

dei requisiti di qualificazione delle imprese partecipanti; ciò ha evidenziato l'opportunità di fornire, con l'atto di determinazione n. 3 del 06/04/2005 (Appalti misti e requisiti di qualificazione), indicazioni generali alle stazioni appaltanti per una interpretazione uniforme circa i requisiti di qualificazione da richiedere negli appalti misti.

Nel corso dell'anno 2005 l'Autorità ha avviato il monitoraggio sull'andamento dei lavori che sono stati consegnati il 07/02/05 e la cui ultimazione è prevista per il mese di maggio 2007, rilevando che l'avanzamento delle lavorazioni risulta complessivamente in ritardo rispetto ai tempi sottoscritti dall'appaltatore con il cronoprogramma esecutivo. La stazione appaltante non esclude la possibilità tecnica di un recupero nelle successive fasi di realizzazione.

L'Autorità ha rilevato inoltre che non risulta ancora individuato il sito della discarica di cui all'art. 4, comma 3, del Decreto Interministeriale del 31/07/03 e ciò potrebbe comportare possibili ripercussioni sulla gestione della movimentazione del materiale di scarto.

Infine, sempre con riferimento al piano di completamento redatto a cura della Bagnolifutura S.p.A., si è rilevato che tra le attività avviate nell'anno 2006 dalla stessa società vi è quella del concorso internazionale, a procedura aperta, per l'affidamento dell'incarico di progettazione preliminare dei lavori di realizzazione del Parco Urbano previsto dal Piano Urbanistico Attuativo di Bagnoli (PUA) nell'area attualmente oggetto di bonifica dei suoli. Tale concorso di progettazione replica una precedente procedura annullata per il mancato rispetto del principio dell'anonimato da parte dei raggruppamenti di progettazione selezionati nella fase di prequalifica. Nella rinnovata procedura l'importo complessivo del progetto, valutato dallo studio di fattibilità del PUA, è pari a € 61.150.000,00.

Come già accennato, dall'attività condotta è scaturita l'opportunità di fornire indicazioni alle stazioni appaltanti per una interpretazione uniforme circa i requisiti di qualificazione negli appalti misti e sui criteri da adottare per il riconoscimento nella categoria OG12 di lavori svolti per opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale (determinazione n. 7

del 13/10/2005 - Indicazioni relative alla qualificazione delle imprese nella categoria generale OG12).

L'ulteriore attività ispettiva proseguirà con il monitoraggio degli interventi con particolare attenzione al rispetto della tempistica prevista nel cronoprogramma di progetto ed al costo degli stessi.

L'attività di vigilanza dell'Autorità nell'anno 2005 ha ulteriormente riguardato alcune tematiche di rilevanza generale che sono emerse a seguito di istanze pervenute dal mondo politico ed economico. In particolare hanno formato oggetto di specifica trattazione la materia delle "offerte anomale", della "sicurezza nei cantieri" e della "concessione" per la realizzazione dei lavori pubblici.

Offerte
anomale
e criteri
di calcolo
del limite
di anomalia

I criteri per il calcolo del limite di anomalia e per la valutazione delle offerte anomale, prima dell'adozione del Codice dei Contratti Pubblici di Lavori, Servizi, Forniture, si differenziavano per gli appalti di servizi e forniture e per gli appalti di lavori pubblici.

Per gli appalti di servizi e forniture sotto soglia non era necessario valutare le offerte anomale; negli appalti di servizi e forniture sopra soglia il criterio consisteva nell'individuare il limite di anomalia sommando al valore del ribasso medio il 20% dello stesso valore medio. Con il nuovo Codice i suddetti criteri sono stati sostituiti utilizzando i criteri adottati per gli appalti di lavori pubblici, applicati sia agli appalti sopra soglia sia agli appalti sotto soglia.

Per i lavori pubblici l'impianto normativo di settore antecedente all'attuale Codice forniva i criteri da seguire per individuare il limite di anomalia e per l'esclusione delle offerte dalla gara che si differenziavano nel caso di appalti sopra e sotto soglia (esclusione automatica delle offerte).

Il criterio dell'individuazione del limite di anomalia, che non è stato modificato dal Codice, presenta i seguenti limiti:

- esiste sempre un limite di anomalia anche quando le offerte non presentano differenze di rilievo;
- il taglio delle ali favorisce il fenomeno delle cosiddette "cordate"; infatti un numero abbastanza elevato di concorrenti alleati riesce facilmente a centrare il limite di anomalia atteso che eventuali appaltatori con offerte

dissimili da quelle della cordata vengono esclusi dal calcolo del limite di anomalia con il taglio delle ali.

