



Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

**Relazione al Parlamento
anno 2004**

Volume I

Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici

Presidente

Alfonso Maria Rossi Brigante

Componenti del Consiglio

Alessandro Botto

Giuseppe Brienza

Luigi Giampaolino

Guido Moutier

INDICE GENERALE

VOLUME PRIMO

L'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ

1. Il quadro di riferimento.....	pag. 3
2. L'attività di vigilanza.....	pag. 31
3. L'attività ispettiva.....	pag. 57
4. L'attività sanzionatoria.....	pag. 133
5. L'attività dell'Osservatorio.....	pag. 143
6. Analisi del contenzioso.....	pag. 197
7. I rapporti istituzionali.....	pag. 217
Conclusioni e prospettive.....	pag. 229

VOLUME SECONDO

DOCUMENTAZIONE

ATTI DI SEGNALAZIONE AL GOVERNO E AL PARLAMENTO

1. Potere dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in materia di annullamento o riduzione delle attestazioni di qualificazione rilasciate dagli organismi di attestazione - S.O.A.....	pag. 7
2. Cooperative sociali e fondazioni. Requisito del capitale sociale, di cui all'articolo 98, comma 1, lettera b), del DPR 21 dicembre 1999, n. 554.....	pag. 15
3. Indagini sull'attività delle ASL delle Regioni Lazio, Lombardia, Sicilia.....	pag. 21
4. Legge Regionale Veneto n. 27 del 7 novembre 2003.....	pag. 25
5. Definizione delle controversie derivanti dall'esecuzione del contratto d'appalto.....	pag. 29

DETERMINAZIONI

1. Ordinanze sindacali contingibili ed urgenti per motivi di sicurezza pubblica.....	pag. 35
2. Contemporanea partecipazione alle gare di un consorzio di cui all'articolo 10, comma 1, lettera b), della legge n. 109/94 e successive modificazioni, e dei suoi consorziati...	pag. 39
3. Appalti di progettazione e di supporto alla progettazione..	pag. 43
4. Appalto di lavori pubblici a trattativa privata, ai sensi di leggi speciali ed ordinanze di emergenza, emanate in occasione di eventi calamitosi.....	pag. 51
5. Ulteriori criteri cui devono uniformarsi le S.O.A. in materia di rilascio di attestazioni relative ad imprese cedenti e ad imprese cessionarie di aziende o di rami di aziende.....	pag. 57
6. Documentazione mediante la quale le imprese, al fine di ottenere la verifica triennale della loro attestazione, dimostrano l'esistenza dei requisiti di ordine generale e disposizioni in materia di modalità di verifica, da parte delle S.O.A. (società organismi di attestazione), delle autodichiarazioni rese dalle imprese, nonché criteri cui devono attenersi le S.O.A. nella loro attività di verifica dell'esistenza della capacità strutturale delle imprese.....	pag. 61
7. Mancato pagamento ai subappaltatori.....	pag. 73
8. Esclusione dalle gare nel caso di sussistenza di pronunce in ordine a errori gravi commessi nell'esecuzione di lavori.....	pag. 77
9. Contenzioso in fase di appalto conseguente ad una o più sospensioni dei lavori, disposte - in esito a prescrizioni degli organi preposti alla tutela dei beni culturali - per l'esecuzione di campagne di indagini archeologiche nel sottosuolo. Valutazione della possibilità di limitare gli effetti negativi di ordine economico correlati a tale fattispecie.....	pag. 85
10. Integrazione alla determinazione del 21 aprile 2004, n. 6, riguardante indicazioni operative in ordine alla verifica triennale delle attestazioni di qualificazioni.....	pag. 95
11. Atto di indirizzi integrativi sulla natura e sulla qualificazione dei consorzi stabili.....	pag. 99

12. Atto di indirizzo sulle modalità di dimostrazione del requisito di cui all'art. 8. comma 3, lettere <i>a)</i> e <i>b)</i> della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s. m. e all'art. 4 del DPR 21 gennaio 2000, n. 34 e s. m. (sistema di qualità aziendale ed elementi significativi e correlati del sistema di qualità aziendale).....	pag. 109
13. Chiarimenti in merito ai lavori di manutenzione ed ai contratti aperti.....	pag. 113
14. Integrazioni in ordine ai criteri che le S.O.A. debbono seguire al fine del rilascio della attestazione di qualificazione nella categoria specializzata OS18.....	pag. 117
15. Esclusione dalle gare nel caso di soggetti responsabili di avere reso false dichiarazioni in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici.....	pag. 125
16. Consegna dei lavori sotto riserva di legge.....	pag. 145
17. Appalti misti e requisiti di qualificazione.....	pag. 149

PROTOCOLLI

1. Protocollo d'intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e SINCERT.....	pag. 157
2. Protocollo d'intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e l'Agenzia del Demanio.....	pag. 161

Indice del Volume I

L'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ

1. Il quadro di riferimento.....	pag. 3
2. L'attività di vigilanza.....	pag. 31
3. L'attività ispettiva.....	pag. 57
4. L'attività sanzionatoria.....	pag. 133
5. L'attività dell'Osservatorio.....	pag. 143
6. Analisi del contenzioso.....	pag. 197
7. I rapporti istituzionali.....	pag. 217
Conclusioni e prospettive.....	pag. 229

CAPITOLO 1

Il quadro di riferimento

L'approvazione delle nuove direttive comunitarie in materia di appalti - ossia la direttiva 2004/17/CE, *"che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali"* e la direttiva 2004/18/CE, *"relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi"* - impone una duplice riflessione: in primo luogo, sui mutamenti che ne discendono nello scenario in cui si colloca la tematica degli appalti, con specifico riguardo alle nuove forme di contrattazione introdotte; quindi, sul ruolo che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici è chiamata a svolgere in tale mutato assetto.

**Le novità del
quadro
normativo
comunitario**

Per quanto concerne il primo profilo di riflessione, da un primo sguardo di insieme emerge che - realizzato ormai l'obiettivo principale della precedente produzione normativa europea in materia di appalti, ossia l'apertura dei mercati degli appalti pubblici e la creazione di un "mercato interno" senza frontiere, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali - il nuovo obiettivo perseguito sembra essere, soprattutto, la razionalizzazione dell'attività delle amministrazioni aggiudicatrici e la ricerca di un più adeguato confronto con la realtà del mercato.

Nelle stesse direttive sono sottolineati i criteri alla base delle innovazioni introdotte. Nei *considerata*, infatti, è evidenziata la necessità di rispondere alle esigenze di semplificazione e modernizzazione formulate sia dalle amministrazioni aggiudicatrici sia dagli operatori economici (considerando n. 1 di entrambe le direttive). Essi, poi, fanno espresso riferimento, nei cosiddetti "settori classici", all'aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica (considerando n. 12 della direttiva "unificata" 2004/18/CE,) e, nei cosiddetti "settori speciali", alla necessità di garantire l'effettiva liberalizzazione del mercato.

Passando ad esaminare più da vicino i contenuti innovativi della citata direttiva, concernenti lo specifico aspetto dei metodi di contrattazione, più ricca di novità appare la direttiva 2004/18/CE.

Come è noto, la citata direttiva opera contemporaneamente la modifica e la semplificazione delle direttive “classiche” (direttiva 92/50/CEE, appalti pubblici di servizi; direttiva 93/36/CEE, appalti pubblici di forniture e la direttiva 93/37/CEE, appalti pubblici di lavori), rendendo omogenea la relativa disciplina mediante la riunificazione in un unico testo e perseguendo un triplice obiettivo: di innovazione, per tener conto delle nuove tecnologie e delle modifiche che intervengono nel contesto economico; di semplificazione, per alleggerire normative talvolta troppo dettagliate e complesse; di flessibilità, per stemperare talune rigidità delle procedure che non rispondono alle esigenze dei committenti pubblici.

Nel quadro delle nuove procedure di selezione degli offerenti da essa introdotte, si evidenziano tre istituti innovativi: il dialogo competitivo (art. 29), l'accordo quadro (art. 32) e i sistemi dinamici di acquisizione (art. 33), tutti ispirati all'esigenza di assicurare alle amministrazioni aggiudicatrici - nel ricorso di determinate condizioni - un maggior grado di flessibilità nella scelta del contraente, senza tradire il rispetto dei principi generali di trasparenza e concorrenzialità.

Del tutto sconosciuto alla previgente normativa europea, il dialogo competitivo (art. 29) è disciplinato nel capo V della direttiva 2004/18/CE, e si affianca alle procedure aperte e ristrette, nonché a quelle negoziate, con le quali intercorre un rapporto stretto di affinità e continuità.

Al riguardo, è opportuno innanzitutto precisare che la procedura in questione non ha un campo di applicazione illimitato. L'amministrazione aggiudicatrice, infatti, può avvalersi di essa solo “nel caso di appalti particolarmente complessi”, evidenziando come la nozione di complessità investa sia il profilo dell'impegno tecnico dell'intervento sia quello della sua fisionomia giuridica e finanziaria.

Si tratta, in sostanza, di situazioni in cui l'amministrazione ha cognizione dei propri bisogni e obiettivi, ma non possiede un livello di conoscenza tale da poter arrivare alla definizione di un bando e di un

capitolato che contengano tutti gli elementi necessari per la formulazione dell'offerta e per la successiva redazione del contratto. In considerazione di ciò il legislatore della UE ha ritenuto coerente con i principi comunitari - ed anzi funzionale ad una migliore contrattazione - che l'amministrazione, prima di arrivare alla fase di vera e propria scelta del contraente, passi per una fase, appunto, di "dialogo competitivo", in cui i contenuti del contratto oggetto del futuro affidamento siano in qualche modo "negoziati" con gli imprenditori - selezionati sulla base di requisiti indicati in apposito bando previamente pubblicato - che poi saranno chiamati a formulare l'offerta definitiva.

L'istanza di flessibilità, che è alla base della nuova procedura di aggiudicazione, si concretizza, stando ai tratti salienti dell'istituto, innanzitutto nel fatto che le amministrazioni aggiudicatrici durante il dialogo - finalizzato all'individuazione e alla definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le proprie necessità - "possono discutere con i candidati selezionati tutti gli aspetti dell'appalto".

Peraltro, una volta conclusa la fase del dialogo/negoziazione - avendo l'amministrazione aggiudicatrice individuato, se del caso dopo averle confrontate, la o le soluzioni che possono soddisfare le sue necessità - l'amministrazione medesima, dopo aver invitato i partecipanti a presentare le loro offerte finali (in base alla o alle soluzioni presentate e specificate nella fase di dialogo), ha facoltà di richiedere che dette offerte vengano "chiarite, precisate" e perfino "perfezionate", pur non potendo "tali precisazioni, chiarimenti, perfezionamenti o complementi ... avere l'effetto di modificare gli elementi fondamentali dell'offerta o dell'appalto quale posto in gara la cui variazione rischi di falsare la concorrenza o di avere un effetto discriminatorio".

Sulla base delle offerte presentate, l'amministrazione procede all'aggiudicazione, applicando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Peraltro - sempre ai sensi dell'art. 29 e sempre su richiesta dell'amministrazione - lo stesso offerente primo classificato (che risulta, cioè, aver presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa) *"può essere indotto a precisare gli aspetti della sua offerta o a confermare gli impegni in essa"*

figuranti", ancorché sempre "a condizione che ciò non abbia l'effetto di modificare elementi fondamentali dell'offerta o dell'appalto quale posto in gara, falsare la concorrenza o comportare discriminazioni".

L'attenzione del legislatore comunitario, dunque, pur nel perseguimento della logica del dialogo con gli operatori del mercato, è sempre incentrata sul rispetto delle regole di concorrenza e della *par condicio* dei concorrenti.

Le altre due significative novità in tema di modalità di scelta del contraente sono rappresentate dall'accordo-quadro e dai sistemi dinamici di acquisizione, in ordine ai quali si evidenzia, innanzitutto, il motivo di fondo comune: ossia quello di configurare una fase prodromica rispetto all'aggiudicazione di singoli appalti, preordinata ad individuare in via preventiva i possibili futuri aggiudicatari.

L'accordo-quadro è disciplinato dall'art. 32 della direttiva 2004/18/CE, che viene così ad estendere ai "settori classici" un istituto che in precedenza la normativa comunitaria prevedeva solo per i "settori speciali".

Si tratta di uno strumento contrattuale con cui vengono definite, in via generalizzata, le condizioni da praticare relativamente agli appalti da affidare entro un determinato periodo di tempo, comunque non più di quattro anni.

In particolare, l'art. 32 prevede che, ai fini della conclusione di un accordo-quadro, le amministrazioni aggiudicatrici seguano le consuete procedure di aggiudicazione e scelgano i soggetti con cui concludere tale accordo applicando i criteri di aggiudicazione previsti in via generale dalla direttiva stessa (prezzo più basso e offerta economicamente più vantaggiosa).

L'accordo-quadro può essere concluso con uno solo o con più operatori economici, il cui numero non può comunque essere inferiore a tre.

Nel primo caso, ossia quello del contraente unico, gli appalti sono aggiudicati al contraente medesimo entro i limiti delle condizioni fissate nell'accordo-quadro. Nel caso di più contraenti, invece, i singoli appalti

possono essere aggiudicati mediante applicazione delle condizioni stabilite nell'accordo quadro senza nuovo confronto competitivo, oppure, qualora l'accordo quadro non fissi tutte le condizioni, dopo aver rilanciato il confronto competitivo tra le parti in base alle medesime condizioni - se necessario precisandole - e, se del caso, in base ad altre condizioni indicate nel capitolato d'oneri dell'accordo quadro, seguendo la procedura concorrenziale indicata dall'art. 32.

Si tratta, come è evidente, di una procedura finalizzata a spingere l'amministrazione a programmare in via anticipata le proprie esigenze, nonché a fissare, sempre in via anticipata, le condizioni degli appalti, con il vantaggio della massima semplificazione in sede di aggiudicazione, che risulta pressoché automatica nel caso di parte unica dell'accordo quadro, atteso che, come sopra rilevato, in tale circostanza le parti non possono in nessun caso apportare modifiche sostanziali alle condizioni fissate nell'accordo quadro.

Tutto ciò comporta, tuttavia, un duplice rischio: da un lato, quello di cristallizzare il panorama dei possibili contraenti e, dall'altro, quello di imporre condizioni contrattuali non più rispondenti alla realtà del mercato.

Per quanto concerne, infine, i sistemi dinamici di acquisizione (art. 33) la loro caratteristica più evidente è quella di realizzarsi mediante la esclusiva utilizzazione di mezzi elettronici, a partire dalla pubblicazione del relativo bando di indizione.

Ciò precisato, è altresì previsto che tutti gli operatori economici che soddisfano i criteri di selezione e che hanno presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'oneri e agli eventuali documenti complementari sono ammessi nel sistema. Le offerte indicative possono essere presentate, ai fini dell'ammissione, per tutta la durata del sistema stesso e possono essere migliorate in qualsiasi momento, a condizione che restino sostanzialmente conformi al capitolato d'oneri. L'amministrazione aggiudicatrice informa al più presto l'offerente in merito alla sua ammissione o al rigetto della offerta indicativa.

In seguito, ogni appalto specifico deve essere oggetto di confronto concorrenziale, previa pubblicazione di un ulteriore bando di gara

semplificato e previo invito a tutti gli operatori economici ammessi nel sistema a presentare un'offerta.

Anche la durata di un sistema dinamico di acquisizione, come quella di un accordo-quadro, non può superare quattro anni, salva l'eccezionalità da giustificare debitamente, e ciò sempre al fine di temperare l'incidenza del sistema sulle dinamiche concorrenziali, a tutela delle quali l'art. 33 reitera l'affermazione di principio secondo la quale *"le amministrazioni aggiudicatrici non possono ricorrere a detto sistema in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza"*.

La *ratio* del meccanismo si trova sintetizzata nel "considerando" n. 13, dove si argomenta che *"questa tecnica di acquisizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici di disporre, grazie alla creazione di un elenco di offerenti già ammessi e alla possibilità offerta a nuovi aderenti di aderirvi, di un ventaglio particolarmente ampio di offerte grazie ai mezzi elettronici utilizzati e quindi di assicurare un'utilizzazione ottimale delle finanze pubbliche mediante un'ampia concorrenza"*.

Con riferimento all'utilizzo dei mezzi informatici è da segnalare, infine, l'art. 54 della direttiva 2004/18/CE, che prevede il ricorso ad aste elettroniche per tutte le procedure, aperte, ristrette o negoziate con pubblicazione di bando *"quando le specifiche dell'appalto possono essere fissate in maniera precisa"*, il che spiega l'ovvia esclusione del dialogo competitivo dalla rosa delle procedure ammesse alla metodologia elettronica.

Si evidenzia, inoltre, che la praticabilità dell'asta elettronica non è limitata ai soli casi di appalti da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso. Al contrario, essa è esplicitamente prevista anche nel caso del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e, fatto ancora più rilevante, nel sistema dell'asta elettronica le offerte dichiarate ammissibili sono suscettibili di modificazioni sia sotto il profilo del prezzo che dei valori sino alla conclusione dell'asta. Ciò, per un verso, consente di ottimizzare il risultato della procedura di selezione - sia perché agevola la partecipazione sia perché determina un confronto più serrato tra gli offerenti - per altro verso, tuttavia, determina una mobilità delle offerte così accentuata, a

seguito del loro confronto prolungato nel tempo, che sembra difficilmente fronteggiabile mediante le attuali regole in materia di offerte anomale.

Per quanto concerne, invece, la direttiva 2004/17/CE, relativa ai “settori speciali”, si rileva che la stessa contiene disposizioni analoghe a quelle previste per i “settori classici” riguardo alla possibilità per gli enti appaltanti di ricorrere alle aste elettroniche (art. 56), nonché di dar vita a sistemi dinamici di acquisizione (art. 15); manca, invece, la previsione del dialogo competitivo.

Le amministrazioni e gli enti che operano nei settori speciali possono, tuttavia, ricorrere ad un “dialogo tecnico”, come previsto dalla direttiva 2004/17/CE nel quindicesimo considerando in cui si legge che *“prima dell’avvio di una procedura di aggiudicazione di un appalto, gli enti aggiudicatori possono, avvalendosi di un dialogo tecnico, sollecitare o accettare consulenze che possono essere utilizzate nella preparazione del capitolato d’oneri, a condizione che tali consulenze non abbiano l’effetto di impedire la concorrenza”*.

A ciò si aggiunga che le nuove direttive delineano una disciplina omogenea tra settori, seppur limitrofi, che in passato sono stati oggetto di differente regolamentazione, ossia gli appalti pubblici di lavori, le pubbliche forniture e i pubblici servizi.

Rilevanti elementi di novità provengono anche dall’ordinamento interno e attengono all’attuazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

**Il nuovo assetto
costituzionale**

Al riguardo, le sentenze della Corte Costituzionale nn. 302 e 303 del 2003, nonché la recente sentenza n. 65 del 29 gennaio 2005 (con la quale si conclude il giudizio, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna del 9 agosto 2002, n. 14, recante nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale) contribuiscono a delineare un nuovo quadro di riferimento, con rilevanti ripercussioni anche sul ruolo, la collocazione e l’organizzazione dell’Autorità.

E, difatti, la Consulta, con la sentenza n. 303 del 2003, ha chiarito che *“la mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell'art. 117 della*

Costituzione, diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato, ovvero a potestà concorrenti”.

Inoltre, nella stessa sentenza si ammette che la ripartizione delle competenze è suscettibile di spostamenti e, dunque, si presenta meno rigida che in passato, a seguito delle recenti modifiche costituzionali.

La Consulta rinviene un elemento di flessibilità nel novellato art. 118 della Costituzione, in virtù della sua strutturazione in una clausola generale di attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni e nella indicazione delle condizioni di eccezione alla stessa clausola, tra le quali riveste particolare importanza il *principio di sussidiarietà*.

Detto principio ha, secondo la Corte, una *attitudine ascensionale* in forza della quale “*quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato*”.

E considerato che la funzione amministrativa non può che essere prevista e disciplinata dalla legge, *nel caso in cui la funzione amministrativa è “attratta”, in attuazione del principio di sussidiarietà, in capo allo Stato, sarà la legge statale a dettare la disciplina.*

La sentenza chiarisce, inoltre, che *l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato potrà avvenire solo in presenza di una istanza unitaria valutata secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza e leale collaborazione.*

Il principio di leale collaborazione postula la necessità di una intesa tra Stato e Regioni ogni qualvolta vengano assorbite dallo Stato funzioni amministrative e legislative.

Sulla base di queste considerazioni, la Corte ha escluso l'illegittimità della impugnata disposizione della *legge obiettivo*.

Mettendo a parte le altre questioni irrisolte, o ancora non del tutto chiare, del quadro sopra delineato, *permane qualche incertezza sulla collocazione della materia della qualificazione, che si ritiene possa e debba rientrare nella competenza esclusiva statale, per via della evidente incidenza della*

disciplina in parola sulle azioni a tutela della concorrenza.

Infatti, non è chiaro al riguardo l'avviso del Giudice delle leggi, che ha dichiarato incostituzionale (nella più volte menzionata sentenza n. 303 del 2003) l'art. 15 del D.Lgs. n. 190 del 2002, norma che delega il Governo ad emanare un regolamento in tema di qualificazione del *general contractor*.

E neanche la recentissima pronuncia (n. 65 del 2005) sulla legittimità della prima legge regionale sulla qualificazione, emanata dalla Regione Sardegna, impugnata con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, dà maggiori lumi al riguardo.

Difatti, la declaratoria di inammissibilità della censura, mossa dalla difesa erariale con riferimento all'art. 117 della Costituzione, non sembrerebbe porre la parola fine alla questione.

Un quadro normativo di riferimento che presenta così notevoli elementi di novità impone un'attenta riflessione sul nuovo ruolo che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici è chiamata a svolgere. Al riguardo occorre, in primo luogo, rilevare che sia la direttiva 2004/17/CE sia la direttiva 2004/18/CE contengono una disposizione in tema di "meccanismi di controllo" - rispettivamente l'art. 72 e l'art. 81 - che riconosce formalmente agli Stati membri la facoltà di designare o istituire un organismo indipendente, al fine di assicurare l'applicazione delle direttive stesse tramite "meccanismi efficaci, accessibili e trasparenti".

**Il ruolo
dell'Autorità
nel nuovo
quadro
normativo**

In considerazione di ciò, il legislatore nazionale ha approvato la legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) che, all'art. 25, prevede la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato al recepimento delle direttive medesime.

Tra i principi e i criteri direttivi della suddetta delega il legislatore indica il *"conferimento all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in attuazione della normativa comunitaria, dei compiti di vigilanza nei settori oggetto della presente disciplina"*, precisando che *"l'Autorità, caratterizzata da indipendenza funzionale e autonomia organizzativa, si dota, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione"*.

Allo stato attuale, pertanto, sulla base delle novità introdotte dalle nuove direttive comunitarie in materia di appalti - in particolare dai citati articoli 72 della direttiva 2004/17/CE e 81 della direttiva 2004/18/CE e dalla delega contenuta nella legge comunitaria 2004 - si può tratteggiare il fondamentale ruolo che questa Autorità è chiamata a svolgere esercitando la funzione di vigilanza e controllo sul rispetto della normativa comunitaria in tutti i settori degli appalti, sia "classici" che "speciali".

Peraltro, in forza della legge 11 febbraio 1994, n. 109, istitutiva dell'Autorità, la stessa è già chiamata - anche se con specifico ed esclusivo riferimento al settore dei lavori pubblici - sia a garantire, in attuazione dell'art. 97 della Costituzione, il rispetto in materia di opere e lavori pubblici dei principi di qualità, efficienza, efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, sia ad assicurare, in forza del diritto comunitario, l'osservanza del principio di libera concorrenza tra gli operatori (combinato disposto degli artt. 1 e 4 della legge n. 109/94, e s.m.i.). Ciò in quanto, già in passato, pur in assenza di un'espressa previsione normativa contenuta nelle direttive comunitarie di settore allora vigenti, la Commissione europea nella Comunicazione su "*Gli appalti pubblici nell'Unione Europea*", n. 143 dell'11 marzo 1998, ribadendo quanto già affermato nel *Libro verde* (Comunicazione del 27 novembre 1996), incoraggiava gli Stati membri a creare o designare Autorità indipendenti specializzate nelle problematiche degli appalti pubblici, con il compito di identificare problemi di interpretazione e discussione dei casi individuali. Ciò al fine di migliorare il controllo dell'applicazione delle norme comunitarie a livello nazionale - non disponendo la Commissione delle risorse e delle informazioni necessarie per individuare e regolare ogni caso di violazione del diritto comunitario su tutto il territorio dell'Unione - attuando in tal modo una forma di stretta collaborazione con le Autorità a ciò preposte nei singoli Paesi membri.

Come emerge dalle riflessioni precedentemente condotte sui contenuti innovativi delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, il legislatore comunitario, pur perseguendo con le nuove direttive l'obiettivo di garantire un maggior grado di flessibilità alle procedure di scelta del

contraente - stemperandone talune rigidità che non rispondono alle esigenze dei committenti pubblici - ha tuttavia mantenuto nel nuovo quadro normativo di settore la centralità delle regole di concorrenza, ribadendo che la flessibilità non può in alcun caso avvenire a scapito del rispetto del principio generale di libera concorrenza, assicurato essenzialmente dalla trasparenza delle procedure di aggiudicazione, che garantisce la parità di trattamento degli offerenti (*par condicio*), con conseguente sviluppo di una concorrenza effettiva nel settore degli appalti.

Sembra, pertanto, coerente sia con la nuova disciplina comunitaria di settore sia con l'attuale disciplina nazionale che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, godendo già da oggi di un proprio specifico ed autonomo ambito di azione per ciò che attiene alla tutela della concorrenza nel settore degli appalti di lavori pubblici, con il recepimento delle richiamate nuove disposizioni comunitarie, veda ampliati i propri compiti di vigilanza sul rispetto del principio di libera concorrenza tra gli operatori con l'estensione di tale compito a tutti i settori dei pubblici appalti - sia "classici" sia "speciali" - . Sembra, peraltro, opportuno, attesa la nuova "legittimazione comunitaria" dello svolgimento dei suddetti compiti, che tale più ampia definizione delle competenze dell'Autorità sia accompagnata dalla previsione di un complesso di poteri di indagine, conoscitivi e di segnalazione più incisivi di quelli attualmente riconosciuti.

In altre parole, l'Autorità, nel nuovo quadro normativo, rafforza il proprio ruolo di terminale comunitario per garantire la concorrenza (relativamente al mercato dei pubblici contratti), intesa come obiettivo primario dell'ordinamento.

Nell'esercizio della delega contenuta nell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici, è stato di recente emanato il decreto legislativo 10 gennaio 2005, n. 9, recante *"Integrazioni al decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, per l'istituzione del sistema di qualificazione dei contraenti generali delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale, a norma della legge 443/2001"*.

**Il decreto
legislativo
10 gennaio
2005, n. 9**

Il citato decreto legislativo n. 190/2002, che ha ad oggetto la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale disciplina, infatti, all'art. 9, il procedimento di affidamento della realizzazione delle opere mediante contraente generale, definendolo, in armonia con quanto previsto dalla direttiva 93/37/CEE, il contratto con il quale "il soggetto aggiudicatore, in deroga all'articolo 19 della legge quadro, affida ad un soggetto dotato di adeguata esperienza e qualificazione nella costruzione di opere, nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria la realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara, contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori".

In questo contesto, e in considerazione delle peculiarità che connotano la figura del *general contractor*, il decreto legislativo n. 9/2005 introduce per tale soggetto un sistema di qualificazione diverso rispetto a quello previsto dal D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 per gli esecutori di lavori pubblici. Da un lato, infatti, i compiti che la legge demanda al contraente generale comprendono, oltre alla progettazione e alla realizzazione con qualsiasi mezzo dei lavori, anche l'acquisizione delle aree, la direzione dei lavori e il prefinanziamento dell'opera; dall'altro, si tratta di realizzare opere di dimensioni e valore economico notevoli.

Il sistema di qualificazione è organizzato per classifiche, riferite all'importo lordo degli affidamenti, e non per categorie, vista la complessità dell'attività che il contraente generale è chiamato a svolgere, tale da richiedere soprattutto capacità organizzative e di *management* e considerato che non sarà necessariamente egli stesso il soggetto realizzatore, bensì potrà affidare i lavori a terzi e "far costruire".

Il sistema è inoltre basato, oltre che sul possesso dei requisiti di ordine generale già previsti dall'art. 17 del D.P.R. n. 34/00, su requisiti di ordine speciale (capacità economica e finanziaria; idoneità tecnica ed organizzativa; organico tecnico e dirigenziale) adeguati al livello degli affidamenti oggetto della gara. Infatti, la capacità economica e finanziaria è

comprovata sulla base del rapporto tra patrimonio e cifra d'affari e il meccanismo utilizzato premia, mediante un incremento convenzionale della cifra d'affari, le imprese che si dotano di un patrimonio maggiore del minimo; l'idoneità tecnica e organizzativa è dimostrata dall'esecuzione con qualsiasi mezzo di lavori di importo ragguagliato a quello della classifica di iscrizione, sebbene si preveda un periodo transitorio durante il quale tale requisito potrà, in alternativa, essere sostituito dal possesso di attestazioni S.O.A. per importo illimitato e riferite alle diverse categorie; infine, l'organico tecnico e dirigenziale dovrà essere adeguato ad una struttura manageriale.

Da un esame degli elementi sopra sintetizzati, come preliminare considerazione, può affermarsi che soltanto un ristretto numero di imprese è al momento in grado di dimostrare il possesso dei requisiti richiesti dalla normativa, in quanto il mercato italiano è connotato dalla prevalente presenza di imprese di dimensioni decisamente più ridotte rispetto a quelle che potranno qualificarsi come "contraenti generali". Se da un lato, quindi, potranno/dovranno essere incentivate le aggregazioni di imprese e la costituzione di consorzi stabili, dall'altro, è auspicabile e necessario che le nuove norme non costituiscano un limite al corretto funzionamento del meccanismo concorrenziale, favorendo l'accesso al mercato delle grandi opere soltanto a poche imprese di grandi dimensioni e restringendo drasticamente le possibilità di partecipazione alle gare per le imprese di medie dimensioni. Allo stesso modo, è essenziale porre particolare attenzione all'eventuale accorpamento di interventi, in realtà suscettibili di essere suddivisi in più parti autonomamente realizzabili, al solo fine di perseguire l'affidamento a un unico contraente generale. Si consideri, tra l'altro, che, ai sensi dell'art. 9, comma 6, del D.Lgs. n. 190/02, gli appalti indetti dal contraente generale per affidare i lavori in tutto o in parte a terzi, sono soggetti al diritto privato, sottratti quindi alle regole dell'evidenza pubblica, fatta salva l'ipotesi in cui il contraente generale sia esso stesso soggetto aggiudicatore. E ciò potrebbe in concreto determinare una concentrazione degli affidamenti in capo a poche cordate o "pool" di imprese, con la conseguente sottrazione alla competizione di una parte

significativa del mercato relativo all'esecuzione di opere pubbliche e con un rilevante impatto soprattutto sulla piccola e media impresa, con conseguenze imprenditoriali e sociali, anche in funzione del mercato del lavoro, che potrebbe risultare di forti proporzioni.

A ciò si aggiunga che, ai fini della partecipazione alle singole gare, l'art. 20 *octies* del D.Lgs. n. 9/2005 stabilisce che i soggetti aggiudicatori hanno facoltà di richiedere requisiti ulteriori, in particolare la dimostrazione del possesso, da parte delle imprese affidatarie designate in sede di gara o dallo stesso offerente, della "capacità tecnica specifica" per l'opera da realizzare e dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi adeguati al progetto da redigere. Richiedere la dimostrazione di una capacità tecnica specifica, consistente nella esecuzione di lavori analoghi, ulteriore alla idoneità tecnica richiesta al contraente generale e alla "ordinaria" qualificazione, rischia di restringere ulteriormente il mercato degli esecutori delle singole parti dell'opera.

Un'ultima ed essenziale osservazione riguarda la gestione del sistema di qualificazione. Il decreto legislativo n. 9 del 2005 dispone che la attestazione del possesso dei requisiti dei contraenti generali è rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, operando in questo modo una espressa deroga al sistema ordinario disciplinato dalla legge n. 109/94 e dal D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, e basato sulle attestazioni rilasciate dalle S.O.A. Tale deroga, tuttavia, pone degli interrogativi: infatti, proprio la considerazione che il sistema riguarderà verosimilmente poche decine di imprese, forse, avrebbe giustificato l'applicazione della disciplina ordinaria del D.P.R. 34/00, che del resto viene richiamata per quanto non espressamente previsto. Tra l'altro, le attestazioni S.O.A. vengono sempre richiamate, sia per le modalità alternative di dimostrazione del requisito di idoneità tecnica, nel periodo transitorio (comunque fino al 2013), sia per i requisiti richiesti alle imprese affidatarie. Si opera, quindi, una commistione tra due sistemi di qualificazione strutturati su presupposti non omogenei e, peraltro, affidati a soggetti con compiti istituzionalmente diversi: le S.O.A., società di diritto privato da un lato, e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dall'altro. L'assenza di previsioni di raccordo

tra le rispettive sfere di competenza potrebbe far nascere problemi di carattere applicativo ed operativo, anche in virtù dell'azione di vigilanza e controllo che l'Autorità è chiamata ad esercitare sull'attività di qualificazione.

Si prevede inoltre la creazione di una commissione per l'esame dei ricorsi amministrativi contro i provvedimenti di attestazione, senza che, peraltro, se ne specifichino le modalità di composizione e, altresì, di una commissione consultiva per il monitoraggio dell'applicazione della nuova disciplina. Si rileva al riguardo che la legge n. 109/94 ha attribuito all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici il potere di vigilare, in posizione di piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione, sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare in materia di lavori pubblici. Una opzione, quindi, ispirata a criteri di ragionevolezza, logica e coerenza potrebbe suggerire di evitare il rischio di inutili duplicazioni di competenze mediante la creazione di commissioni *ad hoc*.

Il 28 aprile 2004 è entrato in vigore il D.P.R. 10 marzo 2004, n. 93, che ha apportato alcune modifiche ed integrazioni al D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, in materia di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici.

**Il decreto del
Presidente della
Repubblica
10 marzo 2004,
n. 93**

Le principali novità hanno riguardato la procedura di rilascio dell'attestazione; la durata dell'efficacia dell'attestazione che passa da tre a cinque anni, con verifica triennale del mantenimento dei requisiti di ordine generale e di capacità strutturale di cui all'art. 15 *bis*; il procedimento per l'attuazione della verifica triennale.

Con particolare riferimento all'art. 15 *bis*, l'Autorità, con le determinazioni nn. 6 del 21 aprile 2004 e 10 del 25 maggio 2004, ha fornito indicazioni operative per la verifica triennale delle attestazioni di qualificazione. In primo luogo, si è ritenuto necessario stabilire un limite alla possibilità di anticipare detta verifica rispetto al termine di scadenza della validità triennale dell'attestazione. E' stato così precisato che le imprese possono richiedere la verifica triennale anticipatamente, ma non oltre 90 gg. antecedenti alla data di scadenza della validità triennale.

L'Autorità ha, altresì, rilevato che il termine previsto dall'art. 15 *bis* (60 gg. prima della data di scadenza di validità dell'attestazione) entro il quale le imprese debbono sottoporsi alla verifica triennale non è perentorio e, pertanto, l'impresa può sottoporsi a verifica anche dopo le suddette date, ma, in tal caso, qualora la verifica sia effettuata dopo la scadenza del triennio di validità dell'attestazione, l'impresa non può partecipare alle gare nel periodo decorrente dalla data di scadenza del triennio alla data di effettuazione della verifica con esito positivo.

Nelle citate determinazioni, inoltre, sono stati indicati i documenti che le imprese devono presentare per la dimostrazione dei requisiti di cui agli artt. 17 e 18 del D.P.R. n. 34/00, nonché i criteri, le procedure e le attività che le S.O.A. devono svolgere per l'espletamento di detta verifica. Sono stati, altresì, evidenziati alcuni aspetti problematici della verifica triennale, con particolare riferimento alla natura giuridica delle S.O.A. ed ai connessi poteri di controllo sulle attestazioni.

Il Consiglio di Stato, con le sentenze nn. 991 e 993 del 2 marzo 2004, ha riconosciuto alle S.O.A. la natura di organismi di diritto privato esercenti una funzione pubblicistica di certificazione che sfocia in un'attestazione con valore pubblicistico. Ciò comporta che alle S.O.A. è consentito l'accesso diretto al DURC (Documento unico di regolarità contributiva), ed ai certificati integrali del Casellario giudiziale relativi ai legali rappresentanti, agli amministratori e ai direttori tecnici dell'impresa e, pertanto, le stesse sono in condizione di verificare la veridicità delle dichiarazioni sostitutive rese da questi ultimi in ordine alla assenza di condanne, nonché quelle rese dal titolare o dal legale rappresentate dell'impresa in ordine alla regolarità contributiva dell'impresa stessa.

Sempre in ordine alle verifiche di regolarità contributiva e assenza di condanne di cui all'art. 17, comma 1, lettere *c*) e *d*) del D.P.R. n. 34/00, si è constatato che i tempi di rilascio del DURC e del certificato del Casellario giudiziale, nella fase di avvio dei due sistemi di certificazione, non sono coerenti con il termine di 30 giorni, stabilito dall'articolo 15 *bis*, comma 1, del D.P.R. n. 34/00 per effettuare la verifica triennale, e del termine di 90 giorni stabilito dall'articolo 15, comma 3, del D.P.R. 34/00 e s.m.i. per il

rilascio dell'attestazione; pertanto, l'Autorità ha ritenuto necessario prevedere, con le determinazioni nn. 6 e 10/2004 prima citate, un regime transitorio che consenta contemporaneamente il rispetto dell'anzidetto termine e permetta la verifica del possesso degli indicati requisiti.

Tale disciplina transitoria può essere rinvenuta nella possibilità di considerare effettuate positivamente, in via provvisoria, la verifica triennale o le verifiche previste per il rilascio dell'attestazione avendo acquisito le prescritte dichiarazioni sostitutive di atto notorio ed inoltrato la richiesta del rilascio del DURC e del certificato del Casellario giudiziale. Nel caso che tali documenti, una volta rilasciati, non dimostrino il possesso dei prescritti requisiti, le S.O.A. dovranno provvedere alla revoca dell'esito positivo della verifica triennale o del rilascio dell'attestazione, revoche che decorreranno rispettivamente dalla data della scadenza della validità triennale e dalla data di rilascio dell'attestazione.

L'Autorità ha, inoltre, precisato che le S.O.A., qualora accertino che l'impresa non è in possesso dei requisiti d'ordine generale, devono dichiarare che la verifica triennale ha avuto esito negativo e comunicare tale risultato all'impresa, nonché procedere al ritiro dell'attestazione e ad informare di tale operazione l'Autorità, la quale procederà ad inserire la suddetta annotazione nel Casellario informatico al fine di rendere edotte le stazioni appaltanti dell'esito negativo della verifica. In simili circostanze, inoltre, le S.O.A., possono considerare conclusa la verifica triennale e, pertanto, non procedere alle verifiche in ordine ai requisiti di capacità strutturale. Qualora, invece, la verifica triennale della attestazione abbia avuto esito positivo nei riguardi sia dei requisiti d'ordine generale sia del requisito di capacità strutturale - ancorché abbia comportato un ridimensionamento delle categorie e classifiche previste nell'attestazione sottoposta a verifica - le S.O.A. devono trasmettere l'attestazione sottoposta a verifica. La trasmissione deve avvenire con le modalità *on-line* previste normalmente per la trasmissione delle attestazioni e, quindi, in modo da essere in tempo reale inserita nell'elenco delle imprese qualificate, suddiviso per Regioni, presente nel *Casellario informatico delle imprese*,

istituito presso il sito dell'Autorità, con l'indicazione della data della suddetta verifica e dell'attestazione di cui essa costituisce la sostituzione.

Per quanto riguarda, inoltre, quanto disposto dall'art. 15, comma 5 bis relativo alla categoria di lavori OS2 (superfici decorate e beni mobili di interesse storico ed artistico), l'Autorità ha ribadito l'attualità delle modalità di qualificazione in detta categoria sancite dal D.M. n. 294/00, come modificato con D.M. n. 420/2001.

In merito, si rileva che il D.Lgs. n. 30/2004 (in vigore dall'8 febbraio 2004), ha abrogato il comma 11-sexies dell'art. 8 della legge n. 109/94 e s.m.i. che, per il conseguimento della qualificazione nella categoria OS2 (beni mobili e superfici decorate), richiama il suddetto D.M. 3 agosto 2000, n. 294 (e il D.M. 24 ottobre 2001, n. 420).

Ai sensi del citato D.Lgs. n. 30/2004 (art. 5), i requisiti di qualificazione in detta categoria (e nelle categorie OG2 ed OS25) avrebbero dovuto essere definiti con Decreto del Ministro per i beni e le attività culturali da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore del D.Lgs. n. 30/2004, quindi a far data dall'8 febbraio 2004. La norma prevede, altresì, che entro 180 giorni dalla data appena indicata lo stesso Ministero, avrebbe dovuto apportare ulteriori modificazioni al D.P.R. n. 34/00, in modo da disciplinare aspetti specifici della qualificazione.

Si rileva, dunque, finora la mancata adozione dei decreti di cui all'art. 5 del D.Lgs. n. 30/2004 e la contemporanea vigenza di due discipline: quella del D.Lgs. n. 30/2004, in attesa di attuazione, e quella del precedente D.M. n. 294/00, la cui attualità è stata, altresì, riconosciuta con sentenza del Consiglio di Stato n. 3005 del 25 giugno 2004 e con nota in data 16 dicembre 2004 del Ministero per i beni e le attività culturali, inoltrata a questa Autorità.

Si rende, dunque, necessario un intervento chiarificatore in materia, al fine di fornire agli operatori del settore una disciplina certa ed univoca in ordine alla qualificazione negli appalti di lavori concernenti beni culturali, rientranti nella categoria OS2. In merito, è in via di approvazione un apposito atto di segnalazione dell'Autorità.

Negli ultimi anni la procedura di finanza di progetto, come prevista dagli artt. 37 *bis* e seguenti della legge n. 109/94, modificati dalla legge n. 166/02, ha avuto un notevole sviluppo.

Il ricorso al capitale privato, nel finanziamento e nella gestione di opere pubbliche, si è reso necessario sia per la sempre più ridotta disponibilità di risorse economiche pubbliche, sia per la necessità di un rinnovamento delle opere infrastrutturali del Paese, connessa alla richiesta di maggiore efficienza nella gestione e manutenzione delle stesse.

La vecchia concezione di costruire le opere pubbliche a totale carico delle casse erariali, mediante appalto finalizzato alla sola realizzazione dell'opera, trascurando la successiva gestione ed il servizio connesso all'opera stessa, deve ritenersi oggi superata.

L'opera pubblica viene vista non più come manufatto a sé, ma come strumento funzionale alla soddisfazione di un bisogno collettivo, alla fornitura di un servizio. In quest'ottica, il valore dell'opera non è il semplice costo di costruzione, ma dipende dall'utilità delle funzioni e dal costo dell'intera vita dell'opera stessa.

Oggi, pertanto, si ricercano nuovi meccanismi di partenariato pubblico-privato allo scopo di incrementare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa. Alla Pubblica Amministrazione sono richiesti una valida programmazione ed un controllo puntuale ed attento; al privato velocità e qualità nella realizzazione delle opere, nonché capacità di gestione operativa delle stesse.

La finanza di progetto è una procedura che prevede la partecipazione pubblico-privata nella realizzazione di opere pubbliche in cui si richiede al privato di anticipare, in tutto o in parte, le risorse finanziarie necessarie alla costruzione dell'opera stessa, con la possibilità di recuperare l'investimento effettuato con la successiva gestione.

Il legislatore ha avvertito negli ultimi anni la necessità di intervenire sull'assetto normativo, allo scopo di incentivare e semplificare il ricorso alle procedure di finanza di progetto.

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 166/02, che ha introdotto l'istituto della prelazione a favore del promotore e la revisione e

liberalizzazione delle condizioni di concessione (prezzo, durata, appalti del concessionario), si è registrata una crescita esponenziale del ricorso alla finanza di progetto, sia per numero di operazioni sia per volume di investimenti.

Da ultimo, è intervenuta la legge comunitaria 2004 (legge 18 aprile 2005, n. 62) che ha modificato l'articolo 37 *bis*, comma 2 *bis*, della legge n. 109/94, al fine di conformarsi alle osservazioni della Commissione Europea espresse nel parere motivato notificato il 15 ottobre 2003 (procedura d'infrazione 2001/2182).

Ora, l'articolo 24, comma 9, della legge 18 aprile 2005, n. 62, stabilisce che l'avviso previsto dall'articolo 37 *bis*, comma 2 *bis*, della legge n. 109/94, - con il quale le amministrazioni informano i possibili promotori della presenza nei loro programmi di interventi realizzabili con capitale privato - deve contenere i criteri, nell'ambito di quelli indicati all'articolo 37 *ter*, della legge n. 109/94 (*profilo costruttivo, urbanistico, ambientale, qualità progettuale, funzionalità, fruibilità dell'opera, accessibilità al pubblico, rendimento, costo di gestione e di manutenzione, durata della concessione, durata dei tempi di esecuzione dei lavori, tariffe da applicare, metodologie di aggiornamento delle stesse, valore economico e finanziario del piano, contenuto della bozza di convenzione, assenza di elementi ostativi*), in base ai quali si procede alla scelta della proposta.

L'avviso deve, altresì, indicare espressamente che è previsto a favore del promotore la possibilità di avvalersi del diritto di prelazione.

La legge comunitaria sposta, dunque, decisamente il momento del confronto concorrenziale alla prima fase della procedura, ossia quella in cui, a seguito dell'avviso pubblicato dall'amministrazione che annuncia l'inserimento nel programma triennale di opere realizzabili con finanza di progetto, gli aspiranti promotori presentano le loro proposte.

Poiché l'esito delle fasi successive (la licitazione per l'individuazione delle due migliori offerte, la successiva procedura negoziata tra il promotore ed i soggetti - o l'unico soggetto - che hanno presentato le due migliori offerte) è condizionato dal diritto riconosciuto al promotore di adeguare la propria proposta a quella migliore selezionata in esito alla

procedura, assume fondamentale importanza la fase precedente di “comparazione” delle proposte pervenute in relazione alla stessa opera con la conseguente scelta del promotore.

L’individuazione del promotore dovrà essere, quindi, fondata su una procedura obiettiva basata su criteri conosciuti in anticipo il cui esame sia effettuato sulla base di valutazioni tecniche e non lasciato ad un potere di scelta discrezionale dell’amministrazione. Ciò significa che la predeterminazione dei criteri, al fine di essere obiettiva, dovrà essere accompagnata da un’assegnazione di pesi e punteggi ai parametri di valutazione delle proposte. Dunque, una sorta di procedura negoziata per valutare gli aspetti innovativi e migliorativi di ciascuna proposta.

E in tale prospettiva diviene ancora più rilevante il livello di approfondimento dello studio di fattibilità, preliminare alla redazione della programmazione, poiché i criteri di selezione della proposta da inserire nell’avviso indicativo di cui all’articolo 37 *bis*, comma 2 *bis*, della legge n. 109/94, come modificato dalla legge comunitaria 2004, saranno desunti da tale documento.

Peraltro, tale scenario era già stato prefigurato da parte della giurisprudenza amministrativa precedente alla novella legislativa (si veda, tra le altre, sentenza T.A.R. Toscana, sez. II, 2 agosto 2004, n. 2860), che ha sostenuto che la fase di scelta del promotore - pur con le sue peculiarità - deve rispondere ai canoni procedurali che connotano le vere e proprie gare per la scelta del contraente in materia di opere e servizi pubblici. Ancorché l’art. 37 *ter* della legge n. 109/94, non proceduralizzi espressamente l’attività di valutazione dell’amministrazione con riferimento alle procedure di gara, la necessità che tale valutazione si svolga all’insegna dei criteri di *par condicio* e di trasparenza (richiesti per il corretto svolgimento delle vere e proprie procedure di gara) appare intrinseca alla stessa natura para-concorsuale emergente nella scelta del promotore, quale attività volta a realizzare l’interesse pubblico alle migliori condizioni possibili per l’amministrazione aggiudicatrice. Ciò comporta, sempre secondo il predetto orientamento giurisprudenziale, la necessità che l’esame delle proposte sia preceduto dalla predeterminazione di criteri

per la valutazione dei vari profili rilevanti (ai fini della dichiarazione di rispondenza del progetto all'interesse pubblico) e che i vari profili siano valutati con assegnazione di pesi e/o punteggi.

Tuttavia, fermo restando che le recenti modifiche normative certamente contribuiranno ad un migliore uso dell'istituto, l'attività di vigilanza ha messo in evidenza anche altre criticità del sistema, oltre a quelle risolte dalla novella legislativa, criticità che possono sfavorire l'utilizzo della finanza di progetto.

E' necessaria, pertanto, una riflessione sugli strumenti idonei a rimuovere detti ostacoli, con un ulteriore miglioramento della disciplina legislativa della finanza di progetto.

In linea generale, è oramai evidente come la finanza di progetto faccia parte del tema più ampio del Partenariato Pubblico-Privato (PPP) (si veda al riguardo il *Libro verde sul Partenariato Pubblico-Privato* pubblicato dalla Commissione Europea) per la realizzazione di opere pubbliche.

E', quindi, da valutare l'opportunità di introdurre nel nostro ordinamento modalità e tecniche contrattuali che prescindano dalla tradizionale concessione di costruzione e gestione, affidando ad un soggetto privato un altro tipo di contratto che comunque comporti la partecipazione dello stesso al finanziamento, nonché alla gestione tecnica o economica dell'opera eseguita, dove per gestione non deve intendersi la prestazione diretta di servizi al cittadino, ma all'amministrazione.

