

polverizzazione dell'offerta tra numerosi soggetti imprenditoriali di piccole dimensioni. Come anticipato nel commento alla precedente tabella (tabella 2.46), le iscrizioni risultano concentrate nelle categorie OG1, OG3, OG6 e OG11. Tale situazione si riflette anche a livello di singola classifica. Nel dettaglio, la categoria prevalente è la OG1 per tutte le classifiche di importo.

Tabella 2.47 - Distribuzione delle iscrizioni per categoria di qualificazione e classifica di importo

Categoria	Classifica									Totale per riga	% per riga
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	n. c.		
OG1	2.703	5.653	3.251	2.555	1.452	466	226	472	1	16.779	20,31
OG2	614	870	750	400	204	56	25	36	1	2.956	3,58
OG3	2.652	3.204	2.508	1.497	642	198	96	252	1	11.050	13,38
OG4	42	50	67	42	24	20	10	107		362	0,44
OG5	9	10	10	10	7	4	1	27		78	0,09
OG6	2.194	2.332	1.768	911	431	139	55	141		7.971	9,65
OG7	115	110	129	78	51	21	8	51		563	0,68
OG8	927	966	674	304	108	27	15	30		3.051	3,69
OG9	64	69	47	48	35	19	11	39		332	0,40
OG10	1.039	926	601	302	148	44	13	47		3.120	3,78
OG11	1.598	1.941	1.245	635	307	114	37	129		6.006	7,27
OG12	232	284	200	150	83	29	11	34		1.023	1,24
OG13	428	386	209	68	19	7	3	3		1.123	1,36
OS1	707	710	441	184	78	31	7	44		2.202	2,67
OS2	160	192	89	39	12	1	1			494	0,60
OS3	887	685	274	83	37	9		6		1.981	2,40
OS4	87	114	72	41	25	11	8	10		368	0,45
OS5	202	123	72	29	16	3	4			449	0,54
OS6	492	751	327	108	52	13	7	20		1.770	2,14
OS7	317	343	132	54	17	6	2	6	1	878	1,06
OS8	203	262	107	60	23	13	1	2		671	0,81
OS9	72	56	66	37	20	17	11	19		298	0,36
OS10	120	130	95	35	17	3		2		402	0,49
OS11	55	43	31	17	12	3	4	3		168	0,20
OS12	214	249	115	65	34	5	4	12		698	0,85
OS13	13	45	27	39	54	35	15	41		269	0,33
OS14	24	33	38	47	27	16	4	25		214	0,26
OS15	17	13	7	1	1	1	1			41	0,05
OS16	29	23	26	19	8	5	4	12		126	0,15
OS17	26	22	14	6	7	3		13		91	0,11
OS18	189	380	260	154	111	40	15	55		1.204	1,46
OS19	226	244	185	101	56	20	10	50		892	1,08
OS20	40	35	22	10	4	4	1			116	0,14
OS21	745	892	647	293	121	45	24	70	1	2.838	3,44
OS22	206	240	191	126	57	24	16	37		897	1,09
OS23	183	147	81	32	8	5		5		461	0,56
OS24	791	611	282	105	43	2	7	5	1	1.847	2,24
OS25	101	83	53	20	13	5				275	0,33
OS26	66	83	60	21	4	10		6		250	0,30
OS27	9	15	34	14	12	9	6	20		119	0,14
OS28	898	1.052	562	248	102	33	11	32		2.938	3,56
OS29	24	31	35	21	17	7	3	32		170	0,21
OS30	1.338	1.703	950	382	139	38	17	46		4.613	5,59
OS31	5	13	14	9	7	3		5		56	0,07
OS32	27	37	17	9	5	1				96	0,12
OS33	45	60	24	11	5	1		6		152	0,18
OS34	30	39	22	22	14	4		7		138	0,17
Totale colonna	21.165	26.260	16.831	9.442	4.669	1.570	694	1.959	6	82.596	100,00
% colonna	25,62	31,79	20,38	11,43	5,65	1,90	0,84	2,37	0,01	100,00	

