

1.5.1.5 Aggiudicazione di contratti di forniture e servizi di importo superiore a 150.000 euro

I contratti aggiudicati nell'ambito delle forniture acquisiti dall'Osservatorio sono stati, nel 2009, 6.072 per un valore complessivo di aggiudicazione pari a 8,2 miliardi di euro.

Per questi contratti la suddivisione per importo ha mostrato una numerosità superiore al 60% nella classe compresa tra 150.000 e 500.000 euro. Si sottolinea pure come all'1,6% dei contratti di importo superiore a 15.000.000 sia associato un ammontare complessivo di contratti aggiudicati che rappresenta quasi il 40% del valore totale delle aggiudicazioni (vedi tabella 13 in appendice A4).

Come più volte è stato sottolineato anche in passate relazioni, la maggiore numerosità di contratti risulta collegata all'acquisto di forniture mediche che da sole rappresentano più del 40% del numero dei contratti di fornitura trasmessi all'Osservatorio (tabella 15 in appendice A4).

Anche per la procedura di scelta del contraente la tabella 17 in appendice A4 evidenzia il forte ricorso a procedure negoziate che concentrano più del 48% dei contratti aggiudicati.

La suddivisione dei contratti di fornitura aggiudicati per tipologia di stazione appaltante mostra come in più del 45% dei casi essi abbiano interessato le aziende del servizio sanitario nazionale (tabella 21 in appendice A4).

L'analisi dell'importo medio mostra, invece, come siano i concessionari e gli enti pubblici ad aggiudicare contratti di maggiore entità.

I contratti di servizio di importo superiore a 150.000 euro di cui l'Osservatorio ha avuto comunicazione, sono stati, nel 2009, 5.771 per un valore complessivo di aggiudicazione di circa 9,9 miliardi di euro.

Anche per questi contratti si rappresenta una forte numerosità nella classe di importo tra 150.000 e 500.000 euro (tabella 14 in appendice A4). Al contrario di quanto accade per i contratti di fornitura per i quali sono prevalenti gli acquisti nel settore dei medicinali, i contratti di servizi non sono particolarmente concentrati in uno specifico ambito (tabella 16 in appendice A4).

**Gli appalti di
servizi e
forniture
aggiudicati**

**Le procedure di
aggiudicazione
nei servizi e
nelle forniture**

Per quanto attiene alle procedure di scelta del contraente, pure nel caso dei contratti di servizi la tabella 18 in appendice A4 evidenzia un ricorso piuttosto forte alle procedure negoziate anche se il valore maggiore delle aggiudicazioni è associato all'utilizzo di procedure più concorrenziali.

Infine, sia come numerosità che come importo, i contratti di servizi aggiudicati sono concentrati prevalentemente nell'ambito dei concessionari e nelle imprese di gestione di servizi pubblici (tabella 22 in appendice A4).

1.5.1.6 La dinamica dei ribassi per gli appalti di servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro

Le tabelle da 23 a 30 in appendice A4 mostrano i ribassi medi per i contratti di forniture e servizi. Anche per queste tipologie di contratti, al pari di quanto accade per i contratti di lavori, il criterio del massimo ribasso se confrontato con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, fa emergere sconti medi più accesi. In generale, sia per i contratti di forniture sia per quelli di servizi il ribasso medio di aggiudicazione è del 16,4%. Tra criterio del massimo ribasso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa il *gap* tra ribasso medio di aggiudicazione è del 3,1% nel caso delle forniture e del 3,8% nel caso dei servizi.

**I ribassi
negli appalti
di servizi e
forniture**

A livello di classe di importo (tabelle 23 e 24 in appendice A4) non sembrerebbe esserci una linearità tra classe e ribasso medio. Guardando le procedure di aggiudicazione sia i contratti di forniture sia quelli di servizi (tabelle 25 e 26 in appendice A4) mostrano ribassi medi molto più contenuti per le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara rispetto a procedure maggiormente concorsuali. Infine, la ripartizione geografica mostra che per le forniture i ribassi più forti, superiori al 17%, sono presenti nelle regioni del Nord-Est ed in quelle del Sud (tabella 27 in appendice A4) mentre per i servizi è nelle regioni del centro Italia e delle isole che si registrano i ribassi più alti, intorno al 18% (tabella 28 in appendice A4).

1.5.2 Appalti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro

A partire dall'anno 2000, l'Autorità ha avviato, per gli appalti di lavori di importo inferiore ai 150.000 euro, una procedura di raccolta delle informazioni consistente nella trasmissione trimestrale, all'Osservatorio regionale di competenza, da parte delle stazioni appaltanti, di un *set* di informazioni sugli appalti avviati e su quelli conclusi nel precedente trimestre. I dati regionali sono poi raccolti dall'Osservatorio centrale, che si occupa anche della raccolta delle informazioni relative agli appalti delle stazioni appaltanti di propria competenza, nonché di quelli della regione Sardegna.