Peraltro, tale possibilità è già implicitamente prevista all'articolo 19, comma 2 *ter*, della legge n. 109/94. Detto comma dispone, infatti, che *le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare in concessione opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, a condizione che resti al concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera.*

Tale norma offre la possibilità di realizzare con risorse private le cosiddette *opere fredde*, cioè opere che non sono strumentali alla prestazione di servizi pubblici vendibili all'utenza e perciò tariffabili. Questo è il caso, per esempio, delle carceri, delle scuole, degli ospedali. La disposizione ha però un limite, derivante proprio dall'utilizzo dello strumento concessorio,

limite che consiste nella difficoltà di porre a carico del concessionario l'indicata *alea economico-finanziaria della gestione dell'opera*, fatto salvo che questa non sia considerata quella "normale" di un soggetto che presta servizi a fronte di un corrispettivo.

Inoltre, sarebbe utile chiarire se il promotore possa proporre la realizzazione anche delle *opere fredde* o di quelle opere la cui realizzazione è un obbligo di legge ma che non risultano inserite nei programmi.

Vi sono poi alcuni aspetti specifici della legislazione vigente che costituiscono rallentamenti oppure ostacoli all'utilizzo dello strumento della finanza di progetto.

In particolare, sarebbe necessaria l'eliminazione di alcuni vincoli alla presentazione delle proposte da parte dei promotori e la semplificazione della procedura di aggiudicazione della concessione, soprattutto alla luce delle recenti modifiche normative che, come detto, valorizzano la fase della valutazione delle proposte rispetto alle fasi successive.

Ad esempio, in merito ai termini in cui devono essere presentate le proposte, le attuali disposizioni (art. 37 *bis*, comma 1, secondo periodo, della legge n. 109/94) prevedono il termine annuale del 30 giugno per la presentazione delle proposte, con la possibilità di riapertura di detto termine fino al 31 dicembre. Tali termini non risultano coerenti con i tempi di approvazione del programma triennale e del bilancio da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, che spesso avviene in ritardo. Di conseguenza, il tempo a disposizione dei potenziali promotori risulta in pratica assai più ridotto rispetto a quello teoricamente individuato dal legislatore. Inoltre, se la pubblicazione dell'avviso, che necessariamente segue l'approvazione del programma e del bilancio, avviene a ridosso della prima scadenza fissata dalla legge, non sussiste un tempo sufficiente per la presentazione delle proposte.

Resta da valutare, poi, se è ancora necessario, visto che la scelta del promotore, a seguito delle recenti modifiche legislative, avviene sostanzialmente in gara, procedere con la fase della scelta delle due migliori offerte e della successiva procedura negoziata.

Si potrebbero, infatti, mettere a punto norme che evitino tali successive fasi al fine di ridurre i tempi di realizzazione delle opere.

A tal proposito, risultano presentati in Parlamento alcuni disegni di legge che potranno costituire un'occasione per dare soluzione alle problematiche prima accennate ed alle altre che non si sono qui esaminate, ma che l'esperienza di questi anni ha evidenziato. In particolare, i temi della ripartizione dei rischi, della certezza delle scelte dell'amministrazione e del procedimento di approvazione dei progetti, nonché del regime fiscale.

La soluzione di tali criticità non passa solo per modifiche normative, ma anche per la crescita della professionalità della Pubblica Amministrazione, alla quale potrà dare il proprio contributo l'Autorità attraverso l'emanazione di propri atti (determinazioni o linee guida) che possano dare vita a *best practice* nel settore.

Il ruolo
dell'Autorità
con riguardo
alla tutela della
concorrenza

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici è organismo diretto a garantire nella materia dei lavori pubblici qualità ed uniformità operativa, in base a criteri di efficienza e di efficacia, secondo procedure improntate a tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori.

Con l'evoluzione, in questi ultimi anni, della normativa di settore, che ha visto l'introduzione di nuovi soggetti e di nuove modalità di esecuzione degli appalti di lavori pubblici, attraverso il ricorso all'istituto del *general contractor*, ovvero al *project financing*, nonché la sempre più frequente diffusione delle società miste, costituite dagli enti locali per la gestione di servizi pubblici, sono aumentati i rischi di possibili fenomeni di concentrazione e di cartelli tra imprese, con conseguente minaccia di pratiche distorsive del mercato degli appalti, lesive della concorrenza fra gli operatori, della trasparenza e della parità di trattamento.

Potrebbe, infatti, verificarsi una concentrazione del settore degli appalti di lavori pubblici in capo a poche cordate o *pool* di imprese, che si dividono porzioni consistenti del sistema economico nazionale, con la conseguente sottrazione alla competizione di una fetta significativa di mercato pubblico e con un ben più rilevante impatto soprattutto sulla piccola e media impresa con conseguenze imprenditoriali e sociali, specie

in relazione al mercato del lavoro, che potrebbero risultare di forti proporzioni.

Occorre, inoltre, rilevare che l'ordinamento giuridico nazionale ha visto, rispetto al momento in cui il legislatore ha operato la scelta di costituire l'Autorità, non solo l'evoluzione della normativa di settore nei termini sopra delineati, ma anche l'avvio della riforma del Titolo V della Costituzione, con evidenti ricadute, a seguito della normazione autonoma da parte delle Regioni in materia di lavori pubblici, in termini di creazione di mercati regionali e di frammentazione potenziale dei bacini di utenza.

Su tali presupposti normativi, gli interventi dell'Autorità nel settore degli appalti di lavori, che trovano titolo nell'articolo 4, della legge n. 109/94 e s.m.i., vanno inquadrati sotto un profilo che presenta aspetti del tutto peculiari rispetto alla generale tematica della tutela della concorrenza.

Infatti, le istruttorie e le analisi dell'Autorità, con l'esame degli elementi strutturali del settore e dei fenomeni ricorrenti attraverso i quali delineare in maniera più approfondita le caratteristiche e il funzionamento del mercato dei lavori pubblici, rivolgono l'attenzione ad approfondire rilevanti aspetti del funzionamento del mercato come il grado di concorrenza, il grado di mobilità delle imprese, l'andamento dei ribassi d'asta e delle varianti, la tempistica della realizzazione dei lavori, gli scostamenti tra tempi contrattuali e tempi effettivi e le differenze più marcate ricollegabili all'importo dei lavori stessi. L'Autorità pone, inoltre, l'accento sul rapporto tra domanda effettiva e offerta potenziale, il cui confronto permette di valutare il potenziale numero di imprese in grado di partecipare singolarmente a gare per una determinata classifica di importo relativa alla categoria prevalente evidenziata nel bando.

Ad esempio, nell'ampia ed approfondita analisi riportata nel Quaderno n. 4 "Caratteristiche strutturali del mercato dei lavori pubblici", l'Autorità ha esaminato, tra l'altro, il pericolo di concentrazione del "sistema lavori pubblici", ed è emerso che il mercato delle imprese aggiudicatrici è abbastanza mobile, poiché le imprese con sede legale in una regione spesso si aggiudicano lavori al di fuori del territorio di provenienza. In questi casi, tuttavia, le imprese tendono a spostarsi in

regioni limitrofe o vicine. Questo è un chiaro indice di come l'impresa tenda a privilegiare, nella scelta delle gare a cui partecipare, una domanda ben localizzata. Tale comportamento potrebbe anche essere dettato dal fatto che spesso i bandi di gara sono di modesta entità e che quindi le imprese sono costrette a scegliere un mercato ben circoscritto per evitare i costi che dovrebbero sostenere nel caso in cui decidessero di operare su un raggio maggiore.

Mentre nel 1994 l'attenzione era focalizzata sul rispetto delle regole di trasparenza e correttezza da parte delle stazioni appaltanti, in attuazione dell'art. 97 della Costituzione, oggi il *core business* si è spostato, senza ovviamente rinnegare il passato, sull'esigenza di avere mercati liberi e concorrenziali. Anzi, si può dire che questo obiettivo è stato assunto dall'ordinamento come propria finalità da perseguire.

In sostanza, e ancora di più alla luce del nuovo quadro regolamentare europeo, l'Autorità viene inevitabilmente ad esercitare un ruolo di "guardiano della concorrenza" nel settore dei pubblici appalti, con funzione di tutela del rispetto delle regole del libero mercato.

Problematiche
relative
all'aggiudica-
zione di appalti
di importo
inferiore
alla soglia
comunitaria

Con specifico riguardo all'aggiudicazione di appalti di lavori pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria sono emerse nel corso dell'anno 2004 due delicate questioni interpretative, entrambe concernenti l'applicazione dell'art. 21 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.i.

La prima questione riguarda la corretta interpretazione del comma 1 *bis* del citato art. 21 e concerne propriamente la possibilità di affermare, in caso di appalti sotto soglia, la sussistenza del potere delle amministrazioni aggiudicatrici di optare per la valutazione nel merito della congruità delle offerte cosiddette anomale, rinunciando all'esclusione automatica delle medesime.

Si tratta di due meccanismi autonomi e distinti, che riguardano ipotesi nettamente differenziate: il primo, di natura discrezionale, rimette all'amministrazione aggiudicatrice il compito di individuare ed escludere l'offerta sospetta di anomalia solo previa verifica della stessa in contraddittorio con gli offerenti; l'altro, cosiddetto automatico, lascia al legislatore il compito di fissare i criteri in base ai quali stabilire se una data

offerta è anomala, con la conseguente esclusione automatica della stessa senza contraddittorio.

La *ratio* della richiamata disciplina è propriamente quella di escludere dalla gara offerte ritenute fuori mercato, le quali, per il fatto di non assicurare all'imprenditore un profitto (o un adeguato profitto) conducono inevitabilmente ad una esecuzione non corretta da parte dell'imprenditore, esponendo l'amministrazione al rischio di irregolarità o ritardi nell'esecuzione di lavori e ad un contenzioso ampio e costoso.

La seconda questione concerne, invece, la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di utilizzare, anche per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come criterio alternativo a quello del massimo ribasso nelle ipotesi di appalto di sola esecuzione e, quindi, al di fuori delle ipotesi di appalto concorso e concessione di lavori pubblici, per le quali l'utilizzo di detto criterio è già consentito dalle disposizioni normative vigenti.

La questione giuridica di fondo verte, sostanzialmente, sull'esistenza di un conflitto tra il disposto dell'art. 30, comma 1, lett. *a*) e *b*) della direttiva del Consiglio CEE 14 giugno 1993, n. 37, nella parte in cui prevede, in alternativa al criterio del prezzo più basso, il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la normativa nazionale che, per converso, per gli appalti sotto soglia prevede l'utilizzo del solo criterio di aggiudicazione fondato sulla valutazione dell'elemento prezzo.

Si tratta, dunque, di chiarire se il principio posto dal diritto comunitario derivato è meritevole di applicazione solo per gli appalti al di sopra della soglia comunitaria o, al contrario, assuma valore di principio generale come tale idoneo ad espandersi anche al di sotto della soglia comunitaria, travalicando schemi e limiti di carattere meramente quantitativo.

Al riguardo, è in corso di perfezionamento una determinazione di carattere generale dell'Autorità che dovrebbe risolvere le citate difficoltà interpretative.

CAPITOLO 2

L'attività di vigilanza

L'attività di
qualificazione

L'articolo 4, comma 4, lett. i), della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni e l'art. 14, comma 1, del Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, e successive modificazioni, assegnano all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici la vigilanza ed il controllo sul sistema di qualificazione delle imprese.

Nel corso dell'anno, l'attività di vigilanza e controllo ha risentito delle modifiche introdotte al regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici (Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34). Tali modificazioni, introdotte con la Legge 1° agosto 2002, n. 166 - art. 7, comma 7, lett. d) ed attuate con Decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 2004, n. 93, hanno previsto l'istituto della "verifica triennale" in ordine al mantenimento dei requisiti di ordine generale e di capacità strutturale posseduti dalle imprese e riscontrati in sede di rilascio dell'attestazione. Con riferimento alle "verifiche triennali" l'Autorità ha adottato una serie di determinazioni con cui sono stati individuati i necessari passaggi che le S.O.A. devono seguire per l'attuazione delle verifiche triennali, fornendo le linee operative dirette a pianificare l'attività stessa.

L'attività di vigilanza e controllo inoltre, a seguito della spiccata novità del nuovo sistema di qualificazione che ha rimesso a soggetti privati (Società Organismi di Attestazione - S.O.A.) un'attività di valutazione dell'idoneità dei contraenti previsti nel settore degli appalti pubblici di lavori, storicamente riservata alla sfera pubblica, ha risentito delle interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali sviluppatesi di recente.

In proposito, è da evidenziare un orientamento giurisprudenziale del T.A.R. Lazio, (cfr. T.A.R. del Lazio n. 1695 del 24 febbraio 2004) in merito "all'insussistenza in capo all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici di

un potere di intervento diretto di annullamento dell'attestazione" di qualificazione.

Tale orientamento, proprio in ragione della natura privatistica delle S.O.A., esclude la possibilità, da parte dell'Autorità, di incidere direttamente sulle attestazioni rilasciate dalle S.O.A., nel presupposto che l'attestazione trova base in un rapporto privatistico che non può essere inciso dall'Autorità.

Nell'ambito dei procedimenti di controllo *ex art. 14* del D.P.R. n. 34/00, l'Autorità ha adottato provvedimenti di annullamento delle attestazioni rilasciate sulla base di certificati lavori falsi. Tali provvedimenti, in ordine al succitato orientamento, sono stati oggetto di annullamento o di sospensione degli effetti, con la conseguente "riabilitazione" delle imprese colpite, che hanno conseguito l'obiettivo di tornare a partecipare agli appalti pubblici, ripristinare i lavori nei cantieri degli appalti già conseguiti, acquisire nuovi cantieri, partecipare alle gare.

Solo in seguito ad alcune recenti decisioni del Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato Sezione VI, 2 marzo 2004, n. 991, Sezione VI, 2 marzo 2004, n. 993, Sezione VI, 24 gennaio 2005, n. 12, e Sezione VI, 24 gennaio 2005, n. 129), sono state fornite risposte adeguate ai motivi di illegittimità dedotti davanti al Giudice amministrativo dalle imprese interessate.

In merito alla mancanza di un potere di intervento diretto di annullamento delle attestazioni da parte dell'Autorità, il Consiglio di Stato, (Sez. VI, 2 marzo 2004, n. 991, 2 marzo 2004, n. 993, e 30 marzo 2004, n. 2124), ha espresso l'avviso:

- che la legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni ha inteso attribuire all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici il ruolo di garante dell'efficienza e corretto funzionamento del mercato e, quindi, del sistema di qualificazione e, a tal fine, ha assegnato all'Autorità penetranti poteri di vigilanza e controllo sia sulle S.O.A. sia sulle singole attestazioni di qualificazione;
- che fra i poteri ed i doveri dell'Autorità sono compresi quelli di indicare in maniera vincolante il contenuto (rilascio, modifica, ritiro) dell'atto

che le S.O.A. devono adottare, nonché di stabilire i termini, anche molto brevi, in cui esso deve essere adottato;

- che spetta all'Autorità, in caso di inerzia delle S.O.A. in ordine alle indicazioni dell'Autorità, assumere – dandone, ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, contestualmente avviso di avvio del procedimento all'impresa interessata - uno specifico proprio provvedimento avente ad oggetto l'annullamento delle attestazioni;
- che le S.O.A., pur essendo organismi di diritto privato, svolgono una funzione pubblicistica di certificazione che sfocia in una attestazione di natura vincolata con valore di atto pubblico, realizzandosi in tal modo una ipotesi di esercizio privato di una funzione pubblica.

In merito alla non imputabilità all'impresa della manipolazione dei certificati lavori contraffatti, il Consiglio di Stato, (Sez. VI, 24 gennaio 2005, n. 128, e 24 gennaio 2005, n. 129) ha espresso l'avviso che *“la censura in ordine alla non imputabilità della falsità della documentazione è priva di fondamento perché ciò che rileva, ai fini dell'annullamento della attestazione, è il fatto oggettivo della falsità dei documenti sulla base dei quali è stata conseguita, indipendentemente da ogni ricerca sulla imputabilità soggettiva del falso. Invero, la attestazione deve basarsi su documenti autentici, e non può rimanere in vita se basata su atti falsi quali che siano i soggetti che hanno dato causa alla falsità. Ne consegue che l'attestazione va annullata anche se in ipotesi la falsità non sia imputabile all'impresa”*. In ordine al ridimensionamento dell'attestazione, quando non tutti i certificati lavori sono risultati falsi, il Consiglio di Stato ha espresso l'avviso che *“ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettera m), del D.P.R. n. 34/00, tra i requisiti generali necessari per la qualificazione rientra l'inesistenza di false dichiarazioni circa il possesso dei requisiti. Se ne desume che la falsa dichiarazione è un fatto di tale gravità da essere di per sé ostativo all'ottenimento della qualificazione a prescindere dal numero e dalla entità dei falsi. Sicché, a fronte di documenti di cui è stata accertata la falsità, correttamente l'Autorità ha proceduto all'annullamento dell'attestazione”*.

Nelle citate decisioni del Consiglio di Stato nn. 128 e 129 si è affrontato, altresì, il problema della possibilità per l'impresa a cui è stata

annullata l'attestazione, di stipulare un nuovo contratto di attestazione. Al riguardo, il Consiglio di Stato ha osservato che, nel caso di falso non imputabile all'impresa che ha conseguito l'attestazione, deve ritenersi esistente il requisito d'ordine generale di non aver reso false dichiarazioni circa il possesso dei requisiti richiesti per l'ammissione agli appalti e per il conseguimento dell'attestazione. Dunque, in tal caso, è legittima la stipula di un nuovo contratto di attestazione e da ciò discende l'importanza dell'accertamento della imputabilità del falso, oggetto di una recente richiesta di parere al Consiglio di Stato da parte dell'Autorità.

A seguito delle decisioni del Consiglio di Stato, l'Autorità ha riconosciuto alle S.O.A. la natura di soggetti privati che esercitano una funzione pubblica e che devono conseguentemente poter valutare l'incidenza delle condanne subite per i reati contro la Pubblica Amministrazione, l'ordine pubblico, la fede pubblica, il patrimonio o comunque relativi a fatti la cui natura e contenuto pregiudichino negativamente il rapporto fiduciario con la stazione appaltante perché collegabili alla natura delle obbligazioni proprie dei contratti d'appalto.

Per l'adempimento di tale funzione le S.O.A. devono essere messe in condizione di richiedere ed ottenere - così come si evince dal testo del decreto dirigenziale in data 11 febbraio 2004 a firma congiunta dei Direttori Generali della Giustizia Penale e della Direzione Generale per i sistemi informativi automatizzati - i certificati generali del Casellario giudiziale relativi al titolare, ai legali rappresentanti, agli amministratori ed ai direttori tecnici dell'impresa per verificare la veridicità delle dichiarazioni rese da questi soggetti, non potendo residuare dubbi in ordine al fatto che le S.O.A. possano essere correttamente inquadrabili nell'ambito dei titolari di pubbliche potestà e cioè soggetti cui viene espressamente riconosciuto il legittimo potere di richiedere ed ottenere il certificato generale del Casellario giudiziale ai sensi dell'art. 39 del T.U. del 14 novembre 2002, n. 313, anche nei tempi compatibili con il regolare svolgimento delle proprie attività di attestazione.

Rimane tuttavia ampiamente aperto il problema degli scarsi strumenti di accertamento riservati alle S.O.A. in quanto soggetti privati.

L'Autorità, nel corso dell'anno, ha organizzato la vigilanza sul sistema di qualificazione con l'obiettivo del controllo sulle S.O.A. nell'ambito dei seguenti profili:

- struttura organizzativa della S.O.A., comprese le eventuali attività di consulenza esterna e promozionale;
- mantenimento dei requisiti previsti dal regolamento per l'esercizio dell'attività di attestazione;
- indipendenza di giudizio e di imparzialità;
- corretto esercizio dell'attività di attestazione, nel rispetto delle indicazioni fornite dall'Autorità;
- validità delle attestazioni di qualificazione rilasciate.

Controllo sulle S.O.A. sotto il profilo dell'indipendenza del giudizio e di imparzialità e del mantenimento dei requisiti previsti dal regolamento per l'esercizio dell'attività di attestazione

L'attività di vigilanza e controllo è stata esercitata dall'Autorità con iniziativa d'ufficio, su istanza di altra impresa, nonché mediante verifica a campione di un predefinito numero di S.O.A. e di attestazioni rilasciate.

Sul fronte del mercato delle S.O.A. l'anno 2004 è stato caratterizzato da un processo di riduzione del numero di S.O.A. già autorizzate da questa Autorità. Infatti, alcune S.O.A. operanti nel mercato hanno presentato istanze per l'avvio di procedimenti di fusione o cessione di ramo d'azienda, mentre non sono state registrate istanze di nuove autorizzazioni.

Nel corso dell'anno 2004 si sono realizzati dieci processi di fusione per incorporazione, conclusi con esito positivo; inoltre, sono stati ceduti i rami d'azienda di quattro S.O.A., con contestuale chiusura dell'attività.

Allo stato, la distribuzione geografica a livello nazionale delle S.O.A. autorizzate si presenta secondo la *tabella 2.1*:

Tabella 2.1 – S.O.A. autorizzate, per area geografica

Area geografica	S.O.A. autorizzate
<i>Nord-ovest:</i> Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia	7
<i>Nord-est:</i> Trentino A. Adige, Friuli V. Giulia, Veneto, E. Romagna	8
<i>Centro:</i> Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Lazio	14
<i>Sud:</i> Campania, Calabria, Basilicata, Puglia, Molise	12
Sardegna	0
Sicilia	3
TOTALE	44

Una maggiore concentrazione delle S.O.A. autorizzate potrebbe facilitare il controllo del mercato stesso ed anche quel processo di necessaria uniformità nel rilascio delle attestazioni alle imprese che l'elevato numero dei soggetti qualificatori presenti nel corso dell'anno 2003 non hanno, a volte, garantito.

Come già rilevato negli anni precedenti, si sono registrate variazioni dell'organico minimo, cessioni di quote e modifiche dei membri dei Consigli di Amministrazione delle S.O.A., cambiamenti che hanno comportato attività istruttorie finalizzate al controllo del mantenimento dei requisiti previsti dal regolamento per l'esercizio dell'attività di attestazione, nonché alla verifica dell'indipendenza del giudizio e di imparzialità nell'espletamento dell'attività.

In particolare, nei primi mesi dell'anno 2005 sono state eseguite visite ispettive presso le sedi di sei S.O.A. autorizzate, finalizzate alla verifica della struttura organizzativa della S.O.A., comprese le eventuali attività di consulenza esterna e promozionale, con particolare riguardo alla compagine sociale, all'organigramma, al bilancio dell'anno 2003, nonché alle procedure di attestazione adottate.

Tale attività di verifica sarà a breve intensificata ed estesa a tutte le rimanenti S.O.A., in collaborazione con la Guardia di Finanza, tenuto anche conto che la modifica dell'assetto organizzativo del Servizio Ispettivo, di recente deliberata, ha in pratica quintuplicato le risorse dell'Autorità destinate a tale compito.

Il personale ispettivo è stato formato mediante un apposito corso d'aggiornamento, svolto con la collaborazione degli ispettori della Ragioneria generale dello Stato, nell'ambito del rapporto previsto dal relativo protocollo d'intesa.

Nel corso del 2004 sono state condotte due tipologie di indagini, indirizzate al controllo delle modalità di valutazione operate dalle S.O.A., mediante accertamenti cartacei, integrati all'occorrenza con ispezioni in sede S.O.A. ed audizioni presso gli uffici dell'Autorità:

**Controllo sulle
S.O.A. sotto il
profilo del
corretto
esercizio
dell'attività di
attestazione nei
confronti delle
imprese**

- indagine campionaria su n. 26 attestazioni, integrata da indagine mirata a seguito di segnalazioni pervenute ed aventi ad oggetto ulteriori n. 25 attestazioni;
- funzionalizzazione dei dati, inviati dalle S.O.A. all'Osservatorio, attraverso un campione di n. 185 attestazioni, estrapolato in percentuale da un elenco n. 1250 imprese elaborato dall'Osservatorio ed individuato in base alle criticità rilevate sia per incongruenza della cifra d'affari che dell'importo dei lavori eseguiti, rispetto alle categorie e classifiche riconosciute nell'attestazione.

L'attività ispettiva campionaria è stata condotta mediante acquisizione e verifica della documentazione posta a base dell'attestazione, con successiva verifica della veridicità del contenuto delle certificazioni dei lavori eseguiti utilizzati per il rilascio delle attestazioni stesse.

Anche l'attività ispettiva attivata a seguito di segnalazioni è stata condotta con le medesime modalità utilizzate nella fattispecie di indagine campionaria. Solo in un caso nel 2004 la verifica ispettiva è stata condotta mediante visita ispettiva presso la sede della società S.O.A., essendo risultati, da una analisi propedeutica, n. 16 attestazioni da sottoporre ad accertamento.

L'accertamento in ordine alla funzionalizzazione dei dati inviati dalle S.O.A. all'Osservatorio, è conseguente ad un'indagine condotta dall'Osservatorio in ordine alla:

- non congruità fra l'importo totale dei lavori eseguiti e la soglia limite pari al 90% dell'importo corrispondente alla classifica attribuita;
- verifica della cifra d'affari rideterminata rispetto al soddisfacimento della condizione di cui all'art. 18, commi 8 e 10, del D.P.R. n. 34/00 (l'analisi dell'Osservatorio ha fatto emergere che al crescere della cifra d'affari si riscontrano andamenti non lineari sia del costo del personale operaio sia dei versamenti alla Cassa Edile).

L'attività di verifica e controllo si è concretata, in una prima fase, mediante la richiesta alle S.O.A. interessate delle proprie valutazioni circa le discordanze emerse sulla base dei dati forniti dalle stesse S.O.A., nonché degli elementi circa l'eventuale riscontro dei dati non veritieri.

Successivamente, è stato individuato un campione corrispondente al 10% delle attestazioni, per ciascuna S.O.A. indicata nell'elenco, per un numero complessivo pari a n. 185 attestazioni, nei confronti delle quali sono stati attivati gli accertamenti, tuttora in corso.

Nella prima fase sono tuttavia emersi:

- alcuni errori di trasferimento dati da parte delle S.O.A.;
- sostanziale superficialità da parte di alcune S.O.A. nell'esercizio dell'attività di attestazione;
- inesattezze evidenti per la non corretta o mancata osservanza dei criteri stabiliti dal D.P.R. n. 34/00 e indicati dall'Autorità.

Infine, è stata posta particolare attenzione all'attività di qualificazione in ordine alla regolamentazione in materia di rilascio di attestazioni nel caso di cessioni d'azienda o di ramo d'azienda da parte di imprese di costruzioni operanti nel settore dei lavori pubblici.

In particolare, sono stati sottoposti a verifica puntuale gli atti di cessione inviati dalle S.O.A. e redatti dai notai analizzando sia gli aspetti formali che il contenuto degli atti di cessione stessi; è infatti compito dell'Autorità vigilare sull'eventuale cessione incidente sui requisiti di carattere speciale ripetuta più volte da parte di una medesima impresa. In seguito all'espletamento della suddetta attività è stata possibile la pubblicizzazione nel *Casellario informatico* presso l'Autorità delle cessioni intervenute.

Gli esiti dell'attività di vigilanza e controllo espletata hanno confermato quanto già rilevato negli anni precedenti in ordine alle patologie ricorrenti:

- la non veridicità dei certificati dei lavori presentati;
- la non esatta valutazione da parte delle S.O.A. dei requisiti economico-finanziari;
- posizioni contributive poco chiare.

In particolare, il sistematico ricorso a certificazioni totalmente o parzialmente false comporta la creazione sul mercato di imprese "virtuali" in possesso di regolare attestazione, attività strumentalmente diretta a creare fenomeni distorsivi nel delicato settore degli appalti pubblici sia

sotto il profilo dell'economicità dell'esecuzione dell'opera, sia sotto il diverso, e altrettanto importante, profilo delle possibili infiltrazioni della criminalità negli appalti.

In merito all'economicità dell'opera pubblica si evidenzia come il costo di esecuzione dell'opera viene di fatto distorto dalle offerte presentate da imprese virtuali dirette esclusivamente a pilotare la soglia di anomalia ai fini dell'affidamento degli appalti, falsando di fatto la concorrenza a svantaggio del mercato e del pubblico erario.

In merito al profilo dell'infiltrazione della criminalità nel settore degli appalti pubblici, si evidenzia come l'affidamento dell'esecuzione di opere pubbliche ad imprese prive di fatto dei necessari requisiti per la loro realizzazione comporta la presenza in cantiere di imprese di comodo. In proposito, è da segnalare l'avvenuto rinvio a giudizio dei legali rappresentanti di alcune imprese di costruzione, già oggetto di controllo, *ex* articolo 14 del D.P.R. n. 34/00, da parte dell'Autorità e già oggetto di annullamento dell'attestazione per il rinvenimento di certificati lavori falsi.

Occorre tuttavia evidenziare come l'accertamento del fenomeno dei falsi in materia di qualificazione delle imprese ha comportato, per l'Autorità, attività non espressamente previste dal D.P.R. n. 34/00, che demandava alle S.O.A. l'accertamento della autenticità dei documenti presentati dalle imprese ai fini del rilascio dell'attestazione. Le S.O.A., tuttavia, a causa della loro natura privatistica, non possono procedere con efficacia - come può invece l'Autorità - agli opportuni riscontri.

L'Autorità, infatti, grazie ad una collaborazione con la Guardia di Finanza, ha potuto accertare anche la veridicità della documentazione afferente le certificazioni dei lavori privati, mediante riscontri contabili presso le imprese di costruzione.

L'impegno dell'Autorità si è sviluppato, altresì, nell'attivazione di procedimenti in contraddittorio con le imprese interessate, diretti ad accertare il reale contenuto del documento falsificato ed il diretto responsabile della falsificazione operata.

In sostanza, tutta l'attività diretta al riscontro dell'autenticità della documentazione presentata dalle imprese alle S.O.A. è stata di fatto svolta

dall'Autorità mediante l'impiego di notevoli risorse finanziarie, umane e strumentali.

Il controllo sulle attestazioni rilasciate dalle S.O.A. si è incentrato in un processo di razionalizzazione dei criteri seguiti e in un processo di necessaria uniformità delle valutazioni eseguite dalle S.O.A. Sul fronte dei requisiti tecnici l'uniformità del processo discrezionale delle S.O.A. nella valutazione dei documenti presentati dalle imprese è stato raggiunto grazie alla indicazione dei criteri da seguire che ha comportato l'adozione da parte dell'Autorità di numerose determinazioni interpretative e comunicati operativi, il più delle volte emanati a seguito di specifiche segnalazioni degli operatori del mercato (stazioni appaltanti, associazioni d'impresa e S.O.A.).

Presenta, invece, ancora margini d'incertezza il processo valutativo relativo ai requisiti di carattere generale e la stretta interferenza tra i processi discrezionali operati dalle S.O.A. e quelli, a volte del tutto diversi, operati dalle stazioni appaltanti in fase di accertamento delle autodichiarazioni presentate dalle imprese in fase di affidamento degli appalti.

La stretta interferenza tra i processi valutativi delle S.O.A. ed i processi valutativi delle stazioni appaltanti dovrebbe, tuttavia, condurre ad evitare le pesanti conseguenze che l'esclusione dalle gare ha per le imprese di costruzione che, il più delle volte, si limitano ad autodichiarare in sede di gara l'assenza di cause preclusive nella presunzione che le stesse sono state valutate positivamente dalla S.O.A. che ha rilasciato l'attestazione.

A conclusione, può evidenziarsi come il legislatore, demandando ai privati il sistema di qualificazione delle imprese, in ragione di una maggiore efficienza che il settore privatistico può garantire, rispetto all'ambito pubblico, voleva pervenire ad un modello di controllo effettivo e penetrante sull'idoneità dei contraenti; a tale scopo, le società organismi di attestazione sono state abilitate ad eseguire gli accertamenti necessari anche presso le sedi delle imprese.

Nei fatti, però, si è verificata una attenuazione del penetrante controllo sui requisiti necessari per l'ottenimento della qualificazione,

profilo che maggiormente interessava agli estensori del Regolamento n. 34/00. Ciò in quanto le S.O.A., nonostante svolgano un'attività dai profili pubblicistici, in ragione della natura di soggetti di diritto privato, hanno trovato ostacoli – come già rilevato - nello svolgimento dei compiti loro demandati per la difficoltà, a volte, di accedere a tutti i documenti della Pubblica Amministrazione che ha mostrato un atteggiamento non sempre pienamente collaborativo.

Se diversi risultati si sono ottenuti per implementare un sistema che, per le sue spiccate innovazioni, necessariamente richiedeva un periodo di sperimentazione, ancora molti sono i percorsi che devono essere affrontati al fine di colmare quei vuoti ancora presenti nell'apparato amministrativo.

Ampiamente carente è ancora il profilo relativo alle banche dati, causa di una implementazione procedurale di controllo di tipo prettamente cartaceo con il conseguente impiego di notevoli risorse. A titolo esemplificativo, si citano la mancata costituzione della banca dati dei certificati di esecuzione dei lavori a causa di prassi consolidate nella redazione degli stessi che non hanno consentito a tutt'oggi una razionalizzazione dei dati inviati dalle stazioni appaltanti, nonché la incompleta informatizzazione a livello nazionale dei dati relativi alla regolarità contributiva delle imprese.

Peraltro, l'Autorità si è offerta quale soggetto pubblico cooperatore all'affermazione di un sistema di vigilanza che escluda dal mercato "le mele marce" e consenta ai giocatori di svolgere la loro partita nel rispetto delle regole del gioco. Infatti, l'Autorità, a garanzia dei principi di libera concorrenza e di *par condicio* nei procedimenti di aggiudicazione, ha messo in cantiere adeguate contromisure e rimedi efficaci al fine di prevenire i fenomeni distorsivi, scoraggiandoli con controlli accurati e tempestivi e con un'adeguata pianificazione dell'attività ispettiva.

Tali contromisure passano attraverso la citata riorganizzazione, di recente approvata, del Servizio Ispettivo, con la destinazione di più risorse alla vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese e mediante l'attivazione di sinergie e collaborazioni con altri organismi pubblici, in

primis la Guardia di Finanza, peraltro già operanti a seguito di appositi protocolli d'intesa.

Altra iniziativa è quella tesa al potenziamento ed ampliamento dell'Osservatorio sui lavori pubblici, al fine di completare a regime il SINAP (Sistema informatico nazionale degli appalti pubblici), che dovrà comprendere anche la raccolta informatizzata dei certificati lavori ed attuare i collegamenti con tutte le banche dati che dispongono di notizie relative alle imprese, a cominciare da quelle concernenti l'adempimento degli obblighi contributivi.

Avvilimento
dei requisiti
ai fini della
partecipazione
ad una data
gara di appalto

Conformemente ad un consolidato orientamento giurisprudenziale comunitario e nazionale, le nuove direttive 2004/17/CE (settori c.d. "speciali") e 2004/18/CE (lavori, servizi e forniture) hanno sancito espressamente la possibilità per gli operatori economici di avvalersi dei requisiti economici e tecnici di altri soggetti per la partecipazione alle gare di appalto.

Ai sensi dell'art. 47, paragrafo 2, della direttiva 18 cit. *"un operatore economico può, se del caso e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi. In tal caso deve dimostrare all'amministrazione aggiudicatrice che disporrà dei mezzi necessari, ad esempio mediante presentazione dell'impegno a tal fine di questi soggetti"*.

Analoga disposizione è contenuta nella direttiva 17, nella quale è altresì prevista la possibilità per l'ente aggiudicatore di ricorrere all'avvalimento dei requisiti al fine di istituire e gestire un proprio sistema di qualificazione degli operatori economici, fermo restando che in tal caso l'operatore economico dovrà provare all'ente aggiudicatore di disporre dei mezzi di cui dichiara di avvalersi per tutto il periodo di validità del sistema di qualificazione.

La portata innovativa dell'avvalimento emerge in modo evidente se si considera l'immediata incidenza sul mercato (lavori, servizi, forniture e settori speciali) in termini di valorizzazione del principio della massima partecipazione delle imprese alle gare di appalto, in perfetta sintonia con il

principio comunitario della libera concorrenza tra gli operatori ed in linea con le aspettative di crescita dell'imprenditoria a livello internazionale.

Tuttavia, tale espediente non è avulso da perplessità in ordine alle ripercussioni sul sistema di qualificazione delle imprese che – a livello nazionale- è caratterizzato da una regolamentazione posta a tutela della qualità, professionalità e correttezza delle imprese che operano nel mercato dei lavori pubblici (art. 8, legge n. 109/94 e D.P.R. n. 34/00).

Infatti, se è vero che la figura dell'avvalimento è stata concepita dal legislatore comunitario al fine di agevolare la partecipazione degli operatori economici ad una data gara di appalto, ancorché direttamente sprovvisti dei requisiti richiesti, è pur vero che tale meccanismo si presta ad un utilizzo distorto per il rischio di una sostanziale elusione all'obbligo di attestazione S.O.A.

Da rilevare, inoltre, l'indeterminatezza del soggetto abilitato a partecipare alle gare di appalto ("*chiunque*"), l'irrilevanza del rapporto intercorrente tra *avvalente* e *avvalso* e le connesse problematiche in ordine al regime di responsabilità, il rischio di una ricaduta sulla qualità delle prestazioni del contraente, nonché la difficoltà di praticare l'avvalimento relativamente ai requisiti *economici e finanziari*.

Con riferimento a quest'ultimo punto, infatti, mentre sembra possibile "fare affidamento" su un altro soggetto ai fini della dimostrazione del possesso di una data *azienda* (complesso di uomini e mezzi), non altrettanto può dirsi con riferimento alla *capacità economica e finanziaria*, risolvendosi quest'ultima nel *fatturato* di un soggetto, che è idoneo semmai a comprovare la solidità economica di quest'ultimo e non anche dell'avvalente (il fatturato serve a dimostrare la capacità economica e finanziaria del soggetto che lo ha realizzato e non del soggetto che se ne avvale).

Se l'obiettivo della norma è quello di offrire una "garanzia economica" per l'amministrazione aggiudicatrice, il rimedio dell'avvalimento non sembra appropriato, mentre sarebbe più indicato il ricorso al finanziamento degli istituti di credito.

E' auspicabile pertanto che il legislatore nazionale - in sede di recepimento delle direttive comunitarie - riservi la dovuta attenzione all'esigenza di coordinare le potenzialità offerte dall'avvalimento (ampliamento del mercato e sviluppo della libera concorrenza) con quella di limitare l'accesso agli appalti di lavori pubblici (per i servizi e forniture allo stato il problema non si pone) alle sole imprese qualificate con il sistema S.O.A., ancorché esse partecipino all'appalto "indirettamente", ossia in veste di imprese avvalse.

I protocolli di
intesa per il
rispetto della
legalità

L'Autorità, in attuazione dei principi generali di vigilanza sui lavori pubblici di cui dall'art. 4 della legge n. 109/94 e s.m.i., nonché per aderire alle "istanze di legalità" pervenute dagli Enti territoriali in tema di appalti pubblici, ha posto in essere una serie di iniziative con la finalità di sperimentare alcuni ambiti dell'azione amministrativa non precisamente disciplinati nel vigente ordinamento.

Le citate iniziative sono state improntate a due criteri ispiratori:

- a) non appesantire i procedimenti di aggiudicazione delle amministrazioni appaltanti;
- b) operare in via sperimentale con l'obiettivo di accrescere il livello di conoscenza delle problematiche emergenti, anche al fine di rivolgere proposte al legislatore in ossequio ai compiti di segnalazione assegnati all'Autorità dall'art. 4 della legge n. 109/94.

Le misure sperimentali in parola sono state così dispiegate su tre linee principali di azione: la prima iniziativa è stata rivolta alla prevenzione delle più diffuse anomalie che affliggono le gare di appalto - una delle quali nota come "fenomeno delle cordate" - che si sostanzia, tra le altre cose, nell'esame dei ribassi percentuali che gli operatori economici offrono in sede di gara quando il criterio di aggiudicazione prescelto dall'amministrazione aggiudicatrice è quello del "prezzo più basso" di cui all'art. 21, comma 1 *bis*, della legge n. 109/94. La seconda iniziativa ha riguardato il monitoraggio delle attività dei Comuni sciolti per mafia, mentre la terza è stata dedicata agli effetti dei protocolli stipulati in sede locale dalle Prefetture in genere.

Facendo leva sull'art. 15 della legge n. 241 del 1990, è stata promossa la sottoscrizione di "protocolli di intesa" tra l'Autorità ed alcune amministrazioni aggiudicatrici al fine di sperimentare nuove forme di collaborazione finalizzate alla prevenzione di irregolarità nelle procedure di gara e di scoraggiare eventuali "condizionamenti ambientali". Dietro formale richiesta degli enti interessati l'Autorità ha sottoscritto n. 14 protocolli d'intesa con gli enti riportati nel seguente quadro sinottico:

n.	Comune	data	firmatari
1	Torino	7/5/2003	Presidente A. - Sindaco
2	Bergamo	9/9/2003	Presidente A. - Assessore
3	Bagheria (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Assessore
4	Caccamo (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Sindaco
5	Calatabiano (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Sindaco
6	Ficarazzi (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Sindaco
7	Ottaviano (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Com. straor.
8	Poggiomarino (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Sindaco
9	Villabate (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Sindaco
10	AEM (municipalizzata di To)	28/1/2004	Dir. A. - Dir. U.L.
11	Santa Flavia (sciolto p.m.)	24/3/2004	Dir. Gen. - D.G.
12	Cirò (sciolto p.m.)	21/6/2004	Dir. Gen. - Ass.
13	Afragola (sciolto p.m.)	21/6/2004	Dir. Gen. - Assessore
14	Altavilla Milicia (sciolto p.m.)	22/6/2004	Dir. Gen. - Sindaco

Il quadro evidenzia che i Comuni sottoscrittori sono stati per la maggior parte sciolti a causa delle infiltrazioni mafiose, mentre i rimanenti hanno inteso, più che altro, rafforzare e corroborare orientamenti amministrativi già assunti dagli apparati.

In merito al contenuto dei protocolli, questi prevedono l'uso consensuale delle c.d. "clausole di gradimento" da prevedersi nei bandi di gara per appalti al disopra di € 500.000. L'oggetto delle "clausole di gradimento" è stato desunto dalla esperienza maturata dai codici etici di alcuni grandi comuni italiani (Milano e Torino) che per primi ne hanno sperimentato l'efficacia e, in ultimo, rivisitato lo strumento in collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia.

Si riporta di seguito la testuale formulazione delle quattro clausole di gradimento elaborate:

Clausola n. 1: “Qualora la commissione di gara rilevi anomalie in ordine alle offerte, considerate dal punto di vista dei valori in generale, della loro distribuzione numerica o raggruppamento, della provenienza territoriale, delle modalità o singolarità con le quali le stesse offerte sono state compilate e presentate ecc., il procedimento di aggiudicazione è sospeso prima ancora dell’aggiudicazione provvisoria, per acquisire le valutazioni non vincolanti dell’Autorità che sono fornite previo invio dei necessari elementi documentali. L’Autorità provvede a fornire le proprie motivate indicazioni di norma entro 5 giorni lavorativi dalla ricezione della documentazione”.
Clausola n. 2: “Il sottoscritto / la sottoscritta offerente dichiara di non trovarsi in situazioni di controllo o di collegamento (formale e/o sostanziale) con altri concorrenti e che non si è accordata e non si accorderà con altri partecipanti alle gare”.
Clausola n. 3: “Il sottoscritto / la sottoscritta offerente si impegna a riferire all’amministrazione aggiudicatrice ogni illecita richiesta di danaro, prestazione od altra utilità ad essa formulata prima della gara o nel corso dell’esecuzione dei lavori, anche attraverso suoi agenti, rappresentanti o dipendenti e, comunque, ogni illecita interferenza nelle procedure di aggiudicazione o nella fase di esecuzione dei lavori”.
Clausola n. 4: “Il sottoscritto / la sottoscritta offerente dichiara che non subappalterà lavorazioni di alcun tipo ad altre imprese partecipanti alla gara - in forma singola o associata - ed è consapevole che, in caso contrario, tali subappalti non saranno autorizzati.”

La prima “clausola” prevede la possibilità per la stazione appaltante di trasmettere il verbale di gara in tempo reale (richiesta *on-line*) e comunque prima della aggiudicazione provvisoria, segnalando preliminarmente quali anomalie in ordine ai ribassi sono state riscontrate dal responsabile del procedimento.

L’Autorità emana un parere tecnico non vincolante in ordine alla “accettabilità” della gara, anche sulla base della applicazione della “metodologia di verifica statistica” pubblicata sul proprio sito di riferimento www.autoritavigilanzalavoripubblici.it sotto la voce “pubblicazioni”.

Le “clausole” n. 2 e n. 3 del protocollo sono analogamente rivolte a scoraggiare eventuali comportamenti “a cordata” dei concorrenti, che potrebbero rientrare nella fattispecie della turbativa di gara di cui all’art. 353 c.p.

La "clausola" n. 4, relativa al divieto di subappalto a favore di concorrenti che partecipano alla medesima gara, viene invece a colmare il silenzio della norma che da un lato è stato più volte oggetto di discussione dottrinale e giurisprudenziale, dall'altro però ha offerto un utile strumento di prevenzione alle stazioni appaltanti.

Sempre in ordine alla "clausola" n. 4 l'Autorità, con determinazione n. 14/2003, ha inteso contribuire a risolvere alcuni dubbi sulla legittimità della stessa esprimendosi sostanzialmente a favore della possibilità, limitata e da limitarsi a casi ambientali eccezionali, di utilizzare la stessa clausola anche in assenza di espressa previsione normativa.

In sintesi, l'effetto fortemente deterrente delle clausole sarebbe collegato alla pena edittale conseguente alla eventuale falsa dichiarazione dell'impresa in applicazione delle sanzioni previste dall'art. 75 del D.P.R. n. 554/99 per falsa dichiarazione conseguente, appunto, alla esclusione per collegamento sostanziale non dichiarato in sede di gara.

Venendo ai risultati pratici conseguiti, se si esclude il Comune di Torino, che ha registrato e puntualmente comunicato gli effetti positivi della adozione delle clausole del protocollo - anche se non ha mai formulato richieste di intervento *on-line* - nessuno dei Comuni sottoscrittori (tranne che in un sol caso il Comune di Bagheria) del protocollo ha utilizzato il collegamento informatico ivi previsto.

Alla luce di quanto esposto e, in considerazione del ridottissimo numero di casi sino ad ora segnalato, non sembra più giustificata la adozione di procedure *on-line* alternative a quelle usualmente utilizzabili con richieste specifiche all'Autorità.

Di talché sembra opportuno in futuro tralasciare la strada dei protocolli - con eventuali revoche degli stessi - perché in realtà la determinazione n. 14/2003 (successiva al primo protocollo sottoscritto) rende autonomamente applicabile a cura della amministrazione aggiudicatrice la "clausola" n. 4 in tema di divieto di subappalto. "Clausola", forse, di gran lunga più importante ai fini della cennata deterrenza nei riguardi dei fenomeni distorsivi della gara.

Infine, anche per la “clausola” n. 1, che sarebbe la più innovativa nel quadro delineato dall’ordinamento vigente in materia di lavori pubblici, il responsabile del procedimento potrebbe ora autonomamente operare a salvaguardia della genuinità delle offerte, attingendo alla metodologia di verifica predisposta in via sperimentale dall’Autorità e pubblicata sul sito.

Una seconda linea di azione è stata dedicata al “monitoraggio” delle attività svolte da alcuni comuni (n. 13, di cui n. 5 in Sicilia, n. 5 in Campania, n. 3 in Calabria) che nel passato sono stati interessati da provvedimenti (anche ripetuti) di scioglimento dei Consigli comunali per mafia.

In particolare, anche se con procedure del tutto tradizionali - esame dei fascicoli - sono state poste sotto osservazione le problematiche rinvenute nei rispettivi provvedimenti di scioglimento per verificare se le stesse venivano dissipate o almeno attenuate dal periodo di commissariamento.

E’ stato altresì verificato l’utilizzo, con la collaborazione del Ministero dell’Interno, dei cosiddetti “fondi speciali” che vengono erogati a favore dei Comuni sciolti ai sensi dell’art. 7 del D.Lgs. n. 244 del 30 giugno 1997.

Le osservazioni svolte consentono di concludere che la gran parte delle fattispecie che avevano portato allo scioglimento non viene eliminata attraverso la fase di commissariamento. Si è osservato, cioè, la permanenza dei medesimi centri decisionali e di pressione che condizionavano la vita amministrativa prima del commissariamento.

Più in dettaglio, sembra potersi ravvisare l’opportunità che:

- a) nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che all’art. 143 dispone lo scioglimento dei consigli comunali, venga introdotto il concetto di “recidività della fenomenologia” alla base dello scioglimento stesso, come circostanza aggravante, ovvero, per i comuni sciolti ripetutamente, il trasferimento delle funzioni di stazione appaltante ad altro ente pubblico che potrà individuarsi di volta in volta a cura della Prefettura che, in collaborazione con l’Autorità, potrebbe operare una “sorveglianza speciale”;

- b) con riferimento agli artt. 144 e 145 del citato D.Lgs., ove è disposto che la Commissione straordinaria può avvalersi del Comitato di sostegno e monitoraggio costituito presso il Ministero dell'Interno (D.M. 28 luglio 1995, n. 459) e può disporre in assegnazione temporanea di personale comandato, vengano integrate tali disposizioni, inserendo nella norma la possibilità di assistere il Comune con iniziative volte alla riorganizzazione e al potenziamento effettivo degli organici;
- c) si scelga la Commissione straordinaria, o almeno un suo componente, nell'ambito di professionalità adeguate allo svolgimento dei compiti attinenti i lavori pubblici e si fissino modalità che rendano efficace il rapporto tra Commissione straordinaria e Comitato di sostegno e monitoraggio.
- d) poiché al comma 2 all'art. 145 del D.Lgs. n. 267/00 la Commissione straordinaria stabilisce un piano delle priorità degli interventi, sarebbe utile che tra tali priorità venisse inserito l'utilizzo dei finanziamenti dei Fondi Speciali Nazionali, affinché nei Comuni sciolti per mafia le relative gare di appalto possano espletarsi durante il commissariamento e non dopo; al fine di gestire questi fondi con la presenza della Commissione straordinaria, si renderebbe necessario accelerare i tempi di attribuzione e consegna degli stessi da parte delle Istituzioni preposte, individuando un canale specifico al quale la stessa Commissione possa rivolgersi senza particolari passaggi burocratici;
- e) con riferimento all'art. 145, comma 5, del citato decreto, sarebbe opportuno rafforzare la possibilità di intervento a cura dell'ANCI affinché rivolga particolari attenzioni ed iniziative di sostegno ai Comuni sciolti per mafia, ad esempio fornendo loro una attività di consulenza ed affiancamento per il superamento delle più gravi difficoltà.

