

ponti, viadotti, ecc. (OG3). Le categorie prevalenti dei restanti contratti risultano fortemente frammentate tra le diverse voci di categorie generali e specializzate previste dal DPR 207/2010.

In maniera speculare a quanto detto per l'analisi della domanda, nelle aggiudicazioni di lavori il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando si conferma la procedura più utilizzata. In generale, se si sommano le procedure negoziate senza previa pubblicazione e con pubblicazione di un bando si arriva ad un peso percentuale maggiore del 47% rispetto a tutti gli appalti di lavori aggiudicati e comunicati.

L'importo medio di aggiudicazione per i contratti che utilizzano la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando è di poco superiore a 480.000 euro. Per le procedure maggiormente competitive, come quelle aperte, questo importo si attesta a quasi 980 mila euro.

Per più dell'87% dei contratti di lavori le stazioni appaltanti hanno utilizzato come criterio di aggiudicazione il massimo ribasso. L'importo medio di aggiudicazione dei contratti aggiudicati al massimo ribasso è pari, nel 2011, a 636.000 euro contro un importo medio superiore a 2,2 mln di euro dei contratti aggiudicati con l'offerta economicamente più vantaggiosa.

La distribuzione dei contratti di lavori aggiudicati nel 2011 in base alla tipologia di lavoro ricalca sostanzialmente quella del 2010. Quasi tre quarti degli interventi di lavori aggiudicati sono relativi a lavori di costruzione e manutenzione (33% per le nuove costruzioni e 41,2% per i lavori di manutenzione).

A livello di distribuzione geografica degli interventi aggiudicati qualsiasi analisi deve tener conto della frammentarietà dei dati comunicati.

Inoltre, a differenza delle analisi svolte per la domanda, dove il dato raccolto si riferisce all'ambito di competenza territoriale della stazione appaltante, nel caso delle aggiudicazioni i dati sulla localizzazione si riferiscono all'area geografica in cui viene eseguito il contratto come

conseguenza della comunicazione del codice Istat di esecuzione del contratto<sup>15</sup>.

Dalla disaggregazione dei contratti aggiudicati per tipologia di stazione appaltante si evince come i Comuni siano le amministrazioni ad aver aggiudicato la maggior parte dei lavori (38,1%); a livello di importo essi, tuttavia, hanno aggiudicato solo il 19,5% dell'importo complessivo dell'aggiudicato. Completamente diverso il caso degli enti e concessionari di ferrovie che pur avendo aggiudicato solo il 3,3% dei lavori hanno assorbito il 20,3% dell'importo complessivo delle aggiudicazioni. Rispetto al 2010 è fortemente diminuito l'importo totale nonché quello medio degli appalti che afferiscono ad enti e concessionari che operano nel settore stradale (tuttavia, poiché gli appalti nel settore stradale risentono di forti investimenti di durata pluriennale è possibile che la diminuzione registrata nel 2011 sia l'effetto di grandi appalti aggiudicati nel 2010 come, ad esempio, quello della Brebemi).

#### Aggiudicazione dei servizi

I contratti di servizi aggiudicati nel 2011 e comunicati all'Osservatorio sono pari a 7.032 per un valore di 12,3 mld di euro.

Più del 90% dei contratti di servizi aggiudicati non supera i 5 mln di euro. In quasi il 61% dei casi i contratti di servizi aggiudicati sono compresi nella classe di importo tra 150.000 e 500.000 euro. Contrariamente ai contratti di lavori dove l'ammontare dell'importo aggiudicato è meglio distribuito tra le diverse classi, nel caso dei contratti di servizi quasi il 48% dell'importo complessivamente aggiudicato rientra nella classe di interventi con importo a base d'asta superiore a 15 mln di euro.

Dalla distribuzione per codice CPV dei servizi, nessuna categoria appare nettamente predominante né in termini di numeri né in termini di importo. Tuttavia, i "servizi di riparazione e manutenzione", i "servizi informatici" e i "servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali" sono quelli che più pesano come numerosità e come importo complessivo aggiudicato.

<sup>15</sup> Le considerazioni fatte in questa sede per la localizzazione riguardano anche i contratti di servizi e forniture

La distribuzione dei contratti di servizi aggiudicati per procedura di scelta conferma, come per i contratti aggiudicati di lavori, una prevalenza delle procedure negoziate con e senza previa pubblicazione di un bando. A livello di importo complessivamente aggiudicato le procedure aperte pesano poco più del complesso delle procedure negoziate.

Nei servizi, a differenza dei contratti di lavori, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa risulta più frequente e riguarda quasi il 35% dei contratti aggiudicati a cui corrisponde più del 56% dell'ammontare complessivamente aggiudicato.

I contratti di forniture aggiudicati nel 2011, comunicati all'Osservatorio, sono n. 5.977 per un importo complessivo di aggiudicazione pari a 7,9 mld di euro.

Al pari di quanto appena detto per i servizi, i contratti aggiudicati di forniture mostrano una forte concentrazione nelle prime tre classi di importo fino a 5 milioni di euro. Tuttavia, il 43,6% dell'importo complessivamente aggiudicato nelle forniture, ricade nella classe di importo maggiore a 15 mln di euro.

