

ovvero precedentemente all'avvio del nuovo sistema di rilevazione delle informazioni.

Nella tabella 1 sono riportate le percentuali degli appalti conclusi di importo superiore a 500.000⁷ euro caratterizzati dalla presenza di subappalto, per regione di localizzazione del contratto.

**Il ricorso al
subappalto:
anni 2000 - 2007**

Tabella 1 - Percentuale di appalti conclusi (importo > 500.000 euro) con subappalto sul totale degli appalti conclusi - dati 2000-2007 per regione

Regione	Percentuale appalti conclusi con almeno un subappalto
Piemonte	65,0
Valle d'Aosta	68,1
Lombardia	76,3
Trentino Alto Adige - Provincia di Trento	67,6
Trentino Alto Adige - Provincia di Bolzano	49,6
Veneto	64,3
Friuli Venezia Giulia	76,8
Liguria	71,1
Emilia Romagna	68,6
Toscana	58,4
Umbria	61,5
Marche	63,2
Lazio	43,3
Abruzzo	48,6
Molise	38,8
Campania	11,5
Puglia	46,8
Basilicata	20,8
Calabria	25,8
Sicilia	14,5
Sardegna	27,7
Italia	56,7

Nel periodo considerato più della metà degli appalti di lavori aggiudicati è stata interessata da almeno un subappalto. Le regioni dell'Italia settentrionale e centrale evidenziano un maggior ricorso al subappalto rispetto a quelle meridionali.⁸

Per quel che riguarda l'incidenza del subappalto per classe d'importo del contratto, i dati mostrano una crescita del ricorso al subappalto al

⁷ Gli appalti di importo inferiore a 500.000 euro non sono stati inclusi dall'analisi in quanto caratterizzati da una parziale e non quantificabile evasione nelle comunicazioni del subappalto dovuta alla non obbligatorietà dell'invio dei dati stabilita per legge.

⁸ Il fenomeno può essere spiegato dall'emanazione di protocolli regionali di legalità che hanno stabilito clausole stringenti come il divieto di concedere in subappalto a imprese che hanno partecipato alla gara e dalla definizione di misure più severe di verifica dei requisiti soggettivi per l'affidamento dei subappalti.

crescere della classe di importo (tabella 2). Si passa, infatti, dal 52,8% della classe "500.000 - 1.000.000" a circa il 70% delle due ultime classi di importo "5.000.000 - 15.000.000" e "oltre 15.000.000".

Tabella 2 - Percentuale di appalti conclusi (importo > 500.000 euro) con subappalto sul totale degli appalti conclusi - dati 2000-2007 per classe di importo

<i>Classe importo</i>	<i>Percentuale appalti conclusi con almeno un subappalto</i>
500.000 - 1.000.000	52,8
1.000.000 - 5.000.000	61,3
5.000.000 - 15.000.000	70,3
oltre 15.000.000	68,0
<i>Tutte le classi</i>	<i>56,7</i>

Il subappalto: anni 2008 - 2010

Si è quindi proceduto ad analizzare i dati disponibili per il periodo 2008-2010 raccolti dall'Osservatorio attraverso il nuovo sistema di trasmissione delle informazioni.

In banca dati era presente, a fine 2010, un numero complessivo di 9.665 subappalti riconducibili a 4.271 contratti di importo compreso tra 150 mila e 20 milioni di euro. I soggetti operanti come subappaltatori nell'ambito di tali contratti risultavano in totale 6.217, con una media di 1,5 subappalti ad impresa. Purtroppo, tali dati sono risultati estremamente carenti e parziali a livello regionale facendo pensare ad un rilevante fenomeno di evasione che non ha consentito un confronto con i dati relativi al precedente periodo né un approfondimento del fenomeno⁹.

In ogni caso, le informazioni presenti in banca dati hanno consentito l'elaborazione del numero di subappalti a contratto in base alla classe di importo del contratto (tabella 3), pur essendo preclusa qualunque analisi di tipo territoriale.

⁹ La mancata comunicazione del subappalto sembra, infatti, rappresentare un problema piuttosto generalizzato ma con delle situazioni di pressoché completa evasione relativamente ad alcuni Osservatori regionali.