Una terza linea di attività è finalizzata a fare luce sulla tipologia e sugli effetti concreti dei "protocolli" stipulati in sede locale dalle Prefetture in genere, per sostenere la cosiddetta "cultura della legalità", dato il grande rilievo che questi assumono sovente sui mezzi di comunicazione.

Ciò al fine precipuo di verificare la ricaduta effettiva delle predette iniziative sugli enti amministrati poiché, occorre avvertire, allorché un protocollo di legalità rimanga “lettera morta”, invece che avvalorare e corroborare il rispetto della legalità, lo frustra maggiormente.

In tale ottica, sono state interessate per una prima ricognizione le Prefetture italiane per conoscere lo stato di diffusione e di attuazione dei protocolli d’intesa o di legalità anche attraverso la richiesta della (eventuale) “verbalizzazione dei lavori”, degli esemplari degli altri protocolli sottoscritti e infine dei provvedimenti assunti.

Quanto ai risultati della ricognizione si evidenzia che lo stato di attuazione dei protocolli risulta, almeno per il momento, non soddisfacente.

Infatti i protocolli di legalità, quando sottoscritti specificatamente in materia di lavori pubblici, ciò che comunque è infrequente, risultano sostanzialmente disattesi, ovvero poche iniziative risultano concretamente intraprese se non la “formale” costituzione di “gruppi di lavoro” o “osservatori”.

Tuttavia in linea generale, al di là dei temi afferenti strettamente i lavori pubblici, sono da segnalare alcuni interessanti spunti che scaturiscono dall’attività di alcuni uffici territoriali del Governo anche se, come detto, non risulta l’effettiva ricaduta sulle amministrazioni interessate.

In tale ottica, meritano menzione per la significatività delle iniziative adottate le seguenti Prefetture:

- Potenza, con riferimento ai finanziamenti agevolati alle imprese;
- Ferrara, con la decisione di “ampliare” la licitazione privata semplificata;
- Rimini, con alcune clausole sulla tutela dei dipendenti delle imprese appaltatrici;
- Roma, con l’iniziativa per il rilascio del certificato unico di regolarità contributiva;
- Vercelli, con la costituzione di una banca dati trimestrale in materia di forniture e servizi;

- Piacenza, con alcune iniziative afferenti le problematiche del lavoro irregolare;
- Napoli, che ha adottato, in un notevole numero di protocolli, le analoghe clausole contenute nel protocollo stipulato dall'Autorità con il Comune di Torino;
- Trento, che ha segnalato che, a seguito di promulgazione di una legge provinciale, è istituito un collegio di ispettori con ampi poteri che viene nominato ogni qualvolta vengano riscontrate anomalie di varia natura nelle procedure di aggiudicazione o esecuzione degli appalti e delle pubbliche forniture; tale collegio è stato attivato nove volte;
- Ragusa, che propone una serie di interessanti iniziative: numero verde *antiracket*, finanziamenti agevolati, necessità di acquisire la certificazione antimafia prima dell'apertura delle buste, promozione di sportelli di rapida definizione di problematiche afferenti le pratiche, sorveglianza telematica dei cantieri per impedire tentativi di estorsione o disturbo, interessamento degli organi di polizia municipale per acquisire informazioni sulle ditte che eseguono lavori, sulle modalità di stoccaggio, di disturbo e conferimento, nascita di organizzazioni di volontariato.

Gli ostacoli all'attuazione dei protocolli sembrano inoltre essere correlati alla "deresponsabilizzazione" degli stessi soggetti sottoscrittori nel senso che i protocolli non sono assistiti da una qualche disciplina di "autosanzionamento".

Infatti, dovrebbe essere sempre inserito in tutti i protocolli un programma di scadenze, incontri, verifiche ecc, in esito ai quali i sottoscrittori sono chiamati a relazionare davanti ad un responsabile "ben individuato" che gestisca il protocollo stesso, magari con provvedimenti sanzionatori o di mancato incentivo.

Infine, appare proponibile l'elaborazione, da parte del Ministero competente, di un indirizzo generale e coerente con le problematiche territoriali nel quale si tenga conto delle succitate osservazioni per i futuri

protocolli che gli uffici territoriali del Governo elaboreranno e sottoscriveranno.

Conclusivamente, appare opportuno che le suesposte problematiche trovino adeguata considerazione nell'attuale fase di revisione delle più importanti norme che disciplinano il mercato dei lavori pubblici, al fine di garantire il più possibile che al detto settore degli appalti pubblici siano applicati i principi generali dettati dall'art. 1 della legge quadro quali la trasparenza, l'efficacia e la libera concorrenza tra gli operatori economici.

**Il fenomeno
delle turbative
d'asta**

Altra iniziativa è stata rivolta alla prevenzione delle più diffuse anomalie che affliggono le gare di appalto - una delle quali nota come "fenomeno delle cordate" - che si sostanzia, tra le altre cose, nell'esame dei ribassi percentuali che gli operatori economici offrono in sede di gara quando il criterio di aggiudicazione prescelto dall'amministrazione aggiudicatrice è quello del "prezzo più basso" di cui all'art. 21, comma 1 *bis*, della legge n. 109/94.

**Distribuzioni
tipiche dei
ribassi**

In un primo approccio, con riferimento ad aste pubbliche e licitazioni private al disotto della soglia comunitaria (criterio di aggiudicazione di cui all'art. 21, comma 1 *bis*, della legge n. 109/94), nella fase che precede il "taglio delle ali", sono state rilevate quattro marcate tendenze dei ribassi.

La prima è caratterizzata da una distribuzione con andamento che può essere definito "uniforme" nel senso che i valori delle offerte percentuali sono dislocati tutti all'interno di qualche punto percentuale.

Tale tipologia di gara pertanto è (e sembra rimanere) caratterizzata dalla effettiva assenza di concorrenza data la scarsa significatività delle differenze economiche tra le offerte (anche molto numerose e fino all'ordine delle centinaia); l'interesse alla partecipazione alla gara, dato che solitamente si riscontra un grande numero di partecipanti, è dovuto verosimilmente al cosiddetto "principio della rotazione" dell'aggiudicazione o alla promessa di sub-commesse al contratto principale (noli a freddo, forniture e posa in opera ecc.).

Una seconda tipologia molto frequente di distribuzione dei ribassi è caratterizzata dalla presenza nella gara di valori concentrati solo in determinati intervalli, ciò che dà luogo ad un andamento che può essere

definito "a gradini" o "a soglie". In tal caso, si parla anche di gare caratterizzate dal cosiddetto "fenomeno delle cordate".

Una terza tipologia di distribuzione è caratterizzata da un andamento asintotico che, probabilmente, è significativo della presenza di offerte forzatamente anomale.

Infine, una quarta tipologia è caratterizzata da una distribuzione "lineare" che copre con regolarità e senza discontinuità il campo di variazione dei ribassi tra il minimo ed il massimo.

**La distribuzione
"normale"**

Se lo svolgimento di una gara è basato solo su di una sana competizione dei concorrenti, è logico attendersi che i valori dei ribassi siano tendenzialmente concentrati intorno ad una fascia ragionevolmente limitata.

In linea astratta e tendenziale, nella logica aziendale secondo cui l'offerta è attentamente valutata e ponderata, tutti i concorrenti sono indotti a presentare lo stesso ribasso salvo le differenze da ricondursi alle singole organizzazioni. In tal caso, il massimo ribasso è un indice significativo della migliore organizzazione, del miglior uso delle tecnologie, dei migliori approvvigionamenti, in poche parole, di una migliore capacità imprenditoriale.

E' allora lecito supporre che i ribassi siano disposti secondo la legge di "distribuzione normale" il cui diagramma, come noto, è costituito da una campana rovesciata e i valori indicati dalla legge medesima come "i più probabili", devono essere addensati nella fascia oggettivamente prevedibile ed ammissibile per quella determinata opera.

L'analisi della distribuzione dei ribassi, ove si discosti dalla distribuzione normale, è da considerare un indice significativo di turbativa della gara.

Per comprendere l'influenza del criterio di aggiudicazione sull'andamento dei ribassi, è stato effettuato un secondo tipo di esame con riferimento a gare d'importo a base di appalto al disopra della soglia comunitaria e trascurando i casi, non infrequenti, ove si sia avuto un numero di partecipanti troppo basso (3, 4, 5, ecc.). E' poi da precisare che il

**Influenza dei
criteri di
aggiudicazione**

criterio di aggiudicazione delle gare considerate era quello del “prezzo più basso”.

Il soddisfacente andamento dei ribassi in tali gare appare dovuto principalmente al fatto che gli appalti di tale elevato importo sono più attentamente valutati dagli offerenti, dato che eventuali errori possono comportare gravi conseguenze sulla economia dell'impresa.

**Iniziative di
contrasto**

Il riconoscimento dell'eventuale alterazione della gara può divenire utile se il responsabile del procedimento non ha ancora proceduto all'aggiudicazione, anche provvisoria.

In via di autotutela ed in linea del tutto generale, l'amministrazione aggiudicatrice ha il potere di non procedere all'aggiudicazione ove sia in grado di richiamare ragioni di pubblico interesse. Inoltre, l'art. 90, comma 8, del D.P.R. n. 554/99 consente all'amministrazione di sospendere la procedura di gara anche dopo l'apertura delle offerte.

**Revisione dei
modelli di
comunicazione**

La verifica delle inadempienze agli obblighi di comunicazione può essere effettuata solo utilizzando procedure automatizzate di confronto tra le informazioni a disposizione del Servizio ispettivo con quelle dell'Osservatorio. Tale verifica è di difficile attuazione per questioni tecniche legate alla strutturazione dei modelli in uso, che sono allo stato in fase di revisione.

Infatti, il complicato problema della connessione tra i dati in questione è stato oggetto di specifica attenzione durante il lavoro di revisione dei modelli di comunicazione effettuato nel corso del 2004.

Per semplificare e razionalizzare la gestione da parte dell'Autorità delle segnalazioni speciali si è provveduto ad una integrale revisione dei modelli sinora usati per la trasmissione.

E' stata effettuata una puntuale verifica del contenuto di ogni scheda per ottimizzare il numero e la qualità delle informazioni richieste, alla luce dell'esperienza maturata in questi anni ed al fine di ridurre al minimo la necessità di richiesta di informazioni aggiuntive alle stazioni appaltanti, onde evitare aggravii di istruttoria.

Oltre alla revisione dei contenuti delle schede, è stata introdotta una profonda innovazione circa le modalità di trasmissione delle medesime: è

stato predisposto un nuovo sistema di invio elettronico delle schede da implementare in futuro con programmi di catalogazione e gestione, che entrerà in funzione entro breve termine.

E' evidente il vantaggio della trasmissione elettronica direttamente all'Osservatorio, che eviterà l'invio di consistente documentazione cartacea, come invece avviene attualmente.

Il nuovo sistema in prospettiva consentirà, inoltre, di avviare in via automatizzata le contestazioni dei casi di elusione all'obbligo di comunicazione; con la nuova modalità di trasmissione delle comunicazioni speciali è stato, infatti, introdotto il nuovo codice di riferimento unico (CUP) previsto dalla finanziaria 2003, che consentirà a regime un collegamento certo delle informazioni trasmesse con le diverse schede.

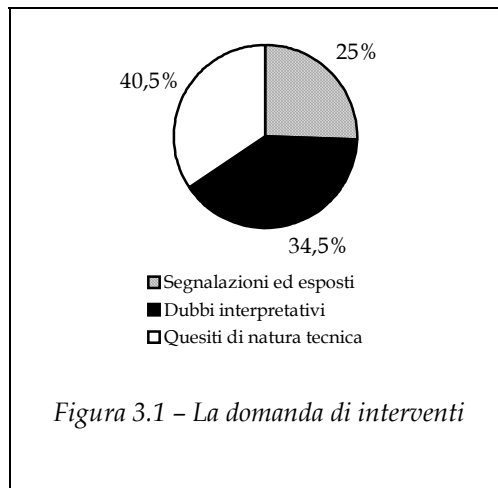
CAPITOLO 3

L'attività ispettiva

Le richieste di intervento cui l'Autorità è stata chiamata a dare risposte a soggetti pubblici e privati distribuiti su tutto il territorio nazionale possono essere suddivise, come rappresentato nella *figura 3.1*, in:

Premessa

- a) segnalazioni ed esposti relativi a specifiche fattispecie di affidamento ed esecuzione di lavori pubblici e di attività professionali ad essi connesse (in numero di 1.253 nel corso del 2004);



- b) quesiti e dubbi interpretativi relativi al complesso dettato normativo che regola la materia (in numero di 1.725 nel corso del 2004);
- c) richieste di chiarimenti e quesiti tecnici in relazione alle schede predisposte per la raccolta di dati da parte delle stazioni appaltanti (in numero di 2026 nel corso del 2004).

Sono, inoltre, pervenute all'Autorità:

- 1) segnalazioni inviate da stazioni appaltanti in tema di mancata documentazione dei requisiti dei concorrenti, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro (in numero di 148 istruite nel corso del 2004);
- 2) segnalazioni riguardanti annotazioni da inserire nel *Casellario informatico*, ai sensi dell'articolo 75 del D.P.R. n. 554/99 (in numero di 1.134 istruite nel corso del 2004).

In particolare, per quanto riguarda i punti a) e b) va osservato.

A) Il 70% circa delle richieste di cui al punto a) ha riguardato l'affidamento e l'esecuzione dei lavori; il rimanente 30% circa l'affidamento di incarichi a liberi professionisti (progettazione, direzione dei lavori, coordinamento per la sicurezza).

Le istruttorie attivate a seguito delle richieste *sub* a) si sono concluse con un pronunciamento dell'Autorità in 697 casi, mentre nei rimanenti 556 casi sono state archiviate in sede di esame preliminare.

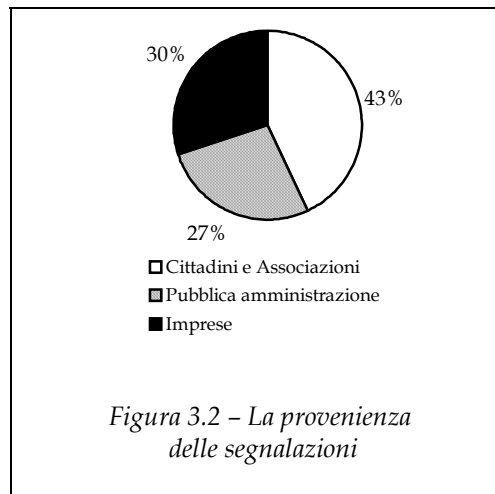
L'esame delle questioni prospettate si è concluso, nella maggioranza dei casi, mediante deliberazione del Consiglio, mentre nei casi in cui la segnalazione coinvolgeva una problematica di carattere generale che richiedeva la necessità di un intervento chiarificatore, l'Autorità ha provveduto ad emanare specifiche determinazioni.

Alcune questioni e, in particolare, quelle cui è seguita un'indagine ispettiva, per la loro complessità e delicatezza, hanno, invece, richiesto lunghi tempi di trattazione necessari per definirle compiutamente.

La comparazione dei dati riferibili alle suddette richieste di trattazione, disaggregati territorialmente, non evidenzia, invece, significative differenze rispetto agli anni trascorsi; viene, pertanto, confermata la prevalenza sostanziale di richieste da parte di soggetti operanti nel Mezzogiorno - sia privati sia pubblici - rispetto a quelli del Centro-nord.

In ordine alla tipologia delle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni, vi è una netta prevalenza, come per gli anni precedenti, dei Comuni (nei confronti del cui operato sono state indirizzate all'Autorità 862 richieste di intervento) rispetto agli altri enti committenti (amministrazioni dello Stato, regioni, province, concessionari di opere pubbliche etc.).

Le segnalazioni provenienti dai soggetti privati e dalle imprese – riportate *pro quota* nella figura 3.2 – presentano, in via generale, la stessa distribuzione territoriale di quelle dei soggetti pubblici. Va però tenuto presente che tra le richieste provenienti dal Centro Italia sono annoverate in numero significativo quelle di associazioni aventi sede a Roma, ma rappresentative di interessi diffusi sull'intero territorio nazionale.



In realtà, l'Autorità ha iniziato ad operare dal gennaio 1999, ma il numero delle segnalazioni su specifici casi di affidamenti pervenute in quell'anno non può essere assunto come indice dell'andamento "ordinario" dell'attività.

Assumendo come base 100 i dati dell'anno 2000 si evidenzia una crescita delle richieste di intervento cui l'Autorità ha dato risposte in termini di regole. Tale crescita risulta funzione dei cambiamenti intervenuti nella normativa di settore, come rilevabile leggendo i dati annuali con riferimento al momento dell'entrata in vigore (2000) del Regolamento generale di cui al D.P.R. n. 554/99 e del Regolamento di qualificazione di cui al D.P.R. n. 34/00 e delle ulteriori modifiche apportate alla legge n. 109/94 dalla legge n. 166/02.

B) La maggior parte delle richieste di cui al punto b) ha riguardato la materia della qualificazione delle imprese. Per quanto riguarda, in particolare, le associazioni temporanee di imprese numerose sono state quelle concernenti gli affidamenti di incarichi professionali e gli incentivi per la retribuzione del personale interno destinatario di detti incarichi, il possesso del requisito di qualità, le cause di esclusione dalle gare per false dichiarazioni.

In particolare, le richieste di quesiti di cui al punto b), in numero di 1.725, sono state suddivise con riferimento alla natura dei soggetti richiedenti (*figura 3.3*) e alla loro provenienza geografica (*figura 3.4*).

Ai quesiti e dubbi sull'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di lavori pubblici è stata data risposta mediante:

- definizione in sede pre-istruttoria, in quanto relative a questioni già affrontate e chiarite con atti regolatori;
- delibere riferite a casi specifici.

L'eterogeneità delle problematiche prospettate dalle segnalazioni, dagli esposti e dai dubbi interpretativi ha dato luogo all'adozione di linee di intervento diverse.

Per quel che concerne le segnalazioni e gli esposti con cui sono state indicate presunte irregolarità nella procedura di affidamento di incarichi di progettazione e attività connesse e nelle procedure di aggiudicazione e di esecuzione di lavori pubblici, nonché per i procedimenti avviati d'ufficio dall'Autorità, si può osservare che, delle questioni esaminate dal Servizio ispettivo, una parte (il 28%) è stata archiviata in quanto inviata da soggetti privi di interesse o in forma anonima o riguardante procedure per le quali le Procure competenti erano già state investite della questione, ovvero trattandosi di procedure che l'Autorità ha ritenuto conformi a legge. Una parte delle segnalazioni pervenute è stata, poi, dichiarata improcedibile (il 30%) in quanto è risultato, a seguito di accertamenti, che allo stato dei fatti

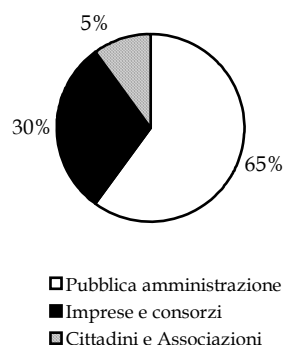


Figura 3.3 – La provenienza soggettiva dei quesiti

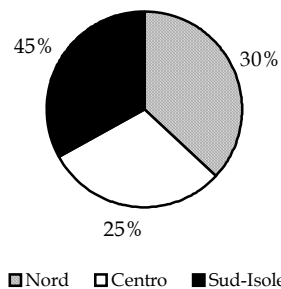


Figura 3.4 – La provenienza geografica dei quesiti

esisteva già una controversia (in atto o potenziale) tra le parti, ovvero che si trattava di segnalazioni concernenti forniture o servizi (diversi da quelli attinenti all'architettura e all'ingegneria) nei cui confronti l'Autorità era sprovvista di competenza. Quest'ultimo tipo di segnalazioni, riscontrate in numero rilevante negli anni precedenti, è diminuito nel 2004, e comunque pone ancora una volta in evidenza la necessità di un soggetto referente per le questioni attinenti alle forniture e ai servizi. In tali ipotesi, comunque, ove si è riscontrata una fattispecie potenzialmente limitativa della concorrenza, si è provveduto a rimettere la questione all'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato.

Negli altri casi (42%), le segnalazioni sono state definite con rilievi, in quanto si sono riscontrati la non conformità dell'operato della stazione appaltante al dettato normativo, ovvero il mancato rispetto dei principi generali di efficienza, efficacia e trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione o della libera concorrenza tra gli operatori. In tutti questi casi, si è provveduto a contestare alla stazione appaltante la violazione di legge riscontrata, indicando le modalità corrette che si sarebbero dovute osservare e contestualmente invitandola - a seconda dei casi - a riformulare il bando contenente le clausole illegittime, a provvedere ad una nuova aggiudicazione e, comunque, a valutare la possibilità di un provvedimento di autotutela nel senso di annullamento o modifica delle determinazioni assunte che avrebbe dovuto tener conto, per la scelta degli indirizzi da adottare, dei motivi di interesse pubblico che attengono alle fattispecie esaminate. Ai responsabili dei procedimenti interessati ai rilievi mossi è stato, inoltre, chiesto contestualmente di comunicare le conclusioni di tale attività di riesame.

Nei casi in cui si è ravvisata l'ipotesi di pregiudizio per il pubblico erario (pari al 5% dei procedimenti esaminati), è stata disposta la trasmissione degli atti e dei rilievi alla competente Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge quadro.

Nei casi di definizione con rilievi, si è anche trasmessa la delibera dell'Autorità agli organi di governo e di controllo interno delle

amministrazioni appaltanti, affinché questi potessero adottare le opportune misure per contestare l'operato dei dirigenti degli enti stessi e per monitorare il successivo adempimento ai rilievi mossi dall'Autorità.

Quando le irregolarità riscontrate hanno assunto rilevanza penale (pari al 3% dei procedimenti esaminati), l'Autorità ha, inoltre, trasmesso gli atti e i rilievi alle competenti Procure della Repubblica.

In alcuni casi, infine, allo scopo di verificare la fondatezza delle irregolarità denunciate - in particolare allo scopo di accertare la composizione delle società che hanno partecipato a gare pubbliche, relativamente al profilo del collegamento e del controllo tra le stesse - si è provveduto a richiedere la collaborazione della Guardia di finanza, oppure sono state effettuate apposite ispezioni.

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha svolto numerose ispezioni necessarie per verificare sul posto l'esattezza delle irregolarità denunciate dagli esponenti e per poter acquisire *brevi manu* la documentazione occorrente ai fini della definizione della segnalazione. Dette ispezioni non si sono, peraltro, limitate ad approfondire gli aspetti procedurali oggetto di segnalazione, ma hanno inteso effettuare un esame ad ampio raggio della gara e/o dell'esecuzione dell'opera esaminata. In aggiunta a queste, l'Autorità ha disposto ulteriori ispezioni a campione.

Alle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni sono state indicate, come sopra ricordato, le norme violate e le irregolarità riscontrate, con contestuale indicazione del comportamento cui attenersi.

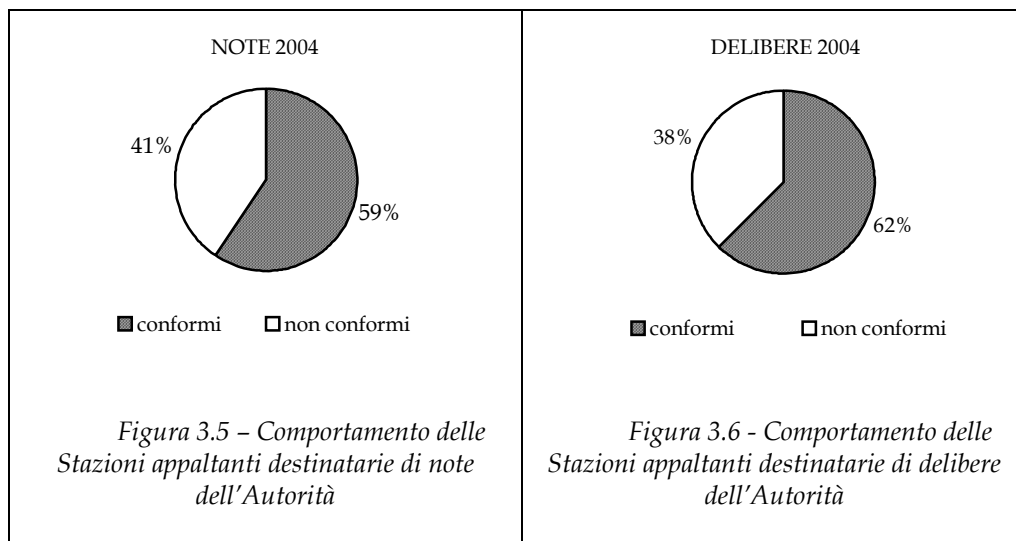
Si è provveduto, altresì, ad inviare copia delle delibere adottate sul caso specifico dall'Autorità, nonché delle determinazioni e degli atti di regolazione eventualmente emanati, qualora fossero di carattere generale.

L'efficacia dell'intervento dell'Autorità su richiesta di terzi risulta invero subordinata alla fase in cui si trova la procedura oggetto di segnalazione, nonché alla tempestività della medesima segnalazione in relazione all'eventuale presenza di situazioni giuridiche consolidate. Si evidenzia, al riguardo, che molte segnalazioni pervengono solo dopo l'aggiudicazione dei lavori, ovvero ad opere già ultimate e collaudate e,

pertanto, non si prestano ad un'azione preventiva e correttiva da parte dell'Autorità.

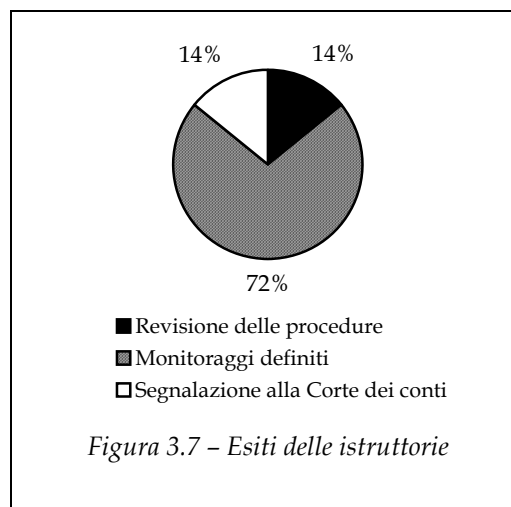
Al fine di verificare l'incidenza dell'azione svolta, l'Autorità ha analizzato le deliberazioni rese nel 2004, nonché le relative comunicazioni alle stazioni appaltanti contenenti una richiesta specifica di informazioni circa l'ottemperanza e le eventuali controdeduzioni dalle stesse pervenute.

Le figure 3.5 e 3.6 rappresentano il comportamento delle stazioni appaltanti destinatarie di note e delibere del Consiglio dell'Autorità.



Nei confronti delle stazioni appaltanti che hanno ritenuto di disattendere le specifiche indicazioni fornite dall'Autorità, sono state avviate 65 istruttorie e, nel contempo, sottoposti a monitoraggio complessivamente 22 lavori per la verifica degli effetti conseguenti al comportamento adottato, soprattutto sotto il profilo del danno al pubblico erario.

La figura 3.7 fornisce la distribuzione in termini percentuali degli esiti delle istruttorie. Qualora, poi, da un esame delle segnalazioni pervenute si siano evidenziati fenomeni particolarmente gravi di



inosservanza o di applicazione distorta della normativa, conseguenti anche a difficoltà interpretative, con valenza generale e ricadute su vasta scala, si è provveduto ad effettuare apposite segnalazioni al Governo e al Parlamento ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lett. d), della legge n. 109/94.

**Segnalazioni
speciali**

L'Autorità, nel corso del 2004, ha proseguito con l'esame delle segnalazioni speciali trasmesse dai responsabili del procedimento al verificarsi, nel processo di realizzazione dei lavori pubblici, di talune fattispecie individuate dalla disciplina in materia o da specifici comunicati della stessa Autorità.

La verifica delle segnalazioni era attribuita, prima della recente riorganizzazione, all'Ufficio Segnalazioni Speciali (USSPE) del Servizio Ispettivo, che le ha registrate ed esaminate con procedure standardizzate indicate dal "Manuale di servizio", predisposto dall'Ufficio stesso ed approvato dal Consiglio dell'Autorità.

L'obbligo di segnalazione da parte delle stazioni appaltanti deriva dalle disposizioni della legge n. 109/94 e s.m.i. e del D.P.R. n. 554/99, nonché dai comunicati dell'Autorità pubblicati sulla G.U.R.I. del 6 febbraio 2002 e sulla G.U.R.I. del 24 giugno 2002.

Si sintetizza nel seguito l'attività compiuta nel corso del 2004.

Le segnalazioni riguardano:

A) Segnalazioni previste dal Comunicato dell'Autorità pubblicato sulla G.U.R.I. del 6 febbraio 2002:

1. affidamenti a trattativa privata di importo pari o superiore a € 150.000 (art. 24, comma 2, della legge n. 109/94 e s.m.i. e art. 8, comma 1, lett. h, del D.P.R. n. 554/99);
2. sospensioni dei lavori per un tempo superiore al quarto del tempo contrattuale (art. 133, comma 9, del D.P.R. n. 554/99);
3. esclusione dalle gare delle ditte che hanno presentato offerte non congrue (art. 89, comma 3, del D.P.R. n. 554/99);
4. consegna dei lavori in ritardo o sospese ed eventuali ipotesi di recesso dalle stesse causate (art. 129, comma 11, del D.P.R. n. 554/99).

B) Segnalazioni del responsabile del procedimento previste dal Comunicato dell'Autorità pubblicato sulla G.U.R.I. del 24 giugno 2002:

1. insorgere di contrasti con la propria amministrazione in relazione alle procedure di scelta di contraente per l'affidamento di appalti e concessioni (art. 7, comma 3, lett. c), D.P.R. n. 554/99);
2. mancato rispetto dei tempi programmati e del livello di prestazione, qualità e prezzo, rilevati nel controllo periodico (lett. d), citato comma);
3. irrogazioni di penali per ritardato adempimento di obblighi contrattuali delle ditte appaltatrici;
4. avvenuto affidamento a soggetti esterni all'amministrazione di incarichi di natura tecnica;
5. ogni altra circostanza che incida sul regolare ed economico svolgimento dei lavori.

C) Il Regolamento sul funzionamento dell'Autorità al capo III, art. 12, prevede inoltre la verifica dei dati relativa anche alle seguenti segnalazioni speciali:

1. varianti per errori progettuali;
2. provvedimenti di recesso delle stazioni appaltanti;
3. dati relativi alle società di ingegneria;
4. relazione sui comportamenti delle imprese.

Dal gennaio 2004 è stato trattato un campione significativo delle comunicazioni pervenute.

A.1) L'Autorità ha esaminato un campione di 399 segnalazioni, effettuando approfondimenti istruttori per 92 interventi.

Nel caso di inosservanza delle disposizioni normative, le istruttorie si sono concluse con delibere del Consiglio o con note, contenenti osservazioni o raccomandazioni, alle stazioni appaltanti; in alcuni casi, ove si potevano ravvisare profili di danno erariale, è stata effettuata la conseguente segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

Tutte le segnalazioni pervenute sono state registrate in un apposito *database*.

**Affidamenti
mediante
trattativa privata.
Le questioni
generali**

La verifica dell'inadempimento dell'obbligo di comunicazione riferito ai singoli affidamenti è, al momento, di difficile attuazione; per il futuro il problema potrà essere risolto con l'entrata a regime del nuovo codice univoco di programmazione (CUP)¹ ed il conseguente aggiornamento di tutti i modelli di comunicazione con sistemi automatizzati.

Le fattispecie
più ricorrenti

Le principali (e costanti) tipologie di affidamenti a trattativa privata che non risultano conformi alla disciplina dettata dalla legge n. 109/94 e s.m.i. sono le seguenti:

I) Trattative private effettuate ai sensi di leggi o ordinanze di emergenza.

Sono stati comunicati, anche nel corso di quest'ultimo anno, numerosi appalti di lavori pubblici a trattativa privata, ai sensi di leggi speciali ed ordinanze di emergenza, emanate in occasione di eventi calamitosi.

Dato il progressivo incremento di questo fenomeno, nel primo semestre sono stati approvati atti a valenza generale, con i quali si è cercato di chiarire i limiti entro cui tali affidamenti sono da ritenersi legittimi.

Con la determinazione n. 1 del 14 gennaio 2004 l'Autorità ha precisato che l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti da parte del Sindaco, contenenti deroghe alla normativa sui lavori pubblici, incontra dei limiti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità tra il provvedimento e la situazione oggettiva considerata, dell'obbligo di motivazione, dell'indicazione del termine finale e delle specifiche disposizioni derogate.

Il potere derogatorio delle ordinanze contingibili ed urgenti non può essere esercitato nei confronti delle norme riguardanti il controllo e la vigilanza dell'esecuzione degli stessi, mancando il nesso di strumentalità tra esigenze e tempestivo intervento e procedimento di controllo secondo la normativa vigente.

¹ Il CUP (introdotto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e s.m.) è un codice alfanumerico di 15 caratteri assegnato al momento del finanziamento, che consente il collegamento tramite le informazioni trasmesse all'Autorità con le diverse schede (ad oggi non sempre possibile in quanto l'assegnazione del codice univoco d'intervento - CUI - è effettuata in una fase avanzata del procedimento ed in particolare in occasione della redazione della scheda relativa all'aggiudicazione dei lavori).

Con la determinazione n. 4 del 21 aprile 2004, pur riferendosi a due provvedimenti di emergenza emanati a seguito di eventi calamitosi (l'ordinanza di necessità ed urgenza n. 3090/2000 e la legge n. 61/1998, di conversione del D.L. n. 6/1998), si è precisato che le considerazioni espresse possono essere estese, per identità di fattispecie, a tutta la normativa derogatoria emanata in occasione di calamità naturali, normativa che ha conosciuto nel nostro ordinamento giuridico una straordinaria proliferazione.

Con riferimento anche alle precedenti determinazioni di questa Autorità n. 20 del 30 aprile 2002 e n. 1 del 14 gennaio 2004, è stato evidenziato che, poiché la "*ratio*" della normativa d'emergenza è quella di far fronte a situazioni, impreviste ed imprevedibili, di speciale urgenza, l'efficacia di tali provvedimenti è rigorosamente limitata nel tempo e circoscritta alla persistenza della menzionata situazione.

Il problema di legittimità che si è posto in riferimento a queste forme di aggiudicazione diretta, in deroga alle procedure di affidamento ad evidenza pubblica, deriva dal fatto che numerose stazioni appaltanti hanno proceduto all'aggiudicazione di lavori pubblici a trattativa privata adottando le determinazioni di affidamento ad un lasso di tempo rilevante dal verificarsi degli eventi calamitosi, invocati quale origine del danno, cioè anche ad alcuni anni di distanza.

Al fine di individuare il limite temporale della singola disciplina derogatoria e visto lo stretto legame tra l'esercizio del potere normativo derogatorio ed il perdurare dello stato di emergenza (la cui durata ed estensione territoriale, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge sulla Protezione Civile n. 225/2000 deve essere espressamente determinata), si è ritenuto legittimo far riferimento alla durata dello "*stato di emergenza*" (da dichiarare di volta in volta con specifico D.P.C.M.) per individuare i limiti temporali di efficacia della disciplina derogatoria.

II) *Trattative private effettuate ai sensi di ordinanze ministeriali specifiche.*

Un'altra fattispecie derogatoria riguarda quelle ordinanze *sui generis* del Ministero dell'Interno con cui i Sindaci di talune città sono stati nominati commissari delegati per l'attuazione degli interventi volti a fronteggiare "l'emergenza del traffico", consentendo, in tal modo l'aggiudicazione diretta di ogni intervento in deroga ai criteri di cui all'art. 24, legge n. 109/94 (esempio: ordinanza n. 3171 del 28 dicembre 2001 e s.m.i., per la città di Milano). Si nota che questa normativa d'emergenza, di recente diffusione, ha l'effetto di consentire l'affidamento diretto per una rilevante casistica di interventi, in relazione ai quali le procedure non aperte al giudizio del mercato diventano la regola e non più l'eccezione.

Questo uso dello strumento di emergenza, laddove determini una deroga prolungata nel tempo in contrasto con il carattere di necessaria eccezionalità e temporaneità di tale normativa, potrebbe determinarne un uso distorto.

III) Trattative private effettuate ai sensi di leggi delle Regioni e Province autonome.

Anche queste fattispecie sono già state evidenziate nelle precedenti Relazioni. Si tratta di affidamenti a trattativa privata effettuati ai sensi di leggi regionali (o leggi emanate dalle Province autonome) che consentono il ricorso a tale procedura in presenza di requisiti meno stringenti o entro limiti di importo ben più ampi di quelli previsti dall'art. 24, della legge n. 109/94.

Questa fattispecie ricade nella problematica del rapporto tra la legge nazionale e le difformi normative regionali, problema divenuto ancor più attuale a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

IV) Trattative private effettuate nei casi di c.d. "procurata urgenza".

La percentuale numericamente più consistente di delibere di censura, secondo uno schema prestabilito, riguarda sempre la fattispecie delle trattative private realizzate a causa di una "procurata urgenza".

In tali ipotesi, l'affidamento diretto viene impropriamente giustificato ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. a) della legge n. 109/94 e dell'art. 41, R.D. n. 827/1924, punti n. 5 ("urgenza dei lavori") e n. 6 ("speciali ed eccezionali circostanze" non compatibili con i tempi delle procedure di evidenza pubblica). In tali casi, infatti, non ricorrono le circostanze oggettivamente

imprevedibili richieste dalla legge, ma l'urgenza deriva, invece, da un comportamento negligente della stazione appaltante o da un'errata programmazione dei lavori.

Gli affidamenti di questo tipo sono stati oggetto di risposte diversamente graduate a seconda della gravità del comportamento della stazione appaltante. In particolare, si è passati da una lettera di indirizzo all'amministrazione ad una delibera di censura che, quando ne ricorrevano i presupposti, è stata trasmessa al competente organo giudiziario.

Nei casi, invece, di affidamenti di importo più consistente, nei quali il comportamento della stazione appaltante non sia apparso in alcun modo giustificabile, l'istruttoria condotta dall'ufficio è stata più approfondita e si è generalmente conclusa con una delibera di censura.

V) Trattative private effettuate per non perdere i finanziamenti concessi

Sono frequenti i casi in cui l'ente finanziatore di una stazione appaltante (es.: la Regione nei confronti di un Comune) sottoponga la disponibilità del finanziamento al rispetto di un preciso termine di completamento dei lavori. In tali casi, la stazione appaltante, nell'urgenza di non perdere gli auspicati finanziamenti, "taglia" gli adempimenti procedurali necessari per le fasi di evidenza pubblica, spesso cercando di supplire a ciò con lo svolgimento di gare informali. Si osserva che secondo gli orientamenti espressi dall'Autorità in alcune deliberazioni queste situazioni non troverebbero alcuna giustificazione giuridicamente valida.

VI) Trattative private per l'affidamento di lavori di importo inferiore a € 100.000.

La legge n. 166/02 ha liberalizzato gli affidamenti a trattativa privata di importo non superiore a € 100.000.

Sebbene non sia prevista la comunicazione sistematica all'Autorità anche degli affidamenti al di sotto di tale importo, dalle comunicazioni comunque trasmesse, si trae l'impressione che le stazioni appaltanti abbiano interpretato l'intervenuta modifica come una sorta di completa liberalizzazione, trascurando, nel rispetto dei principi costituzionali di trasparenza e correttezza dell'operato delle pubbliche amministrazioni,

l'obbligo e l'esigenza di dare sempre adeguata motivazione delle ragioni di ogni provvedimento amministrativo.

VII) Trattative private effettuate a seguito di frazionamento degli interventi.

In alcuni casi, le stazioni appaltanti hanno previsto una suddivisione in più parti degli interventi ed il loro successivo affidamento mediante trattativa privata. L'art. 14, comma 7, della legge n. 109/94 e s.m.i. consente all'amministrazione di inserire nella programmazione annuale anche uno solo o più lotti di un intervento, a condizione che sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare dell'intera opera e siano state quantificate le risorse finanziarie complessivamente occorrenti, al fine di cercare di assicurare un sufficiente grado di certezza sulla realizzabilità dell'intero intervento.

Inoltre, il medesimo articolo prescrive che, nel ripartire l'opera, le stazioni appaltanti debbano necessariamente individuare dei lotti "funzionali", ossia delle parti la cui realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità, indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti, in modo da evitare un inutile dispendio di denaro pubblico laddove la restante parte dell'intervento non venga più realizzata.

In base alle segnalazioni pervenute si è potuto riscontrare che la ripartizione di un lavoro in più affidamenti non sempre soddisfa le condizioni della "fruibilità" e della "funzionalità" delle singole parti.

Infatti, in un rilevante numero di casi, la stazione appaltante ha effettuato un artificioso frazionamento dell'opera, al fine di aggirare la legge nazionale in ordine alle modalità di scelta delle procedure di gara e di far rientrare l'intervento nelle soglie massime indicate dalla legge per ricorrere a procedure semplificate.

E' stata, inoltre, evidenziata un'ulteriore modalità di affidamento, parimenti elusiva delle disposizioni di legge, che viene attuata, ad esempio, quando un'unità strutturale e funzionale venga eseguita affidando a trattativa privata parti distinte ad imprese diverse (es.: da un lato la realizzazione della parte edile di un'opera e dall'altro l'esecuzione delle opere impiantistiche).

Tale istituto può trovare applicazione soltanto quando l'appalto "scorporato" richieda una particolare specializzazione tecnica o artistica, ma non per la realizzazione di opere strutturalmente unitarie, in cui la divisione in più parti non risulta funzionale e crea problemi di intreccio dei rapporti e di aumento dei costi non giustificati da ragioni tecniche, ma piuttosto indotti dall'unico obiettivo di abbassare fittiziamente gli importi dei singoli affidamenti.

Vista la ricorrenza di questi frazionamenti e le implicazioni che essi hanno sulle modalità di affidamento dei lavori e sulla loro esecuzione, è stata recentemente predisposta una bozza di determinazione, già approvata nei contenuti dal Consiglio - e che sarà parte di un atto a valenza generale di più ampio respiro - che comprenderà anche il problema *opposto*, dell'artificiosa aggregazione di lavori diversi, al fine della stipula dei contratti con un determinato *general contractor*.

VIII) Nuove casistiche.

Il decreto legislativo n. 30 del 22 gennaio 2004 in materia di appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali ha introdotto un'importante modifica: ha elevato a € 500.000 l'importo dei lavori affidabili mediante trattativa privata (pur essendo necessaria la presenza di alcune condizioni).

Dato il breve lasso di tempo trascorso è ancora presto per valutarne gli effetti; tuttavia, le preoccupazioni che si pongono sono le medesime sopra descritte in merito al rispetto dei principi fondamentali di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa.

A.2) È stato trattato un campione di n. 363 interventi nell'ambito delle numerose segnalazioni pervenute, attivando, ove necessario, specifiche indagini. L'Autorità nelle situazioni ritenute non conformi alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari è intervenuta, come nella casistica precedente, con osservazioni o raccomandazioni alle stazioni appaltanti, anche al fine di prevenire per il futuro il ripetersi di tali comportamenti.

**Sospensione
dei lavori
per oltre
un quarto
del tempo
contrattuale
previsto**

A fare maggior chiarezza su alcune problematiche inerenti le sospensioni, hanno contribuito due atti a valenza generale. Nella determinazione n. 3 del 12 febbraio 2003 è stato approfondito il tema delle

sospensioni riconducibili a questioni climatiche o ambientali sfavorevoli alla corretta esecuzione dei lavori con suggerimenti alle stazioni appaltanti circa l'adozione di provvedimenti atti a minimizzare le conseguenze negative derivanti da tale tipologia di sospensioni; nella determinazione n. 9 del 9 aprile 2003 è stato trattato il tema generale relativo alla previsione e prevedibilità delle cause di sospensione dei lavori e si è proceduto ad individuare le fattispecie alle quali non può riconoscersi il carattere dell'imprevedibilità, di frequente richiamato impropriamente dalle stazioni appaltanti nel motivare la decisione di sospendere i lavori.

Nonostante non sia stato rilevato un frequente ricorso al contenzioso con l'iscrizione da parte delle imprese di riserve sui registri contabili, l'intervento dell'Autorità ha inteso prevenire, comunque, tale eventualità attraverso il richiamo ad una adeguata programmazione, già in sede progettuale, di tutte le evenienze condizionanti la regolare esecuzione dei lavori, che potenzialmente possono comportare maggiori oneri per le amministrazioni.

**Le fattispecie
più ricorrenti**

I) Sospensioni per condizioni climatiche avverse o per attività stagionali prevedibili; costituiscono circa il 20% delle segnalazioni pervenute; in gran parte dei casi è emerso che la sospensione era facilmente prevedibile, in quanto la consegna è avvenuta nell'imminenza del periodo con condizioni climatiche o attività stagionali avverse all'esecuzione dei lavori previsti. Ciò vale in particolar modo per quelle stazioni appaltanti che effettuano lavori di consistente entità all'aperto o in luoghi particolarmente esposti (viabilità, località montane o turistiche, opere di sistemazione ambientale ed idraulica ecc.). La pubblicazione sul sito della citata determinazione n. 3/2003, nonché la restante attività di indirizzo dell'Autorità sono state dirette a conseguire una maggiore attenzione delle stazioni appaltanti su tale fenomeno.

II) Sospensioni determinate da interferenze con altri lavori in corso; sono dovute, per lo più, ad un difetto di programmazione della stazione appaltante che non ha tenuto conto della presenza di altri interventi in esecuzione nella medesima area, oppure al ritardo nell'esecuzione dei lavori di altre stazioni appaltanti. In altre occasioni, si è rilevata la volontà, pur se tardiva, di

ottimizzare i lavori prevedendone l'esecuzione coordinata con altri di competenza di diverse stazioni appaltanti (ad esempio allacciamenti, modifiche e rifacimenti di sottoservizi quali fognature, cavidotti per la fornitura di energia elettrica, gas, acqua ecc.).

III) Sospensioni dovute ad indisponibilità delle aree di cantiere; non è infrequente il caso in cui la sospensione è disposta a seguito della difficoltà di reperire spazi alternativi e provvisori per i fruitori dell'immobile da ristrutturare, le cui attività non possono essere sospese. È tipico il caso di edifici scolastici, caserme, ospedali, uffici ecc. In genere tali situazioni erano prevedibili già in fase progettuale e sono riconducibili a carenza di programmazione.

IV) Sospensioni per la redazione e l'approvazione di perizie di variante; casi per i quali il giudizio di legittimità della sospensione si sposta sulla valutazione di legittimità della variante. Tale fenomeno è abbastanza frequente (di poco inferiore al 20% delle segnalazioni pervenute) e denota la stretta connessione tra modifiche progettuali e ritardi nell'esecuzione dei lavori.

V) Sospensioni in attesa di pareri, approvazioni e nulla osta previsti dalla vigente normativa; nella maggior parte dei casi, avrebbero dovuto essere acquisiti antecedentemente alla gara di appalto; ne consegue che la loro mancanza è imputabile ad una carenza della stazione appaltante nella fase di approvazione della progettazione.

VI) Sospensioni per difficoltà operative della stazione appaltante; un limitato numero di sospensioni è determinato dall'impossibilità di gestire l'iter esecutivo dell'intervento; anche tali sospensioni sono in genere riconducibili a carenze di programmazione e riguardano di frequente interventi gestiti da stazioni appaltanti di modesta entità.

VII) Sospensioni per difficoltà operative dell'impresa; altra causa di sospensioni è l'impossibilità dell'impresa a proseguire momentaneamente l'iter esecutivo dell'intervento. Le motivazioni sono in genere differenti da quelle del caso precedente; le principali sono la difficoltà di approvvigionamento di materiali o particolari forniture, nonché altri problemi organizzativi interni all'impresa. Essendo la sospensione richiesta dall'impresa non è pensabile un risarcimento di eventuali maggiori oneri a favore della stessa impresa

mentre, fatto in genere non considerato dalle stazioni appaltanti, non è da escludere la richiesta di risarcimento per i danni subiti a seguito del ritardo nella consegna dell'opera (maggior costo indotto per un prolungato affitto di locali, mancata produzione di beni e servizi ecc.).

**Esclusione
di imprese
per offerte
giudicate
non congrue**

A.3) Sono state trattate n. 70 segnalazioni relative alle esclusioni per offerte giudicate non congrue di interventi per importi pari o superiori a 5.000.000 DSP. Queste segnalazioni sono state esaminate per verificare le modalità utilizzate dalle commissioni di gara per le esclusioni, se sussistano condizioni tali da indurre all'inserimento di notizie nel Casellario informatico delle imprese, nonché conseguenze derivanti dall'eventuale contenzioso scaturito dall'esclusione.

Dalle istruttorie effettuate, con particolare riguardo ad un campione di sedici appalti dell'ANAS, si è riscontrato che, a seguito della verifica di congruità, di frequente vengono escluse tutte o la stragrande maggioranza delle imprese con offerte oltre la soglia di anomalia.

Inoltre, delle poche offerte oltre soglia ammesse, la quasi totalità è stata ritenuta congrua a seguito della verifica dei soli giustificativi richiesti con il bando di gara, mentre è risultato particolarmente difficoltoso per le imprese giustificare la congruità della propria offerta nel successivo contraddittorio con la stazione appaltante.