I dati 2011 delle forniture aggiudicate, disaggregate per codici CPV, confermano l'esistenza di una categoria fortemente predominante rispetto a tutte le altre che è quella delle apparecchiature mediche e dei prodotti farmaceutici (quasi il 46% di tutti i contratti aggiudicati di forniture). In questa categoria ricade pure più del 22% del valore dei contratti aggiudicati.

Emerge anche il peso rilevante, in termini di valore, della categoria dei "prodotti derivanti dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia", (11,9%).

Nel 2011 è diminuito, rispetto al 2010, il ricorso delle stazioni appaltanti a procedure di tipo aperto che hanno rappresentato solo il 38,3% del numero di aggiudicazioni di contratti di fornitura. Rispetto al 2010, al contrario, sono aumentati i contratti aggiudicati attraverso procedure negoziate senza previa pubblicazione di bando. Per i contratti di fornitura, così come per quelli di lavori e servizi, quasi la metà delle aggiudicazioni avviene con il ricorso a procedure non altamente competitive.

**Aggiudicazioni  
di forniture**

Il criterio di aggiudicazione prevalentemente utilizzato nelle forniture è quello del massimo ribasso analogamente alle altre tipologie di contratto.

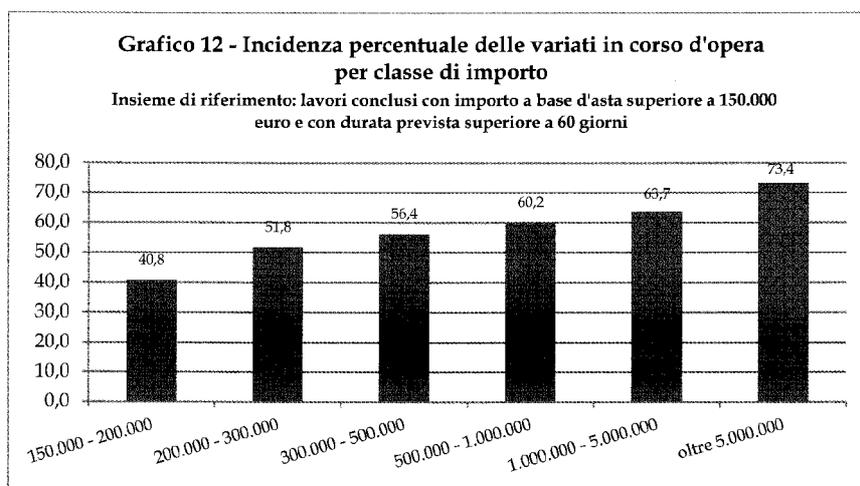
Del resto per i contratti di fornitura, quando sono poco complessi, sarebbe non pienamente giustificabile, anche stando ad una certa dottrina economica, il ricorso a criteri di selezione articolati come il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La distribuzione dei contratti di forniture aggiudicati per tipologia di stazione appaltante vede il prevalere, come è lecito aspettarsi dalla distribuzione per CPV, delle aziende del servizio sanitario nazionale sia in termini di numero di contratti che di importo (49,3% e 23,8%).

### 1.5.2 L'analisi delle varianti in corso d'opera per i contratti di lavori<sup>16</sup>

Nel presente paragrafo si illustrano i risultati di alcune elaborazioni sulle varianti in corso d'opera nei contratti aggiudicati di lavori pubblici.

Nel Grafico 12 è evidente la relazione diretta che esiste tra l'incidenza percentuale delle varianti in corso d'opera e il valore dell'appalto. Al crescere di quest'ultimo, infatti, l'incidenza percentuale delle varianti cresce passando dal 40,8% per gli interventi che rientrano nella classe di importo tra 150.000 e 200.000 euro al 73,4% quando gli interventi superano il valore di 5 milioni di euro.



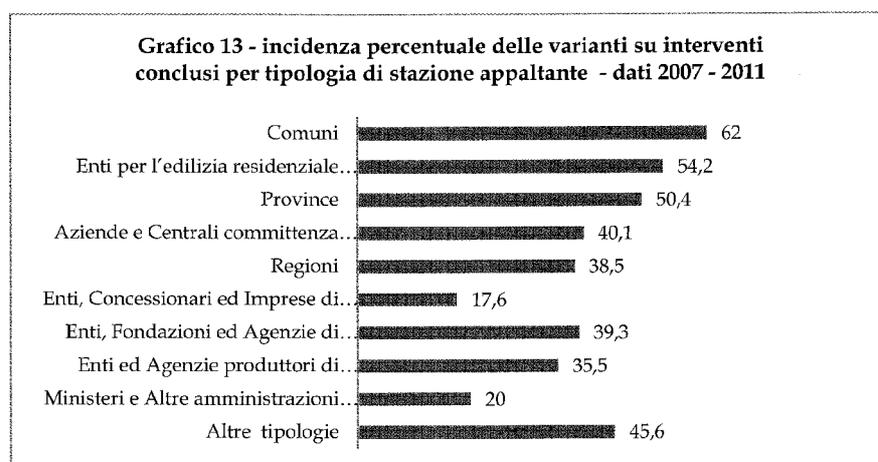
<sup>16</sup> I dati del presente paragrafo sono riportati in Appendice A.7

A causa di una numerosità spesso esigua degli interventi di grande importo, che non permette una disaggregazione su più variabili, una analisi di dettaglio sulle varianti in corso d'opera è stata condotta su 12.047 interventi iniziati e conclusi nel periodo 2007 - 2011, di importo compreso tra 150.000 e 500.000 euro e con una durata prevista compresa tra 60 e 365 giorni.