Tabella 3 - I dati sul subappalto per classe d'importo del contratto (base d'asta) - periodo 2008-2010

<i>Classe importo</i>	<i>N. contratti</i>	<i>N. subappalti</i>	<i>N. medio subappalti a contratto</i>
150.000-500.000	2.716	4.798	1,7
500.000-1.000.000	745	1.683	2,2
1.000.000-5.000.000	703	2.583	3,6
5.000.000-15.000.000	97	528	5,4
15.000.000-20.000.000	10	73	7,3
Tutte le classi	4.271	9.665	2,2

Attraverso gli stessi dati è stato possibile, inoltre, effettuare una quantificazione delle imprese subappaltatrici che risultavano qualificate per l'esecuzione dei lavori pubblici e approfondire così alcune loro caratteristiche.

Delle 6.217 imprese presenti in banca dati che hanno ottenuto almeno un subappalto solo 2.535 risultavano qualificate al 31 dicembre 2009. Tali imprese presentavano prevalentemente la forma giuridica di società a responsabilità limitata (tabella 4).

Tabella 4 - Dati sulle imprese subappaltatrici qualificate per forma giuridica

<i>Forma giuridica</i>	<i>N. imprese</i>	<i>N. imprese (%)</i>	<i>N. categorie di qualificazione</i>	<i>N. categorie di qualificazione (%)</i>	<i>N. medio categorie di qualificazione</i>
Società per azioni	171	6,7	990	11,6	5,8
Società a responsabilità limitata	1.682	66,4	5.522	64,6	3,3
Società in accomandita semplice	126	5,0	324	3,8	2,6
Società in nome collettivo	333	13,1	807	9,4	2,4
Società cooperative e consorzi	110	4,3	650	7,6	5,9
Imprese individuali	106	4,2	238	2,8	2,2
Altre forme giuridiche	7	0,3	15	0,2	2,1
Totale	2.535	100,0	8.546	100,0	3,4

Da una valutazione complessiva dei dati disponibili è emerso che le caratteristiche strutturali delle imprese subappaltatrici non sono sostanzialmente diverse da quelle delle imprese che risultano affidatarie di lavori in via diretta.

Sono stati quindi analizzati i casi di interazione tra imprese subappaltatrici e imprese affidatarie. Da questa analisi è risultato che il numero massimo di volte in cui una stessa impresa affidataria in via diretta ha interagito con la stessa impresa subappaltatrice è stato pari a cinque. Nella maggior parte dei casi c'è stata però una sola interazione tra aggiudicatarie e subappaltatrici.

Infine, sono stati presi in esame alcuni indicatori di bilancio per 3.023 delle 6.217 imprese subappaltatrici che, a prescindere dalla qualificazione, sono tenute al deposito del bilancio presso le Camere di Commercio in quanto società di capitali o società cooperative. Da questa analisi è stato calcolato un *debt/equity ratio* medio pari al 4,7% ed un indebitamento medio verso banche in percentuale del fatturato del 27,6%.

**Il subappalto: i
dati dei CEL
2004 - 2007**

Un'ulteriore banca dati dell'AVCP nella quale sono registrati i subappalti relativi ai contratti pubblici di lavori è rappresentata dall'archivio dei Certificati di Esecuzione dei Lavori (CEL) che le stazioni appaltanti rilasciano su richiesta delle imprese esecutrici ai fini della qualificazione, secondo quanto previsto dall'art. 22, comma 7 del DPR 34/2000¹⁰. Tale banca dati ha consentito l'effettuazione di analisi che rimanevano precluse utilizzando le altre banche dati dell'Autorità¹¹. Dopo attente verifiche sono stati inclusi nell'analisi i CEL del periodo 2004 - 2007 relativi ad un campione di 2.616 contratti conclusi aventi un importo compreso tra 150.000 e 20 milioni di euro, caratterizzati dalla presenza di subappalto e per i quali le informazioni comunicate sono state ritenute corrette a seguito di controlli di coerenza interna tra i dati del CEL e quelli contenuti negli altri archivi dell'Autorità. Corrispondentemente a tali contratti sono stati individuati 6.035 subappalti e 4.346 imprese

¹⁰ I CEL, inizialmente trasmessi all'Autorità esclusivamente in versione cartacea, sono ora compilati direttamente on-line da parte delle stazioni appaltanti attraverso l'applicativo messo a disposizione da parte dell'AVCP a partire da luglio 2006.