In genere è emerso dai verbali di gara che le commissioni giudicatrici hanno proceduto ad analizzare le singole componenti delle offerte con criteri oggettivi ed analitici. Talvolta, però, non è stata adeguatamente valutata l'incidenza che singole voci di prezzo, ritenute anomale, possano aver avuto nel complesso dell'appalto; ciò potrebbe aver portato in alcuni casi ad escludere imprese la cui offerta avrebbe potuto essere considerata nel complesso ammissibile a prescindere da singole voci di costo.

Tale ipotesi è avvalorata dai numerosi appalti che presentano un consistente numero di offerte oltre soglia (successivamente escluse) in un ambito percentuale ristretto molto vicino a quello di aggiudicazione o, comunque, offerte con ribassi crescenti senza sbalzi percentuali consistenti.

È stato rilevato, inoltre, un frequente ricorso al contenzioso da parte

delle imprese la cui offerta non è stata ritenuta congrua.

L'attuale preminenza del criterio di aggiudicazione al prezzo più basso potrebbe essere dal legislatore ridimensionata; ciò a seguito della sentenza della Corte di Giustizia Europea del 7 ottobre 2004 che ha condannato l'Italia per le restrizioni all'uso del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in violazione della direttiva 93/37/CEE.

A.4) Sono state trattate n. 47 segnalazioni aventi ad oggetto il ritardo nella consegna dei lavori. Le motivazioni più ricorrenti attengono, come per le sospensioni, a condizioni ambientali sfavorevoli, alla indisponibilità delle aree per esigenze delle amministrazioni usuarie, alla interferenza con altri lavori, all'assenza di autorizzazioni e nulla osta di amministrazioni interessate all'intervento, nonché alla necessità di modifiche progettuali; in genere si rileva, quindi, una carenza di adeguata programmazione da parte delle stazioni appaltanti.

Consegne dei lavori in ritardo o sospese ed eventuali provvedimenti di recesso

Anche per questa tipologia di segnalazioni l'Autorità nelle situazioni ritenute non conformi alle vigenti disposizioni legislative e regolamentari è intervenuta con osservazioni o raccomandazioni alle stazioni appaltanti, anche al fine di prevenire per il futuro il ripetersi di tali comportamenti.

Nella maggioranza dei casi segnalati, il ritardo o la sospensione sono stati disposti di concerto con l'impresa, senza provvedimenti di recesso e oneri aggiuntivi per la stazione appaltante.

B.1) Sono state esaminate, nel corso del 2004, 3 segnalazioni con le quali il responsabile del procedimento ha evidenziato una diversa posizione, rispetto ai provvedimenti assunti dalla stazione appaltante, circa le procedure di scelta del contraente.

Insorgere di contrasti tra il RUP e la propria amministrazione in relazione alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento di appalti e concessioni

Le questioni, ove valutate rilevanti, sono state oggetto di ulteriori accertamenti e conseguenti provvedimenti.

B.2) Sono state trattate, nel corso del 2004, 57 segnalazioni relative a mancato rispetto dei tempi programmati e del livello di prestazione, qualità, prezzo. Nella maggioranza dei casi le segnalazioni hanno riguardato la concessione di proroghe all'ultimazione dei lavori per motivate circostanze.

Mancato rispetto dei tempi programmati e del livello di prestazione, qualità e prezzo

Generalmente non sono emerse particolari criticità di rilievo; ove necessario sono stati comunque attivati ulteriori accertamenti.

Irrogazione di penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali da parte delle ditte appaltatrici

B.3) Sono state esaminate, nel corso del 2004, 103 segnalazioni relative ad irrogazione di penali, generalmente conseguenti a ritardi delle imprese nell'esecuzione dei lavori; nella quasi totalità dei casi non sono stati ritenuti opportuni ulteriori approfondimenti.

Avvenuto affidamento a soggetti esterni all'amministrazione, per carenza di organico, degli incarichi di natura tecnica

B.4) Sono state trattate, nel corso del 2004, 255 segnalazioni relative ad affidamento di incarichi di natura tecnica a soggetti esterni all'amministrazione.

I casi trattati hanno evidenziato principalmente il ricorrere delle seguenti due tipologie di contrasto con le norme vigenti in materia:

- frazionamento dell'incarico, sia in relazione alle diverse componenti specialistiche dell'intervento che alle varie fasi progettuali, con conseguente elusione delle norme che disciplinano l'affidamento degli incarichi di progettazione in base al corrispettivo economico della prestazione;
- affidamento, quale "collaborazione" o "supporto" alla progettazione, espletata formalmente da tecnici della stazione appaltante, di attività di fatto consistenti nella stessa progettazione; al riguardo, l'Autorità è intervenuta per un chiarimento di carattere generale con la determinazione n. 3 del 21 aprile 2004.

Nei casi ritenuti rilevanti le segnalazioni sono state oggetto di ulteriori accertamenti e conseguenti provvedimenti.

Ogni altra circostanza che incida sul regolare ed economico svolgimento dei lavori

B.5) Sono state trattate, nel corso del 2004, 11 segnalazioni relative a circostanze che incidano sul regolare ed economico svolgimento dei lavori, attivando, ove è apparso necessario, ulteriori accertamenti e conseguenti provvedimenti.

Varianti dovute ad errori progettuali

C.1) Nel 2004 sono state trattate 11 segnalazioni relative a varianti dovute ad errori progettuali; al riguardo, occorre evidenziare come tali segnalazioni siano limitate da un'evidente tendenza delle stazioni appaltanti

ad attribuire, pur nel caso di errore progettuale, ad altre fattispecie la causa delle varianti.

Nei casi in cui si è ritenuto necessario, sono state attivate specifiche indagini di approfondimento, finalizzate in particolare a porre in evidenza eventuali conseguenze economiche dell'errore progettuale.

C.2) Nel corso dell'anno sono state trattate 99 segnalazioni relative a provvedimenti di recesso contrattuale; nella pressoché totalità dei casi i provvedimenti di recesso sono stati disposti dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 119 del D.P.R. n. 554/99, cioè per grave inadempimento, grave irregolarità e grave ritardo nell'esecuzione dei lavori.

**Provvedimenti
di recesso della
stazione
appaltante**

Per alcune segnalazioni sono state attivate specifiche indagini di approfondimento, finalizzate a porre in evidenza le effettive cause del recesso, ove non sembrava potersi escludere una corresponsabilità della stazione appaltante, nonché eventuali conseguenze economiche.

Le segnalazioni ai sensi dell'art. 119 del D.P.R. n. 554/99 sono state, inoltre, trasmesse all'Osservatorio per l'inserimento dell'inadempimento delle imprese nel *Casellario informatico*.

E' stato, infine, accertato che fossero comunque attivate dalla stazione appaltante le necessarie attività per il completamento dei lavori rimasti incompiuti.

Speciale attenzione è stata riservata, poi, ai servizi tecnici delle amministrazioni regionali ed alle stazioni che appaltano opere penitenziarie (Provveditorati alle OO.PP, Ministero dell'Interno, Comuni ecc.)

**Settori
particolari**

Modalità di acquisizione dei dati

Nella prima fase dell'indagine l'Autorità ha provveduto alla selezione di casi di appalti in cui le amministrazioni regionali risultavano quali stazioni appaltanti, nonché i casi riferibili all'edilizia penitenziaria. Ciò mediante l'elaborazione dei dati in possesso dell'Osservatorio.

**Lavori
regionali
ed edilizia
penitenziaria**

Ne è derivato un elenco di 935 interventi regionali e 37 di edilizia penitenziaria, relativi al periodo 2000-2002.

Si è, quindi provveduto a rielaborare il dato in modo aggregato.

L'altra elaborazione effettuata riguarda l'individuazione dei dati relativi alle *tematiche* presenti nella banca dati dell'Osservatorio, attraverso cui indagare l'attività delle stazioni appaltanti.

Si sono prescelte quelle *tematiche* che contengono gli aspetti più significativi per l'individuazione di anomalie, con l'accortezza di dare la priorità a quelle in cui risulta più elevato il numero dei casi del listato generale dell'Osservatorio, in modo da poter intercettare opere regionali o penitenziarie incluse nella singola casistica tematica:

- varianti con causale art. 25, comma 3, secondo periodo legge n. 109/94;
- varianti con causale art. 25, comma 1 *bis*, legge n. 109/94;
- sospensioni dei lavori maggiore di 1/4 della durata del tempo contrattuale;
- superamento di oltre 60 gg del termine per la stipula del contratto.

Risultati

Opere regionali

Dal confronto dei dati emerge che la Valle d'Aosta e l'Emilia Romagna ed il Trentino sono le Regioni che svolgono maggiormente la funzione di stazione appaltante.

Il sistema di individuazione del contraente utilizzato con più frequenza dalle Regioni risulta la trattativa privata (40% dei casi) seguito dal pubblico incanto (36% dei casi). La licitazione privata copre una casistica più limitata (18%). Sotto tale profilo la Regione Toscana è quella che in proporzione ha più utilizzato la trattativa privata.

Tali percentuali si discostano sensibilmente dalla media dell'intero universo delle stazioni appaltanti: nello stesso arco temporale, difatti, sono stati registrati circa 40.500 appalti per la maggior parte attuati tramite il pubblico incanto (71% circa), mentre il ricorso alla trattativa privata risulta contenuto entro il 15%. La licitazione privata è stata utilizzata nel 13% circa dei casi. Dunque le Regioni tendono a privilegiare la procedura negoziata. In parte questo può essere indotto dalla natura degli interventi cui sono chiamati ad attendere le amministrazioni regionali. Nelle tipologie dei lavori appaltati, difatti, risultano prevalenti gli interventi di riqualificazione ambientale (sistemazioni idrauliche, consolidamenti dei versanti e degli

abitati ecc., interventi di ripascimento della costa o di difesa marina) con un'incidenza intorno al 67%, per i quali si deve ricorrere spesso alla "somma urgenza" che a sua volta consente l'affidamento negoziale.

Le opere di carattere infrastrutturale riguardano più che altro interventi a rete per adduzioni idriche o collettori fognari o realizzazioni di tratti stradali connessi con interventi più generali di consolidamento dei versanti in situazioni di dissesto, realizzazioni di ponti in corrispondenza di corsi d'acqua ecc., ma rappresentano un'attività residuale che non raggiunge il 12% dei casi.

Più consistente il comparto rappresentato dagli interventi di nuova costruzione e quelli di recupero e manutenzione di immobili esistenti e interventi di adeguamento impiantistico, che costituiscono quasi il 20% della casistica.

E' risultato un numero assai contenuto di casi, circa 37, che comprende, oltre appalti riferiti a istituti di pena, anche sedi di uffici giudiziari, caserme per la polizia penitenziaria ed edifici destinati a scuole di formazione del settore.

**Opere
penitenziarie**

Con i dati a disposizione si è ritenuto utile suddividere gli interventi su base regionale per rilevarne la distribuzione geografica.

Sotto questo profilo, gli interventi più numerosi sono distribuiti in Lombardia (circa 13). Per il resto, a parte il Lazio ed il Veneto in cui si contano rispettivamente 6 e 4 appalti, si riscontrano 1 o al massimo 2 interventi per regione.

Il sistema di individuazione del contraente più utilizzato è la licitazione privata (63%), seguito dalla trattativa privata (22%), mentre il ricorso al pubblico incanto risulta pari all'8 % (il restante 7% riguarda casi di errata compilazione della scheda A, per cui non risulta univocamente determinata la modalità di scelta del contraente).

Sono state, altresì, individuate le stazioni appaltanti più ricorrenti. Il 70% degli appalti hanno come stazione appaltante il Dipartimento di amministrazione penitenziaria del Ministero di Giustizia, mentre per il 22% dei casi sono i Provveditorati alle OO.PP. del Ministero delle infrastrutture e

dei trasporti a svolgere la funzione di stazione appaltante. I Comuni sono stati, infine, stazione appaltante per il restante 8%.

Nel prosieguo del programma sono state attivate le procedure di informazione presso le stazioni appaltanti, con la richiesta di chiarimenti in ordine alle problematiche riguardanti assenza di pubblicità, ritardo nei tempi di esecuzione, ritardo nella stipula del contratto superiore a 60 giorni, dando così avvio alla fase esecutiva.

Sia per i casi di lavori regionali che per le opere carcerarie il quadro complessivo emerso ha evidenziato una certa sofferenza delle stazioni appaltanti nel compiere gli adempimenti da effettuare dopo l'aggiudicazione, in quanto questi richiedono tempi che non sempre risultano compatibili con i termini assegnati dalla norma.

In particolare, il dato è evidente per quanto riguarda la documentazione che le imprese debbono produrre unitamente al piano operativo per la sicurezza, oltre alla scarsa capacità delle stazioni appaltanti di procedere con speditezza alle varie formalizzazioni dei passaggi amministrativi.

A tale tendenza perciò, non fanno eccezione le categorie di stazioni appaltanti prese in esame, rispetto alle altre amministrazioni, come evidenziato dalla presente indagine.

Il problema risulta di ordine più generale, e deve essere esteso anche il disposto normativo (art. 109, comma 1, D.P.R. n. 554/99), che impone un periodo entro cui pervenire alla stipula del contratto (60 giorni per pubblico incanto e licitazione e 30 giorni per trattativa privata) che non sempre appare compatibile con gli adempimenti connessi. Un'iniziativa del legislatore per ampliare i termini potrebbe risultare proficua.

Aziende
Sanitarie
Locali

Nel corso del 2004 l'Autorità ha avviato un'indagine sullo stato di utilizzazione dei fondi assegnati alle Aziende Sanitarie Locali per la realizzazione di opere o lavori di edilizia sanitaria ed ospedaliera - condotta su un campione significativo di Aziende dislocate in diversi ambiti territoriali, comprendente dapprima le sole regioni Lombardia, Lazio e Sicilia e, in una seconda fase, esteso alle regioni Toscana, Emilia Romagna e Liguria.

In particolare, le Aziende Sanitarie interessate dalla prima fase di accertamenti sono state in numero di 15 per la Regione Lombardia (*Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Città di Milano, Milano 1, Milano 2, Milano 3, Pavia, Sondrio, Varese, Vallecamonica-Sebino*), in numero di 12 per la Regione Lazio (*Roma A, Roma B, Roma C, Roma D, Roma E, Roma F, Roma G, Roma H, Viterbo, Rieti, Latina, Frosinone*) ed in numero di 9 per la Regione Sicilia (*Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani*).

Dall'esame della documentazione pervenuta e dagli elementi acquisiti in sede di audizione e/o visite ispettive è stato possibile individuare le anomalie maggiormente ricorrenti che impediscono l'attuazione dei principi di efficienza, efficacia e tempestività dell'attività amministrativa in materia di edilizia sanitaria ed ospedaliera, con significative ripercussioni in termini di costi dell'opera e tempi di ultimazione dei lavori.

Tali anomalie sono state riscontrate di regola nell'*affidamento diretto dei servizi*, nell'applicazione delle disposizioni in tema di *consegna dei lavori frazionata*, nelle *sospensioni dei lavori superiori al quarto del tempo contrattuale* e nella redazione di *perizie di variante e suppletive* non giustificabili ai sensi delle disposizioni vigenti.

In ordine all'*affidamento diretto dei servizi* è emersa una precisa e puntuale tendenza delle Aziende Sanitarie oggetto di indagine ad affidare all'esterno lo svolgimento di attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione in mancanza delle condizioni previste dall'art. 17, comma 4, della legge n. 109/94, prima fra tutte la "carenza in organico di personale tecnico nelle stazioni appaltanti".

Va rilevato, inoltre, l'artificioso frazionamento degli incarichi professionali a cui ricorrono molte A.S.L. al fine di conferire più incarichi di progettazione allo stesso raggruppamento di professionisti, ovvero di affidare, in sostanza, incarichi di importo nettamente superiore alla soglia di € 100.000 (oltre la quale non è consentito l'affidamento fiduciario) senza alcun criterio di rotazione, in contrasto con l'art. 17, comma 14, legge n. 109/94 e s.m.i. e con l'art. 62, comma 10, del D.P.R. n. 554/99.

Infine, si osserva un forte ricorso a procedure di affidamenti diretti anche per incarichi di importo superiore alla predetta soglia, eludendo la normativa vigente in materia.

Per quanto riguarda le *sospensioni superiori al quarto del tempo contrattuale*, dall'indagine condotta su molte A.S.L. si è rilevato che la somma dei periodi di sospensione dei lavori risulta essere superiore ai limiti temporali previsti dal Capitolato Generale di Appalto, con evidenti conseguenze sui tempi di ultimazione dei lavori e quindi sul costo dell'opera. Il pregiudizio che deriva in tali casi va considerato anche sotto il profilo della mancata utilizzazione della struttura sanitaria da parte della popolazione ricadente nel bacino d'utenza della stessa.

Passando alla *redazione di perizie di variante e suppletive non giustificabili ai sensi dell'art. 25 della legge n. 109/94 e s. m. i.*, si è rilevato l'aumento eccessivo dei costi derivante dalla variante, anche del 20% rispetto all'importo appaltato, senza l'indicazione delle motivazioni che ne hanno consentito l'approvazione. In molti casi si è riscontrato un *generico* riferimento a cause impreviste ed imprevedibili all'atto della redazione del progetto, di cui alla lettera *b)* del comma 1 e, in parte, al terzo periodo del comma 3, dell'art. 25 della legge n. 109/94.

In alcuni casi l'Autorità ha ritenuto opportuno effettuare la segnalazione di cui all'art. 4, comma 9, della legge n. 109/94 in relazione all'ipotesi di danno erariale.

Al riguardo, l'Autorità, oltre ad avviare un'attività di monitoraggio sulle opere maggiormente interessate dai fenomeni sopra evidenziati, ha approvato uno specifico atto di segnalazione indirizzato al Ministro della Salute, al Presidente ed agli Assessori competenti delle Regioni Sicilia, Lombardia e Lazio.

L'estensione del campione di indagine agli ambiti regionali di Toscana, Emilia Romagna e Liguria ha consentito di rilevare ulteriori anomalie nella gestione degli appalti, in aggiunta a quelle già riscontrate nella prima fase di indagine.

Tali situazioni patologiche possono sinteticamente essere ricondotte a:

- risoluzione del contratto per mutate esigenze operative della struttura aziendale;
- concessione di eccessivi periodi di proroga del termine ultimo contrattuale per l'ultimazione dei lavori;
- rallentamento delle attività di cantiere da parte del soggetto appaltatore in concomitanza di contenzioso aperto con l'Azienda appaltante.

L'azione incisiva dell'Autorità ha consentito in alcuni casi la riapertura dei cantieri (tra i quali l'Ospedale di Cassino, attualmente in corso di ultimazione) e la ripresa delle attività lavorative, favorendo l'interesse pubblico all'utilizzo delle strutture con evidenti benefici da parte della collettività.

L'attività svolta nel corso dell'anno è anche stata di aiuto e supporto ad alcune Aziende sanitarie che, aderendo alle indicazioni dell'Autorità, hanno modificato alcune clausole dei capitolati di appalto per meglio adattarle alle tipologie di lavoro da eseguire, quali l'A.S.L. n. 4 Chiavarese e l'A.S.L. n. 2 di Lucca.

In numerose Aziende (tra le quali l'A.S.L. n. 2 di Caltanissetta) è stata riscontrata una carenza di organico degli uffici tecnici, in relazione alla carenza di personale e soprattutto alla mancanza di figure professionali adeguate che si ritengono indispensabili in considerazione delle tipologie dei lavori da realizzare con impianti tecnologici all'avanguardia e dell'importo degli appalti da eseguire.

L'azione incisiva sul territorio condotta dall'Autorità nel delicato settore dell'edilizia sanitaria ed ospedaliera, ha favorito, inoltre, l'attivazione di un *"Gruppo tecnico permanente"*, previsto dal protocollo d'intesa sottoscritto tra l'Autorità e il Ministero della Salute, al fine di avviare nuove modalità di collaborazione e favorire lo scambio di informazioni, in specie su quelle opere i cui lavori risultano interrotti, per le quali è stato concordato uno specifico piano di ispezioni.

L'assolvimento dei compiti istituzionali demandati all'Autorità in ordine alla vigilanza su fenomeni di particolare impatto sociale si è svolta

**Nuove opere
incompiute**

continuando ad operare, anche nel corso dell'anno 2004, con lo strumento di *indagini speciali* su fenomeni di vasta portata, nonché proseguendo nell'*attività di monitoraggio* di lavori particolarmente significativi, in alcuni casi caratterizzati da "patologie" e problematiche ricorrenti.

Durante il corso dell'anno 2004 l'Autorità ha proseguito le indagini aventi carattere speciale avviate nel precedente anno: tra queste, riveste particolare importanza quella relativa alle opere incompiute.

Un primo campione di indagine è rappresentato dalle strutture sanitarie incompiute o non funzionanti.

Gli accertamenti sono stati circoscritti ad un campione ritenuto significativo (n. 15 appalti). I casi indagati hanno confermato che l'incompiutezza di molti ospedali può ricollegarsi al sostanziale riassetto normativo ed organizzativo intervenuto nel settore sanitario.

Dall'indagine è emerso che, mentre per alcune strutture sanitarie i lavori sono in fase di completamento o sono stati appena ultimati (*per es. A.S.L. n. 5 di Napoli – Ospedale di Boscotrecase: progettato negli anni '50, costato oltre 40 miliardi di lire ed ultimato solo nei primi mesi del 2004*), per altre, parzialmente utilizzate e/o di difficile completamento, i lavori sono in corso di realizzazione (*per es. A.S.L. n. 1 di Salerno – Ospedale "A. Tortora" di Pagani: ospedale inaugurato nel 1968, utilizzato ancora oggi solo parzialmente per il 40% del volume edificato, per il quale si pone il problema del reperimento delle risorse finanziarie necessarie per il completamento dell'opera, ma anche e soprattutto quello della verifica di compatibilità con l'attuale piano sanitario regionale*), mentre per altre ancora - parzialmente eseguite - si pone il problema del loro mutamento di destinazione d'uso (*per es. A.S.L. n. 106 Teramo – Ospedale di S. Egidio alla Vibrata: struttura ospedaliera iniziata negli anni '60 ed incompiuta dal 1973, per la quale non è più ipotizzabile - anche nel caso di completamento - il mantenimento dell'originaria destinazione d'uso, essendo accertata l'incongruenza con le previsioni del piano sanitario regionale*).

Analogo discorso vale per gli istituti penitenziari. Infatti gli appalti individuati come opere incompiute hanno fatto emergere la stessa problematica accertata per gli ospedali.

Altre indagini sono state poi avviate con riguardo agli interventi infrastrutturali relativi alla Rete delle Ferrovie Appulo-Lucane ed a quelli della legge n. 219/1981 (terremoto dell'Irpinia) che ancora restano da attuare.

L'attività dell'Autorità è stata quella di sensibilizzare le stazioni appaltanti a porre in essere le iniziative idonee a portare a compimento le opere oggetto di indagine, fornendo – se del caso - indicazioni di metodo per la soluzione di quelle residuali problematiche che ancora si frapponivano al completamento delle opere, iniziate da più di un ventennio.

Per quanto riguarda la prima delle due indagini citate, l'accertamento svolto ha fatto emergere le difficoltà insite nella realizzazione di opere ricadenti in ambiti sovraregionali - che una volta soggiacevano ad un'unica programmazione su scala nazionale - alla luce dell'intervenuto decentramento di molte competenze amministrative.

Per quanto riguarda il completamento dei lavori infrastrutturali di ricostruzione nei Comuni colpiti dal sisma del 1980 e previsti dalla legge n. 219/1981, l'attenzione dell'Autorità si è appuntata sugli effetti applicativi dell'art. 86 della legge finanziaria 2003, con particolare riferimento alla nomina di commissari *ad acta*.

Le attività di accertamento dell'Autorità hanno portato in evidenza la complessità delle procedure di revoca e dell'adeguamento dei progetti ai nuovi *standard* previsti dalle leggi di settore nel frattempo intervenute.

In sostanza, si è rilevato - come già accaduto per fattispecie analoghe - che il commissariamento nella gestione delle opere non sempre riesce a dispiegare con la dovuta ed auspicata tempestività i suoi positivi effetti; e ciò, in considerazione delle limitazioni (peraltro introdotte a garanzia del procedimento stesso) delle attribuzioni e del potere di deroga alle norme generali che la legge affida ai commissari *ad acta* designati.

Difatti, i tempi inizialmente stabiliti dalla legge finanziaria per l'espletamento delle attività del commissario *ad acta* (sei mesi dall'entrata in vigore dalla legge), sono stati prorogati di 24 mesi dalla definizione degli stati di consistenza con le leggi n. 350 del 24 dicembre 2003 (legge finanziaria 2004) e n. 47 del 27 febbraio 2004.

Sempre con riferimento alle cosiddette “opere incompiute”, un terzo filone di indagine - questa volta correlato alle elaborazioni svolte d’ufficio - ha riguardato gli appalti caratterizzati da *rilevanti ritardi nell’esecuzione delle opere*.

I dati sono stati acquisiti attingendo dalla banca dati dell’Osservatorio, impostando come parametri di selezione la “significatività del ritardo”, protratto per un tempo pari al doppio di quello previsto contrattualmente per ultimare i lavori e la rilevanza economica della realizzazione.

Dal campione così definito sono stati estrapolati i procedimenti “critici”.

Per alcuni di tali interventi, caratterizzati dalla concorrenza di numerose anomalie e da significativi ritardi (*Realizzazione di un parcheggio interrato in Firenze, Piazza Ghiberti, composto di circa 510 posti auto - Realizzazione della variante alla S.P. 6 “Monza-Carate B.” al servizio dell’Ospedale di Monza/II Lotto*), sono state effettuate apposite ispezioni al fine di verificare le concrete possibilità di intervento dell’Autorità a carico dei soggetti intervenuti a diverso titolo nel procedimento.

In entrambi i casi, come verificatosi in precedenza per altri appalti, si sono evidenziate responsabilità, a carico delle stazioni appaltanti, che sono state notificate ai relativi responsabili del procedimento, unitamente alle indicazioni solutorie delineate dall’Autorità per le fattispecie in esame. L’insieme delle iniziative poste in essere hanno, comunque, fatto apprezzare concreti effetti, favorendo la “ripresa” delle opere interrotte da tempo.

Infine, nel corso dell’anno 2004 è stato condotto il monitoraggio degli appalti interessati dagli accertamenti ispettivi svolti nell’anno precedente (*Lavori di ristrutturazione ed adeguamento dell’esistente emissario in galleria nella conca di Agnano e Realizzazione del collegamento ferroviario tra le linee Cumana e Circumflegrea/tratta Soccavo Monte Sant’Angelo*), che, pur in presenza di difficoltà persistenti, ha ottenuto risultati complessivamente positivi, per l’azione di sollecitazione nei confronti delle amministrazioni appaltanti, dovendosi registrare quale effetto un parziale recupero in termini di tempestività ed efficacia delle rispettive procedure di appalto.

Riconducibili alle "indagini ispettive speciali" sono anche il monitoraggio delle procedure inerenti la costruzione, il collaudo e la fase di invaso sperimentale delle *dighe* di rilevanza nazionale, nonché gli accertamenti condotti sugli appalti relativi alla realizzazione di *acquedotti* individuati sempre mediante elaborazione dei dati in possesso dell'Osservatorio.

Con riguardo alle dighe, l'attività di monitoraggio è stata impostata al fine di svolgere ogni azione utile tesa a favorire il conseguimento in tempi brevi della piena funzionalità delle opere, destinate per la maggior parte all'uso irriguo e potabile.

Le opere interessate dall'istruttoria (n. 22 invasi) sono state individuate attingendo dall'elenco fornito dal Registro Italiano Dighe.

La loro realizzazione è caratterizzata da tempi estremamente lunghi (anche un decennio) e dalla necessaria disponibilità di investimenti particolarmente impegnativi per il Governo e le Regioni.

Invero, quasi tutti gli interventi monitorati sono stati progettati a fine anni '70 - inizi anni '80 e risentono dell'originaria carenza progettuale.

Il necessario adeguamento esecutivo ha comportato il successivo e reiterato ricorso a varianti suppletive che hanno fatto lievitare notevolmente l'importo dei lavori.

Inoltre, si è potuto constatare che la causa principale delle sospensioni in corso è rappresentata dalla mancanza di ulteriori finanziamenti necessari per il completamento dei lavori.

Il funzionamento di una diga è comunque subordinato alla realizzazione delle opere esterne alla diga stessa come, per esempio, le condotte di derivazione. Una programmazione carente può portare a situazioni in cui la diga non può entrare in funzione in quanto le condotte di derivazione non sono state completate (esemplare è il caso della Diga Menta nella Regione Calabria).

È importante segnalare che in alcuni casi la mancata messa in esercizio delle dighe è conseguenza del fatto che, dopo il collaudo tecnico-amministrativo, occorre procedere all'invaso sperimentale onde evitare che il

riempimento immediato della diga possa causare crolli e cedimenti con effetti catastrofici. L'operazione di invaso sperimentale (progressivo riempimento e svuotamento) richiede anche alcuni anni essendo legata ai livelli di precipitazione durante l'operazione stessa.

L'indagine sugli acquedotti - scelti fra quelli più rilevanti per entità economica ed importanza dell'opera - è stata attuata indipendentemente dalla presenza di patologie, in quanto le opere relative all'adduzione di acqua potabile rivestono valenza strategica in relazione alla nota carenza idrica che storicamente si è riscontrata nelle regioni meridionali.

L'indagine non ha portato all'emersione di particolari criticità, se non quella di una protrazione temporale dello svolgimento dell'appalto; infatti, in alcuni casi si è avuto modo di constatare che i tempi fissati per l'esecuzione dei lavori appaiono estremamente contenuti, se non compresi, rispetto a quelli oggettivamente occorrenti.

Tale fenomeno è verosimilmente ascrivibile alla necessità di indicare - all'atto della presentazione del progetto - scadenze compatibili con quelle stabilite dalla Comunità europea, al fine di ottenere concreto accesso alle risorse finanziarie rese disponibili.

Nel giugno 2004 sono state segnalate all'Autorità presunte anomalie nelle procedure relative all'appalto per l'affidamento della progettazione di attraversamento dello Stretto di Messina e dei collegamenti sul versante Calabria e Sicilia.

Gli aspetti procedurali sottoposti all'attenzione dell'Autorità erano attinenti:

1. al grado di definizione del progetto preliminare posto a base di gara;
2. alla previsione, nel bando di gara, di affidamento a Contraente Generale, in assenza di una normativa specifica sulla qualificazione del C.G., a seguito dell'abrogazione, con Sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003, dei primi quattro commi dell'art. 15 del D. Lgs. n. 190/2002;
3. al rischio, in considerazione dei punti precedenti, che il Contraente Generale possa avvalersi di terzi in violazione dei principi di pubblicità e trasparenza.

Ad agosto 2004 si rilevava come la Società Ponte sullo Stretto avesse concluso la fase di formazione dell'elenco ditte da invitare alla gara (cosiddetta prequalifica) e si apprestasse alla diramazione degli inviti.

L'Autorità è stata quindi chiamata ad esprimersi sugli aspetti di cui ai suddetti tre punti prima dell'emanazione del decreto legislativo 10 gennaio 2005, n. 9, recante "Integrazioni al decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, per l'istituzione del sistema di qualificazione dei contraenti generali delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale, a norma della legge n. 443/2001".

In ordine al primo punto, è stato sottolineato il fatto che il progetto di cui trattasi si colloca, per la sua speciale complessità ed estensione, ben al di là di qualsiasi opera civile sino ad ora realizzata ed anche solo progettata e che la sussistenza di prescrizioni tecniche sia del tutto ammissibile.

E' stato, peraltro, ricordato che queste scaturiscono da un *iter* istruttorio molto ampio, lungo ed approfondito sul progetto preliminare, che per gli aspetti di ordine tecnico è stato svolto dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con l'ausilio di una commissione interdisciplinare di esperti all'uopo incaricata, mentre, per i contenuti meramente ambientali, da una speciale commissione di V.I.A. (D.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377; D.P.C.M. 27 dicembre 1988 e D.P.R. 2 settembre 1999, n. 348).

E' stato, inoltre, considerato che lo Studio di Impatto Ambientale (S.I.A.), nel caso delle grandi opere (art. 3, comma 3, del D.Lgs. n. 190/02), è posto a corredo del progetto preliminare e quindi, per definizione, il risultato dell'attività istruttoria in tale fase prevede l'indicazione delle "prescrizioni" che devono essere apportate nella fase di sviluppo del successivo progetto definitivo (nelle opere che si eseguono in via ordinaria il SIA correda il progetto definitivo).

In altre parole, in tale fase inevitabilmente sommatoria dei contenuti del progetto dell'opera (cfr. art. 16, comma 3, della legge n. 109/94), il S.I.A. non può che rinviare i necessari approfondimenti alla fase in cui saranno meglio noti e definibili determinate caratteristiche dimensionali dell'opera.

Questa fase di sviluppo significativo della progettazione è affidata dal D.Lgs. n. 190/02 al Contraente Generale, il quale legittimamente predispone la progettazione definitiva ed esecutiva anche recependo le prescrizioni a tutela dell'impatto ambientale e che successivamente risottopone agli organi tecnici prima di ottenere la nuova approvazione in sede CIPE.

Quanto alla scelta della procedura per l'affidamento a Contraente Generale, è stato rilevato che proprio la interpretazione letterale dell'art. 10, comma 1, del D.Lgs. n. 190/02 pone in capo al soggetto aggiudicatore (Ponte sullo Stretto) la piena facoltà di optare per la licitazione privata o per l'appalto concorso.

Peraltro, dato che nella licitazione privata adottata dalla Società Ponte sullo Stretto è stato introdotto il criterio di aggiudicazione dell'offerta "economicamente più vantaggiosa", unitamente alla possibilità del concorrente di proporre le cosiddette "migliorie" al progetto posto a base di appalto, la facoltà dei concorrenti di articolare le più convenienti proposte non è realmente frustrata.

Ciò beninteso, nell'ambito dei limiti generali indicati dal progetto preliminare che rappresenta, per il caso di cui si tratta, una sorta di "limitazione" e, quindi, di garanzia rispetto al paventato anomalo aumento dei costi.

Relativamente alle questioni sollevate dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 303/03 si è evidenziato come le preoccupazioni per un possibile impatto della sentenza sulla procedura di affidamento non apparissero fondate.

Infatti, posta l'abrogazione dell'art. 15 del D.Lgs. n. 190/02 (tranne l'ultimo comma) e considerato che la legge n. 109/94 non fa alcun riferimento al Contraente Generale, la disciplina specifica sulla qualificazione non poteva che essere ricercata nella Direttiva n. 93/37 ed in particolare:

- nell'art. 1, dove si stabilisce che l'esecuzione di un'opera "può realizzarsi con ogni mezzo", dunque anche con la figura del Contraente Generale di cui alla legge n. 443/01;

- negli artt. da 24 a 27, ove si prevedono criteri generali di qualificazione che possono applicarsi anche “gara per gara”.

Non vi è dubbio, inoltre, che il bando di gara sia stato di gran lunga più oneroso di quanto sarebbe stato richiesto sulla base del decreto di qualificazione di cui al D.P.R. n. 34/00. E ciò per la straordinarietà dell’opera, nel pieno rispetto del “principio di adeguatezza” tra rilevanza dell’intervento e requisiti di ammissione alla procedura di selezione del Contraente Generale.

Le considerazioni di cui sopra hanno portato a dissipare, nel loro insieme, anche le perplessità riassunte al punto 3, relativamente ai rapporti che il Contraente Generale avrà con i suoi appaltatori.

Conclusivamente, l’Autorità ha ritenuto non condivisibili i rilievi che erano stati formulati in merito al procedimento in corso per la scelta del Contraente Generale.

In ordine al programma TAV va preliminarmente considerato che il Consiglio di Stato ha espresso due pareri in merito:

TAV

- a) alla disciplina applicabile alla TAV;
- b) alla natura dei rapporti intercorrenti tra le FS e la TAV S.p.A.;
- c) ai rapporti intercorrenti tra la TAV e i *general contractors*;
- d) ai rapporti intercorrenti tra la TAV e le imprese cui è demandata dalla stessa la funzione di realizzazione della fase esecutiva.

In ordine ai primi due punti è stato chiarito (parere 19 giugno 1991, n. 570, Sez. II) il carattere di opera pubblica delle linee di alta velocità e delle relative infrastrutture, nonché la natura concessoria (di costruzione - gestione) del rapporto intercorrente tra le FS e la TAV S.p.A.

Circa il terzo punto, con il succitato parere i giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che i rapporti tra la TAV e i *general contractors* hanno natura privatistica e sono oggetto di contratti di prestazioni e servizi conclusi con le regole del diritto privato.

In merito all’ultima questione, è stato infine sottolineato come i rapporti tra la TAV e le imprese cui è demandata dalla stessa l’esecuzione dei lavori sono oggetto di contratto di appalto pubblico sottoposto alla

normativa di settore (all'epoca, disciplina antimafia, nonché disposizioni di cui alla direttiva comunitaria n. 531 del 1990).

Una volta intervenuta la trasformazione delle FS in S.p.A. (a seguito del D.L. n. 333/92, convertito in legge n. 359/92), il Consiglio di Stato è tornato sull'argomento con un successivo parere reso in adunanza generale (1° ottobre 1993, n. 95). In tale occasione, nel richiamare la circostanza che i rapporti tra FS e TAV si fondavano su un atto di concessione (e relativa convenzione attuativa) che l'ente pubblico economico FS aveva emanato in favore della TAV, si è evidenziato come, a seguito dell'anzidetta trasformazione dell'Ente Ferrovie in S.p.A., il rapporto intercorrente tra detti soggetti, formalmente privati, non può più esser considerato di natura pubblicistica.

Da quanto sopra, consegue che l'unico rapporto cui può trovare applicazione la disciplina pubblicistica in materia di appalti è quello tra *general contractors* e imprese esecutrici dei lavori. Va considerato, altresì, come la convenzione regolante i rapporti tra FS e TAV, nonché le pronunce di cui sopra siano antecedenti all'entrata in vigore in Italia della Direttiva 93/37/CEE sugli appalti pubblici di lavori e all'emanazione della legge n. 109/94.

L'analisi delle emergenze ha consigliato un approccio di tipo "induttivo", focalizzando l'attenzione su una specifica tratta della rete complessiva, in particolare la tratta Roma-Napoli, che costituisce uno dei primi interventi avviati e non ancora conclusi.

Tali emergenze si sono riproposte anche sulle altre tratte costituenti l'intera rete, a testimonianza che le premesse poste alla base del sistema prescelto per la realizzazione dell'Alta Velocità in Italia non hanno trovato conferma nel corso degli anni successivi.

Il nodo ferroviario di Bologna

Nel corso dell'anno 2004 è proseguito anche il monitoraggio dei lavori relativi al nodo ferroviario di Bologna, disposto con delibera n. 250 del 17 settembre 2003, che ricomprendeva in origine 39 interventi, di cui 19 a committenza TAV, 17 a committenza Rete Ferroviaria Italiana (RFI) e 3 a committenza varia (a differenza dei lavori effettuati sulle tratte alta velocità

non vi è stato per i lavori ricadenti in ambito urbano il ricorso alla figura del contraente generale).

Nell'ambito di tale monitoraggio, sono in particolare proseguiti gli accertamenti sugli 8 appalti TAV ancora in corso di espletamento in ragione della loro significatività economica. L'approfondimento condotto ha portato a confermare i motivi di rilievo, di cui alla richiamata delibera, ed in particolare che sia per gli appalti affidati con la speciale procedura *ex decreto legislativo* n. 158/95, sia per quelli sottoposti alla legge n. 109/94 si ripetono in modo pressoché uniforme e costante problematiche simili, quali significativi scostamenti tra tempo contrattuale di realizzazione e reale avanzamento dei lavori, considerevole presenza di contenzioso a motivo delle numerose riserve avanzate in corso d'opera, ricorso frequente alle varianti il più delle volte approvate nell'ambito dell'accordo bonario di cui all'articolo 31 *bis* della legge n. 109/94, costante incremento del costo degli interventi dovuto all'approvazione degli accordi transattivi e delle varianti in corso d'opera frutto innaturale degli stessi accordi bonari come prima ricordato.

Si è avuto modo di rilevare, altresì, che nell'ulteriore corso degli appalti esaminati, in occasione della definizione degli accordi bonari, le parti, nello stesso contesto transattivo, hanno continuato ad introdurre modifiche contrattuali (ad esempio a seguito delle prescrizioni emesse dalle competenti autorità, in conseguenza della sopravvenuta nuova zonizzazione acustica, ovvero per altre motivazioni). In sostanza, gli accordi bonari hanno assunto la veste di un istituto ibrido mediante il quale viene, da una parte, composto il "contenzioso" legato all'anomalo andamento lavori determinato da fatti non imputabili all'impresa appaltatrice e, dall'altra, formalizzate nuove obbligazioni contrattuali relative a ulteriori lavori da eseguirsi in variante.

Alla luce delle suddette risultanze, l'Autorità, nella seduta del 7 aprile 2005, ha ritenuto di disporre l'ulteriore proseguimento del monitoraggio e una nuova segnalazione al committente delle problematiche e delle carenze riscontrate ai fini dei necessari provvedimenti da adottare in relazione sia agli appalti in corso sia per quelli futuri, con particolare riguardo al rispetto

dei tempi e all'esigenza di tenere distinti i diversi procedimenti finalizzati agli accordi bonari e all'introduzione delle varianti, limitando il ricorso a queste ultime sulla base dei motivi, per quanto possibile, previsti dall'articolo 25 della legge n. 109/94.

L'Autorità ha, altresì, disposto l'invio della stessa comunicazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

**La tratta
Roma-Napoli**

La linea veloce Roma-Napoli si articola su un percorso di 204.600 km, è collegata alla rete esistente attraverso 3 interconnessioni (circa 21 km) a Frosinone nord, Cassino sud e Caserta nord e interessa il territorio di 61 Comuni appartenenti alle province di Roma e Frosinone, nel Lazio, e di Napoli e Caserta, in Campania.

La tratta ha inizio all'uscita da Roma al km 12+000 e termina all'ingresso in Napoli al km 216+616; le tratte dal km 0+000 al km 12+000 e dal km 216+616 al km 223+616 ricadono nei nodi di Roma e Napoli quali tratti di penetrazione urbana (l'esecuzione è a cura di ITALFERR).

I lavori sono iniziati nel 1994 con un importo stimato pari a 5.508 mld di lire (pari a € 2.844 milioni) e con una ultimazione prevista originariamente per l'aprile 1999.

La realizzazione della tratta venne affidata al Consorzio IRICAV UNO con la Convenzione del 15 ottobre 1991, che aveva fissato però solo le regole principali del rapporto contrattuale ed i criteri per la determinazione dell'oggetto, rinviando alla stipula di un successivo Atto integrativo (Convenzione dell'8 febbraio 1994) la definizione dell'opera sia con riguardo alla progettazione, che al prezzo (individuato forfetariamente) e agli aspetti operativi, contrattuali e gestionali.

In realtà alla Convenzione del 1994 hanno poi fatto seguito – pressoché sistematicamente – ulteriori atti negoziali di diverso tipo e denominazione, che di volta in volta hanno ridisegnato l'assetto contrattuale, introducendo parziali - ma rilevanti - variazioni dell'oggetto, del costo, dei termini di esecuzione, delle obbligazioni reciprocamente a carico delle parti.

In sostanza, si è assistito ad un susseguirsi di modificazioni sostanziali della commessa, che hanno prodotto fondamentalmente una duplicazione

dei costi e dei tempi e, al momento, l'impossibilità di prevedere la sostanziale ultimazione della tratta in esame e il suo costo finale.

Anche sotto il profilo dei soggetti che hanno partecipato alla commessa, il sistema dell'Alta Velocità appare macchinoso e difficile da gestire, come è dimostrato dal notevole contenzioso insorto e da quello ancora pendente.

Il sistema contrattuale sul quale è fondata l'Alta Velocità può essere definito "a cascata", per la presenza di una molteplicità di rapporti tra i soggetti coinvolti - a livelli diversi - nella realizzazione dell'intervento e beneficiari della commessa.

In particolare, partendo dal basso verso l'alto, possono individuarsi ben sei ordini di rapporti intersoggettivi:

- tra esecutore-subappaltatore e impresa appaltatrice-subappaltante;
- tra impresa appaltatrice e società conferitaria - committente dell'appaltatore;
- tra società conferitaria e *General Contractor*;
- tra *General Contractor* e TAV;
- tra TAV e FS;
- tra FS e (ex) Ministero dei Trasporti.

Tale catena di rapporti intersoggettivi si ripete pressoché allo stesso modo in relazione ad ogni singola parte di tratta affidata, con la conseguenza che, almeno per le porzioni della tratta affidate mediante gara e poi subappaltate, ben quattro possono essere i soggetti che beneficiano, in varia misura, di un compenso: subappaltatore, appaltatore, conferitaria (committente), Consorzio IRICAV (*General Contractor*).

Mentre il prezzo dell'opera nel rapporto tra TAV e IRICAV è stato fissato in un corrispettivo a forfait, quello stabilito, a valle, tra Consorzio IRICAV (attraverso la conferitaria) e le varie imprese appaltatrici dei lavori è invece calcolato a misura, sulla base di un prezziario contrattuale e di un ribasso offerto dalle imprese aggiudicatarie.

Dunque, nella fase strettamente preordinata alla gara, la commessa ha trovato una sua specificazione e dal *forfait* (tra TAV e Consorzio) si è passati ad un corrispettivo definito a misura.

Sotto altro profilo, l'esistenza di una catena di rapporti ha comportato una separazione nella gestione dell'appalto tra il livello sovraordinato (TAV-Consortio e Consortio-Conferitaria) e i rapporti contrattuali sottostanti (tra Conferitaria, impresa appaltatrici e subappaltatrici), rispetto ai quali sia TAV che il Consortio IRICAV UNO hanno dichiarato di essere formalmente estranei.

L'esistenza di molteplici rapporti "a cascata" ha poi inciso sul meccanismo di controllo pubblico sull'opera.

Infatti, il controllo pubblico che risulta limitato al rapporto tra TAV e Consortio, dove per giunta esso è apparso piuttosto debole, si attenua poi ulteriormente nei livelli successivi Consortio IRICAV - Appaltatori - Subappaltatori.

Tale assetto pone poi il General Contractor in uno strategico (e vantaggioso) ruolo di cerniera concedendogli ampi margini di discrezionalità e fa sì che gli altri livelli della catena contrattuale - tra Consortio/Conferitaria - Appaltatore e successivi - diventino *de facto* rapporti di tipo privatistico.

Una riprova della debolezza di tale sistema di controllo è il fatto che la quota dei lavori affidati all'esterno dalle singole conferitarie è risultata inferiore al 40% stabilito nella convenzione TAV-IRICAV.

**Il controllo
sulla spesa
e sui tempi**

Sia TAV che il Consortio hanno sostenuto che il costo originario dell'opera da cui partire è quello stabilito forfetariamente nell'Atto Integrativo dell'8 febbraio 1994 (5.508 mld di £, pari a € 2.844 milioni), mentre il costo attuale dell'intervento è di 6.545 mil. di lire pari a € 3.380 milioni.

A tal proposito vanno fatte due osservazioni.

La prima riguarda la congruità tra i due importi indicati; infatti il primo importo è quello *forfetario* complessivo iniziale (e pertanto comprensivo anche di tutti gli altri oneri per progettazione, espropri, imprevisti, ecc.), mentre il secondo è ottenuto aggiungendo al primo gli importi delle sole perizie di variante per lavori approvate nell'ambito di specifici Accordi di Programma, Addenda o Conferenze di Servizi.

La seconda osservazione è relativa al costo complessivo dell'opera stimato all'attualità; infatti l'importo di € 3.380 milioni non tiene conto di altri importanti fattori, quali gli oneri conseguenti ai due Addenda del 1997, gli oneri conseguenti al contenzioso, la stima delle possibili varianti, l'adeguamento monetario da valuta al 1993 a valuta corrente, gli oneri assunti direttamente da TAV con Enti terzi, il costo dei servizi di ingegneria e supervisione affidati ad ITALFERR, il costo della collaudazione, ecc..

Secondo quanto affermato da TAV, la stima complessiva al momento risulta pari a € 5.207 milioni (circa 10.080 miliardi di lire), con un incremento dunque pari a circa il 100% rispetto al prezzo originario, e non è poi affatto certo che esso sia il prezzo finale.

In pratica, al momento risulta che ogni Km. della tratta RM-NA, ad oggi, ha comportato un costo pari circa a 50 miliardi delle vecchie lire, tenuto conto di tutti gli elementi che concorrono a formare il costo finale dell'intervento.

Occorre poi sottolineare un ulteriore aspetto.

L'opera è stata eseguita ispirandosi al principio della "esecuzione chiavi in mano", secondo il quale il prezzo forfetario corrisposto da TAV a IRICAV dovrebbe essere compensativo di tutte le prestazioni, attività, compiti ed oneri che il Consorzio deve sostenere, nonché dei rischi che questi avrebbe dovuto assumere a proprio carico.

In realtà ciò non si è verificato, in quanto sono state apportate continuamente varianti di ogni genere, che hanno inciso notevolmente sulla lievitazione del costo e sull'entità delle prestazioni.

A gennaio 2005 il termine contrattuale per l'ultimazione dei lavori del primo lotto funzionale risulta fissato al 31 agosto 2005.

Tuttavia, tale data corrisponde formalmente alla sola ultimazione dei lavori, a cui seguirà un periodo di pre-esercizio, con il traffico deviato, tramite la variante di Gricignano, sulla linea tradizionale.

L'ultimazione definitiva, comprensiva del Secondo Lotto Funzionale (i cui lavori sono ancora in fase iniziale), è invece prevista per il 2008.

In ordine alle previsioni appare lecito nutrire dubbi, tenuto conto - sulla base di quanto si è sistematicamente verificato fino ad oggi e delle riserve avanzate dal Consorzio ed attualmente non definite (ben 27) - che è possibile prevedere consistenti slittamenti temporali e maggiorazione dei costi.

