanto, su queste definizioni in sede amministrativa del contenzioso che deve essere posta, sempre meglio, l'attenzione della vigilanza.

Rinvio alla casistica, esposta nella relazione, del contenzioso, e sono lieto di dare atto, ancora una volta, dell'efficiente funzionamento della Camera arbitrale che concorre alla sollecita definizione delle controversie in materia.

* * *

Oggi presento la Relazione annuale dell'Autorità, ma i rapporti con il Parlamento e con il Governo non si esauriscono in questo momento. L'Autorità, in aggiunta alla Relazione annuale, ha rimesso specifici atti di segnalazione di fenomeni, di fatti, di situazioni che andavano deferiti alla sede della sovranità ed a quella delle valutazioni politiche generali.

Questi atti di segnalazione non hanno mai avuto lo scopo di rimettere ad altri quelle iniziative che dovevano e potevano essere assunte dall'Autorità, ma hanno a presupposto una

situazione e consistono in proposte, in coerenza formulate, di interventi del Parlamento e del Governo ricompresi nelle competenze e poteri propri di queste istituzioni.

Così, indico le segnalazioni riguardanti la disarmonia tra tempi previsti per le decisioni di bilancio e quelli per l'approvazione dei programmi e degli elenchi annuali delle opere pubbliche; il mancato inserimento nel mercato degli appalti del sistema assicurativo; il fenomeno dei ritardati pagamenti; segnalazioni queste che richiedono adozione di una norma per l'armonizzazione dei tempi; precetti più stringenti perché le assicurazioni possano svolgere quella funzione di autocontrollo del mercato che le norme in materia si prefiggevano; norme correttive che rendano conformi alla direttiva comunitaria, riguardante le forniture e le transazioni commerciali tra privati, i termini dei pagamenti e dispongano l'introduzione di tassi di interesse differenziati.

L'Autorità ha anche proseguito nella sua opera di coinvolgimento delle amministrazioni statali, delle Regioni, delle autonomie locali, delle associazioni delle imprese e delle professioni nell'attività di regolazione, nella sinergia con altre strutture e organi dell'ordinamento italiano della necessità per attività coordinate. A quest'ultima tipologia attengono le intese già da anni operative con il Ministero dell'interno, la Direzione nazionale antimafia, la Guardia di finanza, l'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato.

Ad esse si sono aggiunte ulteriori iniziative riguardanti la vigilanza sulle grandi opere nelle quali sono stati riconosciuti funzionali da un lato i dati dei monitoraggi condotti dall'Autorità,

dall'altro l'esercizio dei suoi poteri di intervento per la regolazione e la repressione dei comportamenti irregolari.

Di qui la partecipazione dell'Autorità al Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere.

Ma il rapporto con le istituzioni della Repubblica si è aperto a nuovi e più ampi ambiti di collaborazione, come emerge dalla significatività dei casi seguenti.

Un'intesa è stata raggiunta con il Presidente della Regione Sicilia, nella qualità di Commissario delegato per l'emergenza idrica; un'intesa è stata realizzata con il Comune di Torino (ma sono già pervenuti segnali di diffuso interesse degli enti locali) per uno speciale monitoraggio e speciali interventi di vigilanza intesi ad assicurare trasparenza e regolarità nei lavori. Questo nuovo ambito di azione si caratterizza per il fatto che esso si collega all'emergere di fenomeni collusivi localizzati, di inefficienze operative, di necessaria rapida soluzione dei problemi della realtà.

Mi riferisco, ora, ai rapporti con le Regioni. L'attesa della compiuta definizione delle modifiche al titolo V della Costituzione, seppure ha determinato qualche situazione di incertezza o di contrasto, non ha inciso nella concreta operatività dei rapporti di collaborazione con le Regioni, né ha attenuato l'attenzione dell'Autorità.

Esistono problemi nel settore degli appalti pubblici, in base alla nuova distribuzione delle attribuzioni legislative e amministrative; è necessario che sia calibrata la differenziata disciplina di ciascuna Regione, in modo che le difformità non comportino ostacolo al rispetto di due principi fondamentali del

nostro ordinamento e dell'ordinamento europeo, il principio della concorrenza che può essere inciso da normative discriminanti; l'obbligo di non creare ostacoli alla libera circolazione nel territorio della Repubblica, di imprese di altri Stati dell'Unione e, a maggior ragione, delle imprese italiane.

L'anno decorso è stato piuttosto occasione per individuare, proprio in base alle nuove competenze regionali, il modello del rapporto di collaborazione tra Autorità e Regioni per un'attività a doppia funzionalizzazione e da svolgere, in attuazione coordinata, sia da uffici dell'Autorità che regionali. È significativo che questo modello sia stato, per primo, individuato proprio con Regioni come la Sicilia, la prima regione italiana e quella dotata da sempre di competenza esclusiva in materia di lavori pubblici e, poi, con il Friuli Venezia Giulia, altra Regione a statuto speciale e con analoga competenza.

Un cenno, ora, ai rapporti con l'Europa che si sono concretati in intese con la Corte dei Conti europea e con la Commissione, nella partecipazione, in posizione di autonomia, alle consultazioni che precedono, al fine di evitarle, le procedure di infrazione, nell'incarico di attuare progetti di gemellaggio con i paesi candidati all'ingresso nell'Unione Europea.

L'attiva presenza dell'Autorità per la realizzazione delle finalità di un progetto europeo, denominato pilota, per la soluzione delle questioni che possono incontrare le imprese italiane quando lavorano in Stati della Unione o le imprese di questi Stati quando lavorano in Italia ha portato, poi, a realizzare una prima esperienza specifica con un accordo con un'Autorità, quella della Repubblica Svizzera, non membro dell'Unione, ma

collegata alla stessa con una convenzione. Gli interessi frontalieri hanno determinato questa iniziativa che, però, tende ad estendersi tant'è che è in programma, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un incontro non solo con l'Autorità elvetica, ma anche con quelle di altri Stati che hanno mostrato interesse all'iniziativa ai fini di un'adesione, trattandosi di accordo aperto.

* * *

Mi avvio a concludere, con indicare le prospettive che si sono delineate in Europa e in Italia e che aprono scenari nuovi sia nella gestione della cosa pubblica, sia nella configurazione che sta assumendo il mercato degli appalti pubblici.

La sta assumendo in Europa. Ciò è reso chiaro dalla valutazione positiva delle nuove norme italiane in materia, per le quali non vi è stata attivazione o sono stati abbandonati possibili procedimenti di infrazione.

Anzi, può notarsi che scelte della legislazione italiana appaiono coerenti con un nuovo indirizzo che sta assumendo sia il Tribunale di primo grado che la Corte di giustizia.

Questi organi giurisdizionali europei (sentenza 25 febbraio 2003 della Sezione V del Tribunale di primo grado delle Comunità europee; Corte di giustizia, sentenza 17 settembre 2002, C-513/99) hanno ritenuto ammissibili valutazioni fondate su criteri non solo quantitativi (prezzi, tariffe) ma anche su indici di qualità delle imprese quando si debba sceglierle secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si tenga presente che questo sistema, in Italia, si applica al pubblico

incanto, alla licitazione privata e quando vi sia una prevalente componente tecnologica, cioè nei prevalenti sistemi adottati per la scelta del contraente privato negli appalti di lavori pubblici.

Il giudice europeo ha affermato che "l'esperienza e la capacità tecnica di un offerente o della sua struttura, l'abitudine al tipo di progetto considerato dall'appalto e la qualità dei subappaltatori proposti sono tutti elementi qualitativi che, se non raggiungono il livello richiesto dall'appalto, possono comportare ritardi nell'esecuzione dei lavori o la necessità di tempi supplementari".

Queste affermazioni daranno, con ogni probabilità, l'avvio ad un indirizzo operativo che tenderà a marginalizzare gli automatismi e ad assegnare ambiti più ampi a valutazioni discrezionali delle stazioni appaltanti.

Significativo è anche l'assenso europeo al presentarsi nel mercato degli appalti delle società per azioni a partecipazione pubblica (c.d. società miste), nel senso che il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni non conosce alcuna regola generale rivolta a limitare o escludere le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori dall'assegnazione di appalto o concessione, purchè siano adottate regolari procedure di messa in concorrenza. Ma di più significativa portata sono le innovazioni introdotte dalla legge obiettivo, dal decreto legislativo di attuazione e dalla finanziaria dello scorso anno che hanno nuovamente disegnato la figura del concessionario, hanno innovato al sistema della finanza di progetto, hanno introdotta la figura del contraente generale e modificato l'ambito di applicazione dell'appalto integrato.

Il nuovo disegno della figura del concessionario è nel senso (art. 7, co.1, lett. *a*, legge n. 166/2002) che non si applica più la disciplina comune in materia di lavori pubblici, salvo eccezioni espresse; sole regole da applicare sono quelle relative alla pubblicità dei bandi e alle gare, cioè quanto necessario per non incidere sull'applicazione delle regole contenute nelle direttive comunitarie. Inoltre è consentito il versamento al concessionario di un prezzo anche di importo superiore al 50% ed è stato eliminato l'obbligo di affidamento a terzi di una quota di lavori.

Le modifiche alla normativa dell'istituto della finanza di progetto sono state, certo, suggerite dalla finalità di superare gli ostacoli che il mercato aveva opposto alla sua applicazione. Si è delineato, così, un istituto tutto particolare e con connotazioni tutte da definire. È stato previsto il coinvolgimento del privato nel momento delle scelte programmatiche, è stato ampliato il numero dei soggetti abilitati ad asseverare il piano economico finanziario, è stata prevista l'aggiudicazione anche con il sistema dell'appalto concorso, è stato abrogato l'obbligo di appaltare a terzi il 30% dei lavori.

Del nuovo istituto del contraente generale vale porre in evidenza che è stato ritenuto sufficiente ad adempiere gli obblighi discendenti dalle direttive europee l'adozione della procedura di evidenza pubblica con cui si sceglie il contraente generale. A questi è commessa non un'opera, nel senso di opera singola, dettagliatamente programmata e progettata, ma un intervento. Perciò si parla di un'obbligazione di risultato che assume questo contraente cui è assegnata libertà di gestione. Il contraente generale per l'esecuzione dei lavori, quale imprenditore privato,

è, difatti, svincolato dagli adempimenti imposti ad un soggetto aggiudicatore in base al diritto comunitario (che prevede, peraltro, l'obbligo di apposita gara anche per i c.d. appalti del terzo tipo, direttiva 93/37), ma per questo imprenditore privato non sono stati dettati limiti di proporzione tra apporto di fondi pubblici e apporto del capitale di rischio privato nella realizzazione delle opere.

Il rilievo della presenza del privato nella realizzazione di opere pubbliche è incentivato dal coinvolgimento delle imprese con l'ampliamento dei casi in cui può farsi ricorso all'appalto integrato (art. 7, co. 2, lett. l, legge n. 166/2002) nel quale l'appaltatore, come è noto, è tenuto alla progettazione esecutiva.

Si deve aggiungere che un'altra realtà si viene delineando nel mercato. Si tratta del *global service*, di quel collegamento che viene attuato tra prestazioni qualificabili come servizi ed esecuzione di lavori pubblici. Si dà prevalenza alla funzione di prestazione di servizi e così si sottrae all'applicazione della disciplina sui lavori pubblici la realizzazione di quelli eseguiti a cura del prestatore di servizi, senza gara. Ciò si delinea in relazione a servizi per la cura degli immobili di proprietà di amministrazioni pubbliche, e vengono prospettati quali eventuali i lavori di manutenzione.

Se ne hanno anche varianti: si aggiudica un appalto di servizi a privato che esegue un'operazione di finanziamento perché siano eseguiti lavori di costruzione, forniture e realizzazione di impianti speciali, affidati senza gara a ditte di fiducia del privato che, poi, concede, in *leasing* e con facoltà di riscatto, l'opera realizzata alla pubblica amministrazione; si affida il compito di realizzare, con capitale proprio, un'opera

pubblica, su terreno pubblico vendutogli dall'amministrazione, a privato che rimane proprietario dell'immobile realizzato, con vincolo di destinazione a servizio pubblico verso canone di affitto da pagare dall'amministrazione conduttrice dell'edificio.

Nella realtà operativa delle pubbliche amministrazioni si aggiungono, poi, creazioni di procedure, non previste dalle norme e quindi contrastate dall'Autorità, intese, si afferma, a realizzare, con maggiore facilità, opere pubbliche. Mi riferisco alla diffusa utilizzazione dell'istituto dell'acquisto di cosa futura, per la realizzazione di opera pubblica, senza adempiere a quelle condizioni che dal Consiglio di Stato (Sez. III, 196/1999; 1835/1998), vengono ritenute indispensabili; alla locazione, in luogo della concessione, di beni pubblici sui quali, senza gara, il locatore esegue un'opera pubblica; alla stipula di un contratto di *leasing*, con opzione di acquisto, di un'opera realizzata da privato su propria area e a proprie spese, ma l'amministrazione rende edificabile il terreno in cui essa sorgerà, con modifica del piano regolatore.

Mi fermo nella indicazione dei ritrovati della fantasia e cerco di trarre delle conclusioni, perché sono necessari degli avvertimenti.

La maggiore discrezionalità delle pubbliche amministrazioni che discende dall'ammessa valutazione nell'aggiudicazione delle qualità personali delle imprese non deve far dimenticare che i fattori di natura non economica devono essere pubblicizzati, risultare collegati all'oggetto dell'appalto, essere tali da non conferire all'amministrazione

aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta e da non violare il criterio di non discriminazione.

All'opposto, il coinvolgimento del privato nella individuazione delle scelte programmatiche in materia di lavori pubblici, se in una valutazione asettica può dirsi che attui un'integrazione maggiore tra componente pubblica e privata, richiede alle amministrazioni una puntuale, motivata valutazione dell'interesse pubblico, o collettivo che dir si voglia, al quale deve essere coerente la proposta del privato, senza sudditanza, ovviamente, a poteri economici, specie se supportati da tecnologie specialistiche. Va avvertito, cioè, che occorre un'autonoma istruttoria con completa acquisizione di elementi idonei a fornire la trasparente giustificazione del recepimento della indicazione del privato, non bastano motivazioni inserite nei provvedimenti che poco si prestano a fornire una giustificazione che vada oltre verbali asserzioni.

Nella stessa prospettiva possono essere valutate le modifiche al sistema della finanza di progetto che, da un lato, attenuano la garanzia che poteva essere data dall'intervento del sistema bancario, cioè l'accertamento della sostanziale finanziabilità dell'opera che può non essere propria dell'asseverazione del piano economico finanziario da parte delle società di servizi e delle società di revisione; dall'altro, tra licitazione privata, quale si concreterà in base al nuovo indirizzo e appalto concorso impongono un richiamo al dovere delle pubbliche amministrazioni di valutare, nella loro rispondenza al pubblico interesse, le realizzazioni infrastrutturali, pur se offerte con connotati di compiutezza.

Per quanto riguarda l'attivazione del sistema del contraente generale, infine, rilevo per inciso che tornerebbe utile il supporto della "garanzia globale", non ancora introdotta e che è prevedibile si avvii a prospettare, nella realtà, difficoltà operative per la difficile immissione, in una funzione tutta nuova, del sistema assicurativo.

Al di là di questi avvertimenti, occorre constatare che tutte le innovazioni e le realtà evidenziate fanno intravedere una nuova struttura del mercato degli appalti di lavori pubblici, di conseguenza, inducono a considerazioni, suggeriscono attenzioni.

L'assegnazione al concessionario, al contraente generale, di una sfera di libertà circa le modalità di esecuzione dei lavori, circa la scelta degli esecutori dei lavori stessi, senza obbligo di apposita gara, una volta divenuta realtà, potrà avere effetti nel funzionamento del mercato degli appalti. Occorrerà avvertire, con immediatezza, il dimensionarsi, il verificarsi di fenomeni di concentrazione (cordate o *pool*) di imprese. A determinare questi fatti possono anche concorrere le scelte definitive che saranno assunte in materia di qualificazione dei contraenti generali e sulle quali l'Autorità nel parere reso ha posto in evidenza il rilievo.

Nel mercato si registrano già indizi di concentrazione con la presenza delle società per azioni a partecipazione pubblica, distribuzione di zone di influenza con il sistema di collegare servizi ed esecuzione di lavori pubblici. Vi è la possibile sottrazione di lavori al gioco della libera concorrenza.

Abbiamo già avuto l'esperienza di più soggetti lucranti per la medesima attività esecutiva nella storia delle realizzazioni di infrastrutture.

Per l'organizzazione del mercato che andrà a delinearsi risulterà, poi, determinante una effettiva partecipazione del capitale privato, perché la ripresa della qualità infrastrutturale del paese sia realizzata con riduzione effettiva dell'impatto della spesa necessaria sui bilanci pubblici, con l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporanea del finanziamento.

Se dovesse diffondersi l'adozione di clausole contrattuali che prevedano il pagamento, in corso d'opera, di elevate percentuali dei lavori contabilizzati e la quota prefinanziata sia recuperata in sede di collaudo, l'attenzione andrà posta sulla assimilabilità, almeno sotto il profilo degli oneri, tra questo sistema e quello dei normali pagamenti agli appaltatori e sulla effettività dell'apporto di capitale privato alle iniziative di realizzazione di opere infrastrutturali.

Inoltre andrà verificato se ricorrano, in questi casi, il rischio di impresa e un'attività che si svolga in vero regime di concorrenza. Tutto ciò è necessario (si veggano le affermazioni della Corte di giustizia nella sentenza 22 maggio 2003, c- 18/01) perché, altrimenti, si ha un committente pubblico, quali che siano le denominazioni adoperate.

Occorre un effettivo e attento monitoraggio per escludere che altre situazioni di rischio possano incidere sugli interessi pubblici, sugli interessi della collettività, e perché non si determini quella situazione di mera intermediazione nel mercato non compatibile né con le norme comunitarie, né con il principio della concorrenza oggi di rilievo costituzionale.

Occorre verificare e apprestare rimedi se la realtà concreta dovesse risultarne deviante e si tratta non solo di evitare

interpretazioni e applicazioni non coerenti con la finalità delle norme e dei principi dell'ordinamento comunitario e nazionale, ma e soprattutto fenomeni di elusione. Anche la storia delle istituzioni è fatta di grandi ritorni e potrebbero ripresentarsi modelli già creati dalla italica fantasia, come la concessione di sola costruzione e la concessione di committenza che per anni hanno opposto resistenza all'affermazione dei principi europei, può darsi anche enfatizzati in passato, della libera concorrenza e dell'accesso agli appalti.

Tra le situazioni di rischio di cui ho parlato, non ultima, è quella che si collega alle varie forme che assumono gli interventi della criminalità organizzata che non sono certo contrastati in modo più efficace dalle regole di diritto privato rispetto alle remore possibili con l'applicazione di quelle di diritto pubblico. Aggiungo che l'esperienza ha portato già a constatare che alle varie forme di inquinamento che riguardano gli strumenti propri degli appalti di lavori si aggiungono utilizzazione di subcontratti di fornitura per eludere la vigilanza sui subappalti.

Queste specifiche situazioni di rischio richiedono la prosecuzione, il rafforzamento e l'ampliamento di quelle misure che l'Autorità già attua, in azione coordinata con quelle del Ministero dell'interno, della Direzione nazionale antimafia e, in prospettiva, della Guardia di finanza.

Nei contratti pubblici devono essere coniugati efficienza e rigore.

I monitoraggi che risultano necessari, coerenti con l'evoluzione del sistema prima esposta, ridisegnano la vigilanza e assegnano una nuova graduatoria di importanza, alle competenze dell'Autorità. Quando si passa da un sistema interessato,

prevalentemente, al *processo,* ad un sistema indirizzato al risultato, le verifiche *ex ante* ed *ex post* devono divenire più sofisticate.

* * *

Termino con una proposta che avverto giustificata da quanto detto. Le soluzioni assunte in altri Stati, l'apprezzamento per il modello italiano dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici reso pubblico di recente dal Commissario per il mercato interno Bolkestein, le esigenze della realtà prospettano, come non dilazionabile, un intervento legislativo che, al di là delle riforme globali, integri la competenza dell'Autorità, assommando nei suoi poteri anche quello di vigilanza sui servizi e sulle forniture che sono strettamente connessi in sede europea ai lavori perché partecipi della unitaria materia degli appalti pubblici.

I dati dell'esperienza maturata nei quattro anni trascorsi attestano la presenza sempre più marcata di fenomeni di frammentazione delle competenze sia nello specifico settore dei lavori che in quelli, che sono venuti a collegarsi con questo, dei servizi e delle forniture.

Come negli anni decorsi, richiamo perciò l'attenzione sul fatto che il sistema degli appalti, sia dei lavori che dei servizi che delle forniture è un ingranaggio complesso che riesce a funzionare, senza rischi di vuoti pericolosi, se tutti i meccanismi girano in sintonia ed è questa la direttrice in cui si è mossa in questi anni l'azione dell'Autorità.

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 quarta dopo la costituzione avvenuta il 28 gennaio 1999, offre riflessioni sui diversi elementi significativi di un sistema soggetto a continue modifiche normative, con i conseguenti problemi per il suo corretto funzionamento, 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, con particolare riferimento alle risultanze del nuovo sistema di qualificazione sulla struttura dell'offerta. 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 e gli assetti istituzionali

Capitolo 2 Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

Capitolo 3 I risultati dell'attività di monitoraggio

1

L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali

Il decorso 2002 ha registrato nella legislazione sui lavori pubblici cambiamenti significativi intesi a realizzare massima liberalizzazione e semplificazione del sistema.

Legge 1° agosto 2002, n. 166...

Con la legge 1° agosto 2002, n. 166, sono state introdotte radicali innovazioni che hanno messo in discussione molte delle scelte operative nelle parti che *non costituiscono necessaria attuazione del diritto comunitario*, in una proclamata finalità di semplificazione per accelerare al massimo il processo realizzativo, come già previsto dalla cosiddetta *legge-obiettivo* 21 dicembre 2000 n. 443 (che modificava ben 25 dei complessivi 47 articoli della legge n. 109/1994) e dal decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 in *materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive.*

...legge obiettivo...

Il tutto è poi avvenuto in un nuovo contesto istituzionale conseguente alle modifiche al titolo V della Costituzione, peraltro oggetto di nuovo esame da parte del Parlamento.

Le ragioni della riforma della legge n. 109/1994, con riferimento alla realizzazione delle infrastrutture strategiche, erano state ravvisate dalla legge n. 443/2000 con riferimento alle fasi di programmazione e di progettazione di tali opere e con la previsione dell'affidamento dell'esecuzione dei lavori, in alternativa alla concessione di costruzione e gestione, ad un *contraente generale.*

Contro la *legge-obiettivo* è stato proposto ricorso per conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale.

...figura del contraente generale...

La nuova figura del *contraente generale* è stata caratterizzata dalla richiesta di capacità industriali e di attitudini organizzative e finanziarie. Il *contraente generale*, più che un vero e proprio esecutore, è un soggetto capace di far eseguire l'opera pubblica, in grado di reperire ed organizzare le risorse necessarie.

Capitolo 1

Nella *legge-obiettivo* e nella relativa normativa delegata, a fronte della responsabilità dell'obbligazione assunta che dovrebbe assicurare ed accelerare il processo realizzativo e che implica un rischio di risultato, al *contraente generale* è riconosciuta ampia libertà nell'esecuzione dell'opera. Lo stesso può procedere all'esecuzione diretta, anche a mezzo di società controllate e nei limiti della qualificazione posseduta, dei lavori appaltati, assumendo in tal modo la qualità di vero e proprio appaltatore o può avvalersi di terzi sulla base di un contratto atipico di diritto privato di committenza. Agli affidamenti a terzi non si applica l'articolo 18 della legge 19 marzo 1990 n. 55, la cui disciplina, concernente i subappalti, trova invece applicazione ai rapporti posti in essere tra tali subaffidatari ed eventuali terzi esecutori. Gli affidatari del *contraente generale* devono possedere i requisiti di qualificazione relativi ai lavori loro affidati che possono, a loro volta, subaffidare a terzi nei limiti ed alle condizioni previste per gli appaltatori di lavori pubblici.

...finanza di progetto...

Nella medesima logica, sostanziali modificazioni sono state apportate sia dalla *legge-obiettivo* sia dalla legge n. 166/2002 di riforma della legge-quadro, alla disciplina della concessione di costruzione e gestione ed al correlato istituto concernente la cosiddetta *finanza di progetto*. In particolare, è stato esplicitato che il concessionario assume a proprio carico il rischio della gestione economica dell'opera intendendosi in tal modo dissipare ogni dubbio sulla natura dell'operato del concessionario stesso chiamato a svolgere, come previsto nel diritto comunitario, una vera e propria attività di impresa con finalità di profitto. Ne consegue che il prezzo, ove necessario a garantire il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti, eventualmente pagato dall'amministrazione aggiudicatrice in aggiunta ai proventi della gestione, è configurato come parte integrante del corrispettivo senza più alcuna caratterizzazione di apporto pubblico per la realizzazione dell'intervento. È stabilito poi, quanto ai rapporti del concessionario con i propri appaltatori, che il soggetto aggiudicatore ha la facoltà e non più l'obbligo, di imporre al concessionario di affidare a terzi appalti corrispondenti ad una percentuale minima del 30% del valore globale dei lavori con possibilità per i candidati di aumentare tale percentuale in sede di offerta, oppure può invitare i candidati a dichiarare la percentuale, ove

sussista, del valore globale dei lavori che essi intendono affidare a terzi. Detta percentuale minima deve figurare nel contratto. Quanto alle procedure di appalto del concessionario ed ai rapporti dello stesso con i propri appaltatori o con il proprio *contraente generale*, è stabilito che trovano applicazione esclusivamente le norme regolanti gli appalti del concessionario di cui alla direttiva 93/37 CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 concernenti la pubblicità, le norme di qualificazione degli appaltatori e subappaltatori di cui al DPR n. 34/2000 e le verifiche antimafia da espletarsi nei confronti degli affidatari e subaffidatari di lavori.

Notevoli sono le aspettative derivanti dalle modifiche riguardanti la *finanza di progetto* relativa all'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità attraverso l'utilizzazione di risorse private, che trova concreta attuazione con l'istituto della concessione di costruzione e gestione dell'opera pubblica. L'indicazione legislativa è in linea con quanto già praticato in altri ordinamenti economicamente più avanzati e tende a sopperire all'inadeguatezza delle risorse pubbliche; attraverso l'iniziativa di un promotore e di un finanziatore si tende a reperire risorse private per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità il cui costo sarà recuperato nella successiva fase di gestione del servizio cui l'opera è strumentale ed affidato in concessione all'anticipatore del finanziamento. Il finanziatore confida nel flusso di cassa derivante dalla gestione dell'opera che consentirà il rimborso del credito, delle spese di gestione, oltre che un adeguato profitto. Il progetto viene valutato dai finanziatori, principalmente anche se non esclusivamente, per la sua idoneità a generare flussi di cassa. Questi ultimi rappresentano la fonte primaria per la remunerazione del capitale di rischio e per il rimborso del debito contratto. Vi è poi isolamento dei flussi di cassa generati, stante la previsione della costituzione di un'apposita società veicolo dedicata alla realizzazione e gestione dell'iniziativa. La gestione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza in quanto essa consente, se efficace e qualitativamente elevata, di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare gli azionisti e gli istituti di credito.

Capitolo 1

E' stato previsto che le proposte relative alla *finanza di progetto* possono essere presentate entro il 31 dicembre di ciascun anno, qualora non ne siano presentate per il medesimo intervento entro il termine ordinario del 30 giugno. E' stato stabilito che possono provvedere all'asseveramento del piano economico finanziario del proponente oltre agli istituti di credito, fino ad oggi restii allo svolgimento dell'indicato essenziale adempimento, anche società di servizi appositamente costituite ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari. I soggetti pubblici e privati possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici, nell'ambito della fase di programmazione, proposte di intervento relative ad opere non previste in programma. Sono state apportate, infine, ulteriori modifiche di dettaglio per agevolare e sveltire il procedimento di aggiudicazione con la previsione, tra l'altro, di una prelazione per il promotore.

L'istituto della *finanza di progetto* è utilizzabile in generale per l'esecuzione di opere pubbliche cosiddette *calde*: di opere, cioè, capaci di autofinanziarsi (*self-liquidating*) in quanto destinate ad un servizio suscettibile di gestione di tipo imprenditoriale e per la cui fruizione è possibile la fissazione di un prezzo di mercato. L'istituto non trova invece applicazione per le opere pubbliche cosiddette *fredde*, che non sono suscettibili di gestione di tipo imprenditoriale in quanto assolvono ad una mera funzione di rilevanza sociale. Da considerare che, come già rilevato, in conseguenza della nuova disciplina positiva dell'istituto, il ricorso alla concessione è ora consentito anche per la realizzazione delle opere cosiddette *tiepide*, non cioè immediatamente suscettibili di impiego industriale; il che è stato accentuato con specifico riferimento alle infrastrutture strategiche in cui, in attuazione delle dichiarazioni programmatiche contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2002-2006, l'apporto pubblico può manifestarsi anche in ulteriori ed atipiche forme di contribuzione (agevolazioni fiscali, tariffe incentivate, permute di aree e così via).

...obblighi di comunicazione all'Osservatorio...

Quanto poi alle altre innovazioni introdotte alla legge-quadro dalla legge n. 166/2002, va segnalata l'elevazione da 15 a 30 giorni del termine per la comunicazione all'Osservatorio dei lavori pubblici dei dati relativi agli appalti di importo superiore a € 150.000 e l'elevazione da 30 a 60 giorni

del termine, decorrente dall'avvenuta esecuzione dei lavori, per comunicare i dati sugli stati di avanzamento dei lavori; è stato tuttavia escluso l'obbligo di trasmettere i dati sugli stati di avanzamento dei lavori di importo inferiore a € 500.000.

... settori speciali ...

E' stata semplificata ed unificata la disciplina riguardante i soggetti che operano nei settori speciali di cui all'articolo 2, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158. Tali soggetti, indipendentemente dalla circostanza che operino o meno sulla base di diritti speciali o esclusivi, per i lavori pubblici istituzionali propri dei settori di relativa pertinenza e diversi dai rilevati aeroportuali e ferroviari, sono esonerati completamente dall'osservanza della legge-quadro sui lavori pubblici e del relativo regolamento di attuazione. Per tali lavori, se di importo pari o superiore alla soglia di cui al citato decreto legislativo n. 158/1995, essi applicano le disposizioni del decreto medesimo. Non esiste invece alcun vincolo, tranne quelli correlati alla natura propria dell'ente, per l'aggiudicazione degli appalti concernenti lavori *specialistici* di importo inferiore alla soglia comunitaria: anche in tal caso, resta ferma tuttavia la necessità della rispondenza della procedura ai principi comunitari.

Qualora, invece, eseguano lavori *ordinari* individuati dal DPCM 5 agosto 1997, n. 517 e in ogni caso rilevati aeroportuali e ferroviari, i soggetti indicati applicano la legge n. 109/1994 e relativo regolamento, fatta eccezione per le norme relative al responsabile del procedimento, alla progettazione dei lavori pubblici, agli incentivi e spese di progettazione, alla concessione di lavori pubblici, alla direzione dei lavori, segretezza, contabilità ed al collaudo dei lavori. Resta ferma l'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari relative ai collaudi di natura tecnica. Gli appalti di forniture e di servizi per gli enti in esame restano comunque regolati dal decreto legislativo n. 158 /1995.

Gli enti in esame, infine, per gli appalti dei servizi di ingegneria e di architettura, con esclusione di quelli relativi a lavori assoggettati alla legge n. 109/1994, anche se riguardanti lavori previsti in contratti di fornitura e di servizi, applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 158/1995 indicato. Nel caso di servizi di valore inferiore alla soglia, di cui al decreto

legislativo suddetto, in virtù dei principi comunitari, la fase di gara dovrà essere semplicemente autoregolamentata nel rispetto dei principi di concorrenza.

... opere di urbanizzazione ...

E' stato poi stabilito che le disposizioni della legge-quadro non si applicano agli interventi eseguiti direttamente dai privati *a scomputo dei contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi di cui al quinto comma dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150.* Tali soggetti privati, per l'affidamento delle singole opere d'importo superiore alla soglia comunitaria, sono tenuti al rispetto delle procedure di gara previste dalla direttiva 93/37/CEE. La modifica legislativa è intervenuta dopo che la Corte di giustizia comunitaria[1] aveva affermato che la direttiva comunitaria 93/37 osta ad una normativa nazionale la quale, al di fuori delle procedure dalla stessa previste, consenta al titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione approvato, la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo dovuto per il rilascio della concessione nel caso in cui il valore di tali opere eguagli o superi la soglia fissata dalla direttiva di cui trattasi. Sulla nuova disposizione sono state tuttavia formulate riserve da parte della Commissione della Comunità europea; la stessa non garantirebbe il rispetto dei principi del Trattato in quanto consente l'affidamento diretto e senza gara di opere che vanno qualificate come veri e propri lavori pubblici.

... contratti di sponsorizzazione ...

Recependo un'indicazione di questa Autorità di vigilanza, il legislatore della riforma ha poi esplicitamente previsto l'esenzione dall'applicazione della legge-quadro fatta eccezione per le norme concernenti la qualificazione degli esecutori, per i *contratti di sponsorizzazione* di cui all'articolo 119 del Testo Unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ed all'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ed ai contratti agli stessi assimilati aventi ad oggetto gli interventi di cui al comma 1, ivi compresi gli interventi di *restauro e manutenzione di beni mobili e superficie decorate di beni architettonici sottoposti a tutela in materia di beni culturali e ambientali* ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

---

[1] Con sentenza del 12 luglio 2001 (in causa C 399/98).

...trattativa privata...

Sono state ampliate le possibilità del ricorso all'affidamento negoziato: in particolare, si può ricorrere alla trattativa privata senza alcuna gara informale nel caso di lavori di importo complessivo non superiore a € 100.000. Allo stesso modo, si può procedere a trattativa privata per lavori d'importo complessivo compreso tra oltre € 100.000 e € 300.000 nel rispetto, tuttavia, delle norme di contabilità generale dello Stato e, in particolare, dell'articolo 41 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. Per i lavori d'importo superiore a € 300.000, l'affidamento a trattativa privata è consentito previo espletamento di gara informale in caso di ripristino d'opere già esistenti e funzionanti danneggiate e rese inutilizzabili da eventi imprevedibili di natura calamitosa, qualora motivi d'imperiosa urgenza attestati dal dirigente o dal funzionario responsabile del procedimento, rendano incompatibili i termini imposti dalle altre procedure d'affidamento degli appalti.

Gli appalti relativi a lavori di restauro e manutenzione di beni mobili e superfici architettoniche decorate, di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, il cui importo stimato sia inferiore a € 40.000, possono essere affidati a trattativa privata a soggetti singoli o raggruppati di fiducia delle stazioni appaltanti, previa verifica della sussistenza in capo ai medesimi dei requisiti e motivazione della scelta in relazione alle prestazioni da affidare. Con riferimento alla medesima tipologia di lavori, qualora il relativo importo stimato sia superiore a € 40.000 e non oltre a € 300.000, il ricorso alla trattativa privata avviene mediante gara informale alla quale devono essere invitati almeno 15 concorrenti se sussistono in tale numero soggetti qualificati per i lavori oggetto dell'appalto.

Sempre per detta tipologia di lavori, è ammissibile l'affidamento a trattativa privata al soggetto già esecutore dell'appalto ove si tratti di lavori complementari non figuranti nel progetto inizialmente approvato o nell'affidamento precedentemente disposto ma divenuti necessari a seguito di circostanze non prevedibili a condizione, tuttavia, che tali lavori non possano essere tecnicamente o economicamente separati dall'appalto principale senza grave inconveniente per il soggetto aggiudicatore oppure, quantunque separabili dall'esecuzione dell'appalto iniziale, siano strettamente necessari al suo perfezionamento. In ogni caso, l'importo dei lavori

complementari non può complessivamente superare il 50% dell'appalto principale.

...qualificazione...

La durata dell'efficacia dell'attestazione di qualificazione rilasciata dalle S.O.A. è stata elevata da 3 a 5 anni con la previsione di una verifica, entro il terzo anno, del mantenimento dei requisiti di ordine generale nonché dei requisiti di capacità strutturale da indicare in apposito regolamento in corso di approvazione.

E' stato stabilito che i consorzi stabili si qualificano sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate. L'attestazione è acquisita, con riferimento ad una determinata categoria di opera generale o specializzata, per la classifica corrispondente alla somma di quelle possedute dalle imprese consorziate. Per la qualificazione alla classifica di importo illimitato è in ogni caso necessario che almeno una delle imprese consorziate già possieda tale qualificazione oppure che tra le imprese consorziate ve ne sia almeno una con qualificazione per classifica VII ed almeno due con classifica V o superiore oppure ancora che tra le imprese consorziate ve ne siano almeno tre con qualificazione per classifica VI. Per la qualificazione per prestazioni di progettazione e costruzione (ai fini dell'appalto integrato, appalto-concorso e concessione di lavori pubblici) e per la fruizione dei meccanismi premiali inerenti al possesso della *qualità* aziendale, è in ogni caso sufficiente che i corrispondenti requisiti siano posseduti da almeno una delle imprese consorziate.

Qualora infine la somma delle classifiche delle imprese consorziate non coincida con una delle classifiche di cui all'articolo 3 del DPR n. 34/2000, la qualificazione del consorzio è acquisita nella classifica immediatamente inferiore o in quella immediatamente superiore alla somma delle classifiche possedute dalle imprese consorziate, a seconda che la somma si collochi rispettivamente al di sotto oppure al di sopra o alla pari della metà dell'intervallo tra le due classifiche.

Per le gare d'importo superiore a 40 miliardi di vecchie lire (€ 20.658.276) per le quali, ai sensi dell'articolo 4 del DPR n. 34/2000, l'offerente oltre alla qualificazione conseguita nella classifica VIII deve avere realizzato, nel quinquennio antecedente la data del bando, *una cifra*

d'affari ottenuta con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta, non inferiore a tre volte l'importo a base di gara, è previsto un incremento premiante per i consorzi: la somma delle cifre d'affari in lavori realizzati da ciascuna impresa consorziata, nel quinquennio indicato, è incrementata figurativamente di una percentuale della somma stessa; tale percentuale, è pari al 20% per il primo anno, al 15% per il secondo anno, al 10% per il terzo anno fino al compimento del quinquennio.

...programmazione...

E' stata operata una semplificazione della disciplina concernente la programmazione dei lavori pubblici che è ora obbligatoria per i soli lavori di importo superiore a € 100.000. E' stabilito inoltre che il programma triennale debba prevedere soltanto un ordine di priorità, considerando comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario. Ai fini dell'inserimento nel programma triennale, per i lavori di importo inferiore a € 1.000.000, è sufficiente l'approvazione di uno studio di fattibilità.

...appalto integrato...

E' stata notevolmente incrementata la possibilità del ricorso all'appalto integrato il quale ha per oggetto, oltre all'esecuzione dei lavori, anche la relativa progettazione esecutiva. Il ricorso all'appalto integrato implica un'eccezione al principio della separazione tra l'attività di progettazione e quella di esecuzione del lavoro pubblico; esso serve principalmente ad ovviare al *deficit* di capacità progettuale esecutiva delle pubbliche amministrazioni. Per alcune tipologie di lavori, invece, è la complessità oggettiva, di ordine tecnico o realizzativo dell'opera, a far ritenere opportuno rimettere all'esecutore anche le scelte progettuali di dettaglio. I contratti implicanti l'affidamento di un appalto integrato vanno stipulati a corpo.

A seguito della riforma di cui alla legge n. 166/2002, si può ricorrere all'appalto integrato per lavori di piccolo e di rilevante importo: in particolare, nel caso di lavori d'importo inferiore a € 200.000 e, nel caso di lavori d'importo superiore a € 10 milioni, senza alcuna limitazione qualitativa e tecnica dei lavori medesimi. Inoltre, l'appalto integrato è consentito per i lavori di manutenzione, restauro e scavi archeologici e per i lavori

d'importo compreso tra € 200.000 e € 10 milioni, la cui componente impiantistica e tecnologica incida per più del 60% del valore dell'opera. Per partecipare alle gare di affidamento di un appalto integrato, le imprese devono dimostrare di possedere i requisiti progettuali previsti nel bando o devono avvalersi di un progettista qualificato alla realizzazione del progetto esecutivo individuato in sede di offerta o eventualmente associato.

Nell'appalto integrato è prevista anche la remunerazione della progettazione esecutiva. Il relativo bando di gara deve infatti indicare l'ammontare delle spese di progettazione esecutiva comprese nell'importo a base d'appalto ed i requisiti richiesti al progettista, in conformità a quanto stabilito dalla normativa in materia di progettazione. L'ammontare delle spese di progettazione non è soggetto a ribasso d'asta. Nel caso di appalto integrato, il corrispettivo dovrà essere determinato a corpo e, prima dell'inizio dell'esecuzione dei lavori è necessaria una preventiva valutazione tecnica e funzionale da parte della stazione appaltante in merito alle scelte tecniche operate in sede di redazione del progetto esecutivo.

L'appaltatore che partecipa ad un appalto integrato deve possedere i requisiti progettuali previsti dal bando o deve avvalersi di un progettista qualificato alla realizzazione del progetto esecutivo individuato in sede di offerta o eventualmente associato; il bando deve indicare l'ammontare delle spese di progettazione esecutiva comprese nell'importo a base di appalto ed i requisiti richiesti al progettista in conformità a quanto richiesto dalla normativa in materia di gare di progettazione. L'appaltatore risponde dei ritardi e degli oneri conseguenti alla necessità di introdurre varianti in corso d'opera a causa di eventuali carenze del progetto esecutivo.

...offerta economicamente più vantaggiosa

Da segnalare, infine, l'ampliamento della possibilità di utilizzare, nell'aggiudicazione degli appalti mediante pubblico incanto o licitazione privata, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa qualora il relativo importo sia superiore alla soglia comunitaria e ci si trovi in presenza di appalti in cui, per la prevalenza della componente tecnologica o per la particolare rilevanza tecnica della componente tecnologica o per la particolare rilevanza tecnica delle possibili soluzioni progettuali, si ritiene possibi-

le che la progettazione possa essere utilmente migliorata con integrazioni tecniche proposte dall'appaltatore.

Legislazione regionale

Le Regioni che nel corso del 2002 hanno legiferato in modo organico sulla materia dei lavori pubblici sono la Sicilia (legge n. 7/2002) e il Friuli Venezia Giulia (legge n. 14/2002), mentre il Veneto (legge n. 15/2002) e la Sardegna (legge n. 14/2002) hanno disciplinato aspetti particolari in materia, rispettivamente, di promotore e di qualificazione.

Tali leggi regionali si vanno ad aggiungere a quelle precedentemente emanate dalla Regione Puglia (legge n. 13/2001), dalla Regione Lombardia (legge n. 9/2001 per quanto concerne la programmazione e lo sviluppo della rete viaria di interesse regionale), dalla Regione Valle d'Aosta (legge n. 29/1999 di modifica della legge n. 12/1996) e dalla stessa Regione Veneto (legge n. 42/1984).

A tale riguardo, sia la legge 31 maggio 2002, n. 14 della Regione Friuli Venezia Giulia sia la legge 9 agosto 2002, n. 142 della Regione Sardegna in materia di qualificazione, sono oggetto di impugnativa per illegittimità costituzionale da parte del Governo centrale dinanzi alla Corte Costituzionale (di cui, al momento in cui si scrive, non sono noti gli esiti) sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza e della disparità di trattamento con conseguente violazione del divieto comunitario di frapporre limiti alla concorrenza.

La legge 2 agosto 2002, n. 7, della regione siciliana[2] ha tratto la propria impostazione dalla legge-quadro nazionale dimostrando in tal modo che, nonostante l'ampia autonomia goduta dalla regione siciliana anche anteriormente alla riforma costituzionale del Titolo V a motivo della sua natura di regione a statuto speciale, l'esigenza di avere un quadro unitario di riferimento, in particolare sotto il profilo della qualificazione dei soggetti affidatari e dell'aggiudicazione, è particolarmente avvertita.

---

[2] Vedi anche Capitolo 4. Tale legge, di recente modificata dalla legge siciliana 19 maggio 2003, n. 7 ha, tra l'altro, abbassato la soglia a € 150.000 per la comunicazione dei dati relativi agli appalti, uniformandosi alla parallela disposizione di cui all'art. 4, co. 17, l. n. 109/94.

Capitolo 1

Contesto europeo...

Anche in ambito europeo il tema degli appalti pubblici è in evoluzione. Le linee di sviluppo del dibattito sulla materia sono incentrate su due temi: la proposta di direttiva relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture e il regolamento sul *Vocabolario comune degli appalti* (CPV), adottato dalla Commissione europea.

...proposta di direttiva...

In data 21 maggio 2002, è stato raggiunto un accordo politico in sede di Consiglio dei Ministri - Mercato interno - sulla proposta di direttiva che dovrà essere inviata al Parlamento europeo in seconda lettura, nel rispetto della procedura di codecisione prevista dal Trattato sull'Unione europea.

Il testo di compromesso della direttiva sui settori *classici* contiene novità significative rispetto alla proposta della Commissione presentata nel maggio 2000. In particolare, si segnalano i seguenti punti.

- Introduzione delle centrali di committenza intese come soggetti aggiudicatori che acquistano forniture o servizi, stipulano appalti o concludono accordi quadro di lavori, servizi o forniture per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici. L'obiettivo perseguito è creare economie di scala, rafforzando la concorrenza tramite pubblicità a livello europeo. La previsione di tale modalità di committenza risponde inoltre all'esigenza di disciplinare un fenomeno già esistente in alcuni Paesi ed in particolare in Francia, dove vi è un numero elevato di enti locali. La possibilità di rivolgersi alla centrale costituisce infatti un'agevolazione per le piccole stazioni appaltanti che evitano di esperire gare d'appalto per far fronte alle loro necessità. La centrale di committenza è tenuta ad applicare le procedure previste dalla direttiva e deve essere a sua volta una "amministrazione aggiudicatrice" secondo la definizione della direttiva, non potendo trattarsi di un soggetto privato. Conformemente al principio di sussidiarietà, è lasciata agli Stati membri la facoltà di ricorrere a tali centrali oppure limitare tale ricorso a determinati tipi di appalto.
- Sistemi dinamici di acquisizione intesi come processi di acquisizione interamente elettronici per acquisti di uso corrente, limitati nel tempo ed aperti per tutta la durata ad un qualsivoglia operatore economico che

soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta conforme al capitolato d'oneri. Si vuole in tal modo introdurre l'esecuzione di più aste elettroniche con la pubblicazione di un unico bando. Anche in merito a tale previsione, è consentito ai singoli Stati di disciplinare in sede nazionale l'ambito di operatività.

- Aste elettroniche utilizzabili in via generale per tutte le procedure previste dalla direttiva, incluso l'accordo-quadro, che comportino la pubblicazione di un bando di gara anche in caso di aggiudicazione mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si può ricorrere all'asta elettronica allorché le specifiche del mercato possono essere fissate in maniera precisa. È lasciata agli Stati membri la possibilità di decidere se introdurre nel proprio ordinamento tali procedure.

In aggiunta agli istituti descritti sinteticamente sopra, si sottolineano le seguenti novità:

- Dialogo competitivo in relazione al quale è stato chiarito che trattasi di una nuova procedura di aggiudicazione in aggiunta alle tre già esistenti e non di una forma di procedura negoziata. A conferma di ciò, il dialogo competitivo viene disciplinato in un separato articolo della direttiva e non più nell'ambito dell'articolo riguardante la procedura negoziata. La formulazione attuale dell'istituto prevede inoltre una maggiore flessibilità della procedura; nella proposta iniziale, al fine di garantire la trasparenza e la *par condicio* dei partecipanti, non era infatti consentito negoziare l'offerta dopo la chiusura del dialogo, mentre attualmente è previsto che, una volta conclusa la fase in cui l'amministrazione aggiudicatrice dialoga con i singoli candidati al fine di migliorare quanto possibile l'offerta, possano essere chiesti ulteriori chiarimenti e, conseguentemente, apportate variazioni alle offerte. Inoltre, tale possibilità è prevista anche dopo l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nella versione originaria della proposta di direttiva era previsto che, al termine della prima fase della procedura, l'amministrazione aggiudicatrice scegliesse la soluzione ritenuta più idonea, sulla base della quale veniva redatto il capitolato d'oneri, per poi passare alla seconda fase in

cui i partecipanti presentavano le offerte per la realizzazione della soluzione prescelta. In sostanza, il dialogo competitivo era utilizzato al fine di acquisire il capitolato d'oneri. Nella formulazione attuale è invero prevista, sulla base di un documento descrittivo predisposto a monte dall'amministrazione aggiudicatrice, l'acquisizione sia della soluzione sia della realizzazione della stessa.

Cause di esclusione. Importante è l'introduzione per gli Stati membri di un vero e proprio obbligo di esclusione (non quindi mera facoltà) dei soggetti che hanno commesso determinati reati ritenuti di particolare gravità (quali partecipazione ad un'organizzazione criminale, corruzione e frode ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee). Viene prevista la possibilità di deroga per motivi imperativi di interesse generale, nonché il rinvio alla normativa nazionale per le condizioni di applicazione della normativa.

Subappalto. Ai sensi delle disposizioni contenute nel testo adottato dal Consiglio, gli Stati membri nella propria legislazione o le amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere, nel bando di gara, che i concorrenti indichino nella propria offerta le parti di opera che intendono subappaltare.

Albi ufficiali. Gli Stati membri possono istituire albi ufficiali di imprenditori oppure una certificazione da parte di organismi pubblici e privati. Viene inoltre previsto che le società operanti in un gruppo possano iscriversi agli albi avvalendosi dei mezzi forniti dalle altre società del gruppo purché sia assicurata la disponibilità dei mezzi per tutto il periodo di validità del certificato.

...Vocabolario Comune degli Appalti

E' stato pubblicato sulla GUCE con legge 16 dicembre 2002, n. 340/1, il regolamento 5 novembre 2002, n. 2195, relativo al *Vocabolario Comune degli Appalti* (CPV), che mira a rendere obbligatorio il ricorso alla

classificazione delle gare pubbliche contenuta nel CPV varato nel 1993. Tale regolamento entrerà in vigore il 16 dicembre 2003.

Il regolamento relativo al CPV è una iniziativa che rientra tra le misure volte a semplificare e a modernizzare le direttive sugli appalti pubblici.

Dal momento dell'entrata in vigore del regolamento, il CPV costituirà l'unico sistema di classificazione degli appalti pubblici e l'impiego obbligatorio dello stesso garantirà la precisa identificazione dell'oggetto degli appalti consentendo ai soggetti interessati di selezionare facilmente gli appalti che presentano le migliori opportunità in tutti gli stati membri, qualunque sia la lingua in cui è stato elaborato il bando di gara originale.

Poiché il CPV comporta la traduzione automatica degli indici dei bandi di gara, si avrà una riduzione dei casi di errori involontari di traduzione ed un'abbreviazione dei termini di pubblicazione dei bandi di gara.

Nell'ottica di uno sviluppo sempre più ampio del commercio elettronico, il CPV è destinato ad assumere un ruolo di decisiva importanza, consentendo un più agevole trattamento informatico dei dati. Esso è infatti un elemento decisivo per la realizzazione degli impegni assunti nel quadro delle iniziative *e-Europa* ed *e-Commissione*, poiché offre la possibilità di un trattamento informatico dei dati pubblicati, migliorando così la qualità dell'informazione e la rapidità della sua diffusione e, pertanto, l'efficacia del sistema di pubblicazione istituito dalle direttive.

Ruolo dell'Autorità

Il ruolo dell'Autorità nel contesto europeo è destinato a divenire sempre più attuale ed incisivo. Nell'apportare chiarimenti su questioni interpretative, l'Autorità ha esercitato spesso la propria funzione di garante del rispetto del diritto comunitario con interventi anche preventivi intesi ad evitare violazioni legislative da parte di stazioni appaltanti.

In altri casi, l'Autorità, in presenza di una lacuna normativa, ha indirizzato le stazioni appaltanti alla normativa comunitaria direttamente applicabile.

Capitolo 1

Inoltre, attraverso un complesso di attività di informazione agli operatori del settore e di rapporti con le istituzioni comunitarie[3], l'Autorità ha concretamente dato attuazione a quanto auspicato dalla Commissione europea in merito alla creazione nei Paesi membri di una rete di autorità operanti in stretta collaborazione e assicuranti un quadro di riferimento completo sull'applicazione delle direttive.

[3] Vedi Capitolo 4.

2

Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

L'analisi degli investimenti in opere pubbliche riveste un ruolo di primaria importanza in considerazione della funzione che gli stessi svolgono per lo sviluppo e la crescita del Paese.

Come per la precedente *Relazione*, anche quest'anno si è ritenuto utile valutare la domanda di lavori pubblici attraverso l'analisi delle informazioni contenute nei bandi di gara pubblicati nel corso del 2002[1]; tale scelta è motivata dalla circostanza che le informazioni che caratterizzano la fase di gara rappresentano l'universo della domanda del mercato, mentre da quelle contenute nella banca dati dell'Osservatorio (che sono relative alla fase di attuazione degli interventi) si può desumere la quota di domanda soddisfatta[2].

Per descrivere più dettagliatamente le caratteristiche dell'offerta, sono stati anche analizzati i dati del *Casellario informatico delle imprese qualificate* che, istituito presso l'Osservatorio dei lavori pubblici per disposizione del *Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici* (DPR n. 34/2000), costituisce ormai un valido strumento di consultazione e analisi.

DPR n. 34/2000

Analisi della domanda

Relativamente alla domanda, l'analisi è stata effettuata attraverso i dati di carattere quantitativo ed economico relativi all'universo degli appalti banditi nel corso dell'anno 2002.

Dalla lettura dei suddetti dati si evidenzia una leggera flessione del numero degli interventi, contestuale ad un aumento dei relativi importi. In

---

[1] Le informazioni sui bandi di gara sono state assunte dalla banca dati fornita da Telemat.

[2] Quest'ultima banca dati rappresenta infatti solo quel sottoinsieme di lavori per i quali alla pubblicazione del bando è seguita l'aggiudicazione dell'appalto ed è stato perciò effettuato, da parte della stazione appaltante, l'invio dei dati all'Osservatorio, secondo gli obblighi di comunicazione previsti dalla legge. I dati sugli interventi aggiudicati nel corso del 2002 sono commentati nel Capitolo 3.

dettaglio, si registra una variazione negativa rispetto al 2001 dello 0,3% per quanto concerne il numero degli interventi, a cui corrisponde un incremento nell'importo di poco inferiore al 21% (*tabella 2.1*).

Tabella 2.1. Distribuzione dei bandi di gara, per classe di importo degli interventi (migliaia di euro)

Classi d'importo € x 1.000	Numero				Importo			
	2002	2001	2000	% variaz. 2002/01	2002	2001	2000	% variaz. 2002/01
non segnalato	383	330	425	16,1	-	..	..	..
=< € 150	19596	21.813	22.659	-10,2	1.384.203	1.448.775	1.438.849	-4,5
=> € 150 < € 500	11965	10.910	9.816	9,7	3.266.170	2.966.714	2.664.918	10,1
=> € 500 < € 1.000	3550	3.090	2.982	14,9	2.519.975	2.172.413	2.098.364	16,0
>1.000 <5.358	3056	2.629	2.474	16,2	6.315.349	5.407.728	4.995.688	16,8
=> € 5.358 < € 15.000	349	257	285	35,8	2.984.967	2.242.807	2.491.905	33,1
=> € 15.000	151	139	146	8,6	9.643.447	7.394.636	5.818.403	30,4
Tutte le classi	39.050	39.168	38.787	-0,3	26.114.111	21.633.073	19.508.127	20,7

Si può notare anche come, a fronte di una riduzione del numero di interventi di importo inferiore a € 150.000, la classe di importo compresa tra € 5.300.000 e € 15.000.000 sia quella in cui è stata registrata la maggiore variazione nel numero degli interventi (35,8%) e nell'importo (33,1%).

Per quanto concerne gli interventi banditi nell'anno 2002 per l'esecuzione di lavori di importo superiore a € 150.000, distribuiti per tipologia di stazione appaltante, la *tabella 2.2* evidenzia un incremento del numero dei bandi pari al 12,1%. Ciò è l'effetto risultante, tra l'altro, dalla diminuzione delle gare bandite dallo Stato (-13,6%) e dall'aumento dei bandi delle Regioni e delle Comunità montane (48,0%) e degli Enti locali (Province 20,5% e Comuni 14,0%). Notevole inoltre è l'incremento dei bandi dei soggetti privati (202,7%) e della categoria *altri* (36,01%).

Rispetto all'anno 2001 si registra un incremento del 21,9% dell'importo dei bandi che complessivamente, per il 2002, si attestano a poco meno di € 25.000.000.000.

I consistenti incrementi delle Regioni e Comunità montane (356,0%) e dell'Anas (175,5%) sono dovuti a singoli appalti di importo notevolmente maggiore dell'importo medio delle rispettive classi tipologiche. Le stazioni appaltanti che evidenziano un andamento opposto tra il numero dei bandi

ed i relativi importi sono le aziende del servizio sanitario nazionale, lo stesso Anas e la categoria *altri soggetti non altrove classificati.*

Tabella 2.2. – Distribuzione dei bandi di gara di importo superiore a € 150.000, per tipologia di stazione appaltante (migliaia di euro)

Tipologia di stazione appaltante	Numero				Importo			
	2002	2001	2000	% di variazione 2002-2001	2002	2001	2000	% di variazione 2002-2001
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	917	1.061	844	-13,6	1.130.658	1.194.102	908.448	-5,3
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	762	761	738	0,1	1.347.280	1.158.832	1.233.816	16,3
Istituti autonomi case popolari	556	625	617	-11	485.177	660.092	505.095	-26,5
Regioni e comunità montane[3]	549	371	399	48	1.662.780	364.624	558.806	356
Province	2.241	1.859	1.643	20,5	1.845.856	1.485.843	1.342.788	24,2
Comuni	10.115	8.869	7.833	14	6.614.713	5.676.785	5.242.554	16,5
Aziende del servizio sanitario nazionale	534	611	568	-12,6	1.475.571	1.202.959	1.043.759	22,7
ANAS[4]	887	917	828	-3,3	3.477.369	1.262.339	2.121.605	175,5
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, ecc.	238	201	320	18,4	1.189.283	849.203	942.017	40
Aziende speciali	331	359	506	-7,8	433.265	958.597	1.531.811	-54,8
Ferrovie	523	480	527	9	2.344.858	1.779.214	1.189.400	31,8
Soggetti privati	336	111	29	202,7	492.184	197.949	37.185	148,6
Altri soggetti non altrove classificati	1.082	795	851	36,1	2.107.088	3.392.861	1.411.993	-37,9
Totali	19.071	17.020	15.703	12,1	24.606.083	20.183.398	18.069.278	21,9

[3] L'elevato incremento dell'importo complessivo della tipologia di stazione appaltante è dovuto a singoli bandi di importo notevolmente maggiore dell'importo medio: 1) Regione Veneto - bando n. 3/2002 - realizzazione superstrada a pedaggio pedemontana Veneta - importo lavori: € 700.977.605,26; 2) Regione Campania - affidamento della concessione per l'adeguamento e la realizzazione del sistema di collettori del ps3 degli impianti di depurazione di Acerra, Cuma, foce Regi Lagni, Marcianise, Napoli nord, nonché per la realizzazione o per l'adeguamento degli impianti di trattamento dei fanghi - importo complessivo: € 150.936.595,09.

[4] L'elevato incremento dell'importo complessivo della classe è dovuto a singoli bandi di importo notevolmente maggiore dell'importo medio: 1) Anas - dg 37/01: province di Milano, Bergamo e Brescia - progettazione definitiva, esecutiva, costruzione e gestione del collegamento autostradale di connessione tra le città di Brescia e Milano - importo complessivo: € 1.307.279.000,00; 2) Anas - dg 43/02 - autostrada Salerno - Reggio Calabria - lavori di ammodernamento ed adeguamento al tipo 1a delle norme CNR/80 dal km 53+800 - importo complessivo € 512.638.278,46.

Le *figure 2.1 e 2.2* rendono maggiormente visibili gli andamenti del numero e degli importi dei bandi di gara negli anni dal 2000 al 2002.

Figura 2.1 - Numerosità dei bandi di gara per classi di importo

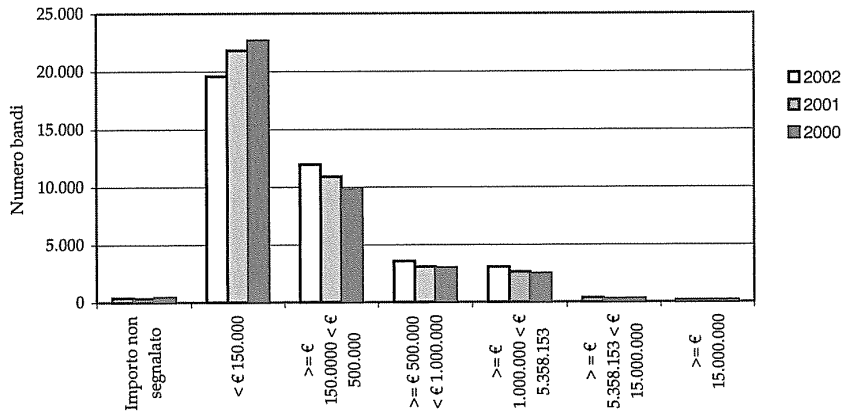
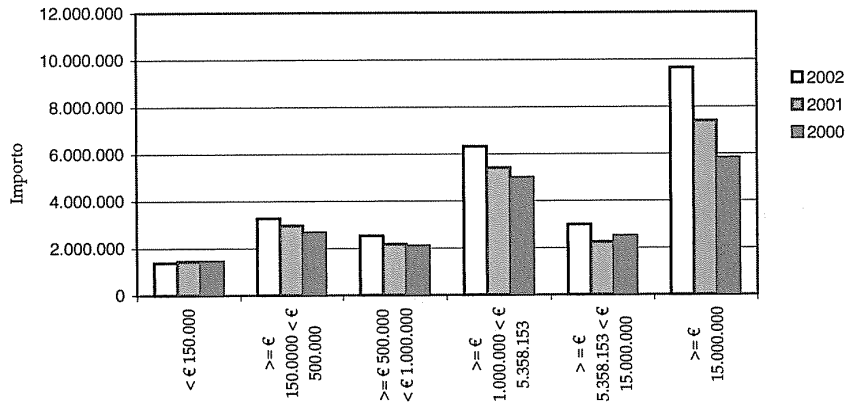


Figura 2.2 - Importo dei bandi di gara per classi di importo



L'analisi dei bandi è stata ulteriormente approfondita per verificare, in ciascuna classe[5] di importo, la categoria prevalente.

[5] Art. 3, DPR n. 34/2000.

La *tabella* 2.3 mostra che la domanda ricade in prevalenza nelle categorie generali OG1 e OG3 e che circa il 68% dei bandi è caratterizzato da importi della prima classe.