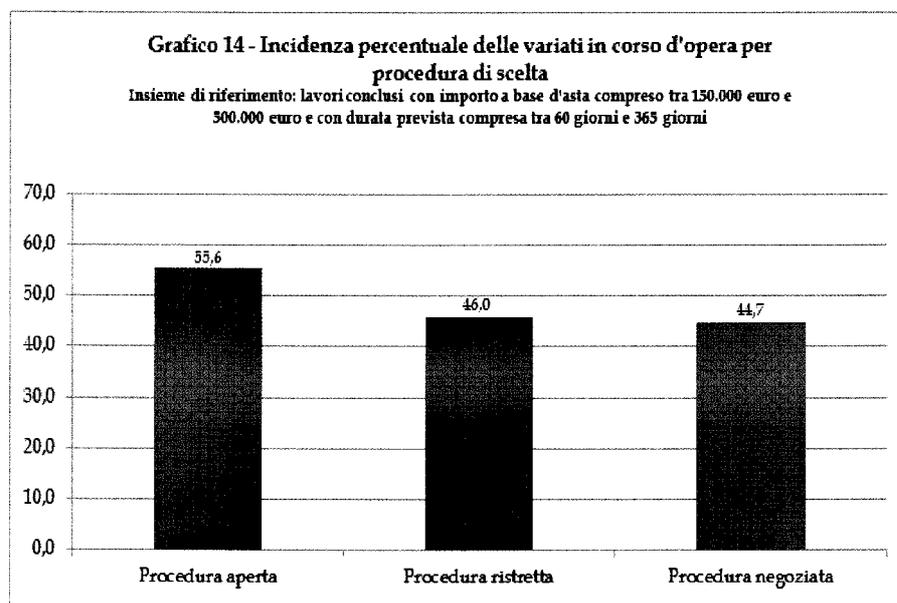
Il grafico 13 mostra come l'incidenza delle varianti, per questo sottoinsieme selezionato, sia piuttosto diversificata a seconda della tipologia di stazione appaltante considerata.

Ad esempio, all'interno dell'insieme preso in esame, gli interventi comunali sono mediamente soggetti a varianti nel 62% dei casi mentre per gli interventi svolti da amministrazioni che gestiscono reti ed infrastrutture stradali il ricorso a varianti avviene solo nel 17,6% dei casi. Più in generale le varianti hanno interessato quasi il 50% degli interventi esaminati.

**Incidenza  
percentuale  
delle varianti  
nei lavori  
pubblici**

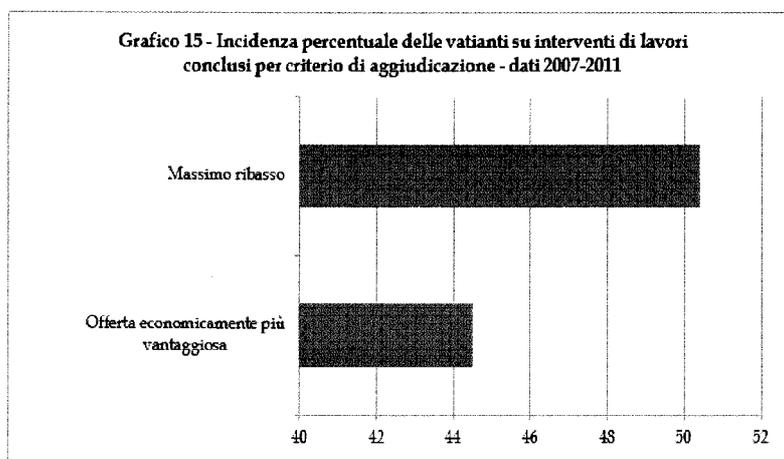


Dall'analisi condotta, sembrerebbe che le varianti siano maggiormente presenti nei contratti di lavori aggiudicati con procedure aperte. Rimane, tuttavia, non trascurabile la presenza di almeno una variante anche nei casi di contratti aggiudicati con procedure ristrette e negoziate. Dal grafico 14 è possibile visualizzare proprio la trasversalità della presenza di varianti nelle diverse procedure di scelta del contraente.