I suddetti limiti nonché l'esclusione automatica per gli appalti sotto soglia, prevista dall'art. 21, comma 1-*bis*, della legge n. 109/1994, hanno richiesto una seria riflessione sull'impianto complessivo del dispositivo di verifica dell'anomalia. Infatti, con riferimento agli appalti sotto soglia, il meccanismo di aggiudicazione non prevedeva, come stabiliva la norma, l'aggiudicazione al "prezzo più basso" rispetto a quello posto a base di gara, ma ad un prezzo superiore a quello più basso, non essendo prevista l'effettiva verifica delle offerte anomale.

La valutazione del limite di anomalia e delle offerte anomale risulta di fondamentale importanza poiché ad essi sono legati eventuali ulteriori risparmi per la pubblica amministrazione nell'esecuzione dei lavori pubblici.

L'Autorità, utilizzando la banca dati contenente tutti gli appalti espletati nel periodo 2000-2005 (lavori d'importo superiore ad € 150.000) e considerati quelli d'importo inferiore alla soglia comunitaria, ha effettuato una valutazione di massima circa i risparmi che la pubblica amministrazione avrebbe potuto ottenere mediante l'aggiudicazione degli appalti alle offerte di massimo ribasso anziché a quelle di ribasso inferiore al limite di anomalia (esclusione automatica delle offerte anomale). Tale valutazione è stata effettuata calcolando, per ciascun appalto presente nella banca dati dell'Autorità, il prodotto tra l'importo dell'appalto, al netto degli oneri per la sicurezza, e la differenza tra il massimo ribasso offerto in sede di gara ed il ribasso di aggiudicazione. La suddetta valutazione ha permesso di stimare risparmi per la pubblica amministrazione dell'ordine di qualche milione di euro nel periodo di osservazione.

Con riferimento invece agli appalti sopra soglia, se si fosse applicato il criterio dell'esclusione automatica delle offerte, non si sarebbero ottenuti risparmi corrispondenti a circa un milione di euro.

Il criterio dell'esclusione automatica delle offerte, sebbene elimini la discrezionalità delle pubbliche amministrazioni nella valutazione delle offerte anomale, di fatto ha comportato un mancato risparmio

nell'esecuzione dei lavori pubblici. Infatti, le aggiudicazioni non sono state effettuate rispetto alle offerte che hanno presentato il massimo ribasso o comunque superiore a quello di aggiudicazione, ma a quelle che hanno presentato il ribasso inferiore a quello di anomalia anche quando le offerte di massimo ribasso risultavano confrontabili con quelle di aggiudicazione e di anomalia.

In merito all'esclusione automatica delle offerte per appalti sotto soglia prevista dalla norma, l'Autorità, con determinazione n. 6/2005, si è espressa nel senso che sussiste un potere discrezionale delle stazioni appaltanti di procedere con la valutazione di congruità delle offerte anomale come per gli appalti sopra soglia, non costituendo il meccanismo automatico un principio fondamentale ed inderogabile ma soltanto una regola di semplificazione delle attività amministrative in sede di gara. In tal senso, viene data la facoltà alle stazioni appaltanti di poter valutare la congruità delle offerte in base ad elementi specifici qualora queste appaiano anomalmente basse.

Come precedentemente detto, il citato Codice conferma il criterio del calcolo del limite di anomalia di cui all'art. 21, comma 1-bis, della legge n. 109/1994. Tuttavia, emerge l'esigenza di ricercare un criterio obiettivo del calcolo del limite di anomalia che tenga conto dell'andamento del mercato dei lavori pubblici (considerando tutte le offerte ai fini della valutazione dell'anomalia) e che individui le offerte anomale soltanto in presenza di eccessiva variabilità dei ribassi offerti in sede di gara e ciò per ragioni di trasparenza nell'attività di verifica. Tale criterio deve però tenere conto della variabilità delle offerte stesse attraverso lo scarto quadratico medio che assieme al valore medio delle offerte caratterizzano (nella distribuzione Gaussiana) la distribuzione di probabilità delle offerte della specifica gara. Una variabilità modesta significa che le offerte sono confrontabili e che quindi non esistono offerte che possono considerarsi anomale.

Un parametro che può soddisfare tali esigenze, spesso utilizzato nei procedimenti di analisi sperimentale dei fenomeni, è il cosiddetto coefficiente di variazione (CV); tale coefficiente è dato dal rapporto tra lo scarto quadratico medio corretto e il valore medio.