CAPITOLO 3

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA

3.1 Tipologie di segnalazione per settori di mercato

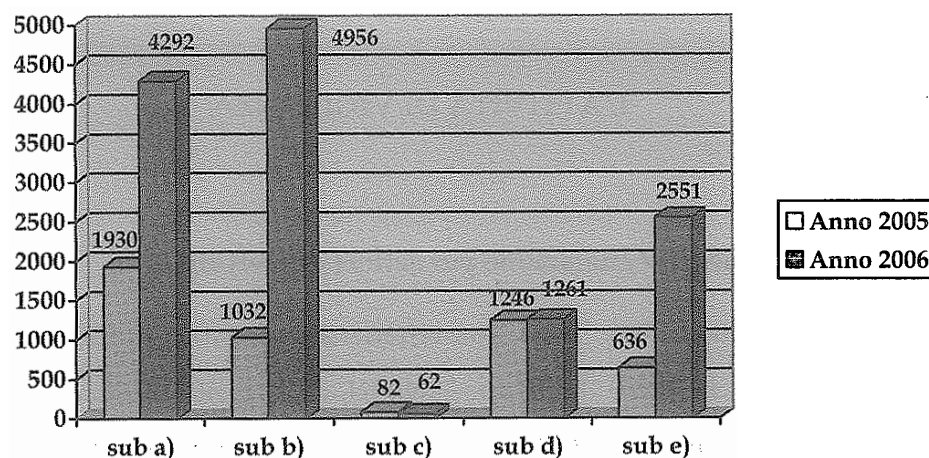
Nell'anno 2006 sono pervenuti all'Autorità 13.122 esposti, segnalazioni, quesiti e dubbi interpretativi, da soggetti pubblici e privati distribuiti su tutto il territorio nazionale, relativi a specifiche fattispecie che nel dettaglio hanno riguardato:

- a) i lavori, i servizi e le forniture (n. 4292);
- b) il sistema di qualificazione delle imprese in tutti i suoi aspetti (S.O.A. ed imprese) (n. 4.956);
- c) il possesso dei requisiti dei concorrenti, ai sensi dell'articolo 48 del D.Lgs. n. 163/06, nonché la conseguente attività sanzionatoria (n. 62);
- d) l'attività di registrazione nel Casellario informatico delle imprese qualificate delle cause di esclusione dalle gare d'appalto *ex* articolo 38 del D.Lgs. n. 163/06 (n. 1.261);
- e) fatti e/o circostanze non rilevanti ai fini dell'attività dell'Autorità (n. 2.551), per le quali è stata disposta l'immediata archiviazione.

Rispetto all'anno precedente si è registrato un aumento considerevole delle segnalazioni pervenute e ciò sia per l'estensione, a partire dal 1° luglio 2006, del mercato rientrante nella vigilanza dell'Autorità ai contratti di servizi e forniture con il D.Lgs. n. 163/06 sia per il consolidamento del ruolo assunto dell'Autorità nel mercato dei contratti di lavori pubblici. Sono risultate in linea con l'anno 2005, invece, le segnalazioni afferenti il possesso dei requisiti dei concorrenti e l'attività di registrazione nel Casellario informatico delle imprese qualificate riferite ai soli contratti pubblici di lavori; tale attività da quest'anno è stata estesa anche ai contratti di servizi e forniture.

**Evoluzione
rispetto
all'anno 2005**

Tipologie di segnalazione per settori di mercato



Lavori pubblici

Relativamente alle segnalazioni di cui al punto a), va osservato che circa il 75% delle stesse ha riguardato contratti di lavori pubblici; il rimanente 25% contratti di servizi e forniture, tra cui anche servizi di ingegneria e di architettura (progettazione, direzione dei lavori, coordinamento per la sicurezza) già oggetto di vigilanza negli anni precedenti.

Per i contratti pubblici di lavori la casistica delle segnalazioni riguarda le irregolarità dei bandi di gara, il ricorso alle procedure di perizia di variante, l'affidamento di concessioni di opere pubbliche senza il rispetto della procedura ad evidenza pubblica ed il ricorso alla procedura negoziale della trattativa privata.

Servizi e forniture

Nel caso dei contratti di servizi e forniture - ad es. servizi di pulizia e sanificazione, fornitura di combustibile da riscaldamento destinato alla pubblica amministrazione e gestione dei servizi connessi - l'oggetto delle segnalazioni ha riguardato, oltre alle procedure di affidamento di incarichi professionali, presunte anomalie in relazione ai bandi di gara ed alle procedure di scelta del contraente. Segnatamente, con riferimento ai bandi di gara segnalati, i requisiti contestati e ritenuti illegittimi sono riconducibili alla capacità economica, finanziaria e tecnica dell'impresa partecipante; infatti, è stato rilevato che, in alcuni casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i bandi di gara non contengono la giusta diversificazione tra i requisiti volti a selezionare le imprese concorrenti e quelli volti a valutare le offerte, ivi compresi gli

aspetti connessi alla valutazione dell'anomalia che può comportare l'esclusione dalla gara delle imprese partecipanti.