¹¹ L'archivio completo dei CEL su cui si è lavorato era aggiornato al mese di gennaio 2010 e conteneva 109.121 record. L'individuazione dei CEL da utilizzare per l'analisi ha richiesto un attento processo di trattamento dei dati che ha dovuto tenere conto delle notevoli criticità connesse alle modalità e alle regole di raccolta e registrazione dei dati. Per tali motivi, si suggerisce di interpretare i risultati delle analisi svolte con qualche cautela visto il carattere parziale di alcuni dati utilizzati.

subappaltatrici (mediamente 1,5 subappalti ad impresa). I contratti oggetto di analisi, per la quasi totalità, risultano di importo inferiore o uguale a 5 milioni di euro, quindi al di sotto della soglia comunitaria del periodo analizzato. L'importo medio per contratto si attesta su un valore di 996.520. I principali risultati delle analisi condotte sono riportate nel seguito.

Il fenomeno è stato analizzato elaborando il numero medio di subappalti per contratto, l'importo complessivamente subappaltato per contratto e l'importo medio a subappalto. Tutti gli indicatori sono stati calcolati sia a livello aggregato che disaggregato al fine di poter fare dei confronti tra i diversi gruppi di contratti di volta in volta individuati.

A livello aggregato si osservano mediamente 2,3 subappalti per ogni contratto di lavoro aggiudicato. Le risorse economiche coinvolte sono mediamente pari a 78.069 euro per il singolo subappalto e 172.951 euro se si considera l'importo complessivamente subappaltato per ogni contratto.

Nel Grafico 1 è rappresentata la relazione tra l'importo posto a base d'asta e il numero delle lavorazioni date in subappalto. Come emerge dal grafico il numero medio di subappalti per contratto tende ad aumentare con il crescere della classe di importo del contratto.

La relazione positiva risulta verificata anche in termini di valore: contratti di importo via via più elevato presentano un importo medio subappaltato a contratto e un importo medio a subappalto più grandi (Grafico 2).

Grafico 1 - Numero medio di subappalti a contratto per classe di importo dell'appalto - anni 2004-2007

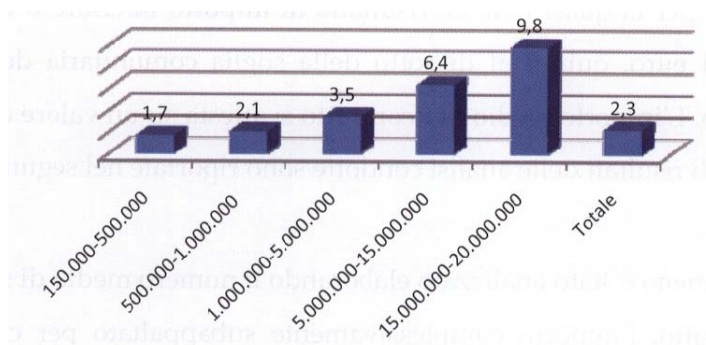
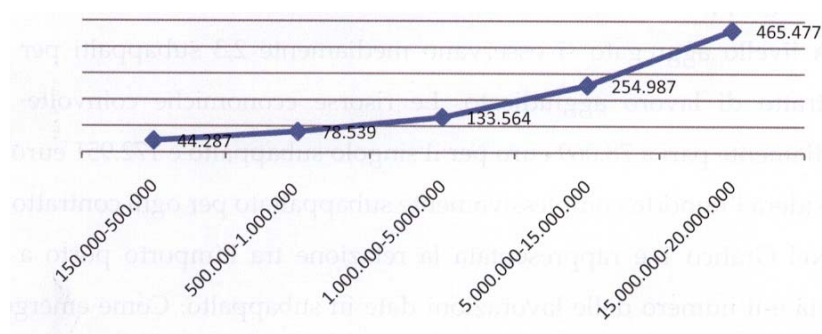


Grafico 2 - Importo medio a subappalto per classe di importo dell'appalto - anni 2004-2007



L'analisi del subappalto

Da un riscontro sui dati disponibili, le relazioni individuate risultano verificate per tutte le disaggregazioni di dati considerate.¹² Per tale motivo, i confronti tra i diversi gruppi di contratti (tipologia di soggetto aggiudicatario, categorie di stazione appaltante, ecc.) sono stati effettuati anche all'interno di classi di importo omogenee al fine di neutralizzare il ruolo giocato dalla variabile 'importo' e indagare meglio l'influenza di altri possibili fattori sul fenomeno studiato.