Occorrerebbe pertanto valutare il coefficiente di variazione della specifica gara e confrontarlo con un valore di riferimento (stabilito con legge o con decreto - ad esempio 10 o 15%), uguale per tutte le gare. Solo se il CV della specifica gara supererà il valore di riferimento si dovrebbe procedere alla valutazione delle offerte anomale individuando il limite di anomalia in funzione dei predetti parametri (media e scarto quadratico medio corretto); mentre, in caso contrario, tutte le offerte non sarebbero considerate anomale.

Nei casi in cui occorre procedere alla valutazione delle offerte anomale, il limite di anomalia potrebbe essere calcolato mediante la seguente formula che, dal punto di vista probabilistico, assume il significato di frattile della probabilità corrispondente all'84%:

$$\text{Ribasso Medio} + \text{Scarto Quadratico Medio Corretto} = \text{Ribasso Medio} \cdot (100 + \text{CV}) / 100$$

Il criterio esposto è considerato dagli analisti economici sugli appalti il più idoneo a caratterizzare il prezzo di mercato, nel senso che la miglior offerta di mercato è quella che ricade nell'intervallo tra la media ed il limite di anomalia calcolato utilizzando lo scarto quadratico medio.

La sicurezza nei cantieri è materia di elevata rilevanza sociale e oggetto di disciplina sia a livello comunitario sia sul piano costituzionale.

Sicurezza
nei cantieri

Numerose sono state infatti le direttive comunitarie sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Anche la Carta costituzionale se ne occupa sotto vari profili: la sicurezza dei lavoratori impiegati nelle opere edili (pubbliche o private) è strettamente legata al bene della "salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività" (art. 32 della Cost.). La stessa libertà d'impresa non può svolgersi con pregiudizio della sicurezza dei lavoratori (art. 41, comma 2, Cost.). La materia della tutela e sicurezza del lavoro è espressamente richiamata anche dall'art. 117 della Costituzione tra quelle a potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni. Tanto è vero che il recente D.P.R. n. 222/2003, all'art. 1, comma 2, ribadisce che le Regioni in sede normativa devono rispettare i principi fondamentali posti dalla legislazione statale.

La sicurezza dei lavoratori si configura dunque come un primario valore costituzionalmente protetto con duplice ed autonoma rilevanza sia individuale che come interesse della collettività.

Alla luce di ricorrenti episodi di cronaca emerge ancora fortemente la criticità del tema della sicurezza sui cantieri che induce a interrogarsi sulla reale efficacia delle recenti innovazioni normative ai fini della prevenzione degli infortuni sul lavoro.

La complessità dell'attuale quadro normativo in materia, che prevede una moltiplicazione dei soggetti coinvolti nella tutela della sicurezza e chiamati a rispondere, anche penalmente, in caso d'infrazione o d'incidente (Committente, Responsabile dei Lavori, Coordinatore della Sicurezza in fase esecutiva, appaltatore), una pluralità di enti preposti al controllo, il graduale trasferimento dei costi della sicurezza a carico del Committente, non deve tradursi in un mero aggravamento degli adempimenti di ordine burocratico o, peggio ancora, in una deresponsabilizzazione dell'impresa come è stato talora erroneamente inteso in base ad una non corretta interpretazione della norma.

... compiti
dell'Autorità
in tema di
sicurezza nei
cantieri ...

Si tratta, dunque, di porre in campo ogni sforzo, anche a livello legislativo, per poter consentire l'applicazione effettiva (e non solo formale) delle misure di prevenzione e sicurezza. E' altresì opportuno studiare i margini per una più incisiva azione di contrasto anche da parte dell'Autorità nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 4 della legge n. 109/1994 e s.m.i. In particolare, i compiti dell'Autorità in materia di sicurezza sui cantieri sono direttamente delimitati dal dettato dell'art. 4, comma 16, lett. a) della legge n. 109/1994 e s.m.i., a norma del quale l'Osservatorio dei lavori pubblici "provvede alla raccolta ed alla elaborazione dei dati informativi concernenti i lavori pubblici su tutto il territorio nazionale" tra cui quelli concernenti "l'impiego della mano d'opera e le relative norme di sicurezza" (sono fatte salve le più generali competenze riconducibili ai poteri di vigilanza e controllo dell'Autorità sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia di lavori pubblici di cui all'art. 4, comma 4, lett. b), della legge n. 109/1994 e s.m.i.).