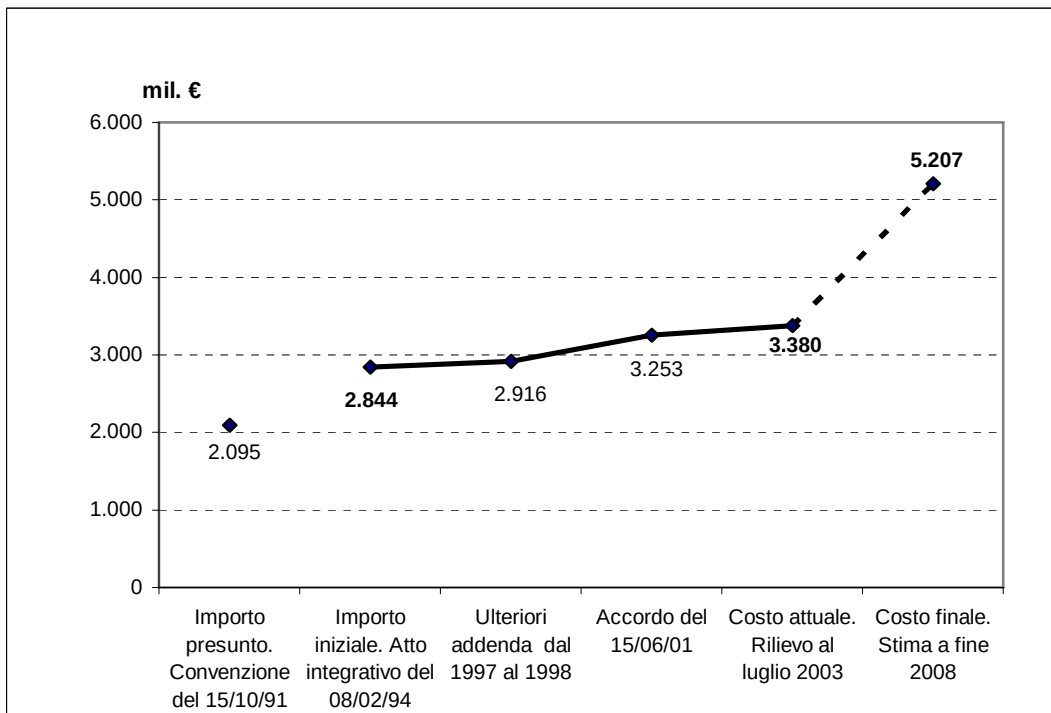


Figura 3.8 La lievitazione dei costi di intervento

Dal grafico riportato nella *figura 3.8* è possibile evincere il progressivo incremento dei costi così come stabilito nell'ambito degli atti amministrativi che si sono succeduti a partire dalla originaria convenzione del 1991 tra TAV ed IRICAV UNO.

La
frammentarietà
nell'esecuzione
dei lavori

I lavori sono stati eseguiti dalle imprese conferitarie (che avevano comunque la possibilità di avvalersi del subappalto) o da imprese terze individuate dal Consorzio IRICAV UNO tramite procedura ad evidenza pubblica espletata per conto delle conferitarie.

Ciascuna delle conferitarie riunite nel consorzio IRICAV UNO ha, pertanto, gestito in proprio una porzione (o tratta) del tracciato complessivo, effettuando, nell'ambito della Convenzione e dell'Atto Integrativo, affidamenti ad imprese terze o subappalti.

E' emerso che la gestione dei lavori operata dalle singole conferitarie presenta caratteri sostanzialmente comuni; pertanto, si riporta nel seguito un dettaglio della sola attività di una delle conferitarie e cioè Condotte S.p.A., precisando che le considerazioni conseguenti assumono un tendenziale carattere di generalità.

La tratta da eseguire a cura di Condotte S.p.A. è di 71.700 km (quasi interamente in territorio campano), costituente circa il 35% dei 204.600 km totali. Il Consorzio IRICAV UNO ha svolto per conto di Condotte S.p.A. n. 6 gare ad evidenza pubblica, al fine di individuare gli appaltatori terzi cui affidare la quota minima del 40% dei lavori prevista in convenzione; sono stati pertanto stipulati altrettanti contratti nei quali Condotte S.p.A. funge da committente (uno di questi contratti è stato risolto per asserita inadempienza dell'impresa, ma quest'ultima ha convenuto dinanzi al G.O. sia Condotte, sia TAV che ITALFERR). Le procedure di gara sono state ispirate al rispetto della Direttiva 93/38/CEE relativa ai settori speciali (*ex esclusi*), poi recepita dal D.Lgs. n. 158/95 e s.m.i. Il dato emergente è che la quota parte affidata all'esterno - cioè ad imprese terze individuate con gara - ammonta a € 61.394.012, che rappresenta circa l'8% dell'importo totale dei lavori attribuito a Condotte S.p.A. (pari a € 757.101.000). Tale dato va confrontato con quanto previsto in proposito nella Convenzione tra TAV e IRICAV UNO, nella quale è stabilito che le imprese consorziate eseguono i lavori direttamente (avvalendosi eventualmente del subappalto), ovvero mediante affidamento a società ed imprese terze individuate con gara per una quota non inferiore al 40%. Successivamente, è stato analizzato il piano degli affidamenti che va distinto per i due casi di esecuzione affidata a soggetti terzi individuati con gara pubblica e di esecuzione diretta da parte della conferitaria Condotte S.p.A.

Esecuzione affidata a soggetti terzi

I soggetti terzi individuati con gara sono cinque. Tali soggetti hanno fatto un limitato uso del subappalto. La quota parte di lavori subappaltati oscilla infatti tra il 2% ed il 19%. Complessivamente tali soggetti hanno subappaltato il 12% dell'importo ad esse affidato.

Esecuzione diretta da parte di Condotte S.p.A.

Più consistente è invece l'uso del subappalto fatto da Condotte S.p.A.

Dalle tabelle fornite da TAV risultano individuati a trattativa privata 80 subappaltatori, stipulati n. 212 contratti di subappalto, per un importo complessivo di € 146.048.977, pari al 21% dell'importo ad essa affidato.

Inoltre, in una ventina di casi pare desumersi dai dati forniti che le imprese subappaltatrici di Condotte S.p.A. hanno fatto a loro volta ricorso al subappalto (*c.d.* subappalto a cascata vietato *ex art.* 18, comma 10, legge 55/90). In definitiva, emerge dall'analisi del *piano dei subappalti* (Figura 3.9) una polverizzazione dei lavori che, in pratica, contraddice il principio sotteso all'affidamento mediante contraente generale: infatti le imprese coinvolte nella realizzazione dei 71,700 Km affidati a Condotte S.p.A (subappaltatori delle imprese terze, subappaltatori e sub-subappaltatori di Condotte S.p.A.) sono in tutto 125, quasi 2 imprese per Km.

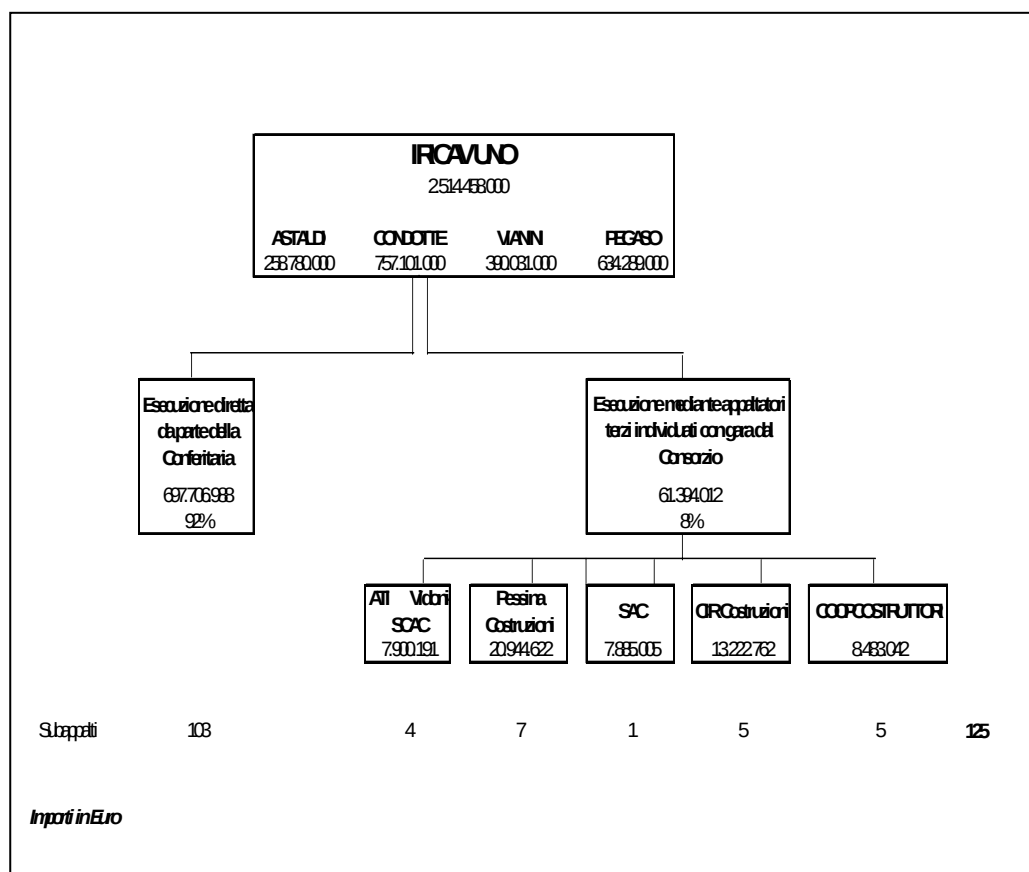


Figura 3.9 - Il piano dei subappalti: il caso di Condotte S.p.A.

Il capitolo del contenzioso costituisce una parte importante di costante lievitazione della spesa, tenuto conto sia delle liti che sono insorte tra TAV e Consorzio, sia del contenzioso che invece riguarda il Consorzio, o meglio le singole conferitarie, e gli appaltatori relativamente agli appalti frutto dei vari affidamenti posti in essere.

Quanto alle controversie tra TAV e Consorzio, esse sono insorte praticamente sin dall'inizio della fase esecutiva.

Dall'indagine è emerso che tutti gli atti negoziali (Addendum del 27 gennaio 1998, Accordo del 16 giugno 2001 ecc.) di volta in volta stipulati dalle parti a composizione dei contenziosi, hanno costituito di fatto la sede per introdurre variazioni sostanziali di rilevante importo, secondo una prassi che si è costantemente riprodotta e strutturata nel corso dei lavori.

Si è verificato, inoltre, che, subito dopo la sigla dell'accordo, sono state avanzate pressoché sistematicamente nuove e ingenti riserve di diversa natura, tutte munite della domanda accessoria relativa a rivalutazione monetaria ed interessi, cui ha fatto seguito l'avvio di un nuovo *iter* transattivo, una volta raggiunto un importo complessivo delle riserve tale, per la sua rilevanza, da giustificare un nuovo accordo.

In pratica, le transazioni hanno costituito l'occasione per introdurre nuove e rilevanti perizie di variante e suppletive e rideterminare nuovi termini di ultimazione, oltre a prevedere una somma *forfetaria* a tacitazione delle riserve.

E' evidente come la prassi rinnovata più volte ha di fatto determinato il disconoscimento del principio racchiuso nel "*forfait* chiavi in mano".

Per quanto riguarda l'altra rilevante fetta di contenzioso tra Consorzio o singole conferitarie e imprese appaltatrici, risultano sinora complessivamente: n. 23 accordi bonari definiti; n. 2 cause civili pendenti; n. 1 causa civile definita; n. 2 arbitrati pendenti; n. 1 arbitrato definito; nessuna risoluzione amministrativa di riserve; n. 2 rescissioni in danno.

Alla luce di quanto sopra esposto e tenuto conto che al momento è praticamente impossibile prevedere la data di ultimazione sostanziale della

tratta in esame e il suo costo finale, l'Autorità ritiene necessario svolgere ulteriori approfondimenti ispettivi e di vigilanza in genere in ordine a specifici aspetti dell'appalto in questione, nonché di quelli relativi alle altre tratte di cui si forniscono sintetiche notizie nei sottoriportati prospetti.

1. Linee in fase di costruzione

Tratta	Sub-tratta	Sviluppo Km	General Contractor	Convenzione TAV-GC	Atto integrativo	Importo previsto Atto Integrativo mln €	Ultimazione prevista Atto integrativo	Inizio lavori	Percentuale realizzazione	Ultimazione prevista	Importo attuale mln €	
RMNA		204	IRI (IRICAV UNO)	ott. 1991	feb. 1994	2.844	apr. 1999	1994	90%	2004/2008	3.380	(1)
BOFI		78	FIAT (CAVET)	ott. 1991	mag. 1996	2.044	nov. 2002	1996	68%	lug. 2008	3.270	
MBDO		182	ENI (CEPAV UNO)	ott. 1991	ago. 2000	4.800	giu. 2006	2000	30%	dic. 2008	4.893	
TO-M	Torino-Novara	86	FIAT (CavToM)	ott. 1991	feb. 2002	4.147	ott. 2005	2002	33%	feb. 2006	4.262	
VE-VE	Padova-Venezia	25	RFI									(2)

2. Linee in fase di adeguamento

Tratta	Sviluppo Km	Situazione attuale	
RMFI	253	Gli interventi di adeguamento studiati da Italferr (responsabile anche della realizzazione) sono stati approvati da FS. Attualmente, è in corso il potenziamento e l'ammodernamento degli impianti tecnologici della tratta Chiusi-Settebagni.	(3)

3. Linee in fase di progettazione/approvazione

Tratta	Sub-tratta	Sviluppo Km	General Contractor	Convenzione TAV-GC	Costo stimato mln €	Ultimazione prevista	
M-GE		70	COOIV	mar. 1992	4.200	mar. 2013	(4)
M-VR		112	ENI (CEPAV DUE)	ott. 1991	4.720	dic. 2010	(4)
VR-VE	Verona-Padova	76	IRI (IRICAV DUE)	ott. 1991	2.630	giu. 2012	(4)

(1) La Variante Grignano (collegamento sulla rete esistente) è in via di completamento. L'ultimazione definitiva fino alla stazione di Afragola è prevista per il 2008.

(2) Il Progetto è stato approvato nell'ambito di una Conferenza di Servizi conclusasi il 21.12.1998. Con atto perfezionato tra RFI e TAV nel nov. 2001 la committenza è passata a RFI. Attualmente la tratta è in corso di esecuzione a cura di RFI.

(3) La Direttissima Roma-Firenze è stata la prima linea ad alta velocità europea ed è in funzione dal 1978.

Con la realizzazione delle nuove linee veloci tra Milano e Napoli e tra Torino e Venezia, è sorta la necessità di un riesame delle sue caratteristiche tecnologiche.

(4) L'opera gode delle procedure acceleratorie della cd. "Legge Obiettivo". Nel marzo 2003 sono stati trasmessi il Progetto Preliminare ed il Relativo S.I.A. ai Ministeri competenti, alle Regioni e agli Enti interessati.

Anas

A seguito degli accertamenti effettuati presso alcuni Compartimenti regionali per la viabilità della società ANAS, sono state rilevate alcune discrasie che caratterizzano l'azione tecnico-amministrativa connessa all'esecuzione dei lavori.

In particolare l'attività ispettiva ha evidenziato problematiche quali:

- ritardi nella stipula dei contratti motivati dalla stazione appaltante per mancata trasmissione, nei termini assegnati, della documentazione da fornirsi da parte dell'impresa (Piani Operativi Sicurezza);
- carente attività dei collaudatori in corso d'opera, anche relativa a lavori in corso con stato di avanzamento significativo;
- contabilità finali non redatte nei termini stabiliti dalla legge o di quelli stabiliti dal Capitolato Speciale di Appalto, giustificate da carenze di organico e conseguenti carichi di lavoro eccessivo;
- deficitari stati di avanzamento dei lavori rispetto ai relativi cronoprogrammi, giustificati essenzialmente dalla necessità di sospensione dei lavori nella stagione invernale;
- consegne dei lavori formalizzate in periodi non ottimali per la esecuzione dei lavori stessi, con conseguente ridotto andamento dei lavori per le avverse condizioni atmosferiche; ciò denota, come peraltro già segnalato nel passato da questa Autorità, una non attenta programmazione degli interventi, con particolare riferimento ai lavori di manutenzione la cui durata di esecuzione non risulta essere temporalmente elevata;
- calcolo degli oneri di sicurezza, con particolare riferimento ai lavori di manutenzione, senza fare riferimento al piano di sicurezza, ma sulla base di una valutazione a percentuale, rispettando in modo solo formale le prescrizioni dell'art. 31, comma 2, della legge n. 109/94 e s.m.i., ed in alcuni casi, ove si è poi manifestata la necessità di subappalto, riconducendo le responsabilità in materia di sicurezza del cantiere solo in capo all'impresa;
- ricorso a licitazione privata con termini abbreviati, con richiamo generico, all'urgenza dei lavori, smentita poi dai lunghi tempi per l'effettivo avvio delle opere;
- elusione della pubblicazione degli appalti compresi tra € 500.000 e € 1.000.000 sul B.U.R., motivata dai ritardi nella pubblicazione da parte dell'organismo regionale;

- progettazione per lavori di manutenzione redatta integralmente da tecnici dipendenti; con documenti di progetto limitati generalmente ad una planimetria con la localizzazione degli interventi manutentivi, principalmente, di rifacimento del manto stradale, con un computo metrico estimativo e un capitolato “tipo”, ma senza un elaborato che illustri la situazione pre-intervento e con piano di sicurezza e coordinamento composto da elaborati generici che non tengono conto delle situazioni locali che caratterizzano lo specifico intervento;
- ricorso frequente, per la progettazione di opere di maggiore complessità, ai tecnici della società con l’assistenza di professionisti esterni.

Sono state segnalate alle competenti Procure regionali della Corte dei conti alcune questioni, per il rilevato aggravamento dei costi sostenuti per la realizzazione delle opere, in particolare per quanto riguarda i lavori sulla S.S.16 - Variante di Francavilla al Mare e quelli sulla S.S.7 *bis* Grottaglie - Brindisi.

Di quanto rilevato è stata interessata la Presidenza della Società ANAS, che ha comunicato i provvedimenti adottati dagli stessi Compartimenti e dalla Direzione Generale, al fine di superare le criticità rilevate dall’Autorità e che ha, altresì, assicurato l’adozione di provvedimenti per ottimizzare l’azione amministrativa.

Ammodernamento della Salerno - Reggio Calabria

Nell’ambito dell’attività ispettiva avviata a partire dal 2001 per quanto riguarda l’ammodernamento della Salerno-Reggio Calabria, l’Autorità ha rilevato carenze ed irregolarità nelle procedure attuate e l’assenza di adeguati controlli sulla qualità, esecuzione e sicurezza dei lavori.

Le contestazioni avanzate, inizialmente all’ANAS, possono essere così sintetizzate:

- *carenza di programmazione;*
- *deficienza contrattuale;*
- *assenza di controlli in corso d’opera;*
- *carenze e ritardo nelle progettazioni.*

Veniva, altresì, rilevato nell’ambito della valutazione generale:

- *elevata frammentarietà degli interventi;*
- *non compiuta adozione dello strumento della conferenza di servizi;*

- *inadeguata programmazione e pianificazione dei lavori;*
- *difficoltà delle scelte progettuali tra intervento ed intervento;*
- *non omogeneità dei riferimenti normativi;*
- *indeterminatezza dei costi di gestione e manutenzione;*
- *mancata concreta risoluzione delle interferenze;*
- *interventi di fatto "nelle mani dell'impresa", con avanzamento dei lavori sulla base di successivi parziali progetti esecutivi, elaborati dall'impresa stessa, per singola opera (viadotto, svincolo, tombino, galleria, ecc.).*

Le predette carenze hanno di fatto ridotto l'avanzamento complessivo dei lavori ad entità talora irrilevanti.

Peraltro, l'ANAS ha fornito riscontro alle contestazioni ed ai rilievi dell'Autorità, evidenziando i provvedimenti conseguentemente adottati.

In particolare, l'Ente ha modificato completamente l'impostazione dell'intervento, inizialmente suddiviso in 72 lotti, rimodulando i 41 lotti, per i quali i lavori non erano ancora avviati, in sei macrolotti (di importo variabile da € 674 a € 1.193 milioni), da affidarsi mediante ricorso a contraente generale, e sei lotti di completamento, da affidarsi con procedura di appalto integrato o sulla base di un progetto esecutivo.

Nel 2004 sono state espletate le procedure di gara per l'affidamento dei macrolotti 5 (dal km 393+500 al km 423+300) e 6 (dal km 423+300 al km 442+920).

Per i 31 lotti già affidati nel corso della precedente gestione, l'Ente ha invece provveduto ad individuarne le criticità, attivando specifici provvedimenti.

L'ANAS ha, inoltre, provveduto ad istituire un ufficio di progettazione interna, all'assunzione di nuovo personale per la gestione ed il controllo degli interventi, ha diramato disposizioni precisando compiti ed attività dei soggetti competenti nelle varie fasi dei lavori, ha nominato ed attivato le commissioni di collaudo per ciascun intervento.

Ha avviato, infine, le necessarie procedure per risolvere i rilevanti contenziosi instauratisi sui lotti avviati.

In definitiva, a seguito dei rilievi avanzati dall'Autorità, si è rilevata negli anni 2003 e 2004 una importante attività della stazione appaltante che ha interessato le fasi organizzative, gestionali e di controllo dei lavori, attività che sostanzialmente ha risposto ai criteri indicati dall'Autorità nelle proprie segnalazioni e che trova, altresì, supporto nelle recenti modifiche normative.

L'Autorità ha proseguito il monitoraggio nell'anno 2004, rivolto con particolare attenzione a valutare gli effetti dei provvedimenti adottati dall'ANAS e l'esito dei contenziosi instauratisi tra detta stazione appaltante e le imprese esecutrici dei lavori.

Per quanto concerne il primo aspetto, pur rilevandosi significativi risultati relativamente al superamento delle criticità di alcuni interventi, si è constatato per altri il persistere di situazioni ancora non risolte e conseguenti ulteriori slittamenti delle date di ultimazione, quali recentemente riprogrammate.

Per quanto riguarda, invece, lo stato del contenzioso, l'ANAS ha fornito documentazione, suddivisa in relazione alle diverse fattispecie, segnalando:

- 20 arbitrati in corso;
- 6 procedimenti di contenzioso ordinario;
- 14 procedure di accordo bonario *ex art. 31 bis* della legge n. 109/94.

Si è rilevato come le istanze delle imprese siano incardinate principalmente sulla presunta carenza della progettazione e su impedimenti derivanti da interferenze con pubblici servizi, espropri, carenza di autorizzazioni, quindi su problematiche già evidenziate nelle contestazioni dell'Autorità.

Per alcuni procedimenti di composizione bonaria la stazione appaltante è già pervenuta ad una definizione, riconoscendo somme cospicue alle imprese.

Stante la possibile rilevanza sotto il profilo del danno erariale, l'Autorità ha segnalato la questione alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

Nel corso del 2004 è pervenuto all'Autorità un esposto con il quale si richiedeva un intervento di verifica delle procedure relative alla realizzazione dell'autostrada Asti-Cuneo.

In particolare, si chiedeva di conoscere se a seguito di una transazione intercorsa tra ANAS e SATAP (società concessionaria del gruppo Gavio), relativa all'autostrada Asti-Cuneo, la stessa SATAP, che aveva ricevuto una proroga della concessione Torino-Piacenza a fronte dell'abbandono consensuale della tratta Asti-Cuneo, in caso di partecipazione alla gara dovesse essere esclusa dalla gara medesima per la realizzazione e concessione della tratta autostradale abbandonata e se, in caso di partecipazione alla gara con esito favorevole, l'ANAS dovesse pretendere la restituzione dei benefici derivanti alla SATAP dall'accordo transattivo.

Inoltre, si chiedeva di sapere se l'eventuale divieto di partecipazione si estendesse anche alle collegate o controllate SATAP e a tutte le altre imprese del Gruppo Gavio.

L'ANAS è stata invitata a spiegare per quali motivazioni, con i relativi riferimenti normativi, ha inteso pianificare la realizzazione della tratta in esame mediante la costituzione della S.p.A. con soci privati, nonché i criteri di selezione degli stessi soci e lo stato del procedimento.

In ordine al procedimento di gara in corso, l'ANAS ha comunicato che l'Avvocatura dello Stato ha espresso parere favorevole alla partecipazione di SATAP e/o di società controllate.

La modalità di affidamento dei lavori, suddivisi in più lotti, risulta conforme alla normativa vigente in quanto affidamento di concessione di costruzione e gestione di lavori.

Inoltre, il meccanismo di evidenza pubblica per l'affidamento dei lotti della tratta Asti-Cuneo, per i lotti diversi dal n. 1, garantisce la trasparenza e la legalità anche sotto il profilo riguardante la possibilità di costituire una società di progetto partecipata dall'ANAS (si veda il comma 1 *ter* dell'art. 37 *quinquies* della legge n. 109/94).

Si è posta, poi, in rilievo la problematica riferibile agli effetti dalla transazione per SATAP e ANAS, nonché per le altre imprese controllate e collegate o appartenenti allo stesso gruppo GAVIO.

Detta transazione è passata a suo tempo positivamente al vaglio dell'Avvocatura dello Stato e della Corte dei conti.

Per valutare quali soggetti l'ANAS debba ammettere o escludere dalla gara è sembrato opportuno in via preliminare delimitare in quali procedure tale problema si porrebbe.

La questione investe i lotti successivi al primo, per i quali sembrano delinearsi in linea generale due possibili prospettazioni.

La prima è quella che vede la piena facoltà della SATAP di partecipare alla gara (facoltà che si estenderebbe naturalmente alle società controllate) dato che, dopo la transazione, la società si troverebbe nelle condizioni iniziali di tutti gli altri concorrenti.

Infatti, la transazione non ha espresso divieti a carico di SATAP ed inoltre, per definizione, oltre che per esplicita annotazione nella transazione stessa, tale atto non equivale ad ammissione di responsabilità tra le parti.

Inoltre, i motivi che avrebbero portato l'ANAS a transigere per l'abbandono della tratta non possono attribuirsi a mera "sfiducia", poiché alla Società è stata assentita una "equivalente" attività di gestione di altra tratta non meno importante ed impegnativa sui piani, rispettivamente, tecnico ed economico.

Pertanto, il "ruolo" del nuovo aggiudicatario (in ipotesi SATAP), dopo la transazione, è diverso da quello precedente, giacché con la gara si intende selezionare un socio per costituire una "società di progetto" partecipata da ANAS.

Ed ancora, l'art. 75 del D.P.R. n. 554/99 tra le cause di esclusione dalle gare non ricomprende casi derivanti dalla "risoluzione consensuale" del rapporto contrattuale.

Analogamente, l'articolo 10 della legge n. 109/94 e l'art. 27 del D.P.R. n. 34/00.

Ragionevolmente, la transazione non ha voluto altro che “azzerare” una perdurante situazione di stallo procedurale che aveva prodotto annosi e fisiologici contenziosi, difficili da risolvere sul piano della contrapposizione giudiziale.

Una ulteriore considerazione merita l'esame della possibilità di partecipazione alla gara da parte delle società controllate di SATAP.

Al riguardo, si osserva in primo luogo che la condizione astratta di “controllo” di una società non è di per sé un indice significativo di dipendenza economica, ovvero non può presumersi che la vita economica della società controllata sia unicamente dipendente da tale condizione. Pertanto, non pare vi sia ragionevole spazio per interdire la partecipazione alle menzionate società.

Nel corso dell'anno 2004, l'Autorità ha proseguito l'attività di monitoraggio su tre opere pubbliche particolarmente rappresentative nel Settore dei Beni Culturali, aventi tipologie di intervento e problematiche ricorrenti.

I grandi teatri

Tali lavori si riferiscono alla ricostruzione del Teatro La Fenice di Venezia, al restauro e ristrutturazione del Teatro alla Scala di Milano ed al restauro del Teatro Petruzzelli di Bari.

L'Autorità ha ritenuto di dover seguire gli sviluppi dei tre appalti citati per una futura valutazione, nell'ambito della tutela dei beni culturali, degli aspetti peculiari emersi dalle verifiche, anche in relazione alle differenti procedure adottate per l'appalto.

L'affidamento dei lavori di ricostruzione del Teatro La Fenice ha avuto uno sviluppo composito; inizialmente, i lavori erano stati affidati con la procedura dell'appalto concorso e successivamente alla risoluzione dell'originario contratto, l'ente appaltante ha avviato il sistema dell'appalto integrato, sulla base del progetto a suo tempo vincitore dell'appalto concorso.

**Teatro La
Fenice di
Venezia**

La gestione delle procedure è stata affidata dal legislatore ad un commissario delegato, con facoltà di adottare provvedimenti in deroga alle norme della contabilità generale dello Stato e ad alcune disposizioni in

materia di appalti, riconoscendo in via di principio l'urgenza e l'eccezionalità dei lavori di ricostruzione.

Nell'ambito della prospettazione della generale problematica riguardante la titolarità del progetto esecutivo vincitore dell'appalto concorso, l'Autorità è intervenuta nel caso specifico della realizzazione dei lavori di ricostruzione del Teatro a partire dal 2001.

Sulla base degli esiti del monitoraggio, del quale si è riferito nelle precedenti *Relazioni al Parlamento*, che aveva interessato l'effettiva esecutività del progetto ed il contenzioso in atto, nel corso delle visite ispettive, l'attenzione è stata concentrata sulla evoluzione dei lavori alla luce del cronoprogramma allegato al progetto esecutivo.

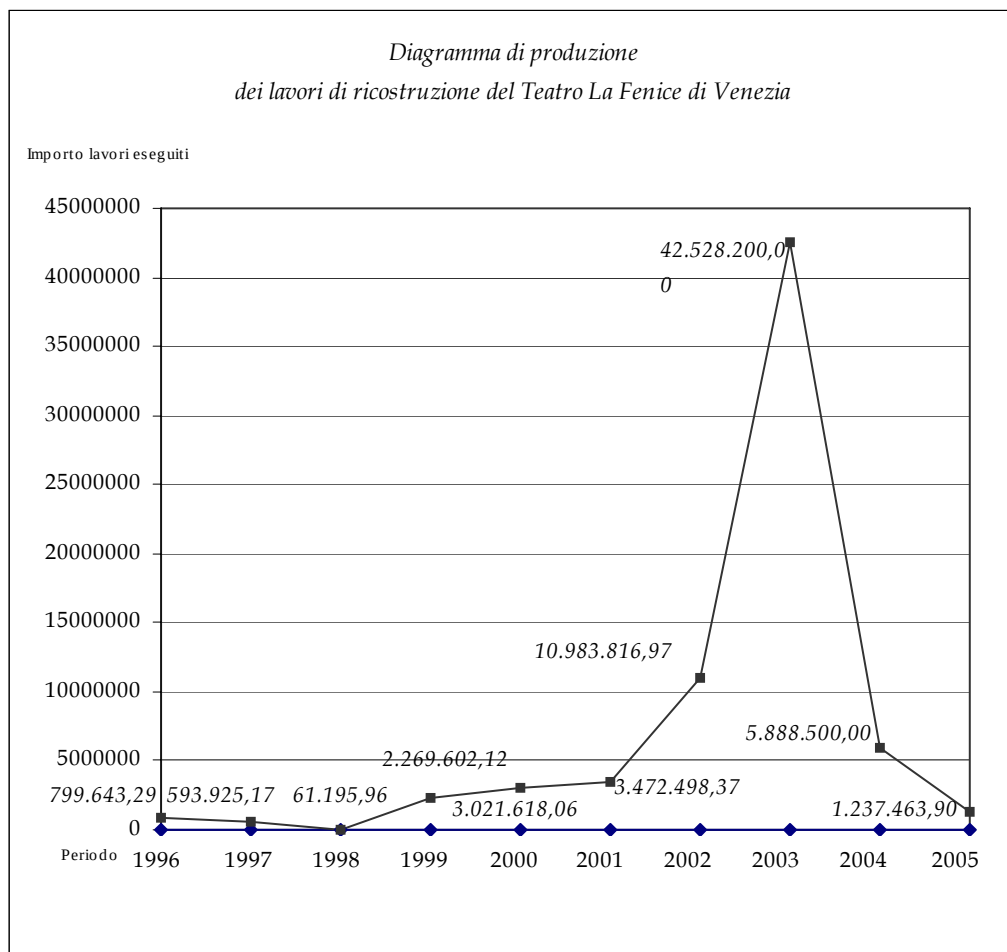
Dalla verifica effettuata nel 2001 era emerso il carattere non esecutivo del progetto, secondo le prescrizioni dell'articolo 16 della legge n. 109/94, presentato in sede di appalto concorso dall'aggiudicataria ATI Holzmann.

A seguito dell'avvenuta risoluzione dell'originario contratto di appalto, l'amministrazione ha pubblicato un nuovo bando per l'affidamento dei lavori ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lett. b), della legge n. 109/94 (appalto integrato) sulla base del progetto vincitore revisionato e adeguato alle sopravvenute normative.

Per l'affidamento dei lavori *de quibus*, l'ente appaltante ha adottato la procedura ristretta accelerata, che è risultata motivata dalla valutazione delle conseguenze pregiudizievoli della procedura ordinaria rispetto allo stato delle strutture murarie e della stasi delle lavorazioni derivante dalle vicende contrattuali precedenti.

I lavori, dell'importo a base d'asta di 104 miliardi di lire, sono stati aggiudicati alla A.T.I. SACAIM (mandataria); successivamente, è stata effettuata la consegna d'urgenza per la prestazione di progettazione.

Il livello di esecutività e completezza del progetto esecutivo è stato verificato in sede d'ispezione attraverso l'esame della progettazione strutturale, degli impianti, la ricostruzione dei decori, la ricostruzione stilistica degli apparati decorativi della cavea teatrale.



Il *diagramma di produzione* sopra riportato evidenzia come, dalla prima nomina del Prefetto (6 febbraio 1996) quale commissario delegato ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225/92, alla data di consegna dei lavori al nuovo appaltatore A.T.I. SACAIM (8 marzo 2002) sono trascorsi più di 6 anni, lasso di tempo durante il quale, di fatto, sono stati realizzati i soli lavori relativi alle fondazioni. I lavori, dopo il primo *trend*, hanno subito una forte accelerazione tra il 2002 ed il 2004.

Nel corso del 2003 i lavori hanno avuto un avanzamento in linea con il cronoprogramma rielaborato in occasione della terza perizia di variante, che ha previsto la concessione di una proroga dei tempi di ultimazione dei lavori, contestualmente alla consegna parziale anticipata di buona parte del Teatro, per consentire lo svolgimento delle manifestazioni inaugurali precedentemente stabilite.

L'ultima visita effettuata presso le opere aveva rilevato che gli ambienti principali del Teatro, quali la Sala Teatrale, le Sale Apollinee, la Sala regia e da ballo erano ultimati, tanto da rendere possibile, previa acquisizione delle necessarie collaudazioni, l'apertura al pubblico di una parte di esso.

Al fine di consentire lo svolgimento delle manifestazioni inaugurali precedentemente stabilite al 14 dicembre 2003, la stazione appaltante ha concesso una proroga contestualmente alla richiesta di accelerazione delle lavorazioni necessarie per la consegna parziale anticipata del teatro. Nella variante n. 3 sono stati inseriti i maggiori oneri sostenuti per garantire la consegna anticipata.

In tale fase dell'appalto, dunque, l'Amministrazione ha ritenuto assolutamente prevalente nell'interesse pubblico che il completamento delle parti più qualificanti del Teatro avvenisse nel termine individuato originariamente.

In data 15 giugno 2004 è avvenuta l'ultimazione dei lavori in linea tecnica ed è stato espletato il collaudo statico e richieste le autorizzazioni necessarie per la "consegna anticipata" del Teatro alla Fondazione Teatro La Fenice che provvederà alla gestione dell'immobile.

L'importo totale per lavori e somministrazioni derivante dal conto finale è risultato pari a € 60.618.661,83; in tale cifra sono compresi gli oneri riferiti alla messa in sicurezza post-incendio, alle lavorazioni a cura delle due A.T.I. succedutesi nelle fasi dell'appalto concorso, all'appalto post-rescissione contrattuale che ha visto in cantiere una impresa subappaltatrice, già affidataria dei lavori di sottofondazioni, ed in ultimo ai lavori riguardanti l'appalto integrato.

Le varie vicissitudini sviluppatasi nell'ambito della prima procedura di appalto concorso che ha visto il succedersi di due imprese con proposte progettuali ed esecuzioni diverse, hanno portato all'attivazione di due diversi contenziosi, uno dei quali si è estinto per rinuncia di parte attiva ed è stato riattivato successivamente dall'impresa mandataria. Il Commissario delegato, in virtù dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 152/96 sulla possibilità di declinare la competenza arbitrale, ha

esercitato tale facoltà *ex art.* 47 D.P.R. n. 1063/62, ed ha inoltre notificato atto di citazione avanti al Tribunale di Venezia, per il risarcimento dei danni causati dall'inadempimento dell'appaltatore.

Risulta, inoltre, instaurato un giudizio di risarcimento dei danni anche dall'ATI IMPREGILO, la cui aggiudicazione è stata annullata a seguito di decisione del Consiglio di Stato n. 300/98, che ha disconosciuto l'esecutività del progetto prescelto in esito ad appalto concorso.

L'Autorità ha proseguito, nel corso del 2004, l'attività di monitoraggio con particolare riguardo alla fase del collaudo ed alla evoluzione delle problematiche sopra trattate.

Si è rilevato che, a seguito di risoluzione del contratto con il precedente appaltatore, non sono emerse significative criticità e che i lavori, nonostante la complessità dell'intervento, sono stati ultimati. Si può ritenere pertanto che il ritardo accumulato nella fase del contenzioso - atteso che l'intervento doveva concludersi nel 2001 - ha avuto un notevole recupero per l'impegno ed il coordinamento da parte di tutte le figure coinvolte e con una accelerazione dell'attività lavorativa resa compatibile con la delicatezza di alcuni interventi artistici e delle molteplici varietà di finiture e di opere d'arte.

Gli aspetti contabili ed amministrativi dell'appalto potranno essere definiti successivamente alla conclusione delle operazioni di collaudo, prevista entro il primo semestre del 2005 e la chiusura della contabilità entro i sei mesi successivi.

L'Autorità, in adempimento ai propri compiti di vigilanza, proseguirà l'attività ispettiva con particolare riferimento alla fase del collaudo ed alla verifica del rispetto del principio di economicità di esecuzione dei lavori in esame.

Per il Teatro alla Scala è stato adottato il sistema dell'appalto integrato, in considerazione della prevalenza impiantistica delle lavorazioni, sulla scorta di un progetto definitivo affidato a più progettisti, in relazione alle diverse componenti specialistiche presenti nel progetto stesso.

La gestione delle procedure è stata curata dal Comune di Milano ed i lavori hanno riguardato sia il restauro conservativo e la ristrutturazione per l'adeguamento alle norme di sicurezza della parte monumentale, sia il completo rifacimento della torre scenica.

L'Autorità, nel dicembre 2002, preso atto delle problematiche relative ai lavori di ristrutturazione del Teatro alla Scala riportate anche dalla stampa, ha disposto l'avvio di un monitoraggio ad opera del Servizio Ispettivo.

L'attività ispettiva condotta dall'Autorità nel corso del 2003 ha evidenziato come la stazione appaltante avesse espletato l'appalto per l'affidamento della progettazione esecutiva e della costruzione dell'opera (appalto integrato), mentre riscontrava le esigenze di integrazione progettuale richieste dalla locale Soprintendenza e che, inoltre, il progetto era all'esame del Comitato di Settore dei Beni Culturali.

La procedura di appalto integrato si è, quindi, svolta sulla base di un progetto definitivo ancora privo di autorizzazione della Soprintendenza BB.AA. ed il Comitato di Settore dei Beni Culturali (organo consultivo), che ha poi reso il parere alla Soprintendenza, la quale ha evidenziato, solo a gara espletata, la necessità di modifiche comportanti l'introduzione, nel progetto esecutivo, di soluzioni architettoniche modificative del progetto definitivo ed un maggiore importo dello stesso.

Il T.A.R. Lombardia (Sezione II, Sent. n. 5093/2002), interessato dal ricorso di "Legambiente" ed altri, ha censurato la procedura adottata, rilevando, tra l'altro, come, ai sensi dell'art. 140, comma 5, del D.P.R. n. 554/99, il progetto esecutivo avrebbe dovuto essere approvato dalla stazione appaltante (nello specifico, quindi, dalla Giunta comunale), annullando conseguentemente l'atto emesso in tal senso dal responsabile del procedimento.

La Giunta comunale, "ritenuto opportuno eliminare la ragione di censura rilevata dal T.A.R.", il 14 marzo 2003 ha approvato il progetto esecutivo che, pur non alterando gli elementi prettamente funzionali che già caratterizzavano il definitivo (destinazioni, entità delle superfici e dei

volumi) ha operato un ridisegno, limitatamente ad alcune parti del complesso, dell'impostazione architettonica del progetto definitivo.

L'importo dei lavori approvati (al netto del ribasso), con maggiorazioni rispetto a quello aggiudicato, è risultato, in questa fase, il seguente:

- lavori previsti dal progetto definitivo	€ 37.016.870,43
- lavori conseguenti ad adeguamenti architettonici	€ 3.368.805,58
- per imprevisti in fondazione ecc.	€ <u>1.740.295,26</u>
totale	€ 42.125.922,50

L'Autorità, pur riscontrando come il rilascio dei pareri "in due tempi" (esame della Soprintendenza e successivo interessamento, da parte di quest'ultima, del Comitato di Settore dei Beni Culturali) possa aver determinato una non piena consapevolezza nella stazione appaltante della necessità di acquisire un definitivo parere dell'amministrazione competente in materia di beni monumentali, ha ritenuto le prescrizioni formulate dal Comitato di Settore non riconducibili, come sostenuto dal Comune, ad un elemento imprevedibile; ha ritenuto, quindi, la procedura posta in atto dal Comune in contrasto con quanto stabilito dall'art. 47 del D.P.R. n. 554/99, che impone, prima dell'approvazione del progetto (definitivo nel caso di appalto integrato), la validazione dello stesso ed, in particolare, la verifica dell'avvenuta acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni di legge.

L'Autorità, inoltre, pur prendendo atto e ritenendo in parte comprensibili le giustificazioni addotte al riguardo dalla stazione appaltante, ha formulato rilievi anche per il contrasto delle procedure di affidamento degli incarichi di progettazione definitiva con l'art. 17, comma 10, della legge n. 109/94, rilevando un frazionamento degli stessi, pur *attinenti ad un'unica opera*, in relazione alle varie componenti specialistiche dell'intervento; frazionamento che, comunque, ha accertato non aver determinato maggiori oneri per il pubblico erario.

Nel formulare i precedenti rilievi alla stazione appaltante, l'Autorità ha ritenuto di proseguire nel monitoraggio dell'intervento nel corso del 2004,

anche al fine di accertare eventuali ripercussioni delle criticità rilevate sull'andamento dei lavori e sul loro costo.

Dal monitoraggio effettuato si è potuto, da un lato, positivamente prendere atto dell'avvenuta esecuzione della quasi totalità dei lavori (realizzati a fine 2004 per un importo pari a circa il 95% di quello complessivo), che ha consentito la riapertura al pubblico del Teatro in data 7 dicembre 2004, lasciando sostanzialmente ancora da eseguire solo alcune opere di finitura nella parte relativa alla ricostruzione, destinata a servizi (camerini, uffici ...) e a sale prova.

D'altro canto, si è constatato come l'intervento abbia risentito in corso d'opera di modifiche economicamente rilevanti (richiamate in seguito), che hanno interessato, in particolare, il restauro della parte monumentale e la macchina scenica.

Successivamente alle modifiche già introdotte nella fase di elaborazione del progetto esecutivo e prima dell'approvazione dello stesso, per adeguamenti architettonici e per imprevisti in fondazione, è stata redatta una perizia di variante e suppletiva relativa alla parte monumentale.

La perizia, attribuita dalla stazione appaltante al verificarsi di situazioni non prevedibili in sede progettuale, riconducibili quindi all'art. 25, comma 1, lett. *b*) e *b-bis*) della legge n. 109/94, è stata approvata con determinazione dirigenziale n. 79 dell'8 luglio 2003 ed ha comportato un maggiore importo netto dei lavori pari ad € 2.266.897,09; con la variante è stata anche concessa una proroga per l'esecuzione dei lavori di 150 giorni.

Una successiva perizia di variante e suppletiva ha introdotto principalmente modifiche alla macchina scenica - derivanti da richieste della Fondazione del Teatro alla Scala, evidenziate da una relazione di esperti consulenti della stessa Fondazione, nonché dalle esigenze scaturite dall'elaborazione del prototipo della macchina scenica presso l'officina - che hanno comportato maggiori lavori per un importo netto di € 3.129.461,85.

La perizia è stata approvata con determinazione dirigenziale n. 407/B del 20 aprile 2004, richiamandone la riconducibilità all'art. 25, comma 1, lett. *b-bis*) della legge n. 109/94.

Infine, un'ulteriore perizia di variante tecnica e suppletiva, relativa alla zona monumentale, all'area servizi ed ai relativi impianti tecnologici, è stata approvata con Delibera della Giunta Comunale n. 1870 del 30 luglio 2004; la variante, scaturita sia da prescrizioni della Soprintendenza per interventi di restauro conseguenti a rinvenimenti imprevisti, sia da disposizioni impartite dal Comando provinciale dei Vigili del Fuoco, sia dalla necessità di apportare miglioramenti progettuali nell'interesse dell'amministrazione, ha comportato un maggiore importo netto dei lavori di € 5.607.922,67.

In definitiva l'importo contrattuale (lavori al netto del ribasso del 25,538% più oneri di sicurezza) risulta pari ad € 53.130.252,87, a fronte di un importo di aggiudicazione pari ad € 37.016.870,43, con un incremento quindi del 43,5%.

Il quadro economico complessivo dell'intervento, oltre che nell'importo dei lavori, ha subito ulteriori incrementi per maggiori spese che hanno riguardato la sorveglianza e la sicurezza dell'immobile, per l'attuazione di un presidio - 24 ore su 24 - del fabbricato, con personale adeguatamente preparato di ditta privata, nonché per un presidio antincendio affidato al Comando provinciale dei Vigili del Fuoco.

E' da evidenziare, infine, come alcune ditte abbiano chiesto di poter intervenire nei lavori, in qualità di *sponsor*, con fornitura ed eventuale posa in opera di materiali e prodotti dalle stesse commercializzati, senza alcun corrispettivo economico e ai soli fini di un ritorno di immagine. Ciò ha generalmente consentito di poter migliorare la qualità dell'opera con riduzione dei costi.

Nel corso dei lavori si è instaurato un contenzioso con l'A.T.I., che ha comportato un ulteriore incremento economico.

Le maggiori richieste economiche dell'A.T.I. si sono incardinate soprattutto nella ridotta produttività, determinatasi per circostanze ed esigenze impreviste e per la conseguente necessità di acquisire preventivamente il parere della Soprintendenza sulle diverse lavorazioni, nonché su aspetti di dettaglio.

Con Delibera della Giunta Comunale n. 2332 del 19 ottobre 2004 è stata approvata la proposta di bonario componimento delle riserve, formulata dalla Commissione all'uopo nominata ai sensi dell'art. 31 *bis* della legge n. 109/94 e s.m.i., con la quale è stata riconosciuta all'A.T.I. la somma di € 7.819.295,03 (IVA esclusa).

Allo stato, l'Autorità sta esaminando nel dettaglio le circostanze che hanno determinato le maggiori spese e le conseguenti modifiche apportate al progetto.

Emerge, in particolare, l'opportunità di approfondite valutazioni circa tre aspetti:

- completezza delle progettazioni in relazione alle successive prescrizioni della Soprintendenza ed effettiva imprevedibilità delle modifiche apportate;
- tempi nel rilascio di pareri e nulla-osta da parte della Soprintendenza;
- effettiva misura dei maggiori oneri, conseguenti alle problematiche emerse, sull'attività lavorativa.

Quanto al primo aspetto, sembra aver pesato particolarmente il fatto che il Teatro ha svolto la propria attività fino quasi all'inizio dei lavori, per cui non sarebbe stato possibile effettuare saggi adeguati per conoscere l'effettiva consistenza di alcuni elementi, quali, a titolo esemplificativo, il sottofondo del pavimento della sala teatrale o i marmorini sotto le tinteggiature.

Al riguardo, si osserva che, pur tenendo conto della particolarità del caso, la legge quadro sui lavori pubblici pone l'attendibilità e completezza del progetto quale elemento centrale del procedimento; in modo particolare le problematiche del restauro sono state, invece, ricondotte principalmente alla fase esecutiva, tra l'altro nella particolare condizione derivante dal fatto che la data di riapertura delle attività, ponendosi quale elemento irrinunciabile in quanto indice del successo dell'intervento, escludeva ogni possibile sospensione, anche parziale, dei lavori.

Da esaminare attentamente è, inoltre, la circostanza che - stante la procedura di appalto integrato - l'A.T.I., con la redazione delle varianti, è

intervenuta nella progettazione in modo significativo; infine, appare ancora da verificare, sulla base dei documenti tecnici e contrattuali, l'eventuale responsabilità della stessa in relazione alle carenze del progetto, in quanto soggetto estensore dell'esecutivo.

Per quanto attiene al secondo aspetto (ritardo nel rilascio di pareri e nulla-osta), alcune note della Soprintendenza che richiamano sopralluoghi e verbali, finalizzati a definire gli interventi di restauro.

In linea di massima, peraltro, appare auspicabile, nel caso di un intervento monumentale curato da un'amministrazione preposta alla tutela del bene diversa dalla Soprintendenza, cui spetta l'alta sorveglianza, il coinvolgimento diretto nella fase della progettazione esecutiva della Soprintendenza stessa, al fine di evitare prescrizioni in corso d'opera che avrebbero potuto già essere impartite in fase progettuale.