**Relazione tra varianti e criterio di aggiudicazione**

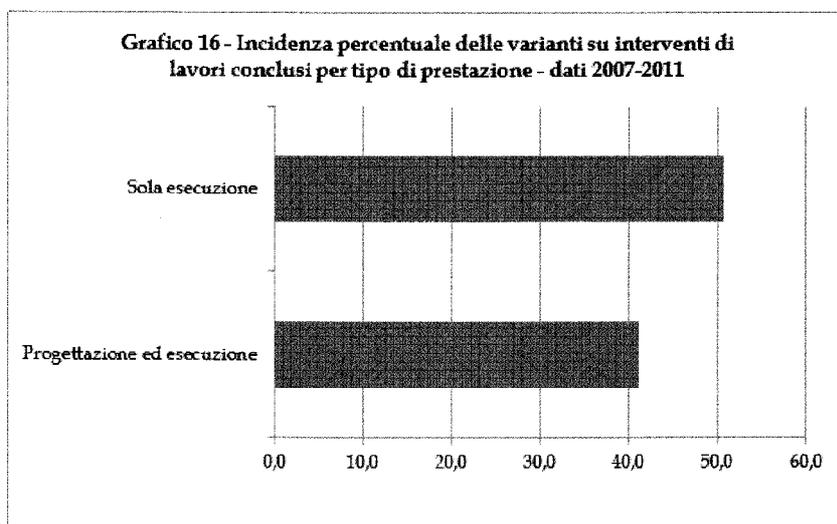
Nel grafico 15 è illustrata la relazione tra presenza di varianti e criterio di aggiudicazione. I contratti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso sono più soggetti a varianti mentre, quando il criterio di selezione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le varianti incidono in minor misura. Una possibile spiegazione per questa diversa incidenza potrebbe risiedere nel fatto che l'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa avviene su più elementi di valutazione oltre al prezzo e questo indurrebbe da un lato ad una selezione più accurata da parte delle stazioni appaltanti e dall'altro a presentare offerte più dettagliate e vincolanti da parte dei soggetti offerenti.



Piuttosto interessante risulta anche la relazione tra tipo di prestazione e presenza di varianti. È rimarchevole la differenza tra i casi in cui l'appalto sia di progettazione ed esecuzione e quelli in cui l'appalto sia di sola esecuzione.

Quando l'esecuzione si accompagna anche alla progettazione (soprattutto quella su progetto definitivo), l'incidenza delle varianti sui contratti si riduce fortemente pur restando elevata (superiore al 40%) rispetto al caso in cui la prestazione sia limitata alla sola esecuzione (vedi grafico 16 e tabella 9 in Appendice A7).

**Incidenza  
delle varianti  
nei contratti  
di sola  
esecuzione e  
nei contratti  
di  
progettazione  
ed esecuzione**



In generale, l'analisi delle varianti mostra come esse siano patologicamente presenti in un insieme di interventi di importo comunque non superiore a 500.000 euro. Ad esempio, appare peculiare come le varianti incidano fortemente sugli interventi di manutenzione (si veda tabella 8 in Appendice A7) che, essendo teoricamente meno complessi, dovrebbero essere influenzati in maniera limitata dalla loro presenza.

Non trascurabile è l'indicazione delle motivazioni più spesso indicate per ricorrere a varianti in corso d'opera (vedi tabella 14 in Appendice A7). È un dato non trascurabile quello che vede più spesso la presenza di una variante legata a cause impreviste ed imprevedibili. Eppure, tenuto conto che gli interventi di lavori analizzati sono di importo modesto, è stridente la relazione tra il tipo di intervento e l'imprevedibilità di eventi che danno

**Motivazioni  
per il ricorso  
alle varianti**

luogo alla presenza di varianti. Secondo la letteratura economica più accreditata sarebbero i contratti più complessi quelli per i quali è possibile ricorrere a variazioni delle condizioni contrattuali inizialmente concordate; per i contratti più semplici, al contrario, si dovrebbe evitare il più possibile di discostarsi dalle condizioni contrattuali pattuite. Di certo il quadro che emerge dall'analisi delle varianti è quello di stazioni appaltanti spesso non sufficientemente capaci di progettare opere pubbliche anche quando queste sono di importo non elevato.

### **1.5.3 Analisi dei ribassi di aggiudicazione degli appalti con importo a base d'asta superiore a 150.000 euro<sup>17</sup>**

Per le elaborazioni sui ribassi evidenziate in questo paragrafo, valgono le stesse considerazioni fatte per le distribuzioni generali sul numero ed importo degli appalti aggiudicati. Le misure dei ribassi sono, infatti, trasmesse all'Osservatorio con l'aggiudicazione dei contratti. È naturale, pertanto, la forte parzialità che contraddistingue anche queste elaborazioni soprattutto nel caso in cui i dati sono disaggregati attraverso le diverse variabili di analisi.

Lo studio dei ribassi è stato condotto sulle tre tipologie di contratti (lavori, servizi e forniture). I dati sono stati analizzati in base al criterio di aggiudicazione ed in base alle diverse caratteristiche dell'appalto (classe di importo, procedura di scelta del contraente, tipologia di stazione appaltante e area geografica).