Dall'analisi dei dati aggregati le associazioni temporanee di imprese (ATI) e i consorzi sembrerebbero subappaltare mediamente di più rispetto all'impresa singola, sia in termini di numero di subappalti a contratto che in termini di risorse economiche impiegate. All'interno di ciascuna classe di

¹² Le disaggregazioni hanno riguardato la tipologia di soggetto aggiudicatario, il tipo di opera, ecc. Ulteriori conferme della sistematicità di tale relazione potranno derivare da un aumento della disponibilità di informazioni presenti in banca dati.

importo omogenea, invece, il numero medio di subappalti affidati dalle ATI è lievemente superiore a quello delle imprese singole, ma l'importo medio a subappalto, così come l'importo medio complessivo subappaltato, è superiore per le imprese singole piuttosto che per le ATI.

Dall'analisi territoriale emerge che il ricorso al subappalto è più rilevante per gli appalti che vengono eseguiti nelle regioni del Centro - Nord (2,7 subappalti a contratto nel Nord Ovest, 2,0 nel Nord Est, 2,0 nel Centro) piuttosto che in quelle del Sud e Isole (1,6 subappalti a contratto). L'importo medio a subappalto è però decisamente più elevato nel Sud e nelle Isole rispetto alle altre regioni. Questo significa che le imprese che operano attraverso il subappalto nelle regioni meridionali ottengono sub-affidamenti più consistenti per le lavorazioni svolte rispetto alle imprese che operano in altri territori. Anche in questo caso, l'analisi condotta in riferimento a sottoinsiemi di contratti di importo omogeneo può essere utile a qualificare meglio le osservazioni effettuate.

L'analisi della variabilità del ricorso al subappalto in base alla localizzazione dell'impresa aggiudicataria del contratto evidenzia propensioni medie a subappaltare più deboli da parte delle imprese del Sud e Isole rispetto a quelle del Nord, se si considerano gli indicatori rappresentati dal numero medio di subappalti a contratto e dall'importo complessivo medio subappaltato a contratto. D'altro canto per le imprese del Sud l'importo del singolo subappalto affidato è mediamente superiore rispetto ai valori delle imprese appartenenti alle altre aree territoriali. Tale analisi risulta confermata anche in riferimento a classi omogenee di importo del contratto.

Gli appalti affidati mediante procedura negoziata presentano, in media, un valore inferiore del numero di subappalti per contratto (1,9) rispetto a quanto si riscontra nel caso delle procedure aperte (in linea con la media generale pari a 2,3) e ristrette (superiore alla media generale). Disaggregando i dati anche sulla base dell'importo del contratto, oltre che

in base alla procedura di scelta del contraente, tale risultato risulta verificato in riferimento a tutte le classi di importo¹³.

Dalle analisi per categoria d'opera e per stazione appaltante emerge che gli appalti per i quali si tende mediamente a subappaltare di più sono quelli che riguardano la realizzazione di opere di edilizia abitativa (3,5 subappalti a contratto), sport, spettacolo e turismo (3,0), edilizia sociale e scolastica (2,7); a livello di stazione appaltante, le opere realizzate su iniziativa degli enti per l'edilizia residenziale pubblica, degli altri soggetti aggiudicatori e delle aziende del servizio sanitario nazionale, sono quelle per le quali si registra il numero medio di subappalti per contratto mediamente più elevato (rispettivamente pari a 3,6, 2,8 e 2,7)¹⁴. L'analisi del subappalto per categoria d'opera conferma la specificità di alcune infrastrutture per la cui realizzazione è necessaria una molteplicità di competenze ricercate anche attraverso il ricorso ai subcontratti.

**Le performance
dei contratti con
subappalto**

Un ulteriore sviluppo dell'analisi ha riguardato lo studio delle *performance* dei contratti con subappalto in termini di efficienza nei costi e nei tempi.¹⁵

Allo stato attuale l'analisi risulta purtroppo inficiata dalla carenza di dati a disposizione. Infatti, per l'analisi dell'efficienza si sono potuti considerare solo 947 contratti¹⁶ per i quali è stato calcolato uno scostamento medio percentuale dei costi pari a 9,3 e uno scostamento medio dei tempi pari a 65,9, valori sostanzialmente in linea con le medie generali osservate nei precedenti studi effettuati.

L'analisi è stata approfondita su particolari sottogruppi di contratti (specifiche aree geografiche, procedure di scelta del contraente, tipologia di impresa aggiudicataria, ecc.) e anche in questo caso non si sono evidenziate

¹³ Per le classi superiori a 500.000 euro i dati disponibili sono di entità troppo modesta per dare un valore definitivo all'analisi svolta.

¹⁴ I dati non sono sufficienti per poter effettuare valutazioni neutralizzando l'effetto della variabile importo sul fenomeno studiato.