I compiti dell'Osservatorio sono da ricollegare al fatto che tra le cause d'esclusione dalle gare d'appalto per l'esecuzione dei lavori pubblici è compreso l'“aver commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio” (art. 75, comma 1, lett. e) del D.P.R. n. 554/1999). Tale circostanza, come è noto, configura un requisito di ordine generale e di affidabilità per poter contrattare con la P.A. ed è soggetto ad una verifica di tipo dinamico da parte delle stazioni appaltanti in occasione di ogni singola gara. Requisito, peraltro, corrispondente a quello di cui all'art. 17, comma 1, lett. l) del D.P.R. n. 34/2000, relativo alla “inesistenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, attinenti l'osservanza delle norme poste a tutela della prevenzione e della sicurezza sui luoghi di lavoro” che le imprese devono dimostrare ai fini della qualificazione S.O.A.

In coerenza con le citate disposizioni, il Regolamento per la qualificazione n. 34/2000, all'art. 27, comma 2, prevede che nel Casellario informatico presso l'Osservatorio siano annotati tra l'altro: “p) eventuali episodi di grave negligenza nell'esecuzione di lavori ovvero gravi inadempienze contrattuali, anche in riferimento all'osservanza delle norme in materia di sicurezza e degli obblighi derivanti da rapporto di lavoro, comunicate dalle stazioni appaltanti”; i presupposti per l'iscrizione nel Casellario di detta annotazione, sono stati oggetto degli atti di determinazione dell'Autorità nn. 16/2001, 23/2001 e 13/2003.

Orbene, allo stato attuale si riscontra che il numero di annotazioni presenti nel Casellario delle imprese riferito a tale fattispecie è assai modesto e pertanto in misura ridotta rispetto alla presumibile incidenza del fenomeno nel settore dei lavori pubblici.

Si può desumere, al riguardo, che siano oggetto di comunicazione al Casellario da parte delle stazioni appaltanti solo le infrazioni che hanno già determinato la risoluzione del rapporto contrattuale, integrando gli estremi del grave inadempimento richiamato dall'art. 27, comma 2, lett. p) del D.P.R. n. 34/2000.

Giova tuttavia ricordare che l'art. 127, comma 2, del D.P.R. n. 554/1999 consente al coordinatore per l'esecuzione, al ricorrere di gravi

inosservanze delle norme in materia di sicurezza nei cantieri, di assumere i seguenti provvedimenti, graduati sulla valutazione del caso concreto fondata sulla propria discrezionalità tecnica:

“d) proporre alla stazione appaltante la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere o la risoluzione del contratto;

e) sospendere in caso di pericolo grave ed imminente le singole lavorazioni fino alla comunicazione scritta degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate”.

... la tematica
relativa al costo
dei ponteggi ...

In materia di sicurezza, l'Autorità ha anche affrontato la tematica specifica relativa al costo dei ponteggi, opera provvisoria tra le più ricorrenti nella fase esecutiva ed in particolare se, alla luce di quanto indicato nel D.P.R. n. 222 del 3 luglio 2003, tale costo debba intendersi compreso tra i costi della sicurezza e in che misura.

Coerentemente, la legge n. 415/1998, per quanto riguarda i lavori pubblici, e successivamente il d.lgs. n. 528/1999, di modifica del d.lgs. n. 494/1996, per tutte le tipologie di lavori, hanno introdotto nel nostro ordinamento il principio per cui, a garanzia della sicurezza e della salute dei lavoratori, il costo delle misure di sicurezza previste nei piani, degli apprestamenti di sicurezza, dei dispositivi di protezione collettiva ed individuale, deve essere sottratto alla competizione del mercato e va riconosciuto integralmente agli appaltatori.

Pertanto, sulla prestazione dei necessari *standards* di sicurezza non sono ammessi, come è noto, sconti o ribassi ed inoltre i costi della sicurezza debbono essere preventivamente quantificati già nella fase progettuale e, nel caso di appalti pubblici, evidenziati autonomamente nei bandi di gara (cfr. art. 31 della legge n. 109/1994 e s.m.).

La normativa di settore, d'altra parte, ha previsto la stima dei costi della sicurezza come uno degli elementi essenziali del piano di sicurezza e coordinamento (art. 12 del d.lgs. n. 494/1996 e art. 41 del D.P.R. n. 554/1999), che, come è noto, è di competenza del coordinatore della progettazione nominato dalla stazione appaltante e fa parte dei documenti contrattuali.