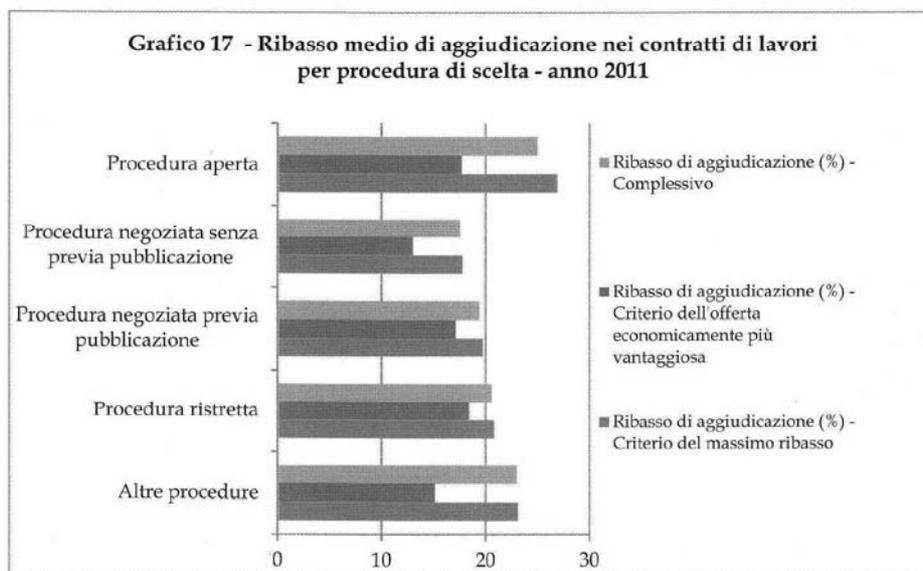
È necessario sottolineare che nello studio dei ribassi non sono state prese in considerazione alcune fattispecie presenti in modo non esiguo per i contratti di servizi e forniture in cui il valore del ribasso comunicato è pari a zero. Peraltro, per questi contratti si verifica una coerenza tra il valore a base d'asta comunicato in fase di acquisizione del CIG e l'importo di aggiudicazione. L'inclusione di queste fattispecie nell'analisi dei ribassi avrebbe sensibilmente ridotto il valore del ribasso medio dei contratti aggiudicati di servizi e forniture. Tuttavia, si è preferito escluderli dall'analisi in quanto sarà necessario approfondire se un ribasso pari a zero

<sup>17</sup> I dati di questo paragrafo sono riportati in Appendice A.6

è legato a particolari situazioni contrattuali o se al contrario esso sia sintomatico di una patologia che se accertata avrebbe conseguenze non irrilevanti.

A livello complessivo, si può notare la differenza del ribasso medio di aggiudicazione nel settore dei lavori da un lato (21,1%) ed in quello dei servizi e delle forniture (rispettivamente 17,8% e 16,8%). Questo risultato potrebbe anche essere l'effetto di un diverso livello di partecipazione nelle gare di lavori ed in quelle di servizi e forniture; nel caso dei lavori, infatti, i contratti da affidare sono contesi, in media, da un maggior numero di operatori economici (26,8 nei lavori contro 3,2 nelle forniture e 2,6 nei servizi).

Entrando nello specifico delle singole tipologie di contratto il grafico 17 mostra la forte differenza esistente tra ribassi di aggiudicazione che scaturiscono da procedure diverse.



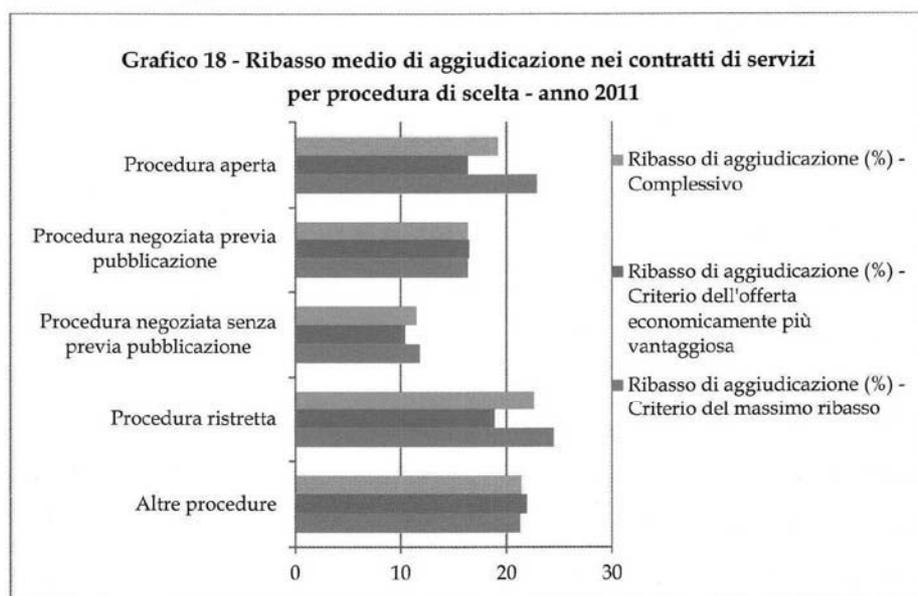
Le procedure aperte producono ribassi più consistenti rispetto alle procedure negoziate. Se da un lato, pertanto, le procedure aperte possono apparire più complesse nella gestione, non bisognerebbe trascurare i loro effetti in termini di risparmio sul valore posto a base di gara e ciò tanto più se si osserva come le procedure aperte stiano subendo nel corso degli anni un forte ridimensionamento a vantaggio proprio delle procedure negoziate.