Le considerazioni di cui sopra si collegano strettamente al terzo aspetto, che attiene al contenzioso instaurato dall'appaltatore per la ridotta produttività.

Il costo del personale operaio e direttivo, presente in cantiere ma ritenuto in parte improduttivo, non potendosi esplicitare, per effetto delle circostanze impreviste e dei ritardi sui pareri, una piena produttività, ha costituito la spesa maggiore nel accordo bonario.

Deve rilevarsi come tale criterio, in assenza di particolari attenzioni e cautele, di fatto viene ad alterare in modo significativo il rapporto contrattuale stazione appaltante - appaltatore, ribaltando sulla prima il rischio imprenditoriale; ciò in particolar modo nei casi, quale quello in esame, di un intervento complesso, aggiudicato con notevole ribasso sul prezzo a base d'asta.

Le questioni sopra richiamate (ritardo in corso d'opera nel rilascio di pareri e nulla-osta degli organi preposti; maggiori oneri per circostanze che hanno impedito all'appaltatore una piena produzione) appaiono, tra l'altro, degni di un approfondimento generale, come pure il tema delle sponsorizzazioni, fenomeno rilevato in questo intervento e, in generale, nella realizzazione di interventi seguiti con attenzione dai media.

**Teatro
Petruzzelli
di Bari**

Il primo lotto dei lavori di restauro del Teatro Petruzzelli, di proprietà privata, è stato appaltato mediante pubblico incanto dalla Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio della Puglia, sulla scorta di un progetto esecutivo redatto dall'amministrazione con l'apporto di consulenze specialistiche individuate con gara ad evidenza pubblica.

I lavori appaltati concernono principalmente il consolidamento delle strutture ed il restauro completo del *foyer*. Con un precedente intervento finanziato con fondi pubblici era già stata ricostruita, a cura dei proprietari, la cupola della sala teatrale, crollata dopo l'incendio.

L'Autorità, preso atto delle problematiche riportate dalla stampa, ha ritenuto opportuno avviare accertamenti relativi ai lavori di restauro.

I primi effettivi lavori di ricostruzione sono stati realizzati dai proprietari, in esecuzione di un finanziamento di circa quattro miliardi di lire, erogato direttamente agli stessi dalla Presidenza del Consiglio con decreto del 14 settembre 1994; i lavori hanno riguardato principalmente la rimozione delle macerie e la ricostruzione delle coperture crollate.

L'attuale intervento, che vede quale stazione appaltante la Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio della Puglia, è stato reso possibile dall'art. 4 della legge n. 444 del 15 dicembre 1998, che ha disposto la concessione di un contributo di 16 miliardi di lire per la ricostruzione del Teatro (6 miliardi per l'anno 1998 e 5 miliardi per gli anni 1999 e 2000); un ulteriore finanziamento di 4 miliardi di lire è stato ottenuto con D.M. 23 marzo 2001 *ex lege* n. 662/96.

Per la redazione del progetto generale di restauro è stato incaricato personale della Soprintendenza, che ha svolto la funzione di ente - coordinatore del progetto; in considerazione della complessità della progettazione, che ha richiesto l'apporto di professionisti specializzati in specifiche discipline (impiantistica, acustica, sicurezza e consolidamento statico) non presenti nell'organico della Soprintendenza, in data 18 gennaio 2000 sono stati pubblicati bandi per la selezione di detti professionisti, quindi individuati ed incaricati a seguito della procedura concorsuale.

La direzione dei lavori è svolta da personale della stessa Soprintendenza.

La progettazione dell'intervento, valutato complessivamente in lire 62.600.000.000 circa, è stata sviluppata in tre livelli di progettazione: un preliminare generale, un definitivo generale ed un esecutivo di 1° stralcio.

Il progetto esecutivo ha individuato degli ambiti specifici riguardanti scavi e strutture per ospitare impianti, consolidamenti strutturali ed il restauro completo del *foyer*.

I lavori sono stati affidati mediante pubblico incanto, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi del comma 1 *ter* dell'art. 21 della legge n. 109/94, introdotto dall'art. 7 della legge 1 agosto 2002 n. 166; aggiudicatario è risultato il Consorzio Recupero Patrimonio Artistico, che ha offerto un ribasso del 18,50% sull'importo a base di gara, migliorato a € 6.355.458,14, e pertanto un importo di € 5.179.698,38, oltre € 311.040,60 per oneri della sicurezza.

I primi accertamenti effettuati a partire dalla fine del 2003 hanno posto in evidenza le criticità, che si richiamano di seguito, per le quali l'Autorità è intervenuta, chiedendo alla stazione appaltante di valutare ed attivare i possibili interventi correttivi.

1. *Consegna dei lavori in assenza di piena disponibilità del cantiere e previsione di un premio di accelerazione.*

Stante la non totale disponibilità dell'immobile, la stazione appaltante ha proceduto, in data 13 maggio 2003, ad una consegna parziale dei lavori.

Come stabilito dal Capitolato Speciale d'Appalto, la data legale della consegna, per tutti gli effetti di legge o regolamento, è quella dell'ultimo verbale di consegna parziale; il contratto ha, inoltre, successivamente introdotto il riconoscimento di un premio di accelerazione all'appaltatore per l'esecuzione della totalità dei lavori in un tempo inferiore a quello contrattualmente stabilito di 600 giorni.

Era, quindi, evidente il rischio, per il protrarsi del termine definitivo della consegna, di un ingiustificato ed inutile onere economico, in assenza di una effettiva celerità esecutiva; al riguardo, l'Autorità è intervenuta, già in

occasione della prima visita ispettiva, chiedendo alla stazione appaltante ed al Consorzio affidatario dei lavori, l'impegno per una rimodulazione delle attività, finalizzata alla definizione dei termini contrattuali di esecuzione dei lavori.

L'Autorità ha, altresì, censurato, con deliberazione n. 106 nell'adunanza del 9 giugno 2004, la ingiustificata introduzione *ex post* di un premio di accelerazione per l'anticipata ultimazione dei lavori dopo l'affidamento, evidenziando anche come tale previsione avrebbe dovuto essere presente in sede di gara, costituendo un elemento condizionante l'offerta.

La stazione appaltante ha recepito le sollecitazioni dell'Autorità, pervenendo alla consegna definitiva dei lavori in data 26 aprile 2004 (apportando alcune modifiche all'intervento in relazione al protrarsi della indisponibilità di alcuni locali) e, contestualmente, rideterminando il tempo utile per l'ultimazione, tenendo conto della percentuale dei lavori già eseguiti.

La data di ultimazione dei lavori ha subito una traslazione dalla data del 1 gennaio 2005, inizialmente prevista, al 18 maggio 2005 e, per effetto della sospensione dei lavori, di cui si dirà appresso, ulteriormente prorogata.

2. Precedente intervento eseguito dai proprietari

Un finanziamento pubblico di 4 miliardi di lire, erogato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha consentito l'esecuzione ad opera dei proprietari di un primo intervento, con il quale, principalmente, è stata ricostruita la cupola della sala teatrale.

In relazione al primo intervento, ad opera dei proprietari con finanziamento pubblico, gli ispettori hanno evidenziato la immediata necessità di provvedere urgentemente alla definizione dei collaudi, in particolare dello statico, attese le problematiche in tema di sicurezza.

Più in generale, è stato rilevato - oltre alla opportunità di verificare la correttezza delle procedure seguite in relazione alle prescrizioni normative di cui all'art. 2 della legge n. 109/94 - come rimanesse irrisolto il problema relativo alla individuazione del soggetto competente ad approvare il

collaudo dei lavori, con tutte le conseguenze connesse all'atto approvativo, tenuto conto dell'obiezione della Soprintendenza circa la limitazione della propria competenza solo ai fini del controllo ai sensi della legge n. 1089/1934.

A seguito dell'intervento dell'Autorità sono state attivate le procedure di collaudo.

3. Incarichi di progettazione

Per la redazione del progetto generale di restauro è stato incaricato il personale della Soprintendenza che ha svolto la funzione di coordinatore del progetto; in considerazione della complessità della progettazione ha richiesto e ottenuto l'apporto di professionisti specializzati in altre discipline (impiantistica, acustica, sicurezza e consolidamento statico) non presenti nell'organico della Soprintendenza.

La richiamata Deliberazione del Consiglio dell'Autorità n. 106 del 9 giugno 2004 ha posto in evidenza come le modalità di affidamento degli incarichi di progettazione abbiano di fatto determinato un duplice frazionamento, sia suddividendo la progettazione, di per sé unitaria, in più componenti specialistiche, sia considerando solo successivamente l'importo complessivo dell'intervento, eludendo di fatto le disposizioni di cui all'art. 17, comma 10, della legge n. 109/94 e del D.Lgs. n. 157/95.

Pur prendendo atto delle giustificazioni della stazione appaltante, che ha evidenziato la limitatezza del finanziamento e l'iniziale non piena consapevolezza di dover intervenire in modo organico sull'intero edificio, stante anche la proprietà privata dello stesso, l'Autorità ha ritenuto di verificare nel seguito se tale circostanza possa determinare maggiori oneri.

4. Procedura di appalto dei lavori.

La stazione appaltante ha usufruito della possibilità, introdotta dalla legge n. 166/02, di procedere a pubblico incanto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Con la richiamata deliberazione n. 106 del 9 giugno 2004 il Consiglio ha posto in evidenza i limiti della procedura adottata e le modalità di applicazione della stessa nella specifica circostanza.

In particolare, il bando ha richiesto soluzioni migliorative essenzialmente attinenti alle stesse soluzioni progettuali (demolizione o meno della struttura dei palchi, impermeabilizzazione delle rocce in fondazione, definizione del restauro del *foyer*), che avrebbero dovuto già caratterizzare il livello di definizione del progetto posto in gara.

In tal modo la Commissione giudicatrice del pubblico incanto, assegnando un peso rilevante all'indagine conoscitiva, ha ulteriormente privilegiato soluzioni migliorative derivanti da un affinamento delle indagini e dalle conseguenti scelte progettuali, piuttosto che attinenti alla componente tecnologica, la cui prevalenza è richiamata dalla norma quale elemento giustificativo per procedere all'incanto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 21, comma 1 *ter*, della legge n. 109/94 e s.m.i.).

Il Consorzio risultato aggiudicatario ha potuto, quindi, trarre vantaggio dal fatto di essere presente ed operante sull'immobile, in quanto esecutore del primo intervento ad opera dei proprietari; le soluzioni tecniche prospettate in sede di offerta, che hanno determinato l'affidamento dei lavori allo stesso, pur in presenza di ribasso inferiore ad altri partecipanti sono, infatti, conseguenti ad analisi puntuali difficilmente attuabili da altri concorrenti per carenza di tempo e di impalcature installate.

Circa la soluzione migliorativa presentata dal Consorzio aggiudicatario in sede di gara relativa ai palchi, gli ispettori dell'Autorità hanno anche evidenziato alla stazione appaltante la necessità di acquisire il parere preventivo del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, atteso che lo stesso risulta essersi espresso sul progetto a base di gara, che prevedeva la demolizione e completa ricostruzione dei palchi, mentre l'intervento in atto contempla la conservazione della vecchia struttura, con rinforzi puntuali della stessa.

Al riguardo, la Soprintendenza ha comunicato di aver attivato la conseguente richiesta.

5. Problematiche derivanti dall'affidamento di uno stralcio dei lavori.

Il concetto di funzionalità del lotto appaltato, che perviene alla fruibilità della sola area del *foyer*, è apparso di fatto inappropriato, se non nell'ottica del completamento del restauro nella sua interezza.

Al riguardo, la stazione appaltante ha recentemente fornito notizie circa il finanziamento di ulteriori € 20,8 milioni, che consentirà di completare il restauro.

Il finanziamento è di competenza della Regione Puglia per € 6,5 milioni (fondi CIPE), della Provincia di Bari per € 5 milioni, del Comune di Bari per ulteriori € 5 milioni e dello Stato (fondi derivanti dal gioco del Lotto) per € 4,3 milioni circa.

La Soprintendenza sta attualmente approntando il progetto esecutivo, fruendo degli stessi tecnici dell'amministrazione e degli stessi professionisti esterni, già redattori del progetto definitivo generale e del progetto esecutivo del primo stralcio.

L'intervento è stato caratterizzato da una prima fase di non completa disponibilità dell'immobile; la situazione, successivamente risolta, anche a seguito di sollecitazioni dell'Autorità, ha però determinato un rallentamento dei lavori e la conseguente iscrizione di riserve da parte del Consorzio.

In corso di esecuzione si sono, poi, evidenziate circostanze che hanno determinato la redazione di una perizia di variante e suppletiva, approvata con decreto dirigenziale n. 4 del 20 settembre 2004.

La variante è derivata da varie circostanze, tra cui il rilevamento di sottoservizi interrati nell'area intorno al Teatro, non rilevabili dalle planimetrie fornite dagli enti (Enel, Amgas, Telecom, Acquedotto Pugliese...); la necessità di avviare il previsto trattamento di impermeabilizzazione del banco roccioso di fondazione per zone limitate con la creazione di "setti di sbarramento"; il rinvenimento di vani e cavità impreviste; la fragilità di alcuni strati superficiali del terreno; eccetera.

La variante ha comportato un maggiore importo dei lavori, al netto del 18,50% di ribasso, di € 910.796,62, pari al 17% circa dell'importo contrattuale, e la definizione di 69 nuovi prezzi.

Il progetto, con le modifiche della suddetta perizia che, come riportato, contiene anche limitate integrazioni alla soluzione di recupero dei palchi, introdotta dal progetto offerta, è stato trasmesso al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, per il parere di competenza.

Successivamente alla redazione della perizia sono subentrate ulteriori difficoltà, in quanto è stato accertato un inquinamento del terreno per effetto di olii minerali (conseguente alla precedente localizzazione di una stazione di servizio), che ha imposto una sospensione dei lavori sull'area interessata; per definire i provvedimenti da adottare la stazione appaltante ha attivato contatti con i vari soggetti interessati (Comune, quale proprietario del terreno, Provincia, A.R.P.A., proprietari del teatro ecc...). Tale sospensione ha determinato, come si è detto sopra, un ulteriore slittamento della data di ultimazione dei lavori.

A tutto il 4° S.A.L. (lavori eseguiti alla data 16 giugno 2004) il Consorzio Recupero Patrimonio Artistico, esecutore dei lavori, ha avanzato riserve sul registro di contabilità, attinenti a ritardata produzione per indisponibilità di alcune aree, per un importo di € 688.685,00. L'Autorità ha sollecitato il responsabile del procedimento affinché valuti l'ammissibilità e la fondatezza delle riserve ai fini dell'eventuale attivazione della procedura di cui all'art. 31 *bis* della legge n. 109/94.

Lavori di
bonifica
dell'area
industriale
ex Ilva
di Bagnoli

Un'indagine di particolare interesse effettuata nel corso del 2004 ha riguardato il *Piano di completamento della bonifica e recupero ambientale dell'area industriale di Bagnoli (Na)*, un'area ex-Italsider.

Il CIPE, con delibera del dicembre 1994, ha approvato il "Piano di recupero ambientale", per una spesa complessiva di circa 340 miliardi di lire, per la cui realizzazione sono intervenuti finanziamenti pubblici, nazionali e comunitari.

L'area interessata dall'intervento era utilizzata:

- per circa 185 ettari come cockeria, altiforni e acciaieria (considerata a rischio per la presenza di metalli pesanti e sostanze organiche);
- per circa 20 ettari per produrre manufatti contenenti amianto;

- per circa 6 ettari e mezzo dalla Fondazione IDIS-Città della Scienza *ex* Federconsorzi;
- per circa 6 ettari e mezzo dalla Cementir S.p.A.

Alla fine del 1996 risalgono i primi interventi per il risanamento dell'area, a cura della Soc. Bagnoli S.p.A., con soci l'Ilva (proprietaria degli impianti) e l'IRI (proprietaria dei suoli).

A luglio 2001 erano pressoché esauriti i finanziamenti erogati e a dicembre dello stesso anno il Comune di Napoli ha acquisito la proprietà delle aree oggetto dell'intervento di risanamento e bonifica e è subentrato nelle attività di bonifica, nei contratti di lavoro e nei finanziamenti già in corso. Il 18 febbraio 2002 il Comune di Napoli ha costituito la società di trasformazione urbana (STU) denominata Bagnolifutura S.p.A., che il 30 aprile 2002 è subentrata ufficialmente nella gestione delle attività di bonifica alla Bagnoli S.p.A.

Successivamente (a luglio 2002) è stato redatto un nuovo piano di completamento e a luglio 2003 è stato siglato l'accordo di programma tra Ministero dell'Ambiente, Regione Campania, Comune di Napoli, Commissario di Governo, Autorità Portuale e Bagnolifutura S.p.A. con cui, fra l'altro, si stabilisce che l'onere previsto a carico dello Stato deve intendersi fisso anche in caso di variazione dei lavori.

L'approccio di verifica è stato effettuato mediante un piano suddiviso in tre "ambiti".

Nel primo ambito, quello dei lavori di bonifica a cura della Bagnoli S.p.A., il piano di intervento è risultato formulato in assenza di una adeguata caratterizzazione dei suoli e senza il supporto di specifiche analisi del suolo e sottosuolo.

Il modesto approfondimento progettuale e il sopravvenire di nuove norme da applicare in materia ambientale hanno comportato l'esaurimento delle risorse finanziarie senza aver completato i lavori di bonifica. Ciò ha anche ostacolato la liquidazione della rata finale del finanziamento pubblico.

L'Autorità, fra l'altro, ha evidenziato che:

- sarebbe stato necessario attivare le operazioni di bonifica sulla base di un progetto generale di maggior definizione, con una più puntuale stima delle risorse necessarie e una concreta programmazione delle attività;
- le esigenze di modifiche realizzative ed economiche rispetto al "Piano" approvato avrebbero dovuto trovare tempestiva formalizzazione nella redazione ed approvazione di una variante al Piano Cipe ed essere sottoposte all'esame dei competenti organi istituzionali;
- occorreva rimuovere le cause ostative alla formulazione della relazione finale da parte del Comitato di Coordinamento ed Alta Sorveglianza (creato specificamente per Bagnoli) e, quindi, procedere alla chiusura dell'intervento.

Successivamente, il Comitato ha formulato la relazione finale. Nonostante ciò, l'intera vicenda non appare ancora definita, restando aperto il rapporto contrattuale ed economico tra la Bagnoli S.p.A. ed il Ministero delle Attività Produttive che ha evidenziato la necessità di procedere d'intesa con il Comune di Napoli, subentrato nell'attività di bonifica.

L'Autorità, preso atto delle problematiche, seguirà l'evolversi delle stesse sollecitando le amministrazioni e gli enti competenti alla definizione del procedimento.

Nel secondo ambito, quello dei lavori di demolizione (€ 4.252.704,23 a base d'asta) a cura della Bagnolifutura S.p.A. l'accertamento effettuato dall'Autorità ha evidenziato, in particolare, l'esistenza di quattro varianti in corso d'opera, significative rispetto alle previsioni del progetto, con un conseguente maggior importo rispetto a quello contrattuale di circa il 10%.

Nel terzo ambito, quello dei lavori di bonifica e risanamento ambientale, a cura della BagnoliFutura S.p.A. (€ 50.980.725,00 a base d'asta), vanno annoverate le seguenti opere:

- demolizione e smontaggio delle strutture industriali;
- smaltimento delle materie prime e dei residui di lavorazione ancora presenti nel sito;
- caratterizzazione geochimica del sito;

- messa in sicurezza di strutture da conservare;
- bonifica dei suoli;
- bonifica delle acque sotterranee.

Partendo dalle informazioni geochimiche fornite dai 2.000 sondaggi eseguiti e dalle indagini per caratterizzare i terreni, il ciclo di bonifica è stato attuato con la movimentazione di masse di materiale (circa 2,4 milioni di tonnellate) da vagliare, trattare, e quindi, da portare a discarica o da riutilizzare in sito. Contemporaneamente è stata svolta l'attività di decontaminazione delle acque del sottosuolo, mediante emungimento e trattamento delle stesse.

L'appalto (misto di servizi e lavori con prevalenza di questi ultimi) è stato aggiudicato, sulla base del progetto definitivo, con il ribasso del 19,8118%.

Le risultanze dell'accertamento dell'Autorità hanno posto in luce:

- la non oggettiva connotazione dell'appalto e conseguenti carenze nella specificazione dei requisiti di qualificazione delle imprese partecipanti; ciò ha evidenziato l'opportunità di fornire indicazioni alle stazioni appaltanti per una interpretazione uniforme circa i requisiti di qualificazione negli appalti misti;
- la carenza di validazione del progetto definitivo posto a base di gara, nonché la non puntuale quantificazione di alcune attività dell'appalto;
- la mancata disponibilità di aree di discarica, che potrebbe portare una dilazione del termine di ultimazione delle opere;
- l'assenza di un quadro economico completo dell'appalto, che contempli anche le somme a disposizione (IVA e spese generale).

Sono stati, inoltre, acquisiti elementi in merito al contenzioso insorto sulla proprietà dei suoli dell'*ex* Italsider e dell'*ex* Eternit. Il T.A.R. Campania, in data 18 maggio 2005, ha annullato gli atti con cui il Comune di Napoli, in forza delle previsioni della legge finanziaria n. 388/02, ha acquisito i suoli con una procedura atipica non corrispondente né ad un provvedimento di espropriazione, né ad un contratto di compravendita. La Bagnolifutura ha

presentato ricorso al Consiglio di Stato chiedendo come prima fase la sospensione della sentenza del citato T.A.R.

L'ulteriore attività ispettiva sarà, quindi, indirizzata a sollecitare interventi correttivi da parte della stazione appaltante per quanto attiene alle carenze sopra evidenziate, nonché a monitorare lo sviluppo dei lavori, anche in relazione all'evoluzione del contenzioso sulla proprietà delle aree *ex Italsider* e *ex Eternit*.

**Il riassetto
organizzativo
del Servizio
Ispettivo**

Come accennato in precedenza è stata di recente approvata la riorganizzazione del Servizio Ispettivo considerando che la sua attività si esercita su due livelli di vigilanza:

1. sulle procedure adottate dalle stazioni appaltanti dalla fase della programmazione a quella conclusiva del collaudo.
2. sulle S.O.A. e sulle attestazioni che rilasciano alle imprese;

I due livelli di vigilanza hanno un diverso potere di intervento:

- indiretto sulle procedure adottate dalle stazioni appaltanti (l'Autorità a conclusione degli accertamenti effettuati non può intervenire direttamente sulle stazioni appaltanti, ma solo invitarle ad un riesame dei provvedimenti ed eventualmente, ove del caso, segnalare gli esiti degli accertamenti alle competenti Procure regionali della Corte dei conti e/o alle competenti Procure della Repubblica).
- diretto nei confronti del sistema di qualificazione (potere di autorizzazione, potere di revocare l'autorizzazione e di revocare le attestazioni);

In tal senso, la consolidata giurisprudenza ha previsto da parte dell'Autorità un potere di "regolazione" sulle stazioni appaltanti e un potere "forte" sul sistema di qualificazione delle imprese.

Per l'espletamento delle due funzioni di vigilanza si è ritenuto di organizzare il servizio in due "aree" principali:

- A) accertamenti e indagini ispettive in relazione a tutte le fasi procedurali previste dall'Ordinamento dei lavori pubblici;
- B) attività di controllo, vigilanza e regolazione del sistema di qualificazione delle imprese di costruzione in tutti i suoi aspetti.

Per quanto riguarda l'area A la principale novità è la costituzione di un ufficio con il compito di:

- "attività di filtro" delle segnalazioni e/o richieste esterne di interventi quale che ne sia la provenienza;
- individuazione delle indagini d'ufficio;
- rapporti con l'Osservatorio.

Per quanto riguarda l'area "B", i punti principali sono condizionati dalla necessità di garantire per l'anno 2005 un controllo massiccio sulle attestazioni.

Conseguentemente, è previsto che cinque uffici ispettivi siano impegnati a tempo pieno nel controllo delle attestazioni.

Ulteriori linee di attività si riassumono come segue.

- Creazione di un *data base* del servizio ispettivo che prioritariamente catalogherà le diverse comunicazioni che le S.O.A. inviano all'Autorità (quali: cessioni di azioni, modifiche organico minimo S.O.A., modifiche del consiglio di amministrazione, rescissioni contrattuali, cessioni di ramo di azienda, etc.). Queste informazioni non sono oggi presenti nel *Casellario informatico* in quanto non previste dall'articolo 27 del D.P.R. n. 34/00. Tuttavia è necessario catalogarle su base informatica per studiare insiemi omogenei di fenomeni.
- Analisi dei fenomeni emergenti. La funzione di vigilanza comporta necessariamente che alcune tematiche vadano approfondite soprattutto, ma non esclusivamente, in relazione al vigente sistema di qualificazione delle imprese. Approfondimenti da effettuare per la loro rilevanza esterna con uniformità della trattazione e con la necessaria tempestività che richiede la rilevanza del fenomeno.

CAPITOLO 4

L'attività sanzionatoria

Il procedimento sanzionatorio, ispirato al rispetto del principio del contraddittorio e alla salvaguardia dei diritti dei soggetti passibili di sanzione, ha per presupposto le seguenti ipotesi previste dalla legge:

- a) rifiuto od omissione, senza giustificato motivo, da parte delle stazioni appaltanti, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Autorità, ovvero produzione di elementi non veritieri da parte dei soggetti indicati dall'articolo 4, commi 6 e 17, della legge quadro;
- b) mancata prova, da parte delle imprese sorteggiate in sede di gara, per appalti di lavori, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, del possesso dei necessari requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa;
- c) mancata prova, da parte dei concorrenti a gare per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, in combinato disposto con l'art. 63 e con l'art. 70 del D.P.R. n. 554/99 e s.m.i., rispettivamente, per appalti di servizi di importo inferiore a 200.000 DSP e pari o superiore a tale importo, del possesso dei necessari requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa.

In entrambi i casi l'atto introduttivo del procedimento è la segnalazione del fatto all'Autorità, cui per legge sono tenute le stazioni appaltanti.

Nella *tabella 4.1* che segue viene riportato il numero dei procedimenti attivati nel 2004 dietro segnalazione delle fattispecie *sub a)* e *sub b)*.

Procedimenti sanzionatori	Istruiti nel 2004		Archiviati senza audizione	Definiti con decisione del Consiglio dopo audizione	
	Segnalazioni pervenute nel 2004	Segnalazioni pervenute nel 2003		Archiviazione	Sanzione
Ex art. 4, commi 6 e 17, legge quadro	122	142	98	62	104
Ex art. 10, c. 1 ^{quater} , legge quadro	148	82	67	77	86*

* Fra questi procedimenti, conclusi con l'irrogazione di sanzione, in 14 casi, accertata la falsità nelle dichiarazioni, si è proceduto all'iscrizione di apposita annotazione nel *Casellario informatico*.

I procedimenti sanzionatori del primo tipo, decisi nel 2004 dopo audizione, n. 166 in tutto, riguardano:

- 1) il mancato riscontro alle richieste di chiarimenti e documenti formulate dall'Autorità per l'esame e la definizione delle segnalazioni e degli esposti relativi a procedure di affidamento e realizzazione di lavori pubblici;
- 2) l'omissione dei dati informativi sugli appalti aggiudicati e non ancora conclusi da fornire all'Osservatorio in tempi prestabiliti come prescritto dalla stessa norma.

Per i procedimenti sanzionatori del secondo tipo, in tutto 163, si deve rilevare che l'afflusso delle segnalazioni, in linea con quanto rilevato nell'anno 2003, ha registrato una notevole flessione rispetto agli anni precedenti. Ciò a causa della conclusione, alla fine dell'anno 2001, della disciplina transitoria in materia di qualificazione delle imprese partecipanti alle gare per l'affidamento di lavori pubblici e della contestuale applicazione, a regime, della normativa di cui al D.P.R. n. 34/00 in materia di regolamentazione del nuovo sistema di qualificazione. Per contro, per gli appalti d'importo inferiore a € 150.000, le stazioni appaltanti hanno continuato a fare ricorso alla disciplina dettata dall'articolo 28 del D.P.R. n. 34/00, così come per gli appalti di importo a base di gara superiore a € 20.658.276,00.

a) Per i procedimenti del primo tipo le sanzioni sono state commisurate in funzione di due variabili: l'importo a base d'asta e il tipo di infrazione. Inoltre, in presenza di più procedimenti nei confronti di un'unica stazione appaltante, si è provveduto all'applicazione dell'articolo 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Nei casi di riscontrato ritardo ad adempiere si è proceduto ad applicare una sanzione di entità modesta, tenuto conto della circostanza che il ritardo è risultato spesso esiguo e che in alcune stazioni appaltanti, specie se di piccole dimensioni, vi è mancanza di personale avente specifica preparazione ed esperienza nel settore dei lavori pubblici, mentre in altre, di dimensioni maggiori, vi è difficoltà nella gestione complessiva dell'appalto,

che risulta spesso affidato ad una pluralità di uffici non sufficientemente coordinati tra loro. Nei casi di rifiuto od omissione ad adempiere si è, invece, comminata una sanzione di importo più elevato.

La sanzione è stata comminata ai responsabili dei procedimenti nei casi in cui si è potuto evincere dall'esame della documentazione una responsabilità diretta del funzionario incaricato, ovvero nei restanti casi alle stazioni appaltanti, qualora si sia potuta imputare all'organo preposto alla struttura amministrativa una responsabilità per carenze organizzative o per mancata attività di coordinamento e vigilanza.

In linea generale, comunque, le stazioni appaltanti sono state chiamate a rispondere *in solido* del fatto omissivo, come previsto dall'articolo 6, comma 3, della legge n. 689/81.

In ordine alla distribuzione territoriale delle stazioni appaltanti interessate ai procedimenti sanzionatori summenzionati, si è riscontrata una tendenziale uniformità dei comportamenti inadempienti.

b) Per i procedimenti del secondo tipo è risultato sostanzialmente in linea il dato, già emerso negli anni precedenti, di pratiche archiviate, pari a circa il 47% rispetto al totale dei procedimenti definiti in sede istruttoria. La conferma di tale alta percentuale è dovuta a problemi legati all'incertezza interpretativa della norma, all'accoglimento dei ricorsi proposti innanzi ai T.A.R. competenti dalle imprese segnalate, ovvero ad errori di valutazione in sede di segnalazione.

Per quel che concerne la commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità, si è tenuto conto dell'importo dell'appalto e della gravità del comportamento delle imprese, a seconda che si trattasse di mancata dimostrazione dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, riconducibile o meno all'ipotesi di falsa dichiarazione o semplicemente di un ingiustificato ritardo nella presentazione dei documenti richiesti dalla stazione appaltante.

L'Autorità, peraltro, ogni qualvolta ha rilevato un errore scusabile da parte dell'impresa segnalata, ferma restando la legittimità delle decisioni adottate dalle stazioni appaltanti conformemente alla normativa vigente, ha

adottato la decisione di non luogo a procedere. Sono questi i casi in cui si è tenuto conto dell'elemento psicologico e della buona fede nel comportamento dell'impresa, della difficile interpretazione e della novità della disciplina in materia di qualificazione.

In via generale si può rilevare, da un lato, come la procedura indicata dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, continui ad essere intesa in maniera eccessivamente formalistica dalle stazioni appaltanti, con evidenti conseguenze dannose a carico specialmente delle piccole imprese che hanno subito la conseguente esclusione dalla gara e l'escussione della cauzione.

D'altro canto il meccanismo introdotto dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro è stato comunque efficace nel dissuadere le imprese dall'adottare comportamenti finalizzati a turbare il corretto funzionamento della procedura di gara, come è dimostrato anche dal numero esiguo di provvedimenti sanzionatori dell'Autorità relativi a false dichiarazioni rilasciate dai concorrenti. Questo insieme di circostanze e difficoltà è stato preso in considerazione nella definizione dei procedimenti e nella valutazione dell'importo delle sanzioni che è stato mantenuto su livelli medi non elevati.

**L'inserimento
di annotazioni
sul Casellario**

L'individuazione dell'effettiva ricorrenza delle condizioni per l'inserimento di annotazioni nel *Casellario informatico* è demandata ad apposito Ufficio per la verifica dei requisiti delle imprese (denominato Ufficio VERI).

Tale tipo di procedimento è stato impropriamente definito sanzionatorio, tenuto conto che l'attuale quadro normativo, inerente le cause di esclusione previste dall'art. 75 del D.P.R. n. 554/99, novellato dal D.P.R. n. 412/00, e i compiti propri dell'Autorità (legge n. 109/94; D.P.R. n. 554/99; D.P.R. n. 34/00), non conferisce potere sanzionatorio all'Autorità riguardo a tale ipotesi, e prevede soltanto il compito di registrare nel *Casellario informatico delle imprese qualificate*, attraverso l'Osservatorio per i lavori pubblici, le cause ostative *ex art. 75* che inducono le stazioni appaltanti ad adottare provvedimenti di esclusione dalle gare di proprio interesse e a

comunicarli all'Autorità stessa. Si tratta, quindi, di un autonomo procedimento avanti un organo diverso da quello che gestisce la gara, per ragioni connesse con quest'ultima solo in funzione dell'acquisizione del dato comunicato dalla stazione appaltante e al fine di darne pubblicità sull'intero territorio nazionale e, quindi, del più ampio rispetto dei principi di affidabilità dell'imprenditore, nonché della correttezza e della libera concorrenza dei partecipanti a procedure concorsuali (basate sui principi dell'evidenza pubblica). Pertanto, il provvedimento dell'Autorità, adottato a conclusione del suddetto procedimento, ha natura dichiarativa e non costitutiva.

E ciò conformemente all'orientamento assunto dal T.A.R. Lazio, con la pronuncia n. 7061 del 28 maggio 2003 e seguenti, in base al quale è “...*dovere dell'Autorità di inserire nel casellario informatico tutte le notizie ed i contenuti degli atti che ad essa pervengano dalle S.O.A. e dalle stazioni appaltanti, senza però procedere ad alcuna nuova ed autonoma valutazione che non sia quella estrinseca relativa o alla palese insussistenza del fatto o alla inconferenza rispetto ai compiti propri di detto ...*”.

Fino a tutto il 31 dicembre 2004 risultano pervenute n. 1.334 segnalazioni, contro le 644 dell'anno 2003 e le 484 acquisite nell'anno 2002.

Le annotazioni relative a fattispecie previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti, a tutt'oggi presenti nel *Casellario informatico*, al lordo di quelle derivanti da procedimento *ex art. 10, comma 1 quater*, della legge quadro, conclusosi con l'accertamento di dichiarazione non veritiera rilasciata dall'impresa, sono complessivamente in numero di 1.888 (di cui 97 riguardano annotazioni derivanti da procedimenti *ex art. 10, comma 1 quater*), oltre a 59 annotazioni cancellate per effetto di apposita istanza dell'impresa e secondo quanto stabilito dalla determinazione n. 10 del 6 maggio 2003.

A questo riguardo, va precisato che nell'anno 2004 le annotazioni cancellate sono risultate in numero molto modesto (n. 14) per effetto della deliberazione del Consiglio dell'Autorità, assunta in data 17 dicembre 2003, con la quale è stato deciso, nei casi di false dichiarazioni o di condanne, fermo restando gli effetti immediati e per così dire automatici che

comportano l'esclusione dalle gare, il mantenimento per ragioni di pubblico interesse della notizia nel *Casellario informatico*, seppure rettificata con l'indicazione del venir meno di quell'effetto immediato e automatico di cui sopra.

Nell'anno 2004 risultano inserite n. 1.130 annotazioni (al netto di quelle riferite a procedimenti *ex art. 10, comma 1 quater*) a fronte delle 625 inserite nel periodo giugno 2003 - dicembre 2003¹. Le restanti segnalazioni delle stazioni appaltanti, pervenute nel 2004, che non hanno prodotto la corrispondente annotazione, riguardano casi di inesistenza, in punto di fatto, dei presupposti o di inconferenza della notizia contenuta nelle predette segnalazioni.

Sono state esaminate n. 510 istanze di cancellazione o integrazione delle annotazioni inserite nel *Casellario informatico*, a fronte delle 146 esaminate nell'anno 2003. Esse hanno dato luogo, come prima accennato, a 14 cancellazioni e a 234 integrazioni delle preesistenti annotazioni con ulteriori notizie fornite dalle imprese, aventi carattere oggettivo e che non implicavano alcun apprezzamento di merito da parte dell'Autorità.

Alle suddette integrazioni vanno poi aggiunte quelle inserite d'ufficio per effetto di pronunce giurisdizionali, nel caso di accoglimento del ricorso o della domanda di sospensiva, nel numero di 99, nelle quali è stato riportato, in calce all'annotazione già inserita, il dispositivo del provvedimento giurisdizionale con l'indicazione dei provvedimenti impugnati.

Peraltro l'Autorità ha rigettato n. 262 istanze che, se accolte, avrebbero implicato un'autonoma valutazione da parte della stessa Autorità, incidente sulle decisioni che le stazioni appaltanti assumono sui fatti denunciati e annotati, nonché su quelli sopravvenuti e da annotare. Valutazione non consentita per legge, secondo l'interpretazione data dal giudice amministrativo, tra cui la richiamata sentenza del T.A.R. Lazio n. 7061/2003.

Dall'analisi dell'attuale quadro normativo per la parte che sottende la definizione delle cause di esclusione dalla partecipazione alle gare di affidamento o di concessione dei lavori pubblici, emerge, innanzitutto, una

¹ Dal giugno 2003 è stata avviata la nuova procedura, di cui alla determinazione n. 10 del 6 maggio 2003.

disarticolazione tra le componenti di tale quadro e una carenza di definizione di tutte le azioni occorrenti per l'applicazione di quelle specifiche norme.

In particolare, dal confronto delle norme di cui agli articoli 17 e 27 del D.P.R. n. 34/00 (relativamente al profilo della qualificazione delle imprese) e dell'art. 75 del D.P.R. n. 554/99 (relativamente al profilo della partecipazione alle gare) si rileva che non c'è totale coincidenza tra le ivi descritte fattispecie, tenuto conto che le stesse non sempre individuano i medesimi fatti (per esempio, il divieto di intestazione fiduciaria è previsto esclusivamente dall'art. 75).

Oltretutto, laddove si intuisce che le fattispecie sono riferibili ai medesimi fatti, non sempre dette norme risultano coincidenti nella formulazione, dando, in tal modo, luogo a incertezze interpretative e disorientamento nei soggetti che operano nel campo degli appalti pubblici, siano essi imprese o stazioni appaltanti.

Per esempio, il grave errore nell'esecuzione dei lavori, dovunque e comunque commesso, comporta il mancato conseguimento, a tempo indeterminato, dell'attestazione S.O.A. di qualificazione dell'impresa responsabile, secondo quanto previsto dall'art. 17 del D.P.R. n. 34/00, ovvero, in caso di attestazione già conseguita, l'iscrizione di annotazione nel *Casellario informatico delle imprese qualificate*, in base all'art. 27 dello stesso D.P.R. Per contro, tale fattispecie non produce l'esclusione da tutte le gare d'appalto, visto che la lett. f) dell'art. 75 fa riferimento esclusivamente ad episodi di grave negligenza determinanti l'esclusione dalle gare limitatamente a quelle indette dalla stazione appaltante che ha accertato tali episodi.

Riguardo a tale fattispecie, l'Autorità, con la determinazione n. 8 del 12 maggio 2004, al fine di adeguare l'ambito di applicazione della norma prima menzionata alle previsioni della normativa comunitaria e all'art. 17 del D.P.R. n. 34/00, ha suggerito alle stazioni appaltanti di inserire nella *lex specialis* di gara la facoltà di escludere dalla gara, con obbligo di motivazione, i concorrenti per i quali non sussiste adeguata affidabilità professionale

laddove, in base ai dati contenuti nel *Casellario informatico* dell'Autorità, risultano essersi resi responsabili di reiterati comportamenti di grave negligenza e malafede o di errore grave nell'esecuzione di lavori affidati da diverse stazioni appaltanti.

Sarebbe, comunque, auspicabile che la norma relativa alla causa di esclusione prevista alla lettera f) dell'art. 75, riguardante "*Grave negligenza nei confronti della stazione appaltante*", venga armonizzata con quanto previsto dagli artt. 17 e 27 del D.P.R. n. 34/00 e quindi che detta causa preclusiva sia estesa a tutte le stazioni appaltanti e non soltanto a quella che ha rilevato la grave negligenza nell'esecuzione di lavori di proprio interesse. Inoltre, poiché detta fattispecie deriva da errori imputabili a persone, e in particolare al direttore tecnico o altra figura, dovrebbe essere prevista la possibilità di rimuovere il soggetto direttamente responsabile consentendo all'impresa di proseguire la propria attività.

Altro esempio è costituito dall'inesistenza di violazioni gravi alle norme di contribuzione sociale, che è requisito necessario per il conseguimento dell'attestato S.O.A., ma detta violazione non è riportata esplicitamente dall'art. 75, come causa di esclusione, potendosi solo a livello interpretativo ritenere che nella causa preclusiva di cui alla lettera e) la stessa ricada in quanto infrazione riferita ad ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro.

L'art. 27 del D.P.R. n. 34/00 indica analiticamente i dati da inserire nel *Casellario informatico* relativi alle imprese, ivi comprese le cause di esclusione dalla procedure di affidamento dei lavori pubblici, ma tra tali dati, solo parzialmente, si rinvencono le cause preclusive di cui all'art. 75. Sarebbe opportuno, pertanto, modificare anche l'art. 27. In particolare laddove il comma 2, lettera r), rinvia ai provvedimenti di esclusione adottati dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 8, comma 7, della legge n. 109/94.

Pertanto, sempre nell'art. 27 non è approfondito il rapporto che intercorre tra il soggetto che in linea di massima accerta la presenza di una causa preclusiva, la stazione appaltante, e il soggetto, l'Osservatorio, che inserisce la relativa annotazione nel *Casellario informatico delle imprese*.

In altri termini, la norma non definisce il percorso necessario allo svolgimento della suddetta attività e i soggetti coinvolti in tali attività che portano, a seguito delle proprie verifiche e conseguenti decisioni, alla iscrizione di tali notizie nel *Casellario informatico*.

Dall'esperienza acquisita dalla trattazione dei casi esaminati si è riscontrata l'assenza di segnalazioni da parte delle amministrazioni appaltanti riferite alla sussistenza della causa di esclusione di cui alla lettera d) dell'art. 75, relativa al divieto di *intestazione fiduciaria*. Al riguardo, si ritiene che ciò derivi dalla mancata attuazione del citato prescritto controllo, a causa dell'assenza di puntuali indicazioni dettate dalla norma e per le oggettive difficoltà incontrate dalle medesime amministrazioni, in genere, anche a causa della scarsa conoscenza della materia. Detto inadempimento contrasta, peraltro, con l'importanza della finalità sottesa al rispetto del divieto concernente la prevenzione di fenomeni di delinquenza mafiosa e rischia di non fare emergere ulteriori eventuali cause preclusive, riguardanti soggetti fiducianti di cui la stazione appaltante ignora l'esistenza.

Infine, un fenomeno ricorrente è quello che si verifica quando un'impresa, per la quale sussista una causa di esclusione *ex art. 75* (tranne quelle riferite alle persone fisiche), ceda il proprio ramo d'azienda ad altra impresa. In tal caso, si rischia l'aggiramento della norma con il venire meno delle responsabilità per gli illeciti commessi anteriormente alla data in cui la trasformazione ha avuto effetto, trasferendo soltanto i requisiti, i beni ed eventualmente il personale, ma non gli effetti di una condotta sanzionata, con riferimento alle fattispecie previste dall'art. 75.

CAPITOLO 5

L'attività dell'Osservatorio

La Banca dati dell'Osservatorio dell'Autorità dispone, ad oggi, di una base informativa concernente gli ultimi cinque anni dell'attività relativa agli appalti di lavori pubblici (dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2004). E', quindi, possibile, con questa *Relazione*, presentare un quadro del settore maggiormente strutturato ed analisi di fenomeni più approfondite rispetto alle edizioni precedenti, per quanto persistano ancora alcune difficoltà in relazione alle analisi temporali dei fenomeni oggetto di studio.

**Tematiche
oggetto
di analisi**

Con riferimento alle metodologie seguite, si rileva che l'utilizzazione delle informazioni pervenute ha richiesto la preliminare individuazione delle tematiche e dei fenomeni da indagare, nonché la determinazione di specifici criteri di analisi e di elaborazione con questi ultimi congruenti.

I principali fenomeni da indagare sono quelli già da tempo determinati dal Consiglio dell'Autorità.

Le caratteristiche intrinseche di tali fenomeni, sono state in seguito oggetto di specifica analisi compiuta attraverso alcuni parametri caratteristici dell'universo rilevato, definiti "dimensioni di analisi".

Le dimensioni fin qui utilizzate sono state:

- ambito geografico-territoriale - per rappresentare la variazione dei fenomeni sotto il profilo di una distribuzione per ambiti regionali, ovvero per altri livelli di suddivisione o di aggregazione del territorio;
- classi di importo dei lavori - per porre i fenomeni in relazione al crescere o al decrescere della dimensione economica dell'appalto;
- categoria di opere - per determinare l'incidenza del fenomeno in relazione alla destinazione d'uso dell'opera e per quantificare le incidenze delle singole infrastrutture e dei servizi che si vanno realizzando;

**Dimensioni
dell'analisi**

- tipologia di stazioni appaltanti - per verificare la variabilità del fenomeno in funzione delle peculiarità del soggetto responsabile degli appalti;
- procedura di scelta del contraente - per analizzare le peculiari ricadute dei differenti meccanismi di aggiudicazione adottati;
- tipologia dei lavori - per esaminare la distribuzione degli interventi e quantificare le quote di recupero dell'esistente e di restauro dei beni culturali;
- forma giuridica delle imprese - per contraddistinguere la struttura organizzativa e la dimensione economica delle imprese partecipanti alle gare;
- categoria di qualificazione e classifica di iscrizione al *Casellario* - per verificare la distribuzione, per settori di attività e per livelli economici, delle imprese presenti sul mercato.

Premesso ciò, il presente capitolo si suddivide in sei distinti paragrafi ciascuno dei quali presenta i risultati di differenti tipologie di analisi.

In particolare, gli argomenti trattati sono:

1. la distribuzione dei lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2004 per i quali sono pervenute all'Osservatorio, entro il 31 dicembre 2004, le schede inerenti le comunicazioni obbligatorie *ex art. 4*, commi 17 e 18, della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
2. il raffronto tra i dati pervenuti all'Osservatorio a tutto il 2003 e quelli pervenuti a tutto il 2004 inerenti le comunicazioni obbligatorie *ex art. 4*, commi 17 e 18, della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
3. frequenza e distribuzione degli incarichi di progettazione all'interno ed all'esterno delle stazioni appaltanti;
4. quantificazione e distribuzione dei tempi tecnico-amministrativi intercorrenti tra alcune fasi del processo di attuazione dell'opera pubblica;
5. dinamica dei ribassi e livelli di adempimento alle norme sulla pubblicità dei bandi di gara, relativamente al biennio 2002/2003;
6. l'analisi dell'offerta potenziale del mercato sulla base delle imprese qualificate al 31 dicembre 2004, desumibili dal *Casellario informatico*.

Dopo aver applicato le opportune procedure di codifica e di correzione delle principali informazioni contenute nei rapporti informativi riguardanti i lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2004, pervenuti all'Osservatorio centrale entro il 31 dicembre 2004 dalle stazioni appaltanti per il tramite degli Osservatori regionali, ne sono risultati elaborabili, secondo le 6 principali dimensioni di osservazione, 11.860 (per un valore complessivo degli interventi pari a circa € 13,9 miliardi). L'importo medio di ciascuna opera è risultato pari a € 1.170.271, così come si evince dalla *tabella 5.1*, di seguito riportata .

Tabella 5.1 Appalti d'importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

Numero appalti	11.860
Totale importo in €	13.879.412.741
Importo medio in €	1.170.271
Primo quartile in €	216.959
Mediana in €	345.294
Terzo quartile in €	690.000

Come indicatori di sintesi del fenomeno sono stati proposti anche quelli cosiddetti di posizione (mediana, primo quartile e terzo quartile).

Essi risultano di particolare interesse poiché evidenziano alcuni aspetti della variabilità del fenomeno non desumibili dal solo valore medio. In particolare:

- la mediana indica che il 50% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 345.294;
- il primo quartile indica che il 25% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 216.959;
- il terzo quartile indica che il 75% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 690.000;

E' importante evidenziare, inoltre, la notevole differenza tra il valore medio e quello mediano. Ciò indica una notevole asimmetria della distribuzione ed evidenzia come la media, influenzata in maniera forte dai lavori di importo notevole ("grandi lavori"), non costituisca un indice idoneo a rappresentare da solo il fenomeno. E', quindi, da preferirsi il dato di sintesi "mediano".

Per l'anno 2004, inquadrando il fenomeno rispetto alla variabile categoria d'opera (*tabella 5.2*), si evidenzia che, a livello nazionale, come del resto era facile attendersi, è il settore delle strade il raggruppamento che presenta il più alto numero di interventi, (pari a 3.949 unità corrispondenti al 33,3% del totale), ed il più elevato importo dei lavori (pari a € 6.197 milioni corrispondenti al 44,6 % dell'ammontare complessivo). Seguono l'edilizia sociale e scolastica (13,2%), l'ambiente (11,7%) e l'altra edilizia pubblica (11,4%) per quanto concerne il numero degli interventi, e le ferrovie (9,3%), l'ambiente (8,2%) e l'edilizia sociale e scolastica (7,7 %) per l'importo.

Poco rilevanti, invece, sono le categorie telecomunicazioni e tecnologie informatiche, infrastrutture per l'agricoltura e la pesca, infrastrutture del settore energetico, ed altre infrastrutture pubbliche, le quali si attestano sotto il punto percentuale.