Sulla base delle norme sopra richiamate, sono state elaborate in ambito tecnico e giuridico (specialmente nel quadro degli strumenti di indirizzo e supporto all'attività progettuale, quali i manuali operativi, le linee guida ed i prezziari degli enti territoriali) interpretazioni non univoche su cosa debba intendersi nello specifico per "costo della sicurezza" e, soprattutto, sulle modalità della loro stima.

Alla costante evoluzione normativa in *subiecta materia* non ha sempre corrisposto una coerente prassi applicativa. Si è passati, infatti, soprattutto nell'ultimo decennio, da un regime in cui si ponevano a carico dell'impresa le incombenze concernenti la sicurezza dei lavoratori sul cantiere (art. 18, comma 8 della legge n. 55/1990), al diverso sistema nel quale i costi della sicurezza, come ricordato, sono stati esclusi dal ribasso d'asta e gli stessi margini di sicurezza sono stati notevolmente ampliati allo scopo di garantire nel cantiere il massimo grado di protezione possibile.

In questo percorso evolutivo, un punto centrale è rappresentato dai contenuti dell'art. 5 del Capitolato generale sui ll.pp. approvato con D.M. n. 145/2000 che delinea una distinzione tra costi della sicurezza a carico della stazione appaltante, non soggetti a ribasso e compensati "a parte" e altri oneri di carattere generale a carico dell'appaltatore e retribuiti con il prezzo contrattuale: a quest'ultimi sembrano doversi riferire tutte le voci di spesa aventi un nesso di strumentalità con l'esecuzione dei lavori (ponteggi, allestimento cantiere etc.).

Il contesto normativo si è arricchito con il citato D.P.R. n. 222/2003 - riguardante i "contenuti minimi dei piani di sicurezza nei cantieri temporanei e mobili" - con cui è stato approvato il Regolamento attuativo previsto dall'art. 31, comma 1, della legge n. 109/1994 e successive integrazioni e modificazioni.

Nel nuovo regolamento, che ha introdotto significative novità, i ponteggi (opera provvisoria tra le più ricorrenti nella fase esecutiva) sarebbero ora integralmente riconducibili al costo della sicurezza, stando almeno alla portata letterale della legge: si veda al riguardo l'art. 1, comma 1, lett. c) che fa coincidere gli "apprestamenti" con le opere provvisorie e

l'allegato 1 del decreto n. 222 che elenca le opere provvisionali e conferma la loro coincidenza con gli "apprestamenti".

Oggi dunque la normativa, con il citato allegato 1 al D.P.R. n. 222, definisce apprestamenti, con elencazione esemplificativa, "i ponteggi, i trabattelli, gli impalcati, le passerelle, le andatoie", oltre che "i bagni, i refettori, gli spogliatoi ..." etc., tutti elementi che, benché destinati funzionalmente a servizio delle attività di costruzione o di altre attività connesse, devono garantire prioritariamente, attraverso le loro caratteristiche intrinseche nonché in forza delle condizioni di uso e di manutenzione, il rispetto dei requisiti di sicurezza e di igiene.

La questione si pone anche in forza dell'art. 7, comma 1, del regolamento n. 222 in esame, laddove è stabilito che "...nei costi della sicurezza vanno stimati i costi degli apprestamenti previsti nel PSC..." (lett. a) dell'art. 7). La formulazione dell'art. 7 sembra in effetti differire dalla disposizione dell'art. 5, lett. c) del D.M. 145/2000, in base alla quale, come sopra ricordato, le spese per le opere provvisionali sono comprese nel prezzo delle lavorazioni a carico dell'esecutore e assoggettate a ribasso.

In altri termini, è da verificare se le opere provvisionali, tra cui i ponteggi, debbano integralmente afferire alla sicurezza ed i relativi costi essere sottratti dal ribasso ovvero se continua ad operare la prassi precedente di assoggettare a ribasso quanto meno il costo delle opere provvisionali strettamente strumentali all'esecuzione delle varie lavorazioni. Pertanto, tra gli apprestamenti rientrerebbero solo le opere provvisionali necessarie "ai fini della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori" in cantiere, cosicché, non subendo modificazione la distinzione tra ponteggi "di servizio" e ponteggi "di sicurezza", solo questi ultimi sarebbero computati tra gli oneri di sicurezza mediante la delimitazione di una quota percentuale dai prezzi dei relativi magisteri esecutivi.

Sul piano generale è utile osservare che il predetto regolamento 222/2003 è volto a disciplinare i contenuti minimi (e dunque inderogabili) dei piani di sicurezza e riguarda sia i lavori pubblici sia quelli privati.