Tabella 2.3 – Numero dei bandi di gara suddiviso per indicazione della categoria prevalente e classifica di importo

Descrizione categoria	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	Senza indic.	Totale di riga	% per riga
OG1	7.380	1.798	1.068	724	259	109	29	37	24	11.428	29,3
OG2	830	287	226	176	47	24	4	3	5	1.602	4,1
OG3	8.245	1.731	926	481	159	50	21	54	17	11.684	29,9
OG4	16	7	16	11	11	2	1	12		76	0,2
OG5	5	3	7	2			1	1		19	0,0
OG6	2.128	434	298	213	68	27	6	4	7	3.185	8,2
OG7	70	36	33	38	25	5	6	3	1	217	0,6
OG8	578	190	109	61	21	7		1	2	969	2,5
OG9	44	1	5	4	4					58	0,1
OG10	930	118	52	31	5	3	2	1	3	1.145	2,9
OG11	877	179	86	56	20	9	5	6	3	1.241	3,2
OG12	117	15	24	14	4	6		1		181	0,5
OG13	156	35	18	10	2	1				222	0,6
OS1	79	21	11	8	4	1				124	0,3
OS2	40	10	10	6						66	0,2
OS3	133	17	2	3		2				157	0,4
OS4	177	14	17	6	6	2		1		223	0,6
OS5	31	3	3		2					39	0,1
OS6	411	53	25	24	1	1	1			516	1,3
OS7	157	38	8	4	1				1	209	0,5
OS8	45	10	4	1						60	0,2
OS9	70	18	13	10	8	5	1	3		128	0,3
OS10	421	46	17	5	2	1			3	495	1,3
OS11	19	5	3	3	1		2			33	0,1
OS12	260	89	31	19	6		1			406	1,0
OS13	19	4	6		2					31	0,1
OS14	8	2	2	9	4		2	1		28	0,1
OS15	25									25	0,1
OS16	5		1							6	0,0
OS17	4									4	0,0
OS18	72	28	14	16	4	3		1		138	0,4
OS19	35	10	6	10	2	1				64	0,2
OS20	31	2	2							35	0,1
OS21	261	140	83	54	7	4	1		2	552	1,4
OS22	115	45	30	40	11	9	1	4	1	256	0,7
OS23	53	6	5	3	4					71	0,2
OS24	747	80	45	21	2			1	1	897	2,3
OS25	33	25	27	13	3					101	0,3
OS26	39	21	9	4						73	0,2
OS27	4	3	5	1	1	2	2	2		20	0,1
OS28	366	52	33	12	3	2				468	1,2
OS29	3	5	6	9	4	4	1	1		33	0,1
OS30	530	68	34	14	1					647	1,7
OS31	4	2	3	1	4	1				15	0,0
OS32	26	4	2	1						33	0,1
OS33	25	7	5	2						39	0,1
OS34	12	13	10	2	3					40	0,1
Senza indicazione	704	91	78	70	19	14	8	6	1	991	2,5
Totale per colonna	26.340	5.766	3.418	2.192	730	295	95	143	71	39.050	100,0
% per colonna	67,5	14,8	8,8	5,6	1,9	0,8	0,2	0,4	0,2	100,0	

Capitolo 2

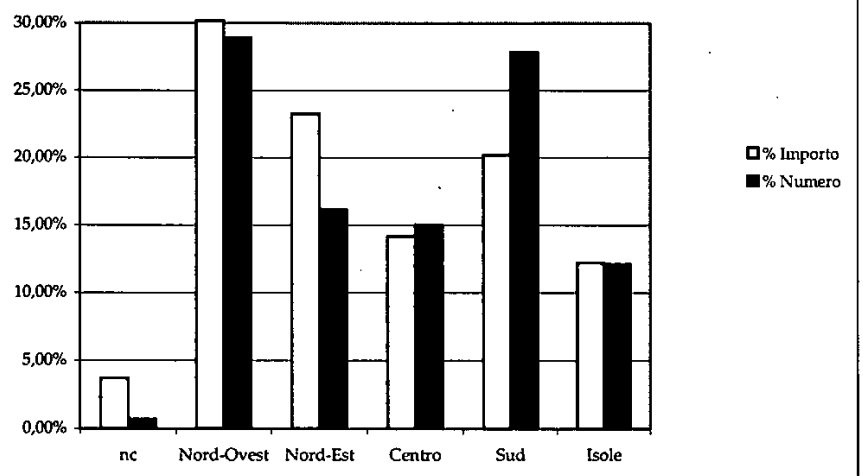
La domanda di lavori rientranti nelle *categorie speciali* è complessivamente modesta e per le categorie a maggiore domanda come OS6, OS10, OS12, OS21, OS24, OS28, OS30, raggiunge appena il 10% del totale.

I bandi di gara pubblicati nel 2002 sono stati anche analizzati allo scopo di conoscere le dinamiche di distribuzione degli interventi per aree territoriali (sia per macroaree che per regioni).

In particolare è emerso che, per le regioni del nord-ovest e per quelle del nord-est, gli importi in percentuale del totale sono maggiori della numerosità in percentuale.

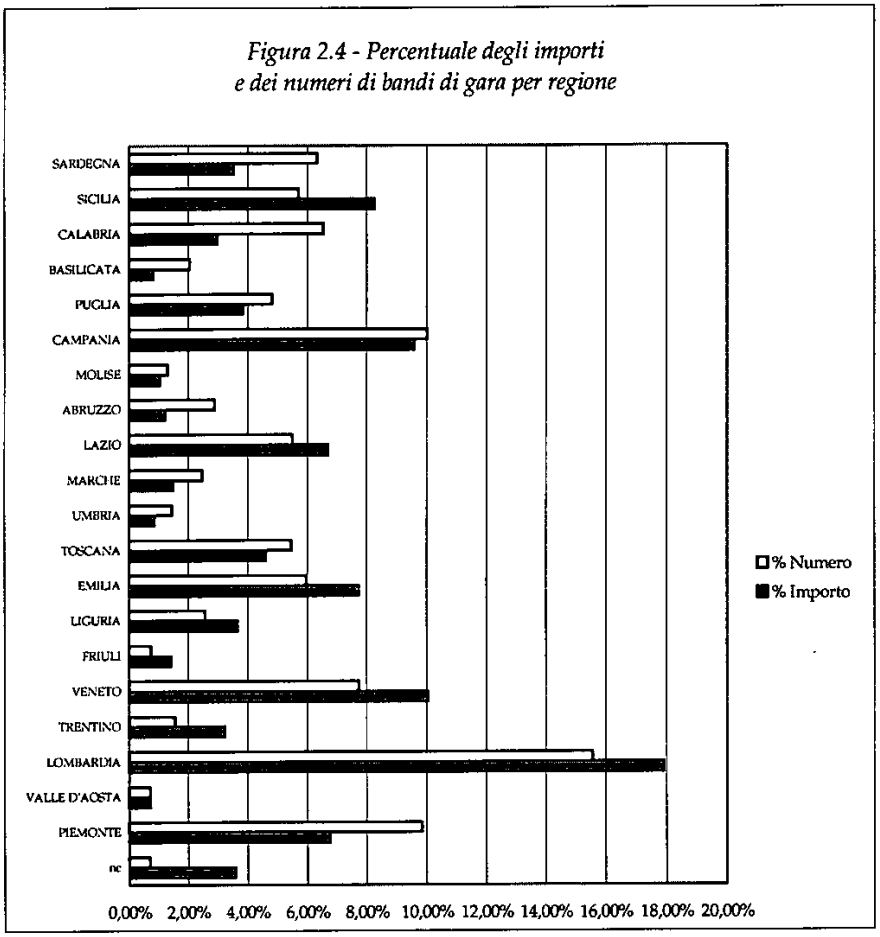
L'opposto vale per le regioni del centro e del sud mentre per le isole si registrano valori vicini alla parità. Ciò sembrerebbe confermare, in linea con quanto già riscontrato nel 2000 e nel 2001, che la tendenza a bandire molti lavori di piccole dimensioni sia più marcata nel mezzogiorno che nella restante parte del Paese dove, al contrario, ad un minor numero di bandi, fanno riscontro importi più consistenti (*figura 2.3*).

Figura 2.3 - Percentuale degli importi e dei numeri di bandi di gara per area geografica



Questa tendenza, comunque, non caratterizza in modo omogeneo ciascuna area geografica come si evidenzia nella *figura 2.4* che mostra, in dettaglio, la percentuale del numero e dell'importo degli interventi banditi per regione.

Figura 2.4 - Percentuale degli importi e dei numeri di bandi di gara per regione



Al fine di acquisire una percezione più significativa della distribuzione per regioni della domanda di lavori pubblici nel 2002, si è proceduto a rapportare il valore complessivo degli appalti banditi in ciascuna regione con altre grandezze quali *popolazione residente* e *prodotto interno lordo regionale*, assumendone il valore del rapporto come indicatore[6].

[6] La popolazione esprime la dimensione demografica della regione, mentre il *prodotto interno lordo* è indice della dimensione economico-produttiva.

Capitolo 2

Sono state così ottenute due serie ordinate di numeri indice (*tabella* 2.4), dalla cui lettura emerge che le regioni Valle d'Aosta, Molise e Trentino Alto-Adige hanno registrato valori ampiamente superiori a quello medio nazionale[7].

Tabella 2.4 - Rapporto tra importo bandi di gara e misure di dimensione regionale, numeri indice (tutte le regioni =100)

Regione	*Importo/popolazione[8], numeri indice (tutte le regioni =100)*	*Regione*	*Importo / PIL[9], numeri indice (tutte le regioni = 100)*
Valle d'Aosta	*347,4*	*Valle d'Aosta*	*275,7*
Trentino Alto Adige	*198,2*	*Molise*	*236,8*
Molise	*184,5*	*Sardegna*	*162,8*
Liguria	*130,8*	*Trentino Alto Adige*	*148,0*
Veneto	*127,9*	*Campania*	*147,6*
Sardegna	*123,7*	*Sicilia*	*142,6*
Lombardia	*113,7*	*Calabria*	*135,7*
Emilia Romagna	*111,5*	*Liguria*	*121,3*
Tutte le regioni	*100,0*	*Basilicata*	*111,3*
Campania	*96,0*	*Veneto*	*109,8*
Sicilia	*94,1*	*Tutte le regioni*	*100,0*
Piemonte	*91,3*	*Lombardia*	*88,6*
Calabria	*84,2*	*Emilia*	*87,5*
Basilicata	*77,4*	*Puglia*	*81,2*
Toscana	*75,2*	*Piemonte*	*77,2*
Lazio	*73,0*	*Toscana*	*68,0*
Friuli Venezia Giulia	*69,2*	*Lazio*	*66,3*
Marche	*58,9*	*Abruzzo*	*64,9*
Umbria	*58,8*	*Friuli Venezia Giulia*	*62,0*
Abruzzo	*54,8*	*Umbria*	*61,3*
Puglia	*54,3*	*Marche*	*57,7*

E' da notare infine come vi sia una tendenza inversa tra numerosità degli interventi banditi nelle classi di importo modeste ed importi complessivi dei lavori. I bandi per lavori di importo inferiore a € 150.000, pur rappresentando circa il 50% del numero complessivo degli interventi, hanno un'incidenza in valore solo del 5,3% del totale dei lavori banditi.

Dal lato opposto, i bandi per lavori d'importo superiore a

[7] Si noti come la "posizione" di una regione cambi, anche radicalmente, passando da una serie di numeri indice all'altra. Rapportando l'importo dei bandi alla popolazione emerge, ad esempio, che la Lombardia ha registrato un valore superiore a quello medio nazionale. Adottando invece un indice di dimensione di natura economico-produttiva, il dato di quella stessa regione risulta sensibilmente inferiore al dato medio nazionale.

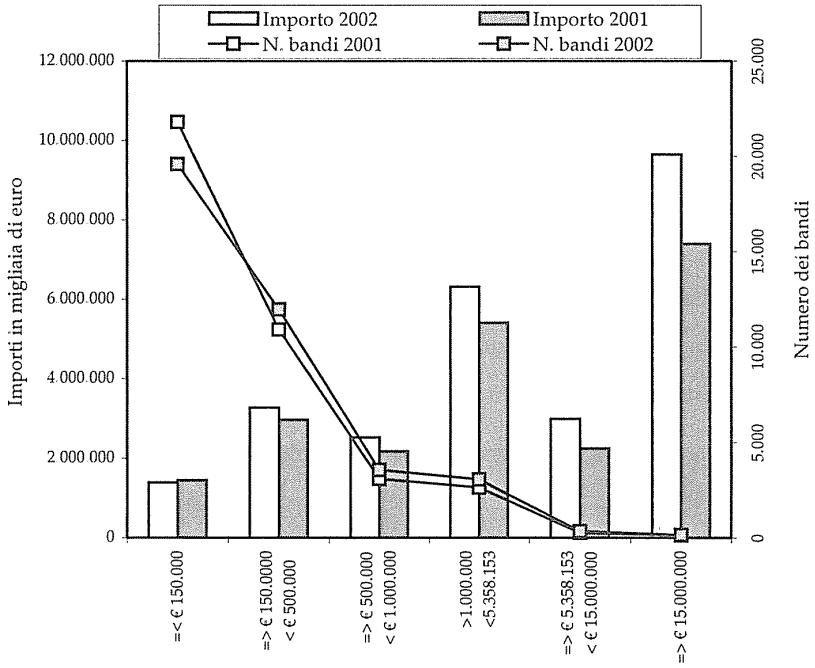
[8] *Popolazione regionale* al 31 dicembre 2000 (fonte ISTAT).

[9] *Prodotto interno lordo regionale* del 2001 (fonte ISTAT).

€ 15.000.000, pur rappresentando solo lo 0,38% del numero totale di bandi, incidono sul versante degli importi per più del 37%.

La *figura 2.5* sintetizza la relazione esistente tra numerosità e importi degli interventi banditi per classe di importo degli stessi.

Figura 2.5 - Numero ed importo complessivo dei bandi per classe di importo



Dall'analisi dei bandi di gara, quindi, si rileva che la domanda di lavori pubblici risulta anche nel 2002, seppure in misura inferiore rispetto al 2001, *polverizzata* in una miriade di interventi prevalentemente di importo modesto anche se nel contempo si manifestano significativi aumenti sia nel numero dei bandi che negli importi nelle due classi di lavori superiori a € 5.358.153.

Analisi dell'offer

L'analisi dell'offerta del mercato, condotta in questo capitolo, costituisce, in termini metodologici, un aggiornamento ed uno sviluppo rispetto a quella presentata nella *Relazione* 2001.

Lo scorso anno, infatti, l'analisi era stata effettuata con la consapevolezza del significativo limite rappresentato dalla parzialità dei

dati a disposizione poiché il processo di qualificazione delle imprese, previsto dal DPR n. 34/2000, non era ancora concluso.

A distanza di quasi un anno, il patrimonio di informazioni disponibile per l'elaborazione e l'analisi presenta un maggior grado di completezza.

Ciò consente di dare una rappresentazione più precisa delle caratteristiche strutturali del sistema delle imprese che operano nel mercato dei lavori pubblici.

Sulla base delle informazioni disponibili nel *Casellario informatico delle imprese qualificate*[10] risulta che, alla data del 20 gennaio 2003, il numero delle attestazioni di qualificazione rilasciate per l'esecuzione di lavori pubblici è stato pari a 21.811. Rispetto al dato contenuto nella precedente *Relazione*, aggiornato al 30 aprile 2002, è stato registrato un incremento di circa 8.000 unità. Ciò dimostra come il processo di qualificazione sia proseguito e si sia avvicinato ad una situazione "a regime".

Nonostante l'incremento registrato, è possibile confermare che l'attuazione del sistema di qualificazione introdotto dal DPR n. 34/2000 ha determinato un ridimensionamento del numero delle imprese rispetto al sistema preesistente regolato dall'Albo Nazionale Costruttori.

Tale ridimensionamento va considerato come fisiologico rispetto ad una patologica situazione preesistente e non esercita effetti negativi sul grado di concorrenza nel mercato.

L'analisi della concorrenza[11] condotta con metodologie già descritte in altri documenti dell'Autorità[12] conferma, infatti, come nel settore delle imprese qualificate non siano presenti fenomeni di concentrazione, almeno sotto il profilo del numero di imprese dotate di attestato di qualificazione.

L'analisi della natura giuridica dell'impresa qualificata evidenzia un significativo indice della complessità organizzativa e della dimensione

---

[10] Il *Casellario* è alimentato con i dati, relativi alle imprese, contenuti nelle attestazioni di qualificazione trasmesse dalle S.O.A. all'Osservatorio. Si veda l'art. 27, DPR. n. 34/2000.

[11] Questa analisi non tiene conto dei criteri previsti per la qualificazione del contraente generale, il cui regolamento è *in itinere*.

[12] Vedi *Quaderno* n. 3 e *Relazione* 2001.

aziendale. Dall'analisi per forma giuridica emerge così che il 21% circa delle imprese è condotto in forma individuale.

Si tratta di una presenza rilevante che indica come una parte significativa delle imprese abbia una piccola dimensione innanzitutto in termini di capitale investito[13] (*tabella 2.5*).

Tabella 2.5 - Distribuzione delle imprese qualificate secondo la forma giuridica

Forma giuridica	*Numero imprese*	*Numero imprese (%)*
Società di capitali, di cui::	*11.806*	*54,1*
1) Società in accomandita per azioni	*42*	*0,2*
2) Società a responsabilità limitata	*10.225*	*46,9*
3) Società per azioni	*1.539*	*7,1*
Società di persone	*4.588*	*21,0*
Società cooperative e consorzi	*626*	*2,9*
Imprese individuali	*4.515*	*20,7*
Altre forme giuridiche	*276*	*1,3*
Tutte le forme giuridiche	*21.811*	*100,0*

Le società di persone incidono anch'esse nella misura del 21%, mentre le società di capitali incidono per poco più della metà (54%). Tra quest'ultime, minoritaria è la presenza delle società per azioni o in accomandita per azioni.

La dimensione di analisi territoriale consente di evidenziare come in 4 regioni sia localizzata la sede di quasi la metà di tutte le imprese qualificate: si tratta della Campania (13,3%), della Lombardia (13,2%), del Lazio (11,1%) e della Sicilia (10,1%)[14].

Una corretta lettura del dato presuppone alcune considerazioni: l'impresa di costruzioni, pur avendo la propria sede legale ed amministrativa localizzata in un certo territorio, realizza i processi produttivi in territori diversi sebbene non abbia la necessità di insediarvi una sede stabile.

La realtà del mercato dei lavori pubblici mostra, del resto, come

[13] Anche se l'incidenza della forma giuridica individuale può apparire rilevante, è interessante notare che nel settore di tutte le imprese di costruzione l'impresa individuale è predominante, incidendo per il 71%. La fonte del dato è Infocamere.

[14] L'attribuzione di ogni impresa ad una certa regione è stata effettuata sulla base della localizzazione della sede legale.

imprese con sede in una certa regione realizzino lavori in altre regioni[15].

La localizzazione territoriale delle imprese è illustrata nella *tabella 2.6.*

Tabella 2.6 - Distribuzione delle imprese qualificate e delle attestazioni per regione

Regione	Numero d'imprese	Incidenza del n. di imprese sul totale delle regioni (%)	N. di iscrizioni in tutte le categorie	Incidenza del n. d'iscrizioni sul totale delle regioni (%)	Numero medio di categorie per impresa
Piemonte	1.313	6,0	3.570	6,1	2,7
Valle d'Aosta	143	0,7	445	0,8	3,1
Lombardia	2.876	13,2	7.159	12,1	2,5
Trentino Alto Adige	575	2,6	1.332	2,3	2,3
Veneto	1.499	6,9	3.588	6,1	2,4
Friuli Venezia Giulia	434	2,0	1.199	2,0	2,8
Liguria	496	2,3	1.526	2,6	3,1
Emilia Romagna	1.041	4,8	3.250	5,5	3,1
Toscana	889	4,1	2.447	4,2	2,8
Umbria	455	2,1	1.053	1,8	2,3
Marche	600	2,8	1.508	2,6	2,5
Lazio	2.411	11,1	6.994	11,9	2,9
Abruzzo	592	2,7	1.503	2,6	2,5
Molise	161	0,7	551	0,9	3,4
Campania	2.910	13,3	7.761	13,2	2,7
Puglia	1.394	6,4	2.824	4,8	2,0
Basilicata	468	2,1	1.309	2,2	2,8
Calabria	945	4,3	2.459	4,2	2,6
Sicilia	2.211	10,1	7.424	12,6	3,4
Sardegna	354	1,6	912	1,5	2,6
Estero	1	0,0	5	0,0	5,0
Italia, senza indic. regionale	43	0,2	104	0,2	2,4
Tutte le regioni	21.811	100,0	58.923	100,0	2,7

L'ultima colonna della *tabella 2.6*, "numero medio di categorie per impresa", mostra che la specializzazione presenta differenze sul piano regionale. Il dato medio per tutte le regioni è pari a 2,7 e i singoli dati regionali si discostano non di molto. La Puglia presenta il dato più basso (2,0), mentre la Sicilia ed il Molise registrano il dato più alto (3,4).

Al fine di acquisire una più significativa percezione della distribuzione regionale delle imprese, è opportuno rapportare il numero assoluto delle imprese di una certa regione ad un indice di dimensione produttiva della stessa quale, ad esempio, la numerosità delle imprese in

[15] Si veda il paragrafo 3.5.2 del *Quaderno* n. 3. L'analisi condotta dimostra come la "mobilità interregionale" sia un fenomeno ricorrente per le imprese di tutte le regioni, anche se in misura diversa da regione a regione.

tutti i settori produttivi[16]. E' stata così ottenuta una serie ordinata di numeri indici riportati nella *tabella 2.7*, da cui emerge che la Valle d'Aosta (254) e la Basilicata (188) sono regioni caratterizzate da una presenza relativamente alta di imprese qualificate. Al contrario, appare relativamente contenuta la presenza delle stesse in regioni come la Toscana (59), Sardegna (58) ed Emilia Romagna (57).

Tabella 2.7 - Rapporto tra numero d'imprese qualificate e misura della dimensione produttiva regionale, numeri indice

Regione	*Numero imprese qualificate / numero imprese di tutti i settori. Numeri indice (tutte le regioni = 100)*
Valle d'Aosta	*254*
Basilicata	*188*
Lazio	*160*
Campania	*153*
Calabria	*147*
Trentino Alto Adige	*132*
Sicilia	*132*
Umbria	*130*
Molise	*109*
Abruzzo	*107*
Tutte le regioni	*100*
Friuli Venezia Giulia	*96*
Puglia	*94*
Marche	*88*
Lombardia	*86*
Liguria	*83*
Veneto	*76*
Piemonte	*74*
Toscana	*59*
Sardegna	*58*
Emilia Romagna	*57*

Tra le circa 22.000 imprese qualificate risulta presente una sola impresa "estera", nel senso di impresa avente la propria sede all'estero.

Questo dato comunque deve essere valutato anche alla luce della norma[17] che stabilisce la non obbligatorietà della qualificazione per le imprese stabilite in uno stato membro dell'Unione europea. Il numero di

[16] I dati sulla distribuzione regionale del numero di imprese attive di tutti i settori produttivi (primario, manifatturiero e terziario) sono stati tratti dall'analisi statistica trimestrale della natalità-mortalità delle imprese condotta da Infocamere, per conto dell' Unioncamere. L'analisi è basata sulle informazioni contenute negli archivi di tutte le Camere di Commercio italiane. I dati sono aggiornati al terzo trimestre 2002.

[17] Art. 3, co. 7, DPR n. 34/2000.

categorie d'opera per le quali l'impresa ottiene l'attestazione[18] può essere assunto come indice del grado di specializzazione produttiva.

Per approfondire l'analisi dell'offerta è utile analizzare anche la distribuzione delle imprese iscritte al *Casellario* secondo il numero delle categorie di iscrizione (*tabella 2.8*).

Tabella 2.8 – Distribuzione delle imprese per numero di iscrizioni nelle categorie di qualificazione

n. iscrizioni	*n. imprese*	*n. imprese (%)*	*n. imprese (% cumulate)*
1	7.569	34,70	34,70
2	5.576	25,57	60,27
3	3.435	15,75	76,02
4	2.032	9,32	85,33
5	1.245	5,71	91,04
6	754	3,46	94,50
7	430	1,97	96,47
8	270	1,24	97,71
9	168	0,77	98,48
10	104	0,48	98,95
11	66	0,30	99,26
12	37	0,17	99,43
13	27	0,12	99,55
14	26	0,12	99,67
15	11	0,05	99,72
16	13	0,06	99,78
17	5	0,02	99,80
18	12	0,06	99,86
19	3	0,01	99,87
20	6	0,03	99,90
21	5	0,02	99,92
22	1	0,00	99,93
23	5	0,02	99,95
24	2	0,01	99,96
25	1	0,00	99,96
27	3	0,01	99,98
31	2	0,01	99,99
33	1	0,00	99,99
35	1	0,00	100,00
36	1	0,00	100,00
Totale	21.811	100,00	

Per agevolare la comprensione di alcune caratteristiche del settore - che verranno approfondite nel seguito - sono state anche riportate, nella stessa *tabella*, le distribuzioni delle *frequenze percentuali* e le *percentuali cumulate* delle imprese, sempre secondo la medesima variabile di analisi[19].

[18] Art. 3, DPR n. 34/2000.

[19] In base alle disposizioni dell'art. 3, co. 4, DPR n. 34/2000, una stessa impresa può qualificarsi per l'esecuzione di diverse categorie di opere generali e/o specializzate fino ad 8 diverse classi di importo dei lavori.

Come già accennato, le imprese presenti nel *Casellario* possiedono in media 2,7 iscrizioni avendo, cioè, superato il processo di qualificazione in riferimento ad un numero pressoché modesto di categorie d'opera. Più di un terzo delle imprese (34,7%) risultano iscritte ad una sola categoria di opere pubbliche – una iscrizione è anche la moda della distribuzione – mentre circa il 90% delle imprese possiede non più di 5 iscrizioni. Come risulta facilmente dalla stessa *tabella*, la mediana corrisponde a 2 iscrizioni: circa la metà delle imprese presenti nel *Casellario* può al massimo partecipare a gare d'appalto in riferimento a solo 2 categorie di opere.

Focalizzando l'attenzione sul sottoinsieme delle imprese con una sola iscrizione, sono state effettuate delle elaborazioni che consentono, da una parte, di evidenziarne il peso rispetto all'universo delle 21.811 imprese che risultano in banca dati al 20 gennaio 2003, dall'altra, di approfondirne le caratteristiche strutturali. La conoscenza di questa porzione dell'universo delle imprese qualificate permette, in maniera immediata, di risalire alle informazioni di sintesi su quelle che hanno conseguito più di una iscrizione e possono perciò proporsi per l'esecuzione di lavori pubblici di diversa natura. Dal primo tipo di analisi, volta ad individuare l'incidenza delle imprese con una iscrizione rispetto al totale delle qualificate, emergono informazioni di rilievo per la comprensione del settore e per l'eventuale approfondimento di fenomeni ad esso connessi. La disaggregazione dei dati secondo la forma giuridica evidenzia, infatti, come le imprese con iscrizione unica rappresentino oltre il 40% delle imprese complessive sia nel caso delle società di persone, sia in quello delle ditte individuali. Il fenomeno si ridimensiona se si considerano le società di capitale e, in particolare, le società per azioni per le quali la percentuale scende al 21%.

La stessa analisi, condotta per dimensione territoriale, permette di individuare le regioni nelle quali si registra una forte o al contrario modesta presenza di imprese qualificate in una sola categoria di opere. Tra le prime, si segnalano la Puglia, la Lombardia, il Trentino e l'Umbria con percentuali superiori al 40%, mentre le regioni nelle quali le imprese con una sola iscrizione rappresentano le quote più basse rispetto al totale sono il Molise e la Sicilia con valori di poco superiori al 20%. L'analisi strutturale secondo

le variabili *forma giuridica* e *localizzazione geografica* non evidenzia differenze sostanziali rispetto alla distribuzione generale[20].

Va comunque rilevata, nel caso della forma giuridica, la comprensibile minore percentuale delle società di capitale rispetto al totale (46,0% contro il 54,1% della distribuzione complessiva) e, al contrario, il maggior peso delle ditte individuali (25,2% contro il 21,0%) e delle società di persone (24,6% contro 21,0%). Sul piano della localizzazione territoriale, le maggiori differenze tra la distribuzione delle imprese con una sola iscrizione e quella generale si hanno per le imprese della Lombardia (16,0% contro 13,1%), della Puglia (8,4% contro 6,4%) e della Sicilia (7,1% contro 10,0%).

Ritornando all'universo delle imprese qualificate, la *tabella 2.9* riporta la distribuzione delle imprese secondo la classifica massima di iscrizione.

Tabella 2.9 – Distribuzione delle imprese e delle iscrizioni per classifica massima di iscrizione dell'impresa

Classifica massima di iscrizione	*n. imprese*	*n. iscrizioni*	*n. imprese (%)*	*n. iscrizioni (%)*	*N. medio di iscrizioni (categorie di lavori) per impresa*
I	*2.091*	*3.017*	*9,58*	*5,12*	*1,44*
II	*4.995*	*9.622*	*22,90*	*16,33*	*1,93*
III	*6.869*	*17.344*	*31,49*	*29,44*	*2,52*
IV	*4.253*	*13.165*	*19,50*	*22,34*	*3,10*
V	*2.163*	*7.910*	*9,92*	*13,42*	*3,66*
VI	*567*	*2.486*	*2,60*	*4,22*	*4,38*
VII	*244*	*1.087*	*1,12*	*1,84*	*4,45*
VIII	*629*	*4.292*	*2,88*	*7,28*	*6,82*
Tutte le classi	*21.811*	*58.923*	*100,00*	*100,00*	*2,70*

Come si rileva dall'ultima colonna della *tabella 2.9*, il numero medio di iscrizioni per impresa assume valori via via più elevati con l'aumentare della classifica di iscrizione dell'impresa, a denotare una più spiccata capacità - da parte dei soggetti imprenditoriali che risultano qualificati almeno in una categoria con classifica di importo elevato - a diversificare la propria attività.

[20] Va da sé che, nel caso in cui i dati fossero elaborati secondo le variabili di analisi categoria d'opera e classe di importo, il confronto non riguarderebbe più le imprese ma le iscrizioni.

Un ulteriore approfondimento è offerto dalla *tabella 2.10* che riporta il numero delle *iscrizioni* alle diverse categorie di lavori per ripartizione territoriale e per ciascuna categoria, generale e specializzata, di opera.

Tabella 2.10 - Iscrizioni per categoria di opera e ripartizione geografica

Categoria	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Isole	non specif.	Totale riga	% riga
OG1	2.369	1.560	2.847	3.602	1.722	21	12.121	20,57
OG2	372	391	761	608	333		2.465	4.18
OG3	1.603	1.291	1.748	2.741	1.441	17	8.841	15.00
OG4	84	67	89	49	27		316	0,54
OG5	17	22	16	4	11		70	0,12
OG6	1.374	1.004	1.421	1.831	949	13	6.592	11,19
OG7	64	92	88	96	98		438	0.74
OG8	670	540	537	541	225	11	2.524	4.28
OG9	75	39	45	42	20		221	0,38
OG10	325	339	432	646	418	2	2.162	3.67
OG11	427	315	742	981	593	1	3.059	5.19
OG12	206	148	116	162	68	5	705	1,20
OG13	244	132	163	126	73	3	741	1.26
OS1	597	457	357	360	192	6	1.969	3,34
OS2	44	55	167	62	33		361	0,61
OS3	356	242	342	145	84	2	1.171	1,99
OS4	61	44	51	46	30		232	0,39
OS5	80	42	92	36	21		271	0,46
OS6	242	220	215	140	84	3	904	1,53
OS7	224	90	158	67	45		584	0,99
OS8	171	93	105	63	34	1	467	0,79
OS9	72	44	50	42	16		224	0,38
OS10	73	38	68	97	43		319	0,54
OS11	20	26	26	46	15		133	0,23
OS12	116	122	114	132	88	1	573	0,97
OS13	42	40	42	21	25	1	171	0,29
OS14	78	43	41	32	14	3	211	0,36
OS15	7	2	8	15	3		35	0,06
OS16	43	23	31	15	15	1	128	0,22
OS17	29	11	13	10	9		72	0,12
OS18	170	138	164	136	74	1	683	1,16
OS19	144	80	153	80	107	1	565	0,96
OS20	16	24	14	18	6		78	0,13
OS21	366	300	479	496	509	5	2.155	3,66
OS22	141	122	165	219	142	2	791	1,34
OS23	93	59	37	39	16		244	0,41
OS24	341	170	235	223	260		1.229	2,09
OS25	12	9	82	52	49		204	0,35
OS26	83	39	29	23	33	2	209	0,35
OS27	26	16	19	17	5		83	0,14
OS28	430	278	417	243	128	3	1.499	2,54
OS29	28	21	31	33	3		116	0,20
OS30	693	515	757	520	259	3	2.747	4,66
OS31	13	17	3	3	2	1	39	0,07
OS32	8	14	4	3	1		30	0,05
OS33	23	10	13	21	8		75	0,13
OS34	28	25	18	20	5		96	0,16
Totale colonna	12.700	9.369	13.505	14.904	8.336	109	58.923	100,00
% colonna	21,55	15,90	22,92	25,29	14,15	0,18	100,00	

Capitolo 2

Delle 58.923 iscrizioni effettuate al 20 gennaio 2003, il 20,57% risultano concentrate nella categoria generale degli *edifici civili e industriali* (OG1), il 15% in quella delle *strade, autostrade, ponti ecc.* (OG3) e l'11,1% negli *acquedotti, gasdotti, opere di irrigazione ecc.* (OG6).

Le altre iscrizioni risultano per lo più frammentate nelle restanti categorie di opere con un peso di qualche rilievo per i soli casi delle *opere fluviali e di bonifica* (OG8), degli *impianti tecnologici* (OG11) e, infine, del *restauro e manutenzione di beni culturali e ambientali* (OG2).

Relativamente alle categorie di opere speciali si evidenzia una prevalenza degli *impianti elettrici, telefonici ecc.* (OS30) con una quota sulle attestazioni complessive del 4,6%, delle *opere strutturali* (OS21) con il 3,6% e dei *lavori in terra* (OS1) con il 3,3%.

Il calcolo delle percentuali di iscrizioni per categoria ed area geografica rispetto al totale generale permette di verificare che le categorie di opere per le quali le imprese prevalentemente si sono qualificate sono, anche all'interno di ciascuna area, ancora la OG1, la OG3 e la OG6.

Da un punto di vista di aree territoriali si vede come la maggior parte delle iscrizioni sia concentrata nelle aree dell'Italia meridionale in particolare se si comprendono le due isole principali.

La *tabella 2.10* mostra anche che le iscrizioni concesse ad imprese localizzate nel Sud del Paese e nelle isole raggiungono quasi il 40% del totale contro il 22,9% del centro e il 37% circa dell'Italia settentrionale. Le categorie che afferiscono alla manutenzione e restauro di beni culturali (OG2; OS2 e OS25) appartengono in prevalenza ad imprese con sede in Italia centrale.

Più in generale, si illustra nella *tabella 2.11* la ripartizione delle iscrizioni su tutto il territorio nazionale per classifiche di importo e categorie di lavorazione.

Come risulta dai totali di colonna, più della metà delle iscrizioni (77,4%) rientra nelle prime 3 classifiche in linea, del resto, con la *polverizzazione* dell'offerta di cui si è fatto cenno precedentemente.

A partire dalla terza classifica, la percentuale di iscrizioni tende progressivamente a diminuire con l'aumentare della classe di importo per poi tornare a crescere nell'ultima che ha, però, natura di classe aperta.

Tabella 2.11 – Attestazioni rilasciate per classifiche di importo e categorie

Categoria	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	non spec.	Totale per riga
OG1	1.741	2.885	3.395	2.148	1.203	320	129	299	1	12.121
OG2	520	677	681	361	153	40	18	15		2.465
OG3	1.909	2.535	2.521	1.175	387	114	49	150	1	8.841
OG4	40	44	69	37	35	16	6	69		316
OG5	8	10	14	6	5	3	1	23		70
OG6	1.807	1.826	1.611	778	358	83	39	87	3	6.592
OG7	77	95	110	70	46	11	3	26		438
OG8	877	792	524	207	87	15	3	18	1	2.524
OG9	34	36	38	43	24	17	4	25		221
OG10	625	625	498	229	110	32	6	37		2.162
OG11	757	907	726	339	188	48	25	69		3.059
OG12	150	184	158	100	67	24	6	16		705
OG13	280	256	130	52	22	1				741
OS1	700	595	419	137	64	25	5	21	3	1.969
OS2	121	134	82	18	6					361
OS3	551	341	196	48	23	5	1	4	2	1.171
OS4	61	60	48	28	19	2	3	10	1	232
OS5	135	64	42	17	8	3	1		1	271
OS6	276	286	225	66	38	6	2	4	1	904
OS7	211	209	118	32	7	2	2	2	1	584
OS8	153	149	92	50	14	3	3	3		467
OS9	58	42	47	42	13	12	4	6		224
OS10	102	86	90	26	9	4		2		319
OS11	40	39	30	11	7	3	1	2		133
OS12	184	184	129	48	20	4	3	1		573
OS13	13	17	26	35	37	16	10	17		171
OS14	24	36	41	51	24	11	4	19	1	211
OS15	15	10	5	2	3					35
OS16	26	25	28	21	8	5	5	10		128
OS17	16	12	9	10	5	4		16		72
OS18	101	144	184	109	73	24	11	36	1	683
OS19	149	142	122	52	33	11	6	50		565
OS20	26	24	19	5	1	1	2			78
OS21	667	639	509	192	68	29	9	41	1	2.155
OS22	182	211	184	91	60	28	6	29		791
OS23	111	78	28	13	6	6	1	1		244
OS24	537	393	200	79	14	3		2	1	1.229
OS25	83	60	42	15	3	1				204
OS26	64	56	58	19	5	2	1	4		209
OS27	9	10	18	16	10	8	3	9		83
OS28	442	443	361	148	68	14	10	13		1.499
OS29	13	22	20	13	18	5	4	21		116
OS30	777	811	750	249	96	27	11	26		2.747
OS31	4	7	10	6	3	1	1	7		39
OS32	7	6	10	6	1					30
OS33	27	30	10	7	1					75
OS34	25	22	25	15	7		1	1		96
Totale per colonna	14.735	16.259	14.652	7.222	3.457	989	399	1.191	19	58.923
% colonna	25,01	27,59	24,87	12,26	5,87	1,68	0,68	2,02	0,03	100,00

Capitolo 2

Come anticipato nel commento alla *tabella 2.9*, le iscrizioni risultano concentrate nelle categorie OG1, OG3 e OG6. Tale situazione si riflette anche a livello di singola classifica. Nel dettaglio, la categoria prevalente è la OG3 per la prima classifica (3,2% delle iscrizioni) e la OG1 per tutte le altre classifiche di importo.

In sostanza, le caratteristiche delle imprese qualificate come emergenti dai dati del *Casellario*, costituiscono l'altra"faccia della medaglia" di un mercato caratterizzato prevalentemente da interventi di modeste dimensioni; peraltro, come si è già rilevato in altra sede, il numero delle imprese e l'articolazione delle stesse per classifica e categoria è tale da assicurare condizioni strutturali perché il mercato possa operare in modo concorrenziale[21].

[21] Vedi *Quaderno* n. 3 *e Relazione* 2001.

3

I risultati dell'attività di monitoraggio

L'Osservatorio dei lavori pubblici, al fine di diffondere una conoscenza sempre più approfondita delle dinamiche degli appalti, di evidenziare i fenomeni ricorrenti e di far emergere le eventuali patologie, ha proseguito anche nell'anno 2002 l'attività di monitoraggio del settore dei lavori pubblici mettendo anche a punto nuovi strumenti di interrogazione e di analisi a supporto dell'attività decisionale dell'Autorità.

Di alcuni di questi strumenti si dà conto nell'allegato *CD-Rom* nel quale sono anche riportati alcuni approfondimenti delle elaborazioni contenute nel Capitolo.

In quest'ultimo anno è stato affinato il sistema di analisi e di elaborazione dei dati riguardanti le diverse fasi del processo di produzione dei lavori pubblici.

Nelle precedenti *Relazioni* si lamentavano i limiti della capacità di monitoraggio dell'Osservatorio, in relazione al limitato orizzonte temporale dei flussi informativi provenienti dalle stazioni appaltanti, nonché all'esigenza di implementare adeguate procedure di controllo, trattamento, validazione dei dati per rendere tutte le informazioni elaborabili.

Quest'anno alcuni di tali limiti, anche se in via di superamento, ancora permangono, mentre altri sono stati considerevolmente ridotti.

L'orizzonte temporale della rilevazione si è ampliato e, pertanto, con questa *Relazione* è stato possibile svolgere più compiutamente l'analisi dello scostamento dei tempi e dei costi di esecuzione dei lavori.

Nel contempo è stato progettato il nuovo sistema informativo *SINAP*, che oggi è in fase di avvio e che, in un prossimo futuro, consentirà un

Capitolo 3

elevato miglioramento qualitativo della base informativa[1].

Tematiche oggetto di analisi

Relativamente alle procedure seguite, l'utilizzazione delle informazioni archiviate ha richiesto la preliminare individuazione delle tematiche ovvero dei fenomeni prioritari da indagare e la definizione di specifiche metodologie di analisi e di elaborazione con questi congruenti. I fenomeni prioritari da indagare sono stati determinati dal Consiglio dell'Autorità in quanto ritenuti argomenti di necessario approfondimento, in coerenza con gli obiettivi indicati dalla legge n. 109/94 e sulla scorta delle pregresse esperienze sulle patologie del settore dei lavori pubblici maturate anche attraverso le attività di monitoraggio svolte negli anni precedenti. Le caratteristiche strutturali di ciascun fenomeno trattato, le relative modalità distributive e le affinità o difformità di comportamento tra i differenti soggetti (che hanno relazione con il fenomeno) sono state analizzate attraverso alcune caratteristiche rilevanti dell'universo, definite "dimensioni di analisi". Quelle utilizzate più di frequente sono:

Dimensioni di analisi

- *ambito geografico-territoriale*, per rappresentare la variazione del fenomeno sotto il profilo di una distribuzione regionale ovvero di altri livelli di scomposizione del territorio;
- *classi di importo dei lavori*, per mettere il fenomeno in relazione al crescere o al decrescere della dimensione economica dell'appalto;
- *categoria e tipologia di opere*, per determinare l'incidenza del fenomeno in relazione alla destinazione d'uso dell'opera ed alla sua tipologia;
- *tipologia di stazioni appaltanti*, per verificare la variabilità del fenomeno in funzione del tipo di soggetto responsabile degli appalti;
- *procedura di scelta del contraente*, per valutare la preferenza delle stazioni appaltanti nell'assegnazione dei lavori.

---

[1] Sono state riviste le modalità di raccolta dei dati passando da un sistema di comunicazione cartaceo-floppy ad un sistema misto cartaceo-floppy e/o *internet*. A partire dal 16 marzo 2002 sono attive le nuove procedure on line-off line per la trasmissione dei dati. Per ulteriori approfondimenti si veda il comunicato del 24 maggio 2002 in tema di *Precisazioni in merito alle modalità di invio dei dati da parte delle stazioni appaltanti*, disponibile nel sito dell'Autorità. Sono stati inoltre definiti tracciati XML per la strutturazione dei dati di interesse che, quanto prima, diventeranno operativi e che consentiranno lo scambio di dati contenuti anche su piattaforme tecnologiche completamente diverse.

L'esperienza maturata progressivamente nel settore e gli approfondimenti conoscitivi hanno reso opportuno, di volta in volta, l'impiego di ulteriori dimensioni di osservazione, tra le quali, ad esempio, la classe di densità demografica, la data di aggiudicazione dell'appalto e così via. In sede di prima utilizzazione, ogni procedura è stata testata su un insieme di informazioni quantitativamente significativo ed ha assunto valenza sperimentale. Il *test* è stato finalizzato a conferire attendibilità ai risultati delle analisi e a consentire successivi aggiustamenti ed affinamenti. L'attività così sintetizzata è valsa anche a verificare la rispondenza delle modalità e della struttura della rilevazione ai compiti che l'Osservatorio deve svolgere.

Una sezione della banca dati dell'Osservatorio contiene tutte le informazioni che si riferiscono ai lavori di importo uguale o superiore a € 150.000 appaltati ed eseguiti nel corso dell'anno 2002. I dati su questi lavori, pervenuti attraverso l'invio delle schede A, da B1 a B6, da C1 a C3 sono oggetto di analisi nella presente *Relazione*. Quanto ai lavori di importo inferiore a € 150.000 che, al fine di semplificare gli adempimenti delle stazioni appaltanti e in ragione della loro numerosità, vengono rilevati con prospetti riassuntivi annuali, non è possibile riferire in questa sede[2], a causa della mancanza di coincidenza temporale con la pubblicazione della *Relazione*.

Le informazioni elaborate in questo capitolo sono quelle relative agli interventi appaltati nel corso del 2002 e pervenute all'Osservatorio attraverso l'invio delle schede A che contengono i principali dati di identificazione del lavoro: le notizie anagrafiche (stazione appaltante, oggetto dell'appalto, responsabile del procedimento, procedura di gara, ecc.), i dati economico-finanziari dell'appalto, le informazioni di dettaglio su procedure di selezione e di aggiudicazione. Delle schede A pervenute, 13.972 per un valore complessivo degli interventi pari a € 11,2 miliardi sono risultate, dopo aver applicato le opportune procedure di codifica e di correzione, elaborabili secondo le 5 principali dimensioni di osservazione.

Tali informazioni sono state utilizzate per studiare le caratteristiche strutturali degli interventi di lavori pubblici. Al fine di avere un quadro

[2] L'analisi dei lavori inferiori a € 150.000 aggiudicati nel 2001 è stata sviluppata nel *Quaderno* n. 3 dell'Autorità.

sulla durata delle diverse fasi che contraddistinguono l'intero processo di produzione dei lavori, accanto alle informazioni delle schede A, sono state elaborate anche quelle contenute nelle schede B1, B4 e B5 relative ad interventi degli anni 2000-2002. Per completare l'analisi si sono inoltre confrontati gli eventuali scostamenti tra la data del certificato di ultimazione dei lavori e quella contrattualmente prevista per la loro fine (B1).

Flussi informativi

La *tabella 3.1* mostra il consistente numero delle schede A-B6 e C1-C3 complessivamente pervenute all'Osservatorio tra il 2000 e il 2002, secondo la sezione regionale di provenienza[3].

Tabella 3.1 – Schede pervenute all'Osservatorio negli anni 2000, 2001 e 2002 per sezione regionale di provenienza

Sezione regionale	A	B1	B2	B3	B4	B5	B6	C1	C2	C3	Totali
Piemonte	3.662	2.283	5.671	571	981	430	603	3.356	3.933	8.534	30.024
Valle d'Aosta	46	505	1.467	366	274	139	221	526	932	927	5.903
Lombardia	8.077	5.504	7.865	765	1.088	262	524	8.323	9.288	26.741	68.437
Prov.Aut.-TN	1.433	818	243	182	167	88	83	319	374	874	4.581
Veneto	4.184	3.085	7.039	407	1.235	569	822	3.912	5.732	12.509	39.494
Friuli	2.327	1.974	1.384	745	237	170	12	2.315	4.404	7.311	20.879
Liguria	1.909	1.519	3.357	147	698	413	520	1.935	2.366	6.467	19.331
Emilia	4.335	3.417	6.247	1.049	1.289	603	851	1.530	6.389	7.275	32.985
Toscana	2.770	1.541	1.518	1.826	242	49	75	2.548	3.146	8.301	22.016
Umbria	1.118	985	1.544	133	418	113	216	1.073	1.546	3.616	10.762
Marche	1.858	1.539	3.123	357	667	316	410	1.989	3.478	13.175	26.912
Lazio	3.243	4.064	2.948	396	326	163	99	2.805	2.601	9.530	26.175
Abruzzo	1.158	669	883	283	165	45	87	1.141	1.258	2.887	8.576
Molise	315	273	472	35	154	62	82	320	491	2.078	4.282
Campania	2.889	1.974	3.299	163	621	303	359	2.605	2.984	3.952	19.149
Puglia	2.196	1.644	3.290	504	519	235	317	2.193	1.835	4.791	17.524
Basilicata	621	415	644	6	129	71	69	556	596	1.718	4.825
Calabria	1.471	1.086	1.823	119	397	124	160	1.425	1.570	3.616	11.791
Sicilia	2.419	1.629	3.711	625	573	181	302	2.449	2.900	1.514	16.303
Sardegna	1.770	1.299	3.272	490	539	237	354	1.681	1.383	3.558	14.583
Prov.Aut. BZ.	45	37	77	19	19	8	9	48	58	137	457
Oss. Centrale	1.534	1.235	1.922	393	542	350	382	950	939	2.198	10.445
Tutte le Sez. regionali	49.880	37.495	61.799	9.581	11.280	4.931	6.557	43.999	58.203	131.709	415.434

[3] Nel confronto delle informazioni presenti in *tabella* con quelle delle analoghe *tabelle* diffuse con le passate edizioni della *Relazione* va tenuto conto del fatto che la costituzione della sezione regionale della Provincia Autonoma di Bolzano è molto recente ed è perciò per la prima volta presente nel dettaglio delle schede risultanti dalla banca dati secondo la sezione regionale di provenienza. Nelle *Relazioni* 2000 e 2001 le schede ora di competenza di tale sezione dell'Osservatorio vanno rintracciate tra i dati presenti nella riga "Trentino", ora ridenominata in "Provincia Autonoma di Trento".

Va precisato che i dati includono i flussi relativi agli interventi aggiudicati nel biennio 2000-2001 le cui schede informative sono pervenute all'Osservatorio in un momento successivo alla pubblicazione della *Relazione* 2001[4]. Tali interventi costituiranno oggetto di successive elaborazioni ed analisi; nell'allegato *CD-Rom* sono proposte alcune prime elaborazioni che evidenziano le caratteristiche strutturali di questo insieme[5].

Caratteristiche strutturali degli interventi

L'analisi di questa prima parte del capitolo presenta elementi di continuità con quella degli scorsi anni. Come per le precedenti *Relazioni*, infatti, l'analisi dei fenomeni e delle anomalie riguardanti il settore degli appalti viene inserita e inquadrata nell'ambito più generale delle caratteristiche strutturali degli interventi in opere pubbliche.

Le differenze che emergono tra distribuzione degli interventi aggiudicati e quella degli interventi banditi[6] sono da attribuirsi principalmente al fatto che i bandi sono stati tutti censiti a differenza degli interventi per i quali si è proceduto in questa sede, per le ragioni prima esposte, alla sola analisi di quelli di importo superiore a € 150.000. Inoltre, le differenze tra numerosità dei bandi e numerosità delle aggiudicazioni sono motivate dal fatto che i due momenti non sono necessariamente allineati.

Distribuzione per classe di importo...

Nella *tabella 3.2* è riportata la distribuzione degli interventi di lavori pubblici secondo la classe di importo. Per il 2002 sono presenti in banca dati 13.972 interventi, per un importo complessivo di € 11,2 miliardi.

Tabella 3.2 – Distribuzione degli interventi per classe di importo (migliaia di euro)

Classe di importo	*Numero*	*Importo*	*% Numero*	*% Importo*	*Importo medio*
>= 150.000 € < 500.000 €	*9.779*	*2.559.700*	*69,99*	*22,71*	*262*
>= 500.000 € < 1.000.000 €	*2.287*	*1.611.710*	*16,37*	*14,30*	*705*
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	*1.711*	*3.402.277*	*12,25*	*30,19*	*1.988*
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	*123*	*1.102.387*	*0,88*	*9,78*	*8.962*
>= 15.000.000 €	*72*	*2.593.217*	*0,52*	*23,01*	*36.017*
Tutte le classi	*13.972*	*11.269.292*	*100,00*	*100,00*	*807*

[4] Si tratta di un numero di interventi consistente (10.471) che riguardano appunto il biennio 2000-2001 per un importo complessivo di € 8,2 miliardi.

[5] Si vedano, a questo proposito, le tabelle da 3.1A a 3.5A contenute nel documento Appendix del *CD-Rom*.

[6] Vedi Capitolo 2.

Capitolo 3

L'importo medio per opera è risultato pari a € 807 mila. Anche quest'anno, come per gli anni precedenti, il numero degli interventi appaltati rispetto al totale tende a diminuire con l'aumentare della classe di importo degli interventi stessi. Si segnala la netta prevalenza dei lavori di importo inferiore a € 500.000 che da soli rappresentano quasi il 70% del totale ma che come importo non raggiungono il 23% dell'importo complessivo. Le informazioni riguardanti le classi di importo degli interventi sono state incrociate con altre dimensioni di analisi come la distribuzione territoriale, la tipologia di stazione appaltante, la categoria di opera e la procedura di scelta del contraente.

...per tipologia di stazione appaltante...

Per quanto riguarda la distribuzione dei lavori per tipologia di stazione appaltante, coerentemente agli anni passati, gli enti locali sono risultati i soggetti maggiormente partecipi al mercato degli appalti, come emerge dalla *tabella 3.3*. I comuni hanno infatti, da soli, appaltato quasi la metà dei lavori del 2002, spendendo circa il 33% delle risorse complessive.

Tabella 3.3 - Distribuzione degli interventi per tipologia di stazione appaltante (migliaia di euro)

Descrizione	Numero	Importo	% numero	% importo	Importo medio
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	814	623.238	5,8	5,5	766
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	621	601.209	4,4	5,3	968
Istituti autonomi case popolari	566	476.306	4,1	4,2	842
Regioni e comunità montane	436	293.072	3,1	2,6	672
Province	1.849	1.324.925	13,2	11,8	717
Comuni	6.846	3.759.356	49,0	33,4	549
Aziende del servizio sanitario nazionale	453	687.002	3,2	6,1	1.517
ANAS	949	1.577.502	6,8	14,0	1.662
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	332	679.371	2,4	6,0	2.046
Aziende speciali	141	90.844	1,0	0,8	644
Ferrovie	303	597.107	2,2	5,3	1.971
Soggetti privati	264	268.959	1,9	2,4	1.019
Altri soggetti non altrove classificati	398	290.401	2,8	2,6	730
Tutte le stazioni appaltanti	13.972	11.269.292	100,0	100,0	807

L'importo medio per intervento è stato, per questa tipologia di stazione appaltante, pari a € 549 mila, inferiore alla media nazionale attestatasi invece su € 807 mila. La quota di interventi appaltati dalle province è risultata pari al 13% del totale in termini di numero e all'11,8% in valore. Anche

in questo caso l'importo medio per appalto è risultato inferiore al valore nazionale a denotare la piccola/media dimensione dei lavori appaltati da tali soggetti. Continuando nella lettura della tabella, si nota come, tra le rimanenti stazioni appaltanti, quelle che nel 2002 hanno presentato un peso più rilevante rispetto al totale sono state l'Anas e le Amministrazioni dello Stato se si considera il numero degli interventi (6,8 e 5,8% le rispettive quote), l' Anas (14,0%), le Aziende del servizio sanitario nazionale (6,1%) e i Concessionari delle Imprese di gestione reti ed infrastrutture (6,0%) se si considera invece il valore complessivo dei lavori appaltati. Infine, gli importi medi più accentuati si sono verificati per i lavori dei Concessionari e delle Imprese di gestione reti ed infrastrutture (circa € 2 milioni) e per quelli delle Ferrovie (€ 1,9 milioni).

...per categoria d'opera...

La distribuzione degli interventi per categoria d'opera consente di valutare la destinazione funzionale degli stessi, sia in termini di numerosità che di risorse economiche. Dalla *tabella 3.4* emerge che circa un terzo degli interventi è stato destinato alle "strade".

Tabella 3.4 - Distribuzione degli interventi per categoria d'opera (importi in migliaia di euro)

Categorie d'opera	Numero	Importo	% numero	% importo	Importo medio
Strade	4.480	4.002.686	32,1	35,5	893
Ferrovie	300	592.955	2,1	5,3	1.977
Altre infrastrutture di trasporto	322	413.254	2,3	3,7	1.283
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo,risorse idriche	1.653	1.201.295	11,8	10,7	727
Opere di urbanizzazione ed altro	1.152	771.551	8,2	6,8	670
Infrastrutture del settore energetico	97	64.502	0,7	0,6	665
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	19	7.740	0,1	0,1	407
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	85	70.627	0,6	0,6	831
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	193	180.713	1,4	1,6	936
Edilizia sociale e scolastica	1.717	1.043.903	12,3	9,3	608
Edilizia abitativa	645	567.062	4,6	5,0	879
Beni culturali	649	448.559	4,6	4,0	691
Sport, spettacolo, turismo	543	311.467	3,9	2,8	574
Edilizia sanitaria	461	684.112	3,3	6,1	1.484
Altra edilizia pubblica	1.455	792.281	10,4	7,0	545
Altre infrastrutture pubbliche	201	116.585	1,4	1,0	580
Tutte le categorie d'opera	13.972	11.269.292	100,0	100,0	807

Capitolo 3

Nell'ultima classe, quella di interventi di importo superiore a € 15 milioni, le "ferrovie" seguono la categoria "strade" con il 13, 8% di interventi a cui corrisponde una percentuale degli importi dell'11,4%.

Significativo è stato anche il peso della edilizia sociale e scolastica (12,3%) e delle opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo e per le risorse idriche (11,8%). Queste categorie d'opera sono state anche quelle di maggior rilievo in termini di risorse economiche coinvolte.

Al contrario, di modeste dimensioni sono state le quote destinate alle infrastrutture del settore energetico, alle telecomunicazioni e tecnologie informatiche, alle infrastrutture per l'agricoltura e la pesca.

La distribuzione funzionale degli interventi appena descritta conferma quanto già registrato dall'Osservatorio nel biennio precedente (2000-2001), denotando così una certa stabilità strutturale del settore.

...per localizzazione geografica...

La distribuzione degli interventi per regione, rappresentata nella *tabella 3.5*, è utile per conoscere la localizzazione geografica degli stessi e le differenziazioni in termini dimensionali.

Tabella 3.5 - Distribuzione degli interventi per regione (importi in migliaia di euro)

Regione	Numero	Importo	% numero	% importo	Importo medio
Piemonte	914	631.503	6,5	5,6	691
Valle d'Aosta	58	51.801	0,4	0,5	893
Lombardia	2.435	1.767.752	17,4	15,7	726
Trentino Alto Adige	516	696.944	3,7	6,2	1351
Veneto	1.068	907.788	7,6	8,1	850
Friuli Venezia Giulia	762	583.053	5,5	5,2	765
Liguria	533	436.449	3,8	3,9	819
Emilia Romagna	1.268	1.057.096	9,1	9,4	834
Toscana	528	406.521	3,8	3,6	770
Umbria	373	270.932	2,7	2,4	726
Marche	586	340.941	4,2	3,0	582
Lazio	923	782.055	6,6	6,9	847
Abruzzo	404	305.220	2,9	2,7	755
Molise	89	45.933	0,6	0,4	516
Campania	888	836.064	6,4	7,4	942
Puglia	683	470.954	4,9	4,2	690
Basilicata	114	49.390	0,8	0,4	433
Calabria	483	461.320	3,5	4,1	955
Sicilia	762	624.656	5,5	5,5	820
Sardegna	585	542.919	4,2	4,8	928
Tutte le regioni	13.972	11.269.292	100,0	100,0	807

E' interessante fare anche un'analisi sul piano delle macro aree geografiche: emerge, così, che nel Mezzogiorno[7] è localizzato il 25,8% di tutti gli interventi. In termini di importo la quota è poco diversa (26,9%).

Un approfondimento dell'analisi territoriale a livello provinciale è contenuta nel *CD-Rom* allegato alla presente *Relazione*. Tale distribuzione consente di apprezzare se e in quale misura, all'interno di una stessa regione, si siano verificate concentrazioni di interventi in specifici ambiti provinciali.

...per procedura di scelta del contraente

Relativamente all'incrocio tra classe di importo e procedura di scelta del contraente è possibile evidenziare che il pubblico incanto è la procedura più seguita per quasi tutte le classi di importo fatta eccezione per l'ultima (lavori di importo superiore a € 15 milioni) per la quale la procedura più seguita è la licitazione privata.

La *tabella 3.6* riporta i dati riguardanti il ricorso alle diverse procedure di affidamento dei lavori pubblici.

Tabella 3.6 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente (migliaia di euro)

Procedura di scelta del contraente	*Numero*	*Importo*	*% Numero*	*% Importo*	*Importo medio*
Pubblico Incanto	*9.235*	*6.469.747*	*66,1*	*57,4*	*701*
Licitazione Privata	*1.396*	*3.130.588*	*10,0*	*27,8*	*2.243*
Licitazione Privata Semplificata	*798*	*353.944*	*5,7*	*3,1*	*444*
Appalto Concorso	*41*	*160.897*	*0,3*	*1,4*	*3.924*
Trattativa Privata	*2.053*	*797.850*	*14,7*	*7,1*	*389*
Non Comunicato	*449*	*356.266*	*3,2*	*3,2*	*793*
Tutte le procedure	*13.972*	*11.269.292*	*100,0*	*100,0*	*807*

Come è noto, il legislatore ha inteso favorire il ricorso alle procedure concorsuali (pubblico incanto, licitazione privata[8], appalto concorso) ponendo invece taluni limiti alla possibilità di affidare lavori attraverso mec-

[7] Tra le regioni del Mezzogiorno non è incluso l'Abruzzo.

[8] Per i lavori di importo inferiore a € 750.000 gli appalti di lavori possono anche essere affidati mediante licitazione privata semplificata attraverso un elenco di soggetti compilato annualmente dalle stazioni appaltanti di cui all'art. 2, co. 2, lett. *a), b)* l. n. 109/94, come modificato dalla l. n. 166/02. La costruzione dell'elenco avviene per sorteggio pubblico sulla base delle domande pervenute entro i termini prefissati (art. 23 l. n. 109/94; art. 77, Regolamento generale di attuazione approvato con DPR n. 554/99).

canismi di gara informale (trattativa privata[9]) che, lasciando più ampi margini di discrezionalità alle decisioni della stazione appaltante, potrebbero non garantire qualità, trasparenza, efficienza, efficacia del sistema dei lavori pubblici ed adeguato livello di concorrenzialità tra i soggetti coinvolti, che invece la riformata disciplina del settore intende promuovere anche in ambito comunitario.

Come emerge dai dati disponibili per il 2002, il pubblico incanto è risultata la procedura prevalente in base alla quale sono stati appaltati lavori (66,1% del totale degli interventi).

La trattativa privata si conferma come criterio di scelta del contraente affatto residuale: il 14,7% degli interventi (7,1% dal punto di vista economico) sono infatti stati appaltati facendo ricorso a tale meccanismo.

Va comunque sottolineato che quasi il 90% delle risorse economiche destinate alle opere pubbliche sia stato comunque assegnato attraverso procedure d'appalto concorsuali. Rispetto al 2001 si evidenzia una crescita della trattativa privata di circa due punti percentuali sia come importo che come numero.

Da notare altresì, come la licitazione privata semplificata subisca un incremento di circa un punto percentuale come numero mentre registri una flessione di più di quattro punti percentuali come importo degli interventi. Per le altre procedure di scelta non si registrano significative variazioni rispetto agli anni passati.

Ribassi d'asta

Nella fase di gara la domanda della stazione appaltante e l'offerta delle imprese si incontrano con l'effetto di determinare l'impresa aggiudicataria, nonché il prezzo effettivo dello scambio e quindi l'entità dell'onere economico a carico dell'amministrazione appaltatrice. A questo proposito, è rilevante l'argomento dei ribassi d'asta, su cui sarà focalizzata l'analisi nelle prossime pagine.

Il ribasso d'asta, in generale, si traduce in un risparmio di risorse per

[9] I casi in cui è ammessa la possibilità di affidare un lavoro mediante trattativa privata sono puntualmente previsti dalla legge. Tali affidamenti vanno comunque motivati dal responsabile del procedimento e da questi trasmessi all'Autorità. Vedi Capitolo 10.

il bilancio della stazione appaltante. Quando è troppo elevato, però, può invece costituire un elemento di forte disturbo per il corretto funzionamento del processo di realizzazione delle opere pubbliche. Un prezzo d'offerta eccessivamente basso, infatti, può non garantire una corretta e tempestiva esecuzione dei lavori, costituendo un elemento di distorsione del mercato e della concorrenza. La legge quadro[10] affronta il problema, disegnando una procedura di verifica e di esclusione delle offerte anomale con modalità diverse a seconda che l'importo dei lavori sia superiore od inferiore alla "soglia comunitaria".