¹⁵ La metodologia di analisi è stata quella sviluppata nell'ambito dell'Osservatorio e più volte riportata nelle Relazioni Annuali al Parlamento.

¹⁶ Solo per tali contratti, presenti sia nella banca dati dei CEL che in quella delle aggiudicazioni è stato possibile ricostruire tutto il processo di esecuzione fino al collaudo dei lavori e poter quindi elaborare gli indicatori di efficienza.

differenze di carattere sistematico tra le *performance* del sottoinsieme analizzato e quelle generali del settore. Non ci sono dunque elementi per sostenere, sulla base dei dati disponibili, ipotesi circa l'influenza del subappalto sull'efficienza in fase di esecuzione¹⁷. E' comunque opportuno che i risultati ottenuti siano nuovamente sottoposti a verifica una volta che ulteriori dati saranno disponibili.

Come noto, la localizzazione dell'appalto influenza in modo rilevante la partecipazione agli appalti pubblici da parte delle imprese, sia al momento della gara, sia successivamente per le lavorazioni da eseguire in subappalto. Molto frequentemente le imprese hanno la propria sede nello stesso luogo dei lavori, ma approfondendo l'analisi dei dati emerge senza dubbio l'esistenza di un fenomeno di mobilità sul territorio che si traduce nella tendenza di alcune imprese a spostarsi dal luogo di residenza, sia in qualità di aggiudicatarie, sia per eseguire alcune lavorazioni in subappalto¹⁸.

Tra le imprese subappaltatrici con elevata mobilità sul territorio¹⁹ si segnalano i casi delle imprese della Campania, dell'Emilia Romagna e del Veneto²⁰. In particolare, mentre la mobilità delle imprese subappaltatrici venete interessa aree limitrofe alla regione di appartenenza come la Lombardia e l'Emilia Romagna, per quelle della regione Campania il fenomeno assume connotati abbastanza particolari. Quote elevate dei subappalti delle imprese campane riguardano, infatti, zone piuttosto distanti dal luogo di origine (il 34,5% del totale in Toscana, il 18% in Lombardia, il 6,8% in Piemonte, ecc.) e solo in misura ridotta le aree limitrofe (3,4% del totale nel Lazio). Anche le imprese subappaltatrici della

**Le
caratteristiche
territoriali dei
subappalti**

¹⁷ L'analisi di correlazione tra gli scostamenti medi dei tempi e dei costi e gli indicatori quantitativi del subappalto confermerebbe tali conclusioni.

¹⁸ Le motivazioni possono essere molteplici: la carenza di domanda in alcune aree geografiche (o il disallineamento della stessa) rispetto alle specializzazioni delle imprese, l'opportunità economica di lavorare a determinate commesse pubbliche, ecc.

¹⁹ Come indicatore di mobilità è stato elaborato, per ogni regione di appartenenza dell'impresa subappaltatrice, il rapporto tra il numero di subappalti eseguiti in ciascuna regione e il numero complessivo di lavori ottenuti in subappalto.

²⁰ La mobilità è elevata anche per le imprese della Basilicata, Calabria, Trentino Alto Adige e Friuli ma il numero di casi di subappalto compresi nell'insieme selezionato è ancora troppo esiguo per fornire delle valutazioni definitive sul fenomeno studiato.

Calabria e della Sicilia presentano una forte mobilità in termini di distanza geografica, operando in molti casi in regioni del Nord.

A spiegare tale fenomeno può essere decisivo il ruolo svolto dalle reti di 'conoscenza' tra le imprese e, in particolare, tra i soggetti che si aggiudicano l'appalto e l'insieme delle imprese che invece operano sul mercato prevalentemente come subappaltatrici. Ulteriori elaborazioni mostrano come il ruolo del fattore territoriale nello spiegare le relazioni di subappalto tra l'aggiudicataria e le imprese subappaltatrici sia decisivo non solo nel caso campano, ma sembra anzi essere piuttosto generalizzato. Il numero dei subappalti per i quali l'impresa subappaltatrice ha la medesima provenienza geografica dell'impresa aggiudicataria - o ha sede in aree territoriali comunque molto vicine - è, infatti, sempre molto elevato rispetto al totale.

Le lavorazioni subappaltate

Quasi la metà dei subappalti comunicati è concentrato nelle categorie generali OG1 e OG3 mentre il resto dei subappalti risulta piuttosto disperso nelle restanti categorie d'opera.