La discrezionalità assegnata dal legislatore, con il comma 2 dell'articolo 41 del D.Lgs. n. 163/06, alle amministrazioni appaltanti sta comportando, soprattutto negli appalti di servizi, una specifica richiesta relativamente alla specializzazione dell'appaltatore. L'amministrazione appaltante ha, quindi, il potere di fissare requisiti ulteriori, semprechè essi non siano in alcun modo illogici e sproporzionati, tenuto conto della rilevanza economica del contratto da stipulare, e tali quindi da comportare il restringimento, oltre lo stretto indispensabile, del potenziale numero dei partecipanti, con effetti distorsivi sulla concorrenza.

In molteplici casi, le richieste di ulteriori requisiti avanzate da diverse stazioni appaltanti sono apparse lesive dei principi di proporzionalità, ragionevolezza ed imparzialità dell'azione amministrativa e dei principi di concorrenza ed apertura del mercato degli appalti pubblici di servizi.

Si evidenzia, con riferimento ai contratti pubblici di servizi e forniture, l'attività ispettiva condotta dall'Autorità presso una ASL, nel corso della quale sono state individuate diverse e consistenti criticità riguardanti, tra l'altro, la richiesta di ulteriori requisiti ai fini dell'ammissibilità alla gara e l'assoluta mancanza nel bando di gara degli elementi riguardanti le unità lavorative a carico delle ditte appaltatrici da destinare all'esecuzione del contratto. L'Autorità ha in tal caso ravvisato il mancato rispetto, nel bando di gara, dei principi della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità di cui all'articolo 2 comma 1 del D.Lgs. n. 163/06.

Ancora una volta è da confermare una sostanziale prevalenza di segnalazioni pervenute da parte di soggetti - sia privati che pubblici - operanti nel Mezzogiorno (pari a circa il 45% del totale) rispetto a quelli localizzati nelle aree centrale e settentrionale del Paese.

In ordine, poi, alla tipologia delle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni, vi è una netta prevalenza, come per gli anni precedenti, dei Comuni rispetto ad altri enti committenti (amministrazioni dello Stato,

Tipologia ed
articolazione
territoriale degli
esponenti

Regioni, Province, concessionari di opere pubbliche, etc.), specie per quanto attiene all'universo dei lavori pubblici, in linea, con la composizione, per tipologia di stazioni appaltanti, della domanda di lavori pubblici.

Le istruttorie attivate a seguito delle richieste *sub a)* si sono concluse, nella maggioranza dei casi, con deliberazione del Consiglio dell'Autorità, mentre nei casi in cui la segnalazione coinvolgeva una problematica di carattere generale, che richiedeva la necessità di un intervento chiarificatore, l'Autorità ha emanato specifiche determinazioni. In particolare, l'Autorità è intervenuta:

- sul tema riguardante l'applicazione della normativa sismica (determinazione 3/2007);
- sulla tematica attinente l'abrogazione dei minimi tariffari disposta con legge 4 agosto 2006, n. 248 con specifico riferimento ai servizi di ingegneria ed architettura (determinazione n. 4/2007);
- sulla questione attinente il settore dei lavori di protezione stradale – modifica dell'articolo 18, comma 8 del D.P.R. n. 34/00 apportata con D.P.R. 10 marzo 2004, n. 93 - adottando un atto di indirizzo (determinazione n. 2/2006);
- con riferimento ai contratti pubblici di servizi in merito alla trasparenza della partecipazione alle gare per servizi di progettazione (determinazione n. 1/2007).

Inoltre l'Autorità, con una segnalazione al Governo e Parlamento ha evidenziato le criticità nel mercato dei lavori pubblici con riferimento alle categorie di qualificazione OS12 e OS21.

A fronte delle segnalazioni pervenute, nel 50% dei casi le istruttorie attivate si sono concluse senza particolari rilievi da parte dell'Autorità alle stazioni appaltanti interessate, mentre la restante metà si è conclusa con rilievi, contestazioni e segnalazioni agli organi di controllo interno delle stazioni appaltanti, nonché con invio degli atti alle Procure della Corte dei Conti e/o della Repubblica. Il comportamento assunto dai soggetti investigati ha visto il 20% di essi adeguarsi alle indicazioni dell'Autorità ed il 70% assicurare un comportamento conforme nell'attuazione di nuove procedure.

3.2 Gli interventi dell'anno 2006

L'Autorità, nell'anno 2006, con riferimento alle criticità già evidenziate negli anni precedenti nei settori da vigilare, ha individuato i seguenti ambiti di intervento:

- a) verifica dei tempi di esecuzione delle opere pubbliche, dalla programmazione sino al completamento delle stesse;
- b) verifica della capacità delle stazioni appaltanti nella realizzazione degli appalti, attraverso lo studio e l'analisi in ordine ai lavori realizzati nell'ultimo triennio;
- c) indagine sui fenomeni di carattere rilevante, con particolare riferimento alla tutela della concorrenza ed alla qualità delle opere;
- d) verifiche e ispezioni degli Organismi di attestazione S.O.A. e delle imprese, articolate in un'attività diretta presso le sedi delle S.O.A. e nella verifica di un congruo numero di attestazioni di imprese, estrapolate nel corso delle stesse attività ispettive.