L'analisi[11] dei ribassi è stata svolta su un sottoinsieme dell'universo dei dati relativi all'anno 2002, in quanto il fenomeno riguarda solo le procedure di scelta del contraente per le quali gli appalti sono aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, inferiore a quello posto a base d'asta (pubblico incanto e licitazione privata). Per tali interventi, i dati in possesso dell'Osservatorio hanno consentito di elaborare i valori del ribasso di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo e del minimo ribasso, espressi in percentuale dell'importo posto a base di gara. Tali dati sono riportati nella *tabella 3.7.*

Tabella 3.7 - 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 €	*16,0*	*16,4*	*19,8*	*8,3*
>= 500.000 € < 1.000.000 €	*15,2*	*15,5*	*19,5*	*6,8*
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	*15,8*	*16,2*	*20,7*	*6,8*
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	*25,6*	*23,1*	*28,7*	*9,1*
>= 15.000.000 €	*24,8*	*22,9*	*28,2*	*10,0*
Tutte le classi	*16,0*	*16,3*	*20,0*	*7,8*

[10] Art. 21, co. 1 *bis*, l. n. 109/94, come modificato dalla l. n. 166/02.

[11] La metodologia di analisi è basata fra l'altro sul confronto con i dati del 2000 e 2001. Ciò ha permesso di verificare se certi caratteri già emersi dall'analisi 2000-2001 fossero confermati dall'analisi 2002. E' stato possibile, così, individuare alcuni fenomeni ricorrenti che sembrerebbero costituire aspetti strutturali dei ribassi.

Capitolo 3

La variabilità dei valori è stata riferita alle diverse dimensioni di osservazione: *classe di importo, area geografica, tipologia di stazione appaltante, categoria di opera, procedura di scelta del contraente.*

I risultati mostrano che il ribasso di aggiudicazione medio, riferito a tutti gli interventi, è stato pari al 16,0%, valore leggermente inferiore alla soglia di anomalia (16,3%). Il ribasso di aggiudicazione varia sensibilmente in relazione alla *classe di importo*: le due *classi di importo* superiori, che convenzionalmente definiscono i "grandi lavori", hanno registrato un ribasso di aggiudicazione sensibilmente superiore alla media.

Questa peculiarità può essere spiegata in parte considerando che, per i lavori di importo superiore a € 5 milioni l'esclusione delle offerte anomale non è automatica, ma avviene a seguito della valutazione delle giustificazioni presentate dall'impresa[12]. In altre parole, per i "grandi lavori" vige un sistema di aggiudicazione che consente anche ribassi "anomali" e quindi relativamente più elevati[13].

È bene notare, però, che, indipendentemente dagli effetti dell'applicazione delle due diverse modalità d'esclusione, per i lavori "sopra soglia comunitaria" le offerte di ribasso sono mediamente più alte di quelle registrate per i lavori "sotto soglia"[14]. Ciò suggerisce che il mercato dei "grandi lavori" ha, comunque, caratteristiche tali da determinare offerte di ribasso relativamente più alte.

La relazione tra ribassi e *classi di importo*, a parte piccole variazioni, trova riscontro anche nei dati del 2000 e del 2001[15].

Analizzando i ribassi d'asta in relazione alla *tipologia di stazione appaltante*, si osserva che, mentre per quasi tutte le tipologie di stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione si attestano vicini al dato medio (16,2%),

---

[12] L'art. 7, l. n. 166/2002 dispone, in modo innovativo, che la soglia di applicabilità della valutazione in contraddittorio delle offerte anomale è pari al controvalore in euro di 5 milioni di DSP, cioè € 6.242.028.

[13] Coerentemente con quanto detto, per i "grandi lavori" il ribasso di aggiudicazione è stato mediamente superiore alla soglia di anomalia.

[14] In particolare, si può osservare che per i "grandi lavori" i valori medi delle offerte di massimo e di minimo ribasso sono più alti di quelli relativi ai lavori il cui importo è inferiore a € 5.358.153.

[15] Si vedano le *Relazioni* 2000 e 2001, rispettivamente alle pagine 54 e 42.

se ne discostano sensibilmente l'Anas (23,9%), le aziende speciali (10,7%) e le ferrovie (9,3%) (*tabella 3.8*).

Tabella 3.8 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per tipologia di stazione appaltante

Tipologia di stazione appaltante	Ribasso di aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	18,8	19,2	22,8	9,8
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	16,4	16,7	20,9	6,8
Istituti autonomi case popolari	17,2	17,7	20,5	9,9
Regioni e comunità montane	14,4	14,7	18,7	6,7
Province	16,7	17,0	20,9	8,3
Comuni	14,7	15,1	18,5	7,3
Aziende del servizio sanitario nazionale	15,3	15,6	19,0	7,3
Anas	23,9	24,1	27,9	12,2
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	16,3	16,4	22,5	6,3
Aziende speciali	10,7	11,0	14,1	4,5
Ferrovie	9,3	10,1	18,3	2,8
Soggetti privati	12,3	12,7	16,5	4,8
Altri soggetti non altrove classificati	13,1	13,4	16,8	6,3
Tutte le stazioni appaltanti	16,0	16,3	20,0	7,8

Questo scostamento, relativamente ampio, è evidenziato anche dai dati del 2000 e 2001[16].

In relazione alla *procedura di selezione del contraente*, conformemente ai dati del 2000 e 2001[17], non vi sono elementi per ritenere che vi sia una significativa correlazione tra la misura del ribasso e la *procedura di scelta del contraente* (*tabella 3.9*).

Tabella 3.9 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente

Procedure di scelta del contraente	Ribasso aggiudicazione (%)	Soglia di anomalia	Offerta massimo ribasso (%)	Offerta minimo ribasso (%)
Pubblico Incanto	16,1	16,4	20,1	7,9
Licitazione Privata	14,2	14,7	19,5	6,0
Licitazione Privata Semplificata	17,2	17,6	20,3	10,2
Tutte le procedure	16,0	16,3	20,0	7,8

È interessante notare, invece, che sembra esistere una correlazione di-

[16] Vedi le *Relazioni* 2000 e 2001, rispettivamente alle pagine 86 e 43.
[17] Vedi le *Relazioni* 2000 e 2001, rispettivamente alle pagine 55 e 43.

retta tra la misura del ribasso ed il numero delle offerte ammesse alla gara. Infatti, a parità delle altre condizioni, all'incremento del numero delle offerte ammesse corrisponde un aumento della misura del ribasso[18]. Ciò induce a pensare che il numero di offerenti rappresentativo del grado di concorrenza, possa influenzare il prezzo d'offerta *(tabella 3.10)*.

Tabella 3.10 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse

Classi di offerte ammesse	*Ribasso di aggiudicazione medio (%)*
> 0 <= 5	*10,1*
> 5 <= 20	*13,3*
> 20 <= 50	*16,8*
> 50 <= 100	*21,0*
> 100	*22,1*
Tutte le classi	*16,0*

In relazione alla *categoria d'opera*, emerge dai dati che le diverse destinazioni d'uso delle opere hanno riscontrato un valore vicino al dato medio. Costituisce un'eccezione la categoria delle "ferrovie", il cui dato (9,4%) è sensibilmente inferiore a quello medio (*tabella 3.11*).

Tabella 3.11 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per categoria d'opera

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

[18] Questa correlazione emerge anche dai dati del 2001. Vedi la *Relazione* 2001 alla pagina 44.

I dati del 2002 confermano che l'*area geografica* (regione) è la dimensione di analisi che mostra la variabilità più ampia dei valori di ribasso di aggiudicazione. A fronte di un valore medio nazionale pari al 16%, sono stati registrati valori medi regionali molto diversi, che vanno da quello della Campania (27,8%) a quello del Trentino Alto Adige (8,9%) (*tabella 3.12*).

Tabella 3.12 - 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*	*16,0*	*19,5*	*7,4*
Valle D'Aosta	*14,3*	*14,7*	*19,2*	*5,7*
Lombardia	*11,9*	*12,2*	*15,8*	*5,0*
Trentino Alto Adige	*8,9*	*9,7*	*13,8*	*2,5*
Veneto	*9,3*	*9,6*	*13,3*	*3,6*
Friuli Venezia Giulia	*11,0*	*11,5*	*16,4*	*3,5*
Liguria	*12,5*	*12,9*	*17,0*	*5,4*
Emilia Romagna	*10,0*	*10,3*	*13,9*	*3,8*
Toscana	*13,0*	*13,4*	*17,3*	*5,5*
Umbria	*14,0*	*14,3*	*17,7*	*6,2*
Marche	*15,3*	*15,6*	*19,3*	*7,2*
Lazio	*25,7*	*26,0*	*30,5*	*13,1*
Abruzzo	*20,0*	*20,3*	*24,3*	*9,9*
Molise	*24,9*	*25,2*	*29,4*	*12,7*
Campania	*27,8*	*28,2*	*32,4*	*16,8*
Puglia	*24,3*	*24,5*	*27,1*	*14,9*
Basilicata	*24,7*	*24,9*	*28,4*	*13,0*
Calabria	*22,6*	*23,2*	*26,4*	*12,0*
Sicilia	*10,6*	*10,9*	*15,0*	*4,8*
Sardegna	*15,6*	*15,9*	*18,8*	*8,0*
Tutte le regioni	*16,0*	*16,3*	*20,0*	*7,8*

Focalizzando l'analisi sui ribassi di aggiudicazione esigui, dai dati del 2002 emergono elementi di novità circa la dimensione del fenomeno in Sicilia[19], dove il 40% degli appalti ha registrato un ribasso minore dell'1%. Il fenomeno presenta dimensioni più contenute rispetto all'anno precedente e inoltre va precisato che, presumibilmente è destinato ad esaurirsi nel tempo, in conseguenza degli effetti della legge regionale della Sicilia n. 7/2002[20] contenente la nuova disciplina in materia di appalti di lavori pubblici che, fra l'altro, ha recepito il criterio di aggiudicazione previsto

[19] Vedi la *Relazione* 2001, alla pagina 46.

[20] Legge siciliana 2 agosto 2002, n. 7, modificata dalla legge 19 maggio 2003, n. 7.

dall'articolo 21, comma 1 bis, della legge nazionale. Sulla base dei dati a disposizione è stato osservato, infatti, che nel periodo di applicazione del nuovo criterio di aggiudicazione, il ribasso medio è stato sensibilmente superiore a quello registrato nella prima parte del 2002. Inoltre, è risultata notevolmente inferiore anche la percentuale dei ribassi inferiori all'1% (23% rispetto al 49% della prima parte dell'anno). L'analisi dei dati del 2003 consentirà di verificare questo fenomeno.

I dati sui ribassi di aggiudicazione esigui sono presenti nella *tabella 3.13*.

Tabella 3.13 - Numero di lavori con ribasso di aggiudicazione minore dell'1%, per regione

Regione	*Numero di interventi per cui il ribasso di aggiudicazione è stato minore dell'1% (A)*	*Numero totale di interventi[21] (B)*	*A/B (%)*
Piemonte	*4*	*571*	*0,7*
Valle D'Aosta	*0*	*35*	*0,0*
Lombardia	*17*	*1490*	*1,1*
Trentino Alto Adige	*5*	*154*	*3,2*
Veneto	*14*	*684*	*2,0*
Friuli Venezia Giulia	*3*	*157*	*1,9*
Liguria	*7*	*310*	*2,3*
Emilia Romagna	*8*	*811*	*1,0*
Toscana	*3*	*275*	*1,1*
Umbria	*0*	*220*	*0,0*
Marche	*2*	*325*	*0,6*
Lazio	*1*	*602*	*0,2*
Abruzzo	*0*	*267*	*0,0*
Molise	*0*	*63*	*0,0*
Campania	*8*	*678*	*1,2*
Puglia	*5*	*508*	*1,0*
Basilicata	*0*	*70*	*0,0*
Calabria	*2*	*309*	*0,6*
Sicilia	*163*	*407*	*40,0*
Sardegna	*3*	*391*	*0,8*
Italia	*245*	*8327*	*2,9*

Nonostante la notevole variabilità geografica dei ribassi, è arduo trarre conclusioni sulla effettiva economicità dei prezzi di aggiudicazione. Ogni comparazione, infatti, è resa difficile dalla notevole eterogeneità dei

[21] Il numero totale di interventi è un sottoinsieme dell'universo 2002, poiché non per tutti gli interventi le informazioni rilevanti sono risultate elaborate.

prezziari adottati a livello regionale[22]. E' bene, infine, precisare che le valutazioni sulla economicità degli interventi non possono essere svolte limitando l'attenzione all'aspetto dei ribassi ma considerando anche le fasi successive del ciclo di vita di un intervento e i risultati complessivi della esecuzione dei lavori.

Offerte anomale

Il fenomeno dei ribassi è stato analizzato anche in relazione all'aspetto delle offerte di aggiudicazione *anomale*, cioè i ribassi di aggiudicazione il cui valore è pari o superiore alla soglia di anomalia. Come prevede la legge, il fenomeno può riguardare principalmente gli interventi il cui importo è uguale o superiore alla "soglia comunitaria", ma anche gli appalti caratterizzati da un numero di offerte valide inferiore a 5. Dai risultati del monitoraggio emerge che nel 40% di tutti i casi possibili il ribasso di aggiudicazione è stato superiore o uguale al valore della soglia di anomalia (*tabella 3.14*). Inoltre, nella maggior parte dei casi (58%) con ribasso di aggiudicazione "anomalo", quest'ultimo ha coinciso con l'offerta di massimo ribasso.

Tabella 3.14 - Numero di interventi di importo superiore alla soglia comunitaria oppure con numero di offerte valide minore di 5, per tipologia di stazione appaltante

Tipologia di stazione appaltante	*Numero*	*Di cui, con ribasso superiore o uguale al valore della soglia di anomalia*	*Di cui, con ribasso di aggiudicazione uguale al valore del massimo ribasso*
Amministrazioni dello stato anche ad ordinamento autonomo	17	8	5
ANAS	42	10	4
Aziende del servizio sanitario nazionale	17	12	7
Aziende speciali	2	2	2
Comuni	66	16	11
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	17	11	7
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	14	8	5
Ferrovie	5	3	2
Istituti autonomi case popolari	6	3	2
Province	27	14	5
Regioni e comunità montane	5	0	0
Soggetti privati	11	5	2
Altri soggetti non altrove classificati	9	3	3
Tutte le stazioni appaltanti	238	95	55

[22] Questo problema è stato oggetto di attenzione da parte dell'Autorità. E' stata infatti svolta una approfondita analisi sulla tematica dei prezziari, dei cui risultati si riferisce nel Capitolo 8.

Capitolo 3

Pubblicità

Come nella precedente *Relazione*, i dati pervenuti all'Osservatorio ed inerenti alla pubblicità delle gare sono stati analizzati per evidenziare l'*adeguatezza 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. A questo scopo, 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.

Relativamente agli inadempimenti, si è proceduto per ciascuna classe di importo a confrontare 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[23], così come sintetizzato nel prospetto seguente, predisposto sulla base delle prescrizioni dell'articolo 80 del regolamento generale di attuazione, approvato con DPR n. 554/99.

Classe di importo	*Normativa ex art. 80 DPR n. 554/99*
Importi superiori alla soglia comunitaria	
> = €6.242.028	*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 < € 6.242.028	*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*

[23] Per la classe al di sopra di € 6,2 milioni, il numero degli avvisi è ripetuto, in quanto per gli interventi di quella classe la pubblicità è obbligatoria sia sulla GUCE sia sulla GURI.

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

Nel complesso, il mancato adempimento riguarda 1.351 casi, pari al 12,5% del numero teorico di interventi con adempimenti pubblicitari, prevalentemente concentrati, come per gli anni precedenti, nella classe di importo compreso tra € 500.000 ed € 1.000.000, seguita da quella di importo compreso tra € 1 milione e € 6,2 milioni (*tabella 3.15*).

Tabella 3.15 - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe d'importo

Classe di importo	Avvisi/bandi			Livello inadempimento	
	Numero Teorico	Pubblicità effettiva			
		Forme	Numero	Numero	%
>= 150.000 € < 500.000 €	6.996	Albo Pretorio	6.573	-423	-6,0
>= 500.000 € < 1.000.000 €	1.945	BUR	1.419	-526	-27,0
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	1.580	GURI	1201	-379	-24,0
>= 6.242.028 €	151	GURI	142	-9	-6,0
	151	GUCE	137	-14	-9,3
Totale	10.823		9.472	-1.351	-12,5

Si conferma, inoltre, la tendenza sia per i piccoli che per i grandi interventi, di stazioni appaltanti che per uno stesso bando o avviso utilizzano più mezzi di pubblicità anche se non richiesti dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e GURI o BUR per piccoli interventi). Tale iperadempimento porta, necessariamente, ad un appesantimento della procedura sia in termini di tempi che di costi.

Parallelamente, è possibile rilevare il comportamento di alcune stazioni appaltanti che ricorrono a forme di pubblicità di livello 'superiore', ritenendo che in esse siano comprese anche quelle di ordine inferiore.

In effetti, un siffatto comportamento può avere effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto non consente alle imprese di acquisire informazioni adeguate nelle forme previste dalla normativa [24] *(tabella 3.16)*.

Tabella 3.16 – Forme di pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe d'importo

Classe di importo	*Numero interventi*	*Albo pretorio*	*BUR*	*GURI*	*GUCE*	*Totali*
>= 150.000 € < 500.000 €	6.996	6.573	827	117	17	7.534
>= 500.000 € < 1.000.000 €	1.945	1.628	1.419	183	17	3.247
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	1.580	1.214	342	1.201	80	2.837
>= 6.242.028 €	151	52	17	142	137	348
Tutte le classi	*10.672*	*9.467*	*2.605*	*1.643*	*251*	*13.966*

Considerata la rilevanza del fenomeno, il Consiglio dell'Autorità ha disposto la contestazione degli inadempimenti più significativi riscontrati così da fornire alle stazioni appaltanti indicazioni e stimoli per una corretta applicazione della legge e rispettare la trasparenza dei mercati.

Contenzioso

Un altro fenomeno rilevante in fase di gara è il manifestarsi di contenzioso, con conseguenti effetti di disturbo del processo di realizzazione dell'opera[25]. Il fenomeno è stato analizzato attraverso tutte le classiche dimensioni di analisi.

Come si evince dalla *tabella 3.17*, sono stati rilevati 205 ricorsi giurisdizionali, pari all' 1,60% del totale degli interventi[26].

Le regioni che presentano una maggiore percentuale di contenzioso in relazione al numero di interventi sono il Lazio (7,88%), la Valle d'Aosta (7,55%) e la Sicilia (5,87%). Per quanto concerne la ripartizione geografica, i contenziosi si distribuiscono come segue: il 24,39% del totale nel Nord, il 37,07% nel Centro, il 17,07% nel Sud ed il 21,46% nelle Isole.

---

[24] Il numero di interventi riportati in *tabella* si riferisce esclusivamente a quelli per i quali la procedura di scelta seguita è stata: pubblico incanto, licitazione privata, appalto concorso.

[25] Un approfondimento del contenzioso anche nelle fasi successive alla gara è svolto nel Capitolo 7.

[26] Questo dato è in aumento rispetto all'anno 2001 ma è presumibile che tale differenza sia anche dovuta alla maggiore precisione con cui le stazioni appaltanti hanno comunicato i dati all'Osservatorio.

Tabella 3.17 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per regione

Regioni	Numero Interventi (a)	Contenzioso	
		numero (b)	Incidenza % (b/a)
Piemonte	913	4	0,44
Valle D'Aosta	53	4	7,55
Lombardia	2.431	16	0,66
Trentino Alto Adige	511	0	0,00
Veneto	952	4	0,42
Friuli Venezia Giulia	672	2	0,30
Liguria	475	12	2,53
Emilia Romagna	1.152	8	0,69
Toscana	419	2	0,48
Umbria	322	3	0,93
Marche	527	7	1,33
Lazio	812	64	7,88
Abruzzo	356	8	2,25
Molise	78	1	1,28
Campania	794	9	1,13
Puglia	599	10	1,67
Basilicata	102	3	2,94
Calabria	451	4	0,89
Sicilia	698	41	5,87
Sardegna	533	3	0,56
Italia	12.850	205	1,60

Guardando alla distribuzione dei casi di contenzioso per classe di importo, si evidenzia come la maggiore incidenza di contenzioso si riscontra nella classe compresa tra € 5,3 e 15 milioni (7,55 %).

Rispetto al precedente anno si nota anche un discreto aumento (1,76 %) dei casi di contenzioso nei lavori rientranti nella classe di importo compresa tra € 1 e 5,3 milioni (*tabella 3.18*).

Tabella 3.18 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per classe di importo

Classe di importo	Numero interventi (a)	Contenzioso	
		numero	incidenza %
>= 150.000 € < 500.000 €	8.934	103	1,15
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.158	32	1,48
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	1.598	58	3,63
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	106	8	7,55
>= 15.000.000 €	54	4	7,41
Tutte le classi	12.850	205	1,6

I dati sul contenzioso sono stati ulteriormente elaborati in funzione

delle motivazioni che lo hanno originato (*tabella 3.19*): illegittimità del bando di gara, illegittimità del provvedimento di esclusione, illegittimità del provvedimento di aggiudicazione, errata applicazione del criterio di valutazione dell'offerta. La lettura dei dati richiede cautela a causa dell'elevata percentuale (circa il 67%) dei casi in cui manca l'informazione. Tenendo presente ciò, risulta che la motivazione più frequente è l'*illegittimità del provvedimento di esclusione che* ricorre in circa il 19 % dei casi.

Tabella 3.19 – Motivazioni del contenzioso in fase di gara

Motivazioni	*Numero*	*%*
Illegittimità del bando di gara	*7*	*3,41*
Illegittimità del provvedimento di esclusione	*38*	*18,54*
Illegittimità del provvedimento di aggiudicazione	*19*	*9,27*
Errata applicazione del criterio di valutazione dell'offerta	*4*	*1,95*
Non Specificato	*137*	*66,83*
Tutte le motivazioni	*205*	*100,00*

In relazione alle *procedura di scelta del contraente*, il contenzioso è stato particolarmente frequente nell'appalto concorso (incidenza del 15,38%) (*tabella 3.20*), mentre è stato del tutto modesto nella trattativa privata (0,35 %). Come negli scorsi anni, l'appalto concorso è, quindi, la procedura di scelta che dà luogo più frequentemente al contenzioso.

Tabella 3.20 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per procedura di scelta del contraente

Procedura di scelta del contraente	*Numero interenti (a)*	*Contenzioso*	
		Numero	*Incidenza %*
Pubblico Incanto	*8713*	*105*	*1,21*
Licitazione Privata	*1272*	*35*	*2,75*
Licitazione Privata Semplificata	*736*	*4*	*0,54*
Appalto Concorso	*39*	*6*	*15,38*
Trattativa Privata	*1726*	*6*	*0,35*
Non Comunicato	*364*	*49*	*13,46*
Tutte le procedure	*12850*	*205*	*1,60*

La ripartizione per tipologia di stazione appaltante (*tabella 3.21*) evidenzia una percentuale elevata di casi di contenzioso per le amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo (incidenza del 3,41%), le regioni e comunità montane (2,60 %) e gli istituti per l'edilizia residenziale (2,46 %); per le altre si riscontra un valore che oscilla intorno a quello medio nazionale.

Tabella 3.21 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per tipologia di stazione appaltante

Tipologia di stazione appaltante	Numero interventi (a)	Contenzioso	
		Numero (b)	Incidenza % (b/a)
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	734	25	3,41
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	564	10	1,77
Istituti autonomi case popolari	528	13	2,46
Regioni e comunita' montane	385	10	2,60
Province	1761	28	1,59
Comuni	6324	101	1,60
Aziende del servizio sanitario nazionale	416	4	0,96
Anas	846	1	0,12
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	298	5	1,68
Aziende speciali	97	1	1,03
Soggetti privati	239	3	1,26
Altri soggetti non altrove classificati	367	4	1,09
Tutte le stazioni appaltanti	12.850	205	1,60

Il fenomeno del contenzioso analizzato per categoria d'opera (*tabella* 3.22) mostra una frequenza maggiore nelle seguenti classi: beni culturali (2,79%), infrastrutture per l'agricoltura e la pesca (2,50) ed opere di urbanizzazione ed altro (2,43).

Tabella 3.22 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per categoria di opera

Categoria di opera	Numero interventi (a)	Contenzioso	
		Numero (b)	Incidenza % (b/a)
Strade	4119	48	1,17
Ferrovie	289	0	0,00
Altre infrastrutture di trasporto	302	6	1,99
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1469	27	1,84
Opere di urbanizzazione ed altro	1070	26	2,43
Infrastrutture del settore energetico	90	2	2,22
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	18	0	0,00
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	80	2	2,50
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	169	3	1,78
Edilizia sociale e scolastica	1597	27	1,69
Edilizia abitativa	601	13	2,16
Beni culturali	573	16	2,79
Sport, spettacolo, turismo	506	10	1,98
Edilizia sanitaria	423	3	0,71
Altra edilizia pubblica	1354	21	1,55
Altre infrastrutture pubbliche	190	1	0,53
Tutte le categorie di opere	12543	205	1,63

Capitolo 3

In conclusione, il quadro che emerge relativamente alla fase della gara non presenta significative variazioni rispetto alla "fotografia" degli anni precedenti. Per quanto riguarda la fase dell'esecuzione dei lavori nella presente *Relazione* si concentra l'attenzione sui dati a consuntivo relativi agli scostamenti di costi e di tempi registrati per i lavori conclusi. La qualità dei dati non ha consentito un'analisi puntuale del fenomeno delle varianti e delle sospensioni[27] che, pertanto, sarà oggetto di apposito successivo approfondimento[28].

Analisi dei tempi ...

L'analisi dei tempi è stata condotta con riferimento all'intero processo produttivo delle opere pubbliche, dalla fase dell'affidamento dell'incarico di progettazione alla conclusione dei lavori.

La difficile leggibilità di alcune informazioni e il numero limitato degli interventi conclusi non consentono di trarre considerazioni con valenza generale, specialmente sulla fase successiva all'aggiudicazione, ma permette comunque di mettere in luce le più significative tendenze rilevate nonché l'esistenza di specifici fenomeni e di anomalie verso i quali indirizzare l'attività di accertamento e vigilanza dell'Autorità.

I tempi medi a cui si riferiscono le considerazioni che seguono hanno ancora il valore di indicatore di tendenza in quanto, oltre essere limitati al triennio 2000-2002 e, quindi, da verificare in un arco di tempo necessariamente più lungo in ragione della specificità dei lavori pubblici, hanno anche necessità di stabilizzazione in termini quantitativi e qualitativi[29].

Va comunque rilevata una sostanziale conferma della tendenza indicata nelle precedenti *Relazioni* e non si registrano scostamenti di rilievo

---

[27] Un approfondimento sul tema, relativamente a quanto emerso dalle comunicazioni speciali pervenute all'Autorità, è contenuto nel Capitolo 10.

[28] Lo scorso anno, per ovviare all'inconveniente della carente qualità dei dati, si era fatto ricorso all'estrazione di un campione statistico. Da quest'anno sono state elaborate esclusivamente le informazioni presenti nella banca dati e non è stata effettuata un'apposita indagine campionaria, anche per evitare adempimenti aggiuntivi per le stazioni appaltanti.

[29] Come si è detto precedentemente, un primo risultato in questa direzione è già stato acquisito con l'incremento dei dati relativi a interventi aggiudicati negli anni 2000 e 2001 in quanto pervenuti spontaneamente o a seguito di accertamenti condotti dall'Osservatorio.

dalle indicazioni che sui fenomeni sono già state date negli anni precedenti. L'analisi è stata condotta tenendo conto di insiemi iniziali di riferimento pari a 10.515 interventi per il 2000, 11.786 per il 2001 e 8.408 interventi per il 2002[30]. La definizione di questi insiemi è il risultato del processo di validazione di dati perfezionato dall'Osservatorio nel corso dell'anno che ha portato ad aggiustamenti nella consistenza degli insiemi di riferimento per ciascun anno ed anche ad una rilettura dei fenomeni rispetto a quella fornita l'anno precedente. La validazione ha consentito, infatti, di depurare gli insiemi di riferimento dai dati "anomali" ed a questo sono sostanzialmente ascrivibili le differenze, nella quantificazione dei tempi, che si registrano rispetto all'analisi svolta nell'anno precedente.

I criteri di analisi adottati per la *Relazione* dello scorso anno sono stati riproposti. Operata, infatti, una prima selezione in base alla presenza dell'informazione relativa alla data di aggiudicazione dell'appalto, di volta in volta, l'analisi del singolo fenomeno è stata condotta limitatamente a quelle schede che registravano la presenza delle informazioni utili all'analisi stessa, per cui non sempre l'universo investigato è coincidente con la disponibilità assoluta di dati.

In particolare, per l'analisi relativa all'intervallo dei tempi tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'opera, l'insieme rilevante è stato identificato considerando valide le seguenti tre condizioni:

a) presenza di almeno una delle date relative alla pubblicazione del bando su albo della stazione appaltante, BUR, GURI e GUCE;

b) presenza della data di presentazione dell'offerta;

c) successione crescente delle date relative alla pubblicazione, presentazione dell'offerta ed aggiudicazione dell'appalto.

Per quanto attiene ai tempi "amministrativi" connessi con l'affidamento dell'incarico di progettazione, la redazione del progetto e la sua approvazione le condizioni poste per definire gli insiemi rilevanti sono state:

---

[30] L'esperienza maturata fa ritenere che il dato relativo al 2002 possa essere suscettibile di successivi incrementi.

a) contemporanea presenza di dati sia nel campo della data di affidamento o aggiudicazione della progettazione sia in quello della data di consegna del progetto per la progettazione esterna;

b) presenza del dato relativo alla sola data di ultimazione del progetto nel caso della progettazione interna;

c) esclusione degli interventi aventi entrambe le condizioni verificate.

... progettazione esterna ed interna ...

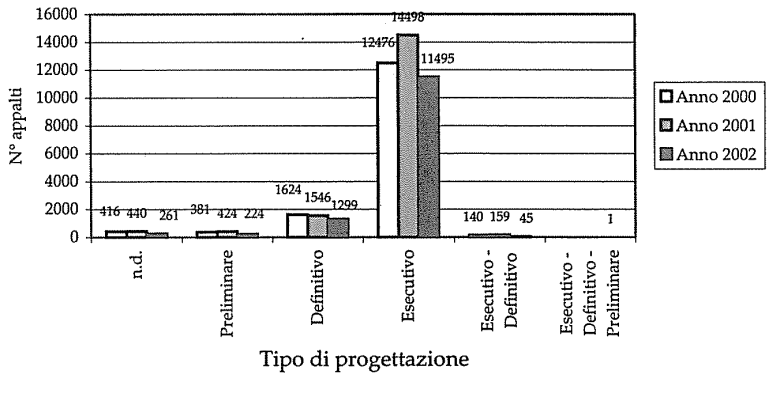
Il primo dato che emerge dall'analisi, riportato sinteticamente nella *tabella 3.23*, è la prima conferma della tendenza - a suo tempo rilevata - circa la maggiore frequenza con cui le amministrazioni pubbliche hanno affidato la progettazione all'interno della propria struttura. La tendenza è sostanzialmente confermata anche per l'anno 2002.

Tabella 3.23 – Interventi con progettazione affidata all'esterno od interna alla stazione appaltante

Tipo di progettazione	*Anno 2000*		*Anno 2001*		*Anno 2002*	
	Numero	%	*Numero*	%	*Numero*	%
Interna	5.491	52,2	6.091	51,6	4462	53,0
Esterna	5.024	47,7	5.695	48,4	3946	47,0
Totale interventi	*10.515*	*100,0*	*11.786*	*100,0*	*8.408*	*100,0*

È difficile dire a quale livello della progettazione tali dati si riferiscano, non essendovi, in fase di raccolta dati, corrispondenza tra l'informazione relativa all'affidamento dell'incarico e quella dello specifico livello di progettazione. Va tuttavia rilevato che, nella maggioranza dei casi, le stazioni appaltanti hanno fatto riferimento, sulla scheda A, alla progettazione esecutiva (*figura 3.1*), per cui sembra lecito continuare a ritenere che tale sia, effettivamente, il livello di progettazione al quale si riferiscono i dati.

Figura 3.1 – Livelli di definizione progettuale



... tempi del progetto esterno...

Venendo più puntualmente all'analisi dei tempi, occorre considerare separatamente la progettazione esterna da quella interna, poiché per quest'ultima non è stata rilevata la data di avvio dell'incarico. Facendo quindi riferimento alla progettazione esterna, l'intervallo tra l'affidamento dell'incarico e l'ultimazione e consegna del progetto è risultato mediamente di 453 giorni per l'anno 2000 su 4.871 interventi, di 438 giorni per l'anno 2001 su 5.547 interventi e di 474 giorni nel 2002 su 3.859 interventi, distribuiti come illustrato nella *tabella 3.24*.

Tabella 3.24 – Interventi e relativi tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	1853	963	>360
	603	297	241 – 360
	891	175	121 - 240
	1524	55	0 - 120
Anno 2001	2080	928	>360
	718	297	241 – 360
	1072	174	121 – 240
	1677	56	0 – 120
Anno 2002	1567	959	>360
	488	297	241 – 360
	669	177	121 – 240
	1135	54	0 – 120

La distribuzione degli interventi per classi di importo conferma le aspettative circa l'ipotesi che all'aumentare dell'importo — e, quindi, presumibilmente della complessità dell'intervento — aumentino anche i tempi medi necessari alla definizione del progetto con una progressione quasi lineare (*tabella 3.25*).

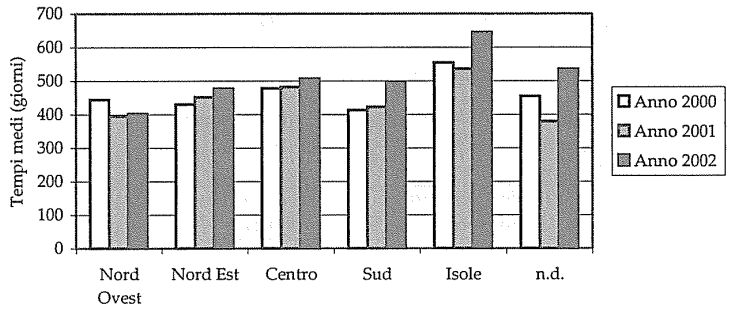
Tabella 3.25 – Interventi e relativi tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto (per classi di importo)

Classe di importo	*2000*		*2001*		*2002*	
	Interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Interventi (numero)*	*Tempi medi (giorni)*	*Interventi (numero)*	*Tempi medi (giorni)*
< € 150.000	70	376	103	280	59	318
>= € 150.000 < € 500.000	3070	405	3693	403	2545	412
>= € 500.000 < € 1.000.000	856	515	926	500	679	572
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	723	552	707	552	512	649
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	70	676	76	558	43	624
>= € 15.000.000	26	650	22	579	19	725
Cifra non disponibile	56		20		2	
Tutte le classi	*4871*		*5547*		*3859*	

Capitolo 3

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, il centro e le isole si confermano le zone in cui i tempi di espletamento dell'incarico sono più lunghi (*figura 3.2*).

Figura 3.2 – Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto,per area geografica



... tempi tra consegna del progetto e sua approvazione...

Per quanto attiene all'intervallo tra la consegna del progetto e la sua approvazione, considerati entrambi gli insiemi della progettazione esterna e della progettazione interna, l'intervallo di tempo è risultato mediamente di 73 giorni su 10.368 interventi per l'anno 2000, di 74 giorni su 11.604 interventi per l'anno 2001 e di giorni 67 per l'anno 2002 su 8.252 interventi, distribuiti come nella *tabella 3.26*.

Tabella 3.26 – Interventi e relativi tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di Riferimento (giorni)*
Anno 2000	456	639	>360
	334	293	241 – 360
	841	170	121 - 240
	8737	25	0 - 120
Anno 2001	506	690	>360
	386	294	241 – 360
	945	169	121 - 240
	9767	25	0 - 120
Anno 2002	332	622	>360
	236	293	241 – 360
	609	166	121 - 240
	7075	25	0 - 120

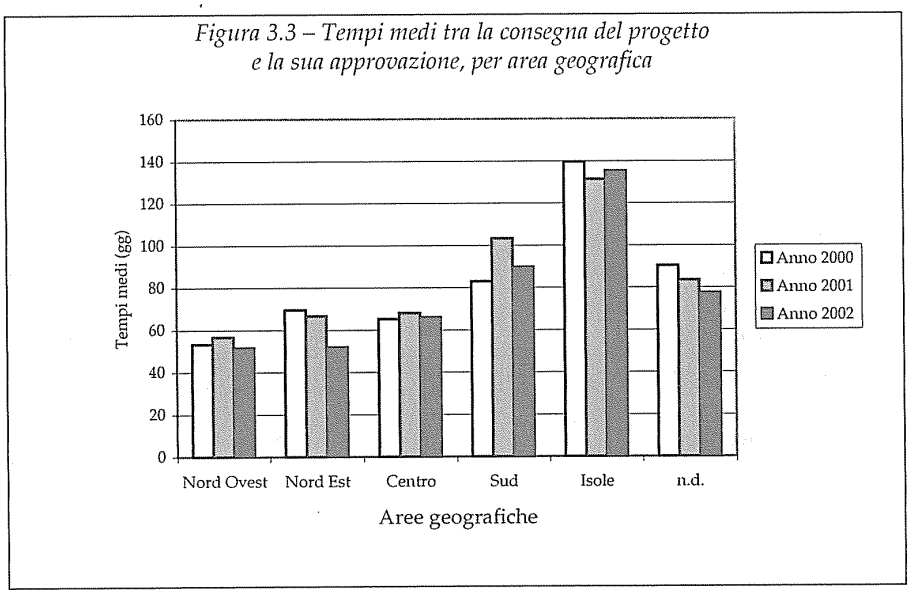
La maggior parte degli interventi esaminati sono compresi nella seconda classe di importo, tra € 150.000 e € 500.000. Essi condizionano fortemente verso il basso il tempo medio complessivo che invece, considerando solo gli interventi superiori a € 1 milione, sarebbe mediamente di 101 giorni per il 2000, di 103 per il 2001 e 94 per il 2002 (*tabella 3.27*).

Tabella 3.27 – Interventi e relativi tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione, per classe di importo

Classe di importo	*Anno 2000*		*Anno 2001*		*Anno 2002*	
	Interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Interventi (numero)*	*Tempi medi (giorni)*	*Interventi (numero)*	*Tempi medi (giorni)*
< € 150.000	127	62	169	44	106	33
>= € 150.000 < € 500.000	7024	65	8141	68	5734	60
>= € 500.000 < € 1.000.000	1698	81	1844	84	1376	78
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	1250	99	1272	102	918	89
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	116	116	123	98	77	150
>= € 15.000.000	39	87	38	144	29	129
Cifra non disponibile	114	78	27	125	12	126
Tutte le classi	*10368*		*11604*		*8252*	

Relativamente alla distribuzione per aree geografiche, mentre i tempi nelle isole ed al sud risultano più lunghi, il centro della penisola è più allineato a valori del nord, come si evince dalla *figura 3.3*.

Figura 3.3 – Tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione, per area geografica



Capitolo 3

... tempi tra approvazione del progetto e pubblicazione del bando ...

L'intervallo di tempo tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara è risultato mediamente di 160 giorni su 9.712 interventi per l'anno 2000, di 165 giorni su 11.351 interventi per l'anno 2001 e di 150 giorni su 9.029 interventi per il 2002, con la distribuzione esposta nelle *tabelle 3.28* e *3.29* che confermano le tendenze e le osservazioni già esposte in precedenza.

Tabella 3.28- Interventi e relativi tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando

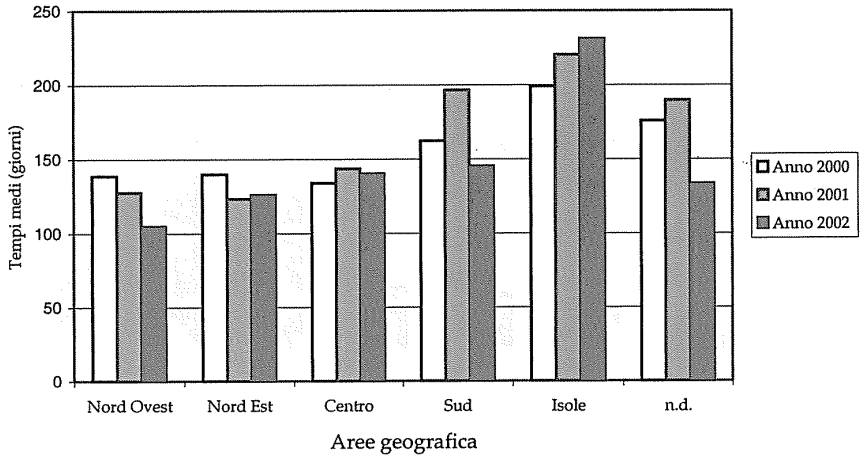
	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	1050	715	>360
	768	292	241 – 360
	1864	173	121 - 240
	6094	43	0 - 120
Anno 2001	1392	701	>360
	899	292	241 – 360
	1946	171	121 - 240
	7222	42	0 - 120
Anno 2002	961	714	>360
	576	294	241 – 360
	1435	168	121 - 240
	6164	42	0 - 120

Tabella 3.29 Interventi e relativi tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterna ed interna) e la pubblicazione del bando (per classe di importo)

Classe di importo	*Anno 2000*		*Anno 2001*		*Anno 2002*	
	Interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Interventi (numero)*	*Tempi medi (giorni)*	*Interventi (numero)*	*Tempi medi (giorni)*
< € 150.000	110	111	137	134	99	166
>= € 150.000 < € 500.000	6094	147	7554	148	5816	132
>= € 500.000 < € 1.000.000	1797	167	1968	191	1641	165
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	1402	195	1468	212	1295	205
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	140	336	156	205	106	214
>= € 15.000.000	50	184	45	183	55	148
Cifra non disponibile	119	184	23	222	17	178
Tutte le classi	9712		11351		9029	

La *figura 3.4* conferma la presenza di tempi medi più lunghi nel sud e nelle isole anche nella fase che intercorre tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando.

Figura 3.4 – Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando, per aree geografiche



... tempi tra pubblicazione e aggiudicazione dell'appalto ...

Il tempo medio intercorrente tra la pubblicazione del bando su BUR, GURI, GUCE e albi delle stazioni appaltanti e la data di aggiudicazione definitiva è stato rivalutato per l'anno 2000 in 86 giorni su un insieme di 10.084 interventi, per il 2001 è salito a 95 giorni su un insieme di riferimento di 11.723 interventi, mentre è per il 2002, su 9.136 interventi, pari a 85 giorni e risulta distribuito come illustrato nella *tabella 3.30.*

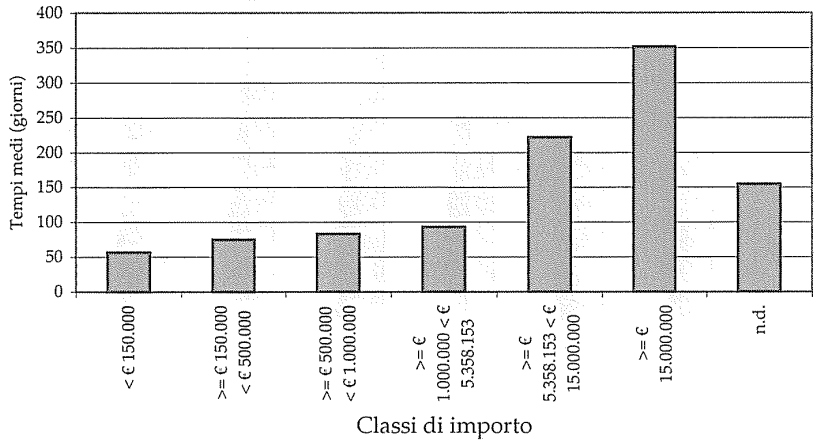
Tabella 3.30 – Interventi e relativi tempi medi tra la pubblicazione e l'aggiudicazione

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	88	493	>360
	236	292	241-360
	1568	157	121-240
	8192	62	0-120
Anno 2001	223	493	>360
	442	288	241-360
	1777	167	121-240
	9279	63	0-120
Anno 2002	245	511	>360
	220	289	241-360
	1022	164	121-240
	7649	54	0-120

Capitolo 3

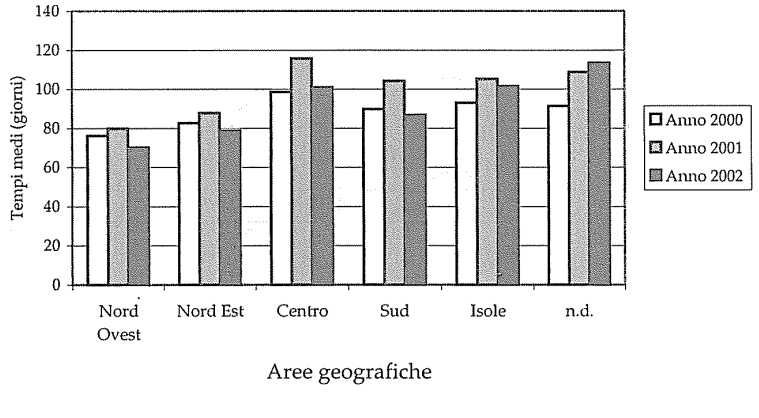
La tendenza rilevata gli scorsi anni trova sostanzialmente conferma nei dati di quest'anno. Gli interventi di importo inferiore ad € 1 milione presentano tempi amministrativi più brevi, mentre i tempi si allungano in stretto rapporto con la complessità e l'onerosità degli interventi, come si evince dalla *figura 3.5*.

Figura 3.5 – Raffronto dei tempi di medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione



Con riferimento all'analisi dell'andamento dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione condotta per ambito territoriale, si conferma la tendenza già segnalata in occasione delle precedenti *Relazioni*: le stazioni appaltanti del centro-sud e delle isole sono più lente nella pubblicazione ed aggiudicazione rispetto a quelle del nord *(figura 3.6)*.

Figura 3.6 – Raffronto dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione



... tempi tra pubblicazione e presentazione delle offerte...

Passando all'esame dell'intervallo dei tempi tra pubblicazione e presentazione delle offerte, la lettura dei dati ha evidenziato che la durata media del periodo tra la pubblicazione e la presentazione delle offerte è pari a circa 45 giorni, lievemente in calo rispetto al dato medio del 2000 pari a 47 giorni e pari al dato del 2001 (*tabella 3.31*). La *tabella 3.31* evidenzia anche come nella maggior parte dei casi le stazioni appaltanti rispettino i tempi prefissati dalla norma, confermando le conclusioni formulate l'anno precedente per gli anni 2000/2001.

Tabella 3.31 – Interventi e tempi medi tra la pubblicazione e la presentazione dell'offerta

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	13	536	>360
	54	295	241 – 360
	673	154	121 - 240
	9344	41	0 - 120
Anno 2001	67	415	>360
	81	288	241 – 360
	780	159	121 - 240
	10795	39	0 - 120
Anno 2002	100	424	>360
	84	298	241 – 360
	453	158	121 - 240
	8501	37	0 - 120

I tempi medi di espletamento della gara risultano di 44 giorni nel 2001, con un sensibile aumento rispetto al dato medio (33,5 giorni) dell'anno precedente e sono tendenzialmente in linea con quelli previsti dalla norma.

Tabella 3.32 – Interventi e tempi medi tra la presentazione dell'offerta e l'aggiudicazione definitiva

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	58	469	>360
	89	284	241 – 360
	391	161	121 - 240
	12390	26	0 - 120
Anno 2001	*157*	*482*	*>360*
	163	*293*	*241 – 360*
	698	*164*	*121 - 240*
	13585	*29*	*0 - 120*
Anno 2002	*107*	*528*	*>360*
	105	*293*	*241 – 360*
	426	*160*	*121 - 240*
	10961	*22*	*0 - 120*

Capitolo 3

L'analisi dei tempi condotta per ambito territoriale, riportata nelle *figure 3.7* e *3.8*, segnala la sostanziale diversità di comportamento tra le stazioni appaltanti del centro – sud e delle isole e quelle del nord, specialmente per quanto riguarda la fase di espletamento della gara.

Figura 3.7 – Raffronto del tempo medi tra la pubblicazione del bando e la presentazione dell'offerta

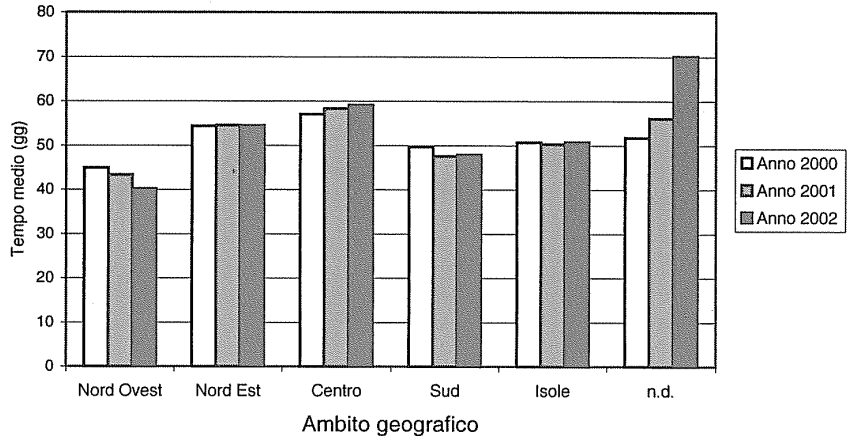
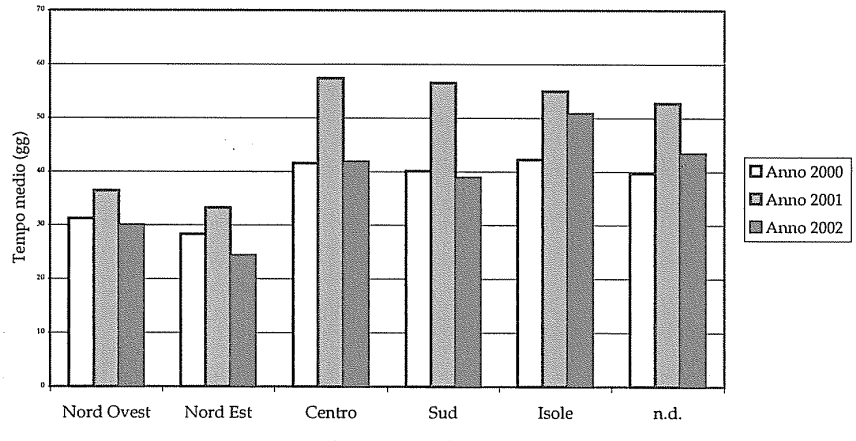


Figura 3.8 – Raffronto dei tempi medi tra la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione definitiva



I dati complessivi riportati nella *tabella 3.33* confermano la tendenza ,registrata a suo tempo, circa una contrazione dei tempi cosiddetti "tecnico-amministrativi" rispetto a quelli rilevati nell'indagine a campione per il periodo 1995-1999 e una sostanziale stabilità degli stessi nell'ultimo triennio.

Va comunque sottolineato, che si tratta di tempi complessivamente consistenti, ancorché differenziati in ragione dell'importo, e tale valutazione può risultare più significativa se riferita alla durata complessiva della fase successiva, cioè dall'aggiudicazione al completamento del lavoro, di cui si dirà in seguito.

Tabella 3.33 –Riepilogo dei tempi medi dall'incarico di progettazione all'aggiudicazione definitiva

	Anno 2000	*Anno 2001*	*Anno 2002*
Dall'incarico di progettazione alla consegna del progetto	453	438	474
Dalla consegna del progetto alla sua approvazione	73	74	67
Dalla approvazione del progetto alla pubblicazione del bando di gara	160	165	150
Dalla pubblicazione del bando di gara alla presentazione delle offerte	47	45	45
Dalla presentazione delle offerte all'aggiudicazione	33	44	34
Tempo medio totale	*766*	*766*	*770*

... i tempi di esecuzione

Come già anticipato, il monitoraggio dell'intero processo di produzione delle opere pubbliche attraverso i dati che affluiscono all'Osservatorio ha permesso quest'anno un'analisi più accurata dei tempi di esecuzione dei lavori attraverso l'elaborazione delle informazioni di carattere temporale che sono contenute nelle schede A, B1 e B4.

Tali analisi erano state proposte, seppur con carattere di provvisorietà, anche in occasione della *Relazione* 2001. Le nuove elaborazioni, tuttavia, condotte su tutti gli interventi[31] aggiudicati e pervenuti alla fase conclusiva nel corso del triennio 2000-2002, consentono una migliore rappresentazione del fenomeno grazie all'ampiezza dell'universo indagato e all'affinamento delle metodologie di selezione ed analisi dei dati.

[31] Sono stati inclusi anche gli interventi i cui dati sono pervenuti in ritardo.

Capitolo 3

Preliminarmente, va chiarito che l'analisi dei tempi è condotta non su tutto l'insieme potenziale degli interventi per i quali era prevista la conclusione nell'anno di tempo considerato, ma solo per quelli effettivamente conclusi.

Infatti, un numero consistente di interventi che avrebbe dovuto concludersi è ancora in corso e, pertanto, di fatto registra ritardi. In particolare, tali ritardi riguardano ben il 48,1% degli interventi aggiudicati nel 2000, il 57,6% di quelli aggiudicati nel 2001 e il 47,2%di quelli avviati nel 2002.

La *tabella 3.34* mostra, per classe di importo degli interventi, quelli che pur avendo dovuto trovare una conclusione sono ancora in corso. Si tratta complessivamente di 16.745 interventi su un totale di 32.560 interventi aggiudicati nel triennio: la dimensione di questo insieme deriva da alcune operazioni di validazione e di rispetto di regole di coerenza logica imposte sulle schede analizzate.

Tabella 3.34 - Interventi non ancora conclusi e fuori termine di ultimazione previsto suddivisi per classe di importo

Anno	Classe d'importo	Interventi iniziati anno	N. interventi che si sarebbero dovuti concludere divisi per anno di avvio	% interventi da concludere su iniziati anno
2000	>= 150.000 € < 500.000 €	8.968	3.880	43,26
	>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.217	1.239	55,89
	>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	1.714	1.090	63,59
	>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	144	73	50,69
	>= 15.000.000 €	67	25	37,31
	Totale interventi	*13.110*	*6.307*	*48,11*
2001	>= 150.000 € < 500.000 €	8.571	5.005	*58,39*
	>= 500.000 € < 1.000.000 €	1.917	1.190	*62,08*
	>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	1.341	680	*50,71*
	>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	129	37	*28,68*
	>= 15.000.000 €	44	5	*11,36*
	Totale interventi	12.002	6.917	*57,63*
2002	>= 150.000 € < 500.000 €	5.260	2.954	*56,16*
	>= 500.000 € < 1.000.000 €	1.243	411	*33,07*
	>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	851	151	*17,74*
	>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	61	4	*6,56*
	>= 15.000.000 €	33	1	*3,03*
	Totale interventi	7.448	3.521	*47,27*
Totale triennio		32.560	16.745	*51,43*

Naturalmente, la percentuale degli interventi in ritardo decresce al crescere dell'importo dell'intervento in quanto è da attendersi che lavori di maggiori dimensioni necessitino di tempi "fisiologicamente" più lunghi.

In sostanza, l'analisi sembra indicare che il funzionamento del sistema solleva perplessità per quanto attiene alla sua complessiva efficacia, cioè alla sua capacità di soddisfare in tempi certi l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione delle opere pubbliche. Conclusioni più approfondite al riguardo potranno essere svolte quando sarà possibile analizzare un arco temporale più lungo.

Passando ad esaminare il sub-insieme degli interventi conclusi, l'analisi è stata condotta su un insieme di 9.561 interventi[32] per i quali sono stati calcolati, secondo le due dimensioni di analisi *classe di importo* e *categoria d'opera*, i tempi intercorrenti tra le diverse fasi di produzione dell'opera successive all'aggiudicazione.

L'incrocio tra le due variabili indicate ha consentito l'individuazione di sotto-insiemi di interventi con caratteristiche sostanzialmente omogenee e perciò confrontabili ai fini dell'approfondimento dei fenomeni connessi alla tempistica dei lavori. Per ognuno di tali sotto-insiemi, l'analisi ha individuato i tempi medi necessari dal momento dell'aggiudicazione a quello di inizio dei lavori (1^ fase di realizzazione dell'opera) e dall'inizio lavori alla loro ultimazione (2^ fase), fornendo anche una misura media della durata complessiva dell'intervento[33].

Mediamente, per i lavori che si sono conclusi, l'intero ciclo di produzione di un'opera pubblica ha richiesto poco meno di un anno (circa 333 giorni). La fase più lunga è quella che va dall'inizio dei lavori alla loro con-

---

[32] L'insieme è stato individuato su un totale di 37.348 aggiudicazioni nel triennio sulla base del confronto tra la data di ultimazione (B4), di consegna – inizio - (B1) e di aggiudicazione dei lavori (A), imponendo condizioni molto restrittive di esistenza delle informazioni e di congruità tra le stesse.

[33] Va da sé che, al crescere della classe di importo dell'intervento, il numero di interventi che è stato via via possibile individuare all'interno di ciascuna categoria d'opera tende a ridursi. Le considerazioni su tali sotto-insiemi vanno perciò prese con maggiore cautela rispetto a quelle riguardanti interventi di classi di importo inferiori e, per tale ragione, l'analisi di dettaglio di seguito presentata non comprende le ultime classi di importo da € 5,3 milioni in poi.

clusione (circa 260 giorni), mentre per la fase che segue l'aggiudicazione e che conduce all'inizio lavori sono stati necessari, sempre in media, poco più di due mesi (circa 74 giorni).

Come anticipato, il dettaglio delle elaborazioni a livello di classe di importo dei lavori e di categoria d'opera rappresenta in maniera migliore la complessità e le specificità del mondo dei lavori pubblici.

Le informazioni disponibili suggeriscono alcune considerazioni generali che potranno essere ulteriormente verificate e approfondite nell'ambito di successive analisi dei fenomeni connessi alla tempistica dei lavori e che sono riportate, articolate per classi di importo nelle *tabelle* seguenti:

I tempi medi complessivi necessari per la realizzazione di un'opera pubblica tendono a crescere con l'aumentare della classe di importo e la presunta maggiore complessità del lavoro. Questa relazione per tutte le categorie d'opera è particolarmente marcata per la fase inizio – ultimazione lavori e meno per quella iniziale che va dall'aggiudicazione alla consegna lavori all'impresa, come si rileva dalla *tabella 3.35*.

In riferimento ai tempi complessivi medi, i lavori relativi alle *telecomunicazioni e tecnologie informatiche* hanno presentato le durate medie relativamente più brevi nella prima classe di importo (da € 150 mila ad 1 milione) e nella seconda (da € 1 milione a 5,3 milioni) (*tabella 3.36*), seguiti dalle *strade* che hanno registrato la durata complessiva più bassa anche nel caso della terza classe di importo (*tabella 3.37*). Sul versante opposto, le opere che hanno registrato tempi più lunghi sono state le *opere di protezione dell'ambiente* (497 giorni) per i lavori di importo compreso tra € 150 e 500 mila, l'*edilizia abitativa* (612 giorni) per i lavori di importo compreso tra € 500 mila e 1 milione, l'*edilizia sanitaria* (699 giorni) per quelli di importo compreso tra € 1 e 5,3 milioni. Si sottolinea, infine, il caso dell'edilizia abitativa con tempi considerevolmente lunghi indipendentemente dalla classe di importo del lavoro.

Sia nella prima fase *aggiudicazione-inizio lavori*, che in quella successiva *inizio-ultimazione lavori* tendono a verificarsi delle situazioni di 'ricorrenza': in corrispondenza delle diverse classi di importo dei lavori, infatti, le cate-

gorie di opere pubbliche che hanno richiesto tempi mediamente più lunghi o più brevi tendono a rimanere invariate. Si citano brevemente alcuni esempi: le categorie di opere per le quali l'inizio dei lavori (1^ fase) ha richiesto, mediamente, tempi più brevi sono state le *altre infrastrutture di trasporto* e i *beni culturali* per tutti i lavori di importo compreso tra € 150 mila e 5,3 milioni, mentre le *ferrovie* hanno richiesto, sempre nella stessa fase e per le prime tre classi di importo, tempi mediamente più lunghi rispetto agli altri lavori. Per il completamento dei lavori (2^ fase), in corrispondenza dei diversi importi, le opere mediamente più veloci sono risultate quelle relative alla realizzazione di *strade*, di *tecnologie informatiche* e di *altre infrastrutture di trasporto* mentre le più lente quelle connesse all' *edilizia abitativa* e ai *beni culturali*.

Tabella 3.35 - Numero, durate medie parziali, durate medie complessive dei lavori di importo compreso tra 150 e 500 mila euro

Categoria d'opera	*Numero interventi*	*Giorni medi fra aggiudicazione e inizio*	*Giorni medi fra inizio e ultimazione*	*Durata media totale*
Strade	3.181	62	167	230
Ferrovie	77	107	206	312
Altre infrastrutture di trasporto	81	59	173	233
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	841	66	431	497
Opere di urbanizzazione ed altro	431	86	263	349
Infrastrutture del settore energetico	42	66	233	299
Telecomunicazioni e tecnologie Informatiche	74	64	113	177
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	83	88	299	388
Infrastrutture per attività industriali, artigianato,commercio, annona	85	83	235	318
Edilizia sociale e scolastica	907	75	245	320
Edilizia abitativa	227	86	366	453
Beni culturali	227	65	326	391
Sport, spettacolo, turismo	292	73	263	336
Edilizia sanitaria	223	82	278	360
Altra edilizia pubblica	848	89	243	332
Altre infrastrutture pubbliche	146	82	251	333
Totale	*7.765*	*71*	*239*	*311*

Capitolo 3

Tabella 3.36 - Numero, durate medie parziali, durate medie complessive dei lavori di importo compreso tra 500 mila e 1 milione di euro

Categoria d'opera	*Numero interventi*	*Giorni medi fra aggiudicazione e inizio*	*Giorni medi fra inizio e ultimazione*	*Durata media totale*
Strade	431	79	254	333
Ferrovie	25	113	276	389
Altre infrastrutture di trasporto	22	50	272	323
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	141	62	330	392
Opere di urbanizzazione ed altro	65	71	360	431
Infrastrutture del settore energetico	10	50	439	489
Telecomunicazioni e tecnologie Informatiche	5	100	202	302
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	16	72	393	465
infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	18	77	359	436
Edilizia sociale e scolastica	160	83	361	443
Edilizia abitativa	66	96	516	612
Beni culturali	34	53	420	474
Sport, spettacolo, turismo	54	80	420	500
Edilizia sanitaria	48	93	392	485
Altra edilizia pubblica	111	109	340	448
Altre infrastrutture pubbliche	27	88	271	360
Totale	1.233	81	327	407

Tabella 3.37 - Numero, durate medie parziali, durate medie complessive dei lavori di importo compreso tra 1 milione e 5,3 milioni di euro

Categoria d'opera	*Numero interventi*	*Giorni medi fra aggiudicazione e inizio*	*Giorni medi fra inizio e ultimazione*	*Durata media totale*
Strade	195	82	306	388
Ferrovie	19	106	253	360
Altre infrastrutture di trasporto	19	73	305	378
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	55	88	451	539
Opere di urbanizzazione ed altro	23	54	384	437
Infrastrutture del settore energetico	4	50	405	455
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	6	91	549	640
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	19	72	411	483
Edilizia sociale e scolastica	68	113	464	578
Edilizia abitativa	22	98	528	625
Beni culturali	19	74	426	501
Sport, spettacolo, turismo	17	79	469	548
Edilizia sanitaria	12	150	549	699
Altra edilizia pubblica	48	87	445	532
Altre infrastrutture pubbliche	10	108	359	467
Totale	536	88	387	475

Scostamento dei tempi

Sui tempi di esecuzione sono state condotte ulteriori indagini per verificare i maggiori o minori tempi di esecuzione rispetto alla scadenza contrattualmente prevista per l'ultimazione. Infatti, il termine finale fissato per l'ultimazione dell'opera, può essere differito per effetto di sospensioni o di prestazioni aggiuntive. In presenza di sospensioni, ad esempio, il differimento per l'ultimazione dell'intervento non rappresenta un inadempimento contrattuale dell'appaltatore ma solo un pregiudizio per la collettività che non potrà fruire dell'opera compiuta nei tempi programmati. Per tali ragioni, l'analisi dei ritardi deve tener conto necessariamente di queste considerazioni e la presenza di tempi di esecuzione più lunghi rispetto a quelli previsti, pur rappresentando una patologia dell'appalto, non necessariamente configura inadempimenti contrattuali. Nei casi in cui si è assistito a scostamenti negativi, quelli cioè che si riferiscono a interventi terminati anteriormente alla data prevista contrattualmente, è necessario ipotizzare la possibilità di risoluzioni anticipate, accordi bonari ecc (non si è ritenuto utile evidenziare tali casi nelle due tabelle sottostanti).