**Ribassi medi nei contratti di lavori e servizi e di forniture**

**Ribassi nelle procedure aperte**

A livello di criterio di aggiudicazione utilizzato il ribasso medio dei lavori è più elevato con il massimo ribasso (21,6%) rispetto all'offerta economicamente più vantaggiosa (16,8%).

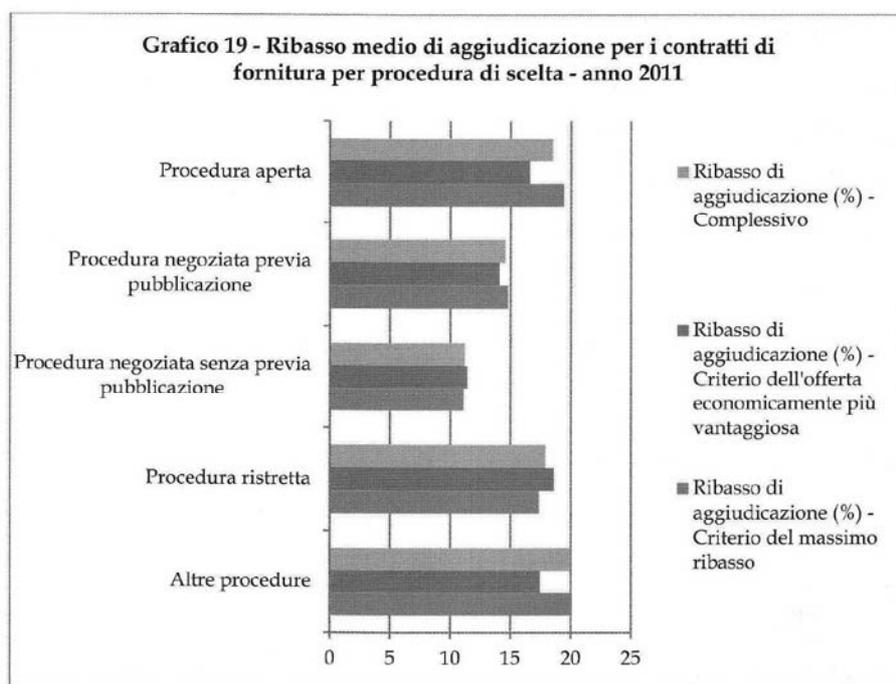
Anche dai grafici 18 e 19 che mostrano i ribassi medi per procedura di scelta del contraente dei contratti aggiudicati di servizi e forniture si conferma una convenienza, almeno in fase di selezione del contraente, delle procedure maggiormente concorsuali.



Nei servizi l'utilizzo di procedure ristrette comporterebbe risparmi maggiori rispetto alle procedure negoziate in particolare rispetto a quelle senza previa pubblicazione di un bando.

Un discorso analogo vale per i ribassi medi di aggiudicazione delle forniture (vedi grafico 19 in basso).

Le procedure aperte restano quelle più vantaggiose per le stazioni appaltanti in termini di sconto ottenuto sul prezzo a base d'asta. Questo vantaggio è particolarmente evidente se confrontato con lo sconto che scaturisce dalle procedure negoziate ed in particolare da quelle senza previa pubblicazione di un bando.



### 1.6 Le società di ingegneria e le società professionali

L'articolo 90 del "Codice degli appalti" considera le società di ingegneria e professionali tra gli operatori idonei a fornire al mercato, nell'ambito della propria attività, le prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori, nonché alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo, alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici.

Inoltre, il Regolamento del codice degli appalti prescrive per le società in oggetto, l'obbligo di comunicazione all'Autorità di informazioni riguardanti le caratteristiche dell'impresa e l'attività svolta nell'anno. Al riguardo, nel corso del 2011, si è verificata una consistente innovazione nell'assetto normativo del settore, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento di attuazione del codice degli appalti pubblici (D.P.R. n. 207/2012), che ha sostituito il vecchio regolamento.

Il nuovo Regolamento, all'articolo 254, conserva il precedente obbligo di comunicazione all'Autorità di informazioni riguardanti la società e le attività delle stesse poste in essere nell'anno, specificando in

maniera analitica le tipologie delle informazioni da trasmettere. Nell'intento di agevolare le società nell'espletamento dei necessari adempimenti burocratici, il Regolamento ha drasticamente ridotto la cadenza delle comunicazioni all'Osservatorio, limitandola ad un'unica trasmissione da eseguire entro 30 giorni dalla pubblicazione del bilancio della società.

Le informazioni raccolte vanno ad implementare via *web* il "Casellario delle società di ingegneria e professionali". Le informazioni raccolte sono consultabili nel sito dell'Autorità ai fini dell'espletamento delle verifiche in sede di gara previste dall'art. 255 del Regolamento.

L'analisi dei dati si è incentrata su alcune caratteristiche salienti delle società, riguardanti la natura giuridica, la localizzazione geografica, l'organigramma e le risorse umane (con riferimento specifico al numero di dipendenti e collaboratori direttamente impiegati nello svolgimento delle funzioni professionali e tecniche).