Le lavorazioni svolte in subappalto riguardano prevalentemente la categoria prevalente (subappalto orizzontale). Nei lavori pubblici il subappalto orizzontale attraverso il quale l'impresa aggiudicataria attua, come ha sottolineato molta letteratura economica, una delega contrattuale nell'ottica di contenere i propri costi marginali sarebbe, dunque, un fenomeno molto più rilevante del subappalto verticale che prevede, invece, un'integrazione di competenze con altri soggetti.

7.8 Gli affidamenti sottratti in tutto o in parte all'applicazione del codice: gli affidamenti in regime di emergenza e i contratti segreti.

Nel corso dell'anno 2010 l'Autorità ha proseguito l'attività di indagine, già avviata nel 2009, sugli interventi emergenziali realizzati a partire dall'anno 2000, prestando particolare attenzione a quelli conseguenti ad ordinanze di protezione civile.

Le ragioni di quest'attenzione devono rinvenirsi nella particolare rilevanza e, al tempo stesso, nei profili di criticità che si collegano agli appalti caratterizzati da 'emergenza'.

Si tratta, infatti, di affidamenti che, sotto il profilo economico, costituiscono una parte consistente del mercato e, sotto il profilo della disciplina applicabile, presentano in diversi casi un sistema molto ampio di deroghe al Codice dei contratti per effetto del disposto di cui al comma 2 dell'art. 5 della legge n. 225/92 che consente la deroga 'ad ogni disposizione vigente nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico'. Le deroghe sono talvolta estese al superamento delle forme di pubblicità delle gare ed alle comunicazioni, nonostante il contrario avviso dell'Autorità e della giurisprudenza in merito.

Oggetto dell'indagine dell'Autorità sono state, in particolare, sia le ordinanze di protezione civile emesse ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/92 (legge istitutiva del Servizio Nazionale della Protezione Civile) previa deliberazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio, sia le ordinanze emanate ai sensi dell'art. 5 *bis* comma 5 del decreto legge n. 343/2001 convertito in legge n. 401/2001, che ha esteso la disciplina su stato di emergenza e potere di ordinanza alla dichiarazione dei 'grandi eventi' rientranti nella competenza del dipartimento della Protezione Civile.

Dall'analisi di tutte le ordinanze di protezione civile emanate dal gennaio 2000 al dicembre 2010 si evince uno stanziamento complessivo di risorse pubbliche per la realizzazione degli interventi previsti pari ad euro 17.667.250.556,89. Il numero complessivo delle ordinanze emanate nel periodo di riferimento è 375 ripartite, per anno e relativi importi, secondo quanto riportato nella seguente tabella.

**Gli
affidamenti in
regime di
emergenza**

**Ordinanze e
stanziamenti
anni 2000-2010**

Tabella 11 - Ordinanze di protezione civile distinte per anno e importi.

Anno di riferimento	Importo spesa globale	Ordinanze emanate
2000	€ 143.683.473,90	22
2001	€ 1.956.118.571,91	28
2002	€ 1.109.004.356,10	33
2003	€ 283.763.347,26	24
2004	€ 730.730.577,28	30
2005	€ 253.074.138,76	24
2006	€ 2.788.111.622,26	34
2007	€ 1.057.819.764,68	39
2008	€ 2.730.451.115,39	41
2009	€ 3.939.859.534,08	49
2010	€ 2.674.634.055,27	51
TOTALE	€ 17.667.250.556,89	375

Oltre ai dati sopra indicati, si riportano di seguito quelli relativi ai mesi di gennaio e febbraio dell'anno 2011.

Tabella 12 - Ordinanze di protezione civile anno 2011- gennaio-febbraio.

Anno di riferimento	Importo spesa globale	Ordinanze emanate
2011	€ 171.157.057,14	5

Le tabelle di cui sopra confermano, anche per il 2010, il tendenziale incremento del numero delle ordinanze contingibili e urgenti. Ciò a fronte, tuttavia, di un'evidente riduzione della spesa direttamente stanziata nelle ordinanze per interventi di natura emergenziale o legati a 'grandi eventi' nell'anno appena trascorso, rispetto al precedente. L'importo della spesa globale nel 2010 ammonta ad euro 2.674.634.055,27 a fronte dei 3.939.859.534,08 euro nel 2009.