La *tabella 3.38* mostra il numero di interventi suddivisi per classe di durata degli scostamenti rispetto ai tempi contrattuali.

Tabella 3.38 – Numero degli interventi suddivisi per classi di scostamento rispetto ai tempi contrattuali

Anno	Classi di durata in giorni / Numero interventi	0 - 30	31 - 90	91 - 180	oltre 180
2000	3.876	910	887	948	1.131
2001	2.003	643	572	470	318
2002	386	235	110	33	8

Dalla lettura della *tabella* si vede come circa il 30% degli interventi individuati sia interessata da uno sfasamento temporale limitato, compreso tra 0 e 90 giorni di ritardo tra la data prevista e quella effettiva di ultimazione dei lavori. Inoltre, per gli interventi iniziati nel 2001 e 2002, e successivamente conclusi, la classe più numerosa è sempre quella con uno scostamento temporale, rispetto a quanto contrattualmente previsto, che va da zero a trenta giorni. Il fenomeno dello scostamento dei tempi è

all'attenzione dell'Autorità per lo svolgimento di accertamenti specifici connessi ai casi più significativi.

La *tabella 3.39* mostra la durata media dello scostamento espressa in giorni. Si nota come, nei diversi anni considerati, lo scostamento in giorni per gli interventi appartenenti alle varie classi di scostamento, segua un andamento più o meno costante all'interno di ciascuna classe. Ciò è confermato dalle durate medie degli scostamenti situate nell'ultima classe di tipo aperto, per i quali le durate non sono influenzate dall'ampiezza della classe stessa.

Tabella 3.39 – giorni medi di scostamento dai tempi contrattuali degli interventi

Classi di durata in giorni / Anno	0 - 30	31 - 90	91 - 180	oltre 180
2000	10	60	131	305
2001	9	57	131	270
2002	11	54	120	354

L'analisi sullo scostamento dei tempi in base alla classe di importo degli interventi mostra come, in genere, al crescere del costo dell'intervento crescano anche i giorni di scostamento dal tempo previsto contrattualmente. Tuttavia, non è possibile trarre conclusioni definitive su questo aspetto, in quanto l'arco di tempo considerato è troppo breve e non sufficiente alla definizione di una tendenza stabile.

Scostamento dei costi

Un altro aspetto molto rilevante per valutare l'economicità complessiva del sistema dei lavori pubblici è l'analisi degli scostamenti registrati nei costi di esecuzione.

Questa analisi è stata condotta con riferimento alle informazioni contenute nei quadri tecnici economici delle schede B5 (collaudo tecnico-amministrativo) pervenute all'Osservatorio, incrociate con quelle contenute nelle schede A relative agli anni 2000, 2001 e 2002. Dall'incrocio tra i due gruppi di dati sono risultati gli scostamenti relativi a 3.643 casi monitorati[34].

[34] Il confronto è stato condotto tra l'importo risultante dal quadro economico a consuntivo espresso nella scheda B5, con quello a base d'asta al quale è stata applicata la percentuale di ribasso di aggiudicazione, desumibile sempre dalla scheda A.

La verifica degli scostamenti evidenzia sia casi in cui l'importo risulta positivo (maggiori costi rispetto all'importo di aggiudicazione), sia casi in cui esso è negativo. L'analisi è stata concentrata sul primo fenomeno. Nella valutazione dei risultati ottenuti va ricordato che l'insieme di riferimento riguarda solo gli interventi conclusi che, come si è detto, sono solo una parte di quelli che avrebbero effettivamente dovuto raggiungere la conclusione. Di conseguenza, le considerazioni svolte di seguito, non possono assumere alcun carattere definitivo ma vanno intese come prime indicazioni di tendenza.

La *tabella 3.40* mostra il numero di interventi per i quali il costo finale è maggiore di quello iniziale.

Tabella 3.40 - Scostamenti di costo positivi suddivisi secondo l'anno di avvio degli interventi

Anno	*Numero interventi*	*Media dei maggiori costi (in euro)*	*Numero interventi con scostamento >20%*
2000	1285	33.680,12	169
2001	737	29.856,85	106
2002	101	19.561,02	13

Il maggior importo medio è di circa € 33.000 per gli appalti del 2000, per arrivare a € 19.000 per quelli del 2002. Ciò non costituisce necessariamente un'indicazione di tendenza in discesa soprattutto in considerazione del basso numero di interventi per i quali, nel 2002, le schede A sono collegabili con le schede B5. Nell'ultima colonna della *tabella 3.40* è indicato il numero di interventi, suddivisi per anno di aggiudicazione, per i quali il costo supera il cosiddetto quinto d'obbligo. Come si vede, la percentuale non è trascurabile, in quanto raggiunge circa il 13% sia nel 2000 che nel 2001; anche su questo fenomeno, utilizzando i dati disponibili, l'Autorità sta conducendo accertamenti per individuare in modo sistematico le motivazioni e orientare il comportamento delle stazioni appaltanti.

Dall'incrocio dello scostamento dei costi con altre dimensioni di analisi, emerge una relazione direttamente proporzionale tra classe di importo dei lavori e scostamenti positivi dei costi rispetto a quelli previsti.

Capitolo 3

Relativamente all'incrocio con le categorie d'opera emerge un forte scostamento dei costi per le infrastrutture del settore industriale dell'edilizia abitativa, di quella sanitaria e delle ferrovie. Naturalmente, anche per queste considerazioni valgono le note di cautela espresse precedentemente in conseguenza del numero ancora esiguo di interventi conclusi e, pertanto, oggetto di analisi.

Sezione II

Iniziative e attività dell'Autorità

Capitolo 4 Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni

Capitolo 5 La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi

Capitolo 6 La qualificazione

Capitolo 7 La vigilanza sul contenzioso

Capitolo 8 La determinazione dei costi standardizzati

Capitolo 9 Gli interventi di regolazione e gli atti di segnalazione

Capitolo 10 Le indagini speciali

Capitolo 11 L'attività sanzionatoria

4

Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni

Nell'anno 2002 l'Autorità ha proseguito nella via intrapresa fin dalla sua istituzione al fine di sviluppare rapporti sistematici con i soggetti la cui attività presenta collegamenti funzionali con i propri ambiti di competenza. Forme diverse di intesa e interazione sono state definite e avviate in coerenza con i profili operativi propri di ciascun interlocutore.

L'Autorità, chiamata a svolgere dal legislatore la funzione di garante della trasparenza, efficacia ed efficienza nel settore degli appalti, si è inserita a pieno titolo nel processo di generale e continua trasformazione del settore pubblico concretatosi, da un lato, nella semplificazione dell'attività amministrativa dal punto di vista procedurale e dell'utilizzazione di strumenti informatici e, dall'altro, nell'ampliamento delle competenze delle regioni[1].

Nello sviluppo del proprio sistema informativo, l'attività posta in essere dall'Autorità è stata caratterizzata da una particolare attenzione agli standard progettuali e realizzativi dettati come linee guida dal progetto di *e-Government* del Ministero per l'Innovazione Tecnologica, con riferimento specifico a due elementi fondamentali che ne caratterizzano il disegno strategico, quali l'interoperabilità e la cooperazione applicativa.

Interoperabilità e cooperazione applicativa

Particolare attenzione è stata quindi posta nell'implementazione di tutte quelle funzionalità rese oggi ampiamente disponibili dalle nuove tecnologie che consentono il colloquio informatico fra diverse funzioni di una stessa amministrazione o di amministrazioni diverse ed a quelle tecnologie che permettono a singole amministrazioni pubbliche l'accesso ai dati e alle procedure di altre amministrazioni proponendosi verso la collettività, nel settore specifico di competenza, come centro unitario per l'erogazione di servizi e come elemento semplificante per quanti sono tenuti a fornire le informazioni.

---

[1] Vedi Capitolo 1.

Capitolo 4

In tal senso l'Autorità, che dal 2000 utilizza i servizi della *Rete Unitaria Pubblica Amministrazione* (RUPA), con la costituzione di un dominio per il collegamento con le sezioni regionali, ha dato un importante impulso, nel corso del 2002, ai servizi di interoperabilità.

L'arricchimento dei servizi di interoperabilità ha imposto una revisione dell'utilizzo dei servizi di trasporto ed il circuito di connessione con il Centro di Gestione dell'Interoperabilità (CGI) è stato sostituito con un collegamento alla rete *Interdominio* della RUPA realizzando un'architettura più potente e flessibile. Tramite questo collegamento è stato fornito alla Direzione Investigativa Antimafia (DIA), collegata alla rete *Interdominio*, l'accesso alla banca dati degli appalti senza necessità di realizzare collegamenti dedicati e, quindi, con tempi estremamente brevi e senza oneri economici aggiuntivi.

Lo stesso collegamento verrà utilizzato per tutte le altre pubbliche amministrazioni che si avvalgono della RUPA, con le quali esistano protocolli d'intesa finalizzati allo scambio di dati.

Va evidenziato, infine, che questo collegamento ha permesso di realizzare l'interconnessione con gli Osservatori Regionali attestati su *Reti Unitarie Regionali delle Pubbliche Amministrazioni* (RUPAR). Presumibilmente, con l'evolvere delle strutture informatiche regionali è prevedibile una migrazione degli stessi dal dominio RUPA dell'Autorità verso le rispettive RUPAR e quindi verso un collegamento tramite *Interdominio*.

Rapporti con il sistema regionale...

L'evoluzione del sistema informativo giova alla funzionalità dei rapporti tra Osservatorio centrale e Osservatori regionali che, in tal modo, potranno continuare a dialogare, pur sulla base delle proprie specifiche tecnologie e con il rispetto dei necessari livelli di riservatezza, con un maggior coinvolgimento e con una progressiva autonomia di azione delle sedi regionali.

La gestione informatica dei flussi documentali provenienti dalle stazioni appaltanti direttamente all'Osservatorio centrale o alle sezioni regionali risulta così più funzionale oltre che al potenziamento dei supporti co-

noscitivi, anche al miglioramento della trasparenza dell'azione amministrativa nel settore dei pubblici appalti.

Risultato non trascurabile dell'evoluzione prima descritta è stato, pertanto, quello di favorire lo snellimento dell'azione amministrativa in generale, con l'obiettivo finale di migliorare i servizi resi al cittadino-utente (si pensi all'ambizioso progetto di creare uno sportello unico della pubblica amministrazione). Perché tale cambiamento continui a produrre risultati effettivi è tuttavia indispensabile disporre di infrastrutture sempre più evolute che comportano necessariamente impegni consistenti di risorse.

Alla luce della riforma del titolo V della Costituzione e della nuova stesura dell'articolo 117 della Costituzione stessa, di cui alla legge costituzionale n. 3/2001 che ha ridisegnato i rapporti tra la potestà legislativa dello Stato e delle regioni (e delle province autonome di Trento e Bolzano), l'Autorità, ponendosi quale struttura organizzativa centrale dislocata sul territorio nazionale, chiamata a garantire il raccordo e l'uniformità dei principi nella materia dei lavori pubblici, ha operato anche nel senso di creare con le regioni una stabile cooperazione tesa alla ricerca di proficue ed effettive forme di collaborazione.

In tale prospettiva, sono stati avviati tavoli tecnici finalizzati alla stesura di due importanti atti convenzionali con le regioni autonome della Sicilia e del Friuli Venezia Giulia, espressamente previsti dalle rispettive leggi regionali[2].

Le modalità di attuazione delle suddette leggi regionali risultano diverse in ragione del differente strumento individuato per regolare l'esercizio delle funzioni dell'Autorità nei due territori regionali (la convenzione nel caso della Sicilia, l'intesa per il Friuli Venezia Giulia) e soprattutto, in ragione della diversità dei presupposti e dell'ambito di azione delle strutture regionali previste (Unità specializzate e Osservatorio).

... con la regione siciliana ...

In particolare, nella regione siciliana, la legge 2 agosto 2002, n. 7[3], ha attribuito all'Osservatorio regionale dei lavori pubblici[4] numerose e rile-

[2] Vedi Capitolo 1.

[3] Il legislatore regionale siciliano è intervenuto recentemente sulla materia con la legge 19 maggio 2003, n. 7. Vedi Capitolo 1.

vanti competenze in tema di lavori pubblici, di forniture e servizi, e nei settori speciali (ex esclusi) che, per quanto riguarda il settore dei lavori pubblici, si intersecano sotto diversi aspetti con quelle svolte all'Autorità che, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 7/2002, è chiamata ad operare nel territorio della regione siciliana sulla base di una apposita convenzione da stipularsi con l'Assessore regionale per i lavori pubblici.

In attuazione del disposto regionale, l'Autorità e la regione siciliana hanno stipulato, in data 12 maggio 2003, una convenzione che assicura l'impegno reciproco dell'Autorità e della regione siciliana a cooperare per l'assolvimento dei compiti e delle funzioni attribuiti dalla normativa sui lavori pubblici, secondo precise modalità indicate nella stessa convenzione.

In particolare, è stato previsto l'impegno a garantire, anche sulla base di intese tecniche, lo scambio dei dati e delle informazioni riguardanti i lavori pubblici di cui l'Autorità - attraverso l'Osservatorio dei lavori pubblici - e la regione dispongono nell'esercizio delle rispettive attribuzioni.

Per assicurare uniformità di orientamenti interpretativi nell'attività di indirizzo e regolazione, è stato previsto in convenzione che gli schemi degli atti di determinazione e regolazione adottati dal Consiglio dell'Autorità vengano inseriti, prima della loro definitiva approvazione, nel *forum regionale* al fine di acquisire eventuali integrazioni e suggerimenti da parte dei competenti organi regionali. Ampie forme e modalità di collaborazione sono state poi previste nello svolgimento dell'attività di controllo e vigilanza sui lavori pubblici realizzati nel territorio regionale e anche nell'espletamento dell'attività ispettiva, ivi compresa quella sulle S.O.A. Infine, per quanto riguarda i procedimenti sanzionatori, è stato previsto che la fase istruttoria e quella dell'esecuzione vengano espletate dall'Osservatorio regionale, mentre la decisione in ordine alla irrogazione della sanzione rimane di competenza del Consiglio dell'Autorità. In tali casi, è stato poi previsto che all'adunanza del Consiglio partecipi un rappresentante della regione e che i proventi dell'attività sanzionatoria confluì-

[4] Sostituisce l'Osservatorio per l'accelerazione e la qualificazione della spesa pubblica ed è incardinato presso l'Assessorato regionale LL.PP.

scano in entrata nel bilancio della regione al netto di una detrazione che spetta all'Autorità.

... con la regione Friuli Venezia Giulia

Anche con la regione Friuli Venezia Giulia sono stati stabiliti contatti al fine di stipulare una apposita convenzione alla luce di quanto prevede l'articolo 39 della nuova legge Friuli Venezia Giulia 31 maggio 2002, n. 14. Anche in questo caso è stato redatto un protocollo negoziale simile a quello previsto dalla legge regionale siciliana.

Sulla base delle iniziative appena ricordate, l'Autorità ha avviato anche con le altre regioni a statuto speciale e a statuto ordinario un'attività volta a realizzare intese e collaborazioni stabili ispirate a quei principi di ordine generale cui prima si è fatto riferimento e nel solco della riforma costituzionale varata con la legge n. 3/2001 prima ricordata.

Inoltre, sempre con riferimento al territorio siciliano, al fine di realizzare forme di supporto per la soluzione di problematiche di particolare rilievo, nel corso dell'anno 2003, sono stati avviati contatti con la struttura operativa preposta all'emergenza idrica in Sicilia.

In data 8 maggio 2003, è stato stipulato tra l'Autorità ed il Presidente della regione siciliana, in qualità di Commissario delegato per l'emergenza idrica in Sicilia, un protocollo d'intesa improntato alla massima semplificazione e celerità nei rapporti, volto a fornire alla struttura commissariale un supporto nella gestione delle procedure funzionali alla realizzazione delle opere pubbliche necessarie al superamento dello stato emergenziale in questo settore strategico.

Intesa con il comune di Torino

Inoltre, sempre in tema di collaborazioni istituzionali, l'Autorità ha altresì sviluppato iniziative concrete con il comune di Torino rivolte ad affrontare in modo funzionale la soluzione di problematiche specifiche territorialmente localizzate, anche in conseguenza del manifestarsi in quella realtà di vari fenomeni collusivi tra i concorrenti alle gare di appalti pubblici, con il fine presumibile di predeterminare il nominativo dell'aggiudicatario e/o il ribasso di aggiudicazione o analoghe fattispecie.

Capitolo 4

Dopo vari approfondimenti congiunti con l'amministrazione comunale di Torino, la stessa ha manifestato la disponibilità a sperimentare una forma di sinergica collaborazione con l'Autorità, associando altresì un apposito codice etico già elaborato dal comune[5] che viene sottoscritto dai concorrenti alle gare di appalto.

Peraltro, l'Autorità ha già sviluppato sul territorio nazionale un'attività di riconoscimento e di classificazione - in costante aggiornamento - di vari fenomeni di devianza degli appalti pubblici, con particolare riferimento alle anomalie relative alle offerte poste in essere con modalità via via diverse ma sempre per scopi elusivi dei principi della concorrenza e trasparenza. Tali conoscenze, condivise ed ampliate dalla Direzionale Nazionale Antimafia e dal Ministero dell'Interno nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro, si rendono disponibili alle amministrazioni aggiudicatrici al fine possibilmente di prevenire o limitare comportamenti dannosi per il pubblico erario, attraverso l'adozione in via sperimentale nei bandi gara di *clausole di autotutela* che, da un lato, non risultino in contrasto con la normativa vigente in tema di lavori pubblici e, dall'altro, consentano l'applicazione di procedure non ancora previste dalla richiamata medesima normativa.

In questo ambito si inquadra il protocollo con il comune di Torino che tende anche a responsabilizzare ulteriormente i partecipanti alle gare di appalto con conseguente scoraggiamento di comportamenti illeciti. L'effetto deriverebbe dall'aggravamento sanzionatorio conseguente all'accertamento della falsità della dichiarazione prevista in una della clausole del protocollo. Infatti, la sanzione per tale infrazione si aggiungerebbe a quella derivante dalla violazione della segretezza delle offerte, con chiaro effetto di deterrenza.

Conclusivamente, l'amministrazione aggiudicatrice si è impegnata ad includere, nei punti e nei modi ritenuti più idonei dei propri bandi di gara, per importi superiori a € 500.000, le clausole vincolanti per le imprese che dichiarano l'insussistenza di accordi e situazioni di controllo o collegamen-

[5] Prima versione in delibera di Giunta municipale 28 gennaio 2003, n. 530/003.

to con altri partecipanti alla gara, a riferire inoltre qualunque illecita interferenza nelle procedure di aggiudicazione o nella fase di esecuzione e a non effettuare subappalti nei confronti delle imprese partecipanti. Da parte sua la stazione appaltante si riserva la facoltà di sospendere la gara se si ravvisano anomalie in ordine alle offerte, alla loro distribuzione numerica o raggruppamento per acquisire le valutazioni non vincolanti dell'Autorità che si impegna a produrre le proprie motivate indicazioni entro 5 giorni[6] proponendo una delle seguenti risoluzioni:

a) conferma del procedimento di aggiudicazione in corso senza condizioni;

b) conferma del procedimento in corso pur in presenza di dubbi significativi sulla correttezza e genuinità delle offerte non sufficienti però a giustificare misure interruttive del procedimento[7];

c) riforma parziale del procedimento;

d) annullamento del procedimento.

Le procedure descritte hanno carattere sperimentale e, pertanto, verranno sottoposte a periodico esame e revisione.

Rapporti in ambito europeo

Oltre che con riferimento a specifiche realtà territoriali, l'Autorità ha continuato ad operare per rafforzare i contatti già avviati in ambito europeo[8], indirizzando la propria azione su più fronti. Nello spirito che anima

[6] La richiesta di avviso all'Autorità è acquisita attraverso la compilazione on-line di un *modulo elettronico* contenente gli elementi caratteristici della gara che risiede nel sito *web* dell'Autorità ed è dedicato esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice cui è fornito un apposito account per l'accesso e la gestione (*user ID* e *password*). L'Autorità esprime direttamente sul *modulo elettronico* le proprie valutazioni entro i successivi 5 giorni lavorativi che seguono il giorno della comunicazione, dandone tempestivo avviso all'amministrazione aggiudicatrice anche con semplice *e-mail*. Nell'ambito dell'Autorità, il *modulo elettronico* è reso visibile esclusivamente al Presidente, al direttore dell'Osservatorio e al dirigente del Sevizio ispettivo – Ufficio Affari speciali (UAS) – che dispongono di appositi *account*. Nell'ambito dell'amministrazione aggiudicatrice il *modulo elettronico* è gestito dal responsabile del procedimento indicato nel bando di gara o da un dipendente appositamente designato.

[7] In tal caso, l'Autorità ha facoltà di avviare il monitoraggio del procedimento esteso alla sola fase di aggiudicazione o alla esecuzione del contratto condotto direttamente dal Servizio Ispettivo – U.A.S. o tramite Gruppi operativi della Guardia di Finanza o del Tesoro già convenzionati con l'Autorità.

[8] Vedi capitolo 1.

l'attività dell'Autorità, la collaborazione con le istituzioni europee presenta elementi di grande interesse.

Al riguardo, in considerazione del fatto che i lavori pubblici sono finanziati in misura sempre maggiore dai fondi comunitari, l'Autorità ha dato attuazione al protocollo d'intesa siglato con la Corte dei conti europea ed è stato reso concreto lo scambio reciproco di informazioni tra le due istituzioni. La conoscenza dei risultati delle verifiche effettuate dall'Autorità, che annovera tra i suoi compiti quello di vigilare sulla economicità dell'esecuzione dei lavori pubblici, si presenta utile per la Corte dei conti europea; altrettanto interessante per l'Autorità è poter disporre dei risultati dei controlli che la Corte europea effettua sulla legalità e regolarità delle operazioni rientranti nelle competenze dell'Autorità.

L'Autorità, inoltre, sta collaborando con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie - attraverso la partecipazione alle riunioni relative all'esame delle problematiche riguardanti ipotesi di infrazione delle norme comunitarie da parte dello Stato italiano. Peraltro, recentemente l'Autorità ha intessuto anche rapporti diretti con la Direzione Generale - Mercato Interno - della Commissione europea, al fine di instaurare forme di collaborazione che intervengono anteriormente all'apertura della procedura di infrazione ai sensi dell'articolo 226 del trattato CE. Si sta inoltre valutando l'opportunità di dar vita a forme di cooperazione informale, sia pure stabile, tra l'Autorità e la Commissione anche relativamente ad aspetti diversi dalla trattazione delle procedure per inadempimento, quali il confronto delle reciproche esperienze, l'analisi congiunta di tematiche di maggiore interesse comune e l'interpretazione coerente ed uniforme delle normative comunitarie.

Nell'ambito della partecipazione italiana ai progetti di gemellaggio *(Twinning Project)* riguardanti alcuni Paesi candidati alla Unione europea, particolarmente intenso è stato l'impegno dell'Autorità nei confronti della Slovacchia, Lituania e Romania che si è concluso con ricadute significative sui paesi partecipanti.

Twinning Project

Il progetto di gemellaggio con la Repubblica slovacca ha avuto in particolare come obiettivo quello di fornire un ausilio al Public Procurement Office slovacco, competente per la legislazione ed il monitoraggio dei lavori pubblici, a rendere conforme la legislazione slovacca sugli appalti ai principi del diritto comunitario. L'accordo di gemellaggio stipulato tra la Repubblica slovacca e il Governo italiano prevedeva, infatti, un supporto alla Slovacchia nel conformarsi alle obbligazioni derivanti dall'acquis communautaire nel settore degli appalti pubblici e la garanzia di una vigilanza indipendente sugli appalti. Il progetto, che ha preso l'avvio nel giugno 2001, si è concluso nell'agosto 2002. Nell'ambito delle attività ad esso connesse, nel mese di febbraio 2002, è stata ricevuta a Roma presso la sede dell'Autorità una delegazione di funzionari del Public Procurement Office alla quale sono state illustrate le attività poste in essere dai diversi servizi dell'Autorità.

Relativamente al progetto di gemellaggio con la Lituania, l'Autorità ha collaborato alla realizzazione del programma congiuntamente con la Svezia, essendo la proposta italiana stata approvata insieme a quella avanzata dal National Board on Public Procurement svedese. L'accordo di gemellaggio prevedeva il compimento di una serie di attività volte a rafforzare il sistema degli appalti pubblici in Lituania in maniera tale da renderlo competitivo, trasparente e conforme alla normativa europea. Il progetto, la cui durata è stata di 18 mesi, si è concluso nel mese di luglio 2002. L'intervento dell'Autorità è stato incentrato principalmente sull'individuazione degli aspetti maggiormente problematici della normativa lituana sugli appalti e nella successiva predisposizione, in relazione agli stessi, di linee guida e prontuari di facile consultazione tali da fornire un ausilio relativamente alla corretta applicazione della legislazione comunitaria in materia di appalti in vista della futura adesione della Lituania all'Unione europea. Nell'ambito di questo progetto, sono stati altresì forniti all'Ufficio lituano sugli appalti dei documenti tipo che costituiscono uno strumento importante per rendere più efficace il complesso procedimento amministrativo di gestione degli appalti pubblici.

L'obiettivo principale del progetto di gemellaggio con la Romania è stato la creazione di un sistema di monitoraggio sui pubblici appalti. L'attività posta in essere è stata dunque principalmente di tipo informatico ed è consistita nella predisposizione di un sito web per informare i soggetti operanti nei lavori pubblici e per la raccolta ed elaborazione dei dati sui lavori pubblici medesimi. Un'importante fase del progetto è stata quella dedicata alla riorganizzazione della "divisione rumena per la regolamentazione ed il monitoraggio sugli appalti pubblici" attraverso la definizione di specifici compiti, responsabilità ed ipotesi di lavoro.

L'Autorità ha, infine, partecipato ad alcune fasi del Progetto Pilota coordinato dalla *Danish Competition Authority* e recentemente concluso, avente come scopo la creazione di un sistema di soluzione informale delle controversie precontrattuali tra le stazioni appaltanti e le imprese di altro Stato membro per la realizzazione di una rete di cooperazione europea e la riduzione del contenzioso. Dal progetto è emersa, tra l'altro, l'opportunità che all'interno di ciascun Stato membro esista un organismo unico quale interlocutore nella materia dei contratti pubblici e che l'esperienza sperimentale maturata possa proseguire nel futuro.

L'intensa attività svolta in ambito europeo ha messo in luce come l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici non sia avvenuta in maniera uniforme in tutti i paesi comunitari. Le differenze

esistenti tra i sistemi legislativi nazionali non hanno permesso una vera e propria armonizzazione delle procedure per la partecipazione agli appalti e, nonostante l'internazionalizzazione del mercato crei opportunità per le imprese, esistono ancora ostacoli alla partecipazione effettiva alle commesse pubbliche. Pertanto, l'Autorità ha intenzione di dar vita ad un centro di raccolta della documentazione in materia di appalti dei paesi comunitari che contenga la normativa, la prassi amministrativa e la giurisprudenza, nella consapevolezza che, per dare concretezza al mercato unico, sarebbe di grande utilità la predisposizione di guide operative che esemplifichino la normativa ed indichino i punti di contatto ove le imprese possono rivolgersi nelle diverse realtà nazionali.

A seguito dell'entrata in vigore[9] degli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea che interessano, tra l'altro, anche la materia degli appalti pubblici e che segnano un importante passo nell'integrazione Svizzera/Unione europea, è stato siglato[10] a Berna un protocollo d'intesa tra la Commissione sugli appalti pubblici Confederazione/Cantoni e l'Autorità, al fine di garantire un continuo interscambio di dati relativi agli appalti pubblici e di organizzare e rendere operativo un sistema permanente di definizione delle controversie e dei problemi che possono insorgere nelle fasi antecedenti all'aggiudicazione, attraverso procedure informali. Si tratta del primo protocollo d'intesa concluso dalla Svizzera che si inserisce nel quadro della cooperazione transfrontaliera tra i due Paesi.

Rapporti con i Ministeri...

L'Autorità ha proseguito anche nello sviluppo di rapporti sistematici con i Ministeri e con altre istituzioni operanti in ambito nazionale. È stato stipulato un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Economia – Ragioneria generale dello Stato[11] - mentre sono in corso contatti per definire un protocollo d'intesa con il Ministero della difesa e con il Ministero delle attività produttive. D'altro canto, al fine di dare concreta applicazione ai protocolli d'intesa già sottoscritti, l'Autorità ha stipulato e sta stipulando convenzioni

[9] In data 1° giugno 2002.
[10] In data 25 settembre 2002.
[11] Vedi Volume II, Sezione V.

attuative con singole direzioni o dipartimenti allo scopo di soddisfare esigenze specifiche nello scambio dei dati.

...con il Ministero dell'Economia ...

Inoltre, coerentemente con l'obiettivo prima ricordato di sviluppare forme di cooperazione applicativa, l'Autorità sta operando con il Ministero dell'Economia al fine di dare attuazione al disposto della legge 17 maggio 1999, n. 144 in relazione al monitoraggio degli investimenti pubblici, attraverso un tavolo tecnico in cui dovranno essere definite le condizioni per l'integrazione di 3 diversi sistemi di rilevazione dati: il sistema del Codice Unico di Progetto (CUP), il Sistema Informativo Nazionale degli Appalti Pubblici (SINAP) dell'Osservatorio ed il sistema di rilevazione dei flussi contabili della Banca d'Italia.

... con la Direzione Investigativa Antimafia

Infine, significativa è l'evoluzione del rapporto con la Direzione Investigativa Antimafia - per lo sviluppo della collaborazione istituzionale, al fine di promuovere misure di sostegno della legalità, dell'efficienza e della trasparenza nel settore dei pubblici appalti e del Dipartimento delle politiche fiscali - per l'individuazione degli inadempimenti e l'accertamento dei redditi e dei requisiti economici dichiarati dalle imprese che partecipano ad appalti di lavori pubblici. Attualmente, l'Osservatorio ha messo a disposizione della prima il servizio *web* di interrogazione della banca dati, ai fini della sola consultazione. Entro l'anno, sfruttando gli stessi supporti di connessione, verranno messi a punto sistemi di controllo incrociato tra la banca dati DIA, in via di realizzazione, ed il *Sistema informativo Nazionale degli Appalti Pubblici* (SINAP), in modo da ottenere segnalazioni in tempo reale su particolari tipologie di appalto (da parte della DIA) ed eventuali inadempienze alla trasmissione dati (da parte dell'Osservatorio).

Rapporti con associazioni di categoria

Nell'ottica della più ampia partecipazione e di un proficuo e costante confronto volto a raccordare l'azione dell'Autorità con i soggetti rappresentativi delle componenti del mercato degli appalti di lavori pubblici, nell'anno 2002 sono stati stipulati ulteriori protocolli d'intesa con associazioni di categoria, associazioni rappresentative di realtà locali, ordini professionali, che si aggiungono a quelli stipulati negli anni precedenti, per un totale di

Capitolo 4

31. Tra i nuovi firmatari, vi sono anche le associazioni rappresentative delle S.O.A., particolarmente coinvolte nella soluzione di problematiche afferenti la materia dei lavori pubblici, stante l'elevato numero di quesiti in materia di qualificazione che pervengono all'Autorità. La finalità degli anzidetti protocolli è quella di identificare e risolvere problemi interpretativi e fenomeni di vischiosità delle procedure che possono ostacolare un'efficiente ed efficace gestione dei lavori pubblici, mediante un procedimento che assicuri il tempestivo flusso di dati ed informazioni.

Nella sostanza, l'Associazione - ovvero l'Ordine - si pone come tramite per la proposizione di problemi generali prospettati dai propri associati - ovvero iscritti - anche a seguito delle segnalazioni delle sedi decentrate per quanto riguarda i fenomeni localizzati. L'Autorità, da parte sua, una volta acquisite le valutazioni dei soggetti interessati alle problematiche rappresentate, delibera in merito al fine di stabilire regole di comportamento uniformi. L'Associazione o l'Ordine firmatario provvede poi alla diffusione degli atti adottati dall'Autorità mediante idonei mezzi. L'Autorità ha inoltre rappresentato di propria iniziativa alle Associazioni od Ordini firmatari alcune problematiche di carattere generale, richiedendo le valutazioni del caso. Nel corso dell'anno 2002, tale procedura è stata estesa ad alcuni ministeri direttamente o indirettamente interessati alla trattazione della materia (Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell'ambiente e del territorio, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero della salute) firmatari anch'essi di protocolli d'intesa con l'Autorità[12].

Progetto *forum*

La gestione delle questioni prospettate dai firmatari dei protocolli d'intesa avviene in via telematica mediante l'utilizzo di un'area riservata sul sito *internet* dell'Autorità, attraverso la quale è possibile accedere al *forum* di discussione. Nella medesima area riservata vi è inoltre un settore dedicato alle *news* dell'Autorità ove sono inserite le delibere/determinazioni e gli atti dell'Autorità che definiscono le problematiche

[12] Vedi *Relazione* 2001, Volume II, Sezione V.

trattate nel *forum*, nonché le determinazioni comunque emanate dall'Autorità e un *data base* di tutte le questioni definite.

Nell'anno 2002 sono state immesse nel *forum* 35 problematiche di carattere generale.

Attività del forum

Tra le questioni trattate, si ricorda quella posta dall'Associazione nazionale delle cooperative di produzione e lavoro concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di manutenzione e di restauro dei beni culturali e delle superfici decorate dei beni architettonici di cui al decreto 3 agosto 2000, n. 294, come modificato dal decreto 24 ottobre 2001, n. 420, problematica che – acquisite le valutazioni di Associazioni ed Ordini – è poi sfociata in una determinazione dell'Autorità (n. 27/02); o, ancora, la problematica – posta dall'Associazione nazionale costruttori edili - relativa al concetto di lavori analoghi eseguiti nel quinquennio antecedente il bando di gara, ai fini della dimostrazione del requisito di cui all'articolo 28, co. 1, lett. a), DPR n. 34/2000.

Altra problematica di notevole interesse, oggetto anche di recenti pronunce giurisprudenziali, è quella relativa all'assorbenza della categoria OG11 nei confronti delle opere speciàlistiche, che ha comportato anch'essa l'emanazione di una apposita determinazione (n.8/02 del 7 maggio 2002).

Si è trattato inoltre del tema concernente l'inserimento di norme tecniche tedesche nella documentazione di progetto e di gara, di quello dell'ampiezza della copertura della polizza assicurativa del progettista, alla luce dei principi fissati dall'articolo 30, co. 5, l. n. 109/94 e dagli artt. 105 e 106 del DPR n. 554/99, della problematica relativa all'affidamento di incarichi professionali ai docenti universitari, della disciplina applicabile alle società di progetto costituite ai sensi dell'art. 37, quinquies, l. n. 109/94, della riduzione della cauzione definitiva ex art. 8, co. 11 quater, l. n. 109/94

Un tema di stretta attualità e quello relativo alla predisposizione e al rispetto dei piani di sicurezza. L'Associazione Nazionale imprese edili ha richiesto, in merito, se l'ipotesi della previsione parziale e sottostima dei costi delle misure di sicurezza possa configurare l'ipotesi di carenza progettuale. Tale problematica ha riscontrato un notevole interesse da parte dei firmatari dei protocolli d'intesa che, oltre ad inviare le proprie valutazioni, hanno anche partecipato ad una apposita audizione presso l'Autorità. La questione è stata poi definita con la determinazione n. 2/03 del 30 gennaio 2003.

Si rammentano, infine, la problematica posta dall'Associazione nazionale imprese edili relativa al pagamento delle parcelle spettanti ai collaudatori che alcune stazioni appaltanti fanno gravare sulle imprese appaltatrici, quella relativa all'applicazione dell'art. 65, co. 4, DPR n. 554/99, il quale stabilisce le modalità di riparto tra i soggetti temporaneamente associati dei requisiti di carattere finanziario e tecnico, individuati dalla stazione appaltante all'atto dell'indizione della gara, nonché quella posta dall'Associazione Nazionale piccoli comuni d'Italia con riferimento all'art. 95, co. 4, DPR n. 554/99, volta a chiarire se, in caso di appalti di importo superiore a € 150.0000, un soggetto in possesso dei requisiti speciali richiesti dal bando di gara possa associare un'impresa sprovvista di attestazione S.O.A. affidandogli lavori per importo inferiore a € 150.000 ed in ogni caso inferiore al 20% dell'ammontare dell'appalto.

L'Autorità, nel corso del 2003, ha ritenuto anche di ampliare e diversificare le modalità di interazione con i soggetti firmatari di protocolli

d'intesa avviando audizioni[13] nel corso delle quali le associazioni di categoria delle imprese, delle stazioni appaltanti e degli ordini professionali potessero rappresentare contributi e suggerimenti derivanti dall'esperienza sul campo svolta dai propri associati.

È stata effettuata una ricognizione generale delle problematiche e delle questioni di maggiore rilievo concernenti il settore dei lavori pubblici nell'attuale congiuntura normativa ed economica.

Limitando il richiamo solo alle problematiche più generali, vanno rappresentate le preoccupazioni emerse per una temuta evoluzione del mercato tendente a ridurre lo spazio di azione per le piccole e medie imprese, in conseguenza del ruolo che si è delineato per le "società miste" e delle innovazioni normative in materia di *contraente generale*. Da più parti, poi, è stata lamentata l'inadeguatezza manifestata dal sistema assicurativo e bancario rispetto alle mutate esigenze del mercato che richiede un intervento del legislatore[14]. Inoltre, è emerso uno stato di preoccupazione da parte delle imprese rispetto al rischio di doversi confrontare con un quadro normativo in evoluzione, potenzialmente differenziato su base regionale, che potrebbe accentuare le già esistenti difficoltà operative delle stazioni appaltanti. Anche queste ultime hanno evidenziato le difficoltà di operare in un sistema frammentato e con regole onerose, sia in termini finanziari che con riferimento ai compiti del responsabile del procedimento e del direttore dei lavori, auspicando, complessivamente, una semplificazione del sistema stesso. E' emersa anche l'esigenza che gli operatori possano contare su un quadro di riferimento con connotati di chiarezza e, al riguardo, è apparso il disagio per l'attuale situazione di incertezza in materia di tariffe professionali, a seguito dell'annullamento del decreto ministeriale 4 aprile 2001,

---

[13] Artt. n. 21, 22 e 23 del Capo III del *Regolamento sul funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*. Vedi Volume II, Sezione I.

[14] Riguardo a ciò, l'Autorità ha già richiamato l'attenzione del Parlamento con apposito atto di segnalazione del 28 febbraio 2002 in tema di *Mancata attuazione dei precetti normativi riguardanti l'inserimento del sistema assicurativo nella gestione degli appalti*. Vedi Volume II, Sezione III.

nonché l'esigenza di norme più chiare sui bandi di gara, validazione dei progetti e collaudi.

Gli argomenti evidenziati in sede di audizione e successivamente riportati in apposite memorie sono in gran parte già trattati in altre parti di questa *Relazione* e si pongono comunque all'attenzione del Parlamento come testimonianza delle attuali difficoltà degli "addetti ai lavori" ad operare in questo difficile e complesso settore.

5

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

Domanda diversificata

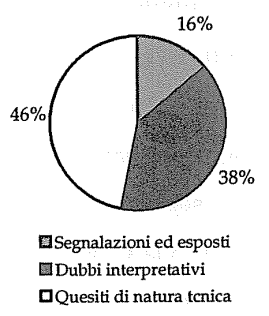
Nell'anno 2002 sono pervenute all'Autorità numerose richieste di interventi di natura eterogenea, quali segnalazioni ed esposti relativi a specifiche fattispecie di affidamento ed esecuzione di lavori pubblici e di attività professionali ad essi connessi, ovvero quesiti e dubbi interpretativi relativi al complesso dettato normativo che regola la materia.

Sono inoltre pervenute richieste di chiarimenti e quesiti tecnici in relazione alle schede predisposte per la raccolta di dati da parte delle stazioni appaltanti.

In aggiunta a ciò, vanno considerate le problematiche di carattere generale che, a seguito di segnalazione delle Associazioni delle categorie produttive e delle autonomie locali nonché degli Ordini professionali (firmatari di protocolli d'intesa con l'Autorità), sono state immesse nel sistema informativo denominato Progetto *forum*[1] e chiarite dall'Autorità mediante l'apporto valutativo degli organismi di cui sopra.

Complessivamente (*figura 5.1*), sono pervenuti circa 1.000 esposti e segnalazioni. Sono stati inoltre prospettati 2.482 dubbi interpretativi e circa 3.000 quesiti di natura tecnica, provenienti da soggetti pubblici e privati distribuiti su tutto il territorio nazionale.

Figura 5.1 – La domanda di interventi



Sono, infine, pervenute 837 segnalazioni inviate da stazioni appaltanti in tema di mancata documentazione dei requisiti dei concorrenti, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro[2].

[1] Vedi Capitolo 4.

[2] Queste segnalazioni sono trattate nel Capitolo 11.

Capitolo 5

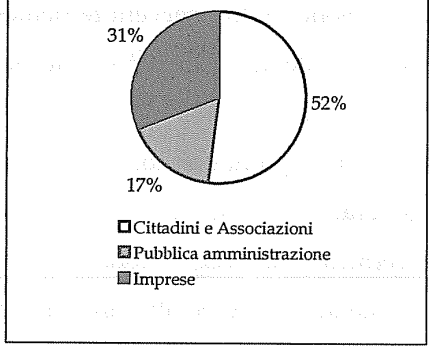
Segnalazioni ...

Come si è detto, nell'anno 2002 sono pervenute 1000 segnalazioni aventi ad oggetto una richiesta di intervento da parte dell'Autorità[3]. Di queste, 720 sono state istruite, mentre le restanti 280 sono state archiviate in sede pre-istruttoria - in quanto inviate da soggetti privi di interesse o in forma anonima ovvero riguardanti procedure per le quali le Procure competenti erano già state investite della questione — o comunque definite in tale sede sulla base di precedenti determinazioni assunte dall'Autorità.

... esponenti pubblici e privati ...

Si può rilevare, nel dettaglio (*figura 5.2*), che i soggetti pubblici (amministrazioni ed enti vari) hanno inviato 170 richieste di trattazione. Ammontano a 520 gli esposti 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 associazioni di natura professionale. Altre 310 segnalazioni sono pervenute da imprese che operano nel settore delle opere pubbliche.

Figura 5.2 – Provenienza delle segnalazioni



... articolazione territoriale ...

La lettura dei dati riferiti all'area territoriale di provenienza evidenzia la prevalente richiesta d'intervento da parte di soggetti pubblici operanti nel mezzogiorno (pari a 40% del totale) rispetto a quelli del nord e dell'area centrale. Le segnalazioni 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 sono annoverate in numero significativo quelle di associazioni aventi sede a Roma ma rappresentative di interessi diffusi sull'intero territorio nazionale.

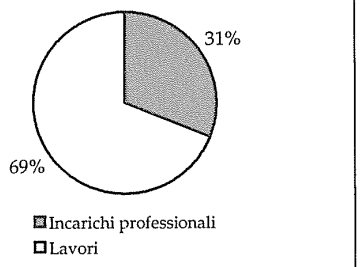
[3] Ad esse si vanno ad aggiungere tutti i procedimenti istruttori aperti d'ufficio dall'Autorità (circa 100) conseguenti all'acquisizione di informazioni e documentazione relativamente a fatti conosciuti attraverso fonti documentabili ovvero mediante l'esame degli accordi bonari stipulati dalle stazioni appaltanti.

In ordine poi alla tipologia delle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni, vi è una netta prevalenza dei comuni, nei confronti del cui operato sono state indirizzate all'Autorità 680 richieste di intervento che rappresentano il 68% del totale di quelle pervenute. Ben distanziati, vi sono gli altri enti committenti (amministrazioni dello Stato, regioni, province, concessionari di opere pubbliche etc.), in linea, peraltro, con la composizione per tipologia di stazioni appaltanti che hanno emanato bandi nel corso dell'anno 2002.

... casistica

Per quanto attiene all'oggetto delle segnalazioni (*figura 5.3*), va rilevato che nella maggior parte dei casi (69%) esso concerne l'affidamento e l'esecuzione dei lavori e per il 31% l'affidamento di incarichi a liberi professionisti (progettazione, direzione dei lavori, coordinamento per la sicurezza).

Figura 5.3 – Oggetto delle segnalazioni



Le procedure per le quali viene richiesto l'intervento dell'Autorità riguardano prevalentemente lavori di importo inferiore alla soglia di € 5.000.000 (circa 75%), mentre il 25% di esse attiene a lavori superiori a tale importo. Analogamente, nel caso degli incarichi di progettazione le segnalazioni si riferiscono prevalentemente (80% del totale) a incarichi di importo stimato inferiore a € 200.000, mentre il 20% riguarda incarichi con importo stimato superiore a € 200.000.

Questa articolazione è riportata nelle *figure 5.4 e 5.5.*

Figura 5.4 – Importo dei lavori

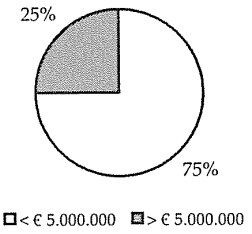
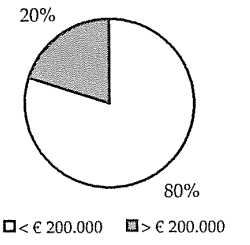


Figura 5.5 – Importo degli incarichi



Capitolo 5

Rispetto agli anni precedenti, si può osservare che è proseguito il *trend* di crescita delle segnalazioni concernenti i lavori rispetto a quelle riguardanti gli incarichi professionali (per i lavori si è passati da una percentuale del 55% nel 2000, del 61% nel 2001 e del 69% nel 2002, mentre è decresciuta in proporzione la percentuale relativa agli incarichi professionali); analogamente, sono ulteriormente aumentate le segnalazioni riferite a lavori superiori alla soglia di € 5.000.000 (dal 13% al 20% al 25%) e il numero delle segnalazioni riferite ad incarichi professionali superiori alla soglia di € 200.000 (dal 5% al 18% al 20%).

Dall'esame delle anzidette segnalazioni è possibile rilevare una casistica che ruota intorno ai seguenti temi ricorrenti:

- procedure di affidamento dei servizi (articoli 16 e 17, legge n. 109/94);
- irregolarità dei bandi di gara;
- ricorso alla procedura negoziale della trattativa privata (articolo 24);
- ricorso alla redazione di perizie di variante (articolo 25);
- affidamento di concessioni di opere pubbliche senza il rispetto della procedura di evidenza pubblica di cui all'articolo 20 della legge quadro.

L'esame delle questioni prospettate si è concluso mediante deliberazione del Consiglio, mentre nei casi in cui la segnalazione coinvolgeva una problematica di carattere generale che richiedeva la necessità di un intervento chiarificatore, l'Autorità ha provveduto ad emanare anche un atto regolatore. L'intera procedura, che prende avvio con l'arrivo della segnalazione e si conclude con la comunicazione della decisione del Consiglio indirizzata alla stazione appaltante (o, se del caso, all'impresa) e ai soggetti esponenti, ha richiesto, qualora non vi sia stata necessità di particolari approfondimenti, un tempo medio di due mesi per l'espletamento[4].

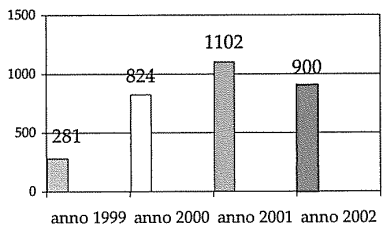
Alcune pratiche e, in particolare, quelle cui è seguita un'indagine ispettiva, per la loro complessità e delicatezza, hanno invece richiesto lunghi tempi di trattazione necessari per definirle compiutamente.

[4] Ciò in linea con i termini indicati dall'art. 47 del *Regolamento per il funzionamento dell'Autorità*; vedi Volume II, Sezione I.

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

Comparando l'insieme dei dati relativi alle pratiche trattate al 31 dicembre 2002 con l'andamento della domanda degli anni precedenti (*figura 5.6*), si rileva una conferma dell'elevato numero di segnalazioni pervenute nel precedente anno (1000 contro le 1102 del 2001, le 824 del 2000 e le 281 del 1999).

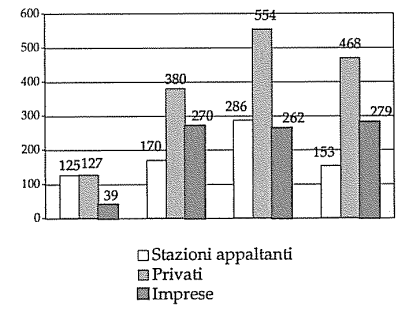
Figura 5.6 - Numero delle richieste: raffronto con gli anni precedenti



Evoluzione rispetto agli anni precedenti

In dettaglio (*figura 5.7*), le richieste di trattazione riferibili alle amministrazioni pubbliche sono diminuite nel corrente anno (nel 1999 erano 125, nel 2000 erano 170, nel 2001 sono state 286, nel 2002 170), quelle trasmesse da privati sono sostanzialmente invariate rispetto al 2001 (nel 1999 erano 127, nel 2000 380, nel 2001 554, nel 2002 520), mentre le segnalazioni inviate dalle imprese, leggermente diminuite nel 2001, sono nuovamente aumentate (nel 1999 erano solo 39, nel 2000 270, nel 2001 262, nel 2002 sono 310).

Figura 5.7 – Richieste e loro provenienza: raffronto con gli anni precedenti



La comparazione dei dati riferibili alle suddette richieste di trattazione, disaggregati territorialmente, non evidenzia invece significative differenze rispetto agli anni trascorsi; viene pertanto confermata la prevalenza sostanziale di richieste da parte di soggetti operanti nel mezzogiorno - sia privati sia pubblici - rispetto a quelli del centro-nord.

Nel corso dell'anno 2002 si sono avute 2.482 richieste relative a dubbi sull'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di lavori pubblici. Tale numero è comprensivo delle richieste che sono state definite dall'Autorità in sede pre-istruttoria, in quanto relative a questio-

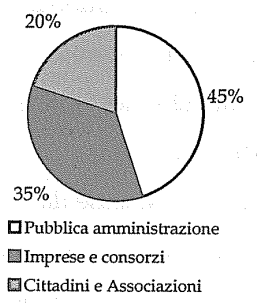
Dubbi interpretativi ...

ni già affrontate e chiarite con atti regolatori, ovvero con delibere riferite a casi specifici e allo stesso vanno aggiunte le questioni prospettate e definite mediante il sistema informativo indicato come progetto *forum*[5].

... richiedenti pubblici e privati ...

Le 2.482 richieste pervenute sono state suddivise con riferimento alla natura dei soggetti richiedenti e alla loro provenienza geografica. Sotto il primo profilo (*figura 5.8*), si è rilevato che il 45% dei quesiti è pervenuto da pubbliche amministrazioni, il 35% da imprese e consorzi e il 20% da cittadini e associazioni.

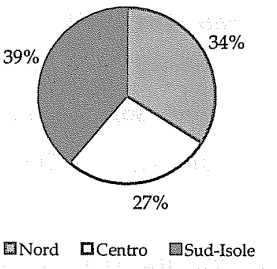
Figura 5.8
Provenienza soggettiva dei quesiti



... distribuzione per aree territoriali ...

Sotto il secondo profilo si è constatata, come è peraltro già accaduto negli anni precedenti, una lieve prevalenza territoriale per il sud e le isole (*figura 5.9*) (39%), seguiti dal nord (34%) e dal centro (27%).

Figura 5.9
Provenienza geografica dei quesiti



... casistica

La maggior parte delle richieste pervenute ha riguardato la materia della qualificazione delle imprese[6]; numerose altre sono state quelle concernenti gli affidamenti di incarichi professionali e gli incentivi per la retribuzione del personale interno destinatario di detti incarichi[7], i rapporti tra leggi statali e regionali, le cause di esclusione dalle gare per false dichiarazioni, nonché le garanzie e le coperture assicurative *ex* articolo 30 della legge quadro.

[5] Vedi Capitolo 4.
[6] Vedi Capitolo 6.
[7] Artt. 17 e 18, l. n. 109/94.

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

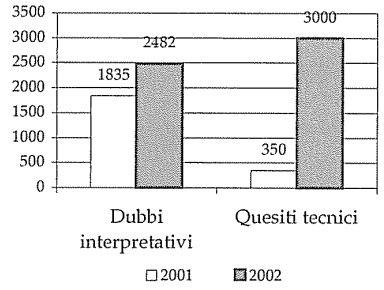
Quesiti tecnici ...

Nel corso dell'anno 2002 si è avuto un notevole incremento dei quesiti di natura tecnica pervenuti all'Autorità (3000 circa, numerosi dei quali posti e risolti per le vie telefoniche) relativi 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. Tale aumento è conseguenza diretta della installazione e del funzionamento di un nuovo programma per la compilazione *off-line* delle anzidette schede.

Al fine di ridurre il flusso di quesiti e di fornire agli operatori del settore una indicazione operativa è stata pubblicata una nuova pagina *web* sul sito dell'Autorità nella quale sono indicate le risposte ai quesiti più frequenti relativi al caricamento e all'invio delle schede per i lavori pubblici di importo superiore a € 150.000. Comparando l'insieme dei dati relativi ai dubbi interpretativi e ai quesiti tecnici trattati al 31 dicembre 2002 con quelli dell'anno precedente (*figura 5.10*), è emerso che il numero dei primi è aumentato in maniera consistente (da 1.835 nel 2001 a 2.482 nel 2002) e che quello dei secondi ha avuto un incremento notevolissimo (da 350 a 3000) anche in ragione, come si è detto, delle nuove procedure avviate.

... evoluzione rispetto all'anno precedente

Figura 5.10 — Dubbi interpretativi e quesiti tecnici: raffronto con l'anno precedente



Dai dati relativi alla domanda è possibile constatare come l'Autorità abbia consolidato la propria presenza nel mercato dei lavori pubblici. Il notevole numero di segnalazioni e di esposti pervenuti, se da un lato rappresenta un chiaro indice dell'esistenza di anomalie procedurali, dall'altro lato può essere considerato come un indicatore della fiducia degli operatori nel ruolo dell'Autorità.

L'aumento dei quesiti di natura tecnica, specie se paragonato all'anno precedente in cui vi era stata una diminuzione degli stessi, potrebbe far

pensare a nuove difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti nella compilazione delle schede. In realtà, come prima evidenziato, l'aumento di detti quesiti è strettamente connesso all'entrata in vigore del nuovo sistema operativo[8] che, superata una prima fase di fisiologica criticità, consentirà di snellire il lavoro delle stazioni appaltanti e di facilitare l'attività di elaborazione e funzionalizzazione dei dati.

In linea più generale, è stato facilitato l'accesso all'Autorità da parte degli operatori mediante l'impiego del sito *internet*, già attivo negli anni precedenti, con il quale è possibile prendere visione degli atti regolatori, delle delibere aventi carattere generale e delle comunicazioni in materia di S.O.A., nonché prospettare quesiti e problematiche di carattere generale da parte delle Associazioni di categoria e delle autonomie e degli Ordini professionali firmatari dei protocolli d'intesa[9].

Linee di intervento ...

L'eterogeneità delle problematiche prospettate 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 lavori pubblici, nonché per i procedimenti avviati d'ufficio dall'Autorità, si può osservare che, sulle questioni istruite dal Servizio ispettivo, una parte consistente (il 38%) è stata archiviata trattandosi di procedure che l'Autorità ha ritenuto conformi a legge.

... archiviazioni ...

Alcune segnalazioni, invece, pari all' 11% di quelle istruite, si sono concluse con una dichiarazione di improcedibilità da parte dell'Autorità poiché è risultato, a seguito di accertamenti, che allo stato dei fatti esisteva già una controversia (in atto o potenziale) tra le parti, ovvero che si trattava di segnalazioni concernenti forniture o servizi (diversi da quelli attinenti all'architettura e all'ingegneria) nei cui confronti l'Autorità è sprovvista di

... dichiarazioni di improcedibilità ...

---

[8] Vedi Capitolo 3.
[9] Vedi Capitolo 4.

competenza. Quest'ultimo tipo di segnalazioni, già riscontrate in numero rilevante negli anni precedenti, pone ancora una volta 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 molto rilevanti[10]. In tali ipotesi, comunque, ove si è riscontrata una fattispecie potenzialmente limitativa della concorrenza, si è provveduto a rimettere la questione all'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato.

... contestazioni ...

Negli altri casi (51%), le segnalazioni sono state definite con rilievi in quanto si sono riscontrati la non conformità dell'operato della stazione appaltante al dettato normativo ovvero il mancato rispetto dei principi generali di efficienza, efficacia e trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione o della libera concorrenza tra gli operatori. In tutti questi casi, si è provveduto a contestare alla stazione appaltante la violazione di legge riscontrata, indicando le modalità corrette che si sarebbero dovute osservare e contestualmente invitandola - a seconda dei casi - a riformulare il bando contenente le clausole illegittime o a provvedere ad una nuova aggiudicazione.

Quando invece si è ritenuto che tali iniziative avrebbero comportato un eccessivo aggravio dell'operato amministrativo - perché, ad esempio, si era già provveduto alla consegna dei lavori o gli stessi erano addirittura già in corso di esecuzione — l'Autorità si è limitata a richiamare la stazione appaltante ad una più scrupolosa osservanza del dettato normativo nel prosieguo della propria attività.

... deferimento ad organi giurisdizionali e di controllo ...

Nei casi in cui si è ravvisata l'ipotesi di pregiudizio per il pubblico erario, è stata disposta la trasmissione degli atti e dei rilievi alla Procura generale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge quadro.

In numerose ipotesi si è anche trasmessa la delibera dell'Autorità agli organi di controllo interno delle amministrazioni appaltanti, affinché questi potessero adottare le opportune misure per contestare l'operato dei diri-

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

genti degli enti stessi e per monitorare il successivo adempimento ai rilievi mossi dall'Autorità.

Quando le irregolarità riscontrate hanno assunto rilevanza penale, l'Autorità ha inoltre trasmesso gli atti e i rilievi alle competenti Procure della Repubblica[11].

In alcuni casi, infine, allo scopo di verificare la fondatezza delle irregolarità denunciate — in particolare allo scopo di accertare la composizione delle società che hanno partecipato a gare pubbliche, relativamente al profilo del collegamento e del controllo tra le stesse — si è provveduto a richiedere la collaborazione della Guardia di finanza oppure sono state effettuate apposite ispezioni.

... ispezioni ...

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha svolto numerose ispezioni necessarie per verificare sul posto l'esattezza delle irregolarità denunciate dagli esponenti e per poter acquisire *brevi manu* la documentazione occorrente ai fini della definizione della segnalazione[12].

Dette ispezioni non si sono, peraltro, limitate ad approfondire gli aspetti procedurali oggetto di segnalazione, ma hanno inteso effettuare un esame ad ampio raggio della gara e/o dell'esecuzione dell'opera esaminata. In aggiunta a queste, l'Autorità ha disposto a campione[13].

... indicazioni di comportamento ...

Alle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni sono state indicate, come sopra ricordato, le norme violate e le irregolarità riscontrate, con contestuale indicazione del comportamento cui attenersi. Si è provveduto, altresì, ad inviare copia delle delibere in precedenza adottate in merito dall'Autorità e delle determinazioni e degli atti di regolazione eventualmente emanati, qualora fossero di carattere generale.

L'esercizio della vigilanza non si è limitato al controllo della regolarità delle procedure sotto il profilo strettamente giuridico ma — come già

---

[11] La percentuale totale di atti rimessi alle procure è pari al 30% delle segnalazioni definite con rilievi ed è equamente distribuita tra atti rimessi alla Corte dei conti (15%) e quelli inviati alle Procure della Repubblica (15%).

[12] Vedi Capitolo 10.

[13] *Ibidem.*

accaduto per l'anno precedente — ha coinvolto aspetti di merito, quali la convenienza dell'opera e la congruità del prezzo, in aderenza al principio di economicità espressamente invocato dal legislatore e, più in generale, come nel passato è stata indirizzata a fornire supporto e orientamento ai soggetti operanti sul mercato.

... risposta delle stazioni appaltanti ...

L'efficacia dell'intervento dell'Autorità su richiesta di terzi, invero, è subordinata alla fase in cui si trova la procedura oggetto di segnalazione nonché alla tempestività della medesima segnalazione in relazione all'eventuale presenza di situazioni giuridiche consolidate. Al fine di verificare l'incidenza dell'azione svolta dall'Autorità nel suo complesso, è stato creato un apposito ufficio (*Ufficio Verifiche di Conformità* - UVECO) che, in tale ottica, ha preliminarmente analizzato tutte le deliberazioni - contenenti un dispositivo di censura per le amministrazioni committenti - rese nel 2002, nonché le relative comunicazioni alle stazioni appaltanti contenenti una richiesta specifica di informazioni circa l'ottemperanza e le eventuali controdeduzioni dalle stesse pervenute.

Dall'anzidetta analisi è emerso che il 41% delle stazioni appaltanti ha adottato atti conformi ai deliberati emessi dal Consiglio dell'Autorità nell'anno 2002. Alcune di esse, ad esempio, hanno provveduto a revocare le deliberazioni precedentemente assunte in ordine alla nomina di direttori dei lavori e dei coordinatori per la sicurezza; altre amministrazioni hanno provveduto ad annullare il bando di gara e a riformularlo in tempi strettissimi, recependo le indicazioni dell'Autorità. In altri casi, si è sospesa la procedura di affidamento di incarichi professionali in attesa del parere dell'Autorità, con l'impegno ad adeguarvisi.

Il 38% delle stazioni appaltanti, il cui operato è stato ritenuto dall'Autorità non conforme alla normativa di settore ha, invece, resistito alle censure mosse, mentre una residuale percentuale (pari al 21%) non ha inviato alcuna risposta in merito.

Tali dati hanno permesso di rilevare una ricaduta essenzialmente positiva dell'azione svolta dall'Autorità nel suo complesso, in quanto la maggior parte dei casi riscontrati di mancato adempimento sono riferiti a procedimenti conclusi ovvero inerenti ad opere già ultimate e collaudate, av-

verso i quali non è possibile l'adozione di provvedimenti di autotutela da parte delle amministrazioni interessate.

In ordine a tali ultime fattispecie, si è provveduto ad interessare della questione gli organi di controllo interno delle medesime amministrazioni, ai fini dell'adozione dei conseguenti provvedimenti ed, inoltre, si è ravvisata l'opportunità dell'attivazione di specifici accertamenti volti alla valutazione dell'eventuale pregiudizio per il pubblico erario derivante da procedure ritenute non conformi alla normativa dall'Autorità.