*Tabella 5.2 - Distribuzione degli interventi per categoria di opera
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004*

<i>Categoria di opera</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Strade	3.949	33,3%	6.197.060.474	44,6%	1.569.273
Ferrovie	235	2,0%	1.285.298.555	9,3%	5.469.356
Altre infrastrutture di trasporto	256	2,2%	578.910.463	4,2%	2.261.369
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.386	11,7%	1.131.563.532	8,2%	816.424
Opere di urbanizzazione ed altro	666	5,6%	421.504.408	3,0%	632.890
Infrastrutture del settore energetico	83	0,7%	52.527.024	0,4%	632.856
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	15	0,1%	9.645.288	0,1%	643.019
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	81	0,7%	78.028.762	0,6%	963.318
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	144	1,2%	154.161.172	1,1%	1.070.564
Edilizia sociale e scolastica	1.563	13,2%	1.069.216.993	7,7%	684.080
Edilizia abitativa	362	3,1%	357.891.861	2,6%	988.652
Beni culturali	665	5,6%	539.407.070	3,9%	811.138
Sport, spettacolo, turismo	657	5,5%	574.994.867	4,1%	875.182
Edilizia sanitaria	321	2,7%	442.461.145	3,2%	1.378.384
Altra edilizia pubblica	1.356	11,4%	921.107.110	6,6%	679.283
Altre infrastrutture pubbliche	118	1,0%	64.927.727	0,5%	550.235
n.c.	3	0,0%	706.290	0,0%	235.430
<i>Tutte le categorie</i>	<i>11.860</i>	<i>100,0%</i>	<i>13.879.412.741</i>	<i>100,0%</i>	<i>1.170.271</i>

Le opere che hanno interventi di importo mediamente più elevato (l'importo medio è ottenuto dividendo l'ammontare complessivo

dell'importo dei lavori per il numero degli interventi) sono rispettivamente le ferrovie, (circa € 5,5 milioni), le altre infrastrutture di trasporto (€ 2,3 milioni), e le strade (€ 1,6 milioni). La categoria "altre infrastrutture pubbliche" è, invece, quella che presenta il più basso importo medio (pari a circa € 550.000). La classe d'importo tra € 150.000 e € 500.000 (con 7.820 lavori) è quella caratterizzata dal maggior numero di interventi (*tabella 5.3*), (pari al 65,9% del totale), ma la classe che impiega la maggior porzione delle risorse è quella estrema oltre € 15.000.000 (con il 38,0% dell'importo complessivo), nonostante la non rilevanza dal punto di vista della numerosità degli interventi (percentuale pari a 0,8%). Ovviamente, l'importo medio cresce in funzione della dimensione della classe economica degli interventi considerata.

Tabella 5.3 - Distribuzione degli interventi per classe d'importo - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

Classe d'importo	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	importo medio
>= 150.000 € < 500.000 €	7.820	65,9%	2.141.194.040	15,4%	273.810
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.019	17,0%	1.405.466.048	10,1%	696.120
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	1.748	14,7%	3.529.596.481	25,4%	2.019.220
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	176	1,5%	1.534.576.499	11,1%	8.719.185
>= 15.000.000 €	97	0,8%	5.268.579.673	38,0%	54.315.254
Tutte le classi d'importo	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

L'analisi della distribuzione degli interventi, nell'anno 2004, relativa alle procedure di scelta del contraente per numerosità ed importo degli interventi (*tabella 5.4*), evidenzia come il pubblico incanto sia la procedura più utilizzata: 8.565 interventi su un totale di 11.860 unità per un importo complessivo di € 7.217.118.022 (52,0% del totale).

Tabella 5.4 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

Procedura di scelta del contraente	n. interventi	% su n. Interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Pubblico Incanto	8.565	72,2%	7.217.118.022	52,0%	842.629
Licitazione Privata	862	7,3%	4.443.195.548	32,0%	5.154.519
Licitazione Privata Semplificata	611	5,2%	219.557.578	1,6%	359.341
Appalto Concorso	40	0,3%	108.719.899	0,8%	2.717.997
Trattativa Privata	1.493	12,6%	742.474.389	5,3%	497.304
n.c.	289	2,4%	1.148.347.305	8,3%	3.973.520
Tutte le procedure	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

Seguono poi la trattativa privata (con 1.493 interventi ed il 5,4% dell'importo) e la licitazione privata (con 862 interventi 32,01% dell'importo). Considerando l'importo medio, la graduatoria cambia: si ha, infatti, al primo posto la licitazione privata (con un importo medio pari a € 5.154.519), seguito dall'appalto concorso (con € 2.717.997) e dal pubblico incanto (con € 842.629).

L'analisi regionale degli interventi aggiudicati nel 2004 (*tabella 5.5*) evidenzia come la Lombardia, prima regione per numero di interventi ed importo dei lavori, presenti percentuali - rispettivamente pari al 17,9% ed al 14,9% - superiori alle altre regioni. Basilicata e Molise sono le regioni che mostrano la minore numerosità degli interventi ed importi dei lavori tra i meno elevati, con pesi percentuali inferiori al punto percentuale.

La Calabria è la regione che mostra un elevato importo medio, pari a € 3.847.021, insieme a Liguria (€ 3.309.568) e Basilicata (€ 2.421.508), contrariamente ad Umbria, Veneto ed Abruzzo che si trovano in fondo alla graduatoria.

Tabella 5.5 - Distribuzione degli interventi per Regione – Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

<i>Regione</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Piemonte	1.269	10,7%	2.026.047.951	14,6%	1.596.570
Valle d'Aosta	165	1,4%	126.329.975	0,9%	765.636
Lombardia	2.120	17,9%	2.066.331.292	14,9%	974.685
Trentino	421	3,5%	391.202.807	2,8%	929.223
Veneto	1.243	10,5%	852.950.961	6,1%	686.204
Friuli	1	0,0%	304.485	0,0%	304.485
Liguria	143	1,2%	473.268.255	3,4%	3.309.568
Emilia	396	3,3%	410.523.488	3,0%	1.036.675
Toscana	295	2,5%	497.360.224	3,6%	1.685.967
Umbria	312	2,6%	212.057.686	1,5%	679.672
Marche	311	2,6%	283.865.367	2,0%	912.750
Lazio	1.513	12,8%	1.374.876.936	9,9%	908.709
Abruzzo	383	3,2%	271.687.350	2,0%	709.366
Molise	32	0,3%	32.461.423	0,2%	1.014.419
Campania	657	5,5%	694.205.331	5,0%	1.056.629
Puglia	416	3,5%	345.956.195	2,5%	831.625
Basilicata	10	0,1%	24.215.076	0,2%	2.421.508
Calabria	274	2,3%	1.054.083.724	7,6%	3.847.021
Sicilia	1.070	9,0%	1.795.215.535	12,9%	1.677.772
Sardegna	827	7,0%	940.584.651	6,8%	1.137.345
Estero	2	0,0%	5.884.029	0,0%	2.942.015
Tutte le regioni	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

La *tabella* relativa alla distribuzione degli interventi secondo la tipologia di stazione appaltante (*tabella 5.6*), consente di valutare l'attività che le varie tipologie di stazioni appaltanti hanno avuto nell'anno 2004 per quanto concerne gli appalti di lavori pubblici. È possibile osservare come i soli comuni abbiano appaltato il 49,7% degli interventi, (ossia 5.890 su un totale di 11.860 lavori), seguono poi le province (con l'13,7% degli interventi) e l'Anas (con il 6,1%). Per le restanti stazioni appaltanti il peso è modesto ed oscilla tra l'1% ed il 5%.

Com'era facilmente intuibile, l'importo maggiore si registra per i comuni, anche se con un'incidenza percentuale minore (26,0%). Seguono l'Anas (21,6%) e le Ferrovie (9,8%).

L'analisi dell'importo medio mette in evidenza una graduatoria diversa dalle precedenti. Come si può notare dalla tabella, infatti, sono le Ferrovie ad avere l'importo medio più elevato, (pari a € 5.922.622), seguite dall'Anas (con € 4.132.974) e dai concessionari e imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici nei settori speciali (€ 3.156.499).

Tabella 5.6 - Distribuzione degli interventi per Tipologia di stazione appaltante - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

<i>Tipologia di stazione appaltante</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. Interventi</i>	<i>totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	533	4,5%	526.527.861	3,8%	987.857
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	542	4,6%	975.288.422	7,0%	1.799.425
Istituti autonomi case popolari	305	2,6%	299.645.648	2,2%	982.445
Regioni e comunità montane	489	4,1%	302.502.485	2,2%	618.614
Province	1.625	13,7%	1.091.573.820	7,9%	671.738
Comuni	5.890	49,7%	3.604.998.076	26,0%	612.054
Aziende del servizio sanitario nazionale	314	2,6%	456.733.751	3,3%	1.454.566
Anas	725	6,1%	2.996.406.355	21,6%	4.132.974
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	406	3,4%	1.281.538.507	9,2%	3.156.499
Aziende speciali	48	0,4%	37.898.418	0,3%	789.550
Ferrovie	229	1,9%	1.356.280.406	9,8%	5.922.622
Soggetti privati	464	3,9%	618.165.239	4,5%	1.332.253
Altri soggetti pubblici	90	0,8%	242.455.577	1,7%	2.693.951
Poste S.p.A.	122	1,0%	50.024.497	0,4%	410.037
n.c.	78	0,7%	39.373.679	0,3%	504.791
<i>Tutte le tipologie di stazione appaltante</i>	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

Per quanto concerne la distribuzione degli interventi per tipologia dei lavori (*tabella 5.7*), si evidenzia che gli interventi su esistente sono 6.551 ed impiegano il 55,2 % delle risorse, seguiti dai 3.330 nuovi interventi con il 30,0 % dell'importo totale e dai 498 restauri di beni culturali con il 3,1 % dell'importo totale. E' purtroppo rilevante il numero degli interventi non classificati a causa di mancata comunicazione.

Tabella 5.7 - Distribuzione degli interventi per Tipologia di intervento - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2004

Tipologia di intervento	n. interventi	% su n. Interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Nuovi interventi	3.330	28,1%	4.159.595.141	30,0%	1.249.128
Interventi su esistente	6.551	55,2%	7.280.173.319	52,5%	1.111.307
Restauro di beni culturali	498	4,2%	429.212.143	3,1%	861.872
n.c.	1.481	12,5%	2.010.432.138	14,5%	1.357.483
Tutte le tipologie	11.860	100,0%	13.879.412.741	100,0%	1.170.271

**Monitoraggio
degli appalti
negli anni
2000-2004**

Di seguito si riporta una *tabella* riepilogativa (*tabella 5.8*) dell'attività di monitoraggio sviluppatasi nel corso degli anni, dal 2000, primo anno di rilevazione dei dati da parte dell'Osservatorio, fino all'anno 2004.

Tabella 5.8 - Monitoraggio appalti nel quinquennio 2000 - 2004

Anno	Lavori (n.)			
	Aggiudicati	Iniziati	Ultimati	collaudati
2000	15.712	14.005	9.588	6.143
2001	18.400	15.614	10.045	5.991
2002	19.677	15.332	6.931	3.428
2003	17.630	11.797	3.059	1.173
2004	11.860	5.688	506	77
Totale dal 2000 al 2004	83.279	62.436	30.129	16.812

In particolare, nella suddetta *tabella* viene riportato il numero complessivo, per anno, delle schede pervenute, relative alle fasi dell'aggiudicazione, dell'inizio lavori, della fine lavori e dei lavori collaudati.

La variazione più consistente del numero di schede relative all'aggiudicazione si rileva tra il 2000 ed il 2001: differenza da addebitare al difficile avvio dell'attività di rilevazione e delle iniziali difficoltà nell'attività di pubblicizzazione delle competenze dell'Osservatorio.

Il dato relativo alle aggiudicazioni avvenute nel 2004, sensibilmente inferiore alla media degli anni precedenti, è spiegabile, anche, con il mancato invio, per motivi tecnici contingenti, delle schede da parte di tre Sezioni Regionali (Friuli, Bolzano e Basilicata).

Tale mancato invio, considerate le particolari procedure di implementazione della Banca dati dell'Osservatorio, influisce significativamente anche per quel che riguarda i dati relativi alla numerosità delle schede relative alle fasi successive all'aggiudicazione.

Bisogna considerare, inoltre, per quanto attiene al 2004, che al momento della chiusura delle elaborazioni per la redazione della *Relazione*, molti dati relativi all'anno oggetto della *Relazione* stessa non risultano ancora pervenuti e saranno, così come accaduto per gli anni precedenti, elaborati nella *Relazione* successiva.

Primo dato significativo è la differenza, via via più consistente, tra lavori aggiudicati e lavori iniziati.

Altro dato interessante è l'esiguo numero, sia complessivo che relativo, dei lavori che risultano terminati e, soprattutto, collaudati, anche tra quelli iniziati negli anni più lontani (2000 e 2001 nella fattispecie).

Le *tabelle* dalla 5.9 alla 5.13 riportano, per le cinque dimensioni di analisi (categoria d'opera, classe d'importo, modalità di scelta del contraente, localizzazione dell'intervento, tipologia di stazione appaltante), un raffronto tra i dati pervenuti ad ottobre 2003 (oggetto della precedente Relazione al Parlamento) e quelli pervenuti a tutto il 2004, relativamente all'importo medio, alla percentuale del numero e degli importi dei lavori.

**Confronto
della
distribuzione
interventi
a tutto
il 2003 e
a tutto
il 2004**

Innanzitutto è da segnalare che per alcune dimensioni (tipologia di stazione appaltante e categoria d'opera) i dati non risultano integralmente sovrapponibili.

Per i dati pervenuti successivamente al 2003, infatti, si è proceduto ad una riclassificazione delle informazioni.

Tra le stazioni appaltanti si è deciso di mettere in evidenza (così come precedentemente si era fatto per Ferrovie ed ANAS) l'Ente Poste che, per numerosità e consistenza di importi dei lavori aggiudicati, rappresenta una realtà significativa nel panorama complessivo dei lavori pubblici.

Inoltre, si è provveduto ad una diversa redistribuzione di lavori precedentemente attribuiti ad "Altri soggetti pubblici", individuando la categoria "non classificati" per quei lavori non attribuibili ad una tipologia di stazione appaltante ben definita.

Anche per la “Categoria d’opera” si è provveduto ad indicare quella residuale dei “non classificati”, alla quale attribuire i lavori non catalogabili in nessuna delle altre categorie.

Da un esame complessivo delle *tabelle*, comunque, si evince una sostanziale stabilità delle percentuali, sia per quel che attiene gli importi sia per quanto riguarda il numero degli interventi.

Nella *tabella* 5.9 si evidenzia uno scostamento significativo per i lavori imputabili alla categoria “Strade”, che passano (a sostanziale invarianza della percentuale di numero di interventi) dal 30,3 al 33,3% di incidenza sugli importi.

Tale dato trova peraltro riscontro nella *tabella* 5.13 (relativa alla tipologia di Stazione appaltante), nella quale i lavori appaltati dall’ANAS conoscono, relativamente alla percentuale degli importi un incremento superiore al 2% (dal 10 al 12,3%).

*Tabella 5.9 - Confronto nelle distribuzioni di interventi per categoria d'opera
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati a tutto il 2003 e a tutto il 2004*

Categoria di opera	Importo medio in €		%Numero		%Importo	
	2000- 03	2000-04	2003	2004	2003	2004
Strade	834.488	982.158	29,8%	30,1%	30,3%	33,3%
Ferrovie	2.475.414	3.220.935	2,0%	1,8%	5,9%	6,4%
Altre infrastrutture di trasporto	2.255.020	2.211.567	1,8%	1,9%	4,9%	4,8%
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	688.062	721.666	12,0%	12,1%	10,0%	9,9%
Opere di urbanizzazione ed altro	595.480	614.629	7,6%	7,0%	5,5%	4,9%
Infrastrutture del settore energetico	842.212	741.031	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	666.241	611.682	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	1.199.361	1.256.600	0,8%	0,7%	1,1%	1,0%
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	1.110.994	1.266.964	1,4%	1,4%	1,9%	2,0%
Edilizia sociale e scolastica	656.146	663.616	13,0%	13,0%	10,4%	9,7%
Edilizia abitativa	823.810	836.183	4,8%	4,4%	4,9%	4,1%
Beni culturali	688.027	718.217	4,5%	4,9%	3,7%	4,0%
Sport, spettacolo, turismo	699.615	741.161	4,3%	4,9%	3,7%	4,1%
Edilizia sanitaria	1.395.352	1.412.219	3,9%	3,7%	6,7%	5,9%
Altra edilizia pubblica	623.361	637.327	11,3%	11,7%	8,6%	8,4%
Altre infrastrutture pubbliche	622.416	595.830	1,8%	1,4%	1,4%	0,9%
n.c.		489.080		0,2%		0,1%
<i>Tutte le categorie</i>	<i>820.636</i>	<i>888.642</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>

In merito alla classe d'importo, poi, (tabella 5.10) le due variazioni significative riguardano quella dei lavori tra € 150.000 e € 500.000 che, a fronte di un sostanziale equilibrio nella numerosità, vede un decremento percentuale degli importi di circa il 2%, da 22,3 al 20,6%) e quella dei lavori d'importo superiore a € 15.000.000 che, al contrario, registra un incremento dal 22,3 al 26,2% relativamente agli importi.

Tabella 5.10 - Confronto nelle distribuzioni di interventi per classe di importo - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati a tutto il 2003 e a tutto il 2004

Classe di importo	Importo medio in €		%Numero		%Importo	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
>= 150.000 € < 500.000 €	263.836	265.918	69,5%	68,7%	22,3%	20,6%
>= 500.000 € < 1.000.000 €	697.322	697.843	16,6%	16,6%	14,1%	13,1%
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	1.981.326	1.993.290	12,4%	13,0%	30,0%	29,1%
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	8.808.165	8.763.650	1,1%	1,1%	11,3%	11,1%
>= 15.000.000 €	37.913.290	43.983.585	0,5%	0,5%	22,3%	26,2%
Tutte le classi di importo	820.636	888.642	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

In merito alla procedura di scelta del contraente (tabella 5.11), si registra un incremento (dal 63,4 al 66,2%) della numerosità degli appalti aggiudicati tramite pubblico incanto ed un decremento (dal 13,1 all'11,1%) per quella che riguarda gli appalti aggiudicati tramite licitazione privata (in presenza di un sostanziale equilibrio nella percentuale di importi).

Tabella 5.11 - Confronto nelle distribuzioni di interventi per procedura di scelta del contraente - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati a tutto il 2003 e a tutto il 2004

Procedura di scelta del contraente	Importo medio in €		%Numero		%Importo	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Pubblico Incanto	734.185	757.782	63,4%	66,2%	56,7%	56,5%
Licitazione Privata	1.769.310	2.315.856	13,1%	11,1%	28,2%	29,0%
Licitazione Privata Semplificata	326.062	330.425	5,1%	5,4%	2,0%	2,0%
Appalto Concorso	3.005.562	3.108.750	0,3%	0,3%	1,1%	1,0%
Trattativa Privata	384.325	416.026	14,8%	14,1%	6,9%	6,6%
n.c.	1.227.684	1.520.500	3,4%	2,9%	5,1%	4,9%
Tutte le procedure di scelta del contraente	820.636	888.642	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Nella *tabella 5.12* (distribuzione per Regione), è riscontrabile un incremento deciso, sia nell'importo medio (da 871.236 a 1.085.522 €), sia nella numerosità (da 7,8 ad 8,8%), che negli importi (da 8,3 a 10,8%), per gli appalti aggiudicati in Piemonte; un incremento meno evidente ma costante per tutti e tre i parametri (da 972.039 a 1.033.599; da 5,3 a 6,1% e da 6,3 a 7,1%), per la Campania, ed un decremento deciso, se non nell'importo medio, per i lavori aggiudicati in Lombardia (che passa dal 17,7 al 15,6% per quel che attiene la numerosità, e dal 16,0 al 14,1% per gli importi).

Caso particolare risulta essere la Calabria, dove, a sostanziale invarianza dei dati percentuali relativi alla numerosità ed agli importi, corrisponde un evidente incremento del valore medio dell'importo (da € 819.635 a 1.186.003).

Tabella 5.12 - Confronto nelle distribuzioni di interventi per regione - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati a tutto il 2003 e a tutto il 2004

Regione	Importo medio in €		%Numero		%Importo	
	2000-03	2000-04	2000-03	2000-04	2000-03	2000-04
Piemonte	871.236	1.085.522	7,8%	8,8%	8,3%	10,8%
Valle d'Aosta	947.015	830.580	1,0%	1,5%	1,2%	1,4%
Lombardia	742.206	802.877	17,7%	15,6%	16,0%	14,1%
Trentino	923.849	932.133	4,1%	2,9%	4,6%	3,0%
Veneto	772.042	776.396	9,0%	8,5%	8,5%	7,4%
Friuli	687.376	689.604	4,3%	2,9%	3,6%	2,3%
Liguria	732.190	927.984	3,5%	2,6%	3,1%	2,8%
Emilia	916.743	974.285	8,4%	8,1%	9,3%	8,9%
Toscana	809.324	832.196	6,1%	6,5%	6,0%	6,1%
Umbria	729.442	712.445	2,3%	2,3%	2,0%	1,8%
Marche	543.095	619.633	3,2%	3,4%	2,1%	2,4%
Lazio	934.800	888.622	6,2%	8,9%	7,0%	8,9%
Abruzzo	633.676	583.998	2,4%	2,6%	1,9%	1,7%
Molise	867.231	892.778	0,7%	0,6%	0,8%	0,6%
Campania	972.039	1.033.599	5,3%	6,1%	6,3%	7,1%
Puglia	810.319	806.635	4,4%	4,0%	4,4%	3,6%
Basilicata	572.095	608.837	1,5%	1,0%	1,0%	0,7%
Calabria	819.635	1.186.003	2,9%	2,8%	2,9%	3,8%
Sicilia	1.025.660	1.128.356	5,8%	6,5%	7,2%	8,2%
Sardegna	888.876	911.034	3,7%	4,3%	4,0%	4,4%
Estero		2.094.443		0,0%		0,0%
<i>Tutte le regioni</i>	820.636	888.642	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Dati significativi (non tutti giustificabili con l'attività di ridefinizione dei codici richiamata in precedenza) si riscontrano nella *tabella 5.13* (distribuzione degli interventi per tipologia di stazione appaltante). I lavori appaltati dai Comuni scendono dal 48,4 al 32,6%, e dal 48,8 al 30,8% per quel che riguarda, rispettivamente la numerosità e l'importo (pur in presenza di un importo medio sostanzialmente non modificato). Per quanto riguarda l'ANAS, oltre all'incremento nella percentuale degli importi di cui si è già detto, va registrato anche un considerevole incremento dell'importo medio delle opere (da € 1.184.959 a € 1.682.898), e un sensibile decremento anche per quel che riguarda i lavori appaltati dalle Amministrazioni provinciali (da 11,1 a 8,9 e da 11,7 a 8,4% relativamente a numerosità ed importi).

Le altre variazioni possono, in buona sostanza, essere riconducibili alla più volta ricordata nuova codifica dei lavori.

Tabella 5.13 - Confronto nelle distribuzioni di interventi per tipologia di stazione appaltante - Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati a tutto il 2003 e a tutto il 2004

Tipologia di stazione appaltante	2000-03	2000-04	2000-03		2000-04	
	Imp. medio in €	Imp. medio in €	%Num.	%Imp.	%Num.	%Imp.
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	738.983	796.888	6,9%	6,5%	6,2%	5,9%
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	1.234.715	1.467.455	4,9%	4,9%	7,4%	8,1%
Istituti autonomi case popolari	813.632	821.235	4,0%	3,6%	4,0%	3,4%
Regioni e comunità montane	694.627	685.527	3,6%	3,8%	3,0%	2,9%
Province	655.119	642.461	11,1%	11,7%	8,9%	8,4%
Comuni	553.008	559.636	48,4%	48,8%	32,6%	30,8%
Aziende del servizio sanitario nazionale	1.474.963	1.444.575	3,3%	3,4%	5,9%	5,6%
Anas	1.184.959	1.682.898	6,9%	6,5%	10,0%	12,3%
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	2.525.857	2.987.102	2,5%	2,6%	7,7%	8,7%
Aziende speciali	702.140	625.735	1,2%	0,9%	1,1%	0,6%
Ferrovie	2.472.761	3.233.390	1,8%	1,7%	5,4%	6,3%
Soggetti privati	1.249.189	1.344.818	1,8%	3,3%	2,8%	4,9%
Altri soggetti pubblici	1.193.098	2.090.121	3,4%	0,6%	5,0%	1,4%
Poste S.p.A.		396.914		1,3%		0,6%
n.c.		576.237		0,3%		0,2%
<i>Tutte le tipologie di stazione appaltante</i>	820.636	888.642	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

**Ribassi
d'asta**

Le prossime pagine saranno dedicate ai ribassi d'asta e alla pubblicità dei bandi di gara. Diversamente dalle precedenti analisi, il periodo di riferimento dello studio sarà limitato al biennio 2002 - 2003, escludendo l'anno 2004. Tale scelta è imposta dalla necessità di considerare un intervallo di tempo nel quale i dati siano omogenei e quindi confrontabili al fine di effettuare significative valutazioni. Infatti, dal 1° gennaio 2004 il controvalore in euro della soglia comunitaria (5 milioni di DSP) è stato modificato in € 5.923.624, rispetto al controvalore vigente nel biennio 2002 - 2003 (€ 6.242.028). Di conseguenza, la trattazione congiunta del biennio 2002 - 2003 e dell'anno 2004 sarebbe ostacolata dalla difformità del controvalore in euro della suddetta soglia. Questa è rilevante in relazione ai due fenomeni oggetto dell'analisi, poiché per i lavori il cui importo è superiore alla soglia la normativa prevede una disciplina diversa sia per quanto riguarda la procedura di verifica e di esclusione delle offerte di ribasso anomale, sia per quanto riguarda gli adempimenti in materia di forme di pubblicità dei bandi. Inoltre, le due analisi in questione richiedono un elevato grado di consolidamento dei dati, che al momento non è completamente garantito per dati di recente acquisizione, come sono quelli relativi al 2004. Nel corso di una gara la domanda della stazione appaltante e l'offerta delle imprese si incontrano con l'effetto di determinare l'impresa aggiudicataria, nonché il prezzo effettivo dello scambio e, quindi, l'entità dell'onere economico a carico dell'amministrazione appaltatrice. A questo proposito, è rilevante l'argomento dei ribassi d'asta, su cui sarà focalizzata l'analisi nelle prossime pagine. Il ribasso d'asta, in generale, si traduce in un risparmio di risorse per il bilancio della stazione appaltante. Quando è troppo elevato può, invece, costituire un elemento di forte disturbo per il corretto funzionamento del processo di realizzazione delle opere pubbliche. Un prezzo d'offerta eccessivamente basso, infatti, può non garantire una corretta e tempestiva esecuzione dei lavori, costituendo un elemento di distorsione del mercato e della concorrenza. La legge quadro affronta il problema, disegnando una procedura di verifica e di esclusione delle offerte anomale con modalità diverse a seconda che l'importo dei lavori sia superiore od inferiore alla "soglia comunitaria".

Il periodo di riferimento dell'analisi è il biennio 2002 - 2003, caratterizzato da uniformità della "soglia comunitaria" individuata in 5.000.000 DSP equivalenti, per il periodo suddetto, a € 6.242.028.

Inoltre, lo studio è stato svolto su un sottoinsieme dell'universo dei dati, in quanto il fenomeno riguarda solo le procedure di scelta del contraente per le quali gli appalti sono aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, inferiore a quello posto a base d'asta (pubblico incanto, licitazione privata e licitazione privata semplificata).

Per tali interventi, i dati in possesso dell'Osservatorio hanno consentito di elaborare i valori del ribasso di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo e del minimo ribasso, espressi in percentuale dell'importo posto a base di gara. La variabilità dei valori è stata riferita alle diverse dimensioni di analisi: classe d'importo, area geografica, tipologia di stazione appaltante, categoria di opera, procedura di scelta del contraente.

I risultati mostrano che il ribasso di aggiudicazione medio, riferito a tutti gli interventi, è stato pari al 15,9% per il 2002 e al 17,3% per il 2003 (tabella 5.14); l'incremento del ribasso ha interessato tutte le classi d'importo, anche se imputabile, principalmente, a quelle intermedie.

Tabella 5.14 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per classe di importo (Anni 2002 - 2003)

<i>Classi di importo</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>	<i>soglia di anomalia (%)</i>	<i>Offerta di massimo ribasso (%)</i>	<i>Offerta di minimo ribasso (%)</i>
<i>Anno 2002</i>				
>= 150.000 € < 500.000 €	16,1	16,6	19,9	8,5
>= 500.000 € < 1.000.000 €	15,3	15,6	19,6	7,1
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	15,6	16,0	20,3	6,8
>= 6.242.028 € < 15.000.000 €	21,1	22,0	27,7	8,7
>= 15.000.000	22,2	22,5	27,1	10,2
<i>Tutte le classi nell'anno 2002</i>	15,9	16,3	20,0	8,0
<i>Anno 2003</i>				
>= 150.000 € < 500.000 €	17,0	17,4	20,4	9,6
>= 500.000 € < 1.000.000 €	17,7	18,1	21,3	9,5
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	17,7	18,1	22,0	9,1
>= 6.242.028 € < 15.000.000 €	22,3	24,0	30,5	8,1
>= 15.000.000	22,8	23,5	29,1	8,1
<i>Tutte le classi nell'anno 2003</i>	17,3	17,6	20,9	9,5

La crescita del valore medio è in parte dovuta agli effetti della nuova legge regionale siciliana in materia di lavori pubblici, la quale, recependo il

criterio di aggiudicazione previsto dalla normativa nazionale, ha generato una forte crescita del valore medio dei ribassi in Sicilia (*tabella 5.18*).

Dalla *tabella 5.14* si evidenzia anche come il ribasso di aggiudicazione vari sensibilmente in relazione alla classe d'importo. È interessante notare come le due classi d'importo superiori, che convenzionalmente definiscono i "grandi lavori", abbiano registrato un ribasso di aggiudicazione sensibilmente superiore alla media. Questa peculiarità potrebbe essere spiegata, considerando che, per lavori d'importo superiore a € 6,2 milioni, l'esclusione delle offerte anomale non è automatica, ma avviene a seguito della valutazione delle giustificazioni presentate dall'impresa. In altre parole, per i "grandi lavori" vige un sistema di aggiudicazione che consente anche ribassi "anomali" e, quindi, relativamente più elevati.

Tuttavia, si può osservare che per i "grandi lavori" anche i valori medi della soglia di anomalia e dell'offerta di massimo ribasso risultano molto più alti di quelli relativi ai lavori di importo inferiore a € 6.242.028.

Ne deriva che, indipendentemente dagli effetti dell'applicazione delle due diverse modalità d'esclusione, il mercato dei "grandi lavori" ha, comunque, caratteristiche tali da determinare offerte di ribasso relativamente più alte; una delle spiegazioni di tale difformità può essere ricercata nei minori costi unitari derivanti dalla maggiore dimensione fisica delle opere (economie di scala)¹, che consentirebbero all'impresa offerente di chiedere in sede di gara un prezzo minore. Analizzando i ribassi d'asta in relazione alla tipologia di stazione appaltante (*tabella 5.15*), si osserva che per quasi tutte le tipologie di stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione si attestano vicini al dato medio. Se ne discostano sensibilmente l'ANAS (23,8% nel 2002 e 25,7% nel 2003), le Ferrovie (9% nel 2002 e 10,5% nel 2003) e le Poste S.p.A. (12,4% nel 2002 e 12,8 nel 2003).

In generale, tutte le tipologie hanno registrato un aumento del ribasso medio di aggiudicazione; è da rimarcare, in particolare, l'incremento nelle Aziende speciali (dal 12,7% del 2002 al 18,7% del 2003).

¹ E' noto che alcune voci di costo rimangono praticamente fisse o variano poco al crescere della dimensione fisica dell'opera. Inoltre, per grossi acquisti e noli di materiali e macchine le imprese notoriamente spuntano prezzi migliori che non per piccole quantità.

Tabella 5.15 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per tipologia di stazione appaltante (Anni 2002 - 2003)

<i>Tipologia di stazione appaltante</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>	<i>soglia di anomalia (%)</i>	<i>Offerta di massimo ribasso (%)</i>	<i>Offerta di minimo ribasso (%)</i>
<i>Anno 2002</i>				
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	18,6	19,1	22,4	10,1
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	16,0	16,5	20,6	6,9
Istituti autonomi case popolari	16,4	16,9	19,8	9,3
Regioni e comunità montane	14,1	14,5	18,0	6,8
Province	17,3	17,6	21,3	8,7
Comuni	14,9	15,3	18,7	7,7
Aziende del servizio sanitario nazionale	14,2	14,8	18,4	6,9
Anas	23,8	24,1	28,0	12,1
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	15,5	16,1	21,5	5,9
Aziende speciali	12,7	13,1	15,8	6,1
Ferrovie	9,0	9,9	17,8	2,5
Soggetti privati	12,5	13,0	17,0	5,2
Altri soggetti pubblici	13,8	14,1	17,9	6,8
Poste S.p.A.	12,4	12,8	15,3	6,9
n.c.	13,5	14,6	16,5	8,9
<i>Tutte le stazioni appaltanti nell'anno 2002</i>	15,9	16,3	20,0	8,0
<i>Anno 2003</i>				
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	18,2	18,6	22,1	10,9
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	16,7	17,1	21,0	8,9
Istituti autonomi case popolari	18,0	18,5	21,4	10,1
Regioni e comunità montane	16,9	17,2	20,3	9,3
Province	18,9	19,2	22,6	10,7
Comuni	16,0	16,4	19,4	8,9
Aziende del servizio sanitario nazionale	16,0	16,4	20,1	8,9
Anas	25,7	25,9	29,4	13,8
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	16,5	17,0	21,8	6,6
Aziende speciali	18,7	19,0	21,5	13,1
Ferrovie	10,5	11,4	18,6	3,0
Soggetti privati	13,7	14,2	17,7	6,0
Altri soggetti pubblici	14,2	14,8	18,3	6,8
Poste S.p.A.	12,8	13,0	14,9	8,9
n.c.	17,9	18,1	20,0	10,6
<i>Tutte le stazioni appaltanti nell'anno 2003</i>	17,3	17,6	20,9	9,5

In relazione alla procedura di selezione del contraente (*tabella 5.16*) i valori medi dei ribassi più alti si riscontrano nella Licitazione Privata Semplificata (18,1% nel 2002 e 18,8% nel 2003), e i valori più bassi nella Licitazione Privata (14,1% nel 2002 e 14,5 nel 2003).

Tabella 5.16 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente (Anni 2002 - 2003)

<i>Procedure di scelta del contraente</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>	<i>soglia di anomalia (%)</i>	<i>Offerta di massimo ribasso (%)</i>	<i>Offerta di minimo ribasso (%)</i>
<i>Anno 2002</i>				
Pubblico Incanto	15,9	16,4	20,0	8,0
Licitazione Privata	14,1	14,7	19,1	6,1
Licitazione Privata Semplificata	18,1	18,5	21,3	10,5
<i>Tutte le procedure nell'anno 2002</i>	<i>15,9</i>	<i>16,3</i>	<i>20,0</i>	<i>8,0</i>
<i>Anno 2003</i>				
Pubblico Incanto	17,4	17,7	20,9	9,5
Licitazione Privata	14,5	15,1	19,5	6,3
Licitazione Privata Semplificata	18,8	19,2	21,4	12,1
<i>Tutte le procedure nell'anno 2003</i>	<i>17,3</i>	<i>17,6</i>	<i>20,9</i>	<i>9,5</i>

Analizzando il fenomeno dei ribassi per categoria d'opera (*tabella 5.17*), emerge dai risultati che tutte le destinazioni d'uso delle opere hanno riscontrato un valore vicino al dato medio. Costituisce un'eccezione la categoria delle Ferrovie, il cui dato (9,3% nel 2002 e 11,1% nel 2003) è sensibilmente inferiore a quello medio.

Tabella 5.17 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per categoria d'opera (Anni 2002 - 2003)

Categorie di opera	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
<i>Anno 2002</i>				
Strade	16,5	16,9	20,7	8,1
Ferrovie	9,3	10,1	18,0	2,6
Altre infrastrutture di trasporto	16,8	17,6	22,1	7,7
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	15,8	16,2	20,2	7,4
Opere di urbanizzazione ed altro	14,2	14,7	18,4	6,7
Infrastrutture del settore energetico	17,4	17,9	22,3	7,9
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	14,3	14,5	21,6	5,7
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	15,5	15,9	20,1	7,2
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	16,8	17,2	20,5	8,8
Edilizia sociale e scolastica	17,0	17,4	20,3	9,4
Edilizia abitativa	16,1	16,6	19,5	9,1
Beni culturali	14,0	14,3	17,4	7,7
Sport, spettacolo, turismo	14,0	14,6	17,7	7,9
Edilizia sanitaria	14,7	15,1	18,9	7,1
Altra edilizia pubblica	16,5	16,9	19,9	8,6
Altre infrastrutture pubbliche	15,8	16,3	20,4	7,4
n.c.	27,5	27,5	29,5	17,7
Tutte le categorie nell'anno 2002	15,9	16,3	20,0	8,0
<i>Anno 2003</i>				
Strade	17,9	18,2	21,6	9,4
Ferrovie	11,1	12,0	19,0	3,4
Altre infrastrutture di trasporto	16,4	16,9	21,4	8,1
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	17,0	17,4	21,0	8,6
Opere di urbanizzazione ed altro	15,3	15,7	18,9	7,8
Infrastrutture del settore energetico	15,2	15,9	20,3	7,2
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	17,3	17,6	21,5	10,0
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	16,4	16,9	20,7	8,3
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	17,7	18,0	21,1	9,4
Edilizia sociale e scolastica	19,3	19,6	22,1	12,0
Edilizia abitativa	18,2	18,6	21,4	10,4
Beni culturali	16,2	16,6	18,9	9,8
Sport, spettacolo, turismo	15,2	15,7	18,4	8,8
Edilizia sanitaria	16,2	16,6	20,2	8,9
Altra edilizia pubblica	16,9	17,3	20,2	10,0
Altre infrastrutture pubbliche	15,4	15,9	19,5	8,6
n.c.	21,8	22,3	28,5	10,2
Tutte le categorie nell'anno 2003	17,3	17,6	20,9	9,5

Nel periodo considerato, l'area geografica (regione) è la dimensione di analisi che mostra la variabilità più ampia dei valori dei ribassi (*tabella 5.18*). In particolare, si notano valori medi dei ribassi più alti per le regioni dell'Italia meridionale. Ciò potrebbe essere dovuto a varie concause, quali: leggi regionali diverse da quella nazionale; notevole eterogeneità dei prezziari adottati a livello regionale; diverso mercato e costo del lavoro.

Tabella 5.18 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per regione (Anni 2002 - 2003)

Regione	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
<i>Anno 2002</i>				
Piemonte	15,2	15,6	19,1	7,4
Valle d'Aosta	14,9	15,2	18,3	7,5
Lombardia	11,9	12,3	15,9	5,1
Trentino	8,4	9,5	13,6	2,4
Veneto	9,5	9,9	13,4	3,9
Friuli	11,1	11,7	16,8	3,4
Liguria	11,9	12,5	16,6	5,1
Emilia	10,3	10,7	14,3	4,0
Toscana	12,6	13,0	16,6	5,5
Umbria	13,9	14,2	17,6	6,1
Marche	15,3	15,7	19,3	7,5
Lazio	25,7	26,0	30,4	13,1
Abruzzo	19,5	19,9	23,5	10,0
Molise	23,6	24,0	28,3	12,3
Campania	27,8	28,4	32,3	17,2
Puglia	24,1	24,4	26,9	14,9
Basilicata	23,8	24,1	27,7	12,4
Calabria	22,1	22,7	26,0	11,8
Sicilia	8,7	9,0	13,5	4,6
Sardegna	15,1	15,5	18,3	7,9
<i>Tutte le regioni nell'anno 2002</i>	<i>15,9</i>	<i>16,3</i>	<i>20,0</i>	<i>8,0</i>
<i>Anno 2003</i>				
Piemonte	14,7	15,1	18,1	7,7
Valle d'aosta	16,9	17,1	19,2	9,6
Lombardia	12,3	12,7	16,2	5,3
Trentino	11,8	12,8	15,7	3,5
Veneto	9,4	9,7	12,8	4,2
Friuli	8,4	8,8	13,4	3,8
Liguria	11,3	11,8	15,8	5,4
Emilia	11,0	11,4	14,8	4,5
Toscana	13,9	14,3	17,8	6,6
Umbria	14,8	15,1	19,7	7,2
Marche	14,8	15,2	18,6	8,1
Lazio	27,4	27,8	31,4	15,8
Abruzzo	20,1	20,4	23,6	11,0
Molise	23,7	24,2	29,3	9,5
Campania	28,5	28,9	32,6	17,2
Puglia	25,0	25,2	27,4	16,2
Basilicata	27,5	27,7	31,2	14,6
Calabria	22,3	22,8	26,0	13,2
Sicilia	18,4	18,6	20,7	12,9
Sardegna	15,9	16,2	18,6	10,0
<i>Tutte le regioni nell'anno 2003</i>	<i>17,3</i>	<i>17,6</i>	<i>20,9</i>	<i>9,5</i>

Focalizzando l'analisi sui ribassi di aggiudicazione esigui, dai dati si evince il forte decremento del numero di interventi aggiudicati al di sotto dell'1% in Sicilia (318 nel 2002 e 37 nel 2003) (tabella 5.19).

Tabella 5.19 - Numero di lavori con ribasso di aggiudicazione minore dell'1%, per regione (Anni 2002 - 2003)

Regione	n. interventi con ribasso di aggiudicazione < 1% (A)	Numero totale di interventi (B)	A/B (%)
Anno 2002			
Piemonte	4	878	0,5
Valle d'Aosta	0	137	0,0
Lombardia	20	1.694	1,2
Trentino	4	154	2,6
Veneto	21	793	2,6
Friuli	3	147	2,0
Liguria	9	346	2,6
Emilia	12	1.084	1,1
Toscana	5	774	0,6
Umbria	1	253	0,4
Marche	2	401	0,5
Lazio	2	973	0,2
Abruzzo	0	288	0,0
Molise	1	74	1,4
Campania	14	895	1,6
Puglia	5	613	0,8
Basilicata	0	133	0,0
Calabria	2	362	0,6
Sicilia	318	649	49,0
Sardegna	5	459	1,1
Tutte le regioni nell'anno 2002	428	11.107	3,9
Anno 2003			
Piemonte	6	1.039	0,6
Valle d'aosta	0	148	0,0
Lombardia	9	1.478	0,6
Trentino	2	140	1,4
Veneto	17	683	2,5
Friuli	5	107	4,7
Liguria	0	137	0,0
Emilia	7	1.161	0,6
Toscana	9	914	1,0
Umbria	0	281	0,0
Marche	1	350	0,3
Lazio	8	1.134	0,7
Abruzzo	0	373	0,0
Molise	0	89	0,0
Campania	9	784	1,1
Puglia	1	526	0,2
Basilicata	0	150	0,0
Calabria	0	405	0,0
Sicilia	37	925	4,0
Sardegna	5	505	1,0
Tutte le regioni nell'anno 2003	116	11.329	1,0
<i>N.B.] Il numero totale di interventi è un sottoinsieme dell'universo del periodo considerato, poiché non per tutti gli interventi è stato possibile eseguire elaborazioni.</i>			

Il fenomeno potrebbe essere conseguenza dell'applicazione della legge regionale della Sicilia n. 7/2002², contenente la nuova disciplina in materia di appalti di lavori pubblici che, fra l'altro, ha recepito il criterio di aggiudicazione previsto dall'articolo 21, comma 1 *bis*, della legge nazionale.

Analizzando, infine, la *tabella 5.20*, che mostra i valori dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse, è interessante notare la correlazione diretta che sembra esistere tra la misura del ribasso ed il numero delle offerte ammesse alla gara. Infatti, a parità delle altre condizioni, all'incremento del numero delle offerte ammesse corrisponde un aumento della misura del ribasso. Ciò induce a pensare che il numero degli ammessi alla gara, rappresentativo del grado di concorrenza, possa influenzare il prezzo d'offerta.

Tabella 5.20 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse (Anni 2002 – 2003)

<i>Classi di offerte ammesse</i>	<i>ribasso di aggiudicazione (%)</i>
<i>Anno 2002</i>	
> 0 <= 5	11,7
> 5 <= 20	14,3
> 20 <= 50	17,6
> 50 <= 100	21,2
> 100	20,7
<i>Anno 2003</i>	
> 0 <= 5	13,0
> 5 <= 20	14,8
> 20 <= 50	18,3
> 50 <= 100	22,9
> 100	27,2

E' bene, infine, precisare che le valutazioni sull'economicità degli interventi non possono essere fatte limitando l'attenzione al solo aspetto dei ribassi, ma considerando anche le fasi successive del ciclo di vita di un intervento e i risultati complessivi dell'esecuzione di lavori.

Pubblicità

I dati inerenti la pubblicità dei bandi di gara, relativamente al biennio 2002-2003, sono stati analizzati al fine di evidenziare l'adeguatezza della pubblicità degli atti.

² Legge Regione Sicilia 2 agosto 2002, n. 7, modificata dalla legge 19 maggio 2003, n. 7.

Il fenomeno è stato esaminato sotto l'aspetto del corretto livello di adempimento agli obblighi di legge relativi alle forme di pubblicità. A questo scopo, sono state esaminate le forme di pubblicità che le stazioni appaltanti hanno utilizzato per bandire gare con le procedure del pubblico incanto, della licitazione privata e dell'appalto concorso.

Relativamente agli inadempimenti, si è proceduto per ciascuna classe di importo a confrontare i dati pervenuti dalle stazioni appaltanti con il numero "teorico" di forme di pubblicità (su Albo Pretorio, BUR, GURI, GUCE) – meglio descritte nel prospetto sotto riportato – che il pieno rispetto della norma avrebbe comportato (articolo 80 del regolamento generale di attuazione, approvato con D.P.R. n. 554/99).

<i>Classe di importo</i>	<i>Normativa ex art. 80 D.P.R. n. 554/99</i>
<i>Importi superiori alla soglia comunitaria</i>	
<i>> = € 6.242.028³</i>	<i>Comunicazione di pre-informazione all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee</i>
	<i>Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (GUCE)</i>
	<i>Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)</i>
	<i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale</i>
	<i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione</i>
<i>Importi inferiori alla soglia comunitaria</i>	
<i>> = € 1.000.000 < € 6.242.028</i>	<i>Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)</i>
	<i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale</i>
	<i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione</i>
<i>> = € 500.000 < € 1.000.000</i>	<i>Pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (BUR) nella quale ha sede la stazione appaltante</i>
	<i>Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella provincia</i>
<i>< € 500.000</i>	<i>Pubblicazione effettuabile soltanto nell'Albo pretorio</i>

³ L'importo di € 6.242.028 è il controvalore in euro, per il biennio 2002-2003, di 5 milioni di DSP, che costituiscono la soglia al di sopra della quale la gara ha un rilievo comunitario.

**Livello di
adempimento
agli obblighi
di pubblicità ...**

Come indicatore del livello di adempimento rispetto alle citate prescrizioni, è stato utilizzato la differenza tra il numero teorico⁴ e il numero delle forme di pubblicità effettivamente utilizzate, in valore assoluto e in percentuale.

Un saldo nullo sta ad indicare che tutte le prescrizioni sono state rispettate, un saldo negativo quantifica, invece, gli inadempimenti.

Nel complesso, il mancato adempimento ha riguardato 1.918 casi nel 2002, pari al 12,8% del numero teorico di interventi con corretto adempimento pubblicitario e 1.787 casi nel 2003 (12,6%).

Gli inadempimenti sono stati più frequenti nelle classi d'importo intermedie, quella da € 500.000 a € 1.000.000 e quella da € 1.000.000 a € 6.242.028 (tabella 5.21)⁵.

Tabella 5.21 - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe di importo (Anni 2002 - 2003)

Classe di importo	Avvisi/bandi			Livello inadempimento	
	Numero Teorico	Pubblicità effettiva			
		Forme	Numero	Numero	%
Anno 2002					
>= 150.000 € < 500.000 €	9.632	AlboPretorio	9.042	590	6,1
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.705	BUR	1.963	742	27,4
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	2.222	GURI	1.675	547	24,6
>= 6.242.028 €	220	GURI	202	18	8,2
	220	GUCE	199	21	9,5
Tutte le classi nell'anno 2002	14.999		13.081	1.918	12,8
Anno 2003					
>= 150.000 € < 500.000 €	8.907	Albo Pretorio	8.413	494	5,5
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.556	BUR	1.862	694	27,2
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	2.246	GURI	1.688	558	24,8
>= 6.242.028 €	219	GURI	196	23	10,5
	219	GUCE	201	18	8,2
Tutte le classi nell'anno 2003	14.147		12.360	1.787	12,6

⁴ Per la classe di importo superiore a € 6,2 milioni, il numero teorico degli avvisi è ripetuto, in quanto per gli interventi di quella classe la pubblicità è obbligatoria sia sulla GUCE sia sulla GURI.

⁵ Il numero di interventi riportati in tabella si riferisce esclusivamente a quelli per i quali la procedura di scelta è stata: pubblico incanto, licitazione privata, appalto concorso.

E' evidente che un tale comportamento può avere effetti distorsivi sulla concorrenza, in quanto impedisce un'adeguata pubblicità della gara e, quindi, può portare ad escludere, per carenza d'informazione, alcune delle imprese potenzialmente interessate, limitando di fatto il numero delle imprese partecipanti.

E' confermata, inoltre, la tendenza di molte stazioni appaltanti, sia per i piccoli che per i grandi interventi, ad utilizzare, per uno stesso bando o avviso, più mezzi di pubblicità, anche se non richiesti dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e G.U.R.I. o B.U.R. per piccoli interventi).

Tale "eccesso" di adempimento porta, necessariamente, ad un appesantimento della procedura sia in termini di tempi che di costi.

Inoltre, non è da escludere che alcune stazioni appaltanti siano ricorse a forme di pubblicità di livello 'superiore', ritenendo che in esse fossero comprese anche quelle di ordine inferiore (tabella 5.22)⁶.