Sugli appalti di lavori avviati di importo inferiore a 150.000 euro è stata condotta un'analisi temporale nell'intero periodo 2005-2008. In particolare, l'analisi prende in considerazione non solo l'ammontare complessivo dei contratti eseguiti ed il loro importo, ma anche quegli aspetti (quali, ad esempio, le modalità di affidamento del contratto, la tipologia del lavoro, la tipologia della stazione appaltante), ritenuti rilevanti per fornire una lettura completa del fenomeno.

Accanto agli appalti avviati nel periodo considerato viene svolta un'analisi, sempre con riferimento allo stesso periodo (2005-2008), sugli appalti conclusi per i quali è stato possibile focalizzare l'attenzione sui tempi di realizzazione e sullo scostamento degli oneri sostenuti rispetto a quelli previsti.

I dati considerati per il completo studio del fenomeno sono quelli relativi al periodo 2005-2008, presenti nel *data base* dell'Autorità al mese di Aprile 2010, filtrando esclusivamente quelli per cui sono disponibili le informazioni dei campi "chiave" necessari ad una corretta identificazione del contratto; si è deciso, inoltre, di prendere in esame esclusivamente i contratti aventi un importo non inferiore ai 20.000 euro.

Il numero complessivo di interventi di lavori di importo inferiore ai 150.000 euro, comunicati all'Autorità, avviati nel periodo 2005-2008 ed individuati secondo i suddetti criteri, è di 95.032 unità, ai quali corrisponde un valore complessivo di 6,1 miliardi di euro. Si precisa che, come riferimento temporale per l'avvio dei lavori è stata considerata la data di

**Gli appalti di
lavori di
importo
inferiore a
150.000 euro
aggiudicati
nel periodo
2005-2008**

aggiudicazione, ipotizzando che per i lavori di piccoli importi sia minimo l'intervallo di tempo che intercorre tra aggiudicazione ed inizio lavori.

Dalla lettura della tabella 1 in appendice A5, emerge come la procedura negoziata sia chiaramente, vista la dimensione degli appalti, quella prevalentemente utilizzata per i contratti di importo inferiore ai 150.000 euro: nel dettaglio, essa è stata scelta per 32.378 interventi, ossia per il 34,1% del totale degli appalti aggiudicati tra il 2005 ed il 2008, per un importo complessivo di oltre 2 miliardi di euro.

Il 15,8% degli affidamenti è avvenuto, invece, tramite procedura aperta. Analizzando i dati relativi agli importi si rileva, tuttavia, come tale procedura venga utilizzata per l'affidamento di appalti di importi più elevati. Infatti, sebbene il numero di interventi affidato tramite questa procedura corrisponda a circa la metà di quelli affidati mediante cottimo fiduciario, l'importo corrispondente (quasi 1,3 miliardi di euro) è inferiore di soli 4,4 punti percentuali rispetto alla quota rappresentata dal cottimo fiduciario.

La tabella 2 in appendice A5 mostra la distribuzione degli appalti secondo la tipologia dei lavori. Come si evince, ben il 55,4% del totale degli interventi riguarda lavori di manutenzione, per un ammontare di circa 3,3 miliardi di euro; più nel dettaglio, la manutenzione straordinaria assume un peso più rilevante, con ben 38.317 interventi per un importo di 2,4 miliardi di euro, contro i 14.352 interventi di manutenzione ordinaria corrispondenti a 881 milioni di euro. Seguono le opere di nuova costruzione con un numero di interventi pressoché equivalente a quello della manutenzione ordinaria ma con un importo leggermente superiore (940 milioni di euro).

**La tipologia
dei lavori di
importo
inferiore a
150.000 euro**

Le opere di ristrutturazione rappresentano, invece, il 9,6% del totale dei lavori per un importo di quasi 600 milioni di euro.

Rappresentano, infine, basse percentuali i contratti relativi a lavori di restauro, recupero ed ampliamento (rispettivamente il 3,1%, il 2,6% ed il 2,4%).

L'analisi dei contratti pubblici distribuiti per tipologia di stazione appaltante (tabella 3 in appendice A5) mette in evidenza come, per il

periodo in esame, i principali affidatari di appalti di importo inferiore ai 150.000 euro siano enti territoriali. In particolare, la netta prevalenza dei lavori avviati spetta ai Comuni, sia per quantità che per valore: in entrambi i casi, infatti, la percentuale sul totale è superiore al 50%, con un numero di interventi pari a 50.515 ed un importo di oltre 3 miliardi di euro. Seguono le Province, con l'11,5% dei lavori avviati ed un ammontare di circa 714 milioni di euro. Enti pubblici e Amministrazioni dello Stato rappresentano, invece, rispettivamente il 9,3% ed il 6,1% dei lavori affidati, con i corrispondenti importi di 557 e 366 milioni di euro; i "Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture di servizi pubblici" rappresentano, infine, il 5,2% degli interventi per un valore di circa 313 milioni di euro.

I dati relativi alle conclusioni che è stato possibile utilizzare ammontano complessivamente, per 2005-2008, a 84.487 appalti di lavori.