Le società d'ingegneria e professionali iscritte nel Casellario e che dal 2000 al gennaio 2012, hanno inviato almeno una comunicazione dei dati, risultano complessivamente 2481.

Le società non cancellate dal Casellario, che nel corso del 2011 hanno effettuato almeno una comunicazione all'Autorità, sono 692. Dall'analisi territoriale, basata sulla localizzazione della sede legale, esse risultano presenti per il 53,5% nel Nord Italia, per il 25,6% al Centro e per il 21% nell'Italia meridionale (tabella 1 - Appendice).

Più nel dettaglio, le regioni con il maggior numero di società di ingegneria e professionali sono la Lombardia con il 17,2 %, il Lazio con il 15,6% ed il Veneto con il 11,7% (tabella 2 - Appendice), confermando i dati degli anni 2009 e 2010. Le regioni Molise, Basilicata e Calabria, con percentuali oscillanti intorno a 1% del numero delle società elaborate, occupano le posizioni di coda all'interno della distribuzione.

Passando alla distribuzione per natura giuridica (tabella 3 - Appendice) si sottolinea che l'81,8% delle società di ingegneria e professionali in esame adotta la forma di società a responsabilità limitata, mentre il 10,7% ricorre alla forma di società per azioni. Inferiore è

l'incidenza delle società cooperative, pari soltanto al 2,3% del totale. Le restanti tipologie di natura giuridica rappresentano una piccolissima fetta del mercato.

Per il 2011, il numero di lavoratori dipendenti delle 692 società ammonta a 11.698 e quello dei collaboratori a 2.312 (tabella 4 - Appendice) con un lieve incremento rispetto ai valori del 2010.

La distribuzione delle società di ingegneria e professionali per classi di dipendenti mostra che il 53,3% delle società (corrispondenti a 369 unità) occupa tra 1 e 10 lavoratori dipendenti, il 11,4 % utilizza tra gli 11 ed i 25 dipendenti, mentre sono 14 le società con oltre 100 dipendenti, che riuniscono oltre il 64,4 % del totale dei lavoratori (tabella 5 - Appendice). Infine, per n. 198 società (pari al 28,6%) non è stata dichiarata la presenza di lavoratori dipendenti.

La cit. tabella 5 riporta la distribuzione per classi, dei collaboratori attivi all'interno delle società stesse. Dai dati pervenuti dalle società, risulta che il 40,6% delle società di ingegneria e professionali utilizza un numero di collaboratori compreso tra 1 e 10, mentre la percentuale delle società che risultano non avere alcun collaboratore è pari al 50,4 %.

### **1.7 Le infrastrutture strategiche**

Dall'anno 2001, con l'entrata in vigore della Legge n. 443, cd. "Legge Obiettivo", sono state introdotte alcune forme di semplificazione delle procedure previste per la costruzione di infrastrutture ed insediamenti strategici al fine di accelerarne la realizzazione.

La legge in questione si applica soltanto ad un elenco specifico di opere, definito dal CIPE con proprie delibere. Gli aspetti normativi di maggior rilievo riguardano la semplificazione delle procedure delle due principali fasi dell'*iter* realizzativo di un'opera pubblica: la fase di progettazione-autorizzazione e la fase di realizzazione.

Ciò in considerazione del fatto che le lungaggini delle procedure ordinarie non consentono in generale di realizzare le opere di notevole interesse in tempi ragionevoli. In particolare, la fase del procedimento autorizzatorio (Valutazione di Impatto Ambientale) richiede tempi molto lunghi in

**Semplificazione  
delle procedure  
per le  
infrastrutture  
strategiche**

relazione alle resistenze delle autorità locali che perseguono finalità diverse da interessi strategici a livello nazionale. Ed anche la fase esecutiva è molto spesso caratterizzata nel procedimento ordinario da una dilatazione dei tempi di realizzazione dovuta a contenziosi con l'impresa appaltatrice dei lavori ed a sospensioni per adeguamenti progettuali.

Le semplificazioni introdotte dalla Legge Obiettivo sono indirizzate a rimuovere tali criticità: è stata semplificata l'ordinaria procedura di valutazione di impatto ambientale ed è stata prevista anche una nuova modalità di esecuzione dell'opera pubblica mediante un soggetto denominato "Contraente Generale".

L'art. 176 del Codice dei contratti, attraverso la individuazione della citata norma (cui si aggiunse il decreto legislativo 20.8.2002, n. 190 contenente il profilo e la figura del contraente generale), ha inteso instaurare anche un sistema caratterizzato da procedure snelle ed in grado di far confluire la responsabilità delle fasi della progettazione e della realizzazione dell'opera in capo ad un unico soggetto che, assumendo le funzioni di progettista, costruttore ed, in parte, di finanziatore dell'opera da realizzare, fosse in grado di prendersene integralmente la responsabilità economica attuando una sorta di "percorso accelerato". Definito come il *dominus* dell'intera opera, il contraente generale si assume il rischio economico dell'opera e si impegna a fornire l'infrastruttura con prezzo, termine di consegna e qualità definiti contrattualmente. Egli è tenuto a garantire al committente l'obbligazione del risultato in quanto aggiudicatario dell'appalto dei lavori da realizzare.