Per i casi, infine, di stazioni appaltanti che non hanno inviato alcuna risposta in merito ai rilievi formulati, si sono avviate opportune iniziative (attività sanzionatoria, monitoraggi, ispezioni) atte a conoscere i motivi ostativi al recepimento delle indicazioni 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 ad interventi regolatori[14]. Questa attività, complessivamente, ha registrato nel 2002 un rallentamento anche in ragione dei numerosi interventi effettuati negli anni precedenti.

... segnalazioni al Governo e al Parlamento

Qualora, poi, da un esame delle segnalazioni pervenute si siano evidenziati fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa, conseguenti anche a difficoltà interpretative, con valenza generale e ricadute su vasta scala, 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[15].

[14] Vedi Capitolo 9 e Volume II, Sezione III.
[15] *Ibidem*.

6

La qualificazione

La vigilanza sul nuovo sistema di qualificazione delle imprese è proseguita nel 2002 sia attraverso una costante attività di monitoraggio sul mercato della qualificazione e sull'operato delle S.O.A., sia attraverso il controllo su specifiche attestazioni rilasciate dalle S.O.A. stesse. Si è esaurita, invece, l'attività di autorizzazione all'ingresso nel mercato di nuove S.O.A.

Per rendere più incisiva ed efficace l'attività di vigilanza, è stato costituito un ufficio Verifiche e Ispezioni S.O.A. che opera in stretto collegamento con il Settore competente nella materia della qualificazione, con il compito specifico di verifica delle attestazioni.

Il controllo sull'operato delle S.O.A. si è sviluppato su due differenti versanti: la verifica del rispetto delle indicazioni fornite dall'Autorità in tema di attività promozionale e di marketing ed in tema di esercizio dell'attività di attestazione.

Attività promozionali

Il primo profilo di controllo ha evidenziato diverse criticità relative ai promotori ed, in particolare, l'utilizzo degli stessi oltre i confini autorizzati da questa Autorità con le determinazioni adottate in materia. Le attività promozionali poste in essere da ciascuna S.O.A. sono state oggetto di diverse segnalazioni. E' stato ed è tuttora questo il settore più delicato su cui l'Autorità è dovuta intervenire al fine di evitare forme di concorrenza sleale fra le diverse attività di promozione poste in essere dalle S.O.A. L'Autorità ha escluso la possibilità per le S.O.A. di avvalersi di consulenze e collaborazioni al di fuori della propria organizzazione ed ha ammesso il ricorso ai promotori nell'ambito di limitate e specifiche ipotesi.

L'utilizzo dei promotori, tuttavia, seppure nei limiti ristretti previsti dall'Autorità, ha dato luogo a diversi problemi e patologie soprattutto in ragione della difficoltà di accertare, in presenza di promotori più o meno

legittimati, la reale responsabilità di questi soggetti. Questa tematica è emersa in tutta evidenza nei casi in cui i documenti presentati dall'impresa ai fini del rilascio dell'attestazione sono risultati falsificati e di cui si riferisce successivamente. E' intenzione di questa Autorità ritornare sulla materia, alla luce dei dati di fatto emergenti dalla realtà e definire regole per prevenire le gravi conseguenze che sono scaturite dal mercato dei promotori.

Controllo sulle attestazioni...

In tema di controllo sull'esercizio dell'attività di attestazione da parte delle S.O.A., l'Autorità, nel corso dell'anno 2002, ha svolto una sistematica attività in materia di controllo sulle attestazioni rilasciate dalle S.O.A. nel rispetto dei requisiti previsti dal regolamento di qualificazione. Il controllo sulle attestazioni rilasciate alle imprese ha evidenziato un fenomeno particolarmente delicato relativo ai documenti falsi (certificati lavori, fatture, certificati di regolarità contributiva) presentati dalle imprese ai fini del rilascio dell'attestazione. L'Autorità ha sperimentato diversi indicatori e criteri di criticità delle attestazioni (territoriale, presenza di più imprese sotto forma di ATI o di imprese subappaltatrici in documenti già accertati come falsi, presenza di categorie eccessivamente disomogenee in relazione alla capacità strutturale dell'impresa, presenza di categorie altamente specializzate per classifiche eccessivamente elevate in ragione della specialità richiesta alle imprese per il riconoscimento della qualifica) che hanno portato ad individuare un numero elevato di imprese alle quali l'attestazione è stata annullata o è in corso di annullamento[1].

...certificazioni false

L'accertamento del fenomeno dei falsi in materia di qualificazione delle imprese ha comportato, tuttavia, per l'Autorità una serie di attività non espressamente previste dal DPR n. 34/2000 che demanda al contrario alle S.O.A. l'accertamento dell'autenticità dei documenti presentati dalle imprese ai fini del rilascio dell'attestazione. Le S.O.A., del resto, a causa della loro natura privatistica, non possono procedere, come l'Autorità, ad

[1] Il fenomeno è particolarmente rilevante nella misura in cui, generalmente, su un campione di 10 attestazioni ritenute "critiche", circa il 70% viene rilasciato sulla base di documenti falsi.

un'approfondita disamina del problema; l'Autorità, infatti, grazie ad una stretta e proficua collaborazione con la Guardia di Finanza, può operare anche sul fronte dei lavori privati e pertanto sul fronte dell'autenticità delle fatture presentate dall'impresa attraverso diretti riscontri contabili presso le imprese di costruzione. In pratica, l'intera attività diretta al riscontro dell'autenticità dei documenti presentati dalle imprese (fatture, certificazioni di regolarità contributiva, certificati lavori) viene di fatto svolta dall'Autorità e comporta un notevole impegno di risorse finanziarie, umane e strumentali che si riscontra crescente nel corso del tempo. Del resto, l'Autorità non può non allocare risorse dirette ad arginare il fenomeno dei falsi in ragione delle conseguenze, sia sotto il profilo dell'economicità dell'esecuzione delle opere, sia sotto il diverso, e non meno importante, profilo delle possibili infiltrazioni criminali nel mondo degli appalti. Sotto il profilo dell'economicità, infatti, il mercato degli appalti ed il relativo costo di esecuzione delle opere può essere di fatto distorto da offerte presentate da imprese "virtuali" dirette esclusivamente a pilotare la soglia di anomalia ai fini dell'affidamento degli appalti e non in grado, comunque, di eseguire i relativi lavori. Non meno rilevante è il profilo dell'infiltrazione criminale, poiché il risultato finale di lavori appaltati ad imprese prive di fatto dei necessari requisiti per la realizzazione è diretto principalmente a consentire la presenza in cantiere di imprese di comodo.

Il problema dei falsi certificati ha dimensione ampia e riguarda non solo certificazioni recenti, ma anche e principalmente certificazioni già utilizzate in precedenza dal vecchio sistema di qualificazione dell'Albo nazionale dei costruttori. Grazie alla stretta collaborazione con i Provveditorati alle Opere Pubbliche, molti certificati lavori utilizzati dalle imprese in vigenza dell'Albo sono stati accertati come falsi.

L'attività dell'Autorità si è sviluppata non solo nell'accertamento dell'autenticità dei documenti presentati dalle imprese, ma anche necessariamente nell'attivazione di procedimenti paragiudiziali con le imprese, diretti ad accertare il reale contenuto del documento falsificato e il diretto responsabile dello stesso. I procedimenti di contestazione in tema di

documenti falsi si sviluppano, a loro volta, in un processo di analisi delle controdeduzioni presentate dalle imprese ed in un necessario contraddittorio con i soggetti emittenti i certificati.

Il procedimento necessita di particolare cautela e, quindi, di un ampio contraddittorio in ragione delle gravi conseguenze dell'annullamento delle attestazioni e dell'impedimento di partecipare per un anno ad appalti pubblici, che un eventuale accertamento positivo può esercitare sulle imprese. Nel corso dell'anno 2002 sono state annullate 27 attestazioni e, attualmente, sono in corso 20 procedimenti di contestazione.

Quanto emerso a seguito dei riscontri effettuati dall'Autorità è stato inoltre seguito con grande interesse anche dalle diverse Procure competenti che, sollecitate dalle gravi conseguenze del fenomeno, hanno attivato ulteriori riscontri campionari sulle attestazioni rilasciate alle imprese i cui risultati vengono periodicamente riferiti all'Autorità.

Procedura di attestazione. Criteri

Il controllo sulle attestazioni rilasciate dalle S.O.A. si è sviluppato, altresì, in un processo di razionalizzazione dei criteri seguiti e in un processo di necessaria uniformità delle valutazioni eseguite dalle S.O.A. stesse. Sul fronte dei requisiti tecnici, l'uniformità del processo di valutazione da parte delle S.O.A. dei documenti presentati dalle imprese è stato raggiunto grazie ad una analitica indicazione dei criteri da adottare; l'Autorità ha, infatti, emanato diverse determinazioni interpretative e comunicati operativi, anche a seguito di specifiche segnalazioni degli operatori (stazioni appaltanti ed associazioni di imprese)[2]. Ad oggi, si può affermare che il processo valutativo delle S.O.A. nell'esercizio dell'attività di attestazione è analiticamente regolato e che comportamenti difformi sono da ritenersi riconducibili a fattispecie specifiche e ascrivibili a consapevoli applicazioni distorte.

Rimane tuttavia ampiamente aperto il problema, prima accennato, degli scarsi strumenti di accertamento riservati alle S.O.A. in quanto soggetti privati. La scelta operata dal legislatore di demandare al settore

[2] Vedi Volume I, Capitolo 9 e Volume II, Sezione VI.

privato il sistema di qualificazione delle imprese, in ragione degli elementi di concorrenzialità ed efficienza che caratterizzano tale settore, non ha conseguito tutti gli effetti auspicati sul profilo di maggiore interesse, vale a dire la possibilità di esercitare un penetrante controllo sui requisiti necessari per ottenere la qualificazione.

Questa limitazione è determinata dall'atteggiamento poco collaborativo del settore pubblico nei confronti di soggetti privati come le S.O.A., in qualche modo originato anche dal mancato riconoscimento legislativo che le S.O.A., nello svolgimento dell'attività di attestazione, esercitano una pubblica funzione fondamentale per rafforzare i contenuti della loro attività e le relative responsabilità e soprattutto per consentire ad esse di dialogare con le pubbliche amministrazioni deputate a certificare l'esistenza dei requisiti necessari per il rilascio dell'attestazione.

L'attuale dato normativo, di cui all'articolo 8, comma 3 della legge n. 109/94 che espressamente qualifica di diritto privato gli organismi di attestazione e l'assenza di norme di rango primario che attribuisce il carattere di funzione pubblica all'attività di attestazione, implicano la necessità di una rivisitazione delle norme di riferimento, anche alla luce delle già indicate novità introdotte dalla legge n. 166/2002.

Processi di fusione tra S.O.A.

L'assetto del mercato delle S.O.A. è stato caratterizzato, nel 2002, come si è detto, dall'assenza di richieste di autorizzazione e anzi da un processo di riduzione del numero delle S.O.A. sotto forma di cessione dell'intera azienda o sotto forma di processi di fusione. L'attività di vigilanza si è esercitata attraverso una serie di procedimenti adottati dall'Autorità anche in conseguenza del controllo sulle attività promozionali prima ricordate e sul permanere dei requisiti richiesti dal regolamento per l'esercizio dell'attività di attestazione. In tale contesto, si inseriscono i procedimenti di revoca attivati e i diversi procedimenti sanzionatori a fronte di situazioni di incompatibilità accertate e non dichiarate.

Il profilo più interessante è stato quello relativo alle avvenute richieste da parte delle S.O.A. di processi di fusione. L'Autorità ha infatti assunto

una specifica determinazione[3] con cui sono stati chiariti i criteri per lo svolgimento dei processi di fusione. Nel 2002 sono iniziati 6 processi di fusione tra S.O.A. Al 31 dicembre 2002, si sono concluse 2 fusioni per incorporazione ed una cessione d'azienda.

Sempre alla stessa data, le S.O.A. autorizzate sono 56, distribuite geograficamente come risulta dalla *tabella 6.1*.

Tabella 6.1 – S.O.A. autorizzate, per area geografica

Area geografica	*S.O.A. autorizzate*
Nord – ovest: Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia	14
Nord – est: Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna	6
Centro: Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Lazio	18
Sud: Campania, Calabria, Basilicata, Puglia, Molise	14
Sardegna	0
Sicilia	4
Totale	*56*

Una contrazione del numero delle S.O.A. autorizzate può ritenersi un fenomeno fisiologico, considerato l'elevato numero di soggetti qualificatori; nel contempo, tale contrazione potrà facilitare l'attività di vigilanza sul mercato ed anche quel processo di necessaria uniformità nel rilascio delle attestazioni alle imprese, più difficile da garantire in presenza di un elevato numero di soggetti qualificatori.

Del resto, la riduzione del numero delle S.O.A., anche in prospettiva, quando si concludessero i processi di fusione avviati nel 2002 e nel 2003, non è destinata ad esercitare effetti negativi in termini di concentrazione.

Sotto questo profilo, l'analisi è stata condotta attraverso il computo dell'indice di Herfindhal – Hirshman considerando come dato di fatturato il corrispettivo teorico che ciascuna S.O.A. ottiene in base al numero dei contratti e al loro valore[4].

---

[3] Determinazione 13/2002 del 13 giugno 2002. Vedi Volume II, Sezione IV.

[4] La formula del corrispettivo teorico è indicata nell'allegato E del DPR n. 34/2000 ed è la seguente: P = C/12.500 + (2+N+8)*800.000 dove:

L'indice è stato calcolato sia sulla base delle S.O.A. presenti al 2002 sia su quella aggiornata al mese di maggio 2003. Infatti, nel 2003 sono iniziati numerosi processi di fusione tra S.O.A. ed è opportuno tenere sotto controllo l'evoluzione del grado di concentrazione nel mercato. Tuttavia, il valore dell'indice di concentrazione, dopo le operazioni di fusione concluse, si è modificato solo di qualche punto[5], restando ben al di sotto del livello di allarme che caratterizza un mercato concentrato. Si è altresì voluto esaminare il mercato della qualificazione considerando le fusioni tra S.O.A. non ancora concluse.

Qualora i processi di fusione in corso si concludessero tutti positivamente è da ritenere che, come nei casi precedenti, l'indice di concentrazione resti ben al di sotto dei livelli di attenzione[6].

In sostanza, si può ritenere che consistenti risultati siano stati ottenuti e che il sistema possa considerarsi entrato a regime. Non va sottovalutato che permangono molti problemi relativi a discrasie ancora presenti nell'apparato amministrativo; ampiamente limitante è ancora il profilo relativo alla mancanza di banche dati centralizzate che renda il controllo preminentemente cartaceo e dispendioso in termini di risorse impegnate. Per la stessa Autorità è risultato difficile costituire la banca dati dei certificati lavori, a causa di prassi consolidate nella redazione degli stessi che non consentono una razionalizzazione dei dati inviati dalle stazioni appaltanti. Altrettanto complicato è l'accertamento relativo alla regolarità contributiva delle imprese, anche in questo caso per una non completa informatizzazione dei dati a livello nazionale.

Le difficoltà prima evidenziate sono state, peraltro, già rappresentate in sede del richiesto parere reso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo schema di regolamento recante modifiche al DPR n. 34/2000.

C = importo complessivo delle qualificazioni richieste nelle varie categorie;
N = numero delle categorie generali o speciali per le quali si chiede la qualificazione.

[5] Si è passati da un valore di circa 320 ad uno di 360.

[6] E' stato calcolato che, in questa ipotesi, l'indice arriverebbe a superare di poco i 380 punti.

7

La vigilanza sul contenzioso

Nel corso del 2002 l'Autorità ha proseguito la propria attività di vigilanza sul contenzioso, non soltanto attraverso il monitoraggio delle pronunce dei giudici e degli arbitri, ma anche attraverso l'esame dei dati sul contenzioso inviati dalle stazioni appaltanti all'Osservatorio. Il monitoraggio delle pronunce dei giudici è stato finalizzato ad evidenziare il rilievo qualitativo e quantitativo delle fattispecie di illegittimità venute all'esame della giurisprudenza, con l'analisi delle ragioni del loro verificarsi e degli effetti delle pronunce giudiziali, al fine di consentire l'individuazione dei casi in cui risultino utili interventi regolatori ovvero la formulazione di proposte al Governo e al Parlamento in presenza di sviluppo anomalo del contenzioso.

Sentenze

In particolare, al fine di monitorare le sentenze degli organi giurisdizionali relative a casi di contenzioso in materia di lavori pubblici si è creato un archivio di settore ove sono classificate le pronunce dei giudici amministrativi, civili, contabili e penali, classificate per oggetto; tra queste, quelle ritenute particolarmente significative per le finalità alle quali è preposto il Settore vigilanza sul contenzioso, sono state acquisite in testo integrale.

L'esame della giurisprudenza ha dato luogo al riscontro di ripetute anomalie che attengono sia alla fase dell'aggiudicazione sia a quella dell'esecuzione dei lavori. Si sono esaminate, in particolare, alcune decisioni per le quali non si è riscontrata univocità di vedute in sede giurisprudenziale, ovvero una non perfetta coincidenza con la tesi propria dell'Autorità.

In tale prospettiva, di particolare rilevanza è stata l'evoluzione della giurisprudenza in materia di clausole del bando di gara e della relativa impugnabilità.

Capitolo 7

Secondo i giudici amministrativi, le clausole del bando rappresentano la *lex specialis* della gara e vincolano la pubblica amministrazione che non può disapplicarle a meno di non violare il principio fondamentale dell'imparzialità e *par condicio* dei partecipanti alla gara medesima.

Il bando di gara o la lettera di invito, normalmente impugnabili con l'atto applicativo, devono tuttavia essere considerati immediatamente impugnabili allorché contengano clausole impeditive dell'ammissione alla selezione[1].

Viceversa, l'onere dell'immediata impugnazione non sussiste per le altre clausole del bando le quali, anche se vincolanti per l'amministrazione ed i concorrenti, concernono i requisiti di partecipazione che implicano apprezzamenti e valutazione dell'organo procedente o che concernono lo svolgimento della gara[2].

Per il caso in cui le prescrizioni del bando non prevedano espressamente la sanzione dell'esclusione dalla gara in caso di inosservanza delle stesse, ovvero siano formulate in modo equivoco, la giurisprudenza è ferma nel ritenere che sia possibile per l'interprete operare una distinzione tra formalità o modalità di partecipazione alla gara, la cui inosservanza od omissione comporti o meno l'esclusione, adoperando i criteri interpretativi della massima partecipazione e della *par condicio* tra i concorrenti.

---

[1] In tal caso, le stesse, precludendo la partecipazione dell'interessato alla procedura concorsuale, appaiono idonee a generare una lesione, diretta e attuale, nella situazione soggettiva ed a suscitare, di conseguenza, un interesse immediato all'impugnazione, dal momento che lo stesso sorge al momento della lesione (Cons. Stato, Sez. V, 20 giugno 2001, n. 3264; Cons. Stato, Sez. VI, 18 dicembre 2001, n. 6260; Cons. Stato, ad. pl. 29 gennaio 2003, n. 1).

[2] In tale prospettiva, non sussiste l'onere dell'immediata impugnazione delle clausole del bando di gara che riguardano la composizione ed il funzionamento del seggio di gara, non potendosi configurare un autonomo interesse del ricorrente ad una determinata composizione ed a certe modalità del suo funzionamento diverso dall'interesse sostanziale all'aggiudicazione. Allo stesso modo, non sussiste l'onere dell'immediata impugnazione delle clausole del bando che concernono la formulazione dell'offerta economica, il metodo di gara, i criteri di aggiudicazione, la valutazione dell'anomalia e quelle che definiscono oneri formali ed oggettivi di partecipazione (concernenti le modalità di presentazione dell'offerta ovvero l'allegazione dei documenti); anche con riferimento a tali clausole, l'effetto lesivo per la situazione del partecipante al procedimento concorsuale si verifica con l'esito negativo della procedura concorsuale o con la dichiarazione dell'anomalia dell'offerta. Esse, pertanto, devono ritenersi impugnabili unitamente all'atto applicativo di definizione della gara o comportante l'esclusione dell'offerta.

Al contrario, per il caso in cui siano indicate espressamente nel bando prescrizioni da osservare a pena di esclusione, la giurisprudenza non è univoca.

Per una parte di essa, al giudice amministrativo è inibito, in sede di giudizio di legittimità sul provvedimento di esclusione, operare una distinzione tra formalità invalidanti o meno.

Per altra parte della giurisprudenza, anche in questa evenienza è sempre riservata al giudice ed alla pubblica amministrazione la possibilità di valutare l'effettiva rilevanza delle prescrizioni rispetto all'interesse sostanziale rappresentato dalla scelta del migliore contraente.

Si è registrata, altresì, incertezza applicativa in ordine al combinato disposto dell'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68,[3] con la disciplina, a questa sopravvenuta, offerta dall'articolo 47 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, che consente, nei rapporti con la pubblica amministrazione, la comprova mediante dichiarazione sostitutiva di stati, qualità personali e di fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato.

La questione attiene alla necessità di affermare, in via interpretativa, la prevalenza del principio generale della possibilità di presentare la dichiarazione sostitutiva o, viceversa, la prevalenza della norma speciale che richiede comunque la presentazione del certificato.

Tale alternativa è rispecchiata dalla giurisprudenza. Una parte di essa[4] ha interpretato l'articolo 17 della legge n. 68/1999 nel senso della sufficienza, ai fini della partecipazione alla gara, della dichiarazione attestante l'osservanza delle norme in tema di diritto del lavoro dei disabili.

Altro orientamento[5], invece, ha sostenuto la perfetta autonomia degli obblighi posti dalle due norme richiedendo l'ottemperanza di entrambi in quanto rispondenti a finalità distinte.

---

[3] Recante l'obbligo, per le imprese, sia pubbliche che private, che partecipino a bandi per appalti pubblici o intrattengano rapporti convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni, di presentare preventivamente alle stesse la dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme di diritto del lavoro dei disabili, nonché apposita certificazione rilasciata dagli uffici competenti dalla quale risulti l'ottemperanza alle norme della suddetta legge.

[4] Decisione del Consiglio di Stato del 17 aprile 2002, n. 2020.

[5] Decisione del Consiglio di Stato del 2 aprile 2002, n. 1806.

Capitolo 7

Tale contrasto interpretativo dovrebbe trovare tuttavia soluzione a seguito dell'integrazione al DPR n. 445/2000 operata con il disposto di cui all'articolo 15, comma 1, lettera *b)* della legge n. 3 del 16 gennaio 2003, che ha inserito l'articolo 77 bis, in base al quale le disposizioni in materia di documentazione amministrativa si applicano a tutte le fattispecie in cui sia prevista una certificazione o altra attestazione, ivi comprese quelle concernenti le procedure di affidamento di opere pubbliche di pubblica utilità.

Inoltre, sulla *vexata quaestio* della legittimità delle clausole del bando che prevedano come causa di esclusione dalla gara anche le ipotesi di collegamento societario oltre quelle di controllo, si è delineato, nell'ambito della giurisprudenza di legittimità, un orientamento consolidato teso ad interpretare l'articolo 10, comma 1 *bis* della legge n. 109/94 quale tipizzazione non tassativa delle cause di esclusione dalla gara di evidenza pubblica.

Il Consiglio di Stato, in una rapida successione di decisioni[6], ha affermato la configurabilità, in via astratta e generale, di legami societari - diversi dal controllo - tali da rendere le offerte delle società riconducibili ad un unico centro decisionale legittimando, pertanto, la tipizzazione, da parte delle amministrazioni, nelle prescrizioni di gara di ulteriori ipotesi di legami societari vietati.

Tale orientamento sopravviene agli atti di regolazione dell'Autorità n. 22/2000 del 7 aprile 2000 e n. 27/2000 del 9 giugno 2000 che interpretano la disposizione *de quo* quale norma imperativa posta a tutela dell'ordine pubblico economico e pertanto non interpretabile estensivamente[7].

---

[6] Cons. Stato, Sez. VI, 27 dicembre 2001 n. 6424; Cons. Stato, Sez. IV, 15 febbraio 2002 n. 949; Cons. Stato, Sez. IV, 15 febbraio 2002 n. 923; Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2002 n. 1297; contra Cons. Stato, Sez. V, 7 febbraio 2002 n. 685.

[7] L'Autorità ha ritenuto non conformi al dettato normativo le clausole del bando di gara che vietano la partecipazione alle imprese tra loro collegate ai sensi dell'art. 2359, co. 3, del codice civile, atteso che l'art. 10 co. 1 bis, l. n. 109/94 individua come unica ipotesi di rapporti societari preclusiva alla partecipazione quella del controllo, come individuato nella stessa disposizione codicistica e nella considerazione che il fenomeno del collegamento non è di per sé solo astrattamente idoneo ad alterare gli equilibri di gara.

Secondo un approccio di tipo sostanziale, non si esclude però che legami di tipo diverso dal controllo intercorrente tra le imprese possano evidenziarsi in maniera tale da pregiudicare il buon esito e la regolarità della gara, in quanto conducono alla individuazione di un unico centro decisionale[8].

In tema dei requisiti per la partecipazione alle gare, infine, la giurisprudenza di merito[9] ha confermato quanto indicato dall'Autorità nella determinazione n. 19/2001 del 27 settembre 2001 recante "chiarimenti alle stazioni appaltanti in ordine alla stesura dei bandi di gara" circa l'assorbenza delle categorie OS28 ed OS30 nella categoria OG11. In particolare, in aggiunta a quanto chiarito dall'Autorità, si è ritenuto che detta fungibilità non necessiti di un'espressa previsione del bando di gara e che, in applicazione di tale assunto, il bando oggetto di contestazione, pur non facendo espressamente riferimento alla categoria OG11, andava interpretato estensivamente rilevando, ai fini di gara, l'effettivo possesso delle competenze tecniche necessarie.

Al fine di fornire indicazioni utili per la soluzione delle problematiche che hanno dato luogo al sorgere di contenziosi ricorrenti in materia, l'Autorità, oltre a fornire risposta diretta ai quesiti posti dagli operatori del settore[10], ha emanato nel corso dell'anno 2002 alcune determinazioni volte

---

[8] L'Autorità ha considerato legittime, pertanto, le clausole del bando che sanzionino, con l'esclusione dalla gara, imprese rispetto alle quali la stazione appaltante abbia accertato, secondo una valutazione da compiersi in concreto, caso per caso, situazioni lesive della *par condicio* e della segretezza delle offerte in quanto espressione dei principi generali dell'*agere* amministrativo, quali l'imparzialità ed il buon andamento delle procedure di gara. Al riguardo, nel mese di luglio 2002, sono stati denunciati all'Autorità dal Comune di Milano – Settore Gare e Contratti – casi di collegamento sostanziale tra imprese partecipanti simultaneamente alla stessa gara (vedi Capitolo 11).

[9] Il TAR Veneto (Sez. I, sent. 1 agosto 2002 n. 3837) ha precisato che la categoria OG11 corrisponde cumulativamente alle precedenti categorie 5a e 5c, di cui al DM 770/82 e che le categorie OS28 ed OS30 equivalgono, rispettivamente, alle stesse categorie 5a e 5c; deve pertanto ritenersi, secondo una semplice operazione di logica transitiva, che la categoria OG11 assommi in sé le attuali categorie OS28 ed OS30

[10] Vedi Capitolo 5.

Capitolo 7

ad interpretare le norme che regolano la predisposizione dei bandi di gara e le categorie di lavori cui i medesimi devono fare riferimento, i requisiti di carattere generale e di idoneità tecnica ed economica che debbono possedere i concorrenti, nonché le modalità di certificazione e di verifica degli stessi[11].

Inoltre, allo scopo di prevenire l'insorgere di problematiche connesse all'applicazione della recente legge 1° agosto 2002, n. 166, è stata emanata un'apposita determinazione[12] volta a fornire le indicazioni di natura pratica alle stazioni appaltanti, cui ne ha fatto seguito un'altra[13] relativa all'approfondimento della questione riguardante l'affidamento di incarichi di progettazione alla luce dell'anzidetta nuova normativa.

Oltre all'acquisizione delle pronunce ed alla loro analisi, l'Autorità, per verificare in concreto le problematiche che la giurisdizione può aver determinato nella realtà operativa degli appalti e quindi il comportamento delle stazioni appaltanti coevo e successivo alla definizione del contenzioso, ha avviato un'indagine mirata a verificare, appunto, detto comportamento della stazioni appaltanti in caso di contenzioso avente ad oggetto il "provvedimento di aggiudicazione"[14].

Dall'indagine, i cui dettagli sono riportati nel riquadro, emerge che, essendo tutti i contenziosi oggetto dell'indagine svolti in applicazione del nuovo regime processuale *ex* articolo 23 della legge n. 1034/71, introdotto dall'articolo 4, comma 1, della legge n. 205/2000 (giudizio abbreviato), i ritardi riscontrati sono stati contenuti in termini temporali ristretti e sono da

---

[11] Nei sensi sopra indicati vedi Volume II, Sezione IV (determinazione n. 10/2002 del 29 maggio 2002 che integra la determinazione n. 16/23 del 5 dicembre 2001 in materia di requisiti per la partecipazione alle gare; determinazione n. 8/2002 del 7 maggio 2002 in ordine alla categorie da indicare nei bandi di gara, che integra la determinazione n. 25/2001 del 20 dicembre 2001; determinazione n. 19/2002 del 30 luglio 2002 che indica i criteri che debbono seguire le stazioni appaltanti nei casi di annullamento delle attestazioni di qualificazione o di ridimensionamento delle categorie e/o classifiche di qualificazione nonché nel caso di applicazione dell'art. 75, co. 1, lett. h), DPR n. 554/99.

[12] Determinazione n. 27/2002 del 16 ottobre 2002. Vedi Volume II, Sezione V.

[13] Determinazione n. 30/ 2002 del 13 novembre 2002. Vedi Volume II, Sezione V.

[14] Vedi riquadro.

considerarsi conseguenza fisiologica dell'instaurazione del contraddittorio giurisdizionale. Le eccezioni in cui vi è stato un ritardo superiore ad un anno sono da riferire ad ipotesi in cui sono stati esperiti i due gradi di giudizio.

Provvedimento di aggiudicazione nelle procedure di gara di importo superiore a € 150.000. Dati relativi al contenzioso.

L'Osservatorio ha rilevato, i dati sul contenzioso amministrativo e/o giurisdizionale avente ad oggetto il provvedimento di aggiudicazione nelle procedure di gara di importo superiore a € 150.000.

Su circa 24.000 procedure di gara giunte alla fase dell'aggiudicazione nel corso degli anni 2000-2001, si sono riscontrati oltre 300 casi di contenzioso inerente alla fase dell'evidenza pubblica, dai quali sono stati estratti i dati sugli interventi (51) per i quali il contenzioso ha riguardato il "provvedimento di aggiudicazione". Per ognuna di tali ultime fattispecie è stato inviato alle stazioni appaltanti interessate un questionario dal quale desumere i tempi e i riflessi originati dal contenzioso sulla procedura di aggiudicazione e sulla successiva esecuzione dei lavori.

Dai dati inviati è emerso che nel 45% dei casi il contenzioso non ha prodotto alcun riflesso sui tempi di aggiudicazione né di esecuzione dei lavori. Nella maggior parte di tali fattispecie (75%) il giudice amministrativo di prime cure ha respinto l'istanza cautelare, confermandone poi il rigetto nel merito e permettendo così il naturale proseguimento della procedura concorsuale. Nel restante 25% dei casi, dal contenzioso giurisdizionale non è conseguito un ritardo nei tempi di gara in quanto o la stazione appaltante ha provveduto a correggere l'illegittimità in via di autotutela o l'istante ha rinunciato alla domanda cautelare nel corso del giudizio o l'accoglimento dell'istanza cautelare non ha pregiudicato il rispetto dei tempi contrattuali in quanto il giudizio di merito è intervenuto a brevissima distanza dalla concessione della sospensiva (2 mesi). Si aggiunga che solo nel 15% dei casi considerati il ricorrente ha proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato.

Al contrario, si sono registrati ritardi sui tempi di aggiudicazione e di esecuzione dei lavori relativamente al 55% degli interventi. Tutti i ritardi riscontrati sono risultati oscillanti tra un minimo di 2 mesi e un massimo di 2 anni e 10 mesi. Nella maggior parte dei casi comunque (90%), la dilazione massima riscontrata è stata inferiore o pari ad 1 anno. Nelle restanti ipotesi (10%), invece, si è avuto un considerevole aggravio temporale della procedura (da 1 anno e mezzo a un massimo di 2 anni e 10 mesi). La valutazione dell'entità del ritardo è stata diversificata in base alla concessione della tutela cautelare.

Nei giudizi in cui è stata concessa la tutela cautelare, per effettuare tale calcolo si sono considerate la data della concessione della sospensiva: a) in caso di accoglimento del ricorso, quella della nuova aggiudicazione; b) in caso di rigetto del ricorso, quella della ripresa degli effetti dell'atto impugnato (attestata dall'approvazione della aggiudicazione prima sospesa o dalla consegna dei lavori). Nei giudizi in cui la sospensiva non sia stata concessa, il termine iniziale per valutare l'incidenza del contenzioso sulla procedura di gara è stato calcolato prendendo a riferimento l'intervallo temporale tra la fase dell'aggiudicazione provvisoria (impugnata) e quella definitiva, ovvero la consegna dei lavori.

Un'ulteriore distinzione è stata fatta, nell'ambito degli interventi per i quali il contenzioso ha generato un ritardo nella procedura, in relazione all'eventuale proposizione dell'appello. Si contano il 50% di giudizi definiti con sentenza di 1° grado e il 50% di casi in cui sono stati azionati entrambi i gradi di tutela.

Capitolo 7

Stante l'interesse dei dati raccolti, l'Autorità ha provveduto ad avviare un ulteriore accertamento riferito, questa volta, alle ipotesi di contenzioso conseguenti a "provvedimenti di esclusione dalle gare" che sono numericamente più consistenti.

Provvedimento di esclusione nelle procedure di gara di importo Superiore a € 150.000. Dati relativi al contenzioso.

Si sono acquisiti, anche in tal caso, i dati rilevati dall'Osservatorio dei lavori pubblici relativi al contenzioso amministrativo e/o giurisdizionale avente ad oggetto il "provvedimento di esclusione" nelle procedure di gara di importo superiore a € 150.000.

Nell'ambito delle procedure di gara giunte alla fase dell'aggiudicazione negli anni 2000-2002, si sono riscontrati 173 casi di contenzioso relativi a provvedimenti di esclusione dalle gare, su un totale di circa 300 casi di contenzioso inerente la fase dell'evidenza pubblica, per ognuno dei quali si sono richieste specifiche informazioni alle stazioni appaltanti. Dall'esame degli interventi classificati, si è rilevato l'errore di compilazione delle schede "A" nel quale sono incorse ben 30 stazioni appaltanti che, contrariamente a quanto dichiarato in dette schede, non hanno avuto alcun contenzioso di tipo amministrativo ovvero giurisdizionale.

Il campione, depurato dei suddetti 30 interventi, risulta così ripartito:

- *n. 107 interventi con 1 solo contenzioso;*
- *n. 29 interventi con più contenziosi.*

Dai dati così elaborati, è risultato che nel 62% degli interventi nei quali è stato instaurato almeno un contenzioso, questo non ha prodotto alcun riflesso sui tempi di aggiudicazione, né di esecuzione dei lavori. Negli interventi appartenenti a questo sottogruppo, il giudice amministrativo (in primo o, in caso di appello avverso l'ordinanza che ha accolto o rigettato la richiesta di provvedimento cautelare, in secondo grado) ha, nella maggior parte dei casi, respinto l'istanza cautelare (80%). Al contrario, ritardi sui tempi di aggiudicazione dei lavori si sono registrati nel 38% degli interventi. Ritardo quantificato in media 6 mesi e 20 giorni, oscillante tra un minimo di 1 mese e un massimo di 24 mesi, da cui si evince come la maggior parte dei ritardi riscontrati sia di lieve entità (la valutazione dell'entità del ritardo è stata effettuata prendendo quale termine iniziale di riferimento lo scadere del quarto mese decorrente dalla pubblicazione del bando di gara - tempo fisiologico per l'aggiudicazione – e, quale termine finale, l'aggiudicazione definitiva della gara). In un numero contenuto di interventi, invece (7%), si è registrato un considerevole ritardo, superiore ad 1 anno. In alcuni di questi casi si è avuto un ulteriore ritardo nella successiva fase (stipula del contratto e consegna dei lavori) a causa di nuovi ricorsi contro il provvedimento di aggiudicazione definitiva. Negli interventi appartenenti a questo sottogruppo, il giudice amministrativo (in primo grado o, in caso di appello avverso l'ordinanza cautelare, in secondo grado) ha concesso la misura cautelare nella maggior parte dei casi (70%). In relazione alle cause di esclusione dalla gara si sono potute poi individuare le seguenti macro-tipologie di riferimento: a) mancanza di requisiti generali; b) mancanza di requisiti di natura tecnica (art.10, co.1 quater l. n. 109/94); c) irregolarità formali dell'offerta (ad es. offerte di gara pervenute oltre i termini, mancata allegazione di copie dei documenti d'identità alle dichiarazioni dei concorrenti, buste contenenti l'offerta non sigillate con le modalità previste, mancata indicazione in lettere dell'offerta presentata etc); d) anomalia delle offerte; e) irregolarità delle polizze fidejussorie;

E' da evidenziare, in proposito, la netta prevalenza dei ricorsi aventi ad oggetto provvedimenti di esclusione per la mancanza di comprova di requisiti di natura tecnica, in relazione ai quali le stazioni appaltanti interpellate hanno comunicato di avere effettuato la prevista segnalazione all'Autorità ex art.10, co.1 quater, l. n. 109/94.

Si rileva, inoltre, la circostanza che i maggiori riflessi in ordine temporale causati dai contenziosi de quibus hanno riguardato particolarmente le ipotesi di anomalie delle offerte e di esclusione per irregolarità delle polizze fidejussorie.

Anche in relazione a detta analisi si può ritenere che, in virtù della circostanza che tutti i contenziosi monitorati sono stati svolti in applicazione del succitato nuovo regime processuale (giudizio abbreviato), i ritardi riscontrati risultano contenuti in termini temporali abbastanza ristretti.

Le eccezioni in cui vi è stato un ritardo superiore ad un anno, sono anche qui da riferire ad ipotesi in cui sono stati esperiti i due gradi di giudizio ed azionati, in entrambi i gradi, i rimedi cautelari.

Complessivamente, si ritiene che i ritardi registrati siano una conseguenza fisiologica dell'instaurazione del contraddittorio giurisdizionale.

In alcuni casi, peraltro, vi è stato un ritardo non tanto nell'aggiudicazione della gara, bensì nella successiva fase della stipula del contratto, in quanto al primo ricorso avverso il provvedimento di esclusione dalla gara, se ne sono aggiunti, una volta addivenuti all'aggiudicazione definitiva, ulteriori mirati all'annullamento di detto ultimo provvedimento. E' pertanto indubitabile che i maggiori ritardi procedurali si abbiano nei casi in cui vi siano stati più ricorsi mirati ad ottenere l'annullamento - da parte del medesimo o di più concorrenti - di differenti atti della procedura di gara (piuttosto che alla tipologia del ricorso ovvero all'ipotesi di accoglimento dell'istanza di sospensiva). In tali ipotesi, nelle quali si è riscontrato un macroscopico ritardo, l'Autorità ha avviato un monitoraggio atto ad evidenziare eventuali anomalie.

Il contenzioso arbitrale...

Passando ad esaminare la situazione del contenzioso arbitrale, si può innanzitutto evidenziare che la Camera arbitrale ha svolto un puntuale esame delle domande di arbitrato pervenute entro il 31 dicembre 2002, provvedendo ritualmente alla nomina dei terzi arbitri ed ai consequenziali adempimenti.

Le operazioni di sorteggio preliminari alla scelta del terzo arbitro e il conseguente esame comparativo dei nominativi estratti per ciascuna pratica hanno portato alla nomina di 172 presidenti di collegi arbitrali: di essi, 112 sono già costituiti e gli altri (dopo il versamento alla Tesoreria del deposito in acconto di cui agli articoli 150, comma 5 e 151, comma 11 del DPR n. 554/99) in via di costituzione.

Capitolo 7

I dati riassuntivi del contenzioso arbitrale vanno così specificati: 241 istanze di nomina di terzo arbitro pervenute; 172 nomine di terzo arbitro deliberate dal Consiglio, relativamente alle istanze esaminate e definitivamente ammesse; 180 procedimenti arbitrali pendenti.

...tipologia del contenzioso arbitrale...

Per quanto riguarda la tipologia del contenzioso arbitrale è stato confermato che il procedimento arbitrale è generalmente promosso su iniziativa dell'impresa appaltatrice contro la stazione appaltante. Con riferimento a quest'ultima, le percentuali relative ai giudizi promossi, riguardanti la tipologia degli enti convenuti in giudizio, possono essere così sintetizzati: a) Comuni, 38,5 %; b) Amministrazioni dello Stato, 8,5 %; c) Regioni, Province, IACP, Consorzi, Aziende autonome, ASL, ANAS, 53%.

...oggetto...

Per quel che concerne l'oggetto, la controversia ha riguardato quasi sempre la risoluzione del contratto e/o il risarcimento dei danni richiesti dall'appaltatore per illegittime o ingiustificate sospensioni dei lavori disposte dall'amministrazione committente, ovvero per tardiva consegna delle aree di cantiere, con prolungamento del rapporto d'appalto; in questo schema rientra anche la richiesta di maggiori spese, oneri e danni per difetti o lacune del progetto, con conseguente necessità di perizie di variante.

L'amministrazione intimata ha risposto spesso, ma non sempre, con articolato atto di resistenza e, a volte, ha proposto anche domanda riconvenzionale chiedendo a sua volta la risoluzione del contratto per colpa ed in danno dell'appaltatore o la conferma della rescissione già disposta d'ufficio.

In qualche fattispecie l'oggetto del contendere ha riguardato il diritto spettante all'impresa in caso di esecuzione parziale di appalti venuti meno a seguito di annullamento della gara.

...natura...

La natura delle controversie, individuata attraverso l'esame delle domande di arbitrato e degli atti di resistenza, risulta ancora caratterizzata da problematiche giuridiche in misura del tutto prevalente rispetto a problematiche tecniche.

...valore pecuniario

Il valore pecuniario delle controversie, quale è dato desumere dalla domanda di arbitrato e dalla (eventuale) riconvenzionale, è differente notevolmente da caso a caso. I dati offerti dalla attuale casistica, e sempre con

riferimento alle richieste di parte, oscillano da un minimo di € 150.000 a un massimo di € 15.000.000 con qualche punta superiore, risultando così sostanzialmente confermata la tendenza dell'anno precedente.

Il deposito in acconto, imposto alle parti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del D.I. n. 398 del 2000, è stato determinato, nella sua entità, in relazione al valore della controversia ed alla presumibile complessità delle questioni da trattare: per i procedimenti in corso è variato generalmente da € 6.000 a € 90.000, con una fascia media di € 15.000/20.000. L'esecuzione dei versamenti (per i quali la norma regolamentare non prevede, peraltro, un termine da rispettare), non sempre è avvenuta con tempestività. Al riguardo, è stato evidenziato – e se ne fa avvertenza alle parti – che una sollecita effettuazione del deposito, oltre ad essere indispensabile per la costituzione del collegio arbitrale e per lo svolgimento della procedura nei termini di legge, serve anche ad evitare che la persona nominata come terzo arbitro rimanga in attesa inoperosa *sine die* e contemporaneamente esclusa dalla possibilità di poter utilmente aspirare ad un nuovo incarico.

Ulteriori considerazioni

Si può infine rilevare quanto segue:

a) il tentativo di conciliazione, obbligatoriamente previsto dal D.I. n. 398/2000, è stato esperito nel corso dell'anno in 7 casi;
b) la nomina di consulenti tecnici d'ufficio, consentita dall'articolo 7, comma. 2, del D.I. n. 398/2000, è stata disposta in 21 procedimenti;
c) l'istanza di ricusazione del terzo arbitro è stata proposta in un solo caso e respinta dal Presidente del tribunale competente a pronunciarsi in merito (a norma dell'articolo 815, comma 2, del codice di procedura civile, richiamato dall'articolo 4 del D.I. n. 398/2000);
d) nel corso dei giudizi arbitrali tuttora pendenti non sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale pur essendo gli arbitri a ciò legittimati (Corte Costituzionale n. 376 del 2001).

Al 31 dicembre 2002 risultano depositati 60 lodi arbitrali definitivi e 9 non definitivi. Quanto al contenuto dei lodi, nel premettere che in 7 casi non è stata emessa pronuncia nel merito, per declaratoria di incompetenza del collegio arbitrale o per altri motivi formali, risulta una prevalente soccombenza delle amministrazioni (49 casi, in 27 dei quali il collegio ha accol-

to solo in parte le domande proposte dall'impresa, ossia in misura variabilmente inferiore al *petitum*; in altri 12 casi è stata accolta la domanda riconvenzionale proposta dall'amministrazione resistente, in esclusiva o in concorso con le domande proposte dall'appaltatore).

In conclusione, si può ritenere che la procedura fissata dal legislatore per la risoluzione delle controversie arbitrali (articolo 32 della legge n. 109/94, articoli 150 e 151 del DPR n. 554/99), dopo un iniziale necessario periodo di rodaggio, sia passata ad una fase pienamente operativa.

A conferma di ciò, si ravvisa la consistente crescita del numero dei presidenti di collegi arbitrali nominati nel corso dell'anno (si è passati infatti dai 107 del 2001 ai 172 del 2002, con un incremento pari al 61%) ed il rilevante numero di lodi arbitrali già depositati (in totale, come sopra evidenziato, 69). Tale ultimo dato fa ritenere che il procedimento arbitrale rituale costituisce un valido ed efficace strumento di definizione delle controversie, anche dal punto di vista della celerità.

Accordi bonari

A seguito dell'invito, rivolto mediante apposito comunicato (diffuso via *internet* e a mezzo stampa, nonché pubblicato sulla Gazzetta ufficiale) ai responsabili dei procedimenti per la realizzazione di lavori pubblici, sono continuati a pervenire, nel corso del 2002, i verbali relativi agli accordi bonari sottoscritti dalle amministrazioni aggiudicatrici[15], a far data dall'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge quadro.

Le stazioni appaltanti hanno inviato, a tutt'oggi, complessivamente, circa 400 accordi bonari.

Gli accordi pervenuti sono stati oggetto di classificazione e di approfondimenti volti verificare la conformità della procedura adottata dalla stazione appaltante ai contenuti ed agli obblighi previsti dalla disciplina in tema di lavori pubblici. Un primo esame (di natura formale) ha riguardato il rispetto delle disposizioni di carattere procedurale poste dall'articolo 31 *bis* della legge n. 109/1994 e dall'articolo 149 del regolamento di attuazione

[15] Ai sensi dell'art. 31 *bis*, l. n. 109/94.

ed esplicitate dall'Autorità con apposita determinazione[16] e con la predisposizione di uno schema-tipo di accordo bonario pubblicato in Gazzetta Ufficiale[17].

Un secondo esame (di natura sostanziale) ha rilevato il merito delle questioni risolte con la composizione amichevole della controversie e quindi il rispetto dei principi fissati dalla legge n. 109/94 e successive modificazioni.

Nei casi in cui sono state rilevate le anzidette anomalie, l'Autorità ha provveduto a richiedere alle stazioni appaltanti opportuni chiarimenti ed informazioni e ad effettuare, ove necessario, apposite visite ispettive.

Nello svolgimento dell'attività istruttoria finalizzata al controllo della regolarità formale e sostanziale degli accordi, si sono approfondite in particolare le motivazioni che hanno comportato il sorgere del contenzioso nonché la redazione di perizie di variante e suppletive che spesso vengono approvate contestualmente alla sottoscrizione dell'accordo per sanare situazioni conflittuali.

Altro oggetto di particolare verifica ha riguardato tutte quelle fattispecie in cui l'appalto è stato aggiudicato con un elevato ribasso percentuale. Detto ribasso è stato posto in relazione al rapporto tra l'importo dell'accordo e quello contrattuale dei lavori. Ciò perché, ove queste percentuali risultassero simili, potrebbero far desumere un utilizzo improprio dell'accordo, quale "strumento per recuperare l'eccessivo ribasso offerto in sede di gara".

A tal proposito, è stata svolta una verifica delle fattispecie in cui il responsabile del procedimento abbia effettivamente valutato l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve iscritte ai fini dell'effettivo raggiungimento del limite del valore indicato dall'articolo 31 bis della legge n. 109/1994.

Un'ulteriore verifica è stata fatta con riferimento al rapporto tra l'importo delle riserve, l'importo contrattuale dei lavori e quello oggetto di accordo bonario.

---

[16] Determinazione n. 22/2001 del 5 dicembre 2001. Vedi Volume II, Sezione IV.
[17] G.U. n. 117 del 21 maggio 2002.

Capitolo 7

Si è potuto constatare, infatti, che per circa il 10% degli accordi classificati il rapporto tra importo delle riserve e quello dei lavori risultasse superiore al 70% e come, nell'ambito di tali fattispecie, l'importo stabilito in sede di accordo bonario fosse compreso in una percentuale che oscilla tra l'8,33% e il 91,03% delle riserve.

Tali circostanze lasciano supporre che in numerose ipotesi l'importo delle riserve sia stato "eccessivamente gonfiato" dall'impresa aggiudicataria dei lavori ovvero nasconda rilevanti anomalie sostanziali (ad esempio, errori progettuali).

A fronte dell'alta frequenza statistica di tali fenomeni, l'Autorità ha ritenuto, ogni qualvolta si riscontri il superamento di detto limite (quando cioè l'importo delle riserve superi il 70% di quello contrattualmente previsto per i lavori), di avviare *ex officio* gli approfondimenti del caso.

E' stata inoltre disposta l'apertura in via automatica dell'istruttoria quando si riscontrino fattispecie in cui sia decorso un tempo superiore a 10 mesi tra l'iscrizione dell'ultima delle riserve che ha comportato il superamento del limite del 10% e la stipula del verbale di accordo bonario.

Sulla base delle precedenti verifiche, sono stati svolti gli opportuni approfondimenti istruttori, anche mediante apposita ispezione, che hanno riguardato 101 accordi bonari. Il 90% di tali istruttorie hanno portato alla definizione con rilievi (di carattere procedurale e/o sostanziale), mentre il restante 10% sono state archiviate. In relazione ad alcune delle istruttorie definite con rilievi (pari al 18%), si è reso necessario rimettere gli atti alla competente procura della Corte dei conti, stante il danno all'erario riscontrato, mentre per altre (8%), gli atti sono stati inviati alla procura penale, avendo rilevato irregolarità di natura penale.

I fatti contestati sono in prevalenza di carattere formale (mancata indicazione nel verbale di accordo bonario dell'importo contrattuale dei lavori, della data di iscrizione delle riserve sul registro di contabilità e del loro oggetto, mancata indicazione circa la valutazione del responsabile del procedimento in ordine all'ammissibilità e alla manifesta fondatezza delle riserve etc.).

A seguito di detti approfondimenti si è avuta altresì contezza delle seguenti anomalie di carattere sostanziale, alcune delle quali strettamente connesse alla stipula dell'accordo, altre non direttamente riferibili a questo:

- adozione, contestualmente all'accordo, di perizie di variante atte presumibilmente a soddisfare alcune riserve formulate e non compensate nell'ambito del concluso accordo;
- utilizzo "improprio" dell'accordo, teso al raggiungimento di finalità diverse rispetto a quelle cui l'istituto è precostituito (in un caso, la procedura *de quo* è stata utilizzata al fine di celare un affidamento consensuale dei lavori, originariamente affidati ad una ATI di tipo verticale, all'impresa mandante alle stesse condizioni contenute nel contratto originario, con ciò configurando una fattispecie di cessione di contratto non consentita dalla normativa vigente[18]);
- creazione nella prassi di fattispecie a confine con l'istituto dell'accordo bonario;
- varianti non rientranti nelle fattispecie individuate tassativamente dall'articolo 25 della legge n. 109/94;
- tenuta delle scritture contabili non conforme alla normativa;
- definizione mediante accordo bonario di questioni non prospettabili tramite riserva;
- stipula di accordi bonari parziali ovvero di accordi che, contrariamente a quanto previsto dalla normativa, definiscono solo una parte delle riserve oggetto del contendere, rimandando la soluzione delle residue problematiche ad avvenuta ultimazione dei lavori[19].

Va fatta particolare menzione degli accordi stipulati dal comune di Milano, per i quali detta stazione appaltante ha adottato una procedura standard non conforme alla disciplina di settore, in quanto:

---

[18] Sulla questione l'Autorità ha emanato la deliberazione n. 183 del 25 giugno 2002 contenente indicazioni di rilievo generale.

[19] L'Autorità ha fornito indicazioni in merito a tale questione con la determinazione n.26/2002 del 9 ottobre 2002.

- le competenze del responsabile del procedimento sono surrogate dal responsabile del contenzioso che si avvale di un apposito gruppo di lavoro istituito con determinazione sindacale;
- le procedure di accordo bonario sono state tutte attivate in presenza di riserve inferiori al 10% dell'importo contrattuale dei lavori. In tale ipotesi, pur rilevando che la procedura adottata non costituisce *strictu sensu* una fattispecie di accordo bonario, si è rilevato come la stessa trovi fondamento normativo nell'articolo 1965 del codice civile, ove ricorrano i presupposti propri dell'istituto della transazione (disponibilità del diritto, sussistenza di un contenzioso) ed ove risulti un interesse pubblico generale sotteso a tale scelta.

Una considerazione di rilievo merita la circostanza che un consistente numero di accordi bonari (circa il 15% di quelli pervenuti) sono stati stipulati a fronte di riserve avanzate dalle imprese per i maggiori oneri sostenuti a causa di errori progettuali dovuti soprattutto ad una inadeguata valutazione dello stato di fatto. In tali casi, il contenzioso è stato originato dalla non completa disponibilità delle aree interessate dall'intervento, dalle diverse condizioni dello stato dei luoghi variate rispetto all'epoca del progetto, dall'insufficiente accesso all'area di cantiere, da immobili o aree interessate dalla realizzazione del progetto occupati e quindi indisponibili all'atto della sottoscrizione del verbale di consegna, dalla mancata effettuazione degli espropri, dalla non corretta valutazione dei parametri fisici e chimici dei luoghi, dalla mancata rilevazioni della presenza di infrastrutture a rete interferenti, dalla presenza nell'area di cantiere di acqua di falda, da maggiori lavori di sbancamento eseguiti per differenze di quote tra quanto progettato e quanto rilevato in sito, dalla bonifica da ordigni bellici e sorprese geologiche, dalla bonifica dei luoghi per rinvenimento di vasche e cisterne contenenti materiali altamente inquinanti, dalle maggiori quantità di calcestruzzo necessarie per la realizzazione di pali di fondazione derivanti da diverse condizioni del sottosuolo.

Quanto sopra evidenzia una carenza, oltre che da parte del progettista, da parte del responsabile del procedimento che, in sede di validazione

del progetto esecutivo (articolo 47 del Regolamento), avrebbe dovuto controllarne la corrispondenza al documento preliminare (redatto ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del Regolamento), accertare l'esistenza di tutti gli elaborati (disegni, indagini, computi), nonché l'acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni necessarie a consentire l'immediato inizio dei lavori (articolo 47, comma 2, del Regolamento).

In termini economici, i maggiori costi subiti dalle stazioni appaltanti per far fronte a questo tipo di riserve – come definiti in sede di accordo bonario - oscillano tra un minimo di 0,95% ed un massimo di 24,67% dell'importo contrattuale; a detti importi va altresì aggiunto il costo delle perizie di variante che spesso hanno accompagnato – ed a volte subordinato – la sottoscrizione degli accordi bonari da parte delle imprese.

Soltanto in pochi casi, le stazioni appaltanti hanno operato un'azione di rivalsa nei confronti del progettista. Quanto sopra conferma che la "cattiva progettazione" è uno dei casi più frequenti che incide, in negativo, sulla realizzazione dell'opera.

In merito, invece, al rispetto delle disposizioni di carattere procedurale di cui all'articolo 31 *bis* della legge n. 109/1994 e all'articolo 149 del DPR n. 554/1999, si è potuta evidenziare la persistenza dell'inosservanza dei termini di legge (60 e 90 giorni). A tal proposito, l'Autorità ha precisato che, pur avendo detti termini carattere ordinatorio, un consistente superamento degli stessi svilisce la natura dell'accordo bonario volto ad accelerare la definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche.

In alcuni casi oggetto di approfondimento, è risultato che i suddetti termini siano stati abbondantemente superati (anche più di un anno dall'apposizione dell'ultima delle riserve che ha consentito il superamento del limite del 10% dell'importo contrattuale dei lavori) ed in altri casi, addirittura, il procedimento relativo a riserve iscritte in occasione della firma del primo stato di avanzamento dei lavori è stato definito alcuni mesi dopo l'ultimazione dei lavori. Nelle ipotesi in cui si sono riscontrate le anzidette

anomalie, l'Autorità ha provveduto a richiamare la stazione appaltante ad un puntuale rispetto della normativa di settore e, ogni qualvolta si sia riscontrata l'ipotesi di danno all'erario, ha trasmesso gli atti alla competente procura regionale della Corte dei conti.

In relazione a tale ultima problematica, una considerazione a parte va fatta con riferimento agli accordi bonari stipulati dall'ANAS. Nell'esaminare tutti gli accordi inviati dai compartimenti regionali di detta amministrazione – relativi agli anni 2001-2002 – è emerso che, per la totalità dei medesimi, la procedura per la composizione amichevole della controversia sia stata attivata solo a lavori ultimati, anziché immediatamente dopo l'iscrizione delle riserve sui documenti contabili che hanno comportato il superamento del 10% dell'importo economico dell'opera, richiedendo spesso tempi per la definizione di gran lunga superiori a quelli richiesti dalla normativa. Inoltre, le proposte di accordo bonario avanzate dai responsabili dei singoli procedimenti, vengono valutate da un rappresentante, a livello centrale, di detta amministrazione che delega poi per la stipula dell'atto un dirigente della Direzione centrale.

Ciò premesso, stante la rilevanza di tale problematica, l'Autorità ha ritenuto di avviare un approfondimento istruttorio relativamente ai predetti accordi.

L'Autorità ha avviato, infine, un'indagine tesa a verificare l'effettivo invio, da parte dei responsabili dei procedimenti, degli accordi bonari, come richiesto dal prima richiamato comunicato pubblicato in Gazzetta ufficiale. Per effettuare detto riscontro, utilizzando i dati in possesso dell'Osservatorio, sono state inviate richieste di chiarimenti alle stazioni appaltanti che, pur avendo indicato nelle schede di riferimento di aver stipulato un accordo bonario, non hanno ottemperato alla richiesta dell'Autorità.

Dalle risposte pervenute, è risultato che nella maggior parte dei casi vi è stata una erronea compilazione della scheda - in quanto gli atti richiamati quali accordi bonari nella sostanza erano verbali di concordamento di nuovi prezzi, atti di sottomissione, accordi necessari per la realizzazione

dell'intervento (quali acquisizione di aree, costituzione di servitù, occupazione temporanea di aree) - ovvero un mero errore materiale. Nei casi di inadempienza riscontrata, è stata avviata la procedura sanzionatoria.

Ricorsi avverso provvedimenti dell'Autorità

Per quanto concerne, infine, il contenzioso riferito ad atti emanati dall'Autorità, occorre premettere che lo stesso è correlato principalmente allo svolgimento di due importanti attività istituzionali dell'Autorità: attività sanzionatoria e attività di interpretazione della disciplina legislativa e regolamentare nella materia dei lavori pubblici.

Per quanto riguarda l'attività sanzionatoria ricorrono due fattispecie di contenzioso a seconda che la sanzione sia stata irrogata ai sensi dell'articolo 4, comma 7, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, ovvero sia stata irrogata a seguito della segnalazione da parte di una stazione appaltante in sede di verifica del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa da parte delle imprese sorteggiate, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater* della stessa legge.

Per quanto concerne invece l'attività d'interpretazione normativa, il relativo contenzioso nasce dall'impugnazione di determinazioni e/o atti di regolazione emanati dall'Autorità e riguardanti questioni di rilievo generale o comportanti la soluzione di questioni di massima.

Indirizzi giurisprudenziali

Nell'anno 2002, inoltre, sono stati impugnati provvedimenti adottati dal Consiglio e afferenti l'annullamento delle attestazioni S.O.A., ritenendo che siffatto potere non rientrasse tra le attribuzioni dell'Autorità. Sul punto, si sono registrati opposti orientamenti interpretativi. In particolare, il TAR del Lazio ha ritenuto che non competesse all'Autorità alcun potere di diretta incidenza sugli attestati di qualificazione rilasciati dalle S.O.A. Il TAR della Sicilia[20], all'opposto, ha statuito che il potere di controllo attribuito dalla legge all'Autorità in tema di qualificazione non solo comprende per esplicita previsione normativa il potere di verifica dell'esistenza delle

[20] TAR Sicilia – Sez. Catania, sent. 3 febbraio 2003, n.172.

condizioni per il rilascio dell'autorizzazione alla S.O.A., nonchè quello di revoca dell'autorizzazione medesima, ma deve essere inteso anche come potere di accertamento della regolarità della funzione autorizzata, potere il cui esercizio è idoneo ad incidere sia sull'esistenza dei singoli organismi di attestazione (con rilascio e revoca dellautorizzazione) sia, conseguentemente, sulla validità degli atti da essi posti in essere, con riferimento alle attestazioni rilasciate dalle S.O.A.

I compiti di controllo attribuiti all'Autorità in tema di qualificazione si estrinsecano nel potere di vigilanza sull'attività di qualificazione e sulla presenza in capo alle S.O.A. dei requisiti tecnico-giuridici previsti dalla legge sul rispetto delle condizioni previste dalla legge e dal regolamento e ricomprendono anche il potere dell'Autorità di incidere sulle attestazioni (riducendole o invalidandole) rilasciate alle imprese dalle S.O.A.

Considerato che l'Autorità, a prescindere da una richiesta di parte, provvede alla verifica a campione di un determinato numero di attestazioni, con la conseguente possibilità di modificare o revocare l'attestazione, è *in re ipsa* che la stessa possa, a maggior ragione, anche nel caso di procedimento avviato su istanza di parte e qualora ne ricorrano le condizioni, adottare provvedimenti che incidano sulle attestazioni rilasciate dalle S.O.A., riducendole o annullandole.

L'Autorità ha proposto appello al Consiglio di Stato avverso la decisione del TAR del Lazio ritenendo che il potere di incidere sugli attestati S.O.A. sia necessaria conseguenza della valenza pubblicistica della natura degli attestati medesimi.

Nel dettaglio, al 31 dicembre 2002, sono pervenuti 49 ricorsi così suddivisi[21]:

[21] L'elenco non tiene conto dei ricorsi, presentati al TAR Lazio nei primi mesi del 2003, avverso decisioni assunte dall'Autorità nei confronti di imprese iscritte nel *Casellario informatico* ai sensi dell'art. 75, DPR n. 554/1999 e dell'art. 27, DPR n. 34/2000, che hanno visto l'Autorità soccombente, così come evidenziato nel Capitolo 11.

a) 3 casi di impugnazione di provvedimenti sanzionatori, ex articolo 4, comma 7 della legge n. 109/94;

b) 9 casi di impugnazione di provvedimenti sanzionatori emanati ovvero emanandi, ex articolo 10, comma 1 quater della legge n. 109/94;

c) 21 casi di impugnazione di provvedimenti non sanzionatori dell'Autorità (deliberazioni, atti di regolazione, determinazioni);

d) 15 casi di impugnazione di provvedimenti in materia di S.O.A.;

e) un caso di impugnazione di decisioni di iscrizione nel *Casellario informatico delle imprese qualificate.*

8

La determinazione dei costi standardizzati

L'attività per la determinazione dei *costi standardizzati*, già avviata nel 2001, è proseguita per tutto il 2002 nel rispetto degli assunti e delle metodologie già illustrate nella precedente *Relazione* e si è positivamente conclusa con la stesura del rapporto finale da parte del Gruppo di esperti incaricato.

