

554/1999), quando la persona dell'amministratore, cessato dalla carica, abbia riportato condanne penali incidenti sulla moralità professionale, e non anche nella materia delle false dichiarazioni e delle qualificazioni SOA.

Il codice degli appalti ed i successivi decreti correttivi hanno introdotto significative modifiche in tema di requisiti generali, le cui ricadute concrete non sono ancora del tutto leggibili.

Nell'ottica di arginare il fenomeno della contraffazione dei certificati lavori, particolare cura è stata dedicata all'attivazione della banca dati dei certificati lavori pubblici e ciò anche in ragione delle disposizioni introdotte dal Nuovo Codice dei Contratti, che pone a carico degli organismi di attestazione l'obbligo di acquisire detti certificati unicamente dall'Osservatorio dell'Autorità, cui sono trasmessi, in copia, dalle Stazioni appaltanti.

**Banca dati dei
certificati lavori**

Questo meccanismo ha trovato significative difficoltà attuative, da ricondursi principalmente al mancato recepimento dell'obbligo di invio all'Autorità dei certificati, in versione digitale, da parte di molte stazioni appaltanti.

L'Autorità nel corso del 2006 ha emanato due comunicati alle stazioni appaltanti evidenziando l'onere di trasmettere all'Osservatorio i certificati lavori esclusivamente in via telematica; dal luglio 2006 fino al 31 dicembre 2007 risultano pervenuti 39.140 certificati digitali (48.183 alla data del primo aprile 2008).

Sebbene il comportamento delle stazioni appaltanti stia andando lentamente a conformarsi all'obbligo normativo, i procedimenti di rilascio delle attestazioni, da parte delle SOA, subiscono frequenti rallentamenti, in quanto spesso gli organismi di attestazione non trovano registrati nel data base dell'Osservatorio dell'Autorità i certificati presentati dalle imprese, con data di rilascio successiva a quella di entrata in vigore del codice degli appalti.

Le SOA sono, di conseguenza, costrette a richiedere alle stazioni appaltanti conferma circa la veridicità dei certificati cartacei presentati dalle imprese in sede di qualificazione.

Lavori
privati

Riguardo i certificati lavori rilasciati da soggetti privati, nell'attività ispettiva svolta dall'Autorità, non è stata riscontrata sufficiente e adeguata documentazione a supporto delle dichiarazioni e dei certificati prodotti, mancando spesso contratti, fatture, concessioni, correlate autorizzazioni e spesso la descrizione delle opere. E risulta di difficile attuazione per la stessa Autorità l'esame e la verifica sull'autenticità delle certificazioni rilasciate da tali soggetti privati.

Il problema è stato affrontato nello schema di regolamento attuativo del codice dei contratti, il cui articolo 83, comma 6, prevede che le SOA debbano trasmettere all'Osservatorio, secondo le modalità che l'Autorità dovrà stabilire, entro trenta giorni dal rilascio delle attestazioni, i certificati e la documentazione presentati dalle imprese per essere qualificate, relativi a lavori il cui committente non sia tenuto alla applicazione del codice, o eseguiti in proprio. L'Autorità dovrà provvedere a riscontri a campione.

Si attende l'entrata in vigore del regolamento per la concreta attuazione di tale disposizione.

2.5 Vigilanza sulle SOA

Vigilanza sulle
SOA:
l'autorizzazione
alle SOA

Le SOA vengono autorizzate dall'Autorità all'esercizio dell'attività di attestazione all'esito di un tipico procedimento autorizzatorio, durante il quale l'Autorità verifica la sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa vigente.

Questi requisiti sono sia di carattere speciale/tecnico (attività di attestazione come oggetto sociale esclusivo; minimo di capitale sociale interamente versato; compagine sociale rispettosa dei limiti normativi sulle partecipazioni azionarie; organico minimo; manuale delle procedure della SOA; polizza assicurativa; attrezzatura informatica adeguata), sia di carattere generale/morale (assenza di qualsiasi situazione che possa compromettere il principio di indipendenza; assenza di procedure di liquidazione in corso; regolarità fiscale/contributiva; assenza di errore professionale grave; assenza di pregresse false dichiarazioni; assenza di condanne incidenti sull'affidabilità morale o professionale o per delitti

finanziari in capo al direttore tecnico, legale rappresentante e amministratori).