Sebbene le informazioni relative alle conclusioni presentino maggiori carenze rispetto a quelle relative alle aggiudicazioni (agli avvii), si ritiene interessante l'analisi di tali dati in quanto permettono lo studio di rilevanti aspetti, quali i tempi di realizzazione e gli oneri sostenuti (secondo quanto comunicato dalle stazioni appaltanti stesse), che contribuiscono a fornire una visione più completa del mercato degli appalti di piccolo importo.

La prima analisi riguarda infatti i tempi di realizzazione dei lavori comunicati dalle stazioni appaltanti.

La tabella 4 in appendice A5 mostra come oltre il 60% degli appalti abbia una durata inferiore a 90 giorni. La percentuale di appalti conclusi supera l'80% se si considera un limite temporale di 180 giorni. Emerge, invece, come, per gli interventi di piccoli importi, sia molto bassa la percentuale dei contratti che si protraggono per oltre un anno dalla data di aggiudicazione.

Oltre alla durata dei tempi di esecuzione dei contratti, l'Autorità rileva anche lo scostamento dei tempi dal termine di ultimazione previsto. Sebbene risulti molto elevata la percentuale di interventi per i quali tale informazione non sia stata comunicata, dalla tabella 5 in appendice A5, si rileva come la maggior parte degli appalti presenti un ritardo

**La durata dei
lavori di
importo
inferiore a
150.000 euro**

nell'ultimazione dei lavori compresa nei 90 giorni, rappresentando questa classe un valore percentuale pari al 50,2%. Risulta, inoltre, pari all'11% la quota di interventi conclusi anticipatamente rispetto alla data di ultimazione prevista.

Osservando, inoltre, la distribuzione per tipologia di stazione appaltante dei dati relativi allo scostamento dei tempi di realizzazione degli interventi (tabella 6 in appendice A5), si rileva che per tutte le tipologie di stazioni appaltanti oltre il 40% degli appalti avviati dalle stesse si conclude con un ritardo massimo di 90 giorni. Fanno eccezione le Amministrazioni dello Stato, per le quali tale percentuale è pari al 31,8%. Tuttavia quest'ultime rientrano tra le stazioni appaltanti con la più alta percentuale di lavori conclusi anticipatamente rispetto alla data prevista. Per esse, infatti, il 16,6% degli interventi avviati si conclude in anticipo; analogamente, per le Province si registra una conclusione anticipata nel 16,7% di casi, mentre gli Enti pubblici vedono concludersi in anticipo il 18,8% dei propri appalti.

Con riferimento agli scostamenti negli oneri sostenuti, si fa presente che anche in questo caso i dati in esame sono quelli dichiarati dalle stazioni appaltanti ed attestati dalla differenza tra l'importo relativo al conto finale dei lavori e quello di contratto.

**Gli scostamenti
dei costi nei
lavori di
importo
inferiore a
150.000 euro**

Come mostra la tabella 7 in appendice A5, relativa alla distribuzione degli interventi per i quali è stata fornita l'informazione, per il 78,8% dei contratti viene dichiarato uno scarto nullo. Considerando, pertanto, esclusivamente i contratti per i quali sia stato dichiarato uno scarto positivo dei costi (vedi tabella 8 in appendice A5), si evince come il 40,6% fa rilevare una spesa di un importo superiore al previsto compreso tra i 1.000 ed i 5.000 euro. È, infine, interessante evidenziare come quasi il 30% dei contratti che si concludono con uno scostamento positivo riguarda uno scarto superiore ai 10.000 euro.

1.5.2.1 La dinamica dei ribassi per gli appalti di lavori importo inferiore a 150.000 euro

Lo studio dei ribassi d'asta per gli interventi di piccolo importo è stato svolto su 79.464 contratti avviati per i quali l'informazione risulta disponibile ed affidabile. Il ribasso medio d'asta registrato per la totalità dei contratti affidati nell'intero periodo 2005-2008 non risulta molto elevato, essendo, in effetti, pari al 13,7% dell'importo di aggiudicazione posto a base di gara.

La Tabella 9 in appendice A5 illustra la distribuzione del ribasso medio di aggiudicazione per tipologia di stazione appaltante. I valori medi di ribasso più elevati si verificano per le "Aziende o enti del servizio sanitario nazionale" (18,4%) e per gli "Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico" (16,0%), che restano comunque al di sotto del 20%. Risultano, invece, al di sotto del dato medio i ribassi di aggiudicazione registrati per "Regioni e Comunità montane" (11,5%), "Amministrazioni dello Stato" (12,3%) e "Comuni" (13,1%).

Osservando i valori dei ribassi in relazione alla procedura di scelta del contraente (tabella 10 in appendice A5), emerge come i valori più contenuti di ribasso vengano registrati per i contratti affidati tramite le procedure vigenti in ambito regionale (11,7%), la procedura negoziata (12,7%) ed il cottimo fiduciario (12,9%).