Rinviando a quanto già riferito sulle finalità e modalità operative di sviluppo, si sintetizzano, qui di seguito, gli aspetti più salienti dei risultati raggiunti.

L'impostazione del modello elaborato è basata sull'assunto che, nell'ambito delle caratteristiche che determinano il costo di ciascun intervento, ne esistano alcune che possono essere considerate a priori "caratterizzanti" l'effettivo valore economico dell'opera.

In generale, il costo di un'opera può essere scomposto secondo una geografia "ad albero" in cui le incidenze dei diversi fattori che lo determinano possono essere stimate attraverso la progressiva disaggregazione del costo in parametri, tanto di natura endogena quanto esogena.

Il percorso metodologico delineato di seguito giunge, nella fase conclusiva, a determinare il *costo standardizzato* per *unità caratteristica* come sommatoria dei diversi contributi dei fattori incidenti. Detto valore rappresenta, nell'ambito di ciascuna categoria di opere, il parametro di riferimento per l'attività di programmazione degli enti attuatori e per quella di vigilanza dell'Autorità.

La scheda di rilevazione

La prima fase operativa ha riguardato la messa a punto della scheda tipo per la rilevazione dei dati informativi, armonizzata per le diverse categorie di opere.

Per entrare nel dettaglio della descrizione della scheda è necessario puntualizzare quanto segue:

- la scheda è stata costruita in modo da consentire la raccolta di tutti i dati

necessari alla quantificazione economica e dimensionale di un intervento;

- i dati di natura economica in questa contenuti, a seconda che si operi su dati di progetto o di esecuzione, sono desunti dai quadri economici previsionali o da quelli a consuntivo[1];
- la definizione del modello, con le necessarie semplificazioni, è finalizzata ad incrementare le rilevazioni della scheda "A" già in uso da parte dell'Osservatorio[2]. In particolare, il modello, una volta informatizzato, potrà costituire lo strumento per l'implementazione di una banca dati che servirà a consentire all'Osservatorio l'elaborazione del *costo standardizzato*[3] e ad indicare, al soggetto programmatore, il costo unitario specifico di cui ha bisogno;
- la scheda contiene tutte le indicazioni atte a determinare, tramite opportune elaborazioni, i fattori correttivi esogeni ed endogeni. I primi riguardano indistintamente tutte le categorie di opere, i secondi sono invece dipendenti dalla peculiarità della categoria e della tipologia.

Nel dettaglio la scheda-tipo è strutturata secondo un sistema di rilevazione dei dati, basato sulla progressiva disaggregazione degli stessi in 3 livelli dei quali il primo è destinato a raccogliere i dati utili ad una "prima definizione" del *costo standardizzato*.

La scheda si articola nelle seguenti 4 sezioni principali:

1. *anagrafica dell'intervento*, per la rilevazione dei dati relativi alla localizzazione, alla stazione appaltante e al tipo di lavoro;
2. *consistenza dimensionale*, per la rilevazione delle caratteristiche funzionali e geometriche dell'intervento, per la quantificazione dimensionale degli

[1] Nel caso di importi riferiti a progetti esecutivi questi sono stati resi omogenei, all'interno di ciascun campione, ai valori a consuntivo applicando i ribassi medi di riferimento per macroarea territoriale e macrotipologia di opera.
[2] G.U. n. 293 del 15 dicembre 1999.
[3] Ed i relativi aggiornamenti.

"Ambiti Funzionali Omogenei" (AFO)[4] nei quali è possibile disaggregare l'opera, nonché degli elementi complementari extrasistema;

3. *costi*, per la rilevazione del quadro economico relativo alla fase consuntiva dei lavori[5];
4. *caratteristiche e parametri che concorrono alla formazione dei fattori di correzione*, per la rilevazione delle caratteristiche della specifica area territoriale[6] e degli aspetti tecnici e tecnologici dell'opera[7].

Ciascuna parte della scheda è poi articolata in diversi livelli di approfondimento che costituiscono un'importante fonte di informazione per l'eventuale affinamento dei risultati di elaborazione.

La determinazione del *costo standardizzato*

Si è provveduto a testare la scheda-tipo per ciascuna delle categorie di opere considerate prevalentemente tramite rilevazione diretta. Quando il sistema sarà a regime, la raccolta delle informazioni consentirà la costruzione del *costo standardizzato* secondo le modalità di seguito esplicitate.

Dal punto di vista metodologico, si assume l'ipotesi che esista e sia prevalente, nel fenomeno indagato, la possibilità di riconoscere elementi endogeni ed esogeni che rimandino a fonti di variabilità dei costi ricomprese nella definizione più generale del *costo standardizzato* di un intervento pubblico.

I fattori di natura esogena riguardano indistintamente tutte le categorie di opere[8], quelli di natura endogena, invece, sono dipendenti dalla

[4] Per Ambito-Area Funzionale Omogenea (AFO), in funzione delle diverse categorie di opere (e relative sottocategorie), si definisce un entità spaziale o classe di elementi tecnici, di funzioni compatibili spazialmente, temporalmente e tecnologicamente che si esplicano in una o più unità ambientali.

[5] Oppure, in caso di intervento appaltato ma non realizzato, l'importo di aggiudicazione o, in caso di intervento non ancora appaltato, l'importo a base di gara frutto del computo su progetto esecutivo; tali valori di costo sono oggetto di successive elaborazioni per omogeneizzarli ai valori a consuntivo.

[6] Contesto geografico, accessibilità del sito, idrogeologia, condizioni del soprassuolo, grado di urbanizzazione, tipi di vincoli ambientali e urbanistici.

[7] Tipologia e tecnologia costruttiva.

[8] Fattore di localizzazione, fattore di accessibilità del cantiere etc.

Capitolo 8

peculiarità della categoria di opere e del tipo di lavoro preso in esame[9]. Tra questi ultimi deve essere inoltre valutata l'incidenza delle tipologie di innovazione, specifiche per ogni categoria di opera, che consenta la proiezione nel "futuro" del *costo standardizzato* con relativa "correzione". A tal fine, è possibile ad oggi operare attraverso la lettura dinamica dei dati storici relativi alle specificità di ciascuna categoria. In seguito, quando l'afflusso dei dati andrà a regime, anche il fattore relativo all'incidenza delle tipologie innovative potrà automaticamente essere rilevato attraverso l'analisi di regressione.

Al fine della costruzione del *costo standardizzato*, partendo da campioni di riferimento sufficientemente rappresentativi dei costi di costruzione, è possibile distinguere due diversi approcci dipendenti, ciascuno, dalla effettiva disponibilità di informazioni sulle caratteristiche che connotano ciascuna categoria omogenea di opere[10].

All'interno del contesto specifico delineato per la rilevazione delle informazioni, sono stati individuati due differenti metodi, distintamente implementabili per il calcolo del *costo standardizzato* in funzione della reale possibilità di determinare, in maniera endogena, i fattori che concorrono alla formazione del costo. I due approcci, di seguito illustrati, portano ad una definizione del valore del *costo standardizzato* progressivamente più affidabile ed in particolare: *a)* in prima approssimazione, mediante la predisposizione e l'utilizzo di strumenti statistici di sintesi[11]; *b)* a regime mediante l'applicazione di strumenti statistico-econometrici, secondo un approccio di tipo *analitico-ricostruttivo* del costo.

a) Costruzione del costo standardizzato in prima approssimazione.

In presenza di un campione statisticamente rappresentativo per ciascuna categoria di opera, caratterizzato però da scarsità di informazioni circa le caratteristiche che connotano le opere nella loro specificità, è possibile

---

[9] Fattore relativo agli aspetti tecnici e tecnologici dell'opera etc.
[10] Edilizia Residenziale Pubblica, Alloggi e Residenze Studenti Universitari etc.
[11] Formulazione di indici medi, di *range* di variazione tipici etc.

procedere al calcolo di un "indicatore di sintesi" del *costo standardizzato* (I [CS]) attraverso una relazione del tipo:

$$I\,[CS] = C_m \pm \Delta C_m$$

dove:

C_m = costo medio[12];

ΔC_m = variazione statistica del costo

Attraverso questo metodo è possibile determinare un valore di riferimento *standard*, rapportato a ciascuna categoria omogenea, indipendentemente dal livello di completezza delle informazioni presenti nel campione di riferimento. Ciò rende il metodo generalmente applicabile a banche di dati costituite indipendentemente dalle linee guida proposte dal Gruppo di lavoro, purché rappresentative della categoria omogenea di opere a cui si riferiscono, seppur occorra considerare e valutare i limiti intrinsecamente propri alla natura dell'indicatore così ricavato[13].

Una particolare applicazione di tale approccio è stata sviluppata, giungendo alla formulazione del *costo standardizzato* mediante una relazione del seguente tipo:

$$CS = C_m \times f_1 \times f_2 \times \ldots \times f_n$$

dove:

C_m = costo medio[14];

$f_{1,n}$ = fattori correttivi esogeni[15].

---

[12] Ottenuto attraverso la media aritmetica dei costi di costruzione/realizzazione rilevati in fase di progettazione esecutiva o a consuntivo sul campione di riferimento.

[13] Si osservi peraltro come, sia dal punto di vista metodologico che operativo, l'incidenza effettiva delle diverse caratteristiche sul costo è di fatto rappresentata all'interno dell'indicatore seppure indistintamente riassunta nel valore medio di questo stesso.

[14] Ottenuto attraverso la media aritmetica dei costi di costruzione/realizzazione rilevati in fase di progettazione esecutiva (come prima esplicitato qualora il valore di costo si riferisca alla progettazione esecutiva questo deve essere reso omogeneo ai valori a consuntivo) o a consuntivo sul campione di riferimento.

[15] Ottenuti attraverso l'elaborazione di banche dati esterne.

Capitolo 8

In particolare, in questa tipologia di elaborazione, è stato determinato un unico fattore di correzione esogeno quale quello relativo alla localizzazione. Tale fattore è stato ottenuto come media tra l'indicatore dei prezzi dei materiali e quello di accessibilità dell'area, ponderata con pesi proporzionali alla rispettiva incidenza sui costi del settore delle costruzioni quale risulta dalle tavole intersettoriali dell'ISTAT.

b) Costruzione del costo standardizzato a regime

La disponibilità di ulteriori informazioni circa le caratteristiche che si assumono per connotare le opere nelle singole specificità, a partire da campioni di dati quali quelli precedentemente illustrati, rende possibile l'elaborazione del *costo standardizzato* mediante l'uso di tecniche atte a "ricostruire" il costo secondo un processo di *disaggregazione* volto ad individuare e successivamente a standardizzarne le singole componenti costitutive.

In tal senso, nella famiglia delle tecniche econometriche, l'analisi di regressione rappresenta un utile ed efficace strumento per la determinazione del *costo standardizzato* così definito, laddove sia esplicita la conoscenza delle caratteristiche che permettono di convertire i costi delle opere in *costo standardizzato*, secondo le linee guida formulate dal gruppo di lavoro.

Devono valere, altresì, i presupposti che rendono possibile esprimere il *costo standardizzato* in funzione di un sistema di componenti tra le quali si riconosca la presenza di una parte costitutiva della più generale entità del costo[16], mentre le altre sono rappresentate nella loro più probabile incidenza sul *costo standardizzato*.

Pertanto, una volta a regime, il sistema dei dati/informazioni che viene a crearsi mediante l'implementazione della scheda di rilevazione messa a punto dal Gruppo di lavoro consentirà l'utilizzo di modelli econometrici in grado di esprimere il *costo standardizzato* secondo una formulazione del tipo:

$$CS = C_b + ß_1X_1 + ß_2X_2 + \ldots + ß_iX_n \pm \varepsilon$$

[16] Si tratta del *costo base standardizzato*.

dove :

C_b = componente-base di riferimento del costo[17], (*costo base standardizzato*);

$ß_i$ = uno o più componenti di costo, esogeni e/o endogeni[18];

X_n = uno o più componenti di costo, esogeni e/o endogeni[19];

ε = parte casuale del fenomeno.

L'applicazione della metodologia

La metodologia di determinazione dei *costi standardizzati* così sviluppata, è stata testata in riferimento a diverse categorie d'opera, sia a carattere puntuale (edilizia universitaria, edilizia scolastica, edilizia sanitaria/ospedali, edilizia residenziale pubblica, beni culturali), sia a rete (strade, ferrovie, acquedotti, fognature).

Sono state così compiute elaborazioni sulla base dei dati ricavati dalle banche dati di diversi enti, ottenendo in prima istanza costi medi, alcuni dei quali sono riportati, a titolo esemplificativo, nelle tabelle delle pagine seguenti.

Tali valori sono determinati sulla base di un campione di dati di limitate dimensioni e, pertanto, essi variano entro un campo di oscillazione che si riduce ampliando il campione stesso.

Va sottolineato che le elaborazioni sul campione sperimentale sono mostrate in questa sede a titolo esemplificativo, quale validazione metodologica dell'approccio per la costruzione del *costo standardizzato* secondo le procedure definite dal Gruppo di lavoro e sulla base della scheda-tipo di rilevazione degli interventi, piuttosto che sul piano strettamente statistico-quantitativo.

---

[17] Riferito alla specifica categoria d'opera.

[18] Che esprimono l'incidenza di ciascuna caratteristica X_n sul costo standardizzato, riferito alla specifica categoria d'opera.

[19] Che esprime la caratteristica X_n del costo standardizzato; riferito alla specifica categoria d'opere, espressa in un'opportuna scala (ad esempio la localizzazione di un intervento può essere considerata una caratteristica esogena, codificata come segue: macroarea territoriale "Nord" = 2; macroarea territoriale "Centro" = 1; macroarea territoriale "Sud" = 0).

Capitolo 8

Edilizia universitaria /alloggi e residenze per studenti.

La *tabella 8.1* riporta il costo medio di costruzione per *posto alloggio* (unità caratteristica d'intervento) per un intervento conforme allo *standard* minimo normato.

Tabella 8.1

Settore Funzioni Residenziali	*49% della sup. totale (35 mq)*
Settore Funzioni di Servizi	*23% della sup. totale (35 mq)*
Settore Funzioni di Connettivo	*28% della sup. totale (35 mq)*
1 Posto Alloggio	*Euro/PA 42.407,00*

Attraverso lo sviluppo della regressione si è ricavata l'aliquota-base del *costo standardizzato* (costo di progettazione esecutiva - base standardizzato "CC_b") pari a € 826,56/mq, mentre le ßi (componenti di costo, esogene e/o endogene, che denotano l'incidenza di ciascuna caratteristica Xn sul CC_S), risultano essere monetariamente così determinate:

- $ß_1$ (localizzazione territoriale dell'intervento) = € 114,83/cl (pari a 222.342 £/cl);
- $ß_2$ (tipologia della *funzione cucina* nel complesso immobiliare) = € 110,50/cl (pari a 213.958 £/cl);
- $ß_3$ (% di *funzione residenziale* nel mix realizzato) = € 106,21/cl (pari a 205.651 £/cl);
- $ß_4$ (% di *connettivo* nel mix realizzato) = € 18,26/cl (pari a 35.356 £/cl);
- $ß_5$ (% di *servizi* nel mix realizzato) = € 55,12/cl (pari a 106.727 £/cl);

Edilizia per la didattica e la ricerca universitaria / facoltà scientifiche

La *tabella 8.2* riporta il costo medio di costruzione per *posto a studente equivalente* (unità caratteristica d'intervento), relativamente ai diversi settori/AFO.

Tabella 8.2

Settore attività didattica	*€/posto a studente equivalente 3.744,47*
Settore attività di ricerca	*€/ posto a studente equivalente 4.743,97*
Settore servizi di documentazione	*€/ posto a studente equivalente 1.429,26*
Settore gestione e amministrazione	*€/ posto a studente equivalente 624,77*

Edilizia scolastica / scuole elementari.

La *tabella 8.3* riporta il costo medio per classe, per alunno e per mq.

Tabella 8.3

costo n. 1 classe	*€/cl 136.852, 00*
costo ad alunno insediato	*€/al. 5.591,42*
costo a mq	*€/mq 739,61*

Tali valori corrispondono ad un *modello tipo* di scuola elementare nella quale il Settore Attività Formative incide per il 66% e il Settore Servizi Complementari, comprensivo dell'AFO *spazi mensa*, incide per 34%. Questo modello prevede, altresì, una superficie di 189 mq per aula ed una superficie di 7,56 mq per alunno.

Edilizia residenziale pubblica

La *tabella 8.4* riporta il costo di costruzione e di realizzazione medio per mq, relativamente alle macro aree geografiche.

Tabella 8.4

	costo di costruzione (€/mq)	*costo di realizzazione (€/mq)*
valore medio nazionale	*515,37*	*690,87*
area nord-ovest	*540,96*	*735,96*
area nord-est	*562,44*	*735,39*
area centrale	*448,47*	*635,19*
area meridionale	*408,27*	*605,29*
area insulare	*412,41*	*569,74*

Successivamente, dall'applicazione econometria si è ricavata la componente-base di riferimento del CC_S (costo di costruzione-base standardizzato "CC_b"), che può essere espressa in ragione di € 324,31/mq (pari a 627.955 L/mq), mentre le $ß_i$ (componenti di costo, esogene e/o endogene, che denotano l'incidenza di ciascuna caratteristica X_n sul CC_S) risultano essere determinate come segue:

- $ß_1$ (localizzazione territoriale dell'intervento) = € 39,05/cl (pari a 75.613 L/cl)
- $ß_2$ (tipologia edilizia dell'immobile) = € 88,59/cl (pari a 171.532 L/cl)
- $ß_3$ (% di tipo "a" nel mix afo) = € 97,42/cl (pari a 188.626 L/cl)

Capitolo 8

- $ß_4$ (% di tipo "b" nel mix afo) = € 74,30/cl (pari a 143.866 L/cl)
- $ß_5$ (% di tipo "c" nel mix afo) = € -15,30/cl (pari a –29.618 L/cl)

Beni culturali / restauro

La *tabella 8.5* riporta il costo medio di restauro al mq, differenziato per patrimonio civile e per patrimonio religioso e secondo tre distinti livelli di restauro/intensità di intervento: restauro funzionale/adeguamento; restauro strutturale; restauro delle finiture.

Tabella 8.5

Patrimonio civile

Costo medio	*€/mq*
Restauro funzionale/adeguamento	*603,21*
Restauro strutturale	*1.022,79*
Restauro delle finiture	*757,93*

Patrimonio religioso

Costo medio	*€/mq*
Restauro funzionale/adeguamento	*912,29*
Restauro strutturale	*1.197,24*
Restauro delle finiture	*1.045,83*

Si tratta di una prima esemplificazione, qui riportata in forma sintetica, che non tiene conto di una serie rilevante di elementi e parametri specifici che possono essere tipici anche di singoli interventi.

Al fine di mostrare un esempio dell'applicazione del metodo di determinazione del *costo standardizzato* a regime, si riportano anche i risultati della sperimentazione condotta su un sotto-campione di dati relativi a:

- categoria oggetto d'intervento: chiese;
- localizzazione: area nord-ovest;
- arco temporale di riferimento: 2001-2002.

In sintesi, l'implementazione dei modelli di regressione ha determinato, una componente-base di riferimento del costo di restauro-base standardizzato "CR_b" pari a € 369,05/mq, mentre le $ß_i$ (componenti di costo che denotano l'incidenza di ciascuna caratteristica X_n sul CR_S) risultano essere

determinate come riportato nella *tabella 8.6*:

Tabella 8.6

- incidenza monetaria per AFO tipo 1-2-3[20]:

degrado basso	*degrado medio*	*degrado alto*
$\beta_{1,I}$ = € 153,56 /mc	$\beta_{1,II}$ = € 187,50 /mc	$\beta_{1,III}$ = € 382,92/mc

- incidenza monetaria per AFO tipo 3-4[21]:

degrado basso	*degrado medio*	*degrado alto*
$\beta_{2,I}$ = € 104,88 /mc	$\beta_{2,II}$ = € 169,84 /mc	$\beta_{2,III}$ = € 334,71 /mc

- incidenza monetaria per AFO tipo 5[22]:

degrado basso	*degrado medio*	*degrado alto*
$\beta_{3,I}$ = € 59,89 /mq	$\beta_{3,II}$ = € 127,96 /mq	$\beta_{3,III}$ = € 158,21/mq

- incidenza monetaria per AFO tipo 6[23]:

degrado basso	*degrado medio*	*degrado alto*
$\beta_{4,I}$ = € 286,44 /mq	$\beta_{4,II}$ = € 333,00 /mq	$\beta_{4,III}$ = € 396,76 /mq

- incidenza monetaria per AFO tipo 7 [24]:

degrado basso	*degrado medio*	*degrado alto*
$\beta_{5,I}$ = € 37,02 /mq	$\beta_{5,II}$ = € 59,62 /mq	$\beta_{5,III}$ = € 70,52 /mq

- incidenza monetaria per AFO tipo 8[25]:

degrado basso	*degrado medio*	*degrado alto*
$\beta_{6,I}$ = € 86,52 /mq	$\beta_{6,II}$ = € 120,03 /mq	$\beta_{6,III}$ = € 147,47 /mq

Opere a rete

La *tabella 8.7* riporta i costi medi relativi a 4 opere a rete: autostrade, ferrovie, acquedotti e fognature. Per ogni categoria d'opera e per ogni AFO, i valori sono determinati per unità di quantità caratteristica di fruizione (qf) e per unità di quantità caratteristica dimensionale (qd). Tali valori sono calcolati sulla base di un campione di dati di limitate dimensioni e, pertanto, variano entro un campo di oscillazione destinato a ridursi ampliando il

[20] Consolidamenti strutturali su fondazioni, orizzontamenti e murature portanti.
[21] Risanamenti murari di strutture portanti, facciate e frontespizi.
[22] Coperture.
[23] Infissi.
[24] Intonaci interni/esterni.
[25] Pavimentazioni.

campione stesso. Quindi, a parte le variazioni dipendenti dai fattori correttivi (endogeni ed esogeni), i valori riportati vanno considerati applicando un margine di oscillazione la cui ampiezza è diversa a seconda dell'opera a rete e del tipo di AFO.

Tabella 8.7

Autostrade (costi medi in euro per qf e qd)				
	AFO1	*AFO2*	*AFO3*	*extra sistema*
	trincea rilevato	*galleria*	*viadotto*	
qf: traffici indifferenziati giornalieri (tgm = 30.000)	*0,1*	*2,87*	*1,231*	*0,01*
qd: metro lineare (m) - autostrada 3 corsie larghezza m 47,7	*3.107*	*86.222*	*36.952*	*516*
Il campo di oscillazione, esclusi i fattori correttivi, è pari a: 10% per AFO1; 15% per AFO2 e AFO3				

Fognature, impianti per insediamenti residenziali a bassa densità (costi medi in euro per qf e qd)				
	AFO1	*AFO2*	*AFO3*	*extra sistema*
	condotte principali	*rete capillare*	*opere accessorie*	
qf: abitanti insediati (ai =1/40 mq)	*296*	*196*	*206*	*48*
qd: m2 di superficie lorda utile di insediamento residenziale	*7,4*	*4,9*	*5,15*	*1,2*
Il campo di oscillazione, esclusi i fattori correttivi, è pari al 20%				

Acquedotti, impianti per insediamenti residenziali ad alta densità (costi medi in euro per qf e qd)				
	AFO1	*AFO2*	*AFO3*	*extra sistema*
	condotte principali	*rete capillare*	*opere accessorie*	
qf: abitanti insediati (ai =1/20 mq)	*151*	*90,4*	*3,052*	*20*
qd: m2 di superficie lorda utile di insediamento residenziale	*7,56*	*4,52*	*3,05*	*1*
Il campo di oscillazione, esclusi i fattori correttivi, è pari al 20%				

Ferrovie (costi medi in euro per qf e qd)				
	AFO1	*AFO2*	*AFO3*	*extra sistema*
	trincea rilevato	*galleria*	*viadotto*	
qf: convogli medi transitati giornalieri (tgm = 100)	*42,56*	*224,04*	*222,7*	*11,21*
qd: metro lineare (m) di armamento	*4.256*	*22.404*	*22.270*	*1.121*
Il campo di oscillazione dei valori stimato, esclusi i fattori correttivi, è pari al 15%				

Prospettive future

A completamento del programma messo a punto sui metodi e strumenti per il calcolo dei *costi standardizzati*, sono state individuate le seguenti attività per garantire continuità ed efficacia a quanto è stato prodotto in questa fase di sperimentazione.

Collaudato il metodo, è adesso necessario:

- rendere operativo il trasferimento dei dati attraverso la procedura e la scheda proposta, la sua costante implementazione e messa a regime, verificando via via i risultati ottenuti in parallelo con l'afflusso delle informazioni ed il completamento delle banche-dati per settori e categorie di opere;
- fornire un'adeguata collaborazione in fase di programmazione alle stazioni appaltanti (Regioni, Ministeri, Enti, ecc.), attraverso i modelli di simulazione che sono stati messi a punto: in questo senso potranno, ad esempio, essere realizzati *software* informatizzati (di facile utilizzo) per consentire alle pubbliche amministrazioni la possibilità di predeterminare i costi presunti degli interventi programmati, avvalendosi di quanto prodotto dal gruppo di lavoro;
- realizzare l'informatizzazione, successiva a questa fase di sperimentazione, per quanto attiene la programmazione e le elaborazioni per la definizione automatica del *costo standardizzato*, attraverso le necessarie *analisi di regressione*;
- valutare l'opportunità di fungere da supporto tecnico alle valutazioni di costo non omologabili sia per particolari specificità, sia per provvisoria carenza di informazioni complete a preventivo e a consuntivo.

Con l'attività svolta, in sostanza, l'Autorità ha posto concrete premesse per offrire uno strumento efficace a disposizione degli operatori, adeguato ad orientare il mercato delle opere pubbliche in linea con i principi di efficienza, efficacia ed economicità voluti dal legislatore. L'attività che ha portato ai risultati qui presentati, si è arricchita di un ampio dibattito, nelle sue diverse fasi di sviluppo, con i soggetti istituzionalmente interessati e della collaborazione degli operatori del mercato.

Capitolo 8

Adesso, l'entrata a regime del sistema, considerata anche la sua complessiva onerosità, richiederà ulteriori momenti d'incontro e intese operative ai diversi livelli istituzionali, nella comune consapevolezza che si tratta di un passo importante per qualificare il funzionamento del mercato in linea con l'obiettivo di garantire un'efficiente utilizzazione delle risorse pubbliche.

Archivi di settore: elenco voci prezziari per l'edilizia

Parallelamente all'attività di determinazione dei *costi standardizzati* ed in un certo senso ad essa complementare, l'Autorità ha avviato anche un progetto, giunto ora alla sua conclusione, per la formazione di un archivio di voci attinenti i principali cicli lavorativi dell'edilizia e delle infrastrutture al fine di favorire l'omogeneizzazione sul territorio nazionale delle voci d'opera. Quindi, di concerto con l'ANCE, in relazione alla complessità e vastità del tema che sottende ai principali cicli lavorativi di edilizia e di infrastrutture, ha ritenuto di avviare una prima fase elaborativa tramite un progetto pilota limitato al settore dell'edilizia residenziale tradizionale – nuove costruzioni, rimandando il completamento del settore impiantistico a successivi momenti.

Il progetto, così come realizzato, è da ritenersi un contributo dell'Autorità alla semplificazione ed omogeneizzazione su scala nazionale di uno strumento, l'elenco dei prezzi, fondamentale nel processo di progettazione e realizzazione delle opere pubbliche.

In sintonia anche con gli orientamenti prevalenti nella letteratura specialistica, l'Autorità, ritenendo che le soluzioni tecniche conformi siano la metodica che maggiormente garantisca l'individuazione delle prestazionalità delle soluzioni costruttive, ha creduto opportuno dover transitare per una fase intermedia in cui un nuovo strumento classificatorio, fondato sugli elementi tecnici componenti l'opera, potesse sostituirsi all'attuale struttura dei prezzari, fondata esclusivamente sulla classificazione merceologica delle lavorazioni.

In tal senso, dopo ampio ed approfondito studio delle principali classificazioni attualmente in uso in Europa, nell'ambito del progetto, si è ritenuto di optare per quella definita dalle norme UNI 8290.

Tale classificazione è sembrata essere quella maggiormente flessibile dal punto di vista dell'impostazione nonché quella più affine all'esigenza di armonizzazione tra strutture diverse quali sono quelle formate sulla scomposizione degli elementi tecnici degli edifici e quelle basata sulla rilevanza dei materiali.

Alla scomposizione del "sistema edificio" classificato ed articolato in tre livelli dall'UNI sono stati aggiunti ulteriori due livelli costruendo, così, un sistema di classificazione implementato ed implementabile che, tenendo a riferimento possibili soluzioni tecniche conformi, è stato applicato agli elenchi prezzi attualmente in uso, anche attraverso l'individuazione degli oneri appartenenti a ciascuna voce d'opera.

Ciò ha permesso, volta per volta, di individuare univocamente tutti quei componenti che concorrono alla formulazione dell'esecutività della lavorazione e che, caso per caso, sono inclusi od esclusi dalla formulazione della voce elementare dell'elenco sulla base del criterio di rappresentatività di ciascun onere in relazione alla sua presenza negli elenchi prezzi attualmente in uso sul territorio nazionale.

Tra gli oneri sono stati inclusi sia quelli della sicurezza sia, se non diversamente richiamato, quelli relativi alle opere provvisionali.

9

Gli interventi di regolazione e gli atti di segnalazione

Nell'anno 2002 è proseguita l'attività di regolazione dell'Autorità: sono stati emanati un atto di regolazione e 30 determinazioni. Questi atti, offrendo soluzioni ai casi di carattere generale segnalati all'Autorità, sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, come disposto dall'articolo 3 del DPR n. 554/99.

Atti di regolazione...

Di seguito si illustrano i tratti essenziali dei suddetti atti[1].

Legge 241/90. Diritto di accesso.

...diritto di accesso

Con questo atto di regolazione, emanato il 29 maggio 2002 a seguito di una nota pervenuta all'Autorità con cui è stata segnalata l'anomalia del comportamento di una stazione appaltante, è stata affrontata la problematica relativa alla spettanza del diritto di accesso nei confronti di un concorrente, con particolare riferimento ai documenti di gara. L'Autorità ha ritenuto che non appare legittimamente denegabile il diritto di accesso, ancorché subordinatamente alla definitiva conclusione del procedimento di gara, con la conseguenza che la pubblica amministrazione potrà differire l'esercizio del diritto stesso e nella forma della sola visione degli atti. Nel caso di richiesta di accesso al *curriculum* del professionista prescelto, ove è indubbio che vi siano terzi portatori del diritto alla riservatezza, agli stessi deve essere data notizia dell'avvio del procedimento di accesso.

Determinazioni ...

Gli atti di determinazione hanno riguardato materie diverse.

[1] I testi sono riportati nel Volume II, Sezione IV.

Capitolo 9

...Casellario informatico delle imprese qualificate...

Determinazione in data 16 gennaio 2002, n. 1/2002, in tema di *attuazione del Casellario informatico delle imprese qualificate.*

Con tale determinazione è stata affrontata la questione relativa all'istituzione del *Casellario informatico delle imprese qualificate* da formarsi sulla base delle attestazioni di qualificazione trasmesse dalle S.O.A. e delle comunicazioni inviate all'Autorità dalle stazioni appaltanti (articolo 27, comma 1, DPR n. 34/2000).

...forme di pubblicità - frazionamento incarichi...

Determinazione del 14 febbraio 2002, n. 2/20021, in tema di *forme di pubblicità adeguamento piano triennale -- frazionamento incarichi di progettazione.*

Con tale atto l'Autorità ha affrontato alcuni aspetti problematici inerenti alla tematica delle forme di pubblicità da seguire per l'adeguamento dell'elenco dei lavori previsti nel piano annuale e nel programma triennale delle opere pubbliche di cui all'art. 14 della legge quadro e alla tematica dell'affidamento e del frazionamento degli incarichi di progettazione, con particolare riguardo alla possibilità, per un'amministrazione, di affidare all'esterno solo una parte di servizi. Con riferimento alla prima questione, l'Autorità ha ritenuto che gli adeguamenti al programma annuale che vengono progressivamente introdotti non necessitano, di norma, di misure di pubblicità o adempimenti tali da comportare un riavvio del relativo procedimento restando, in ogni caso, tale valutazione rimessa alla discrezionalità dei competenti organi e fermo restando che le integrazioni all'elenco annuale di carattere sostanziale devono in ogni caso adempiere alle misure di pubblicità previste dalla legge. Relativamente alla seconda problematica, si è ritenuto che è possibile affidare all'esterno una parte della progettazione purché venga data adeguata motivazione della scelta adottata e la progettazione non sia artificiosamente divisa in più parti al fine di eludere l'applicazione delle norme che disciplinano l'affidamento del servizio e, analogamente a quanto previsto per la cosiddetta progettazione integrale, venga individuata la persona fisica incaricata dell'integrazione tra le varie prestazioni.

...relazione geologica...

Determinazione del 27 febbraio 2002, n. 3/20021, in tema di *relazione geologica-necessità di previsione nella documentazione di progetto ed indicazioni per la formulazione dei bandi di gara di servizi di progettazione.*

Con tale determinazione l'Autorità ha stabilito che la relazione geologica deve essere obbligatoriamente prevista fra la documentazione progettuale in tutti i casi in cui vi sia espressa previsione normativa in tal senso. Correlata all'obbligatorietà è la legittimazione dei geologi alla partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi di progettazione, in relazione al divieto di subappalto di cui all'art. 17, comma 14 quinquies, della legge n. 109/94 combinato con la previsione di esclusiva competenza in merito del professionista geologo. Per i restanti interventi, la suddetta relazione è da considerarsi indispensabile elemento di progetto, ai sensi dell'art. 25 del DPR n. 34/2000, salvo contrario avviso del responsabile del procedimento, debitamente motivato. Ne consegue che il bando di gara per l'affidamento della progettazione dovrà riportare l'indicazione della necessità o meno della relazione relativa all'intervento di cui trattasi.

...finanza di progetto...

Determinazione del 6 marzo 2002, n. 4/2002, in tema di *finanza di progetto.*

Con tale determinazione l'Autorità ha espresso il proprio parere in ordine ad alcune questioni interpretative concernenti la procedura relativa all'affidamento della realizzazione di opere pubbliche per mezzo della cosiddetta *finanza di progetto.* Secondo l'Autorità, a base della gara di cui all'articolo 37 *quater*, comma 1, lettera *a)* della legge n. 109/94 deve essere posto il progetto preliminare presentato dal promotore, eventualmente modificato sulla base delle determinazioni delle amministrazioni, nonché i valori degli elementi necessari per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nella misura prevista dal piano economico-finanziario presentato dal promotore medesimo; la stazione appaltante è tenuta, in ogni caso, a consentire l'accesso alla documentazione di cui sopra a tutti i soggetti interessati alla partecipazione alla gara; è inoltre consentito al promotore procedere alla modificazione della compagine sociale sin dall'inizio della procedura negoziata con il soggetto/i selezionato nella ga-

ra preliminare. Infine, l'utilizzo del meccanismo della *finanza di progetto* è consentito ai soggetti che operano nei settori speciali dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, sia nel caso di applicazione della normativa di cui alla legge n. 109/94, sia nel caso di applicazione della normativa di cui al decreto legislativo n. 158/95 e ciò anche per i singoli segmenti del *ciclo integrale delle acque.*

...ritardati pagamenti negli appalti...

Determinazione del 27 marzo 2002, n. 5/2002, in tema di *fenomeno dei ritardati pagamenti negli appalti.*

Con tale atto sono stati analizzati alcuni aspetti della problematica relativa al fenomeno dei ritardati pagamenti da parte delle amministrazioni aggiudicatrici già avviato nel 2001. In particolare, il Consiglio ha ritenuto che, ove non diversamente pattuito, l'articolo 1194 c.c. si applica in caso di ritardo nei pagamenti da parte delle stazioni appaltanti con la conseguenza che gli stessi non possono essere imputati al capitale senza il consenso del creditore e che il pagamento fatto in conto di capitale ed interessi deve essere imputato prima degli interessi. Inoltre, la disciplina in materia di ritardati pagamenti contenuta nell'articolo 26 della legge n. 109/94 e negli articoli 29 e 30 del DM n. 145/2000 riguarda tutti i casi di conseguente danno che ne deriva e può essere validamente opposta ad ogni ulteriore pretesa risarcitoria. Infine, l'articolo 13, comma 3.2, del decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito con legge 26 aprile 1983 n. 131, in quanto norma derogatoria al generale principio della responsabilità patrimoniale del soggetto che ritarda nel corrispondere il pagamento, non è applicabile, in via estensiva, al settore dei lavori pubblici.

...certificati di esecuzione dei lavori e comportamento delle imprese...

Determinazione del 3 aprile 2002, n. 6/2002, in tema di *disposizioni sui certificati di esecuzione dei lavori e sulla relazione dettagliata sul comportamento delle imprese.*

Tale determinazione stabilisce che le stazioni appaltanti devono trasmettere all'Autorità una copia dei certificati di esecuzione dei lavori rilasciati all'impresa entro 30 giorni dalla data del rilascio; nel caso in cui le stazioni appaltanti abbiano rilasciato ad imprese certificati di esecuzione dei lavori dopo il 1 marzo 2000 senza trasmetterne una copia all'Autorità,

devono provvedervi in sanatoria entro 30 giorni dalla data di pubblicazione della presente determinazione sulla Gazzetta Ufficiale. Le stazioni appaltanti devono trasmettere la relazione dettagliata sul comportamento delle imprese esecutrici – da riferirsi esclusivamente ad appalti di importo superiore a € 150.000 - entro 30 giorni dal verbale di ultimazione dei lavori. Nel caso di appalti aggiudicati a soggetti costituiti da più imprese, la relazione deve riferirsi ad ognuna delle imprese che ha eseguito i lavori. Qualora trattasi di lavori ultimati dopo la data di entrata in vigore del DPR n. 34/2000 (1° marzo 2000), se le stazioni appaltanti non hanno effettuato la trasmissione della relazione all'Autorità, devono provvedervi entro i 60 giorni di cui sopra.

...trattative private: offerte anomale...

Determinazione del 16 maggio 2002, n. 9/2002, in tema di *trattative private:offerte anomale.*

Tale atto trae origine dai numerosi quesiti pervenuti all'Autorità riguardanti l'applicabilità della procedura di esclusione automatica di cui all'articolo 21, comma 1/*bis*, della legge n. 109/94 alle gare informali che precedono l'affidamento a trattativa privata.

...requisiti partecipazione gare...

Determinazione del 29 maggio 2002, n. 10/2002, in tema di *integrazione alla determinazione n. 16/23 del 5 dicembre 2001 in ordine a "requisiti per la partecipazione alle gare di appalto e di concessione di lavori pubblici".*

Con la determinazione n. 16/23 del 5 dicembre 2001, l'Autorità ha dato indicazioni in merito al contenuto di alcune richieste di chiarimenti da parte di stazioni appaltanti relative ai requisiti occorrenti alle imprese per la partecipazione alle gare di appalto e di concessione dei lavori pubblici e la stipulazione dei relativi contratti. Successivamente, sono stati formulati ulteriori quesiti da parte di altre stazioni appaltanti che hanno reso opportuno fornire precisazioni in merito alla questione in esame. Si è inanzitutto ribadito, con la determinazione n. 10/2002, che gli affidamenti relativi all'esecuzione dei lavori pubblici possono essere disposti esclusivamente in favore di soggetti in possesso di predefiniti ed accertati requisiti di tipo economico-finanziario e tecnico-organizzativo i quali siano, altresì, moralmente e professionalmente affidabili e che, funzionale alla pubblicizzazione

dei dati incidenti su tali requisiti, è l'Osservatorio dei lavori pubblici. Relativamente, poi, alle gare di appalto di importo superiore a € 150.000, l'accertamento relativo al possesso dei requisiti citati è demandato a soggetti terzi (S.O.A.) rispetto alle stazioni appaltanti, i quali hanno anche il compito di verificare che, a quella data, non ricorrano situazioni di incompatibilità morale e professionale che precludano la partecipazione alle gare e quali specificamente elencate nel DPR n. 34/2000. I responsabili unici del procedimento, ove un concorrente sia stato escluso dalla partecipazione ad una gara di appalto o di concessione di lavori pubblici per la mancata dimostrazione del possesso dei requisiti o per la sussistenza di una delle cause di esclusione di cui all'articolo 75 del DPR n. 554/99, devono segnalare il fatto all'Autorità entro 10 giorni dalla data del provvedimento di esclusione. In caso di mancata comunicazione o di ritardo della stessa è prevista una sanzione ai sensi dell'articolo 4, comma 7, della legge n. 109/94 e successive modificazioni. La stazione appaltante, infine, con proprio provvedimento stabilisce che il concorrente escluso da una gara non può partecipare ad altre gare indette dalla stessa stazione appaltante per un periodo da 3 a 6 mesi e che tale esclusione ha effetto comunque fino all'adozione del provvedimento dell'Autorità relativo all'inserimento o meno nel Casellario informatico delle imprese qualificate del divieto per un anno di partecipazione alle gare di appalto o di concessione di lavori pubblici indette da qualsiasi stazione appaltante.

...appalti di manutenzione...

Determinazione del 10 luglio 2002, n. 14/2002 in tema di *appalti di manutenzione.*

Tale atto trae origine da una richiesta di parere pervenuta all'Autorità, da parte dell'Acer, relativamente a due affidamenti espletati dal comune di Roma, XII Dipartimento, per la manutenzione e la sorveglianza di opere d'arte di rilievo a carattere stradale ricadenti nel territorio delle circoscrizioni comunali. Non vi è dubbio che, con riferimento al caso in esame e sulla base del capitolato speciale di appalto che descrive le prestazioni dedotte in contratto, l'affidamento disposto dal comune di Roma debba essere qualificato come appalto di lavoro pubblico con la conseguen-

za che, per l'intero contratto, debba trovare applicazione la normativa dei lavori pubblici. Attiene poi alla discrezionalità della stazione appaltante, qualora lo ritenga opportuno, nel rispetto della propria autonomia contrattuale, utilizzare un criterio di aggiudicazione che implichi un'integrazione delle discipline delle diverse cause negoziali che non confluiscono nel complessivo negozio, ovvero procedere separatamente per distinti appalti. Sembra, infine, potersi anche affermare che sussista, nel caso di appalti di manutenzione, una responsabilità concorrente dell'appaltatore e del committente nei confronti dei terzi danneggiati, in quanto sull'appaltatore incombono gli obblighi di cui all'articolo 14 del Capitolato generale inerenti alla normale conduzione dell'appalto, mentre sul committente incombe comunque l'obbligo di custodia e, quale possessore dell'immobile, lo stesso conserva i poteri di ingerenza e di vigilanza sul bene oggetto dell'appalto impedendo anche che dallo stesso i terzi possano essere danneggiati. In conclusione, l'Autorità ha ritenuto il contratto stipulato dal comune di Roma quale contratto di appalto di lavori pubblici implicante anche la prestazione accessoria di una attività di sorveglianza funzionale all'espletamento della prestazione principale.

...applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa...

Determinazione del 16 luglio 2002, n. 16/2002 in tema di *modalità di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per gli appalti di servizi in materia di architettura, ingegneria ed altri servizi tecnici di cui alla categoria 12 della CPC (classificazione comune dei prodotti) n. 867, contenuta nell'allegato 1 del decreto legislativo n. 157 del 17 marzo 1995, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria.*

Con tale determinazione l'Autorità ha fornito chiarimenti in ordine alle modalità di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nel caso di gare per l'affidamento di servizi in materia di architettura, ingegneria ed altri servizi tecnici di cui alla categoria 12 della classificazione comune dei prodotti (CPC) n. 867, contenuta nell'allegato 1 al D.Lgs. n. 157/95, di importo superiore alla soglia comunitaria, dopo che la legge 1° marzo ha abrogato il DPCM 27 febbraio 1997, n. 116 (noto come "decreto Karrer"). Va aggiunto che sul tema del merito tecnico e dell'offerta

economicamente più vantaggiosa, nonché delle fasi del procedimento per l'affidamento dei servizi di natura tecnica, l'Autorità si era già espressa con 3 determinazioni (9/1999 dell' 8 novembre 1999; 10/1999 del 17 novembre 1999; 17/2000 del 5 aprile 2000).

...provvedimenti di autotutela...

Determinazione del 10 luglio 2002, n. 17/2002 in tema di *provvedimenti di autotutela.*

Con tale determinazione è stata affrontata la problematica relativa all'eventualità, per la stazione appaltante, di riconsiderare la graduatoria di gara qualora vi siano elementi che inducano a ritenere viziato l'atto sul quale si è fondata l'elaborazione della graduatoria stessa. L'Autorità ha ritenuto che sussista in capo alla stazione appaltante il potere/dovere dell'adozione di provvedimenti di autotutela quando vengano in evidenza vizi determinanti per l'individuazione del contraente, fermi restando tutti quegli elementi cui l'adozione di provvedimenti per la rettifica di atti invalidi è subordinata.

...affidamento di lavori finanziati con fondi comunitari ...

Determinazione del 24 luglio 2002, n. 18/2002 in tema di *affidamento di progettazione e direzione dei lavori di interventi finanziati con fondi comunitari.*

Tale atto trae origine da una prassi, decisamente distorsiva del mercato ed accertata dall'Autorità, relativa al ricorso ad affidamenti diretti di servizi attinenti all'ingegneria ed all'architettura, pur in carenza dei presupposti di legge. Il tutto giustificato dalle stazioni appaltanti con l'urgenza di non perdere l'inserimento in programmi di finanziamento utilizzanti fondi comunitari. L'Autorità ha ritenuto che l'urgenza non possa ritenersi giustificativa del comportamento derogatorio della norma; che gli enti finanziatori perfezionino la propria azione di controllo sullo stato delle progettazioni degli interventi finanziati con fondi comunitari e che attuino tutte le iniziative volte a disincentivare il ricorso alle procedure di urgenza di cui sopra.

...procedure in deroga all'art. 17 della legge n. 109/94...

Determinazione del 30 luglio 2002, n. 20/2002 in tema di *procedure in deroga all'art. 17 della legge 11 febbraio 1994, n.109 e successive modificazioni in forza di ordinanze contingibili ed urgenti in materia di protezione civile.*

Tale determinazione trae origine da alcune segnalazioni pervenute all'Autorità relative a presunte irregolarità commesse da alcune amministrazioni comunali in ordine all'affidamento di incarico di direzione lavori e responsabile per la sicurezza relativamente ad interventi di sistemazione idrogeologica e geotecnica, volti a fronteggiare i danni causati dagli eventi alluvionali che, nel mese di settembre 2000, hanno colpito il versante ionico delle province di Catanzaro, Cosenza, Crotone e Reggio Calabria. Con tale atto il Consiglio dell'Autorità ha precisato che le ordinanze contingibili ed urgenti possono derogare alle ordinarie disposizioni vigenti in materia di lavori pubblici, ma solo limitatamente alla persistenza di una situazione eccezionale e devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare.

...art. 29 della legge 18 febbraio 1999, n. 28...

Determinazione del 30 luglio 2002, n. 21/2002 *in tema di programma per la costruzione, l'ammodernamento e l'acquisto di immobili destinati a caserme ed alloggi di servizio della Guardia di finanza, in forza dell'articolo 29 della legge 18 febbraio 1999, n.28.*

Tale atto trae origine da una segnalazione relativa alla legittimità di un bando di gara per l'affidamento ad un istituto di credito della realizzazione di un programma per la costruzione, l'ammodernamento e l'acquisto di immobili destinati a caserme e alloggi di servizio, previo finanziamento coperto da contributi pubblici annuali. L'Autorità ha espresso l'avviso che l'articolo 29 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 che prevede la realizzazione del programma suddetto, abbia configurato un'ipotesi di contratto atipico. Nell'atto di affidamento, poi, costituiscono clausole coerenti con la disciplina comunitaria, le seguenti previsioni: a) che l'aggiudicatario è assoggettato alla normativa nazionale e comunitaria in materia di lavori pubblici; b) che la scelta dei soggetti esecutori deve avvenire previa adeguata pubblicità; c) che i soggetti esecutori devono essere altamente qualificati e tenuti all'osservanza delle disposizioni vigenti in materia di subappalto; che il corrispettivo per le prestazioni affidate sia determinato a progettazione esecutiva completata e approvata e l'affidamento avvenga con uno dei criteri disciplinati dalle normative comunitarie.

Capitolo 9

...utilizzazione di procedure difformi da quelle di cui alla legge n. 109/94...

Determinazione del 30 luglio 2002, n. 22/2002 in tema di *possibilità di ricorrere a procedure concorsuali anomale difformi da quelle tipologicamente individuate nella legge n.109 dell' 11 febbraio 1994 e successive modificazioni.*

Tale determinazione trae origine dai numerosi quesiti pervenuti all'Autorità circa la legittimazione delle amministrazioni pubbliche a realizzare opere pubbliche o di pubblico interesse con procedure differenti rispetto a quelle specificamente disciplinate dalla legge n. 109/94. Una volta accertato che l'operazione finalizzata alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblico interesse è qualificabile come lavoro pubblico, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 109/94, è la stessa legge quadro o, più in generale, la normativa pubblicistica in materia, comprensiva altresì delle leggi settoriali concernenti specifici tipi di lavori o di opere pubbliche, alla quale occorre far riferimento per individuare gli ambiti tipologici entro i quali effettuare la scelta del contratto da utilizzare.

...offerte anomale...

Determinazione del 30 luglio 2002, n. 23/2002 in tema di *valutazione in contraddittorio delle offerte anomale in caso di lavori di importo superiore a € 5.000.000 ma inferiore al controvalore in euro di 5.000.000 di DSP.*

Con tale determinazione è stata affrontata la problematica relativa all'applicazione della valutazione in contraddittorio delle offerte anomale in caso di lavori il cui importo a base d'asta risulti compreso tra la soglia di 5.000.000 di ecu (riclassificata in € 5.000.000 ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del DPR n. 554/1999), fissata dall'articolo 21, comma 1 bis, della legge n. 109/94, e quella del controvalore in euro di 5.000.000 di DSP stabilita dall'articolo 89 del DPR n. 554/1999 e delle direttive comunitarie. L'Autorità, a tal proposito, ha ritenuto che fino all'entrata in vigore del nuovo testo dell'articolo 21, come modificato dal cosiddetto *collegato infrastrutture*, la soglia di applicabilità della valutazione in contraddittorio delle offerte anomale resta fissata a € 5.000.000, tenendo comunque conto della necessità che, al fine di evitare ogni inconveniente, le stazioni appaltanti abbiano cura di prevedere tale clausola nel bando di gara.

Determinazione del 2 ottobre 2002, n. 24/2002 in tema di *verbale di aggiudicazione e perfezionamento del contratto.*

...verbale di aggiudicazione e perfezionamento del contratto...

Tale determinazione riguarda la problematica relativa al perfezionamento del rapporto giuridico nei negozi in cui sia parte la pubblica amministrazione, in particolare nell'ambito delle procedure di scelta del contraente privato e stabilisce che l'amministrazione ha l'obbligo di determinarsi in ordine alla stipula del contratto entro i termini fissati dal legislatore nell'articolo 109, comma 1, del DPR n. 554/99.

Determinazione del 2 ottobre 2002, n. 25/2002 in tema di *bandi per l'affidamento di incarichi di progettazione che fissano termini incongrui per la prestazione.*

...affidamento incarichi di progettazione con termini incongrui di prestazione...

Con tale atto è stata affrontata la questione relativa al ricorso, da parte delle stazioni appaltanti, a tempi estremamente ristretti per l'espletamento della prestazione professionale. Riguardo a ciò, l'Autorità ha stabilito che l'urgenza rappresentata dalle stazioni appaltanti per poter accedere ai finanziamenti deve essere sorretta da motivazioni adeguate e riferite ad evenienze concrete e comprovate. Inoltre è necessario che gli enti finanziatori attuino tutte le iniziative per disincentivare l'utilizzazione della procedura di cui sopra.

Determinazione del 9 ottobre 2002, n. 26/2002 in tema di *norme acceleratorie del contenzioso. Accordo bonario sottoscritto ai sensi dell'art.31 bis della legge n. 109/94. Ipotesi di una risoluzione parziale del contenzioso correlato all'iscrizione di riserve sui documenti contabili.*

..accordo bonario "parziale"...

Tale atto ha riguardato uno specifico approfondimento della questione relativa all'utilizzazione anomala dell'accordo bonario "parziale", finalizzato cioè non al raggiungimento di un compenso onnicomprensivo a tacitazione di tutte le riserve iscritte dall'impresa nel registro di contabilità ,bensì ad una risoluzione parziale del contenzioso in atto con l'impresa aggiudicataria, rinviando alla conclusione dei lavori un'ulteriore e complessiva valutazione. Tra l'altro, il ricorso all'accordo bonario "parziale", a prescindere da qualsiasi valutazione di opportunità, non trova riscontro nella

normativa ed espone l'amministrazione al rischio di dover affrontare un procedimento contenzioso "tradizionale", in termini di tempi e costi. Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto che il ricorso a tale procedura non assicura i risultati voluti dal legislatore ed è comunque precluso, stante la disposizione contenuta nell'articolo 149, comma 4, del DPR 554/99.

...chiarimenti sulla legge n. 166 del 1°agosto 2002...

Determinazione del 16 ottobre 2002, n. 27/2002 in tema di *"prime indicazioni sulla applicazione della legge n.166 del 1° agosto 2002.*

Con tale atto l'Autorità ha fornito chiarimenti circa l'applicazione delle variazioni e integrazioni introdotte nella legge n. 109/94 e successive modificazioni dall'articolo 7 della legge 1° agosto 2002, n. 166 che è priva, tranne che per alcune norme, di specifiche disposizioni transitorie finalizzate ad agevolare la soluzione dei relativi problemi interpretativi.

...ritenute a garanzia del 5%...

Determinazione del 23 ottobre 2002, n. 28/2002 in tema di *"ritenute a garanzia del 5% di cui all'articolo 22 della legge n.1 del 3 gennaio 1978".*

Tale atto ha riguardato le problematiche relative all'attuale regime delle ritenute a garanzia sul credito. La legge n. 109/94 ed il successivo regolamento di attuazione hanno in realtà introdotto a favore delle stazioni appaltanti tutto un complesso sistema di garanzie ed assicurazioni stabilendo, altresì, espressamente all'articolo 30 della legge quadro, che devono intendersi conseguentemente soppresse tutte le altre forme di garanzia e cauzioni previste dalla normativa vigente. In particolare, l'articolo 30, comma 2, della suddetta legge ha previsto a carico dell'appaltatore la prestazione, in favore dell'amministrazione, di una garanzia fidejussoria pari al 10% dell'importo netto dell'appalto, a garanzia di ogni obbligazione nascente dal contratto. Le modificazioni introdotte dalla legge n. 166/2002 al suddetto articolo 30, comma 2, hanno ribadito l'efficacia di tale garanzia onnicomprensiva; alla luce dell'attuale normativa, resta in vigore la sola e distinta ritenuta dello 0,50%, di cui all'articolo 7 del nuovo capitolato generale di appalto[2]; per i contratti stipulati successivamente all'entrata in vigore del regolamento resta preclusa alle stazioni appaltanti la possibilità di

[2] DM n. 145/2000.

operare, in sede di pagamento degli acconti in corso d'opera, la ritenuta di garanzia del 5% sul credito dell'appaltatore; anche nel caso in cui il contratto di appalto sia stato stipulato anteriormente all'entrata in vigore della nuova normativa, le ritenute di garanzia del 5%, se operate, dovranno essere svincolate nei modi di legge, senza attendere il riconoscimento della regolare esecuzione dell'opera.

...linee guida per affidamento incarichi...

Determinazione del 13 novembre 2002, n. 30/2002 in tema di *affidamento di incarichi di progettazione a seguito delle modifiche apportate dalla legge n.166 del 1° agosto 2002.*

Con tale atto l'Autorità ha fornito delle linee guida cui le stazioni appaltanti possono far riferimento nei singoli casi di affidamenti di incarichi di progettazione.

...S.O.A.: chiarimenti...

Determinazione del 17 aprile 2002, n. 7/2002, in tema di *disposizioni in merito alla trasmissione di informazioni all'Osservatorio dei lavori pubblici da parte delle imprese qualificate.*

Con tale atto l'Autorità ha disposto che le informazioni relative alle variazioni minime delle attestazioni rilasciate sono trasmesse, a cura delle S.O.A., all'Osservatorio dei lavori pubblici, mentre quelle relative alle variazioni dei requisiti generali sono trasmesse all'Autorità, a cura delle imprese cui si riferiscono, tramite invio di apposite comunicazioni.

Determinazione del 7 maggio 2002, n. 8/2002, in tema di *ulteriori chiarimenti alle stazioni appaltanti in ordine alle categorie da indicare nei bandi di gara ed alle S.O.A. sui criteri da seguire per il rilascio delle attestazioni di qualificazione.*

Con tale atto il Consiglio dell'Autorità ha chiarito alcuni problemi sorti in sede di predisposizione dei bandi di gara e in sede di attività di rilascio delle attestazioni di qualificazione. Va precisato che talune richieste di chiarimenti sono state assorbite dalle precisazioni contenute nella determinazione n. 25/2001 del 20 dicembre 2001 nella quale l'Autorità ha fornito indicazioni in materia di bandi di gara e di esecuzione dei lavori.

Capitolo 9

Determinazione del 5 giugno 2002, n. 11/2002, *in tema di criteri che le S.O.A. debbono seguire in ordine al rilascio della attestazione di qualificazione di una impresa cessionaria di una azienda o di un ramo di azienda.*

La presente determinazione ha origine dai numerosi quesiti pervenuti all'Autorità che hanno segnalato molteplici questioni in ordine al rilascio dell'attestazione di qualificazione di un soggetto cessionario di una azienda o di un ramo di azienda. L'Autorità, tenuto conto del diritto vigente, ha disposto che le S.O.A., per il rilascio dell'attestazione ad una impresa che intenda essere qualificata utilizzando i requisiti di una azienda o di un ramo di azienda da essa acquisito, debbano seguire determinati criteri e procedure. In particolare, l'attestazione deve essere rilasciata al cessionario solo se risulta dagli atti che vi sia stata una effettiva cessione del complesso dei beni organizzati qualificabili come ramo d'azienda; deve essere revocata o ridimensionata l'attestazione a suo tempo rilasciata al cedente; il rilascio di una nuova attestazione al cedente può essere effettuato solo sulla base del possesso dei requisiti diversi da quelli che hanno consentito il rilascio dell'attestazione all'impresa cessionaria; la cessione comporta il trasferimento degli eventuali contratti stipulati con riferimento a quanto dispone l'articolo 35, commi 1 e 2, della legge n. 109/94 e successive modificazioni; la S.O.A. che stipula un contratto con la cessionaria deve informare senza indugio l'Autorità trasmettendo anche copia del contratto fra impresa cedente e impresa cessionaria; se la S.O.A. che deve rilasciare l'attestazione alla cessionaria è diversa da quella che ha rilasciato l'attestazione alla cedente occorre che essa verifichi, prima di rilasciare la nuova attestazione alla cessionaria, che sia avvenuto l'adeguamento e la revoca della precedente attestazione in capo alla cedente.

Determinazione del 13 giugno 2002, n. 13/2002, in tema di *chiarimenti alle S.O.A. in materia di fusione tra S.O.A. ed organismi già accreditati al rilascio di certificazioni del sistema di qualità, e di partecipazione da parte di una S.O.A. autorizzata in altra società il cui oggetto sociale non abbia alcuna attinenza con il settore dei lavori pubblici.*

Con tale determinazione l'Autorità, previo parere della Commissione

consultiva di cui all'articolo 8, comma 3 della legge n. 109/1994 e successive modificazioni, nonché all'articolo 5 del DPR n. 34/2000, ha fornito chiarimenti in ordine alla possibilità che una S.O.A. acquisisca un'altra S.O.A. tramite fusione per incorporazione; alla possibilità che una S.O.A. già autorizzata si fonda con un organismo certificatore di qualità, ovvero che un organismo certificatore di qualità si fonda con una S.O.A; alla possibilità per una S.O.A. autorizzata di acquisire una partecipazione azionaria in un'altra società. In ordine al primo punto, si è ammesso che una S.O.A. autorizzata acquisisca la totalità delle azioni di un'altra S.O.A. autorizzata quando ciò sia espressamente ed univocamente inteso all'obiettivo finale della fusione per incorporazione; non è ammessa la fusione, invece, tra una S.O.A. autorizzata ed un organismo certificatore di qualità, né l'acquisizione da parte di una S.O.A. autorizzata di partecipazioni azionarie in altre società.

Determinazione del 16 luglio 2002, n. 15/2002 in tema di *"Problemi relativi alla certificazione di qualità aziendale a seguito della sostituzione delle norme UNI EN ISO 9001/2/3 ediz.1994 con le norme UNI EN ISO 9001:2000 ed alla certificazione di qualità"*.

Con tale determinazione l'Autorità ha proceduto ad una ulteriore definizione di alcuni aspetti relativi alla certificazione del sistema di qualità aziendale previsto dall'articolo 8, comma 4, lettera e), della legge n. 109/94 e dall'articolo 4, comma 1, del DPR n. 34/2000. In particolare, con riferimento agli effetti che ha sulla qualificazione la sostituzione di norme in materia di certificazione di qualità UNI EN ISO 9001/2/3 ediz.1994 con le norme UNI EN ISO 9001:2000, l'Autorità ha chiarito che tutti gli organismi accreditati dal SINCERT per il rilascio di certificazioni di SGQ devono conseguire l'estensione dell'accreditamento alle certificazioni alla nuova norma ISO 9001:2000 entro il 31 ottobre 2002; in difetto, l'accreditamento SGQ verrà sospeso e ripristinato solo ad estensione ottenuta e che, a decorrere dal 31 gennaio 2003, non possono essere rilasciati rinnovi di certificazioni preesistenti o nuove certificazioni sulla base delle precedenti norme

Capitolo 9

ISO 9001/2/3 edizione 1994. Inoltre, si è chiarito che le attestazioni di qualificazione rilasciate in base all'incremento convenzionale premiante di cui all'articolo 19 del DPR n. 34/2000, scadono il 14 dicembre 2003. L'Autorità è poi intervenuta in ordine al problema della qualificazione dei consorzi stabili e alle modalità di qualificazione di essi con riferimento alla certificazione di qualità aziendale o la presenza di elementi significativi e correlati del sistema di qualità.

Determinazione del 30 luglio 2002, n. 19/2002 in tema di *criteri che le stazioni appaltanti debbono seguire nei casi di annullamento dell'attestazione di qualificazione o ridimensionamento delle categorie e/o classifiche di qualificazione nonché nel caso di applicazione dell'articolo 75 , comma 1, lettera h, del DPR n. 554 del 21 dicembre 1999.*

La presente determinazione ha origine dai numerosi quesiti pervenuti all'Autorità da parte di stazioni appaltanti che hanno chiesto chiarimenti in ordine ai comportamenti da adottare nel caso in cui ad un gara per l'affidamento di un appalto o di una concessione di lavori pubblici partecipi un'impresa nei cui confronti l'Autorità abbia emanato provvedimento di annullamento dell'attestazione di qualificazione o di ridimensionamento delle categorie e/o classifiche di qualificazione e nei casi in cui siano da applicare le disposizioni di cui segnalato molteplici questioni all'articolo 75, comma 1, lettera *h),* del DPR n. 554/99. Con tale determinazione sono state offerte alle stazioni appaltanti molteplici soluzioni relative ai casi concreti che si possono verificare avendo riguardo al momento in cui interviene l'annullamento, ovvero l'accertamento della ricorrenza dei casi di cui all'articolo 75 del DPR n. 554/1999 (prima della pubblicazione del bando di gara, oppure dopo la pubblicazione del bando ma prima della scadenza del termine, ovvero dopo la scadenza del termine ma prima della aggiudicazione, ovvero dopo l'aggiudicazione ma prima della stipula del contratto, oppure dopo la stipulazione del contratto ed eventualmente a lavori in corso).