Peraltro, a fronte dell'esperienza maturata in questi anni si può ragionevolmente affermare che l'introduzione di requisiti più rigorosi per il rilascio dell'autorizzazione appare quanto mai opportuna.

Ciò per due motivi: da un lato, l'unitarietà e uniformità del processo di attestazione sembra poter essere garantita solo da un numero limitato di soggetti qualificatori; dall'altro, l'eccessiva presenza di SOA nel mercato ha dato chiari segnali di esasperare il concetto di concorrenza, conducendo spesso ad una vera e propria corsa all'acquisizione di nuove imprese clienti con mezzi non sempre leciti.

Il potere autorizzatorio dell'Autorità è, infatti, vincolato dalla ricorrenza formale di tutti i requisiti previsti dal Regolamento (D.P.R. 34/2000, quindi nuovo Regolamento ex art. 5 del Codice), non esistendo un contingente normativo al numero delle SOA autorizzate (il quale, invero, non potrebbe sussistere, stante il disposto dell'art. 41 della Costituzione sulla libertà di iniziativa economica privata).

Poiché, come si è detto sopra, l'unica strada percorribile è quella di introdurre requisiti più rigorosi per l'autorizzazione, si accoglie con favore la sostanziale modifica introdotta nello schema di Regolamento attuativo del Codice degli appalti (art. 62) secondo cui "il capitale sociale deve essere almeno pari a 1.000.000 euro interamente versato" ed anche il patrimonio netto deve essere "almeno pari al capitale sociale".

L'attività ispettiva sulle attestazioni e la vigilanza sui requisiti organizzativi e d'indipendenza delle SOA hanno permesso una accurata valutazione sulla correttezza del comportamento di tali organismi e sulle modalità di svolgimento dell'attività di attestazione.

Nell'anno 2007, l'Autorità ha avviato 4 procedimenti volti alla revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione, sulla base dell'accertamento di gravi violazioni, da parte delle SOA, degli obblighi normativi relativi all'attività di attestazione.

Tuttavia, in 3 casi, non essendo stato possibile dimostrare la responsabilità delle SOA per l'operato dei loro agenti commerciali, il

**Nuove
autorizzazioni,
revoche, diffide e
sanzioni**

procedimento si è concluso con delle delibere di censura e diffida alle SOA per “culpa in vigilando”, per aver omesso i necessari controlli sull’operato dei propri agenti e sulla documentazione prodotta dalle imprese.

Al preoccupante incremento di comportamenti difformi dal dettato legislativo, da parte delle SOA (suscettibili di produrre anomalie nel mercato della qualificazione), hanno contribuito anche numerosi altri comportamenti illegittimi, seppure meno rilevanti.

In tale ottica si inquadrano le diverse censure, diffide ed i diversi procedimenti sanzionatori che l’Autorità ha applicato alle SOA in ragione delle criticità emerse nello svolgimento dell’attività di attestazione; sono stati formalizzati n. 14 provvedimenti contenenti censure o diffide nei confronti delle SOA.

Le sanzioni nei confronti delle SOA

Le diffide e le censure, allo stato privo di corredo sanzionatorio, costituiscono una sorta di monito e, nel contempo, costituiscono precedenti che per numero e per gravità possono rafforzare l’avvio di un procedimento di revoca in capo a SOA che reiterino comportamenti già oggetto di censura.

I procedimenti sanzionatori rivolti alle SOA hanno comportato l’applicazione di sanzioni pecuniarie per un importo totale di € 15.000, per l’omessa comunicazione di circostanze incidenti sui requisiti generali e d’indipendenza delle SOA.

L’attuale sistema sanzionatorio prevede come ipotesi di sanzione pecuniaria esclusivamente i casi di cui all’art. 7, comma 9 del D.P.R. n. 34/2000 che attribuisce all’Autorità solo il potere di irrogare sanzioni pecuniarie alle SOA che non rispondono alle richieste dell’Autorità o comunicano informazioni non veritiere.