In linea generale, l'intervento dell'Autorità, in particolare nella fase di attivazione del procedimento ed anche mediante specifiche ispezioni in loco, ha comportato comunque un adeguamento dei soggetti interessati che, riconsiderando il proprio operato, hanno consentito di riavviare i procedimenti lungo direttrici di correttezza e tempestività.

3.2.1 Verifica dell'attività delle stazioni appaltanti

Sono state effettuate indagini "a campione", attivate ad ampio raggio sull'intero territorio nazionale e finalizzate alla individuazione di eventuali disfunzioni nel mercato dei lavori pubblici. Più in particolare, queste indagini sono state mirate alla verifica della capacità delle stazioni appaltanti nella realizzazione degli appalti, attraverso lo studio e l'analisi in ordine alle procedure poste in essere dalle stesse per la realizzazione dei lavori pubblici negli ultimi anni.

Nel quadro di questa vasta indagine ispettiva, l'Autorità si è avvalsa anche del supporto delle Sezioni Regionali dell'Osservatorio competenti per territorio.

I criteri seguiti per l'individuazione dei campioni da assumere ad oggetto delle indagini sono stati di volta in volta stabiliti sia sulla base delle singolarità procedurali, che con più evidenza e ricorrenza erano state registrate nel controllo storicamente svolto per una medesima stazione appaltante, sia in funzione dell'articolazione e delle caratteristiche della struttura tecnico-organizzativa delle stazioni appaltanti impegnate in appalti di particolare rilevanza tecnica ed economica.

Dal punto di vista metodologico, l'attività di vigilanza si è sviluppata secondo un *iter* articolato in tre sezioni caratterizzate dai seguenti adempimenti:

- richiesta di notizie e di atti utili alla verifica campionaria alla stazione appaltante interessata dall'indagine (progettazione, procedura di appalto, forme di pubblicità utilizzate nel caso di procedure concorsuali di affidamento lavori, consegna ed eventuale ultimazione lavori, contenzioso, ecc.);
- acquisizione di ulteriori dati e informazioni complementari dalla banca dati degli appalti gestita dall'Osservatorio;
- acquisizione di altri documenti e informazioni nel corso dell'ispezione operata direttamente presso la sede della stazione appaltante (atti progettuali, verbali di gare ufficiose, ove esperite, verbali di collaudo, ecc.).

In linea generale, dall'attività svolta, è emerso un comportamento delle stazioni appaltanti non sempre in perfetta sintonia con le norme regolamentari, specie per quanto attiene la fase esecutiva dei lavori ed in particolare l'attuazione delle disposizioni relative alle norme sulla sicurezza dei cantieri.

Il più delle volte, questo risultato è apparso riconducibile alla carenza di rigore propria dei soggetti preposti alla gestione dell'appalto nei confronti delle figure che di volta in volta entrano nel processo di elaborazione del progetto (progettista/i) e nella fase di esecuzione vera e propria (direttore dei lavori, coordinatore per la sicurezza, impresa, collaudatore/i).

Come naturale conseguenza di ciò, molto spesso sono stati registrati contenziosi in corso di gara e in corso d'opera, una incontrollabile

dilatazione dei tempi di esecuzione delle opere fino al conseguente ricorso alla risoluzione contrattuale.

Va detto, tuttavia, che l'intervento dell'Autorità, operato anche attraverso specifiche ispezioni in loco, ha comportato, molto spesso, un ravvedimento dei soggetti interessati che, riconsiderando il proprio operato, hanno positivamente valutato la possibilità di riavviare i procedimenti secondo linee di correttezza, trasparenza e tempestività.

In linea generale, quindi, si può affermare che le indicazioni che l'Autorità ha fornito alle stazioni appaltanti o agli altri soggetti interessati a conclusione dei procedimenti di verifica e vigilanza attivati nei diversi ambiti territoriali, anche nei casi più controversi, sono state recepite dai predetti soggetti interessati.

Altre incongruenze apparse nell'ambito del complessivo *iter* procedurale seguito dalle stazioni appaltanti, specie per quelle localizzate in regioni a statuto speciale, sono rappresentate dal fatto che, per talune incombenze, quali, ad esempio, gli oneri per la pubblicità del bando di gara, sia stata seguita la normativa di rango "nazionale", mentre per altre sia stato fatto ricorso alla normativa "regionale".