Determinazione del 6 novembre 2002, n. 29/2002 in tema di *ulteriori chiarimenti alle S.O.A.*

Tale determinazione vuole dare chiarezza su molteplici questioni che alcune stazioni appaltanti ed associazioni imprenditoriali hanno posto all'Autorità in ordine ai criteri cui le S.O.A. devono attenersi nello svolgimento dell'attività di qualificazione delle imprese, tenuto conto delle considerazioni e del parere espresso dalla Commissione consultiva di cui all'articolo 8, comma 3, della legge n. 109/94 nonché all'articolo 5 del DPR n. 34/2000.

Determinazione del 18 dicembre 2002, n. 31/2002 in tema di *chiarimenti in ordine al sistema di qualificazione, al divieto di subappalto e all'appalto integrato di cui alla determinazione n. 27/2002.*

Tale determinazione prende le mosse da una serie di considerazioni pervenute dall'ANCE e dall'ANIEM in ordine alla conclusioni espresse dall'Autorità nella determinazione n. 27/2002 del 16 ottobre 2002 su tre questioni che si riferiscono rispettivamente alla durata dell'efficacia di attestazione di qualificazione elevata, dalla legge n. 166 del 1° agosto 2002, da tre anni a cinque anni, al divieto di subappalto ed all'appalto integrato.

Atti di segnalazione al Governo e al Parlamento ...

Gli atti di segnalazione hanno riguardato la tematica della disarmonia procedurale tra decisione di bilancio e tempistica prevista per i programmi e gli elenchi annuali dei lavori, la mancata attuazione dei precetti normativi relativi all'inserimento del sistema assicurativo nella gestione degli appalti ed il fenomeno dei ritardati pagamenti negli appalti di lavori pubblici[3].

Disarmonia procedurale tra decisione di bilancio e tempistica prevista per i programmi e gli elenchi annuali dei lavori.

Tale atto trae origine dalla rilevazione da parte dell'Autorità del fenomeno relativo al mancato coordinamento temporale tra programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici e le decisioni di bilancio dei

[3] Vedi Volume II, Sezione III.

singoli enti, specialmente con riferimento a quelle delle regioni e delle autonomie locali. Nel rapporto fra atti di programmazione e decisioni di bilancio è possibile evidenziare diversi tipi di *disarmonie*. A) Diverse tempistiche di presentazione dei bilanci tra amministrazioni centrali e locali, nonché mancata coincidenza dei tempi di bilancio delle amministrazioni non statali con i tempi della programmazione. In tal caso, potrebbe essere opportuno differenziare tra programma triennale ed elenco annuale. B) Mancata previsione di aggiornamenti del programma triennale e dell'elenco annuale in dipendenza di eventuali variazioni di bilancio in corso di anno. In tale ipotesi, a ciascuna variazione di bilancio dovrebbe seguire un aggiornamento del programma triennale e dell'elenco annuale. C) Mancata previsione di un'apposita fase di integrazione del programma triennale già approvato con i documenti programmatori vigenti. Occorrerebbe in questo caso delineare una diversa tempistica che preveda espressamente l'invio dei programmi all'Osservatorio solo all'esito positivo dei vari controlli nonché la pronuncia del CIPE prima dell'approvazione.

Mancata attuazione dei precetti normativi riguardanti l'inserimento del sistema assicurativo nella gestione degli appalti.

Tale atto trae origine dai numerosi quesiti pervenuti all'Autorità in relazione alla difficoltà manifestata dal mercato assicurativo per la stipula delle polizze di cui all'articolo 30 della legge n. 109/94, nonché all'articolo 17, comma 3, della medesima legge, come modificato dalla legge n. 388/2000. Le disposizioni di cui all'articolo 30 della legge quadro e le relative disposizioni attuative di cui agli articoli 103, 104, 105 e 106 del regolamento approvato con DPR n. 554/99 sono incentrate sul riconoscimento alle coperture assicurative della funzione primaria di garantire alle stazioni appaltanti il ristoro dei danni causati dall'assicurato e la conseguente sicurezza di avere i mezzi per portare a termine l'opera. La legge n. 109/94 ed il relativo regolamento di attuazione hanno affidato alle compagnie di assicurazione un ruolo non integrativo ma sostitutivo, che vede la trasformazione delle coperture assicurative di responsabilità civile da risarcitorie a

indennitarie, percorso evolutivo condiviso dall'Autorità ma che ha creato nel mercato assicurativo resistenze che potranno essere superate solo con una sollecita emanazione dei previsti interventi normativi.

Fenomeno dei ritardati pagamenti negli appalti di lavori pubblici.

Tale fenomeno ha assunto particolare rilievo sia per gli effetti che da esso derivano sul fronte della situazione finanziaria delle imprese, sia sotto il profilo dei costi suppletivi che la stessa amministrazione deve sostenere.

Per un' adeguata risoluzione del problema potrebbe risultare opportuna la modifica della normativa vigente per quanto attiene ai termini per l'effettuazione dei pagamenti, al fine di renderli conformi alla previsione comunitaria ed uniformi rispetto alle transazioni commerciali tra soggetti privati.

Per quanto concerne la fissazione dei tassi d'interesse per ritardo nell'effettuazione dei pagamenti, oltre all'indicazione di riferimento contenuta nella direttiva comunitaria, sembrerebbe opportuno prevedere la possibilità di inserite in contratto tassi d'interesse differenziati in relazione alla durata dei ritardi ed alla relativa incidenza sull'importo contrattuale. Sarebbe infine opportuna nell'amministrazione pubblica una razionalizzazione delle procedure alfine di informatizzare le varie fasi della gestione amministrativa ed incidere positivamente sulla patologia del fenomeno.

Pareri

In data 24 luglio 2002, infine, l'Autorità ha espresso il proprio parere[4] sul Decreto del Ministro per i Beni e le Attività Culturali 24 ottobre 2001, n. 420, impugnato dinanzi al TAR del Lazio con 3 ricorsi.

Trattasi di un parere sostanzialmente positivo in ordine alla legittimità della disciplina prevista dal decreto ministeriale 24 ottobre 2001, n. 420[5], avente ad oggetto il settore del restauro e della manutenzione dei beni

[4] Vedi Volume II, Sezione II.

[5] Che ha modificato il precedente DM n. 294 del 3 agosto 2002, anch'esso oggetto di Impugnativa davanti agli organi giurisdizionali.

mobili e delle superfici decorate di beni architettonici.

L'Autorità ha posto tuttavia due particolari notazioni: l'una, riguardante il rischio che un'eccessiva specializzazione delle imprese possa incidere sulla possibilità per le imprese stesse di organizzarsi in più rami e l'altra, relativa alla qualifica di restauratore che dovrebbe essere ottenuta anche da coloro che hanno iniziato i previsti corsi alla data di entrata in vigore del regolamento *de quo*.

10

Le indagini speciali

Al fine di vigilare sull'osservanza della disciplina legislativa in materia di lavori pubblici e sul rispetto del principio di economicità di esecuzione dei medesimi lavori, nel corso dell'anno 2002 l'Autorità ha operato sia attraverso lo svolgimento di ispezioni mirate, sia con lo strumento di indagini speciali su fenomeni di vasta portata che rilevano per la trasparenza e l'economicità del mercato, sia con monitoraggi effettuati su interventi particolarmente significativi, in alcuni casi rappresentativi di problematiche ricorrenti. Nello svolgimento di questa articolata attività sono stati utilizzati, per le indagini su vasta scala, i dati raccolti attraverso l'attività di monitoraggio dell'Osservatorio, al fine di consolidare un metodo di intervento in grado di utilizzare al meglio le potenzialità dei sevizi dell'Autorità.

Criteri per la definizione del Piano delle ispezioni: anno 2002 ...

Le ispezioni sono state disposte, per il primo semestre, sulla base di un piano elaborato nel 2001, che ha tenuto conto sia dei risultati e delle necessità emerse nel corso dell'attuazione del piano relativo all'anno precedente, sia delle problematiche scaturite dalle indagini condotte dall'Autorità sulle opere "commissariate"[1].

In sintesi, nell'individuazione delle visite da svolgersi nei primi mesi del 2002, è stato seguito un duplice criterio:

- necessità di completare le ispezioni iniziate nell'anno precedente;
- approfondimenti sulle opere commissariate per le quali si sono già manifestate problematiche meritevoli di interesse per l'Autorità.

Nel secondo semestre del 2002 è stato invece adottato un piano di ispezioni mirato ad indagare il fenomeno delle sospensioni dei lavori di durata superiore al quarto del tempo contrattuale. Va precisato, che sono state prese a riferimento, a tal fine, le comunicazioni all'Autorità cui sono tenuti

[1] Si tratta delle opere sottoposte a gestione commissariale straordinaria e prioritariamente rifinanziate *ex* DL 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla l. 23 maggio 1997, n. 135 (*vedi infra*).

ex lege i responsabili del procedimenti (articolo 133, comma 9, DPR n. 554/99) e, tra queste, stante l'elevato numero di quelle pervenute, si è ritenuto di circoscrivere l'indagine agli interventi disposti da stazioni appaltanti aventi sede nei capoluoghi di provincia. L'indagine è stata mirata in particolare: a) alla verifica dell'imprevedibilità della causa delle sospensioni; b) alla verifica della coerenza della durata delle sospensioni con le cause ad esse sottese (ad esempio, nel caso di sospensione conseguente alla redazione di una perizia di variante, il tempo deve essere adeguato alla complessità ed importanza delle modifiche da introdurre nel progetto utilizzate[2]); c) ad accertare se la sospensione sia stata causa di contenzioso; d) ad ogni altra notizia connessa. Va altresì precisato che questa seconda indagine non si è svolta mediante visite ispettive *in loco*, ma attraverso mirate richieste di notizie e documenti alle stazioni appaltanti coinvolte.

L'indagine ha riguardato 74 appalti variamente distribuiti sul territorio nazionale ed ha condotto ai seguenti risultati: 60 (81%) sospensioni sono risultate regolari, nel senso che sono state disposte per motivi legittimi o comunque in assenza di irregolarità sostanziali (in questa fattispecie, comunque, non sono mancati casi in cui si è rilevata la presenza di ritardi e disfunzioni, ivi compresa una programmazione non coerente con il tipo di intervento da eseguire); per 14 casi (19%), invece, l'Autorità ha formulato altrettanti atti di censura o richiamo, posto che hanno evidenziato la presenza di irregolarità sostanziali della normativa che regola le sospensioni.

Il dato relativo alle censure rispetto ai casi indagati, pone in rilievo l'esistenza di un'area piuttosto consistente di comportamenti non ancora in linea con la normativa esistente. I principali motivi che sono alla base delle sospensioni di durata eccedenti il quarto del tempo contrattuale verranno forniti nel prosieguo del capitolo dedicato alle segnalazioni speciali, posto che un apposito settore del Servizio Ispettivo esamina sistematicamente una serie di comunicazioni che pervengono all'Autorità, ivi comprese, appunto, le citate sospensioni.

---

[2] Art. 24, co. 2, D.M. 19 aprile 2000, n. 145.

Oltre all'attività di cui sopra, nel corso dell'anno 2002 l'Autorità ha proseguito le indagini aventi carattere speciale avviate nel precedente anno. Tra queste, riveste particolare importanza, attesa l'entità dei finanziamenti sottostanti e la complessità della procedura, quella relativa alle opere incompiute che hanno ottenuto il rifinanziamento previsto dalla legge 30 giugno 1998, n. 208 e quelle commissariate *ex* articolo 13 del decreto legislativo 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135.

Opere incompiute

Come evidenziato nelle precedenti *Relazioni*, l'Autorità ha ritenuto che l'indagine dovesse avere ad oggetto, oltre lo stato di attuazione delle opere che hanno ottenuto il finanziamento previsto dalla legge n. 208/1998, anche i provvedimenti adottati dai soggetti attuatori in relazione alle opere per le quali lo stesso fosse stato negato o per le quali la richiesta non fosse stata avanzata.

Detta indagine, realizzata con iniziale richiesta di informazioni puntuali ai responsabili del procedimento delle amministrazioni proponenti le opere e con successive visite ispettive, laddove richiesto dalle circostanze, si è rilevata complessa non solo per la quantità di interventi oggetto di analisi, ma anche per le difficoltà e le lentezze degli enti attuatori nel fornire i dati richiesti dall'Autorità[3].

L'indagine ha riguardato 860 interventi, di cui 142 commissariati ai sensi dell'articolo 13 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67 ed è stata finalizzata non soltanto a "fotografare" lo stato di attuazione del programma, ma anche ad incentivare la realizzazione degli interventi attraverso l'attività di vigilanza e di stimolo svolta nei confronti degli enti interessati e le azioni di supporto poste in essere quando richieste dalle stesse stazioni appaltanti.

Tale attività si è conclusa acquisendo sufficienti elementi per rappresentare i fenomeni e le problematiche generali emersi e per individuare le questioni ancora non risolte che richiedono specifici interventi solutori. Da tale conclusione, l'Autorità ha tratto spunto per apposito atto di segnala-

zione al Governo ed al Parlamento ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 109/94[4]. In questa sede, pertanto, si riepilogano le conclusioni ed i provvedimento consequenziali posti in essere.

Il programma, complessivamente, ha avuto risultati modesti. Del resto, già nelle precedenti *Relazioni*, questa Autorità ne aveva messo in luce l'andamento deludente rispetto agli obiettivi prefissati. A distanza di tre anni, a completamento dell'indagine, quella valutazione trova conferma. In questa sede, infatti, va rilevato che degli 860 interventi esaminati, soltanto 305 (di cui 67 opere commissariate e 238 altre opere finanziate) sono ad oggi conclusi, circa cioè il 50% delle opere commissariate ed il 30% delle altre opere; la maggior parte sono ancora in corso di esecuzione a causa di lentezze e disfunzioni legate a numerosi fattori sia interni alle stazioni appaltanti (incapacità di gestione di grandi interventi, inerzia), sia esterni (contenziosi, espropri, incertezza del quadro normativo).

Il problema del mancato completamento riguarda in maniera marginale le opere commissariate e in modo molto più rilevante gli altri interventi finanziati con le risorse della legge n. 208/98 o con fondi diversi. Con riferimento agli interventi che risultano fermi, l'Autorità, nell'ambito delle proprie competenze, ha reiterato il proprio intervento sui commissari e sulle stazioni appaltanti invitandoli ad esercitare pienamente i poteri conferiti dalla legge, in relazione alle specifiche questioni aperte di ciascuna opera, per giungere alla loro soluzione e al completamento dell'opera stessa. Altri e più incisivi interventi sono nella disponibilità dei soggetti istituzionalmente titolari del potere di nomina dei commissari inadempienti allo stato non attivati.

Problematiche specifiche riguardano gli interventi (114) fermi perché privi di finanziamenti. Di queste opere, 94 sono ritenute ancora necessarie, mentre 20 sono considerate dalle stazioni appaltanti non più attuali. Per le

---

[3] A quest'ultimo proposito, va rilevato che sono stati avviati 146 procedimenti sanzionatori, ai sensi dell'art. 4, co. 6 e 7, l. n. 109/94 per omesso invio delle informazioni e che 46 si sono conclusi con sanzioni.

[4] Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 29 aprile 2003 in tema di *Interventi nelle aree depresse del territorio nazionale di cui all'art. 1 del DL 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge n. 135 del 23 maggio 1997 e legge n. 208/98.*

prime è necessario da parte delle stazioni appaltanti provvedere al loro finanziamento prioritario. Peraltro, questa esigenza, già segnalata nella *Relazione* 1999, acquisisce attualità anche alla luce di quanto disposto dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003) - che, all'articolo 61, sancisce la priorità da assegnare al finanziamento delle opere rimaste incompiute.

Per le seconde si rendono necessarie, ove ne ricorrano i presupposti, iniziative intese ad eliminare questa realtà simbolo di inefficienza e diseconomicità dell'azione amministrativa. Il permanere di manufatti senza prospettive di completamento comporta oneri di diversa natura per la collettività, da quelli di tipo finanziario, in alcuni casi necessari a garantire almeno condizioni di sicurezza, a ricadute negative sull'ambiente e, complessivamente, sulla gestione del territorio.

In particolare, a questo proposito, l'Autorità ha richiesto alle stazioni appaltanti interessate di conoscere le iniziative solutorie dalle stesse assunte per mutare la destinazione d'uso delle opere, così da renderle nuovamente coerenti con gli interessi della collettività o per procedere alla loro eliminazione o per motivare la propria inerzia. Ai riscontri, seguiranno le dovute valutazioni circa il ricorrere dei presupposti per le segnalazioni previste dalla legge alla magistratura contabile.

L'esperienza complessivamente maturata nell'ambito dell'indagine, al di là dei profili specifici richiamati e che richiedono interventi precisi, proprio in ragione dei modesti risultati riscontrati, induce a sottolineare i rischi di inefficacia connessi a interventi non supportati da atti programmatori adeguati, da sistemi di incentivazione nei confronti dei soggetti attuatori e da attività di controllo in itinere e a conclusione degli interventi stessi. La difficoltà stessa incontrata per l'acquisizione del quadro informativo di riferimento, anche per la mancanza di un referente unitario, è sintomatica delle carenze prima descritte. Questa tematica acquista valenza generale e connotati di viva attualità per l'esercizio delle funzioni di programmazione finanziaria in ragione dell'evoluzione normativa e istituzionale in atto che coniuga il potenziamento dell'autonomia e responsabilità ai

livelli sub-centrali di governo con l'ampliamento degli ambiti di operatività degli stessi.

Ponte sullo stretto di Messina

Nel corso dell'anno 2002, inoltre, l'Autorità si è interessata dei lavori di costruzione del ponte sullo stretto di Messina, avendo designato propri rappresentanti in seno al gruppo di monitoraggio di detti lavori, istituito presso il Gabinetto del Ministero degli Interni, che dovrà altresì collaborare con la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) per la realizzazione di un piano strategico-operativo volto a prevenire e contrastare eventuali infiltrazioni mafiose.

Il ponte sullo stretto è stato ricompreso nel 1° programma delle infrastrutture strategiche di cui alla deliberazione del CIPE 21 dicembre 2001, n. 121 (*ex* articolo 1, comma 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443), con un costo presunto di € 4.957,986 milioni ed una previsione di spesa per la sola progettazione di € 356,355 milioni distribuita nel biennio 2002-2004.

La realizzazione di tale opera è inoltre assoggettata alla speciale disciplina contenuta nel decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, di attuazione della legge n. 443/01. La Società per azioni Stretto di Messina è delegata per statuto allo studio, progettazione, realizzazione, esercizio e manutenzione dell'opera.

Ai fini del monitoraggio, l'Autorità ha individuato preliminarmente un'ampia serie di fenomeni sui quali concentrare gli approfondimenti del gruppo di lavoro.

In sintesi, una prima tipologia di fenomeni è quella tipicamente e direttamente connessa con l'appalto dei lavori e l'esecuzione. In questo ambito, va innanzitutto esaminato il progetto dell'opera, così da catalogare gli appalti dal punto di vista della tipologia, della tempistica degli affidamenti, della quantità e provenienza dei materiali impiegati, delle previsioni di manodopera da impiegare dal punto di vista della quantità e del grado di specializzazione.

In particolare, sono stati individuati i seguenti livelli di intervento da attuare possibilmente in via immediata nell'area di diretta influenza economica dell'opera:

1) ricognizione dei prezzi elementari di inerti, calcestruzzi, acciai da costruzione, ecc., in uso presso le stazioni appaltanti locali;
2) ricognizione delle cave di inerti e dei loro proprietari attuali;
3) ricognizione degli impianti di betonaggio per la produzione di calcestruzzi e conglomerati bituminosi e dei loro proprietari attuali;
4) conoscenza dello "spaccato" dell'imprenditoria locale dal punto di vista delle "qualificazioni" attuali per verificarne in seguito l'evoluzione (cessione di aziende, fusioni, trasformazioni, sorgere di nuove imprese, ecc.).

Relativamente ad una seconda tipologia di fenomeni afferente il finanziamento dell'opera, posto che per la realizzazione del ponte è previsto il ricorso alla finanza di progetto, essendo questo un ambito molto permeabile al verificarsi di fenomeni degenerativi, l'Autorità ha proposto di includere, tra gli interessi del gruppo, l'attività che svolge in tale direzione il Ministero delle infrastrutture e gli altri ministeri economici in ordine ai flussi finanziari.

Con riferimento ad una terza tipologia di fenomeni connessa con l'impatto territoriale dell'opera, l'Autorità ha proposto di effettuare una ricognizione dello stato attuale degli strumenti urbanistici delle amministrazioni che operano nell'area e dei siti necessari per la costruzione del ponte, per verificare se e come la criminalità organizzata possa incidere su tali aree, ponendo particolare riguardo alla loro vocazione e ai mutamenti di destinazione d'uso.

Infine, per la quarta tipologia di fenomeni riconducibili al settore commerciale, si è proposto di procedere ad una ricognizione dello stato attuale del settore e di seguire con opportuna metodologia i suoi sviluppi nel prossimo futuro. Infatti si è verificata come verosimile tendenza degenerativa, quella di "piazzare" sul mercato attività apparentemente estranee alla costruzione del ponte, quali ad esempio i supermercati, i distributori di carburanti, i grossisti di materiali edili, i grossisti per la rivendita di macchinari per l'edilizia, ecc., sia per la penetrazione diretta degli appalti sia per finalità indirette di riciclaggio.

Capitolo 10

Le proposte suindicate sono poi confluite nel decreto interministeriale del 14 marzo 2003 che, in attuazione dell'articolo 15 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, ha istituito un Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere presso il Ministero dell'interno.

Ipotesi di turbativa d'asta

L'Autorità ha, inoltre, posto particolare attenzione al fenomeno della turbativa d'asta, in conseguenza dell'indagine avviata dalla Procura di Torino relativamente ad ipotesi di reati di associazione a delinquere finalizzata a turbativa d'asta per lavori appaltati da comuni della provincia di Torino.

Dall'esame degli atti è emerso che trattasi di turbativa d'asta scaturita da un accordo tra gli imprenditori con l'ausilio o la condiscendenza di pubblici funzionari. Tale accordo era finalizzato alla costituzione di gruppi o cordate di imprese che, predeterminando la soglia del possibile ribasso, concentravano le proprie offerte in ambiti numerici delimitati, decidendo chi all'interno della cordata, di volta in volta, si dovesse aggiudicare l'appalto. In particolare, l'indagine ha permesso di scoprire una vera e propria attività di associazione a delinquere dedita alla spartizione delle gare di appalto, la cui attività ha cagionato presumibilmente un notevole danno alla pubblica amministrazione e ha minato la concorrenza portando talora al fallimento l'attività degli imprenditori estranei alle "cordate". Il caso in esame ha inoltre evidenziato (o confermato) una sorta di impotenza delle indagini "puntuali" sui fenomeni della collusione, anche sotto il profilo del potere deterrente[5].

L'Autorità ha avviato un'indagine volta a verificare, per i profili di propria competenza, l'operato delle stazioni appaltanti coinvolte nell'inchiesta ed, in particolare, se le stesse abbiano provveduto all'annullamento delle gare, ovvero dei contratti già sottoscritti con le imprese partecipanti "a cordate". Nei casi in cui non si sia proceduto

[5] Ben 4 dei 13 imprenditori arrestati (stante le notizie di stampa) erano stati già condannati per turbativa d'asta per vari appalti a Torino e la sentenza di patteggiamento veniva emessa nel dicembre 2001, cioè qualche mese prima che le indagini per le gare in questione venissero concluse.

all'annullamento dei contratti, si sono avviate singole istruttorie per verificare le misure adottate per l'esecuzione dei lavori e la qualità di esecuzione delle opere.

L'Autorità, inoltre, nel constatare la frequenza della ricorrenza dell'anzidetto fenomeno, ha valutato l'opportunità di porre in campo un procedimento preventivo volto a rendere più difficile il proliferare di tali fattispecie criminose nelle aree interessate, da attuarsi mediante le seguenti procedure:

1) promozione di un'attività di monitoraggio – controllo di tipo nuovo da svolgersi sulle future gare di appalto dei comuni coinvolti nell'inchiesta e con la collaborazione di questi – da verificarsi e/o da richiedersi a cura dell'Autorità con apposita nota preliminare e volta all'inserimento della *clausola di gradimento* nei bandi di gara: "qualora la commissione di gara rilevasse anomalie sia in ordine alle modalità con le quali le stesse sono state presentate e formulate, subordinerà l'aggiudicazione della gara al preventivo parere dell'Autorità, alla quale verranno immediatamente trasmessi gli elementi necessari alla valutazione delle anomalie riscontrate. L'Autorità provvederà a fornire il proprio motivato parere, ancorché non vincolante, entro 15 giorni dal ricevimento della segnalazione";
2) ispezione coordinata dall'Autorità e svolta dagli ispettori della Ragioneria dello Stato (in attuazione dell'apposito protocollo d'intesa[6]) presso il Comune di Torino – i cui casi sono apparsi più significativi sotto vari profili – al fine di far luce sul fenomeno descritto in un intervallo di tempo significativo.

Il fenomeno delle cordate di imprese è diffuso a livello nazionale, come già evidenziato nella precedente *Relazione*[7] e meritevole di attenzione per i negativi effetti sulla trasparenza e l'economicità delle gare. Con riguardo a tale fenomeno, l'Autorità svolge un esame costante di monitorag-

[6] Vedi Capitolo 4.

[7] Vedi Capitolo 10, pag. 202 e segg. della *Relazione* 2001 ove è richiamato detto fenomeno con particolare riferimento alla regione Sicilia.

gio anche in stretto contatto con la DIA[8].

Interventi per alluvioni

Nel corso dell'anno 2002 è proseguito il monitoraggio, già oggetto della precedente *Relazione*, degli interventi di risistemazione e di ricostruzione relativi alle zone disastrate dalle recenti alluvioni, stante la rilevanza degli stessi per l'assetto idraulico dei bacini di alcuni fiumi e torrenti e per la sicurezza delle popolazioni residenti nelle aree potenzialmente interessate da ulteriori eventi alluvionali.

Le 5 opere idrauliche dislocate nel bacino del fiume Po, compreso tra Novara e Parma, oggetto degli accertamenti, sono state le seguenti:

1. cassa di espansione sul torrente Parma in località Marano del Comune di Parma;
2. sistemazione torrente Enza e completamento cassa di espansione;
3. riduzione colmo di piena sul fiume Olona in località Ponte Gurone, Comune di Malnate;
4. sistemazione fiume Lambro;
5. regimazione delle piene del torrente Terdoppio-Canale Scolmatore, Comune di Cerano (Novara).

L'Autorità, al fine di addivenire ad una definizione della questione, ha anche ritenuto opportuno procedere ad un'audizione delle parti (*Agenzia Interregionale per il Fiume PO* (AIPO), Ministero delle Infrastrutture, Prefetture competenti, Assessorati regionali e amministrazioni locali interessate).

In relazione ai lavori di realizzazione della cassa d'espansione sul torrente Parma (intervento n. 1), gli approfondimenti svolti hanno evidenziato

la questione, sollevata dalla concessionaria all'atto della consegna dei lavori, concernente la mancata valutazione dell'interferenza della discarica con l'argine della cassa. I lavori di costruzione della cassa, effettuati per circa il 75%, sono stati conseguentemente sospesi in attesa della redazione (allo stato non ancora avvenuta) del progetto di bonifica della vecchia discarica e

[8] Vedi Capitolo 4.

della fissazione dei criteri e dei soggetti preposti a detta attività.

I lavori di costruzione della cassa di espansione sul torrente Enza (intervento n. 2) procedono senza particolari difficoltà; le opere sono state eseguite per circa l'83%.

Relativamente alla costruzione del canale scolmatore sul torrente Terdoppio (intervento n. 5), le opere sono state eseguite per circa l'80% e non si hanno contenziosi. La perizia di variante adottata si è resa necessaria per l'adeguamento funzionale dei numerosi sifoni di attraversamento idraulico e per gli adeguamenti delle paratoie sulle opere di barraggio.

A seguito degli anzidetti approfondimenti, l'Autorità ha comunicato a tutte le parti interessate le seguenti conclusioni cui è pervenuta:

- quanto agli interventi n. 3 e 4, la circostanza che i lavori non siano stati riavviati non esclude il problema della sicurezza che può essere risolto solo con l'esecuzione di nuove opere idrauliche. È peraltro necessario effettuare un tempestivo aggiornamento dei progetti, tenuto conto delle esperienza indotte dalle piene di recente verificatesi, nonché una tempestiva individuazione delle fonti di finanziamento;
- quanto agli interventi n. 2 e 5 (attualmente in corso di esecuzione), nonostante si sia riscontrata una manifesta violazione di una norma comunitaria, esigenze di economicità e di sicurezza, nonché l'avanzato stato dei lavori, portano a ritenere non praticabile l'interruzione del rapporto contrattuale in atto;
- quanto all'intervento n. 1, data la circostanza che i lavori risultino sospesi, rimane affidata all'amministrazione la valutazione in tema di risoluzione contrattuale.

Infine, l'Autorità ha interessato della questione la Segreteria Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri per definitive e risolutive valutazioni in ordine ai successivi iter dei procedimenti di cui si è fatto cenno.

Segnalazioni speciali...

L'Autorità ha anche ritenuto opportuno verificare i dati delle segnalazioni speciali previste dalla disciplina in materia di lavori pubblici[9], con-

[9] Ai fini di cui sopra, è stato pubblicato un comunicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 31 del 6 febbraio 2002 nel quale è precisato che le stazioni appaltanti dovranno, nelle

siderata la rilevanza dei fenomeni oggetto delle suddette segnalazioni per il funzionamento del settore.

Per la verifica dei dati pervenuti è stato creato, all'interno del Servizio Ispettivo, un ufficio con il compito di esaminare le segnalazioni inviate dalle stazioni appaltanti aventi ad oggetto: a) l'affidamento di appalti tramite trattativa privata per interventi di importo superiore a € 150.000; b) le sospensioni dei lavori di durata superiore al quarto del tempo contrattuale; c) il ritardo e/o la sospensione nella consegna dei lavori e relative ipotesi di recesso; b) l'esclusione di imprese per offerte giudicate non congrue.

È stato riscontrato un livello di adempimento modesto rispetto al dettato normativo, desumibile dal limitato numero di comunicazioni pervenute per le diverse fattispecie previste dalla legge.

Al fine di individuare le stazioni appaltanti inadempienti e sollecitare un puntuale rispetto dell'obbligo di comunicazione, è stata avviata, di concerto con l'Osservatorio, una procedura per verificare, sulla base delle informazioni disponibili nella propria banca dati degli interventi[10], le comunicazioni attese da confrontare con quelle già pervenute e promuovere i conseguenti procedimenti sanzionatori a carico delle stazioni appaltanti inadempienti.

Dai dati disponibili sono emerse anomalie nel comportamento delle stazioni appaltanti rispetto alle fattispecie considerate che esercitano conseguenze negative sull'economicità, l'efficienza e l'efficacia dei lavori pubblici. L'Autorità è intervenuta sia nei confronti delle singole stazioni appaltanti coinvolte sia, in presenza di problematiche con valenza generale, con propri atti regolatori, come si dirà qui di seguito.

...trattative private...

Al 31 dicembre 2002, risultano registrate circa 240 segnalazioni concernenti affidati mediante trattativa privata. Le comunicazioni pervenute sugli affidamenti di cui in oggetto possono essere suddivise in una serie di

---

more della predisposizione di strumentazioni informatiche che consentiranno l'invio delle informazioni in modalità *on line*, ottemperare ad alcuni dei suddetti obblighi di comunicazione mediante un'apposita modulistica.

[10] Vedi Capitolo 3.

tipologie prevalenti, una cospicua percentuale delle quali attiene alla ben nota problematica del rapporto tra la legge nazionale e le difformi normative delle Regioni e Province a statuto autonomo. Nell'ambito delle segnalazioni trasmesse dalle Regioni e Province a statuto speciale, la maggioranza di esse proviene dalle Regioni a statuto autonomo del nord; trascurabile è, invece, il numero delle segnalazioni provenienti dalle Regioni a statuto speciale del sud. Frequenti sono, altresì, le fattispecie di "procurata urgenza" in cui l'affidamento mediante trattativa privata viene giustificato dalla stazione appaltante ai sensi dell'articolo 24, lettera *a)* della legge n. 109/94 e dell'articolo 41 del RD n. 827/1924, punti n. 5 (*urgenza dei lavori*) e n. 6 (*speciali ed eccezionali circostanze)* non compatibili con i tempi delle procedure di evidenza pubblica.

Nei casi suddetti non si riscontra la presenza degli stringenti requisiti richiesti dalle disposizioni di legge e cioè un'urgenza oggettivamente imprevedibile o il ricorrere di eventi di natura eccezionale e, seppure la stazione appaltante si trovi nell'effettiva necessità di intervenire senza dilazioni, l'urgenza deriva da un suo comportamento negligente o da un'errata programmazione dei lavori. Anche in relazione a questa casistica, la maggior parte delle segnalazioni proviene da regioni del centro-nord.

Numerose anche le ipotesi di trattative private per l'affidamento di lavori di ripristino di opere pubbliche danneggiate da eventi calamitosi: si tratta di interventi ricompresi in piani di intervento straordinario approvati dalle regioni e finanziati con appositi fondi statali, a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza con ordinanze del Ministero dell'Interno - Dipartimento per la Protezione Civile. In molte delle fattispecie esaminate, la procedura di affidamento degli interventi infrastrutturali o di recupero ambientale ha avuto inizio anche ad alcuni anni di distanza dalla data dell'ordinanza relativa allo stato di emergenza. A tal proposito, la determinazione n. 20/2002 del 30 luglio 2002 dell'Autorità[10] ha chiarito che le ordinanze di necessità attengono strettamente a situazioni di pericolo eccezionali ed imprevedibili, per cui la deroga alle disposizioni vigenti non trova

[10] Vedi Volume II, Sezione IV.

logica giustificazione ove permanga *sine die*, ma solo limitata nel tempo e circoscritta alla persistenza della menzionata situazione.

... sospensioni dei lavori eccedenti il quarto del tempo contrattuale

Al 31 dicembre 2002 sono pervenute circa 700 comunicazioni in merito a sospensioni dei lavori superiori al quarto del tempo contrattuale.

Da tali comunicazioni emerge che, in circa il 15% dei casi, la motivazione della sospensione è riconducibile a condizioni climatiche o ambientali sfavorevoli all'esecuzione dei lavori a regola d'arte.

È emerso tuttavia che in molti casi, la sospensione dei lavori era facilmente prevedibile in quanto la consegna dei lavori è avvenuta proprio nell'imminenza d periodi stagionali inadatti all'esecuzione (periodo invernale, turistico, scolastico etc.).

Il problema nodale riguarda, dunque, la programmazione degli interventi da parte delle amministrazioni appaltanti (che sono in maggioranza comuni e province) che dovrebbe essere effettuata tenendo nel debito conto anche le procedure amministrative preordinate all'avvio dell'intervento, in modo tale da poter consegnare i lavori all'avvio del periodo temporale favorevole[11].

In alcuni casi, le sospensioni sono state giustificate dalla necessità di non interferire con altri interventi in corso nella medesima area. Talvolta, queste "interferenze" sono dovute ad un difetto di programmazione della stazione appaltante che non ha tenuto preventivamente conto della necessità di specifici interventi attivati da altri soggetti che avrebbero dovuto essere debitamente coordinati. Tali situazioni hanno frequentemente determinato contenzioso con le imprese appaltatrici.

Un'altra consistente parte di sospensioni è stata causata dalla necessità di non proseguire le lavorazioni per redigere una perizia di variante; in tal caso, il giudizio della sospensione si è spostato alla valutazione di legittimità della variante stessa.

---

[11] A tale proposito, anche in ragione dell'incidenza della casistica in esame, l'Autorità è intervenuta con la determinazione n. 3/2003 del 12 febbraio 2003 in tema di *Sospensione dei lavori per periodi superiori ad un quarto del tempo contrattuale e rapporto tra i tempi degli adempimenti contabili e degli adempimenti tecnici.*

Sono giunte, infine, comunicazioni di casi di sospensioni determinate dalla mancanza di pareri, nulla osta ed approvazioni prescritti dalla normativa vigente, che avrebbero dovuto essere acquisiti anteriormente alla gara di appalto.

Ritardi e/o sospensioni consegne lavori

Sono pervenuti, altresì, 28 casi di ritardo e/o sospensione nella consegna dei lavori il cui ristretto numero denuncia in modo incontestabile la generalizzata inosservanza dell'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 129, comma 11, del DPR n. 554/99.

Offerte non congrue

Infine, la tipologia di segnalazioni relative alle esclusioni di imprese per offerte giudicate non congrue appare altrettanto esigua (circa 34 segnalazioni) probabilmente in quanto si riferisce ad appalti di importo pari o superiore al controvalore in euro di 5.000.000 di DSP[12].

TAV: Tratta Roma-Napoli ...

Nel corso dell'anno 2002 l'Autorità ha, altresì, approfondito l'indagine già avviata in precedenza sul sistema dell'Alta Velocità sia per quanto riguarda la tratta Roma – Napoli sia per il nodo ferroviario dell'Emilia Romagna.

La tratta Roma – Napoli costituisce uno dei primi interventi tra quelli che fanno parte del sistema dell'Alta Velocità. Esso infatti risale al 1991 e la sua impostazione contrattuale risente maggiormente della differente normativa di riferimento, rispetto alla radicale riforma varata negli anni successivi sulla materia dei lavori pubblici La sua realizzazione veniva affidata al *Consorzio* IRICAV UNO con convenzione del 15 ottobre 1991 e successivo atto integrativo dell'8 febbraio 1994 e inizialmente suddivisa in più lotti, ad ognuno dei quali faceva capo una delle società costituenti il *Consorzio* IRICAV UNO. I vari lotti costruttivi venivano poi ulteriormente suddivisi in una serie di tratte per ciascuna delle quali veniva bandita una gara d'appalto.

A norma degli atti convenzionali, veniva stabilito che il *Consorzio* IRICAV avrebbe eseguito le opere civili e l'armamento della tratta - ad esclusione delle attività e dei servizi specificamente riservati al *Consorzio* –

[12] Art. 89, co. 3, DPR n. 554/99.

per il tramite delle imprese consorziate, con le quali venivano stipulati appositi atti di conferimento con l'assunzione contrattuale in capo alle singole consorziate, dell'obbligo di realizzare tutte le prestazioni occorrenti per la realizzazione della tratta ad ognuna affidata, salva una quota da affidare con gara.

Risulta che sono state espletate circa 58 gare (licitazioni ed aste), molte delle quali gravate di contenzioso a vario titolo e sviluppatosi sia nella fase dell'affidamento che in quella dell'esecuzione, contenzioso generalmente definito.

... costi ...

Il costo iniziale della tratta veniva definito in circa 3.900 miliardi delle vecchie lire, poi asceso a 5.500 miliardi circa con l'atto integrativo dell'8 febbraio 1994, aggiornato in 6.322 miliardi in data 27.1.1998 e con stima esclusivamente forfetaria, nel senso che essa non derivava da una analisi di prezzi e nella convenzione generale di affidamento non si faceva riferimento ad un elenco prezzi.

In data 15 giugno 2001 *Treno Alta Velocità Spa* (TAV) e *Consorzio* IRICAV UNO sottoscrivevano, poi, un accordo bonario che, oltre alla composizione delle riserve, fissava una serie di variazioni dei lavori.

Allo stato attuale, il costo dell'intervento risulta pari a € 5.207 milioni (corrispondenti a circa 10.000 miliardi di vecchie lire). Esso, definito *budget* "a vita intera", è comprensivo di tutte le prestazioni afferenti le opere, compreso l'aggiornamento del corrispettivo, il compenso delle prestazioni svolte da ITALFERR, i compensi per il collaudo, il costo degli espropri, ed altri oneri. I costi complessivi hanno, dunque, subito una forte lievitazione dal 1991 (anno in cui è stata affidata la realizzazione della tratta al *Consorzio* IRICAV UNO).

... tempi ...

Allo stato attuale il termine sostanziale di ultimazione delle opere è stato fissato al 31 marzo 2004, salvi i tempi successivi necessari per la collaudazione ed il preesercizio (contrattualmente previsto in mesi 6) e fatto salvo l'ulteriore tempo necessario per la realizzazione della variante di penetrazione alla stazione di Napoli, necessaria per la completa fruizione della linea. Per quest'ultima parte della tratta chiamata variante lato Napoli, i

lavori sono iniziati ed il relativo termine di ultimazione è al momento fissato al mese di giugno del 2008.

Si rinviano le definitive considerazioni alla conclusione del monitoraggio, mentre, data la realtà del disegno gestionale complessivo della tratta Roma - Napoli e tenuto conto delle valutazioni critiche già emerse nella *Relazione* 2001, è stato avviato un confronto a mezzo di audizioni per verificare la funzionalità del modello posto in essere, invero complesso e oneroso sul piano della spesa.

Anche per quanto riguarda il contenzioso, che ciclicamente si forma tra TAV e *Consorzio*, sussistono perplessità, visto che al concessionario, per convenzione, sono in pratica affidate tutte le prestazioni occorrenti - dalla progettazione agli espropri, alle autorizzazioni, all'esecuzione, alle proposte delle varianti - e dunque appare singolare, come notazione di fondo, che IRICAV UNO intenti lite su fatti, circostanze e prestazioni in gran parte riconducibili al proprio operato o alla propria sfera di influenza.

Si profila, inoltre, un altro elemento di criticità, tenuto conto che il tempo previsto per ultimare la variante lato Napoli – giugno 2008, salvo proroghe – inevitabilmente avrà negative ripercussioni sulla potenzialità della nuova direttrice, cioè un ulteriore analitico approfondimento anche attraverso il confronto con i diversi soggetti coinvolti, che consenta di raggiungere in tempi brevi il possesso di elementi esaustivi per una valutazione complessiva che possa anche indurre a specifiche segnalazioni nelle sedi competenti.

TAV: nodo ferroviario Emilia Romagna

Nel corso dell'anno 2002 è, inoltre, proseguito il monitoraggio dei lavori aventi ad oggetto il nodo di Bologna che ricomprendeva originariamente 39 interventi di cui 19 a committenza TAV, 17 a committenza *Rete Ferroviaria Italiana* (RFI) e 3 committenza varia.

Dopo aver proceduto al preliminare esame della struttura complessiva degli appalti, accertata la sostanziale diversità delle procedure utilizzate da ITALFERR nell'individuazione dei soggetti esecutori delle opere (a differenza dei lavori effettuati sulle tratte alta velocità non vi è stato ricorso al la figura del *Contraente Generale*), sono stati effettuati accertamenti ispettivi

sugli 8 appalti a committenza TAV in corso di espletamento in ragione della loro significatività economica.

L'approfondimento condotto ha evidenziato che sia per gli appalti affidati con la speciale procedura ex decreto legislativo n. 158/95, sia per quelli sottoposti alla legge n. 109/94, si ripetono in modo pressoché uniforme e costante, problematiche similari: significativi scostamenti tra tempo contrattuale di realizzazione e reale avanzamento dei lavori; considerevole presenza di contenzioso, a motivo delle numerose riserve avanzate in corso d'opera; ricorso frequente alle varianti, il più delle volte approvate nell'ambito dell'accordo bonario di cui all'articolo 31 *bis* della legge n. 109/94; costante incremento del costo degli interventi, dovuto all'approvazione degli accordi transattivi e delle varianti in corso d'opera, frutto innaturale degli stessi accordi bonari, come prima ricordato.

In particolare, è stato rilevato che la progettazione "esecutiva" degli interventi ha portato a progetti di dettaglio prodotti dall'affidatario, che non soltanto hanno definito i particolari costruttivi e di dettaglio delle opere, ma hanno inciso su scelte tecniche, spesso sostanziali, proprie delle precedenti fasi progettuali.

Si è rilevato anche che negli appalti esaminati, in occasione della definizione degli accordi bonari, le parti, nello stesso contesto transattivo, hanno provveduto ad introdurre modifiche contrattuali (ad esempio a seguito delle prescrizioni emesse dalle competenti autorità, in conseguenza della sopravvenuta nuova zonizzazione acustica, ovvero per altre motivazioni). In sostanza, gli accordi bonari hanno assunto la veste di un istituto ibrido mediante il quale viene da una parte, composto il "contenzioso" legato all'anomalo andamento lavori determinato da fatti non imputabili all'impresa appaltatrice e, dall'altra, formalizzate nuove obbligazioni contrattuali relative a ulteriori lavori da eseguirsi in variante.

Alla luce delle suddette risultanze l'Autorità ha ritenuto di disporre il proseguimento del monitoraggio e la segnalazione al committente delle problematiche e delle carenze riscontrate ai fini dei necessari provvedimenti da adottare in relazione sia agli appalti in corso sia per quelli futuri (nodo di Firenze etc.), con particolare riguardo al rispetto dei tempi e all'esigenza

di tenere distinti i diversi procedimenti finalizzati agli accordi bonari e all'introduzione delle varianti, limitando il ricorso a queste ultime sulla base dei motivi, per quanto possibile, previsti dall'articolo 25 della legge n. 109/94. L'approfondimento delle questioni aperte verrà condotto in una visione unitaria rispetto alle complesse problematiche prima evidenziate nel settore dell'Alta Velocità.

L'Autorità ha, inoltre, ritenuto di predisporre, ad integrazione e completamento della precedente determinazione n. 26/2002 del 9 ottobre 2002, apposita determinazione che definisce i contenuti dell'accordo bonario sulla base delle risultanze dell'indagine sugli appalti TAV e tenuto anche conto dell'esigenza di delimitare la portata dell'articolo 10, comma 4 del capitolato generale di cui al decreto ministeriale n. 145/2000, per i riflessi che tale disposizione comporta sull'esatto contenuto del bonario componimento.

Autostrada Salerno – Reggio Calabria ...

Nel corso del 2002 è proseguita anche l'attività di monitoraggio riferita all'intervento di adeguamento dell'Autostrada Salerno – Reggio Calabria, in considerazione delle dimensioni finanziarie e dell'importanza strategica dello stesso.

Il Consiglio dell'Autorità, a seguito delle risultanze della prima ispezione sul tratto relativo ai km 40+100 – 44+100 e di un'audizione con i responsabili dell'Anas tenutasi nel 2001, ha individuato e indicato interventi correttivi di cui si è già riferito nella *Relazione* 2001.

Le problematiche emerse nel corso del monitoraggio svolto nel 2001 hanno posto in evidenza il sistematico ricorso a procedure potenzialmente suscettibili di dar luogo a irregolarità e patologie e, di conseguenza, l'Autorità ha disposto la costituzione di una specifica Unità Operativa con compiti di monitoraggio, analisi, verifica e proposte sull'intero intervento.

L'Unità Operativa, sulla base dei dati ricevuti sull'intero tratto autostradale (76 interventi) ha individuato 17 interventi da sottoporre a specifica ispezione.

L'Anas, a seguito delle contestazioni, poneva in essere alcune nuove soluzioni organizzative di carattere generale, quali la nomina di alcune commissioni di collaudo, la sostituzione del direttore dei lavori (intervento

lotto 40+100 - 44+100 Km), la nomina di un nuovo responsabile dell'intero intervento Autostrada Salerno - Reggio Calabria e una maggiore partecipazione alle attività di verifica e monitoraggio. Questi interventi di dettaglio non hanno però potuto apportare significativi correttivi al carente sistema operativo generale che è rimasto sostanzialmente deficitario.

Infatti, le successive ispezioni dell'Unità Operativa[13] e i dati del monitoraggio del mese di marzo, luglio ed ottobre 2002, hanno confermato la sostanziale stasi delle lavorazioni e il perdurare delle criticità per l'assenza di significative correzioni e riallineamenti.

Nel mese di ottobre 2002, l'Unità Operativa evidenziava all'Autorità il permanere di criticità in relazione a molteplici aspetti:

- assenza di adeguata programmazione;
- assenza di studi concreti ed oggettivi sullo stato dei luoghi, dei vincoli, delle interferenze;
- carenza di esame del progetto esecutivo;
- carenza di esame delle autorizzazioni;
- carenza di rapporti con le Amministrazioni competenti al rispetto dei vincoli archeologici, paesaggistici ecc;
- rilevante frammentazione dell'intervento in "lotti, tratti, tronchi, stralci";
- inadeguatezza dei progetti richiamati in contratto che impongono sempre una successiva rielaborazione da parte dell'impresa;
- carenza di personale degli uffici tecnici, di direzione lavori e di contabilità;
- carenza gestione e controllo cantieri in ordine alle problematiche tecniche ed in materia di sicurezza;
- carenza di coordinamento generale anche conseguente alla rilevante frammentazione degli interventi;
- carenza di interventi delle commissioni di collaudo;
- rilevante ricorso alle procedure di composizione bonaria delle riserve, di cui all'articolo 31/bis della legge n. 109/94;
- carenza di controllo sulla qualità dell'opera;

[13] In data 5 marzo, 9 aprile e 15 maggio 2002.

- assenza piani di manutenzione;
- assenza progettazioni sicurezza Vigili del fuoco;
- ritardi tra gara ed avvio dei lavori.

Quale risultato di tali criticità, nei limiti di quanto accertato, si sono venute a determinare disfunzioni e conseguenti rilevanti aumenti dei tempi di esecuzione e dei costi, con pregiudizio per l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione pubblica.

A seguito delle risultanze ispettive e di monitoraggio l'Autorità ha perciò provveduto a contestare all'Anas la mancata attuazione di interventi correttivi significativi e di riallineamento e a dare comunicazione dei fatti alla Procura Generale della Corte dei conti per i profili di competenza.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, lettera *d)* della legge n. 109/94, ha inviato, in data 23 gennaio 2003, un atto di segnalazione al Governo e al Parlamento evidenziando la criticità del sistema operativo gestionale dell'Anas con particolare riferimento all'intervento di adeguamento autostradale in argomento, con riserva di proseguire nell'azione di monitoraggio e di attuare tutti gli interventi intesi a puntualizzare e correggere disfunzioni e punti critici e ad indicare soluzioni, rimedi o tempestive azioni per evitare, limitare ed eliminare le situazioni pregiudiziali suindicate.

Al riguardo, va sottolineato che l'Anas ha attualmente comunicato l'attivazione di una rilevante rimodulazione e programmazione gestionale, esecutiva e di controllo dell'intero intervento. Preso atto della riorganizzazione avviata, al fine di valutarne le oggettive ricadute in termini di qualità, tempi di esecuzione ed economicità delle opere, è stata disposta la prosecuzione del monitoraggio.

In particolare, per gli appalti in corso di affidamento e/o di nuova progettazione e programmazione si è altresì richiesto all'Anas, alla luce anche delle recenti nuove disposizioni di legge, di illustrare e documentare gli iter programmatici, attuativi e gestionali.

Lavori Vertice ONU

Nel corso del 2002 sono proseguiti accertamenti, già avviati nell'anno precedente, riguardanti la realizzazione di ben 108 interventi di vario genere nell'area palermitana previsti per lo svolgimento del Vertice ONU sulla

criminalità transnazionale tenutosi nella città di Palermo dall'11 al 15 dicembre 2000.

Per tali opere è stata emanata una normativa ad hoc ed adottata una procedura speciale *ex* decreto legge 28 agosto 2000, n. 238 e legge di conversione 27 ottobre 2000, n. 304, secondo la quale a numerosi enti ed amministrazioni (tra cui Ferrovie dello Stato, Provveditorato Regionale OO.PP. per la Sicilia, Regione Siciliana, Provincia di Palermo, Comune di Palermo, Corleone e Monreale) spettava la competenza per gli affidamenti e la gestione dei lavori e alla Prefettura di Palermo il compito di erogare le somme occorrenti in base ad apposita certificazione sulla regolarità dei lavori eseguiti rilasciata dal Provveditore regionale alle OO.PP., previo parere della Sovrintendenza per i beni ambientali ed architettonici, ove prescritto.

Prima dell'emanazione dei provvedimenti indicati, con DPCM del 21 febbraio 2000 e successivi DPCM del 21 aprile 2000 e 24 agosto 2000, è stata, fra l'altro, prevista la costituzione di una particolare struttura con compiti organizzativi e deliberativi degli interventi a vario genere necessari, denominata Commissione speciale (articolo 3).

Con i provvedimenti normativi prima richiamati è stabilito, tra l'altro, che "i provvedimenti necessari sono adottati dalle amministrazioni pubbliche competenti anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento". Gli interventi sono indifferibili ed urgenti e sono eseguiti con le modalità di cui all'articolo 33 della legge quadro n. 109/94 (così l'articolo 1, comma 2, del DL n. 238/2000 e legge di conversione n. 304/2000).

Sulla base del richiamo all'articolo 33 (segretezza) che detta regole in tema di opere sottoposte a speciali misure di sicurezza e segretezza, in pratica venne sancito il ricorso a gare informali per l'affidamento dei necessari lavori, salvo il controllo successivo della Corte dei conti.

Sul piano operativo, il Prefetto di Palermo ha costituito un Collegio Ispettivo presieduto da un Magistrato della Corte dei conti della Regione Sicilia.

Il monitoraggio relativo alle opere in argomento si è sviluppato attraverso vari livelli di approfondimento.

Si tratta in tutto, come detto, di 108 interventi di varia natura approvati in tempi diversi con 19 atti di approvazione per un totale finanziato pari 86,847 miliardi di vecchie lire.

Lo stato di attuazione dei singoli lavori, forniture e interventi vari, dall'elenco aggiornato alla data del 12 ottobre 2001, si poteva così riassumere:

- 5 interventi erano stati revocati;
- 48 opere risultavano prossime all'ultimazione, con uno stato di avanzamento lavori che oscillava tra il 60% e il 95%;
- 12 opere dovevano essere ultimate (a giudicare dalla corrispondenza tra quanto erogato e l'importo del progetto, importo in alcuni casi integrato con successiva delibera);
- 31 opere risultavano non realizzate, posto che non erano stati indicati importi erogati e non risultavano altre notizie in merito;
- 12 opere, alla luce della corrispondenza tra erogato e importo del progetto, avevano uno stato di avanzamento lavori inferiore al 50%.

Inoltre, il Collegio Ispettivo dei lavori ONU, prima ricordato, ha trasmesso alcune note riguardanti irregolarità riscontrate in alcuni appalti, dalle quali si è rilevato che tale organo ha investito il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e la Procura Regionale della Corte dei conti di Palermo, avendo riscontrato ipotesi di reato e possibili danni erariali.

L'ultima recente fase del monitoraggio ha riguardato la realizzazione di alcune specifiche opere, finanziate con le economie derivanti dagli interventi a suo tempo approvati. In particolare, con successiva legge 29 novembre 2001, n. 436 (cosiddetta legge Schifani), si è previsto che con le economie rinvenienti dai lavori precedentemente finanziati in vista del vertice ONU e pari a circa 14.800 milioni di vecchie lire, sarebbe stato possibile eseguire altri interventi individuati e deliberati dalla medesima Commissione speciale prima ricordata.

Anche tale normativa ha mantenuto la medesima disciplina in deroga prevista dalla legge n. 304/2000 di conversione del DL n. 238/2000 (appli-

cabilità dell'articolo 33 della legge n. 109/1994), nonostante che non vi fossero più le ragioni e circostanze che a suo tempo potevano giustificare l'adozione dei provvedimenti da ultimo indicati. Con l'articolo 24 della legge n. 166/2002 è stato aggiornato il termine per il completamento delle opere al 30 giugno 2003.

Riguardo i nuovi interventi, è stata recentemente acquisita a più riprese dalla Prefettura di Palermo la necessaria documentazione. Si tratta, in particolare di 20 interventi, attuati da varie amministrazioni (prevalentemente dal comune di Palermo ed inoltre dalla Regione, dall'Autorità portuale, dal Ministero dell'interno, dall'Enac e dal Provveditorato regionale) con importi in prevalenza di modesta entità inferiore a 500 milioni di vecchie lire (13 interventi, di cui la metà circa affidati con cottimo fiduciario)[14].

In ordine a tali ultimi interventi finanziati con la legge Schifani, risultano iniziati ed in fase di ultimazione 9 appalti. Per quanto riguarda gli altri interventi, in pratica quelli di cui è stazione appaltante il comune di Palermo, risulta che sono in fase di consegna lavori (è previsto per tutti gli interventi un tempo contrattuale di ultimazione di 6 mesi, tranne un appalto per il quale il termine è di cento giorni) e, pertanto, si può fondatamente dubitare che sia rispettato il termine del 30 giugno 2003, data finale stabilita dalla legge 29 novembre 2001, n. 436.

Dalla documentazione in possesso risulta che i lavori sono stati affidati a trattativa privata plurima (invitando cioè un numero di imprese da tre a sei per ogni affidamento) e che i ribassi oscillano intorno a percentuali pari al 3%, al 6%, 7,50%, 30%, 39% circa.

A conclusione dei complessi accertamenti, si possono formulare alcune osservazioni e valutazioni di carattere generale in ordine ai molteplici

[14] I lavori previsti per l'aeroporto di Palermo "Borsellino-Falcone" e per l'autostrada A/29 hanno richiesto stanziamenti, rispettivamente pari a 2.300 milioni e a 3.500 milioni di vecchie lire, comunque inferiori alla soglia comunitaria. Gli importi degli altri interventi (5 in tutto) oscillano infine tra circa 730 milioni e 1.700 milioni di vecchie lire.

interventi previsti per il vertice ONU, alcuni dei quali afferenti al diverso ambito dei servizi e forniture e, più in generale, al modello posto in essere.

Relativamente ai lavori, la gran parte degli appalti ha riguardato interventi di modesta entità economica relativi a manutenzioni, ripristini o ristrutturazione ovvero finalizzati alla sicurezza. In pratica gli interventi sono stati affidati a trattativa privata, come consente la normativa, attraverso gare informali a cui hanno partecipato più concorrenti (3,4,5,6 e più imprese) o utilizzando il cottimo fiduciario per importi inferiori a 150 milioni di vecchie lire.

Si deve, poi, osservare che i provvedimenti legislativi recanti la disciplina degli interventi sono stati emanati a ridosso del tempo previsto per lo svolgimento del vertice e cioè soltanto qualche mese prima: infatti il DL n. 238 reca la data del 28 agosto 2000 e la legge di conversione n. 304 è del 27 ottobre 2000. Tale circostanza, insieme al fatto che non pochi interventi sono stati ultimati ben oltre il tempo di svolgimento del vertice ONU, oltre a costituire un indice di carenza programmatica porta a concludere gli interventi realizzati dopo il periodo 11-15 dicembre 2000 non sono stati previsti in vista di detto evento ovvero non erano ad esso strettamente finalizzati, bensì il vertice ONU ha costituito mera occasione per il loro finanziamento. Anche per questi interventi, però, è stato mantenuto il ricorso alla trattativa privata, in assenza delle speciali circostanze che, a suo tempo, potevano giustificare l'emanazione del DL n. 238/2000.

Per quanto riguarda l'andamento dei ribassi, sia di quelli relativi agli interventi finanziati con il DL n. 238/2000 che di quelli più recenti, finanziati con legge n. 436/2001, si è osservato che la gran parte degli appalti è stata affidata con ribassi di un certo rilievo, pari a valori anche superiori al 5%, 10%, 15% ed oltre. Inoltre la facoltà di ricorrere alla procedura negoziata ha consentito una certa speditezza dell'iter.

La conclusione che si ricava comparando i ribassi delle trattative private per l'affidamento dei lavori relativi al vertice ONU e quelli delle ordinarie aste pubbliche (in particolare di quelle che si svolgevano con il prece-

dente sistema di aggiudicazione), consiste nell'osservare che sono stati ottenuti risparmi di spesa proprio dal sistema di affidamento eccezionale della trattativa privata.

Scioglimento dei consigli comunali

Ai fini di un'integrazione del quadro conoscitivo sulle procedure di aggiudicazione di pubblici appalti e della successiva fase di esecuzione, nonché in generale sul comportamento delle amministrazioni comunali in tema di gestione di lavori pubblici (dalla programmazione e progettazione sino al collaudo), l'Autorità ha ritenuto opportuno esaminare il fenomeno dello scioglimento dei consigli comunali, procedendo all'esame delle relative motivazioni.

Rispetto alle 8 motivazioni individuate e prese in considerazione a partire da gennaio 1999 fino al 18 aprile 2002, su un totale di 580 consigli comunali sciolti, è risultato il dato riepilogativo mostrato nella *tabella 10.1*.

Tabella 10.1 – Motivazioni dello scioglimento dei consigli comunali

Motivazione	*Percentuale rilevata*
Dimissioni del corpo consiliare	52%
Dimissioni del sindaco	16%
Decesso del sindaco	11%
Incompatibilità del sindaco	7%
Infiltrazioni della criminalità organizzata	4%
Sfiducia al sindaco	4%
Squilibrio del bilancio	3%
Decadenza del sindaco	3%

L'analisi svolta ha riguardato essenzialmente i casi di scioglimento di consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata[15] ed è collegata alla necessità di verificare se, nei periodi successivi al commissariamento, le varie fasi procedimentali cadenzate dalla normativa sui lavori pubblici abbiano subito rallentamenti, interruzioni, modifiche e/o sospensioni, tali da determinare l'intervento dell'Autorità.

In tale ipotesi di scioglimento, si pone infatti in maniera più stringente la necessità di sottoporre a monitoraggio sia l'attività eventualmente disposta nel periodo di commissariamento al fine di avviare la sollecita rea-

[15] L. 22 luglio 1991, n. 221 di conversione del DL 31 maggio 1991, n. 164.

lizzazione di opere pubbliche (*ex* articolo 145 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), sia l'attività dei nuovi organi comunali relativamente alla gestione dei lavori pubblici.

Dopo il periodo di commissariamento, nessun accertamento sistematico ha finora evidenziato quali siano i livelli di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa ovvero quelli di recidiva nel comportamento illecito degli operatori della pubblica amministrazione e se la libera determinazione dell'organo elettivo torni ad essere compromessa.

A tal proposito, l'Autorità ha ritenuto di vigilare ponendo sotto monitoraggio per almeno due anni le procedure riferite alle opere e ai lavori pubblici promossi dai nuovi consigli comunali in sede di approvazione del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori.

Recentemente, molti dei cennati comuni hanno aderito alle proposte dell'Autorità relative alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa analogo a quello sottoscritto dal comune di Torino, con modalità e tempi in corso di definizione[16].

Oneri di sicurezza

E' stata inoltre avviata nel corso dell'anno 2002, mediante ricognizione dei dati forniti dalle stazioni appaltanti, un'indagine volta ad individuare gli appalti per i quali, nei rispettivi bandi di gara, non fossero evidenziati gli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza.

L'articolo 31, comma 2, della legge n. 109/94 prescrive in via tassativa che gli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza, quando previsti dal D.lgs. n. 494/96[17], formino parte integrante del contratto di appalto o di concessione e che i relativi oneri, non soggetti a ribasso d'asta, vadano evidenziati nei bandi di gara.

Il D.lgs. n. 494/96 individua le fattispecie in cui vi è l'obbligo per gli enti committenti di nominare il coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione con il compito di redigere o far redigere il piano di sicurezza e di coordinamento che contiene l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei

[16] Vedi Capitolo 4.

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.

In ordine a tale delicata questione, l'Autorità aveva già chiarito, con la determinazione n. 12/1999 del 15 dicembre 1999, che l'obbligo delle stazioni appaltanti di precisare nel bando gli oneri economici relativi ai piani di sicurezza, da non assoggettare a ribasso d'asta, decorresse dall'entrata in vigore della legge n. 415/98. Con la determinazione n. 37/2000 del 26 luglio 2000, invece, erano state individuate le linee guida per una corretta specificazione concreta di detti oneri e della incidenza della mano d'opera.