Tale sistema, molto contenuto, limita notevolmente il potere di regolazione sul sistema di qualificazione. In concreto, nei casi in cui le SOA non svolgono l’attività di attestazione in modo corretto ed in conformità alla normativa, l’Autorità può semplicemente diffidare o censurare le SOA e, nei casi più gravi, attivare il procedimento di revoca.

La revoca dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività di attestazione, tuttavia, in ragione della sua estrema conseguenza, presenta un percorso

molto difficoltoso ed i casi che consentono di attivare il procedimento di revoca devono necessariamente configurare ipotesi di violazioni molto gravi da parte delle SOA.

Ciò comporta che una serie di infrazioni più o meno gravi è in concreto esente da responsabilità, posto che le censure o le diffide si limitano ad un semplice richiamo alle SOA e solo un numero elevato di censure può giustificare l'attivazione di un procedimento di revoca.

La suddetta anomalia, ovvero la mancanza di sanzioni intermedie alla revoca, è ora risolta con l'approvazione del Codice dei Contratti Pubblici che demanda ad un regolamento la definizione della previsione di sanzioni pecuniarie e interdittive, fino alla revoca dell'autorizzazione, per le irregolarità, le illegittimità e le illegalità commesse dalle SOA nel rilascio delle attestazioni, secondo un criterio di proporzionalità e nel rispetto del principio del contraddittorio.

L'art. 40 del decreto legislativo n. 163/2006 prevede al comma 4 che il regolamento definisca, tra l'altro, la previsione di sanzioni pecuniarie e interdittive, fino alla revoca dell'autorizzazione, per le irregolarità, le illegittimità e le illegalità commesse dalle SOA secondo un criterio di proporzionalità e nel rispetto del principio del contraddittorio.

L'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese, anche nel corso dell'anno 2007 è stata supportata dall'attivazione di sinergie e collaborazioni con la Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Tutela Mercati, peraltro già operanti negli anni passati a seguito di apposito protocollo d'intesa, che si è ulteriormente rafforzata mediante la costituzione di gruppi ispettivi misti, costituiti sistematicamente da personale sia dell'Autorità che della Guardia di Finanza, incaricati di svolgere attività di controllo e vigilanza presso le sedi di tutte le SOA autorizzate.

**Collaborazione
con la Guardia
di Finanza**

L'intervento dei militari del Nucleo nell'attività ispettiva dell'Autorità ha avuto un notevole effetto in quanto l'azione svolta sinergicamente ha agevolato la consultazione della documentazione soprattutto per gli aspetti societari nonché l'esame della compagine sociale delle società di qualificazione SOA. E' stato altresì fornito un valido supporto in merito

all'attività scaturita dal riscontro di certificati non veritieri, essendo affidato a detto Corpo lo svolgimento degli accertamenti preliminari all'inoltro al Magistrato delle fattispecie penalmente censurabili riscontrate.

La collaborazione con la Guardia di Finanza resta tuttavia limitata all'attività espletata dai gruppi ispettivi nel corso degli accertamenti in loco; è auspicabile un ulteriormente rafforzamento della collaborazione dei militari del Nucleo a valle dell'attività ispettiva svolta, collaborazione da finalizzare agli accertamenti fiscali ed ai controlli sulle numerose fatture acquisite nel corso delle attività ispettive ed utili per la dimostrazione dei requisiti minimi di qualificazione.

2.6 Avvalimento

Avvalimento

L'analisi della documentazione sinora pervenuta in materia di avvalimento, in ottemperanza all'obbligo previsto dal comma 11 dell'art. 49 del codice sui contratti, fa emergere l'incompletezza dei dati contenuti nelle dichiarazioni e nel contratto di avvalimento che, talvolta, non consente un efficace esercizio del potere di vigilanza.