Esso dunque rappresenta un livello minimo inderogabile di regolamentazione applicabile a qualunque tipologia, dall'opera pubblica complessa al modesto intervento di manutenzione, naturalmente nel rispetto dei criteri della ragionevolezza e della proporzionalità.

In tema di sicurezza è attualmente in corso da parte dell'Autorità, unitamente a rappresentanze di lavoratori delle stazioni appaltanti, di imprenditori, di enti assistenziali e di associazioni rappresentative dei lavoratori infortunati sul lavoro, un'ampia indagine relativa alla puntuale applicazione delle normative dirette alla prevenzione dai rischi e dalle malattie professionali in cantiere con cui l'Autorità ha voluto analizzare i seguenti aspetti ritenuti rilevanti:

... indagine
sull'applicazione
della normativa
per la
prevenzione
dai rischi e
dalle malattie
professionali
in cantiere ...

1. applicazione della normativa sulla sicurezza ed incidenza degli oneri per l'attuazione della stessa sull'importo dei lavori;
2. infortuni rilevati e conseguenti cause connesse alla violazione delle norme in materia;
3. relazione tra ribassi di aggiudicazione e infortuni rilevati;
4. frequenza di infortuni nelle lavorazioni subappaltate.

A partire dal 1° gennaio 2000 gli appalti censiti dall'Autorità mostrano che su un totale di 88.999 appalti, per una percentuale dell'88,78%, 78.900 prevedono gli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza. Escludendo le rilevazioni che per mero errore materiale non hanno evidenziato gli oneri in questione, i dati analizzati sembrano mostrare una buona osservanza delle previsioni in materia.

Ciascun piano è strettamente legato alla tipologia di opere da realizzare nel contesto di riferimento (appalti in strutture operative, lavori su strade senza interruzione del traffico, etc.). L'incidenza media degli oneri per l'attuazione della sicurezza sull'importo dei lavori è riportata nella *tabella 2.4* per fasce d'importo dei lavori.

*Tabella 2.4 - Incidenza media degli oneri per l'attuazione
dei piani di sicurezza sull'importo dei lavori*

Fascia di importo dei lavori	Rapporto medio percentuale
Importi tra € 150.000 e € 500.000	3,61%
Importi tra € 500.000 e € 1.000.000	3,57%
Importi tra € 1.000.000 e € 5.000.000	3,72%
Importi superiori a € 5.000.000	3,73%

L'elaborazione effettuata mostra che l'incidenza media è indipendente dalla fascia di importo e varia tra il 3,57% e il 3,73%. Questa non varia significativamente con la riduzione dell'ampiezza delle classi (lavori di importo più omogenei), come mostra la *tabella 2.5*:

Tabella 2.5 - Incidenza media degli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza sull'importo dei lavori

Fascia di importo dei lavori	Rapporto medio percentuale
Importi tra € 150.000 e € 200.000	3,75%
Importi tra € 450.000 e € 550.000	3,52%
Importi tra € 950.000 e € 1.050.000	3,52%
Importi tra € 4.950.000 e € 5.050.000	3,18%

Tale incidenza non varia neanche in relazione alla tipologia di opere, siano esse nuove costruzioni o lavori di manutenzione, ad eccezione dei lavori stradali e degli ospedali di importo elevato (*tabella 2.6*):

Tabella 2.6 - Incidenza media degli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza sull'importo dei lavori

Fascia di importo dei lavori	Rapporto medio percentuale nuova costruzione – ampliamento – etc.			Rapporto medio percentuale – manutenzione – ristrutturazione – etc.		
	Scuole 455 appalti	Ospedali 83 appalti	Strade 2091 appalti	Scuole 706 appalti	Ospedali 84 appalti	Strade 1197 appalti
importi tra € 150.000 e € 200.000	3,82%	3,45%	3,63%	3,45%	3,65%	3,47%
Importi tra € 450.000 e € 550.000	2,93%	3,17%	3,24%	3,51%	3,22%	3,17%
Importi tra € 950.000 e € 1.050.000	3,34%	2,96%	3,50%	2,84%	3,83%	3,56%
Importi tra € 4.950.000 e € 5.050.000	-	1,89%	5,24%	-	2,18%	4,20%

Nell'ambito dell'indagine, attualmente in corso, sono stati estrapolati 129 appalti caratterizzati dal verificarsi di incidenti avvenuti nei cantieri, con riferimento ai quali sono state richieste alle stazioni appaltanti informazioni più dettagliate. Con riferimento ai suddetti appalti l'incidenza degli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza è risultata variabile da un minimo di 0,23% ad un massimo di 21,32% rispetto all'importo dei lavori. In particolare, 76 appalti hanno una incidenza inferiore al 3%, 18 una incidenza variabile tra il 3% e il 4%, 23 una incidenza variabile tra il 4% e il 9,23% e 2 con una incidenza maggiore. Non sembra quindi esserci una relazione diretta tra l'incidenza degli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza e gli infortuni verificatisi.