Infine, analizzando i dati per tipologia di lavori (tabella 11 in appendice A5), si riscontrano prevalentemente valori al di sotto del dato medio che vanno dal 10,2% delle opere di restauro al 13,5% dei lavori di manutenzione straordinaria; i valori superiori alla media sul totale dei contratti corrispondono, invece, ai lavori di demolizione (15,7%) e di manutenzione ordinaria (17,7%).

**I ribassi nei
lavori di
importo
inferiore a
150.000 euro**

1.6 Le infrastrutture strategiche e gli investimenti autostradali

1.6.1 Le infrastrutture strategiche

In considerazione della rilevanza del ruolo rivestito dalle infrastrutture strategiche in Italia, è stata prevista agli inizi di questo decennio,

un'apposita disciplina normativa, la Legge n. 443 del 2001, che ne ha semplificato l'iter procedurale.

Le semplificazioni introdotte dalla Legge Obiettivo erano indirizzate a rimuovere alcune criticità del procedimento di realizzazione delle grandi infrastrutture: è stata semplificata l'ordinaria procedura di valutazione di impatto ambientale ed è stata prevista una nuova modalità di esecuzione dell'opera pubblica mediante un soggetto denominato Contraente Generale che ha il compito di realizzare i lavori con qualsiasi mezzo, assumendosi la responsabilità della progettazione definitiva/esecutiva e di espletare numerose incombenze di carattere amministrativo (come ad esempio le espropriazioni) tipiche della Pubblica Amministrazione.

La realizzazione delle infrastrutture strategiche influenza sensibilmente il mercato dei lavori pubblici nonché il livello di competitività dello stesso grazie alla considerevole quantità di risorse finanziarie immesse nel sistema per il rilancio delle infrastrutture. Ne derivano molteplici effetti, tra cui il recupero, nel breve periodo, di attività nei numerosi settori coinvolti nella realizzazione delle opere (si pensi, ad esempio, ai settori delle costruzioni, dell'impiantistica, ecc.) in grado, peraltro, di contrastare gli effetti recessivi ed una maggiore efficienza, nel medio periodo, di taluni servizi collettivi (trasporti, comunicazioni, educazione, assistenza sanitaria, ecc.). Ciò comporta complessivamente un miglioramento della produttività e della competitività del paese, con un inevitabile incremento dell'occupazione, oltre ad un miglioramento della qualità della vita della popolazione tutta.

Le infrastrutture strategiche

Vista l'importanza delle opere assoggettate alle procedure delineate dalla Legge Obiettivo e dal D. lgs. 190/2002, disposizioni poi confluite nel Codice dei Contratti pubblici, l'Autorità ha ritenuto particolarmente utile avviare una costante attività di monitoraggio che consenta di verificare nel tempo lo stato di attuazione del programma delle infrastrutture strategiche e degli interventi in esso previsti, anche in relazione ai nuovi interventi deliberati dal CIPE.

Dopo quasi nove anni dall'entrata in vigore della Legge Obiettivo alcune opere sono state concluse, altre sono in fase di esecuzione ed altre

ancora sono attualmente in fase di progettazione. Al riguardo occorre precisare che numerose opere rientranti nella Legge Obiettivo (come ad esempio la Variante di Valico, il Grande Raccordo Anulare di Roma, l'autostrada Salerno-Reggio Calabria e l'autostrada Catania-Siracusa), in fase di esecuzione o già concluse, godevano di precedenti finanziamenti ed avevano attuato le procedure di valutazione di impatto ambientale senza ricorrere alle semplificazioni previste dalla legge in questione. Si tratta di opere previste nei piani pluriennali di viabilità di durata decennale, in coerenza con il Piano Generale dei Trasporti e logistica (PGT), il cui successivo inserimento nel programma della Legge Obiettivo ha consentito agli enti attuatori di utilizzare gli istituti di semplificazione del procedimento previsti dalla legge in questione per la loro realizzazione.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione delle opere, l'Osservatorio, nell'ambito dell'attività di monitoraggio, ha raccolto le informazioni relative alle procedure di affidamento adottate (Tabella 8) ed allo stato di attuazione dei singoli interventi (Tabella 9).

Le opere relative alle infrastrutture strategiche sono state affidate tramite appalto oppure tramite Partenariato Pubblico Privato (Concessione, Finanza di Progetto e Contraente Generale).

Dalla lettura della Tabella 8 emerge che il numero di infrastrutture strategiche la cui realizzazione è stata affidata col sistema della Finanza di Progetto (n. 37) corrisponde circa all'11% del numero totale di opere (n. 343) rientranti nella Legge Obiettivo e che l'importo a base di gara delle medesime 37 opere (42.526 milioni di euro) corrisponde a circa il 46% dell'importo a base di gara rilevato per la totalità delle opere (93.281 milioni di euro).

Per completezza di informazione, nella Tabella 8 sono stati riportati anche i dati ed i rapporti percentuali relativi agli interventi attivati mediante contraente generale (n. 26 opere per un totale di 35 miliardi di euro), con appalto integrato (n. 248 opere per un importo complessivo di 9.343 milioni di euro) e di sola esecuzione (n. 127 opere per un totale di 5.839 milioni di euro).