La documentazione pervenuta da parte delle stazioni appaltanti evidenzia, inoltre, che nel 50% dei casi di avvalimento l'impresa ausiliata non è attestata per la categoria prevalente richiesta dal bando ma per altre categorie.

La possibilità che un'impresa non attestata nella categoria prevalente partecipi alla gara sembrerebbe potersi escludere sulla base dello stesso articolo 49.

Secondo la disciplina recata dall'art. 49 del codice dei contratti, l'avvalimento non implica necessariamente il coinvolgimento materiale del soggetto ausiliario nell'esecuzione dell'opera, tenuto soltanto a mettere a disposizione i requisiti, mentre l'organizzazione dei fattori produttivi dell'impresa per l'esecuzione del contratto d'appalto è rimessa esclusivamente al soggetto ausiliato.

Ciò posto, è evidente che lo stesso deve aver una capacità esecutiva nella categoria oggetto del bando, anche perché, in base al comma 10 del

medesimo articolo, il contratto è, in ogni caso, eseguito dall'impresa che partecipa alla gara, alla quale è rilasciato il certificato di esecuzione.

L'attuale sistema richiede pertanto una capacità nella specifica categoria oggetto di qualificazione, altrimenti l'impresa ausiliata vedrebbe riconosciuto un certificato lavori utile per la propria qualificazione pur non avendo la capacità esecutiva richiesta dallo stesso regolamento per la qualificazione.

Occorre, pertanto, segnalare la distonia rilevata dai dati analizzati secondo cui, nella metà dei casi, l'impresa ausiliata non è attestata per la categoria prevalente richiesta dal bando.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 3

L'ATTIVITA' DI VIGILANZA DELL'AUTORITA' SUGLI APPALTI

3.1 Le tipologie di segnalazioni per settori di mercato

Nell'anno 2007 sono pervenuti all'Autorità 9.316 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 (n. 2.319);
- b) i servizi e le forniture (n. 461);
- c) il sistema di qualificazione delle imprese in tutti i suoi aspetti - S.O.A. ed imprese - (n. 1.742);
- d) il possesso dei requisiti dei concorrenti, ai sensi dell'articolo 48 del D.Lgs. n. 163/06, nonché la conseguente attività sanzionatoria (n.124);
- e) 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. 2080, comprese 500 segnalazioni, che dopo l'esame non hanno dato esito ad alcuna annotazione);
- f) fatti e/o circostanze non rilevanti ai fini dell'attività dell'Autorità (n. 2.590), per le quali è stata disposta l'immediata archiviazione.

Esposti e
segnalazioni

Il numero di segnalazioni pervenute ha registrato una leggera flessione rispetto all'anno 2006, anno nel quale è entrato in vigore il Codice dei contratti pubblici, che ha esteso le competenze dell'Autorità anche ai settori dei servizi e delle forniture.

Un notevole incremento è stato, in particolare, registrato per le segnalazioni afferenti il possesso dei requisiti dei concorrenti e l'attività di registrazione nel Casellario informatico.

Con attenzione alle segnalazioni di cui al punto a) e b), si rileva come siano risultate ancora preponderanti quelle relative a lavori (4/5 del totale), rispetto a quelle relative a servizi e forniture.

Va osservato, al riguardo, che una percentuale significativa (25%) delle segnalazioni inerenti i lavori, si riferiscono alle tipologie classificate come "fatti specifici", attinenti a circostanze verificatesi nel corso dell'appalto, per i quali corre l'obbligo di trasmissione all'Autorità in ottemperanza al D.Lgs. n.163/2005 e al D.P.R. n.554/1999, nonché ai Comunicati del Presidente dell'Autorità pubblicati sulla G.U.R.I. del 6 febbraio 2002 e sulla G.U.R.I. del 24 giugno 2002.

Ancora una volta è da confermare una sostanziale prevalenza di segnalazioni pervenute da parte di soggetti - sia privati che pubblici - operanti nel Mezzogiorno (pari ad oltre il 50% 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, 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.