Per alcuni interventi avviati nella Regione Siciliana, ad esempio, nelle procedure adottate per la realizzazione di determinati lavori è stata ravvisata inosservanza alle disposizioni di cui agli articoli 2, 21 e 28 della legge n. 109/94, nel testo vigente a livello regionale, nonché agli articoli 7, 47 e 71 del D.P.R. n. 554/99. Per altre procedure, inoltre, è stato rilevato un contrasto con il disposto di cui all'articolo 2, secondo comma lettera a) della legge 109/94, ove è previsto che gli Enti pubblici dipendenti dalla Regione Siciliana sono tenuti ad applicare la normativa regionale indipendentemente dalla forma di finanziamento di cui godono le opere da realizzare.

Sono, poi, da segnalare carenze registrate sia nella fase di predisposizione sia nella fase di attuazione della programmazione triennale e dell'elenco annuale degli interventi da avviare a realizzazione.

In questo ambito sono stati individuati talvolta degli interventi che sono risultati appaltati e avviati a realizzazione in assenza totale di alcun

supporto in termini di previsione programmatica e molto spesso, per lo specifico carico finanziario, questi interventi non programmati arrivano ad assumere il ruolo di parte preponderante del complesso di tutti quelli che sono risultati appaltati dalla medesima stazione appaltante. A tale riguardo e a mero titolo esemplificativo, può citarsi il caso di due Comuni assunti a campione d'indagine per il territorio pugliese, per i quali è stata riscontrata un'affidabilità di programmazione tutt'altro che precisa.

Nel caso di una Comunità Montana, si trattava, nello specifico, di avviare a realizzazione due particolari piani: uno relativo ai lavori posti a base di uno specifico Accordo di Programma Quadro in vista dei campionati del mondo di sci alpino (interventi, peraltro, risultati ancora in corso di esecuzione a campionati ormai conclusi), l'altro relativo agli interventi per i quali la Comunità ha beneficiato, in forza della legge n. 102/1990, di specifici finanziamenti pubblici, mirati alla realizzazione di "lavori di manutenzione territoriale diffusa" (interventi, questi, per i quali sono stati registrati vistosi ritardi rispetto al cronoprogramma previsto all'origine).

In entrambi i casi, la programmazione dei lavori è risultata in concreto un mero strumento burocratico sprovvisto della necessaria attività tecnico-amministrativa volta alla concreta esecuzione delle opere nei tempi programmati.

Ed, infatti, nel caso relativo agli interventi per i campionati mondiali di sci alpino, è apparso evidente come la finalità dell'investimento programmato e, quindi, la possibilità di disporre di determinate opere, specificatamente pensate e destinate alla collettività in occasione del particolare evento turistico-sportivo, sia stata vanificata dalla loro mancata realizzazione nei tempi utili.

E così pure, nel caso dei lavori finanziati dalla legge n. 102/1990, i ritardi accumulati potrebbero vanificare le finalità proprie dell'investimento pubblico mirato alla definitiva sistemazione del territorio, a seguito di una serie di eventi calamitosi verificatisi nell'area e, soprattutto, finalizzato a prevenire ulteriori fenomeni di dissesto idrogeologico.

La verifica delle capacità delle stazioni appaltanti nella realizzazione degli appalti è stata, inoltre, affiancata dall'indagine che ha riguardato i ripetuti affidamenti alla stessa impresa di appalti di importo inferiore a € 150.000, da parte della stessa stazione appaltante.

**Ripetuti
affidamenti alla
stessa impresa
dalla stessa
stazione
appaltante**

Nella maggioranza dei casi, l'indagine non ha evidenziato profili di irregolarità; la disciplina legislativa e regolamentare è risultata sostanzialmente osservata nelle procedure di affidamento dei lavori, avuto riguardo alla scelta della procedura adottata, alla tipicità delle situazioni (in molti casi di somma urgenza) ed alla procedimentalizzazione.

In pochi casi, invece, è stata riscontrata una possibile distorsione della regolarità degli appalti in conseguenza del fatto che alle gare informali esperite dalla medesima stazione appaltante sono risultate invitate ripetutamente le stesse imprese. Oltre a tale circostanza, è stato altresì riscontrato che alcune delle imprese invitate più volte non presentavano l'offerta, il che, in determinati contesti, potrebbe rappresentare indizio di un accordo tra i concorrenti.

In altri casi, poi, è stato accertato un utilizzo improprio dell'istituto del "contratto aperto di manutenzione" di cui all'articolo 154 del D.P.R. n. 554/99, con la previsione di una particolare clausola contrattuale che consentiva alla stazione appaltante di variare a discrezione l'ambito fisico della prestazione richiesta - facendovi rientrare lavori su immobili inizialmente non considerati in progetto - e, con l'effetto di poter aumentare a piacimento l'importo stimato.