**Modalità di
realizzazione
delle
infrastrutture
strategiche e
stato di
attuazione
delle opere**

Per quanto riguarda lo stato di attuazione delle opere attivate con le procedure di Partenariato Pubblico-Privato, la Tabella 9, contenente i dati maggiormente significativi dei relativi appalti, mostra che alla data del 30 aprile 2010 le opere in fase esecutiva risultano essere complessivamente 39 (di cui 37 attivate con finanza di progetto), suddivise come segue per stato di attuazione: 23 opere (di cui 22 con la procedura della finanza di progetto) in fase di gara, 8 opere (tutte attivate con finanza di progetto) con contratto stipulato, 4 opere (tutte attivate con finanza di progetto) con lavori in corso.

Tabella 8 - Opere realizzate mediante Partenariato Pubblico Privato

OPERE RILEVATE AL 30 aprile 2010	Numero	Percentuale rispetto al numero totale	Importo (milioni di euro)	Percentuale rispetto all'importo totale
Totale opere realizzate con forme di Partenariato Pubblico Privato	39	11,34%	42.636	45,71%
a) Opere con Finanza di Progetto in fase di selezione di proposte	13	3,78%	18.980	20,35%
b) Opere con Finanza di Progetto in	24	6,99%	23.546	25,24%
b1) su proposta di privati	10	2,91%	12.404	13,30%
b2) su proposta di SA	14	4,08%	11.142	11,94%
c) Altre gare PPP	2	0,57%	110	0,12%
Contraente Generale	26	7,56%	35.000	37,52%
Appalto Integrato	148	43,02%	9.343	10,01%
Sola Esecuzione	127	36,92%	5.839	6,26%
Altro	4	1,16%	463	0,50%
Totale	344	100,00%	93.281	100,00%

Vi è infine da aggiungere che un intervento realizzato con l'istituto della finanza di progetto, appaltato dalla Metrocampania Nordest Srl per un importo di 340.82 milioni di euro e relativo ai lavori di collegamento della linea Alifana-Linea 1 della metropolitana di Napoli, tratta Aversa Centro-Piscinola, è stato già ultimato e pertanto non risulta tra i dati riportati poiché essi si riferiscono alle opere attivate ed in corso di esecuzione.

Tabella 9 - stato di attuazione degli interventi

Procedura*	Oggetto	Stazione appaltante	Regione lavori	Anno gara/esito	Costo al 30 Aprile 2010 Mln	Stato di attuazione
F.p. PRIV	Itinerario Orte-Venezia	Anas Spa	Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria Lazio	Prima fase	9.448,70	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. SA	Mo.S.E.	MIT - Magistrato delle Acque di Venezia - Cons. Venezia Nuova	Veneto	N.D	4.271,63	Lavori in corso
F.p. PRIV	Nuova linea D Metropolitana di Roma	Roma Metropolitane Srl	Lazio	Prima fase 2006 seconda fase 2009	3.415,00	Opera in gara
F.p. PRIV	Nuovo sistema delle tangenziali venete nel tratto Verona, Vicenza, Padova	Regione Veneto	Veneto	Prima fase 2007	2.230,00	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Pedemontana Veneta	Regione Veneto	Veneto	Prima fase 2004 seconda fase 2006 agg. 2009	2.391,00	Opera con contratto
F.p. SA	Sistema Intermodale Integrato Pontino Roma - Latina e Cisterna - Valmontone.	Autostrade del Lazio Spa	Lazio	2010 (gara prevista)	2.230,03	PP
F.p. PRIV	Bre.Be.Mi.	ANAS Spa	Lombardia	Seconda fase 2002 agg. 2003	1.611,30	Lavori in corso
F.p. PRIV	Tangenziale Est Esterna di Milano	Concessioni Autostradali Lombarde Spa	Lombardia	Prima fase 2002 seconda fase 2008 agg. 2009	1.578,94	Opera con contratto
F.p. SA	Asti-Cuneo	ANAS Spa	Piemonte	2003	1.457,51	Lavori in corso
F.p. SA	Completamento della linea 1 della metropolitana di Napoli: tratta Dante - Garibaldi - Centro direzionale	Comune di Napoli	Campania	N.D	1.375,72	Lavori in corso
F.p. PRIV	Tronco A - da Pian di Vedoia a Pieve di Cadore-Caralte	ANAS Spa/Regione Veneto/Regione Friuli Venezia Giulia	Veneto, Friuli Venezia Giulia	Prima fase 2008	1.200,00	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Autostrada Regionale a pedaggio Medio Padana Veneta Nogara (VR)-Mare Adriatico (AMPV).	Regione Veneto	Veneto	Prima fase 2004	1.200,00	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Collegamento viario compreso tra lo svincolo di San Vittore sull'autostrada A1 e la città di Campobasso	ANAS Spa	Molise	Prima fase 2007	1.137,70	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. SA	Linea 1: tratta Centro Direzionale-Capodichino	Comune di Napoli	Campania	N.D	1.031,05	Opera con contratto
F.p. PRIV	Collegamento viario compreso tra lo svincolo della S.S. 514 di Chiaramonte con la S.S. 115 e lo svincolo della S.S. 194 Ragusana con la S.S. 114	ANAS Spa	Sicilia	Prima fase 2007 seconda fase 2009	815,38	Opera in gara
F.p. SA	M4 - 1° lotto - tratta funzionale da Lorenteggio a Sforza Policlinico	Comune di Milano	Lombardia	2006	788,70	Opera in gara
F.p. SA	M4 - 2° lotto - tratta funzionale da Sforza Policlinico-Linate	Comune di Milano	Lombardia	2006	910,04	Opera in gara (opera che sarà realizzata dall'aggiudicatario del 1° lotto)
F.p. PRIV	Pedemontana Piemontese A4 - Santhià - Biella - Gattinara - A26 Romagnano - Ghemme	Concessioni Autostradali Piemontesi Spa	Piemonte	Gara unica 2009	781,72	Opera in gara
F.p. SA	Linea 6: tratta Mostra - Municipio	Comune di Napoli	Campania	N.D	693,78	Lavori in corso
F.p. PRIV	Grande raccordo anulare di Padova	Regione Veneto	Veneto	Prima fase 2006	732,00	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Metropolitana Palermo - Tratta Oreto-Notarbartolo	Comune di Palermo	Sicilia	Prima fase	623,45	Opera in gara (selezione promotore in corso)
F.p. PRIV	Metropolitana di Modena	Comune di Modena	Emilia-Romagna	Prima fase 2003	584,00	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Collegamento viario compreso tra lo svincolo di Caianello della S.S. 372 Telesina sulla A1 e lo svincolo di Benevento sulla S.S. 88	ANAS Spa	Campania	Prima fase 2007	616,40	Op. in gara (Promot. Individuato)