In relazione alle istruttorie attivate a seguito delle richieste *sub a)* e *b)*, gli Uffici preposti hanno ravvisato margini di intervento per l'Autorità in circa il 45% dei casi. Le istruttorie si sono in genere concluse con deliberazione del Consiglio dell'Autorità; nei casi in cui la segnalazione ha coinvolto una problematica di carattere generale, l'Autorità ha emanato specifiche determinazioni.

Nel 60% 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. Nei casi in cui si sono ravvisati estremi di comportamenti penalmente rilevanti, ovvero di danno per il pubblico, gli atti sono stati inoltrati anche alle Procure della Corte dei Conti e/o della Repubblica (ciò si è verificato per

una percentuale molto modesta delle istruttorie avviate - circa il 2% dei casi).

Le S.A. per il 30% si sono adeguate alle indicazioni dell'Autorità, mentre per il 60% hanno assicurato per il futuro un comportamento conforme nell'attuazione di nuove procedure.

Va detto, pertanto, che l'intervento dell'Autorità, svolto 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.

3.2 Gli interventi dell'anno 2007

L'Autorità, nell'anno 2007, ha concentrato la propria attività di vigilanza sui seguenti settori:

**Vigilanza
nell'anno 2007**

a) procedure di aggiudicazione ed esecuzione dei contratti di lavori pubblici con particolare riferimento agli appalti riguardanti i beni culturali e al riscontro dell'applicazione delle norme in materia di sicurezza nei cantieri;

b) appalti di servizi e loro esecuzione relativamente

- alla pulizia degli edifici e alla gestione delle proprietà immobiliari;
- alla sanità;

c) aggiudicazione degli appalti ed esecuzione nel settore della gestione dei rifiuti;

d) attività delle stazioni appaltanti nel campo dei servizi, forniture e lavori pubblici, relativamente a:

- ospedali di primaria importanza;
- università di primaria importanza;

e) acquisti di forniture e servizi tramite CONSIP negli ultimi tre anni, con particolare attenzione alla individuazione dei soggetti partecipanti alle gare ed alla congruità delle offerte;

f) attività, in qualità di stazione appaltante, delle Ferrovie dello Stato negli ultimi tre anni;

g) intero sistema SOA.

Il metodo seguito è quello delle indagini a campione.

L'Autorità ha avviato nuove modalità di esercizio dell'attività di vigilanza volte a rendere la propria azione più efficace all'insegna della partecipazione e collaborazione degli interessati.

Le proprie indagini sono volte infatti a sollecitare l'adozione di *best practices* nella prospettiva di una disciplina più flessibile e meglio corrispondente alla gestione dei mercati.

L'Autorità vuole perciò esaltare il proprio ruolo di orientamento degli operatori con varie modalità di *moral suasion*.

Si può ricordare al riguardo la prassi avviata nei confronti del comune di Roma che si è dichiarato disponibile ad accettare impegni volti ad assegnare incarichi di realizzazione di tratti della metropolitana con modalità pienamente rispettose della concorrenza.

3.3 I contratti di servizi e forniture

Indagini sugli appalti di servizi e forniture

Per quanto riguarda le indagini sugli appalti di servizi e forniture, l'Autorità in relazione a specifici appalti (servizi di pulizie, di trasporto pubblico locale, sanitari, di raccolta e stoccaggio di rifiuti solidi urbani, di ristorazione, ecc.), ha rivolto l'attenzione verso fattispecie e problematiche di più ampio respiro che hanno preso corpo, a volte, anche sulla base di occasionali spunti forniti da associazioni di categorie di servizi. E' il caso, ad esempio, di una indagine avviata nell'ambito dei servizi museali, denominati servizi "aggiuntivi", ossia di tutti quei servizi offerti al pubblico presso i musei, le biblioteche, gli Archivi di Stato che comprendono, fra gli altri: il servizio di biglietteria, i prodotti editoriali (cataloghi, guide, monografie) e di riproduzione di beni culturali e di

oggetti vari legati a collezioni museali (bookshop), i servizi di ristorazione e di caffetteria, il servizio guardaroba.

Di regola, l'organizzazione dei servizi aggiuntivi, disciplinati per la prima volta dalla legge "Ronchey", è stata effettuata in forma integrata mediante affidamento di concessione a soggetti privati.