Nel corso dell'anno 2010, oltre alle ordinanze emergenziali, sono state emanate ai sensi dell'art. 5 *bis* comma 5 del decreto legge n. 343/2001 alcune ordinanze specificamente relative a 'grandi eventi', come la Louis

Vuitton World Series , che era già stata oggetto di apposite ordinanze nel corso del 2009, e la EXPO Milano 2015.

Dall'esame delle ordinanze nell'anno 2010 è emerso che un numero rilevante continua a riportare la deroga espressa a numerose disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n. 163/2006). Una simile deroga si è rilevata, in particolare, nelle ordinanze emergenziali conseguenti ad eventi meteorologici. In queste ipotesi il riferimento al d.lgs. n. 163/2006 ha comportato, di fatto, anche la deroga alle disposizioni in materia di pubblicità degli affidamenti e trasmissione di dati all'Osservatorio preordinate al rispetto dei principi fondamentali di matrice comunitaria (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità) stabiliti dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006. Ciò è parso in contrasto con quanto da tempo puntualizzato da questa Autorità, sulla scorta delle chiare indicazioni provenienti dalla Commissione Europea, in merito al potere di deroga alla normativa primaria conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza. Come già rilevato in occasione della Relazione Annuale al Parlamento del 2007, nella Segnalazione al Governo ed al Parlamento dell'aprile 2008 e, in ultimo, nella Relazione al Parlamento del 2009, il potere di deroga ha natura eccezionale ed è strumentale al superamento della emergenza, pertanto non può espletarsi nei confronti di disposizioni di diretta attuazione di principi comunitari, né nei confronti delle norme riguardanti il controllo e la vigilanza sui contratti pubblici, mancando in tal caso il nesso di strumentalità tra esigenza di tempestivo intervento e deroga al procedimento di controllo. Ciò nonostante, diverse ordinanze hanno riportato un espresso e specifico riferimento, tra le disposizioni derogate, proprio all'art. 7 d.lgs. n. 163/2006, relativo alle competenze dell'Osservatorio dei contratti pubblici e funzionale all'esercizio dell'attività di vigilanza da parte dell'Autorità. Tale espresso richiamo in deroga ha determinato, da un lato, l'impossibilità di applicare le disposizioni relative alla trasmissione di dati all'Osservatorio e, dall'altro, il venir meno di qualsiasi strumento di controllo su affidamenti

**Le deroghe al
Codice dei
Contratti**

spesso di rilevante importo. Il fenomeno merita particolare menzione perché la spesa complessiva stanziata per affidamenti in deroga al Codice dei contratti pubblici, quindi sottratti di fatto alla vigilanza dell'Autorità, nell'anno 2010, è stata pari ad euro 2.674.634.055,27 e, dunque, assai consistente.

Pertanto, appare importante ribadire che il regime derogatorio dovrebbe avere come unico fine quello di garantire uno snellimento delle procedure e non anche pregiudicare un eventuale controllo sul rispetto di elementi fondamentali, quali il possesso delle certificazioni, l'assolvimento degli obblighi contributivi, il rispetto della normativa sull'impiego della manodopera e della sicurezza. Ciò anche in considerazione del fatto che l'attività di vigilanza svolta dall'Autorità, lungi dall'essere un aggravio della procedura di scelta del contraente e, più in generale, del procedimento per addivenire alla stipula del contratto ed alla realizzazione dell'opera, risulterebbe quanto mai opportuna in funzione della verifica, tra l'altro, dell'importo degli appalti, della durata degli stessi in vigenza dello stato di emergenza o nel limite stabilito dal concretizzarsi dell'evento, del dovuto possesso delle prescritte qualificazioni e/o requisiti e delle varianti intervenute.

Altro elemento di rilievo che emerge dall'esame delle ordinanze emergenziali emanate nell'anno 2010 attiene al loro oggetto. In molti casi si è trattato di ordinanze riferite ad eventi privi del carattere della 'eccezionalità' ed 'imprevedibilità', come ad esempio gli interventi connessi al dissesto idrogeologico del Paese, allo smaltimento di rifiuti ed alla bonifica di siti per discariche. Si segnala, altresì, che diverse ordinanze emergenziali nel corso hanno riguardato interventi legati al sisma in Abruzzo. In tutti questi casi il protrarsi del ricorso ad interventi di natura emergenziale, a fronte di situazioni di dissesto endemiche o conseguenti a calamità verificatesi un anno prima (è il caso del terremoto in Abruzzo), rivela l'assenza delle adeguate strategie di intervento di natura strutturale

che simili criticità richiederebbero. L’Autorità ritiene, pertanto, di segnalare questo aspetto meritevole di particolare attenzione da parte del Legislatore.