Tabella 9 - stato di attuazione degli interventi (Continuazione)

Procedura*	Oggetto	Stazione appaltante	Regione lavori	Anno gara/esito	Costo al 30 Aprile 2010 Min	Stato di attuazione
F.p. PRIV	M5 tratta Garibaldi-Bignami	Comune di Milano	Lombardia	Prima fase 2002 seconda fase 2005 agg	557,83	Lavori in corso
F.p. PRIV	M5 tratta Garibaldi-San Siro	Comune di Milano	Lombardia	Prima fase 2002 seconda fase 2005	781,85	Opera con contratto (opera che sarà realizzata dall'aggiudicatario della tratta Garibaldi-Bignami)
F.p. SA	Collegamento linea Alifana - Linea 1 della metropolitana di Napoli: tratta Aversa Centro-Piscinola	Metrocampania Nordest Srl (ex Ferrovia Alifana e Benevento-Napoli Srl)	Campania	N.D	340,82	Opera ultimata
F.p. PRIV	Collegamento viario compreso tra il Porto di Ancona e la grande viabilità	ANAS Spa	Marche	Prima fase 2007	479,80	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Metropolitana sub-lagunare Tessera-Murano-Arsenale.	Comune di Venezia	Veneto	Prima fase 2002	343,16	Op. in gara (Promot. Individuato)
F.p. PRIV	Collegamento autostradale tra la A1, l'aeroporto di Grazzanise e la direttrice Domitiana	ANAS Spa	Campania	Gara unica 2009	315,00	Opera in gara
F.p. PRIV	Variante alla SS 16 dall'intersezione con la tangenziale di Bari (prog.va Km 805 circa) a Mola di Bari (prog.va Km 822 circa)	ANAS Spa	Puglia	Master Plan Anas (31-03-2010)	243,00	Master Plan Anas (31-03-2010)
F.p. PRIV	Piastra portuale di Taranto	Autorità Portuale di Taranto	Puglia	2004	156,15	Opera con contratto*
F.p. SA	Metrocampania Nordest - Linea C5 Adeguamento Delle Stazioni E Degli Impianti Tecnologici Della Linea Piscinola - Aversa	Metrocampania Nordest Srl (ex Ferrovia Alifana e Benevento-Napoli Srl)	Campania	N.D	154,95	Lavori in corso
F.p. PRIV	Terminal ferroviario di Isola della Scala	Regione Veneto	Veneto	Prima fase 2004	141,53	Opera in gara (selezione promotore in corso)
F.p. SA	Area leader Falconara Marittima - Chiaravalle - Realizzazione di un polo fieristico direzionale	Quadrilatero - Marche e Umbria Spa	Marche	2009	135,09	Opera in gara
F.p. SA	Ferrovia Circumvesuviana, linea Torre Annunziata-Pompei e interrimento stazione di Pompei e completamento raddoppio binario	Circumvesuviana S.r.l	Campania	2006	127,99	Opera con contratto
F.p. SA	Bretella Di Monte S. Angelo - Collegamento Su Ferro Tra Le Linee Circumflegrea E Cumana A Servizio Della Città' Universitaria Di Monte Sant'angelo - 3° Lotto - 1° Stralcio Tratta Parco San Paolo - Via Terracina	SepSA Spa	Campania	N.D	121,17	Opera con contratto
F.p. SA	Ferrovia Circumflegrea Tratta Soccavo - Traiano - Pianura Risanamento statico della vecchia Galleria Camaldoli - Adeguamento Impiantistico ed opere complementari	SepSA Spa	Campania	2008	26,40	Opera con contratto
F.p. PRIV	ABR - Realizzazione di vasche di accumulo ed impianti irrigui nella Piana del Fucino	Regione Abruzzo	Abruzzo	2004	99,50	Opera in gara
F.p. SA	Area Leader di Fabriano - Realizzazione di una piastra logistica	Quadrilatero - Marche e Umbria Spa	Marche	2009	34,15	Opera in gara
F.p. SA	Area leader di Valfabbrica - Realizzazione di un complesso dedicato alle attività produttive e commerciali per le aziende del settore tessile e comprensiva di un centro servizi alle imprese	Quadrilatero - Marche e Umbria Spa	Umbria	2009	14,31	Opera in gara
CONC	Area Leader di Gualdo Tadino - Gestione di aree di sosta e annessi infrastrutture, con progettazione e realizzazione di fabbricati funzionali allo svolgimento delle attività programmate	Quadrilatero - Marche e Umbria Spa	Umbria	2009	10,00	Opera in gara