Il *general contractor* è un realizzatore dell'opera che, in piena autonomia, ha il compito di rispondere a due importanti esigenze del mercato degli appalti dei lavori pubblici:

- realizzare gli interventi con processi e tecnologie innovative proprie del mercato privato traslando nel settore pubblico le competenze e gli strumenti operativi generalmente assenti nei contratti di appalto tipici;

- affidare l'opera ad un'unica unità organizzativa in grado di fornire competenze multidisciplinari, progettuali ed esecutive, necessarie alla corretta realizzazione dell'opera richiesta.

L'affidamento unitario a contraente generale come modalità principale per la realizzazione degli investimenti in infrastrutture strategiche, costituisce, come già accennato, uno strumento innovativo perché nel nostro ordinamento non risultano analoghi precedenti. Tuttavia, nei primi anni '90 ci furono dei contratti che per alcuni profili potrebbero essere considerati antesignani/precursori dell'attuale versione del contraente generale perché prevedevano l'unione di diverse fasi di realizzazione dell'opera.

Il riferimento è all'esperienza avviata con l'Alta Velocità ferroviaria nell'anno 1991, epoca in cui non erano ancora state emanate né la legge quadro sui lavori pubblici (l. n. 109/94), né la legislazione nazionale di recepimento della direttiva comunitaria nei settori speciali - ex esclusi (d. lgs n. 158/1995), né il DPCM n. 517/1997 che individuava i lavori sottratti alla disciplina di tali settori, assoggettandoli alla più rigorosa disciplina sui lavori pubblici (cfr art. 8 d. lgs 158/1995) non esistendo un istituto contrattuale predefinito. Per tale motivo, fu chiesto un parere preventivo al Consiglio di Stato che si esprimesse sulla convenzione ritenendo ammissibili i contratti a trattativa privata tra TAV e *General Contractors* e definendo la tipologia di contratti in questione come "contratti innominati di servizi e prestazioni", ai sensi dell'articolo 1322, secondo comma, del codice civile, rientranti nei cosiddetti "settori esclusi" (cfr. CdS parere n. 570 del 19.6.1991). In quella occasione, con il contratto di programma 1991-1992 tra Ministero dei Trasporti e Ferrovie dello Stato spa si stabilì che il finanziamento della realizzazione del sistema Alta Velocità dovesse essere ripartito tra Stato e privati, nella misura rispettiva del 40% e 60%, lasciando allo Stato il pagamento dei costi e interessi necessari per la costruzione delle opere, per l'avviamento ed il pre-esercizio delle stesse. Successivamente, il 19 luglio 1991, fu costituita la società TAV spa (Treno Alta Velocità), avente per oggetto sociale la progettazione esecutiva e la costruzione delle linee, delle infrastrutture e di quant'altro necessario ai fini del Sistema Alta Velocità, nonché lo sfruttamento economico delle stesse,

Primi  
riferimenti al  
Contraente  
generale

Primi contratti  
TAV

finalizzato al recupero ed alla remunerazione del capitale investito dalla società stessa. Al capitale sociale della società hanno partecipato per il 55,5% istituti di credito italiani ed esteri, e per il restante 45,5% Ferrovie dello Stato.

Con atto di concessione del 7 agosto 1991 e successiva convenzione attuativa del 24 settembre 1991, Ferrovie dello Stato ha trasferito alla società TAV spa la progettazione, la costruzione e lo sfruttamento economico del sistema Alta Velocità Milano-Napoli e Torino-Venezia, prevedendo, inoltre, che all'adempimento delle prestazioni la società concessionaria provvedesse "avvalendosi di *general contractors* che dovranno essere - o dovranno essere interamente garantiti da - uno dei principali gruppi industriali italiani" e che i rapporti tra la TAV spa e i *general contractor* fossero regolati da apposite convenzioni. Le Ferrovie dello Stato affidavano con convenzione del 24 settembre 1991 il presidio dell'area tecnologica, ingegneristica e sistemica, nonché il controllo della fase esecutiva di realizzazione del progetto alla Italferr, propria controllata.

Il sistema si articolava in quattro ordini di rapporti intersoggettivi: Ministero dei trasporti - Società Ferrovie dello Stato (RFI SpA) in un rapporto, considerato dal Consiglio di Stato, di natura pubblicistica (concessoria); RFI SpA - TAV, nato con natura pubblicistica, mutata a seguito della trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in società privata; TAV - *general contractors* (individuati ai fini della realizzazione delle singole tratte ad alta velocità).

I *general contractors* assumevano pertanto, da un lato, la veste di appaltatori rispetto alla TAV per le quote di lavori eseguibili direttamente, dall'altro erano committenti nei confronti delle imprese terze per la parte rimanente di opere da eseguire.

Questo precedente, quasi come un progetto pilota, ha fatto ritenere che la figura del contraente generale potesse rappresentare anche uno strumento capace di favorire, in un mercato caratterizzato dalla presenza di un limitato numero di operatori economici qualificati, la crescita e lo sviluppo di imprese di costruzioni. Ciò con gli indiscussi effetti positivi, particolarmente apprezzabili in un sistema di qualificazione teso a