Attualmente, con l'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici, esteso anche ai settori di servizi e forniture, gli enti pubblici sono tenuti a seguire specifiche procedure delineate nel rispetto dei principi fondamentali del Trattato europeo (trasparenza, adeguata pubblicità, parità di trattamento, ecc), con predeterminazione dei criteri selettivi.

Servizi museali
"aggiuntivi"

È proprio per la verifica delle modalità di affidamento e gestione dei servizi "museali" l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva indirizzata, in via preliminare, verso due importanti Istituzioni (Fondazione Museo delle Antichità egizie di Torino e Istituzione Castello estense di Ferrara) che di recente hanno attivato le procedure per l'affidamento dei servizi aggiuntivi di rispettiva competenza; Istituzioni che costituiscono solo una ristretta rappresentanza dei circa 170 Istituti d'arte e di antichità dello Stato dotati di servizi aggiuntivi.

In prima battuta, l'Autorità ha avviato una richiesta di informazioni e chiarimenti circa le criticità più rilevanti che connotano l'universo delle offerte museali, quali: la frammentazione delle procedure di affidamento dei diversi servizi; la durata del rapporto concessorio con i privati; la disarticolazione dell'offerta economica, ecc., peraltro segnalate anche dall'associazione di categoria più rappresentativa (Confcultura).

Sin dall'avvio dell'indagine si è venuta a delineare una situazione quanto mai complessa e frammentaria, originata dalla sovrapposizione di norme, regolamenti e circolari attuative che ingenerano criticità sia dal punto di vista dei rapporti concessori sia per quanto concerne gli aspetti organizzativi e gestionali dei servizi.

Sulla base di tali prime indicazioni si svilupperà l'azione dell'Autorità che ha preso avvio agli inizi del 2008, con l'approfondimento dell'indagine su

un "campione" di concessioni in atto presso i principali poli museali esistenti sul territorio nazionale.

Un'altra indagine conoscitiva "ad ampio raggio" avviata ha interessato il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani con riferimento ad una situazione di conflitto tra l'Autorità d'Ambito preposta all'A.T.O. Bari 5 e quattro dei ventuno Comuni consorziati; conflitto derivante dalla situazione di incertezza applicativa delle norme del Codice ambientale - se non addirittura, in alcuni casi di completa ignoranza o elusione delle stesse - che sembra interessare diverse realtà territoriali.

E' stata, quindi, posta in essere un'attività conoscitiva sul sistema di gestione integrata dei rifiuti così come delineato dal D. Lgs. N. 152/2006 (Codice ambientale), con particolare riguardo alle modalità di affidamento del servizio stesso e alla fase esecutiva dei contratti stipulati e/o prorogati dalle diverse Amministrazioni impegnate sul territorio nazionale nello specifico settore dei rifiuti urbani.

Sin dai primi accertamenti preliminari è emerso che la disciplina del codice ambientale sul sistema di gestione integrata dei rifiuti non è stata finora completamente attuata. In particolare l'Autorità provvederà ad interessare direttamente le Autorità d'Ambito, laddove esse siano state costituite, al fine di verificare lo stato di attuazione della procedura per l'individuazione del gestore unico, ovvero per comprendere i motivi del ritardo nell'indizione delle gare e, infine, per acquisire i motivi ostativi alla istituzione delle Autorità d'Ambito nelle regioni che risulteranno "inadempienti".

L'Autorità ha avviato infine una verifica su tutto il territorio nazionale al fine di accertare l'esistenza o meno, in ambito regionale e sub-regionale, di *centrali di committenza* che, specularmente a come procede la Consip a livello nazionale, effettuano localmente acquisti di beni e servizi per conto dei soggetti pubblici che insistono sul territorio di competenza.