* Procedura: Finanza di progetto su proposta di privati (F.p. PRIV), della stazione appaltante (F.p. SA), concessione (CONC)

1.6.2 Gli investimenti autostradali

Le recenti disposizioni normative riguardanti le infrastrutture autostradali richiedono di approfondire alcuni aspetti al fine di individuare gli scenari futuri del settore.

I punti che l’Autorità ha approfondito riguardano lo stato dei procedimenti attinenti la stipula della Concessione Unica e gli investimenti previsti in dette convenzioni inerenti lo sviluppo e la manutenzione delle infrastrutture autostradali.

La normativa sulle concessioni ha richiesto negli ultimi anni degli aggiustamenti: i testi delle convenzioni erano carenti e per il concedente le previsioni in merito alla vigilanza erano inadeguate. Il ritardo nella attuazione dei piani economici-finanziari delle concessioni era evidente anche se in alcuni casi giustificato.

Il D.L. 29 novembre 2008, n. 185 recante “Misure urgenti per il sostegno delle famiglie, il lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale” ha modificato l’art. 8-*duodecies*, comma 2, del D.L. 8 aprile 2008 n. 59 convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2008 n. 101, con l’inserimento della possibilità per i concessionari di concordare con ANAS un sistema semplificato di adeguamento dei pedaggi, basato su una percentuale dell’inflazione reale fissata per tutta la durata della convenzione, oltre che su componenti che assicurino la remunerazione degli investimenti.

Il legislatore ha attuato quanto auspicato dalla Commissione Europea nel concludere la procedura di infrazione contro l’Italia, circa la parità di trattamento dei concessionari autostradali. Tuttavia, la modifica apportata al testo del comma 2 dell’art. 8-*duodecies* del D.L. 8 aprile 2008, n. 59 non chiariva se la possibilità di concordare un sistema semplificato dell’adeguamento tariffario fosse consentito a tutte le Società oppure soltanto a quelle che, pur avendo stipulato la convenzione unica, non avevano previsto un sistema analogo a quello introdotto per la Società Autostrade. Il richiamo all’art. 21 del D.L. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47, nel nuovo comma 2 dell’art. 8-*duodecies*, sembrava infatti escludere la seconda

**Gli investimenti
autostradali**

possibilità poiché la legge n. 47/2004 richiama espressamente gli investimenti di Società Autostrade. L'Autorità aveva pertanto auspicato un chiarimento a riguardo.

Prog	Concessionaria	Data convenzione	Importo investimenti
1	Ativa	07/11/2007	138,25
2	Autostrade per l'Italia	12/10/2007	17.000,00
3	Autovie Venete	07/11/2007	1.758,00
4	Brennero	27/12/2005	860,00
5	Brescia - Padova	09/ 07/2007	2.678,00
6	Consorzi siciliani	13/07/2001	-
7	Centropadane	07/11/2007	533,600
8	Cisa	09/ 07/ 2007	2.029,370
9	Fiori	02/ 09/2009	129,050
10	Strada dei Parchi	18/11/2009	449,270
11	RAV	29/12/2009	28,930
12	SALT	02/09/2009	398,105
13	SAM	02/09/2009	182,930
14	SAT	11/03/2009	3.556,600
15	SATAP (Tronco A21)	10/10/2007	143,300
16	SATAP (Tronco A4)	10/10/2007	1.038,000
17	SAV	02/ 09/ 2009	51,700
18	Serravalle	07 /11/ 2007	711,350
19	SITAF	21/12/2050	588,790
20	Soc.Italiana Traforo del Monte Bianco	-	-
21	Soc.Italiana Traforo del G.S. Bernardo	-	-
22	Tang. Napoli	02 /09/2009	92,470
23	Torino -Savona	18/11/2009	230,576
24	Venezia - Padova	05/05/2007	-
25	Asti - Cuneo	01/08/2007	988,400
26	CAV	30/01/2009	-