In altri casi, ancora, dall'esame della operata ripetitività dell'affidamento dei lavori alla stessa impresa è apparsa, in tutta evidenza, la ricorrenza di non trascurabili indizi di accordo tacito tra le imprese partecipanti alla gara, diretto a pilotare l'aggiudicazione e ad acquisire il controllo della commessa. Si è, infatti, riscontrato che un folto gruppo di imprese partecipanti alla gara offriva gli stessi ribassi per tutti i lotti posti in gara, cosicché si venivano a determinare graduatorie pressoché uguali con ripetute aggiudicazioni ad un ristretto numero di imprese.

Allo stesso modo, non sono sfuggiti al controllo altri casi per i quali il meccanismo delle "cordate" tra concorrenti è risultato chiaramente in

connessione con l'uso strumentale del subappalto e del subaffidamento. Si è riscontrato, infatti, che tramite i subcontratti stipulati dalle varie imprese aggiudicatarie, l'esecuzione degli appalti veniva di fatto rimessa quasi integralmente alle stesse due imprese che avevano preso parte infruttuosamente alla gara.

Tale circostanza, peraltro, caratterizzata dal fatto che le imprese aggiudicatarie subappaltassero a loro volta i lavori ad altre imprese che avevano partecipato alla stessa gara, rappresenta un fattore di rischio dal momento che aumenta la probabilità che si producano effetti distorsivi sulla regolarità e sulla trasparenza delle gare.

In un caso specifico, è risultato palese che tramite questo meccanismo la commessa è stata indirizzata integralmente verso le due imprese individuate preventivamente dal gruppo in cordata, annullando del tutto la funzione stessa della procedura di scelta del contraente.

Queste circostanze sono state puntualmente segnalate dall'Autorità alla competente Procura della Repubblica e sono state poste a motivo di segnalazione all'Amministrazione aggiudicatrice perché la stessa valutasse l'opportunità di una riforma delle procedure di gara facendo ad esempio ricorso ad una "clausola di gradimento" che potesse impedire all'aggiudicataria di subappaltare a suo piacimento i lavori ad altre imprese partecipanti alla stessa gara.

In tutto lo scenario delle indagini condotte è apparso chiaramente che l'azione di controllo-indirizzo esercitata dall'Autorità sul comportamento delle stazioni appaltanti si è sviluppata incisivamente in forma diffusa su tutto il territorio nazionale; in molti casi (pari a circa il 90% dei casi per i quali la vigilanza dell'Autorità si è conclusa con rilievi alla stazione appaltante) si è potuto registrare l'adeguamento (immediato o futuro) delle stazioni appaltanti alle indicazioni dell'Autorità che, invero, sono valse a conseguire il giusto riallineamento delle procedure alle vigenti regole normative e regolamentari attraverso l'adozione, da parte degli operatori, di idonei provvedimenti di annullamento o di modifica in regime di autotutela.

3.2.2 Edilizia sanitaria

I fenomeni che a livello nazionale hanno assunto maggior rilievo hanno interessato l'edilizia sanitaria, in attuazione del protocollo d'intesa sottoscritto tra l'Autorità e il Ministero della Salute, le infrastrutture stradali, mediante l'attività di vigilanza effettuata sull'ANAS e sulle società concessionarie autostradali, le opere per la tutela ambientale con riferimento ad appalti di cantieri di lavori di bonifica e risanamento, la sicurezza dei cantieri, il *project financing*.

A seguito dell'indagine campionaria conclusa nel 2005 riguardante il delicato settore dell'edilizia sanitaria ed ospedaliera, si sono avviati i monitoraggi sul successivo andamento dei lavori nei cantieri già sottoposti a verifica e controllo da parte del "Gruppo tecnico permanente", previsto dal protocollo d'intesa sottoscritto tra l'Autorità e il Ministero della Salute.

Si è potuto, pertanto, verificare che le stazioni appaltanti hanno intrapreso percorsi "virtuosi" tendenti al ripristino delle corrette procedure previste dalle norme vigenti, risolvendo, in alcuni casi e con la consulenza dei tecnici dell'Autorità, aspetti attinenti la condotta dei lavori e la gestione dei cantieri.

In altri casi, la presenza continua dell'Autorità ha consentito alle stesse stazioni appaltanti di conseguire, nei riguardi delle imprese esecutrici, una posizione di maggior forza contrattuale, nel caso di richieste di ulteriori proroghe del termine di esecuzione o di variazioni suppletive dei lavori.

Le indagini campionarie sono state integrate da accertamenti puntuali come, ad esempio, nel caso della verifica di un campione di appalti realizzati e/o affidati da una Azienda Ospedaliera nel periodo 2002-2006.