Per quanto riguarda la relazione tra i ribassi di aggiudicazione e gli infortuni rilevati, in 53 appalti il ribasso offerto è risultato inferiore al 10%, in 36 appalti compreso tra il 10% e il 15% e in 46 appalti è risultato superiore al 15%. Pertanto, i casi esaminati non mostrano una stretta relazione forte ribasso/incidente.

Dall'analisi della documentazione esplicativa trasmessa dalle stazioni appaltanti si è evidenziato quanto segue:

- il numero totale degli incidenti è pari a 156 di cui 9 mortali. Un terzo di questi ultimi si è verificato durante l'esecuzione di un subappalto;
- il numero totale degli incidenti verificatisi durante l'esecuzione dei subappalti ammonta a 13;
- 64 infortuni si riferiscono a lavori eseguiti da piccole imprese (qualificate per una classifica III - importi fino a €1.032.913); 23 da medie imprese (classifica IV - importi fino a € 2.582.284) e 69 da grandi imprese (classifica V e superiore);
- in 19 appalti si è verificato più di un infortunio.

Un dato significativo (62 casi) emerso dall'indagine fin qui svolta riguarda l'assenza in cantiere, durante gli incidenti, dei coordinatori della sicurezza in fase di esecuzione.

Le informazioni a corredo degli incidenti hanno evidenziato che in molti casi il piano di sicurezza redatto dalla stazione appaltante ed i dispositivi di protezione individuale forniti dall'impresa risultavano conformi alla legislazione vigente. Gli incidenti si sono verificati molto spesso per la mancata osservanza del piano di sicurezza e/o delle norme sui dispositivi di protezione individuale da parte degli infortunati. Ciò premesso, si è rilevato che:

- 61 incidenti sono strettamente correlati alla carenza/inosservanza delle norme sui dispositivi di protezione individuale;
- 36 incidenti sono strettamente correlati alla carenza/inosservanza del piano di sicurezza;
- 9 incidenti si riferiscono alla violazione delle norme sulla sicurezza previste dal D.P.R. n. 164/1956.

Pertanto, dall'analisi delle informazioni contenute nelle relazioni trasmesse dalle stazioni appaltanti, risulta che l'inosservanza da parte dell'impresa o del lavoratore delle norme riguardanti i dispositivi di protezione individuale sembra essere la maggiore causa degli incidenti nei cantieri. Tenuto conto che anche la carenza/inosservanza dei piani di sicurezza è altresì causa rilevante di infortunio, le stazioni appaltanti dovrebbero esigere una maggiore presenza in cantiere del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione atteso che nella maggior parte degli incidenti è stata constatata la sua assenza.

Lo strumento
della
concessione
per la
realizzazione
dei lavori
pubblici

L'Autorità ha posto particolare attenzione alle opere che le stazioni appaltanti realizzano con lo strumento della concessione. In particolare, si è voluto indagare sul rispetto degli obblighi in capo al concessionario nella fase realizzativa delle opere, atteso che l'art. 2, comma 3, della legge n. 109/1994 e s.m.i. stabilisce che "le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre ai concessionari con espressa previsione nei contratti di concessione di affidare a terzi appalti corrispondenti a una percentuale minima del 30% del valore globale dei lavori oggetto della concessione". Per quanto riguarda invece le concessioni assentite alla data del 30 giugno 2002 rinnovate o prorogate ai sensi della legislazione vigente, i concessionari sono tenuti ad appaltare a terzi una percentuale minima del 40% dei lavori oggetto della concessione. In relazione all'impatto che l'utilizzo dello strumento della concessione riveste nei riguardi della libera concorrenza tra le imprese il fenomeno è stato analizzato congiuntamente all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

L'attuale normativa stabilisce che la scelta del concessionario deve avvenire tramite gara (licitazione privata o trattativa privata dopo la gara di individuazione dei possibili concorrenti nel caso di *project financing*). Tuttavia, numerose concessioni sono state affidate a trattativa privata prima dell'entrata in vigore della legge n. 109/1994. Queste riguardano principalmente il settore autostradale e risalgono agli anni '50 e '60 del secolo scorso. Le durate di queste concessioni sono state prorogate con apposite leggi che hanno procrastinato la scadenza all'anno 2038.