Le centrali di committenza, previste dall'art. 33 del Codice dei contratti pubblici, hanno essenzialmente la funzione di consentire alle stazioni appaltanti e agli enti aggiudicatori del territorio, di acquisire beni e servizi associandosi o consorziandosi, con l'obiettivo di standardizzare gli ordini di acquisto con procedure regolate da apposite Convenzioni, con inevitabile beneficio in termini di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica

La fase iniziale dell'indagine ha interessato tutte le regioni e le Province Autonome, con l'intento di attivare anche audizioni dirette con i rispettivi rappresentanti, così da avere un quadro generale di conoscenza sui sistemi regionali di acquisto di beni e servizi unitari, con l'obiettivo finale che sarà quello di monitorare le convenzioni in essere e, quindi, le ricadute che esse producono sul mercato.

3.4 I contratti di lavori pubblici

3.4.1 Le grandi opere infrastrutturali

L'Autorità si è occupata del Sistema Ferroviario Alta Velocità e Alta Capacità (AV/AC) con più indagini, aventi ad oggetto aspetti e specifici interventi di detto Sistema.

**Sistema
Ferroviario
Alta Velocità
- Alta
Capacità**

Nel corso delle indagini ha posto particolare attenzione a potenziali margini di confusione tra ruoli e attività svolte dai soggetti operanti nell'ambito del Sistema (TAV ed Italferr, da un lato, e General Contractors (GC), dall'altro), relativamente alla progettazione e alla esecuzione dei lavori, nonché a profili di incertezza nelle clausole contrattuali, con ricadute sull'economicità delle opere e sulla trasparenza dei procedimenti.

Inizialmente le indagini hanno interessato la tratta Roma-Napoli - I e II lotto funzionale, dal momento che il modello procedimentale si palesava simile per le varie tratte (v. Relazione annuale 2001).

Sono stati effettuati ulteriori accertamenti sulla tratta AV/AC Bologna-Firenze, estendendo la vigilanza sulla tratta Milano-Verona, sulla

sub-tratta Verona-Padova e sulla linea Milano-Genova, sottoposte a revoca ex lege n. 40/2007 (di conversione del D.L. n. 7/2007).

Gli interventi hanno subito, in corso di esecuzione, notevoli incrementi di costo e del tempo di realizzazione, come emerge dai seguenti prospetti, che riportano, in corrispondenza delle fasi contrattuali più significative, le variazioni del "Prezzo Forfetario" e del "Termine di Ultimazione Sostanziale", nonché le motivazioni degli incrementi per le tratte Roma-Napoli e Firenze-Bologna (importi in milioni di euro).

Tratta Roma -Napoli ¹

Riferimenti contrattuali	Convenz. 15.10.1991	Atto integrativo 8.2.1994	Addendum 27.1.1998	Accordo 15.6.2001	Accordo 22.12.2004	Stato a ottobre 2007
Motivi incremento		Redazione prog.esecut.	Ris. (180,76) Varianti (167,85)	Ris. (158,04) Varianti (240,58)	Riserve(35,00) Varianti (525,45)	Varianti(92,58) Cost plus fee (219,00)
Prezzo Forfetario	2.095,00	2.844,64	3193,25 (*)	3591,87 (*)	4152,32 (*)	4.463,90 (*)
T.U.S.	Da stabilire in atto integ.	Apr. 1999	7.4.2001	31.3.2004(**)	31.8.2005(**)	28.2.2009

Nella Tratta Roma-Napoli le previsioni economiche iniziali hanno subito in corso d'opera rilevanti modifiche per effetto di:

- redazione del progetto esecutivo (incremento economico del 37%);
- modifiche nel tracciato a causa di ritrovamenti archeologici;
- richieste da parte di pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelle formulate in sede di Conferenza di Servizi, e dell'Osservatorio Ambientale;
- integrazioni con la linea ferroviaria pre-esistente, a seguito della disposta trasformazione da AV ad AV/AC;

¹ N.B.: Esclusi maggiori oneri opere di mitigazione (addendum 10.4.1997) e indennità per danni proprietari/inquilini immobili nella fascia di rispetto (addendum 1.12.1997) per un tot. di 71,78 mil euro.

(*) Valuta al 1.12.1993 (esclusi importi riserve e cost plus fee)

(**) Riferito al solo I lotto