L'indagine è stata finalizzata ad accertare il rispetto sia dei costi e tempi programmati per la realizzazione dei lavori o l'espletamento dei servizi sia delle disposizioni poste a tutela della libera concorrenza tra gli operatori del mercato, verificando, in particolare, le forme di pubblicità degli avvisi e bandi di gara e le procedure di scelta del contraente adottate dall'Ente, nonché lo stato di avanzamento dei lavori e di attuazione dei servizi.

Dalle verifiche eseguite sulle procedure oggetto d'indagine l'Autorità ha rilevato la violazione di diverse disposizioni normative e regolamentari

in materia di appalti pubblici ed in particolare:

- il contrasto con quanto previsto dall'articolo 80, comma 2, D.P.R. n. 554/99 in attuazione dell'articolo 29 della legge n. 109/94 sulle forme di pubblicità dei bandi e avvisi di gara, difettando la pubblicazione del bando su due quotidiani a diffusione regionale;
- il contrasto con la normativa vigente in materia di procedure di scelta del contraente, atteso che dalla documentazione versata in atti è emersa la palese elusione delle procedure di evidenza pubblica richieste dall'importo dell'appalto di rilevanza comunitaria. E' stata prospettata l'ipotesi di danno erariale, in quanto l'omessa adozione delle procedure concorsuali ha sottratto al regime del libero mercato un consistente nucleo di appalti, il cui corrispettivo non è stato assoggettato alle regole della libera concorrenza, con la conseguente impossibilità di ottenere ribassi in sede di offerta che avrebbero potuto consentire un risparmio in termini di costi delle prestazioni, e sotto tale profilo è stato disposto l'invio degli atti alla Procura della Corte dei Conti.

L'Autorità ha, inoltre, richiamato l'Azienda ad una maggiore attenzione alla pianificazione delle attività di manutenzione degli impianti, essendo stato rilevato, nella specie, un uso improprio della proroga contrattuale, espressivo di una carente programmazione degli interventi necessari ad assicurare la piena funzionalità delle strutture ospedaliere e distorsivo degli equilibri del libero mercato.

L'esperienza complessiva svolta ha consentito di rivedere i termini del protocollo di intesa con il Ministero della Salute, giungendo alla formulazione e stipula di un nuovo testo, aggiornato ai nuovi compiti assegnati all'Autorità dal D.Lgs. n. 163/06, nel quale viene previsto, tra l'altro, l'avvio dello scambio delle informazioni tra le banche dati di competenza delle due amministrazioni (dell'Osservatorio nazionale dei contratti pubblici dell'Autorità e dell'Osservatorio nazionale degli investimenti pubblici in Sanità del Ministero) e la collaborazione del Comando dei Carabinieri per la tutela della salute, a supporto delle attività dei nuclei ispettivi dell'Autorità.

Il piano delle ispezioni per l'anno 2007 tiene conto dei criteri già previsti nel precedente anno, nonché delle eventuali segnalazioni provenienti da operatori del settore, forze sociali e Parlamento.

L'azione dell'Autorità, pertanto, si svilupperà lungo linee concordate ed in collaborazione con gli altri operatori istituzionali del settore, in quanto le tipologie di criticità già evidenziate nella precedente relazione, inducono ad accertare la conformità del comportamento dei soggetti alle disposizioni di legge e regolamentari e ad indirizzare la relativa attività verso obiettivi di pubblico interesse, quali il completamento e il funzionamento delle strutture ospedaliere.

3.2.3 Le infrastrutture stradali e autostradali

La vigilanza sul sistema infrastrutturale stradale ed autostradale ha riguardato l'analisi dell'evoluzione del quadro normativo che ha interessato il sistema stesso, nonché l'attività dell'ANAS, oggetto di audizione dell'Autorità presso l'VIII Commissione lavori pubblici del Senato della Repubblica.

L'Autorità ha analizzato le attività espletate dall'ANAS come stazione appaltante nella costruzione e gestione delle strade e autostrade non in concessione e come soggetto vigilante sulle convenzioni di concessione autostradali.

Il periodo di osservazione ha riguardato, principalmente, l'attività posta in essere nel periodo successivo a quello di trasformazione dell'Ente in società per azioni avvenuta il 18/12/2002, non trascurando gli effetti che la precedente organizzazione ed il precedente assetto normativo continuano ad avere nell'attuale gestione.

Con la trasformazione dell'ANAS in S.p.A., la società è diventata concessionaria per il settore stradale e autostradale. L'oggetto della convenzione di concessione prevede oltre alla predisposizione dei piani pluriennali di viabilità di durata decennale, in coerenza con il Piano Generale dei Trasporti e logistica (PGT), la gestione, il miglioramento, la manutenzione e lo sviluppo della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale, attività individuate con apposti contratti di

programma di durata non inferiore a tre anni.