TOTALE CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI ANAS

A (Meuro) **33.586,69**

1	Brebemi (ConcessioneCAL S.p.A.)	1.611,300
2	TEM (ConcessioneCAL S.p.A.)	1.458,400
3	Pedemontana lombarda (ConcessioneCAL S.p.A.)	4.046,385

B **TOTALE CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI SOCIETA' MISTE** **7.116,09**

C **TOTALE CONCESSIONARIE ANAS E SOC. MISTE (Meuro)** **40.702,78**

Il legislatore ha recepito quanto rappresentato dall'Autorità con D.L.

185/2008, art. 3 comma 5, convertito dalla L 2/2009, lasciato inalterato

nelle modifiche successive apportate dalla L.191/2009, art. 2 comma 202, uniformando le modalità di approvazione delle convenzioni autostradali stipulate nel 2009 con quelle stipulate nel corso del 2008 ed approvate con legge 6 giugno 2008, n. 101.

La tabella sopra riportata evidenzia la data di sottoscrizione della convenzione unica e gli investimenti previsti per ciascuna concessione.

Per quanto riguarda gli investimenti previsti dai piani economico-finanziari, dalle tabelle sopra riportate si evince che questi ammontano a circa 41 miliardi di euro. Considerato che i piani vengono predisposti ed aggiornati con cadenza quinquennale, gli investimenti per ciascun anno saranno in media di circa 8 miliardi di euro.

In relazione alle modifiche apportate di recente alle modalità di aggiornamento delle tariffe autostradali è indispensabile verificare l'attuazione degli investimenti concordati con il concedente al fine di tutelare gli utenti.

Come è stato più volte rilevato dall'Autorità, si impone una riflessione sul tema della regolazione del settore delle concessioni autostradali e dei trasporti in genere ed in particolare sulla necessità di costruire un presidio stabile e istituzionalmente responsabile della regolazione economica del settore. Per questo - come altri settori insegnano da tempo - è essenziale stabilire che le regole siano basate su precisi obblighi, in capo ai concessionari, di metodologie standard di separazione contabile e di contabilità regolatoria in modo che il regolatore possa agevolmente verificare il puntuale e corretto rispetto di tutti obblighi per tutto il periodo di concessione partendo da dati oggettivi ed omogenei per tutte le concessioni del settore.

1.7 Opere e lavori particolarmente rilevanti in relazione alla tipologia delle stazioni appaltanti

La legge delega riguardante l'attuazione del federalismo fiscale richiede l'individuazione dei fabbisogni e dei costi standard per la valutazione dei livelli essenziali delle prestazioni. La novità legislativa della riforma risiede nella valutazione dei fabbisogni passando dai costi

storici ai costi standard. La misura del costo standard in molti settori di particolare rilievo comporta necessariamente l'individuazione dei singoli costi standard dei servizi, delle forniture e dei lavori pubblici la cui aggregazione, in relazione alla domanda pubblica, ne determina la misura.

L'adozione della spesa standard in sostituzione della spesa storica richiede l'acquisizione di informazioni sulla quantità e sulla qualità della domanda di contratti pubblici nonché sulla valutazione da parte degli utenti.

La determinazione dei singoli costi standard di servizi e forniture è demandata dal Codice dei Contratti all'Osservatorio sulla base dei dati forniti all'ISTAT che ha il compito di rilevare ed elaborare i prezzi di mercato dei principali beni e servizi acquistati dalle Amministrazioni Aggiudicatrici. Il Codice dei Contratti stabilisce inoltre che al Ministro dell'Economia e delle Finanze d'intesa con il Ministro della Funzione Pubblica spetta il compito di assicurare lo svolgimento delle attività dell'ISTAT definendo modalità, tempi e responsabilità. Per quanto riguarda i costi standard per tipologia di opera, il Codice assegna il compito della loro determinazione unicamente all'Osservatorio.

**I lavori di
manutenzione
nelle strade e
negli edifici nel
periodo 2003-2007**

Nell'ottica di cui sopra, potrebbe risultare particolarmente utile l'analisi della spesa per manutenzione del patrimonio edilizio pubblico e delle strade provinciali sostenute nelle regioni italiane nel periodo 2003-2007.

Nella tabella 10 sono riportate le manutenzioni del patrimonio edilizio effettuate dalle amministrazioni ricadenti in ciascuna regione.

Nella Tabella 11 sono invece riportati i lavori di manutenzione della rete stradale delle province di ciascuna regione.

Come sopra specificato, le informazioni relative alla spesa storica non può essere utilizzata *tout court* per la determinazione del costo standard. Sebbene i dati delle tabelle diano informazioni sulla quantità, gli stessi non forniscono però indicazioni sulla qualità della domanda di contratti pubblici nonché sulla valutazione da parte degli utenti.