Ai fini di cui sopra, sono state individuate, estraendole dalla banca dati dell'Osservatorio, le stazioni appaltanti che non avevano indicato l'importo stimato degli oneri di sicurezza nelle schede inviate ai sensi dell'articolo 4, comma 17, della legge n. 109/94, prendendo a campione i bandi pubblicati nell'anno 2001. E' risultato un totale di 3107 avvisi di gara privi di tali indicazioni, per 1665 dei quali, nel secondo semestre dell'anno 2002, è stata effettuata una richiesta di chiarimenti ed informazioni dettagliate[18], nonché di informazioni circa l'adozione dei provvedimenti correttivi eventualmente adottati per l'osservanza delle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 494/96, atti a garantire la finalità di detta norma in termini operativi.

Ad ogni modo, dall'esame delle risposte pervenute nella prima parte dell'indagine (1379), è emersa la regolarità di una consistente quota dei bandi sottoposti all'indagine (circa l'83%) erano regolari, il 6,6% è risultato illegittimo e nell'8%dei casi le stazioni appaltanti non hanno fornito risposta. Per questi ultimi sono state avviate le dovute procedure sanzionatorie. Dei casi risultati regolari, una quota pari circa al 34% riguardava errori formali nella compilazione o lettura della scheda trasmessa

[17] Recante: "attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili".

[18] La seconda *tranche* di richieste è stata avviata nel dicembre 2002 e l'indagine non è ancora conclusa.

all'Osservatorio[19]. Per la restante quota (circa il 49%), è risultata la non ricorrenza dei presupposti indicati dal D.lgs. n. 494/96 ai fini dell'insorgenza dell'obbligo di evidenziazione degli oneri di sicurezza[20] o ancora casi in cui l'obbligo di cui trattasi ancora non sussisteva, trattandosi di lavori i cui progetti esecutivi, affidati antecedentemente al 24 marzo 1997[21], erano stati approvati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 19 novembre 1999, n. 28, ovvero ancora fattispecie di concessione di costruzione e gestione.

Nei casi in cui il bando è risultato illegittimo sotto i profili sopra indicati, l'Autorità ha provveduto ad emettere delibere di censura del comportamento tenuto dalle stazioni appaltanti (alcune delle quali, peraltro, hanno evidenziato come detto adempimento sia stato poi assolto in corso d'opera).

Stante quanto sopra, i dati pervenuti ed esaminati dall'Autorità inducono a ritenere che le stazioni appaltanti abbiano raggiunto un discreto livello di recepimento della nuova normativa in materia di sicurezza dei cantieri nei pubblici appalti, conclusione peraltro che sembra confermata dall'analisi preliminare degli accertamenti relativi alla menzionata seconda fase dell'indagine che, comunque, proseguirà anche negli anni a venire, in relazione all'esigenza, da considerarsi prioritaria, della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

---

[19] L'importo degli oneri di sicurezza, indicato nel bando, non era stato riportato nella scheda A dell'Osservatorio, ovvero vi era stato un errore di elaborazione dei dati inclusi nella medesima scheda.

[20] Dall'accertamento è emerso che si trattava di lavori di manutenzione ordinaria, appaltati con contratto aperto per l'esecuzione di più interventi, ciascuno in un singolo cantiere di entità inferiore ai 200 uomini/giorno e comportanti lavorazioni non soggette ai rischi particolari indicati all'allegato II della medesima norma, ovvero di lavori relativi ad appalti esclusi dall'ambito di applicazione del D.lgs. n. 494/96, quali realizzazioni di infrastrutture di rete di comunicazione.

[21] La circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 41/97 del 18 marzo 1997, che forniva direttive utili ad una uniforme applicazione del D.lgs n. 494/96, chiariva, al comma 1, come dette ultime disposizioni si applicassero solo ai cantieri per i quali l'incarico di progettazione era stato affidato formalmente a partire dal 24 marzo 1997.

Capitolo 10

Oltre alla vigilanza su interventi complessi come quelli prima descritti, l'attività di monitoraggio si è indirizzata anche verso interventi specifici, di rilievo particolare per la natura delle opere e anche per il loro valore "simbolico" rispetto alle problematiche caratterizzanti il mercato dei lavori pubblici.

Teatro *La Fenice* ...

Nel corso del 2002 è proseguita l'indagine sulla ricostruzione del Teatro *La Fenice* di Venezia.

Sulla base dell'esito del monitoraggio svolto nell'anno precedente e del quale si è riferito nella *Relazione* 2001, nel corso delle visite ispettive l'attenzione è stata concentrata sull'effettiva esecutività del progetto, sullo stato del contenzioso e sull'evoluzione nella realizzazione dei lavori. Qui di seguito si richiamano gli elementi più significativi emersi al riguardo.

a) Contenuti ed effettiva esecutività del progetto elaborato dalla impresa affidataria.

Per disposizione del Commissario delegato, la fase progettuale del passaggio dal progetto definitivo - posto a base di gara - al progetto esecutivo da parte dell'appaltatrice, ha avuto luogo sotto il diretto controllo del responsabile del procedimento e dell'ufficio di direzione dei lavori. L'analisi del livello di esecutività e completezza del progetto esecutivo è stata effettuata, con l'esame dei risultati dei vari aspetti progettali sia strutturali, sia impiantistici che di restauro.

È stata presa in esame la progettazione strutturale delle sale Apollinee - sale di accesso del teatro - con la verifica delle tavole strutturali dell'ala nord, per le quali si prevede la pressoché totale ricostruzione delle strutture portanti centrali in cemento armato ed il mantenimento delle murature esterne del teatro nonché la progettazione del legno, materiale di grande importanza nella ricostruzione del teatro. Tutte le tavole esaminate hanno rivelato la correttezza della elaborazione e la rispondenza alla geometria del teatro. Ottimo livello di esecutività è stato altresì riscontrato nelle tavole di progettazione degli impianti.

Non meno importante è apparsa la verifica della esecutività della progettazione per la ricostruzione dei decori. Il progetto degli apparati decorativi ed arredi presenta approcci differenti a seconda che si tratti delle

sale Apollinee, precedentemente citate, o della sala teatrale.

Nel primo caso gli interventi riguardano un restauro conservativo delle parti ornamentali sopravvissute all'incendio con interventi integrativi delle parti mancanti. Nel secondo caso viene proposta un ricostruzione " in stile" fondata su una lettura dei documenti fotografici ed il progetto esecutivo è stato sviluppato in continuità con le scelte costruttive del progetto di appalto concorso e del definitivo.

b) Realizzazione dei lavori.

La visita presso le opere ha evidenziato una piena attività di cantiere, una buona organizzazione delle lavorazioni, la coerenza tra le indicazioni del piano di sicurezza e le misure realmente adottate e, infine, l'avanzamento delle opere con uno scostamento rispetto al programma dei lavori minimane, dipendente dal difficoltoso trasporto del materiale in cantiere.

c) Stato del contenzioso.

Le varie vicissitudini sviluppatesi nell'ambito della prima procedura di appalto - concorso, che ha visto il succedersi di due imprese con proposte progettuali ed esecuzioni diverse, hanno portato all'attivazione di due diversi contenziosi uno dei quali si è estinto per rinuncia di parte attiva. Il Commissario delegato, in virtù dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 152/96 sulla possibilità di declinare la competenza arbitrale, ha esercitato tale facoltà *ex* articolo 47 del DPR n. 1063/62, avanti al Tribunale di Venezia, per il risarcimento dei danni causati dall'inadempimento dell'appaltatore.

d) Evoluzione dell'intervento al secondo semestre.

Al fine di dare seguito alle prescrizioni in sede di approvazione del progetto esecutivo - circa la necessità di ricondurre ad una unica qualificata regia la definizione costruttiva dell'apparato decorativo - l'esecuzione delle decorazioni e dell'apparto pittorico della cavea centrale è stata affidata ad un coordinatore artistico, di idonea professionalità nel campo della scenografia teatrale. Con ciò è stata risolta l'incertezza progettuale, evidenziata in sede di visita ispettiva - connessa con la ricostruzione dell'affresco "com'era e dov'era" in merito sia alla tipologia pittorica, sia alla tempistica della realizzazione, sia all'analisi del prezzo.

Capitolo 10

L'acquisizione e l'esame degli stati di avanzamento, ordini di servizio, varianti, ha messo in evidenza che nel corso dei lavori sono state proposte ed approvate due varianti per modifiche migliorative emerse in fase costruttiva, ovvero derivanti da un più preciso rilievo della situazione esistente che interessano, tra l'altro, anche le facciate esterne.

Nel settembre 2002 è maturata la prima scadenza intermedia prevista dal contratto e, a seguito di verifica a cura della direzione lavori, è emerso che la produzione del cantiere è risultata superiore a quella prevista dal cronoprogramma dei lavori.

Conclusivamente, nello sviluppo del rinnovato procedimento, a seguito di risoluzione del contratto con il precedente appaltatore e nuovo appalto, non sono emerse significative criticità ; l'esame dei procedimenti sottoposti ad accertamento ispettivo ha evidenziato che le problematiche che hanno accompagnato l'iter realizzativo dell'opera ad oggi sembrano superate ed i lavori procedono speditamente.

L'Autorità, nei propri compiti di vigilanza, proseguirà l'attività ispettiva con particolare riguardo all'evoluzione delle problematiche sopra trattate, tenendo in conto che la realizzazione delle opere è in fase conclusiva.

Teatro alla Scala di Milano

Significativi elementi di interesse, sempre riferiti a problematiche connesse alla fase della progettazione, sono emerse anche con riferimento alla ristrutturazione del complesso del Teatro alla Scala.

Nel 1999 il comune di Milano approvava un progetto preliminare di ristrutturazione, con l'intento di trovare una soluzione alle molteplici problematiche in tema di sicurezza che già da anni ne condizionavano l'uso. Il progetto contemplava il restauro della parte anteriore al palcoscenico del teatro, con la totale conservazione dell'impianto e delle strutture "piermariniane", nonché la completa demolizione e ricostruzione della parte dell'edificio retrostante lo stesso.

L'intervento veniva finanziato con fondi del bilancio comunale per una somma complessiva di 108 milardi di vecchie lire ed inserito nell'elenco annuale dei lavori dell'anno 2001; veniva quindi dato seguito

alla stesura del progetto definitivo, approvato con delibera di Giunta comunale n. 695 del 16 marzo 2001.

Il comune di Milano richiedeva il parere della locale Soprintendenza ai Beni Architettonici, la quale, in data 17 aprile 2001, si esprimeva favorevolmente, con alcune prescrizioni, per la sola parte monumentale dell'intervento (lavori di restauro); relativamente alla ristrutturazione, invece, la Soprintendenza richiedeva la integrazione degli elaborati trasmessi, integrazione che veniva prodotta dal comune in data 13 maggio 2001.

Nel contempo, il comune di Milano procedeva alla pubblicazione del bando per l'affidamento della progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori in argomento, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lett. *b*) della legge n. 109/94 (appalto integrato).

Il Comitato di settore presso il Ministero dei Beni Culturali, interessato dalla locale Soprintendenza, esaminava il progetto definitivo in data 19 giugno 2001, formulava prescrizioni e concludeva l'esame del progetto esecutivo con parere favorevole in data 21 marzo 2002.

In data 22 aprile 2002 aveva luogo la consegna definitiva dei lavori (che seguiva una prima consegna parziale in data 18 marzo 2002), prevedendo quale termine per l'ultimazione la data del 19 ottobre 2004.

Il Consiglio dell'Autorità, nel dicembre 2002, preso atto delle problematiche riportate dalla stampa, che in particolare riferivano come il progetto fosse stato oggetto di consistenti modifiche successivamente all'appalto, espletato in assenza di necessari pareri ed autorizzazioni, ha disposto l'avvio di un'indagine ad opera del Servizio Ispettivo; detto Servizio ha quindi effettuato una visita presso il comune di Milano nei giorni 28 e 29 gennaio 2003.

Nel corso dell'attività ispettiva è stata posta particolare attenzione alle modifiche indotte dalle prescrizioni del Comitato di settore, attraverso l'esame comparato degli elaborati grafici più significativi tra le tavole del

progetto definitivo e quelle dell'esecutivo[22]. È apparso interessante valutare le modifiche di cui sopra sotto due profili: l'uno volto a comprendere se le modifiche in parola possano costituire una innovazione progettuale; l'altro di ordine economico.

Sotto il primo profilo, si è potuto riscontrare che il progetto esecutivo, pur non alterando gli elementi prettamente funzionali che già caratterizzavano il progetto definitivo (destinazioni, entità delle superfici e dei volumi), abbia operato un ridisegno dell'impostazione architettonica del progetto definitivo.

Al riguardo, è da rilevare come tale aspetto sia stato ampiamente esaminato dal TAR Lombardia, a seguito di ricorso da parte di *Legambiente* ed altri, che ha censurato la procedura adottata, evidenziando, tra l'altro, come, ai sensi dell'articolo 140, comma 5, del DPR n. 554/99, nel caso di appalto integrato il progetto esecutivo debba essere approvato dalla stazione appaltante, adempimento all'epoca non ancora attuato.

Dal punto di vista del costo dell'intervento, il confronto dei due quadri economici ha evidenziato che la maggiore spesa di circa 6 miliardi di vecchie lire su di un importo complessivo a base di appalto di circa 95 miliardi di vecchie lire, è dovuta non solo alla introduzione dei materiali prescritti dalla Soprintendenza, ma anche dalla rivisitazione dell'impianto della macchina scenica.

Pur osservando che nel passaggio dal progetto definitivo all'esecutivo, il rispetto delle previsioni di spesa e della stessa impostazione progettuale non può ritenersi assoluto[23], nel caso specifico le modifiche introdotte non sono apparse riconducibili ad idonee motivazioni che consentono giustificabili variazioni di spesa, stante la preventiva conoscenza della necessità di sottoporre a più approfondite valutazioni il

---

[22] In particolare, l'esame veniva mirato alla rivisitazione architettonica effettuata negli spazi tecnici limitrofi alla scena, destinati ai camerini degli attori e dei teatranti articolati su due livelli, per uno sviluppo totale di superficie lorda di circa 2.000 mq su un intervento complessivo di 80.000 mq.

[23] L'art. 140, co. 4, DPR n. 554/99, consente, nel caso si verifichi una delle ipotesi di cui all'art. 25, co. 1, lett. *a*), *b*), *c*,) della l. n. 109/94, ovvero nel caso di riscontrati er-

progetto nella parte della ristrutturazione, secondo quanto richiesto dalla Soprintendenza.

Altro aspetto in relazione al quale l'Autorità ha formulato rilievi, è quello relativo all'affidamento degli incarichi per la progettazione definitiva, avvenuto di fatto in forma fiduciaria, attingendo i nominativi dei professionisti da un elenco precostituito presso il comune. L'Autorità ha rilevato, infatti, che, in relazione all'entità del corrispettivo globale della progettazione, l'affidamento dell'incarico sarebbe dovuto avvenire con i sistemi della licitazione privata o del pubblico incanto, secondo le procedure stabilite dal D.Lgs. n. 157/1995 e successive modificazioni; sostanzialmente, ha riscontrato come con la procedura di affidamento attuata si sia operato un frazionamento degli incarichi, eludendo la vigente normativa in materia. Nel formulare i precedenti rilievi alla stazione appaltante, l'Autorità ha ritenuto di proseguire nel monitoraggio dell'intervento, ai fini di verificare se le anomalie riscontrate determinino maggiori oneri per l'erario ed accertare eventuali ripercussioni sull'andamento dei lavori e sul loro costo.

Auditorium di Roma

Un'altra opera sottoposta a monitoraggio è stato l'Auditorium di Roma. Una prima visita ispettiva è stata svolta nel giugno 2002 con la finalità di ricostruire l'iter di approvazione del progetto, le modalità di appalto dei vari lotti, il costo complessivo dell'intervento e lo stato di esecuzione dei lavori.

La prima visita ispettiva ha consentito di verificare che, seppur con giudizio da sottoporre ad eventuali ulteriori approfondimenti, il progetto dell'amministrazione presenta la singolarità di contenere gli elementi peculiari della progettazione esecutiva, raccolti in modo non convenzionale, attraverso una loro ordinazione su base tematica (utilizzo ricorrente di *book* tematici ecc.) talora sostitutiva degli elaborati grafici di dettaglio tipici di una progettazione più convenzionale. Ciò ha comportato che l'attività di cantierizzazione è stata caratterizzata più che altro dalla funzione di racco-

rori od omissioni del progetto esecutivo, di introdurre motivatamente variazioni

gliere, assemblare ed organizzare i suddetti elementi, fornendo graficamente tutti le informazioni per la esecuzione dei lavori.

Con la prima ispezione si evidenziava tuttavia la necessità di approfondire e proseguire nell'attività di monitoraggio per:

- verificare la effettiva ultimazione dei lavori;
- verificare l'attività dell'Autorità di Bacino del Tevere per la messa in sicurezza dell'aera di sedime dell'opera relativamente al rischio di esondazione del fiume;
- controllare l'effettivo costo finale dell'opera, anche tenuto conto dell'evoluzione dei vari contenziosi (causa civile pendente dinanzi al tribunale civile di Roma e risoluzione delle riserve).

Di recente, è stata perciò effettuata una seconda verifica nell'ambito della quale sono stati acquisiti i seguenti interessanti elementi.

Quanto allo stato dei lavori, si è verificato che anche le opere relative al II lotto funzionale – sono state ultimate in data 17 marzo 2003, termine così fissato da apposito atto di sottomissione. In ordine a tale adempimento il responsabile del procedimento ha avviato la verifica degli atti di contabilità per la conferma analitica della ultimazione.

Quanto alla sicurezza, premettendo che in totale sono occorsi n. 829 infortuni e che nessuno degli infortuni segnalati è di "grave" entità, il comune ha documentato, in ordine agli adempimenti del D.lgs. n. 494/96 e successive modificazioni, che:

- sono stati esaminati 208 Piani operativi di sicurezza e sono state eseguite 17 integrazioni al Piano di sicurezza e di coordinamento;
- sono stati svolti numerosi incontri documentati con i "datori di lavoro" e con le rappresentanze sindacali dei lavoratori;
- sono state disposte 25 "sospensioni" dei lavori, revocate solo dopo il ripristino della sicurezza.

Inoltre, con riferimento al costo dell'intervento, l'Autorità ha riscontrato che, con deliberazione di Giunta comunale n. 473 dell'8 agosto 2002, il comune ha approvato il quadro economico riassuntivo della spesa (VI Di-

---

delle opere.

partimento - Ufficio Realizzazione Auditorium), espresso in migliaia di vecchie lire, per un importo complessivo pari a circa 259,8 miliardi di vecchie lire. La somma suddetta ha trovato copertura finanziaria con la legge n. 396/1990 che prevede un importo complessivo di 265,65 miliardi di vecchie lire cui aggiunge la somma di 113,169 miliardi di vecchie lire sostenuta con fondi di bilancio. Pertanto, l'importo complessivo delle opere ammonta a circa 379,64 miliardi di vecchie lire. Alle somme sopra indicate va aggiunto, inoltre, il costo non ancora noto derivante dall'esito al contenzioso legale in atto a seguito della rescissione del contratto originario del II° lotto.

Nel merito della sicurezza idraulica del sito ove sorge il complesso dell'Auditorium, l'Autorità di bacino del Tevere ha chiarito come risulterebbe la possibilità di avere esondazioni in corrispondenza dell'area dell'Auditorium classificata addirittura zona a rischio tipo R3, con livelli idrici statici di 1.5/2 metri, attraverso la tracimazione degli argini in zona Ponte Milvio. Nonostante la configurazione di tale rischio si rappresenti come evenienza molto rara, l'Autorità di bacino ha tentato di definire i possibili interventi di salvaguardia che potrebbero essere anche diversi dal semplice rialzo arginale di norma che viene praticato in simili casi, e ha promosso, in proposito, l'espletamento di una gara per l'affidamento dell'incarico professionale volto a dare soluzione alla delicata problematica idraulica sopra descritta.

L'Autorità ha ritenuto di grande interesse conoscere quali siano le misure di monitoraggio da predisporre per la prevenzione di esondazioni che interessino l'Auditorium. In tale ottica, si è provveduto a sensibilizzare l'Autorità di bacino affinché lo stesso comune di Roma sia reso partecipe del procedimento in atto anche ai fini dell'adozione di eventuali piani di protezione civile.

L'Autorità, altresì, si propone di proseguire l'attività di monitoraggio sia per aggiornare il costo finale delle opere e del contenzioso in atto, sia per verificare le misure idrauliche in corso di definizione da parte dell'Autorità di bacino con le precisazioni e raccomandazioni in proposito sopra formulate.

Capitolo 10

In conclusione, l'Autorità ha avviato, ed in alcuni casi proseguito, numerose indagini campionarie ritenute particolarmente significative che, per la loro complessità e per la loro efficacia, hanno richiesto e richiedono tuttora un monitoraggio continuo da effettuarsi anche mediante accertamenti *in loco*.

Compito dell'Autorità è, infatti, non solo quello di rilevare le anomalie del settore ma anche, e soprattutto, quello di vigilare affinché siano assicurate l'economicità e la speditezza di esecuzione dei lavori pubblici.

In tale ottica, gli accertamenti sopra descritti troveranno il loro completamento unitamente al prosieguo dei lavori, così da assicurare una costante vigilanza sull'attività posta in essere dalle stazioni appaltanti interessate ed il tempestivo e contestuale apporto di eventuali interventi correttivi.

11

L'attività sanzionatoria

L'attività sanzionatoria, che rientra fra le attribuzioni dell'Autorità a norma dell'articolo 4, comma 7 della legge n. 109/94 e successive modificazioni, è stata svolta in conformità ai principi generali vigenti in materia, nelle forme e con le modalità previste dagli *Indirizzi generali dell'attività nell'anno 2002 dei Servizi e delle altre strutture dell'Autorità*[1].

Tipologia dei procedimenti

Il procedimento sanzionatorio, ispirato al rispetto del principio del contraddittorio e alla salvaguardia dei diritti dei soggetti passibili di sanzione, ha per oggetto le tre ipotesi di inadempimento previste distintamente dalla legge:

a) rifiuto od omissione, senza giustificato motivo, da parte delle stazioni appaltanti di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Autorità ovvero produzione di elementi non veritieri da parte dei soggetti indicati dall'articolo 4, commi 6 e 17 della legge quadro;

b) mancata prova, da parte delle imprese sorteggiate in sede di gara, per appalti di importo inferiore a € 150.000, 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; in questo caso, l'atto introduttivo del procedimento è la segnalazione del fatto all'Autorità, cui per legge sono tenute le stazioni appaltanti;

c) mancata conferma delle dichiarazioni rese dalle imprese partecipanti a gare per l'affidamento di lavori pubblici, sull'assenza delle cause ostative previste dall'articolo 75 del DPR n. 554/99, per il conseguente inserimento dei fatti nel *Casellario informatico delle imprese qualificate*[2]; ciò, in genere, a seguito delle comunicazioni da parte delle stazioni appaltanti.

---

[1] Approvati dal Consiglio dell'Autorità in data 31 gennaio 2001.

[2] Ai sensi dell'art. 27, DPR n. 34/2000.

Capitolo 11

Con riferimento a quest'ultima fattispecie, va rilevato che il procedimento, adottato sino al gennaio 2003, comportava, in ogni caso, contraddittorio con l'impresa segnalata, salvo che gli elementi forniti fossero esaustivi della dimostrazione della anzidetta discordanza. In tal caso, poteva aversi diretta iscrizione nel *Casellario informatico* sulla base di un provvedimento dell'Autorità. Tale tipo di procedimento impropriamente si definiva sanzionatorio, tenuto conto che l'attuale quadro normativo, inerente le cause di esclusione previste dall'articolo 75 del DPR n. 554/99 e i compiti propri dell'Autorità (legge n. 109/94; DPR n. 554/1999 Regolamento generale, DPR n. 34/2000 Regolamento sulla qualificazione; articolo 75 novellato dal DPR n. 412/2000), non conferisce potere sanzionatorio all'Autorità riguardo a tale ipotesi e prevede soltanto il compito di registrare nel *Casellario informatico* delle imprese qualificate, attraverso l'Osservatorio per i lavori pubblici, le cause ostative *ex* articolo 75 che inducono le stazioni appaltanti ad adottare provvedimenti di esclusione dalle gare di proprio interesse e a comunicarli all'Autorità stessa. Si tratta, quindi, di un autonomo procedimento avanti un organo diverso da quello che gestisce la gara, per ragioni connesse con quest'ultima solo in funzione dell'acquisizione del dato comunicato dalla stazione appaltante e al fine di darne pubblicità sull'intero territorio nazionale, e quindi del più ampio rispetto dei principi dell'affidabilità dell'imprenditore, nonché della correttezza e della libera concorrenza dei partecipanti a procedure concorsuali a evidenza pubblica. Pertanto, il provvedimento dell'Autorità, adottato a conclusione del suddetto procedimento, aveva natura dichiarativa e non costitutiva.

Dal febbraio 2003, a seguito dei ricorsi amministrativi proposti innanzi al TAR Lazio – Sezione III - da numerose imprese sospese dall'Autorità per effetto dei procedimenti di cui sopra, sono state annullate le relative decisioni assunte dall'Autorità, sui presupposti, dedotti dal suddetto TAR, del non previsto potere di sospensione dalle gare esercitato dall'Autorità, in via autonoma e distinta da quello spettante ad ogni stazione appaltante ai sensi e per gli effetti dell'articolo 75, comma 1, del DPR n. 554/99, e dell'inserimento di annotazioni nel *Casellario* distinte e diverse, per contenuto, dalle fattispecie individuate dall'articolo 27 del DPR n. 34/2000.

L'Autorità, tuttavia, aveva adottato detto procedimento a garanzia delle imprese, nel senso di procedere a una valutazione di effettività e di imputabilità del mancato possesso dei requisiti prima dell'adozione della prescritta pubblicità, tramite l'inserimento dei dati nel *Casellario informatico* delle cause preclusive elencate dalle disposizioni vigenti. Attraverso detta valutazione l'Autorità aveva ritenuto non imputabili molte fattispecie segnalate dalle stazioni appaltanti, evitando di portare a iscrizione casi di presunto mancato possesso di requisiti.

Di seguito a tali pronunce, in attesa della definizione in sede giudiziale dei gradi di gravame per i dissensi giurisprudenziali emersi, l'Autorità ha definito nuove regole procedurali al fine di adempiere al disposto dell'articolo 27 del DPR n. 34/2000, innanzitutto per il perseguimento di un interesse preminente cui è preordinato il *Casellario*, cioè quello di informazione e di connessa conoscenza di dati che renda informate le stazioni appaltanti per le valutazioni in sede di gara.

L'Autorità ha, pertanto, deciso di disporre l'annotazione delle comunicazioni pervenute dalle stazioni appaltanti, secondo quanto previsto in modo puntuale dall'articolo 27 del DPR n. 34/2000, per l'individuazione delle imprese nei cui confronti sussistono cause di esclusione dalle procedure di affidamento di lavori pubblici, senza previsione di alcun preliminare contraddittorio.

Numero dei procedimenti decisi

Al 31 dicembre 2002 sono state decise dal Consiglio dell'Autorità 1486 pratiche concernenti le procedure in esame, 390 delle quali relative alla fattispecie *sub a*) 983 relative alla fattispecie *sub b*) e 113 relative alla fattispecie *sub c)*. Per la fattispecie *sub b)*, riguardante i procedimenti sanzionatori ex articolo 10, comma 1 quater, della legge quadro, si deve rilevare che l'afflusso delle segnalazioni ha registrato una notevole flessione, in conseguenza dell'applicazione, a regime, della normativa di cui al DPR n. 34/2000 in materia di regolamentazione del nuovo sistema di qualificazione. Per contro, per gli appalti d'importo inferiore a € 150.000, le stazioni appaltanti hanno continuato a fare ricorso alla disciplina dettata

dall'articolo 28 del DPR n. 34/2000, cosi come per gli appalti di importo a base di gara superiore a € 20.658.276 (Lit. 40.000.000.000).

Procedimenti *ex* art. 4, co. 7, legge quadro ...

I 390 procedimenti sanzionatori *ex* articolo 4, commi 7 e 17 della legge quadro presentano una distribuzione territoriale tendenzialmente omogenea e riguardano, in misura consistente, il mancato riscontro alle richieste di chiarimenti e documenti formulate dall'Autorità per l'esame e la definizione delle segnalazioni e degli esposti relativi a procedure di affidamento e realizzazione di lavori pubblici, ma anche l'omesso invio all'Osservatorio dei dati informativi sugli appalti aggiudicati e non ancora conclusi e delle comunicazioni circa l'esistenza o meno di esclusioni di offerte giudicate non congrue, per gli appalti sopra soglia (DSP 5.000.000).

Relativamente alle informazioni necessarie a definire l'istruttoria delle segnalazioni pervenute, nella maggior parte dei casi non si è riscontrata una totale inadempienza da parte delle amministrazioni interpellate bensì l'invio dei chiarimenti richiesti oltre il termine indicato dall'Autorità. Allo stesso modo, anche per quanto riguarda la violazione dell'obbligo di fornire all'Osservatorio le informazioni previste dall'articolo 4, comma 17 della legge quadro, l'omissione sopra indicata è di norma limitata solo ad alcune delle informazioni prescritte. Dei 390 procedimenti sanzionatori di tal genere, definiti nel corso dell'anno, 119, pari al 30% del totale, si sono conclusi con l'applicazione della sanzione e 271, pari al 70%, con l'archiviazione.

... misura delle sanzioni ...

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 n. 689 del 24 novembre 1981[3]. Nei casi di riscontrato ritardo ad adempiere si è proceduto ad applicare una sanzione di entità minima, tenuto conto della circostanza che il ritardo è spesso esiguo mentre, nei casi di rifiuto od omissione ad adempiere, si è comminata una sanzione di importo più elevato.

[3] La norma dispone che i soggetti che con un'azione od omissione violino diverse disposizioni che prevedono sanzioni, soggiacciono alla sanzione prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo.

Nella definizione della sanzione si è anche tenuto conto che, in alcune stazioni appaltanti, specie se di piccole dimensioni, vi è mancanza di personale avente specifica preparazione ed esperienza nel settore dei lavori pubblici, mentre in altre, di dimensione maggiore, vi è difficoltà nella gestione complessiva dell'appalto che risulta spesso affidato ad una pluralità di uffici non sufficientemente coordinati tra loro.

... soggetti sanzionati

La sanzione, quindi, è stata comminata ai responsabili dei procedimenti nei casi in cui si è potuto evincere dall'esame della documentazione una responsabilità diretta del funzionario incaricato ovvero nei restanti casi alle stazioni appaltanti, qualora si sia potuta imputare alla struttura amministrativa una responsabilità per carenze organizzative o per mancata attività di coordinamento e vigilanza.

In linea generale, comunque, le stazioni appaltanti sono state chiamate a rispondere *in solido* del fatto omissivo, come previsto dall'articolo 6, comma 3, della legge n. 689/81[4].

Art. 4, co. 16 e 17, legge quadro

In aggiunta ai 390 casi definiti, prima ricordati, nell'ambito poi delle competenze attribuite dall'articolo 4, commi 16 e 17, della legge quadro, l'Autorità ha avviato anche la verifica del livello di adempimento da parte delle stazioni appaltanti all'obbligo di comunicazione degli appalti pubblici esperiti a partire dal 1° gennaio 2000, procedendo all'incrocio delle informazioni contenute nella banca dati degli interventi con quelle della banca dati dei bandi pubblicati su tutto il territorio nazionale nel corso del 2000[5].

Dal risultato delle verifiche effettuate dall'Osservatorio sono scaturite inadempienze dell'obbligo di comunicazione *ex* articolo 4, commi 16 e

---

[4] L'art. 6, co. 3, l. n. 689/81 dispone che se la violazione è commessa da un dipendente o da un rappresentante di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica, la persona giuridica o l'ente sono obbligati *in solido* con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta.

[5] Incrociando le due banche dati sono stati individuati 3.836 bandi - di importo superiore a quello utilizzato come soglia per la verifica (€ 500.000) - non ricollegabili alle schede pervenute da parte delle stazioni appaltanti, per i quali è stata trasmessa una specifica nota di richiesta di informazioni-giustificazioni alle amministrazioni virtualmente inadempienti.

17, della legge n. 109/94, per 204 bandi e, pertanto, sono state avviate nel 2002 le conseguenti procedure sanzionatorie.

In relazione a queste procedure, sono state adottate decisioni da parte del Consiglio dell'Autorità in numero limitato; per numerosi casi, il Settore competente dell'Autorità stessa ha ritenuto che si potesse proporre l'archiviazione anticipata.

Procedimenti *ex* art. 10, co. 1 *quater*, legge quadro...

In relazione ai procedimenti avviati ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94, sono pervenute all'Autorità 396 segnalazioni che, rapportate a quelle dell'anno precedente (complessivamente 1.171 di cui circa la metà nel primo semestre), hanno fatto registrare una consistente diminuzione (66%). Le decisioni adottate dal Consiglio dell'Autorità nell'anno 2002, ma riferite a segnalazioni pervenute anche nell'anno precedente, sono risultate 983, di cui 250 archiviazioni anticipate, sempre decise dal Consiglio, hanno comportato un incremento di circa il 100% rispetto all'anno 2001.

Delle suddette 983 decisioni, 402 hanno comportato l'irrogazione di una sanzione e 35, attestata la falsità nelle dichiarazioni, hanno comportato l'iscrizione, quale dato rilevante, nel *Casellario informatico*[6].

I restanti 581 procedimenti si sono conclusi con il "non luogo a procedere", di cui 250 casi, come sopra accennato, sono stati oggetto di archiviazione anticipata su proposta del Settore competente. È risultato pertanto sostanzialmente confermato il dato già emerso nell'anno 2001 di pratiche archiviate, pari al 60% rispetto al totale dei procedimenti definiti in sede istruttoria o pre-istruttoria.

La conferma di tale alta percentuale è dovuta a problemi legati all'incertezza interpretativa della norma, all'accoglimento dei ricorsi proposti innanzi ai TAR competenti dalle imprese segnalate ovvero ad errori di valutazione da parte delle stazioni appaltanti.

---

[6] Secondo l'art 27, co. 2, lett. *s)* del DPR n. 34/2000, nel *Casellario informatico* vanno inserite anche le 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'art. 10, co. 1 *quater*, della legge quadro.

I casi più frequenti di errore da parte delle stazioni appaltanti che hanno comportato un'ingiustificata segnalazione all'Autorità sono i seguenti:

- mancata comprovazione da parte delle imprese di requisiti diversi da quelli di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa;
- ritardo nella presentazione della documentazione, non imputabile a responsabilità delle imprese;
- non ammissibilità delle offerte di imprese partecipanti alle gare e conseguente esclusione prima del sorteggio previsto dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro;
- casi di trattativa privata.

Le medesime stazioni appaltanti hanno inoltre proceduto, non di rado, alla revoca di provvedimenti sanzionatori assunti in precedenza.

I ripetuti e svariati quesiti formulati dalle stazioni appaltanti e l'incertezza complessivamente manifestata nella fase di avvio del sistema avevano suggerito all'Autorità di fornire chiarimenti[7] alle problematiche che più frequentemente avevano indotto in errore gli enti committenti.

Ciò nonostante si sono continuati a riscontrare comportamenti difformi da parte degli enti committenti riguardo alle modalità di documentazione dei requisiti, alle concrete modalità di espletamento delle connesse verifiche nonché all'ambito ed ai presupposti del procedimento.

... anomalie più frequenti

Tra le anomalie riscontrate già in precedenza alcune, come la predisposizione di bandi di gara e/o disciplinari carenti di informazioni o addirittura fuorvianti sul punto, non si sono più riscontrate - anche a seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (aggiornato nel gennaio 2002) del documento dell'Autorità *Tipologie unitarie di bandi di gara* – mentre le altre possono così individuarsi:

- differenti criteri di valutazione della decorrenza iniziale del termine indicato dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94 per comprovare il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e

[7] Con l'atto di regolazione n. 15 del 30 marzo 2000, in tema di *Natura dei termini per gli adempimenti previsti per i soggetti ammessi alle gare ed ulteriori questioni interpretati-*

tecnico-organizzativa da parte delle imprese sorteggiate che in alcuni casi viene fatto decorrere dal momento della spedizione della documentazione da parte dell'impresa e in altri casi da quando la stessa risulta pervenuta alla stazione appaltante;

- ingiustificata considerazione della perentorietà del termine fissato dalla medesima norma per la dimostrazione dei succitati requisiti da parte dell'aggiudicatario provvisorio e del secondo graduato;
- modalità di documentazione dei requisiti di capacità tecnico-economica non uniformi. A volte le stazioni appaltanti, per la semplice omissione di un'autodichiarazione relativa a dati già documentati, hanno escluso un concorrente dalla gara; altre volte, l'esclusione è scattata per essere stati prodotti documenti in semplice fotocopia anziché in copia autenticata;
- casi di imprese che, dopo il sorteggio, sono state ammesse con riserva alle fasi successive della gara, per consentire loro di produrre la documentazione non esibita nei termini prescritti, in palese contrasto con il principio della *par condicio* tra i concorrenti;
- impropria verifica da parte di alcune stazioni appaltanti del requisito relativo alle attrezzature tecniche ed in particolare alla valutazione degli ammortamenti;
- differenti modalità di valutazione degli attestati di esecuzione lavori;
- impropria determinazione del quinquennio di riferimento al fine della dimostrazione della cifra d'affari in lavori conseguita dalle imprese.

La trattazione di alcuni di tali aspetti, sui quali l'Autorità non si era già pronunciata, è stata inserita nel progetto *forum*[8], coerentemente con l'indirizzo adottato, al fine di investire della problematica le associazioni rappresentative delle categorie produttive e delle autonomie locali.

---

ve relative all'applicazione dell'articolo 10, comma 1 quater, *della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.*

[8] Vedi capitolo 4.

A seguito dei contributi pervenuti, l'Autorità ha chiarito quanto segue:

- nella fase di controllo a campione non è possibile l'utilizzo dell'autodichiarazione per dimostrare il possesso dei requisiti tecnico economici, in quanto il Testo Unico regolante la documentazione amministrativa[9] nel consentire in linea generale l'autodichiarazione ammette le eccezioni previste espressamente dalla legge e tale è da considerarsi, per l'espresso testo normativo, l'articolo 10, comma 1 *quater* della legge quadro. E' ammissibile, comunque, la presentazione di copie autenticate in luogo degli originali alle quali il codice civile attribuisce efficacia probatoria;
- circa l'ammissibilità con riserva dei concorrenti per consentire la produzione della documentazione non esibita nei termini, é possibile derogare al chiaro dettato normativo solo in casi eccezionali, quale la presenza di un numero di concorrenti inferiori a cinque, non ricorrendo in tali casi l'ipotesi di esclusione automatica delle offerte di cui all'art. 21, comma 1 *bis* della legge quadro.

E' stata altresì avanzata l'opportunità, in relazione all'automatismo dell'esclusione dalla gara con la conseguente escussione della cauzione da parte della stazione appaltante, di considerare le attenuanti conseguenti alla buona fede dei concorrenti; detta ipotesi, peraltro, non è allo stato degli atti praticabile in quanto presuppone una modifica normativa.

Misura delle sanzioni ...

Per quel che concerne la commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità, 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.

[9] DPR n. 445/2000.

Capitolo 11

L'Autorità, peraltro, ogni qualvolta ha rilevato un errore scusabile da parte dell'impresa segnalata, ferma restando la legittimità delle decisioni adottate dalle stazioni appaltanti conformemente alla normativa vigente, ha adottato la decisione di non luogo a procedere. Sono questi i casi in cui si è tenuto conto dell'elemento psicologico e della buona fede nel comportamento dell'impresa, della difficile interpretazione e della novità della disciplina in materia di qualificazione.

... conseguenze dannose a carico delle imprese ...

In via generale, si può rilevare, da un lato, come la procedura indicata dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, sia stata intesa in maniera eccessivamente formalistica dalle stazioni appaltanti, con evidenti conseguenze dannose a carico specialmente delle piccole e medie imprese che hanno subito la conseguente esclusione dalla gara e l'escussione della cauzione, spesso di importo considerevole.

Questa specifica problematica ha costituito oggetto di un atto di segnalazione al Governo e Parlamento[10] nel quale si poneva in evidenza l'opportunità, ferma restando la disciplina in merito all'esclusione dalla gara, di subordinare l'escussione della cauzione da parte della stazione appaltante alla pronuncia dell'Autorità in merito.

Annotazioni nel *Casellario informatico delle imprese qualificate*

In relazione, infine, all'inserimento nel *Casellario informatico* dei fatti indicati dall'articolo 75 del DPR n. 554/99, è stato istituito nel mese di gennaio 2002 un apposito Ufficio per la verifica dei requisiti delle imprese (Ufficio VERI). Al 31 dicembre 2002, risultano pervenute 584 segnalazioni.

Profili problematici

Dall'analisi dell'attuale quadro normativo (legge n. 109/94; DPR n. 554/1999 Regolamento generale, DPR n. 34/2000 Regolamento sulla qualificazione; articolo 75 novellato dal DPR n. 412/2000) per la parte che sot-

---

[10] Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento in data 05/12/2001 ai sensi dell'art. 4, co. 4 lett. d), l. n. 109/94 relativo al *sistema delle sanzioni per errata comunicazione dei dati.*

[11] Secondo l'art. 27, comma 2, lett. s) del DPR n. 34/2000, nel *Casellario informatico delle imprese* vanno inserite anche le 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'art.10, comma 1 *quater*, della legge quadro.

tende la definizione delle cause di esclusione dalla partecipazione alle gare di affidamento o di concessione dei lavori pubblici, emerge, innanzitutto, una disarticolazione tra le componenti di tale quadro e una carenza di definizione di tutte le azioni occorrenti per l'applicazione di quelle specifiche norme.

In particolare dal confronto delle norme di cui agli articoli 17 e 27 del DPR n. 34/2000 e dell'articolo 75 del DPR n. 554/99 si rileva che non c'è totale coincidenza tra le ivi descritte fattispecie, tenuto conto che le stesse non sempre individuano i medesimi fatti (per esempio: il divieto di intestazione fiduciaria è prevista esclusivamente dall'articolo 75).

Oltre tutto, laddove si intuisce che le fattispecie sono riferibili ai medesimi fatti, non sempre dette norme risultano coincidenti nella formulazione, dando, in tal modo, luogo a incertezze interpretative e disorientamento nei soggetti che operano nel campo degli appalti pubblici, siano essi imprese o stazioni appaltanti. Per esempio il grave errore nell'esecuzione dei lavori, dovunque e comunque commesso, comporta il mancato conseguimento, a tempo indeterminato, dell'attestazione S.O.A. di qualificazione dell'impresa responsabile, secondo quanto previsto dall'articolo 17 del DPR n. 34/2000, nonché l'iscrizione di annotazione nel *Casellario informatico delle imprese*, sempre a tempo indeterminato, in base all'articolo 27 dello stesso DPR, ma non produce l'esclusione da una gara d'appalto, necessariamente di importo inferiore a € 150.000 a causa dell'impossibilità di conseguire attestato S.O.A., visto che la lettera f) dell'articolo 75 fa riferimento esclusivamente ad episodi di grave negligenza determinanti l'esclusione dalle gare limitatamente a quelle indette dalla stazione appaltante che ha accertato tali episodi. Altro esempio è costituito dall'inesistenza di violazioni gravi alle norme di contribuzione sociale, che è requisito necessario per il conseguimento dell'attestato S.O.A., ma detta violazione non è riportata esplicitamente dall'articolo 75, come causa di esclusione, potendosi solo a livello interpretativo ritenere che nella causa preclusiva di cui alla lettera e) la stessa ricada in quanto infrazione riferita ad ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro

L'articolo 27 del DPR n. 34/2000 indica analiticamente i dati da inse-

rire nel *Casellario informatico* relativi alle imprese, ivi comprese le cause di esclusione dalla procedure di affidamento dei lavori pubblici, ma tra tali dati, solo parzialmente, si rinvengono le cause preclusive di cui all'articolo 75. Sarebbe opportuno, pertanto, modificare anche l'articolo 27, in particolare, laddove il comma 2, lettera r) rinvia ai provvedimenti di esclusione adottati dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 8, comma 7 della legge n. 109/94.

Peraltro, sempre nell' articolo 27 non è approfondito il rapporto che intercorre tra il soggetto che in linea di massima accerta la presenza di una causa preclusiva, la stazione appaltante, e il soggetto, l'Osservatorio, che inserisce la relativa annotazione nel *Casellario informatico delle imprese*. In altri termini la norma non definisce il percorso necessario allo svolgimento della suddetta attività e i soggetti coinvolti in tali attività che portano, a seguito delle proprie verifiche e conseguenti decisioni, alla iscrizione di tali notizie nel *Casellario informatico*.

Si rileva, peraltro, la necessità di una revisione organica della lettera r), comma 2, dell'articolo 27, in modo che la stazione appaltante, accertata l'esistenza di una causa preclusiva, escluda dalla gara il concorrente privo del requisito morale e/o professionale e segnali il fatto all'Autorità di vigilanza. Quest'ultima, a sua volta, sia autorizzata ad archiviare le comunicazioni delle stazioni appaltanti carenti dei presupposti per l'individuazione di una delle cause di esclusione ex articolo 75 del DPR n. 554/99 e a promuovere il contraddittorio tra le parti laddove richiesto dall'impresa segnalata. A conferma di quanto ora affermato si fa presente che nel corso dell'esame dei casi trattati ex articolo 75 l'Autorità, ha rilevato il mancato riconoscimento, da parte della stazione appaltante, dell'errore scusabile in merito a dichiarazioni risultate difformi dalle attestazioni documentali acquisite successivamente in ordine a requisiti e condizioni rilevanti per la partecipazione alla gara.

Inoltre dovrebbe essere maggiormente precisato come si sostanzia la dissociazione dell'Impresa dalla condotta penalmente sanzionata degli amministratori o direttori tecnici rimossi dall'incarico.

Si avverte anche l'esigenza di limitare l'ampio margine di discrezionalità concesso alle stazioni appaltanti nel valutare l'incidenza del tipo di reato commesso dal soggetto penalmente sanzionato sull'affidabilità morale e professionale del concorrente. Ciò potrebbe ottenersi precisando nella norma quali sono i tipi di reato che possono incidere sulla fiducia nei confronti del contraente.

Dall'esperienza acquisita dalla trattazione dei casi esaminati si è riscontrata l'assenza di segnalazioni da parte delle amministrazioni appaltanti riferite alla sussistenza della causa di esclusione di cui alla lettera d) dell'articolo 75, relativa al divieto di *Intestazione fiduciaria*. Al riguardo si ritiene che ciò derivi dalla mancata attuazione del citato prescritto controllo, a causa dell'assenza di puntuali indicazioni dettate dalla norma e per le oggettive difficoltà incontrate dalle medesime amministrazioni, in genere, per la scarsa conoscenza della materia. Detto inadempimento contrasta peraltro con l'importanza della finalità sottesa al rispetto del divieto, concernente la prevenzione di fenomeni di delinquenza mafiosa, e rischia di non fare emergere ulteriori eventuali cause preclusive, riguardanti soggetti fiducianti di cui la stazione appaltante ignora l'esistenza.

Per quanto riguarda la causa di esclusione prevista alla lettera f) dell'articolo 75, riguardante *"Grave negligenza nei confronti della stazione appaltante"*, la relativa norma va armonizzata con quanto previsto dagli articoli 17 e 27 del DPR n. 34/2000 e, quindi, è opportuno che detta causa preclusiva sia estesa a tutte le stazioni appaltanti e non soltanto a quella che ha rilevato la grave negligenza nell'esecuzione di lavori di proprio interesse. Inoltre, poiché detta fattispecie deriva da errori imputabili a persone, e in particolare al direttore tecnico o altra figura, dovrebbe essere prevista la possibilità di rimuovere il soggetto direttamente responsabile consentendo all'impresa di proseguire la propria attività.

Con riferimento alla causa di esclusione "lettera h)" relativa alle *False dichiarazioni nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando* sarebbe opportuno una modifica della norma che attualmente prevede l'esclusione dalle gare per un anno operante dal momento in cui è stata accertata dalla

stazione appaltante la mancata rispondenza a quanto dichiarato dall'impresa. Ciò al fine di fare coincidere la decorrenza di un anno dal momento in cui l'Autorità iscrive l'annotazione. Infatti dalla prassi attuale risulta che il lasso di tempo intercorrente tra i due eventi comporta notevoli difficoltà alle stazioni appaltanti, nel caso di aggiudicazione o di partecipazione agli appalti di propria competenza, nello stesso periodo, di imprese interessate dall'annotazione iscritta nel *Casellario* e quindi prive degli indispensabili requisiti di ordine generale. Da ciò ne deriva un incremento notevole del contenzioso con allungamento dei tempi per la conclusione delle procedure di gara, per effetto dei provvedimenti che la stazione appaltante è tenuta ad adottare al fine di ripristinare il rispetto del principio di legalità.

Un fenomeno ricorrente è quello che scaturisce da un'impresa per la quale sussista una causa di esclusione *ex* articolo 75, ad esclusione di quelle riferite alle persone fisiche, che ceda il proprio ramo d'azienda ad altra impresa. In tal caso si configura l'aggiramento della norma con il venire meno delle responsabilità per i reati commessi anteriormente alla data in cui la trasformazione ha avuto effetto, trasferendo soltanto i requisiti, i beni ed eventualmente il personale, ma non gli effetti di una condotta sanzionata, con riferimento alle fattispecie previste dall'articolo 75.

Altra problematica evidenziatasi nel corso dell'anno 2002 è il rilevante numero di segnalazioni per collegamento sostanziale tra imprese. Si tratta di situazioni che interessano imprese partecipanti simultaneamente alla stessa gara, con situazioni di collegamento oggettivo tra di loro, quali le sedi ravvicinate o coincidenti, la sussistenza di legami societari o di parentela tra le stesse, e/o le cui offerte presentano un ridotto scostamento. Tali elementi unitamente ad altre similitudini, da riscontrare nella documentazione di gara, nel loro complesso costituiscono indizi seri, gravi, precisi e concordanti, come stabilito in via di principio dal Consiglio di Stato (Sezione 4^, n. 6424 del 27/12/2001 e n. 923 del 15/02/2002), tali da fare ritenere le offerte provenienti da un unico centro di interessi.

La numerosità dei suddetti casi induce a ritenere il fenomeno estremamente rilevante e tale da imporre il ricorso a strumenti normativi adeguati per la sua repressione, quali ad esempio l'integrazione al disposto di cui all'articolo 10, comma *1 bis* della legge n. 109/94 e successive modificazioni con l'espresso riferimento alla esclusione dalla gara nel ricorrere della fattispecie del collegamento sostanziale nei termini definiti dalla consolidata giurisprudenza. Infatti il collegamento sostanziale tra imprese partecipanti alla stessa gara lede il principio di segretezza delle offerte e quindi altera la *par condicio* dei concorrenti. Peraltro, l'unico riferimento normativo a situazioni di controllo tra imprese è quello recato dall'articolo 10, comma 1 bis, della legge n. 109/94 che pone il divieto di partecipazione alla gara alle imprese che si trovino in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile. Tuttavia la previsione della norma civilistica si basa su di una presunzione e da quanto sopra evidenziato si può affermare che esistono altre ipotesi di collegamento o controllo societario atte ad alterare la regolarità delle gare d'appalto.

Occorrerebbe, per quanto sopra detto, rendere obbligatorio, attraverso la citata modifica normativa, il legittimo operato di poche amministrazioni appaltanti che già hanno previsto nei loro bandi l'introduzione di clausole di esclusione dalla gara in presenza di tali ipotesi di fatto e delle correlate dichiarazioni che i concorrenti sono tenuti a rilasciare circa il non ricorrere delle anzidette situazioni. In caso contrario, di mancata previsione nei bandi di gara di dichiarazioni rilasciate dalle ditte partecipanti circa l'assenza di collegamenti formali e/o sostanziali con altre imprese partecipanti, la stazione appaltante non è in condizioni di denunciare la falsa dichiarazione e, quindi, di consentire all'Autorità l'iscrizione della prescritta annotazione necessaria per considerare integrata l'ipotesi di cui alla lettera h) di cui al più volte citato articolo 75. E ciò a scapito della necessità di reprimere il suddetto fenomeno e di garantire trasparenza ed effettiva concorrenza sul mercato.

Appendice

Capitolo 12 L'assetto organizzativo

12

L'assetto organizzativo

Nuovo assetto organizzativo

Le esperienze organizzative maturate nel corso degli anni 2000, 2001 e 2002 e soprattutto l'impatto pratico-funzionale che i regolamenti sul funzionamento dei Servizi dell'Autorità hanno avuto sulle attività e sui risultati ottenuti, hanno consigliato alcune rivisitazioni ed adattamenti che dovrebbero consentire di operare nel tempo garantendo migliore funzionalità, efficienza e tempestività, anche in considerazione delle nuove linee di attività avviate.

In particolare, le modifiche più significative riguardano l'assetto organizzativo del Servizio ispettivo e delineano, da una parte, una ripartizione delle attività per competenza territoriale e, dall'altra, l'istituzione di Uffici speciali, con competenze specialistiche e particolari disciplinati da specifiche disposizioni.

Con tale ripartizione si è proceduto ad affidare, a ciascun dirigente, la competenza su un territorio regionale, o parte di esso, in modo da rendere omogenea ed unitaria la conoscenza dei fenomeni legati ai lavori pubblici in un determinato ambito territoriale.

Per affrontare in modo organico e unitario specifiche problematiche complesse, sono stati istituiti i seguenti uffici speciali:

a) Ufficio segnalazioni speciali;
b) Ufficio verifiche di conformità (UVECO);
c) Nucleo speciale ANAS;
d) Ufficio affari speciali grandi opere;
e) Ufficio vigilanza sul contenzioso;
f) Ufficio lavori regionali e Ufficio per l'edilizia carceraria;
g) Nuove opere incompiute – opere idrauliche ed altre opere speciali;
h) Ufficio analisi e proposte;
i) Forum – Lavori Provveditorato Opere Pubbliche;
j) Ufficio Verifiche e Ispezioni S.O.A.;

k) Ufficio per la valutazione delle comunicazioni delle stazioni appaltanti e di ogni altra notizia rilevante ai fini della iscrizione dei dati nel *Casellario Informatico delle imprese qualificate* (VERI).

Con tali Uffici si vuole anche monitorare, in stretta collaborazione con l'Osservatorio, i fenomeni più significativi del mercato dei lavori pubblici in modo da sviluppare al meglio le potenzialità dei Servizi e fornire al Consiglio elementi di riflessione e di intervento più approfonditi.

In coerenza con l'esigenza di acquisire una visione coordinata e unitaria dei problemi, il Settore sistema di qualificazione e vigilanza sulle imprese, già inserito all'interno della Segreteria tecnica, è stato incardinato nel Servizio ispettivo, data la prevalenza degli aspetti tecnici e di vigilanza sempre più affidati al Settore.

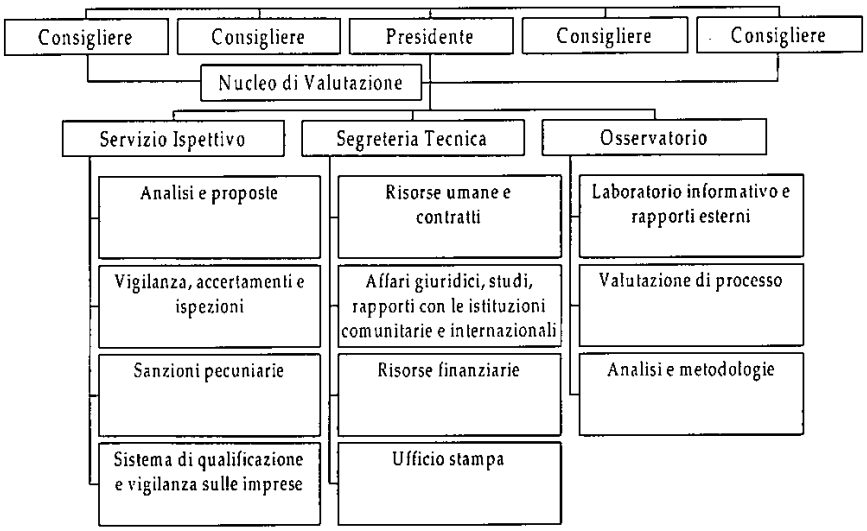
Inoltre, al fine di contemperare le nuove esigenze via via delineatesi nel primo semestre dell'anno 2002, il Consiglio dell'Autorità ha adottato un provvedimento che ha inciso sulla struttura organizzativa della Segreteria tecnica individuando, come funzione autonoma, quella connessa con la gestione delle risorse finanziarie. A tale nuovo ed autonomo Settore, cui è preposto un dirigente di seconda fascia, è stata attribuita la competenza sulla gestione delle risorse finanziarie dell'Autorità ed il compito di riferire direttamente al Consiglio per ciò che attiene al monitoraggio della spesa e all'andamento degli indicatori di spesa individuati dal Consiglio stesso.

Si è anche ritenuto funzionale riorganizzare l'assetto del Settore affari giuridici, studi, rapporti con le istituzioni comunitarie e internazionali in ragione delle più ampie competenze ad esso assegnate. In particolare, oltre alle già esistenti competenze, hanno acquisito rilevanza crescente le attività relative al monitoraggio della legislazione nazionale e regionale e quelle attinenti agli affari internazionali. In particolare, in quest'ultimo ambito, il Settore cura i rapporti con la Commissione, nonché ogni forma di collaborazione con i paesi candidati all'ingresso nell'Unione europea[1].

[1] Vedi Capitolo 4.

L'organigramma che risulta dal riassetto organizzativo è rappresentato dalla *figura 12.1.*

Figura 12.1 - Organigramma



L'Autorità ha inoltre avviato un consistente rinnovamento della propria organizzazione sotto il profilo tecnologico, passando gradualmente da una fase in cui la gestione dei flussi informativi e, in particolare, documentali, ha rappresentato un mero strumento tecnico di automazione dell'attività di ufficio, ad una vera e propria risorsa strategica necessaria per l'efficacia della propria azione; con ciò valicando la tradizionale concezione di sistema informatico per quella di sistema informativo, in cui il flusso di informazioni, continuo e pluridirezionale, è progettato in modo da fornire il necessario supporto conoscitivo al complesso delle attività poste in essere.

Organico

Al 31 dicembre 2002, l'organico è costituito da 2 dirigenti generali, 6 dirigenti a contratto previsti dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e da 25 dirigenti di ruolo (di cui 2 dirigenti a contratto provenienti da altre amministrazioni dello Stato), nonché da 124 dipendenti di ruolo di cui 61 funzionari direttivi, 53 impiegati con funzioni

operative e 10 impiegati con funzioni ausiliarie. A questo si aggiungono 72 dipendenti in posizione di comando, dei quali 28 con funzioni direttive e 44 con funzioni operative (vedi *tabella 12.1*).

Tabella 12.1 – Organico dell'Autorità al 31 dicembre 2002

Personale	*Di ruolo*	*A contratto*	*Comandato*	*Totale*
Dirigenti generali	2			2
Dirigenti	25	6		31
Totale Dirigenti	*27*	*6*		*33*
Posizione C3	6(*)		7	13
Posizione C2	28		9	37
Posizione C1	27		12	39
Totale area C	*61*	*0*	*28*	*89*
Posizione B3	16		11	27
Posizione B2	24		25	49
Posizione B1	13		8	21
Totale area B	*53*	*0*	*44*	*97*
Posizione A1	10		0	10
Totale area A	*10*	*0*	*0*	*10*
Totale generale	*151*	*6*	*72*	*229*

(*) Di cui 4 unità in aspettativa ai sensi dell'articolo 19, comma 6 del Decreto legislativo n.165/2001.
(**)Tra il personale comandato vi sono 3 unità delle forze di polizia.

Il Consiglio dell'Autorità, una volta definito l'assetto organizzativo secondo le linee sopra indicate, ha affrontato le problematiche strutturali connesse alla gestione del personale, prima fra tutte quella del completamento dell'organico, al fine di garantire stabilità alla struttura. Al riguardo, sono state recentemente avviate le procedure per la copertura dei posti attualmente vacanti con il ricorso alla mobilità prevista dal Capo III del decreto legislativo n. 165/2001.Si è provveduto ad attivare le procedure di inquadramento per il personale individuato dal Consiglio in possesso della professionalità ritenuta necessaria allo svolgimento dell'attività che la legge assegna all'Autorità, richiedendo l'assenso alle Amministrazioni interessate. L'efficacia dei provvedimenti di inquadramento è, naturalmente, condizionata dal trasferimento delle relative risorse finanziarie da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in quanto le disponibilità finanziarie in dotazione all'Autorità, allo stato, non consentono di incrementare lo stanziamento per la categoria spese fisse per il personale. Si è, pertanto, provveduto a richiedere al Ministero dell'Economia e delle Finanze il tra-

sferimento dei fondi necessari ai sensi dell'articolo 18, comma 20, della legge 27 dicembre 2002, n. 290.

Nucleo di Valutazione

L'assetto organizzativo dell'Autorità e il funzionamento dei suoi Servizi è stato oggetto di attenzione e di analisi da parte del Nucleo di Valutazione[2] che ha presentato al Consiglio la sua seconda *Relazione* per l'anno 2002.

La *Relazione* è il risultato di un'analisi approfondita dell'organizzazione, delle risorse utilizzate e delle attività svolte dall'Autorità, al fine di delineare il quadro generale, istituzionale e gestionale nell'ambito del quale essa opera e approfondire l'analisi di efficienza ed efficacia delle attività svolte dai suoi Servizi.

Il lavoro del Nucleo si è indirizzato alla verifica dell'efficienza dell'azione amministrativa, in termini di analisi dei costi e dei risultati delle specifiche attività svolte dall'Autorità (*controllo di gestione*). A tal fine, è stata avviata una raccolta di informazioni e di dati sull'insieme delle attività amministrative per giungere alla identificazione dei processi, delle attività e dei relativi indicatori. Il lavoro svolto ha consentito di mettere a punto un semplice esempio di *cruscotto informativo* che, a regime, potrebbe permettere ai responsabili della gestione amministrativa dell'Autorità il monitoraggio ed il "governo" in tempo reale.

Il Nucleo, come si è detto, ha diretto la propria attenzione anche alla valutazione dell'efficacia delle attività svolte dai Servizi, in termini di confronto tra obiettivi definiti e risultati effettivamente conseguiti (*valutazione e controllo strategico*), stimolando l'autovalutazione delle attività da parte di ciascun Servizio, attraverso l'analisi dei risultati ottenuti in rapporto agli "Indirizzi generali" fissati dal Consiglio, dello stato di attuazione di tali indirizzi e delle ragioni degli eventuali scostamenti. Ciò nelle more di poter più compiutamente definire, d'intesa con i responsabili dei Servizi, una griglia di possibili indicatori di risultato, in relazione alla rilevanza e alle peculiari caratteristiche delle singole attività svolte. I rapporti di autovalu-

[2] Il Nucleo è stato istituito con decreto del Presidente dell'Autorità in data 2 marzo 2001.

tazione sono stati analizzati con lo strumento della *Swot analysis* che ha consentito di porre in evidenza punti di forza e di debolezza dell'assetto organizzativo.

Al tempo stesso, il Nucleo ha contribuito ad avviare un confronto con le esperienze maturate sul sistema dei controlli nelle altre Autorità di regolamentazione e garanzia istituite nel nostro paese, al fine di comparare gli approcci e le metodologie adottate e approfondire, da questo specifico angolo visuale, le specificità delle diverse attività da loro poste in essere.