Il primo Contratto di Programma (CP) adottato è quello relativo agli anni 2003-2005. Detto contratto di programma, essendo stato sottoscritto nel giugno 2005 dai Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Economia e l'ANAS, ha di fatto rappresentato, più che un vero e proprio strumento programmatico, uno strumento ricognitivo delle attività espletate dall'ANAS, avendo di fatto incorporato le opere già incluse nel programma triennale 2002-2004 ed essendo stato sottoscritto quasi al termine del periodo di riferimento.

Con il suddetto CP, l'ANAS si è impegnata a perseguire gli obiettivi entro il termine di scadenza del contratto per l'affidamento dei nuovi interventi, degli interventi della legge obiettivo e degli interventi di manutenzione straordinaria elencati nel contratto stesso, svolgendo le attività inerenti la programmazione, progettazione, affidamento in appalto, direzione lavori e collaudo. Si è impegnata, altresì, a fornire i servizi di manutenzione e sicurezza della rete, di vigilanza e controllo delle concessionarie, di monitoraggio delle strade e di infomobilità. Infine, si è impegnata a verificare lo stato di realizzazione degli interventi relativi alle autostrade in concessione. Il fabbisogno economico per l'attuazione del piano, con riferimento alle diverse attività, è stato garantito dal Ministero dell'Economia che si è impegnato a finanziare il piano degli investimenti mediante risorse finanziarie stabilite con la legge finanziaria e di bilancio, con i residui passivi e con la legge obiettivo.

Nel 2006 non è stato predisposto un contratto di programma bensì un atto aggiuntivo al contratto di programma 2003-2005: ciò in quanto le disponibilità finanziarie nel settore erano di modesta entità come evidenziato dal modesto stanziamento del Ministero dell'Economia.

La programmazione futura sarà demandata ad un nuovo contratto di programma la cui validità è fissata in cinque anni per il quinquennio 2007-2011.

In merito all'attuazione degli interventi che l'ANAS aveva programmato, nell'anno 2006 si è registrata una fase di arresto per la mancanza delle risorse disponibili per attivare ulteriori e nuovi investimenti, poiché nel triennio 2003-2005 la Società ha avuto maggiori

**L'ANAS
come stazione
appaltante**

costi per circa € 3,8 miliardi. Ciò in relazione alla circostanza che gran parte delle risorse individuate come disponibili alla data del 18/12/2002 e come tali, poi, destinate alla copertura degli investimenti ricompresi nel Contratto di Programma sono state utilizzate per la realizzazione di varianti relative sia ad opere ultimate nel triennio 2003-2005 sia ad opere in corso di realizzazione, nonché per onorare il debito destinato al contenzioso ad esse pertinente ed altresì determinato dalla riattivazione di rapporti di antica contrattualizzazione e ritenuti esauriti. Inoltre, l'ANAS ha dovuto destinare una somma pari a € 900 milioni per consentire il raggiungimento del pareggio contabile a fronte del disavanzo maturato tra spese di funzionamento della società ed erogazioni riconosciute.

La limitazione delle erogazioni a favore di ANAS ha causato, inoltre, ritardi nei pagamenti degli stati avanzamento dei lavori alle imprese. Tale prassi, ormai consolidata, sebbene ad oggi non abbia portato ad un significativo contenzioso per tardato pagamento, è nota a tutte le imprese operanti nel settore dei lavori pubblici e comporta una distorsione del mercato. In particolare, comporta una limitazione della libera concorrenza, potendo partecipare alle gare ANAS solo le imprese in possesso di una buona solidità economica che possono sopportare un lungo periodo prima di ottenere i pagamenti dei lavori eseguiti; in più, tale prassi comporta ribassi offerti più contenuti a copertura delle spese che le imprese sostengono a causa dei ritardi nei pagamenti stessi. È auspicabile, pertanto, una corretta programmazione dei lavori all'inizio di ciascun anno con riferimento alla effettiva disponibilità dei fondi per evitare le suddette distorsioni.

L'attività di progettazione in ANAS è organizzata con l'obiettivo di gestire il ciclo completo delle attività, dalla pianificazione fino alla progettazione, controllo e validazione dei progetti. A partire dal 2002 sino al 1° semestre 2006, sono stati redatti n. 103 progetti per un importo totale di circa € 42.840 milioni, di cui n. 67 interventi, per complessivi € 40,5 miliardi, relativi alla Legge Obiettivo. I progetti relativi all'Autostrada A3 Salerno - Reggio Calabria, attualmente in fase di sviluppo, riguardano 2 macrolotti da affidare mediante General Contractor, 3 lotti da affidare