Ai fini dell'espletamento dell'indagine sulle concessioni dei lavori pubblici, dalla banca dati dell'Autorità, contenente le informazioni relative ai soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lett. b) della legge quadro e dei lavori da essi realizzati (concessionari di lavori pubblici, concessionari di servizi pubblici di cui al d.lgs. n. 267/2000, consorzi e aziende speciali), sono stati estrapolati i concessionari di lavori pubblici, tutte le società aeroportuali, le società portuali, i consorzi acquedottistici e numerose società comunali per un totale di 239 soggetti.

Su tali soggetti è stata effettuata una specifica istruttoria con richiesta di informazioni e documentazioni con riferimento agli appalti espletati negli ultimi cinque anni, di importo superiore ad € 1.000.000. I consorzi e le società comunali estrapolate per le indagini sono risultate essere quelle più significative in relazione all'attività espletata nel campo dei lavori pubblici dai soggetti in questione.

Dall'indagine svolta è emerso che nella quasi totalità dei casi la concessione è stata affidata a trattativa privata per una percentuale pari all'80% e mediante licitazione privata per il restante 20%.

Per quanto concerne il solo settore autostradale le concessioni sono state affidate tutte a trattativa privata.

Va ricordato però che detti affidamenti a trattativa privata sono stati effettuati prima dell'entrata in vigore della legge n. 109/1994.

Nei nuovi affidamenti (Autostrada direttissima Brescia-Bergamo-Milano e Autostrada Cremona-Mantova) si nota però il ricorso a procedure ad evidenza pubblica con l'utilizzo dei nuovi strumenti di realizzazione dei lavori pubblici (*project financing*).

Nell'ambito della loro attività i soggetti di cui sopra hanno espletato lavori (dal 1999 al 2005) per un importo complessivo di € 11.079.282.881,00. I lavori espletati dai soli concessionari di lavori pubblici ammontano a € 8.591.337.201,20 mentre quelli espletati dai concessionari di servizi pubblici, consorzi e aziende speciali ammontano a € 2.036.947.493,00.

Si precisa che dei 239 soggetti coinvolti nell'indagine, 164 non hanno compilato le tabelle riepilogative dei lavori eseguiti in quanto non rientranti tra le società e/o appalti oggetto di analisi (appalti di importo

inferiore a € 1 milione o società a capitale interamente pubblico). Il confronto tra gli importi degli appalti analizzati dettagliatamente nel contesto delle concessioni con quelli raccolti con il monitoraggio dei lavori nel periodo 2000-2005, riguardanti anche lavori di importo inferiore a € 1.000.000, è riportato nella seguente *tabella 2.7*.

Tabella 2.7 - Confronto tra gli importi degli appalti delle concessioni e quelli dei lavori nel periodo 2000-2005

Informazioni ottenute con l'indagine in corso Periodo 2000-2005				Banca dati appalti Periodo 2000-2005	
Concessionari Il.pp.		Conc. Servizi, Società, Aziende		Soggetti art. 2, co. 2, lett. b) l. n.109/1994	Importo appalti (€)
Numero	Ammontare Appalti (€)	Numero	Ammontare Appalti (€)	930	24.253.945.589
45	7.516.589.460	30	2.036.947.493		

Un dato che risalta da detto confronto riguarda il ruolo incisivo che i concessionari di lavori pubblici assumono nel mercato rispetto alla totalità delle stazioni appaltanti di cui all'art. 2, comma 2, lett. b) della legge n. 109/1994 e s.m.i.; infatti, 45 concessionari su 930 soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lett. b) citato (solo il 5%), realizzano lavori pubblici per un importo pari al 30% dell'importo totale realizzato da tutti i soggetti rientranti nella classifica predetta (€ 7.516.589.460 su € 24.253.945.589).

Con riferimento invece ai restanti 885 soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lett. b) della legge n. 109/1994 e s.m.i. si evince che gli stessi realizzano lavori per un ammontare di € 16.737.356.129, pari al 70% circa del totale.

Una parziale classificazione dei soggetti di cui sopra, ad eccezione delle Ferrovie e delle Autostrade, è riportata nella seguente *tabella 2.8*.

Tabella 2.8 - Classificazione dei soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lett. b) della legge n. 109/1994 e s.m.i.

Tipologia di Stazione Appaltante	N.
Aeroporti e porti	22
Società Multiservizi	240
Società acquedotti	76
Società per la distribuzione del gas	12
Consorzi idraulici e bonifica	184
Consorzi industriali	77
Società trasporti e parcheggi	36