Con riferimento alle ordinanze riferibili a ‘grandi eventi’, nell’anno 2010 si segnalano quelle riferite allo svolgimento della Louis Vuitton World Series (OPCM n. 3846 del 5.2.2010, OPCM n. 3855 del 5.3.2010 e OPCM n. 3876 del 11.5.2010 recante uno stanziamento di euro 4.600.000,00), al 150° Anniversario dell’Unità d’Italia (OPCM n. 3854 del 3.3.2010) e alla EXPO Milano 2015 (OPCM n. 3840 del 19.1.2010, n. 3900 del 5 ottobre 2010 e n. 3901 del 11.10.2010,). Si è trattato, anche nell’anno appena trascorso, come nel 2009, di ordinanze contenenti deroghe, spesso molto estese, alle disposizioni del Codice dei Contratti pubblici. La circostanza assume particolare rilievo in considerazione del fatto che si tratta di ordinanze relative ad eventi a medio termine (si pensi, ad esempio, alla EXPO Milano 2015) per i quali le deroghe al codice dei Contratti Pubblici non appaiono pienamente giustificabili, e, peraltro, del tutto in contrasto con quanto autorevolmente puntualizzato dalla Corte dei Conti nella Determinazione n. 5/2010, nella quale è stato precisato che rientra nella competenza del Dipartimento della Protezione Civile non qualsiasi grande evento, ma soltanto quegli eventi che, pur diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dai pericoli di danno, affermazione dalla quale discende che anche i grandi eventi, per rientrare nella competenza della protezione civile, devono appartenere al più ampio genere costituito dalle situazioni di grave o pericolo.

I grandi eventi

Rispetto a queste precisazioni della Magistratura contabile, appare del tutto in controtendenza non solo la deroga a numerosi articoli del Codice dei contratti pubblici, contenuta nell’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3840/2010, pubblicata sulla G.U. del 27 gennaio 2010, n. 21, relativa alla realizzazione degli interventi connessi alla EXPO Milano 2015 (opere pubbliche; piano urbano dei parcheggi), ma anche l’ulteriore ampliamento della deroga, operato a mezzo della più recente

ordinanza 3900 del 5 ottobre 2010. In particolare, si segnala che la prima ordinanza contiene una deroga, già ampia, riferita a procedure di scelta degli offerenti, termini di presentazione delle offerte e garanzie a corredo dell'offerta, al procedimento di approvazione dei progetti e conseguenti effetti a fini urbanistici ed espropriativi, a garanzie e verifiche della progettazione, a diversi principi relativi all'esecuzione del contratto (cauzione definitiva, varianti, subappalto, collaudo da parte delle stazioni appaltanti, direzione lavori, termini di adempimento, tutte le disposizioni relative alle concessioni, pubblicità e termini nell'ambito dei settori speciali), mentre la più recente ordinanza 3900 del 5 ottobre 2010 estende ulteriormente la deroga agli artt. 11, 12 e 79 del D.lgs. n. 163/2006 recanti, rispettivamente, la disciplina delle fasi delle procedure di affidamento, dei controlli sugli atti e le procedure da parte della stazione appaltante e di alcuni fondamentali criteri di trasparenza, quali le informazioni circa i mancati inviti, le esclusioni e le aggiudicazioni (art. 79). Questo ultimo profilo, in particolare, preoccupa l'Autorità in quanto incide direttamente sul rispetto del principio di trasparenza. La circostanza, peraltro, è critica se si considera che è prevedibile che nell'ambito delle opere relative alla EXPO Milano 2015 ci siano diversi affidamenti di importo superiore alla soglia comunitaria.

Dal combinato disposto delle ordinanze relative alla EXPO Milano 2015 sopra richiamate si ricava, pertanto, che una fetta rilevante del mercato delle opere pubbliche, sia in termini di quantità degli affidamenti che in termini di importi stanziati, sarà sottratta al rispetto delle disposizioni del Codice. Si rileva tuttavia, come elemento positivo, che la deroga non comprende le disposizioni dell'art. 7 d.lgs. n. 163/2010 né, più in generale, le disposizioni della parte I del Codice, e ciò consentirà all'Autorità di esercitare la propria attività di vigilanza sulla realizzazione delle opere affidate.

Al riguardo, ed anche in via generale, si rappresenta che nelle situazioni di emergenza o di eccezionalità legate a 'grandi eventi' le