Tabella 5.22 - Forme di pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe di importo (Anni

Classe di importo	Numero interventi	Albo pretorio	BUR	GURI	GUCE	Totali
Anno 2002						
>= 150.000 € < 500.000 €	9.632	9.042	1.255	170	23	10.490
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.705	2.240	1.963	257	28	4.488
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	2.222	1.697	521	1.675	117	4.010
>= 6.242.028 €	220	80	26	202	199	507
Tutte le classi nell'anno 2002	14.779	13.059	3.765	2.304	367	19.495
Anno 2003						
>= 150.000 € < 500.000 €	8.907	8.413	1.010	194	23	9.640
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.556	2.130	1.862	252	25	4.269
>= 1.000.000 € < 6.242.028 €	2.246	1.665	513	1.688	118	3.984
>= 6.242.028 €	219	102	39	196	201	538
Tutte le classi nell'anno 2003	13.928	12.310	3.424	2.330	367	18.431

⁶ In corrispondenza di ogni classe d'importo è indicata su sfondo grigio la numerosità della forma di pubblicità che, secondo le prescrizioni della normativa, implica un corretto adempimento.

I tempi
per
l'appalto

L'analisi dei tempi ha riguardato il processo di produzione delle opere pubbliche considerato nella sua interezza, cioè dalla fase di affidamento dell'incarico di progettazione fino alla conclusione dei lavori.

Va rilevato che i risultati ottenuti mostrano come la banca dati dell'Autorità, relativa a lavori di importo superiore a € 150.000, abbia raggiunto un consistente grado di attendibilità, soprattutto in seguito alle iniziative che l'Autorità stessa, attraverso l'Osservatorio, ha adottato per incrementare la qualità dei dati rilevati.

A ciò ha contribuito anche il rapporto di proficua collaborazione instaurato dall'Autorità con le Sezioni regionali dell'Osservatorio ed il crescere presso le stazioni appaltanti di una maggiore capacità di utilizzo delle diverse procedure di rilevazione dei dati degli appalti elaborate dall'Osservatorio stesso.

Difatti, osservando le *tabelle 5.25 e 5.27* è palese la notevole diminuzione dei casi anomali appartenenti alla classe di importo inferiore a € 150.000 che si riducono progressivamente negli anni rilevati fino a scomparire nel 2004.

I criteri di analisi utilizzati in questa parte della *Relazione* ripropongono quelli finora adottati negli anni precedenti e sono stati applicati sui dati di tutto il quinquennio 2000-2004.

Sostanzialmente, l'analisi dei singoli fenomeni ha riguardato solo le schede con presenza di valori validi della data di aggiudicazione dell'appalto e dei valori specifici per l'analisi stessa, per cui la numerosità dell'universo analizzato non ha sempre eguagliato la numerosità dei casi disponibili.

Progettazione
esterna
ed interna

Gli insiemi iniziali di riferimento utilizzati per l'analisi sono, come risulta dalla *tabella 5.23* pari a 10.680 interventi per il 2000, 12.627 interventi per il 2001, 12.118 interventi per il 2002, 9577 interventi per il 2003, 5871 interventi per il 2004.

Rispetto alla *Relazione* precedente, la differenza riscontrata in qualche caso nella numerosità degli insiemi di riferimento dipende dal processo di validazione dei dati che ha consentito di individuare quelli “anomali” ed attivare le idonee iniziative di recupero degli stessi.

Infine, per il 2004 gli interventi analizzati non comprendono quelli della Sezione Regionale della Basilicata che non li ha trasmessi, quelli della Sezione Regionale del Friuli perché fuori formato e quelli della Sezione Regionale del Lazio perché incoerenti.

Le condizioni adottate per definire l'insieme di riferimento per l'analisi dei tempi “amministrativi” correlati all'affidamento dell'incarico di progettazione, redazione del progetto e sua approvazione consistono in:

- a) per la progettazione esterna, presenza congiunta di valori sia nel campo della data di affidamento o aggiudicazione della progettazione che in quello della data di consegna del progetto;
- b) per la progettazione interna, presenza della sola data di ultimazione del progetto;
- c) esclusione degli interventi con entrambe le condizioni a) e b) verificate.

Il risultato dell'analisi, sintetizzato nella *tabella 5.23*, conferma un *trend*, già evidenziato in precedenza, riguardante la preferenza accordata dalle amministrazioni pubbliche alla progettazione affidata all'esterno (unico dato in controtendenza si è registrato nel 2003, peraltro con uno scarto minimo).

Tabella 5.23 – Interventi con progettazione affidata all'esterno o all'interno della stazione appaltante

Tipo di progettazione	Anno 2000		Anno 2001		Anno 2002		Anno 2003		Anno 2004	
	n.	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Interna	5.128	48,0	6.225	49,3	5.784	47,7	4.842	50,6	2.761	47,0
Esterna	5.552	52,0	6.402	50,7	6.334	52,3	4.735	49,4	3.110	53,0
Totale	10.680	100,0	12.627	100,0	12.118	100,0	9.577	100,0	5.871	100,0

I livelli di progettazione analizzati sono i tre previsti dalla legge quadro, dal preliminare fino al livello a base di gara che, nella maggioranza dei casi, è costituito dal progetto esecutivo come indicato dalle stazioni appaltanti nella scheda 'A' (figura 5.1).

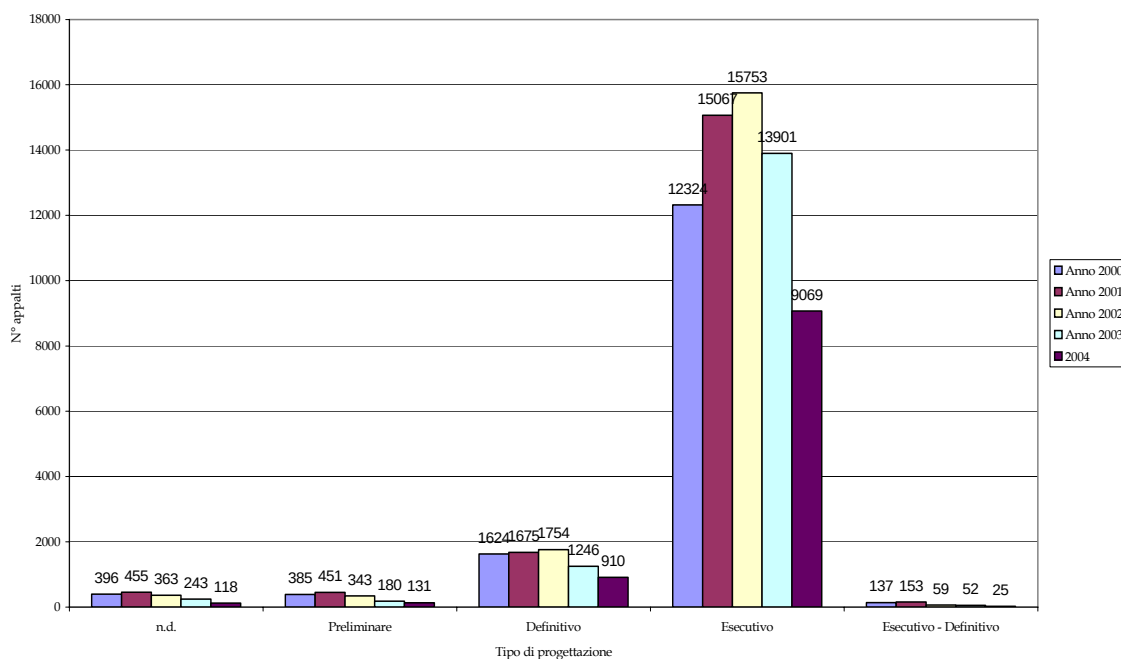


Figura 5.1 – Livelli di definizione progettuale

I tempi del progetto esterno

L'analisi dei tempi relativi alla progettazione è stata effettuata separatamente per le due modalità in quanto non viene rilevata la data di avvio dell'incarico nel caso della progettazione interna.

Facendo, quindi, riferimento alla progettazione esterna, l'intervallo tra l'affidamento dell'incarico e l'ultimazione e consegna del progetto è risultato mediamente di 453 giorni per l'anno 2000 su 4974 interventi, di 443 giorni per l'anno 2001 su 6070 interventi, di 470 giorni nel 2002 su 5639 interventi, di 486 giorni nel 2003 su 4715 interventi e di 487 giorni nel 2004

su 2700 interventi, distribuiti come illustrato nelle *tabelle 5.24 e 5.25*.

Tabella 5.24 – Interventi e relativi tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto

Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	1896	962	>360
	613	297	241 - 360
	906	175	121 - 240
	1559	55	0 - 120
2001	2277	943	>360
	783	298	241 - 360
	1183	175	121 - 240
	1827	56	0 - 120
2002	2280	953	>360
	715	297	241 - 360
	979	177	121 - 240
	1665	54	0 - 120
2003	1929	989	>360
	518	295	241 - 360
	905	177	121 - 240
	1363	53	0 - 120
2004	1081	992	>360
	375	297	241 - 360
	502	176	121 - 240
	742	56	0 - 120

Riguardo all'andamento dei tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto e classi di importo, la distribuzione del numero degli interventi nella *tabella 5.25* mostra come l'ipotesi di aumento dei tempi medi di definizione del progetto col crescere dell'impegno finanziario dell'intervento sia sostanzialmente corretta e confermata dai dati.

Tabella 5.25 – Interventi e relativi tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto (per classi di importo)

Tutte le classi	Cifra non disponibile	>= € 15.000.000	>= € 5.358.153 < € 15.000.000	>= € 1.000.000 < € 5.358.153	>= € 00.000 < € 1.000.000	>= € 50.000 < € 500.000	< € 150.000	Classe di importo	2000		2001		2002		2003		2003	
									Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)
4.974	46	28	72	744	877	3.141	66											
3.688,94	534,78	658,82	662,01	554,88	523,24	403,44	351,76											
6.070	12	24	84	803	1.055	3.994	98											
3.054,40	249,00	454,13	572,14	584,21	502,66	401,12	291,13											
5.639	15	35	74	775	1.006	3.674	60											
3.733,65	646,20	551,40	603,03	633,02	555,58	410,19	334,23											
4.715	2	28	73	644	805	3.161	2											
5.112,10	847,50	540,11	768,07	619,35	560,73	432,85	1.343,50											
2.700		27	43	416	503	1.711												
3.017,97		853,44	552,19	672,40	513,27	426,67												

Per quanto riguarda la distribuzione geografica, il quinquennio conferma il *trend* degli anni precedenti caratterizzato da tempi più lunghi nella conclusione dell'incarico imputabili a soggetti che operano nell'ambito territoriale delle isole, e mostrando, nel biennio 2003-2004 anche un incremento del tempo medio a carico dei professionisti del sud (figura 5.2).

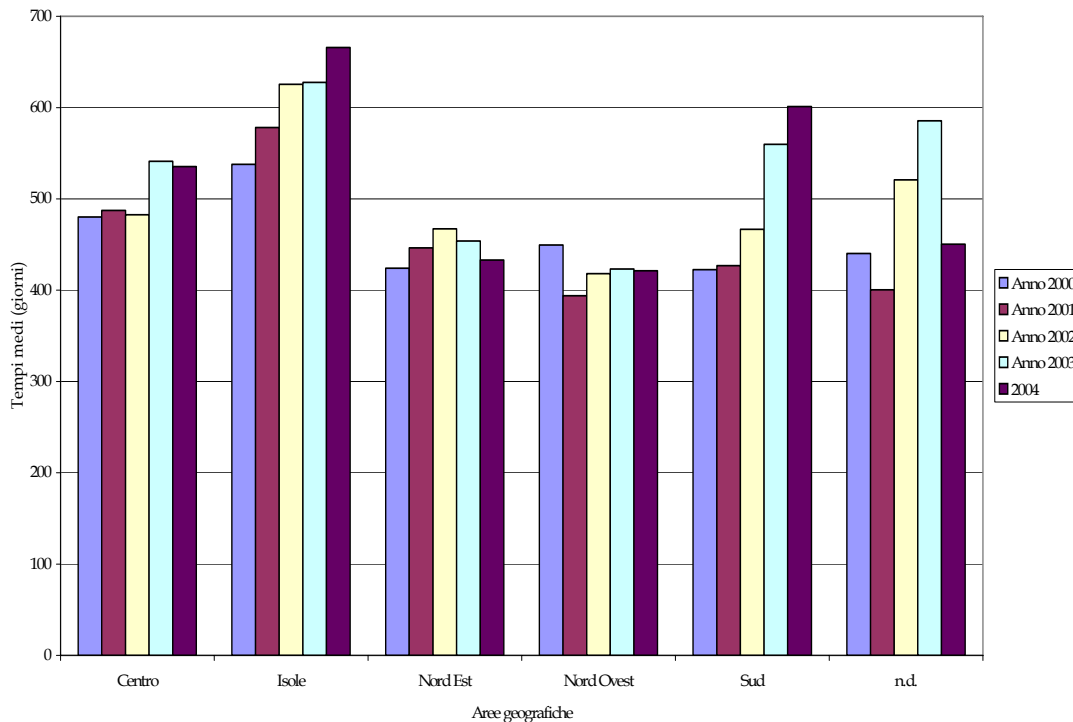


Figura 5.2 – Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto, per area geografica

Analizzando congiuntamente gli insiemi degli interventi con progettazione esterna e progettazione interna, sotto l'aspetto del numero di giorni trascorsi tra la consegna degli elaborati progettuali e l'approvazione degli stessi, si prospetta la seguente situazione: il numero medio dei giorni è di 73 su 10.538 interventi per l'anno 2000, di 77 giorni su 12.433 interventi per l'anno 2001, di giorni 71 per l'anno 2002 su 11.869, di giorni 71 per l'anno 2003 su 9.448 interventi e di giorni 71 per l'anno 2004 su 5.801 interventi (tabella 5.27).

La distribuzione secondo intervalli omogenei di tempo è indicata nella *tabella 5.26*.

Tabella 5.26 – Interventi e relativi tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione

Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	470	628	>360
	331	292	241 - 360
	853	169	121 - 240
	8.884	25	0 - 120
2001	574	693	>360
	424	294	241 - 360
	1.017	168	121 - 240
	10.418	25	0 - 120
2002	518	629	>360
	382	293	241 - 360
	933	167	121 - 240
	10.036	24	0 - 120
2003	385	671	>360
	273	291	241 - 360
	771	170	121 - 240
	8.019	24	0 - 120
2004	226	678	>360
	153	288	241 - 360
	554	164	121 - 240
	4.868	25	0 - 120

L'analisi degli interventi focalizzata alla quantificazione del tempo medio intercorrente tra la consegna del progetto e la sua approvazione e la relativa variabilità in relazione anche alla dimensione economica dell'appalto (*tabella 5.27*) evidenzia come la maggior parte degli interventi esaminati appartengano alla seconda classe d'importo compresa tra € 150.000 e € 500.000.

La relativa numerosità influenza fortemente verso il basso il tempo medio complessivo.

Tabella 5.27 – Interventi e relativi tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione, per classe di importo

Classe di importo	Anno 2000		Anno 2001		Anno 2002		Anno 2003		Anno 2004	
	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)
< € 150.000	123	64,59	157	44,80	106	36,45	5	30,80		
>= € 150.000 < € 500.000	7.144	64,79	8.650	69,73	8.236	63,58	6.486	61,63	3.892	64,73
>= € 500.000 < € 1.000.000	1.741	81,61	2.026	85,59	1.951	82,79	1.594	74,91	956	71,88
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	1.276	99,04	1.409	106,91	1.342	94,70	1.206	105,79	816	89,77
>= € 5.358.153 < € 5.000.000	118	122,13	135	97,57	120	141,38	112	124,17	92	114,73
>= € 5.000.000	49	67,12	39	148,97	54	134,20	43	143,91	45	146,84
Non classificabile	87	63,60	17	98,65	60	64,70	2	172,50		
Tutte le classi	10.538	73	12.433	77	11.869	71	9.448	71	5.801	71

Relativamente alla distribuzione geografica, i tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione sono maggiori nelle isole e nel sud, mentre il valore per il centro della penisola si avvicina di più al dato del nord, come si desume dalla *figura 5.3*.

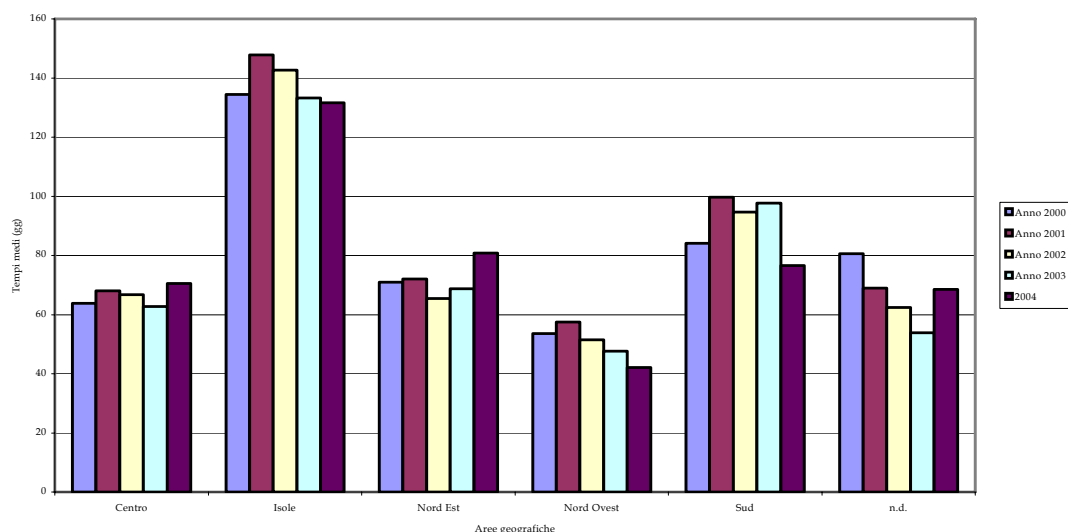


Figura 5.3 – Tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione, per area geografica

Tempi tra approvazione del progetto e pubblicazione del bando

L'intervallo di tempo tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara è risultato mediamente di 160 giorni su 9.639 interventi per l'anno 2000, di 166 giorni su 11.903 interventi per l'anno 2001, di 152 giorni su 12.221 interventi per il 2002, di 136 giorni su 11.110 interventi per il 2003 e di 137 giorni su 7480 interventi per il 2004 con la distribuzione esposta nelle tabelle 5.28 e 5.29.

Tabella 5.28 – Interventi e relativi tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando

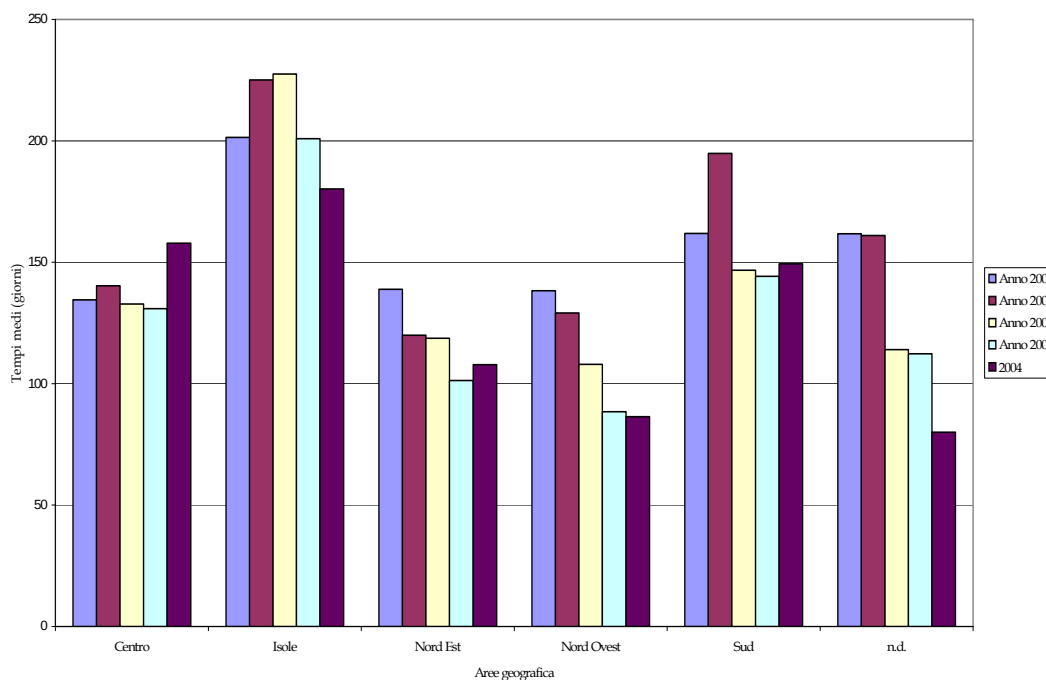
Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	1.041	712,28	>360
	763	291,49	241 - 360
	1.842	172,68	121 - 240
	5.993	43,52	0 - 120
2001	1.480	694,21	>360
	956	291,76	241 - 360
	2.048	171,03	121 - 240
	7.419	42,82	0 - 120
2002	1.311	710,43	>360
	853	294,02	241 - 360
	1.936	168,96	121 - 240
	8.121	42,40	0 - 120
2003	978	735,32	>360
	663	289,42	241 - 360
	1.657	171,44	121 - 240
	7.812	39,79	0 - 120
2004	676	715,20	>360
	474	293,62	241 - 360
	1.128	169,40	121 - 240
	5.203	41,17	0 - 120

Tabella 5.29 – Interventi e relativi tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterna ed interna) e la pubblicazione del bando (per classe di importo)

Tutte le classi	Non classificabile	>= € 15.000.000 < € 5.358.153	>= € 5.358.153 < € 15.000.000	>= € 1.000.000 < € 5.358.153	>= € 500.000 < € 1.000.000	>= € 150.000 < € 500.000	< € 150.000	Classe di importo	Anno 2000		Anno 2001		Anno 2002		Anno 2003		Anno 2004	
									Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Interventi (numero)	Tempi medi (giorni)
9.639	85	60	144	1.388	1.765	6.088	109											
160	144,34	186,78	312,47	202,22	164,21	146,15	128,95											
11.903	16	46	168	1.569	2.121	7.848	135											
166	296,25	192,09	203,76	216,01	187,78	149,24	133,81											
12.221	100	75	153	1.745	2.210	7.844	94											
152	172,03	181,40	221,93	204,22	163,66	134,49	168,84											
11.110	1	61	157	1.640	2.039	7.206	6											
136	24,00	86,03	203,83	177,13	154,49	119,69	113,50											
7.480		58	141	1.194	1.408	4.679												
137		162,33	155,79	161,54	155,65	124,87												

Anche la distribuzione per aree geografiche (figura 5.4) è in linea con le osservazioni precedenti.

Figura 5.4 – Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando, per aree geografiche



Per l'analisi relativa all'intervallo di tempo tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'opera, l'universo di riferimento è stato individuato sulla base delle seguenti tre condizioni:

- presenza di almeno una delle date relative alla pubblicazione del bando su albo della stazione appaltante, B.U.R., G.U.R.I. e G.U.C.E.;
- presenza della data di presentazione dell'offerta;
- rispetto di una successione crescente delle date relative alla pubblicazione, presentazione dell'offerta ed aggiudicazione dell'appalto.

**Tempi tra
pubblicazione e
aggiudicazione
dell'appalto**

Il tempo medio intercorrente tra la pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione definitiva (tabella 5.33) è risultato per l'anno 2000 di 86 giorni su un insieme di 9.963 interventi, per il 2001 è cresciuto a 95 giorni su un insieme di riferimento di 12.275 interventi, è disceso a 84 giorni per il 2002 su 12.389 interventi, per il 2003, su 10.908 interventi si è attestato a 72

giorni, per il 2004 è aumentato a 78 giorni su un insieme di riferimento di 7.050 interventi, distribuito come nella *tabella 5.30*.

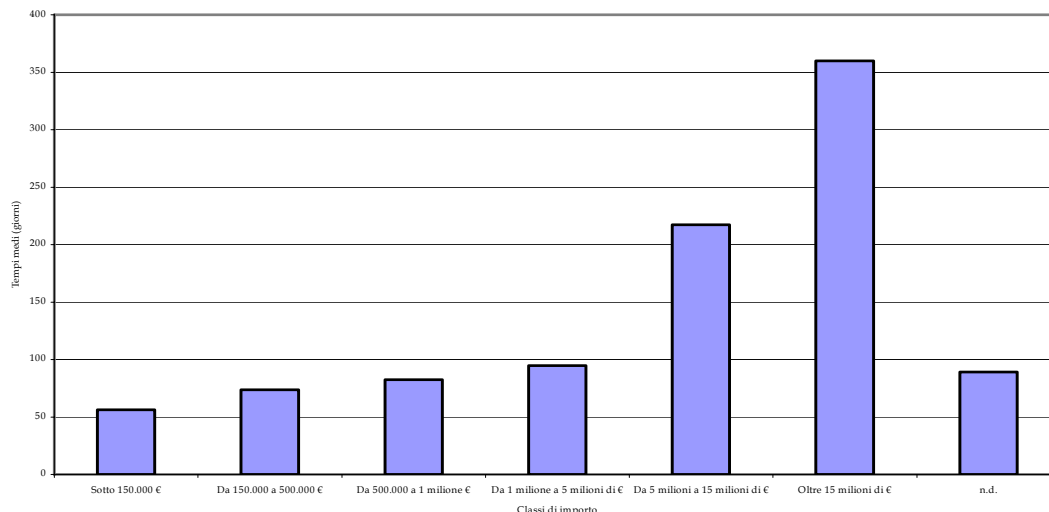
Tabella 5.30 – Interventi e relativi tempi medi tra la pubblicazione e l'aggiudicazione

<i>Anni</i>	<i>Totale interventi (numero)</i>	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Intervallo di riferimento (giorni)</i>
2000	91	498,26	>360
	232	291,94	241 - 360
	1516	156,61	121 - 240
	8124	62,17	0 - 120
2001	243	499,81	>360
	458	288,21	241 - 360
	1851	167,73	121 - 240
	9723	62,70	0 - 120
2002	333	516,47	>360
	296	289,71	241 - 360
	1364	165,19	121 - 240
	10396	53,38	0 - 120
2003	207	520,16	>360
	201	290,83	241 - 360
	837	160,52	121 - 240
	9663	50,55	0 - 120
2004	144	579,41	>360
	154	294,95	241 - 360
	625	165,08	121 - 240
	6127	52,51	0 - 120

Il *trend* decrescente evidenziato negli anni passati, che sostanzialmente viene confermato dall'analisi dei dati, si modifica per il 2004 poiché il valore medio del tempo intercorrente tra la pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione definitiva, sceso nel 2003 al valore minimo del quinquennio (72 giorni), tende a risalire raggiungendo quota 78 giorni. Gli interventi di importo inferiore ad € 1 milione mostrano tempi amministrativi più rapidi, mentre i tempi si dilatano in relazione alla

complessità ed onerosità degli interventi, come si deduce dalla figura 5.5.

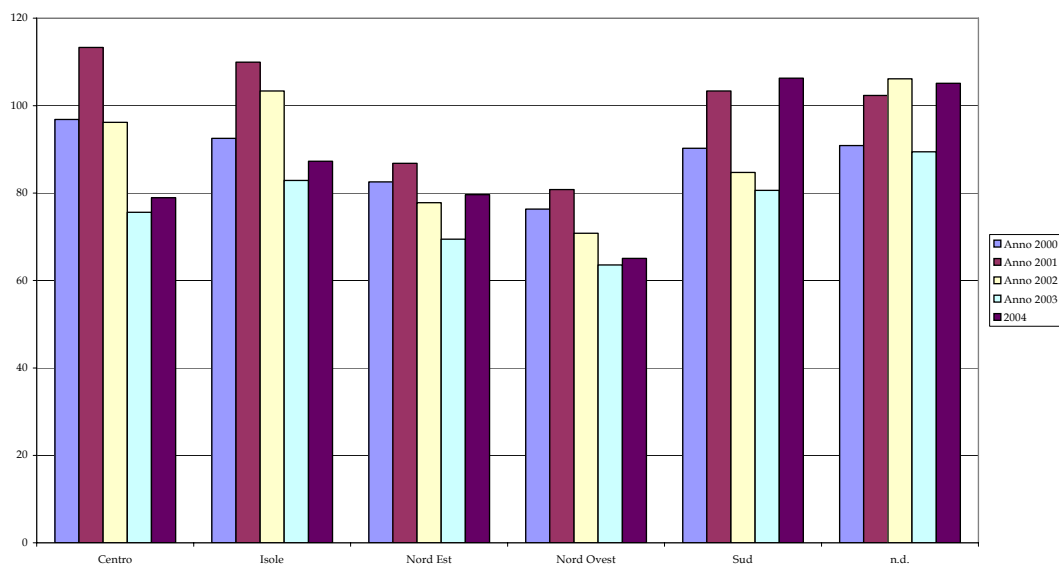
Figura 5.5 – Raffronto dei tempi di medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione per classe di importo



**Tempi tra
pubblicazione
e presentazione
delle offerte**

L'analisi dell'andamento dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione per area geografica, sintetizzata nell'istogramma di figura 5.6, convalida il trend già evidenziato in precedenti Relazioni: le stazioni appaltanti del sud e delle isole sono meno rapide nella pubblicazione ed aggiudicazione rispetto a quelle del nord.

Figura 5.6 – Raffronto dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione



Con riferimento all'osservazione sui tempi medi intercorsi tra la data di pubblicazione e di presentazione delle offerte, i dati mostrano come il tempo medio sia pari a circa 50 giorni per il triennio 2000/2002, per ridursi a 44 giorni nel 2003 e risalire a 47 nel 2004 (*tabella 5.33*).

Il tempo medio di espletamento della gara risulta invece, di 44 giorni nel 2001 con un sensibile aumento rispetto al dato medio (33,9 giorni) del 2000 e degli anni 2002-2004 (valori intorno a 30 giorni).

La *tabella 5.31* evidenzia come nella maggior parte dei casi le stazioni appaltanti rispettino i tempi prefissati dalla norma, confermando in ciò il trend rilevato per gli anni 2000 - 2003, mentre la *tabella 5.32* mostra che i tempi della gara nella maggior parte dei casi sono inferiori a 30 giorni.

Tabella 5.31 – Interventi e tempi medi tra la pubblicazione e la presentazione dell'offerta

Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	12	545,17	>360
	55	294,36	241 - 360
	619	153,42	121 - 240
	9.277	40,94	0 - 120
2001	72	446,72	>360
	83	289,36	241 - 360
	782	158,10	121 - 240
	11.338	38,37	0 - 120
2002	118	425,37	>360
	122	296,58	241 - 360
	590	159,11	121 - 240
	11.559	37,10	0 - 120
2003	71	479,42	>360
	60	302,42	241 - 360
	317	160,56	121 - 240
	10.460	36,33	0 - 120
2004	53	627,75	>360
	42	284,71	241 - 360
	274	164,41	121 - 240
	6.681	36,20	0 - 120

Tabella 5.32 – Interventi e tempi medi tra la presentazione dell'offerta e l'aggiudicazione definitiva

Anni	Totale interventi (numero)	Tempi medi (giorni)	Intervallo di riferimento (giorni)
2000	58	468,40	>360
	91	285,01	241 - 360
	389	159,90	121 - 240
	12.200	25,98	0 - 120
2001	160	484,49	>360
	177	293,83	241 - 360
	746	164,84	121 - 240
	14.154	29,59	0 - 120
2002	155	527,25	>360
	162	294,94	241 - 360
	568	160,64	121 - 240
	14.915	20,65	0 - 120
2003	112	525,75	>360
	74	295,73	241 - 360
	361	167,00	121 - 240
	12.778	17,83	0 - 120
2004	77	531,66	>360
	65	286,12	241 - 360
	269	160,83	121 - 240
	8.082	20,10	0 - 120

L'analisi dei tempi condotta per ambito territoriale, sintetizzata nei due istogrammi figure 5.7 e 5.8, conferma la sostanziale diversità di comportamento tra le stazioni appaltanti del centro - sud e delle isole e quelle del nord.

Figura 5.7 – Raffronto dei tempi medi intercorrenti tra pubblicazione del bando e presentazione dell'offerta

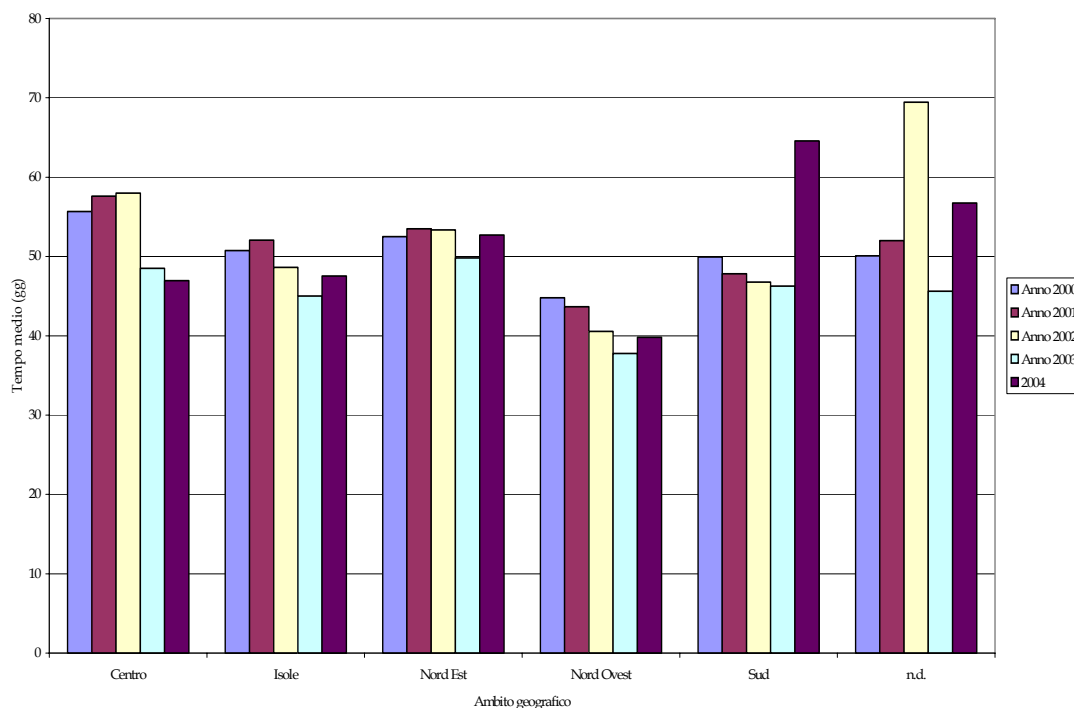
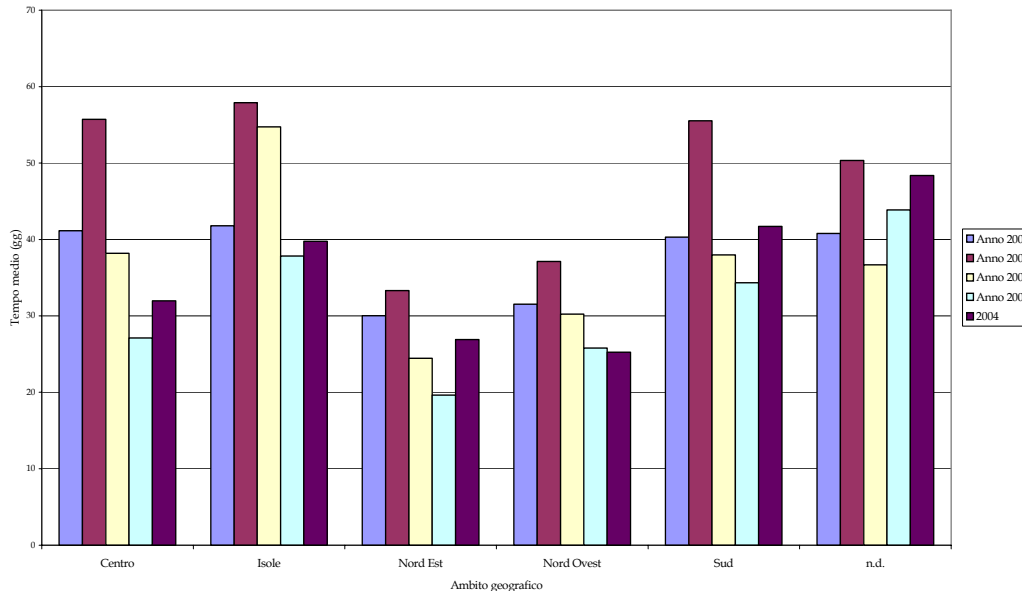


Figura 5.8 – Raffronto dei tempi medi intercorrenti tra la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione definitiva



I dati complessivi riportati nella *tabella 5.33*, seppure modificati quantitativamente e qualitativamente rispetto alla *Relazione 2003* - essendo variato sia il numero degli interventi considerati annualmente che la qualità degli stessi a seguito delle operazioni di correzione e validazione dei dati stessi - evidenziano come i tempi cosiddetti “tecnico-amministrativi” presentino nell’ultimo quinquennio, una sostanziale stabilità oscillando intorno al valore medio di 774 giorni.

Tabella 5.33 – Riepilogo dei tempi medi intercorrenti dall’incarico di progettazione all’aggiudicazione definitiva

Fasi dell'intervallo	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
Dall’incarico di progettazione alla consegna del progetto	453	443	470	487	487
Dalla consegna del progetto alla sua approvazione	72	77	71	71	71
Dalla approvazione del progetto alla pubblicazione del bando di gara	160	166	152	136	137
Dalla pubblicazione del bando di gara alla presentazione delle offerte	50	50	49	44	47
Dalla presentazione delle offerte alla aggiudicazione	36	45	35	28	31
Dalla pubblicazione del bando di gara alla aggiudicazione	86	95	84	72	78
Sommano	771	781	777	766	773

**L'offerta nel
mercato dei
lavori pubblici**

L'analisi della domanda espressa attraverso gli appalti avviati dalle stazioni appaltanti non può prescindere da una corrispondente analisi dell'offerta proveniente dalle imprese qualificate, ciò al fine di evidenziare la struttura complessiva del mercato dei lavori pubblici.

Le imprese qualificate ai sensi del D.P.R. n. 34/2000 e s.m.i sono quelle elencate nel *Casellario informatico* dell'Autorità in cui, per altro, è possibile reperire un'ampia gamma di informazioni che riguardano le stesse. Queste ultime possono essere suddivise in diversi gruppi di interesse:

- informazioni di tipo anagrafico, come la ragione sociale, la partita IVA, il nominativo del direttore tecnico, la localizzazione della sede;
- informazioni attinenti le caratteristiche economiche e tecniche delle imprese, come la cifra d'affari, i costi per il personale e quelli per gli ammortamenti;
- informazioni relative alla qualificazione vera e propria come categoria e classifica di iscrizione, data di emissione del certificato;
- informazioni che riguardano l'eventuale stato di liquidazione dell'impresa, la presenza di procedure concorsuali in corso, episodi di negligenza nell'esecuzione dei lavori, eventuali provvedimenti di esclusione dalle gare.

Il casellario informatico, pertanto, racchiude un *set* di dati il cui utilizzo è importante sia ai fini di verifiche puntuali che per elaborazioni statistiche di settore.

Al 31 dicembre 2004 risultano elencate, complessivamente, 29.674 imprese cui corrispondono 74.891 attestati di qualificazione.

L'analisi che segue mostra gli aspetti strutturali delle imprese qualificate.

Le imprese vengono, infatti, analizzate sulla base della loro natura giuridica, della loro distribuzione territoriale, della massima classifica di iscrizione e del numero di iscrizioni per impresa.

Infine, vengono esaminati gli attestati verificandone le modalità distributive sia sul territorio che per classe di importo e categoria di opera.

La natura giuridica dell'impresa qualificata costituisce un significativo indice della complessità organizzativa e della dimensione aziendale.

Dall'analisi per forma giuridica emerge che in circa il 22% dei casi le imprese sono condotte in forma individuale (si veda la *tabella 5.34*).

Si tratta di una presenza rilevante, che indica come una parte significativa delle imprese abbia una piccola dimensione, soprattutto in termini di capitale investito.

Tabella 5.34 - Distribuzione per forma giuridica delle imprese qualificate

<i>Forma giuridica</i>	<i>Numero imprese</i>	<i>Numero imprese (%)</i>
Società di capitali di cui:	15.912	53,62
Società in accomandita per azioni	30	0,10
Società a responsabilità limitata	14.081	47,45
Società per azioni	1.801	6,07
Società di persone	6.230	20,99
Società cooperative e consorzi	923	3,11
Imprese individuali	6.521	21,98
Altre forme giuridiche	4	0,01
n.c.	84	0,28
<i>Tutte le forme giuridiche</i>	<i>29.674</i>	<i>100,00</i>

Si noti, inoltre, che le società di persone incidono nella misura del 21% sul totale delle imprese, mentre il modello della società di capitali, che suggerisce la presenza di una maggiore complessità organizzativa e dimensione aziendale, incide per poco più della metà (53,6%).

Tra le stesse società di capitali è predominante la forma “a responsabilità limitata”, mentre è minoritario il “peso” delle società per azioni o in accomandita per azioni.

Pertanto, anche all'interno delle società di capitali le imprese qualificate prediligono una struttura più flessibile, che meglio si adatta a imprese di medie dimensioni come appunto è il caso delle società a responsabilità limitata.

Al fine di effettuare una valutazione più corretta del “peso” assunto dalle diverse forme giuridiche, può essere utile confrontare la distribuzione per forma giuridica relativa alle imprese qualificate con quella relativa alle imprese che operano nell'intero settore delle costruzioni (comprensivo dei

lavori privati), nonché del settore manifatturiero (*tabella 5.35*). Emerge così, ad esempio, che, sebbene l'incidenza della forma giuridica individuale possa apparire rilevante tra le imprese "qualificate", nel settore di tutte le imprese di costruzione, l'impresa individuale è chiaramente predominante, incidendo per il 71,4%⁷. Per una corretta lettura dei dati esposti nella *tabella 5.35*, si consideri che le imprese "qualificate" costituiscono un sottoinsieme delle imprese delle costruzioni; quest'ultimo gruppo, a sua volta, rappresenta invece un insieme "alternativo" al settore manifatturiero, nel quale rientrano solo le unità produttive della trasformazione industriale in senso stretto.

Tabella 5.35 - Distribuzione per forma giuridica: confronto tra le imprese qualificate per l'esecuzione di lavori pubblici, quelle dei settori "costruzioni" e "manifatturiero".

Settore di attività	n./n. %	Società di capitali	Società di persone	Imprese individuali	Altre forme	non classificate	Totale
lavori pubblici	n.	15.912	6.230	6.521	927	84	29.674
	n. %	53,6	21,0	22,0	3,1	0,3	100,0
settore "costruzioni"	n.	83.463	98.960	495.773	16.574		694.770
	n. %	12,0	14,2	71,4	2,4		100,0
settore "manifatturiero"	n.	130.449	162.718	342.577	7.523		643.267
	n. %	20,3	25,3	53,3	1,2		100,0

Nella *tabella 5.36* è rappresentata la distribuzione delle imprese qualificate e delle iscrizioni secondo la regione in cui l'impresa stabilisce la propria sede legale. Nella stessa tabella è anche riportato il numero medio delle iscrizioni per impresa.

Le regioni nelle quali si concentra il maggior numero di imprese rispetto al totale sono la Campania (14,1%), la Lombardia (12,6%) e il Lazio (10,8%). Gli stessi territori presentano anche le percentuali più elevate delle iscrizioni sul totale nazionale: rispettivamente il 14,5%, 11,7% e 11,8%. L'altra regione che presenta numerose imprese qualificate è la Sicilia in cui il loro numero è considerevole sia in termini assoluti (2.575 imprese) che in

⁷ I dati sulla distribuzione per forma giuridica del numero di imprese attive dei settori delle costruzioni e manifatturiero sono stati tratti dall'analisi statistica trimestrale della natalità-mortalità delle imprese condotta da Infocamere, per conto dell' Unioncamere. L'analisi è basata sulle informazioni contenute negli archivi di tutte le Camere di Commercio italiane. I dati sono aggiornati al quarto trimestre 2004.

percentuale rispetto al totale (8,7%). Si segnala, inoltre, sempre per la stessa regione, l'elevato numero di iscrizioni per impresa (2,96) superiore al dato medio nazionale (2,52) e di poco inferiore al dato del Molise (3,08).

Tabella 5.36 - Distribuzione per regione delle imprese qualificate e delle relative iscrizioni

<i>Regione</i>	<i>N. imprese</i>	<i>N. iscrizioni</i>	<i>Imprese (%)</i>	<i>Iscrizioni (%)</i>	<i>Numero medio di iscrizioni ad impresa</i>
Ambito nazionale	15	42	0,05	0,06	2,80
Abruzzo	832	2.005	2,80	2,68	2,41
Basilicata	621	1.693	2,09	2,26	2,73
Calabria	1.168	2.881	3,94	3,85	2,47
Campania	4.172	10.855	14,06	14,49	2,60
Emilia	1.470	4.023	4,95	5,37	2,74
Estero	1	6	0,00	0,01	6,00
Friuli	651	1.691	2,19	2,26	2,60
Lazio	3.201	8.848	10,79	11,81	2,76
Liguria	670	1.855	2,26	2,48	2,77
Lombardia	3.736	8.791	12,59	11,74	2,35
Marche	814	1.943	2,74	2,59	2,39
Molise	230	708	0,78	0,95	3,08
Piemonte	1.801	4.552	6,07	6,08	2,53
Puglia	1.918	3.932	6,46	5,25	2,05
Sardegna	598	1.404	2,02	1,87	2,35
Sicilia	2.575	7.615	8,68	10,17	2,96
Toscana	1.180	2.904	3,98	3,88	2,46
Trentino	728	1.622	2,45	2,17	2,23
Umbria	598	1.321	2,02	1,76	2,21
Valle d'Aosta	186	508	0,63	0,68	2,73
Veneto	2.193	4.901	7,39	6,54	2,23
n. c.	316	791	1,06	1,06	2,50
<i>Tutte le regioni</i>	<i>29.674</i>	<i>74.891</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>2,52</i>

In generale è, tuttavia, possibile asserire che il numero medio di iscrizioni per impresa è piuttosto modesto in tutte le regioni; ciò a significare come anche nelle aree economicamente più forti le imprese richiedano di essere iscritte in poche categorie. Questo dato poi, se messo in relazione con il numero di imprese suddiviso per forma giuridica e sede legale, farebbe emergere una apparente contraddizione: da un lato nel Nord Italia sono maggiormente presenti imprese con una forma societaria di capitale, ma dall'altro la richiesta di categorie in cui qualificarsi, in quest'area del Paese, risulta del tutto in linea con quella delle altre regioni. Anzi, è proprio nel Mezzogiorno che, nonostante la maggiore presenza di imprese individuali, è più alta la richiesta di categorie in cui qualificarsi.

Per acquisire una più significativa percezione della distribuzione regionale delle imprese, è opportuno relazionare il numero assoluto delle

imprese di una certa regione ad una grandezza che sia indice della dimensione produttiva della stessa: ad esempio, la numerosità delle imprese di tutti i settori produttivi⁸. E' stata così ottenuta una serie ordinata di numeri indice (*tabella 5.37*), da cui emerge che la Valle d'Aosta (numero indice pari a 253) e la Basilicata (191) sono regioni caratterizzate da una presenza relativamente alta di imprese qualificate. Al contrario, appare relativamente contenuta la presenza delle stesse in Emilia Romagna (60) e Toscana (58). E' poi interessante notare la situazione della Lombardia. Questa regione "accoglie" circa il 12,6% di tutte le imprese "qualificate", essendo seconda, così, alla sola Campania; se si rapporta però questa numerosità alla dimensione produttiva regionale, è evidente, allora, come il "peso" della Lombardia appaia fortemente ridimensionato (numero indice pari a 82).

Tabella 5.37 - Rapporto tra il numero d'imprese qualificate ed il numero d'imprese attive di tutti settori, per regione - numeri indice (tutte le regioni = 100).

<i>Regione</i>	<i>Numero indice</i>
Valle d' Aosta	253
Basilicata	191
Campania	160
Lazio	155
Calabria	129
Umbria	127
Trentino-Alto Adige	125
Molise	120
Sicilia	115
Abruzzo	111
Friuli-Venezia Giulia	110
<i>Tutte le regioni</i>	<i>100</i>
Puglia	97
Marche	90
Liguria	84
Veneto	84
Lombardia	82
Piemonte	76
Sardegna	71
Emilia-Romagna	60
Toscana	58

⁸ I dati sulla distribuzione per regione del numero di imprese attive di tutti i settori sono stati tratti dall'analisi statistica trimestrale della natalità-mortalità delle imprese condotta da Infocamere, per conto dell'Unioncamere. L'analisi è basata sulle informazioni contenute negli archivi di tutte le Camere di Commercio italiane. I dati sono aggiornati al quarto trimestre 2004. Le imprese qualificate per lavori pubblici e le imprese attive di tutti i settori sono ripartite per regione secondo la localizzazione della sede legale.

Nella *tabella 5.38* è riportata la distribuzione delle imprese secondo il numero delle iscrizioni risultanti dal *Casellario*. La singola impresa, infatti, come stabilisce il D.P.R. n. 34/2000, può qualificarsi per l'esecuzione di più categorie, generali o specializzate, di opere pubbliche e nell'ambito delle otto classifiche di importo specificatamente previste.

Tabella 5.38– Distribuzione delle imprese qualificate per numero di categorie di iscrizione

<i>N. iscrizioni</i>	<i>N.imprese</i>	<i>N. imprese (%)</i>	<i>N. imprese (% cumulate)</i>
1	11.707	39,45	39,45
2	7.586	25,56	65,02
3	4.305	14,51	79,52
4	2.395	8,07	87,60
5	1.438	4,85	92,44
6	839	2,83	95,27
7	471	1,59	96,86
8	310	1,04	97,90
9	196	0,66	98,56
10	135	0,45	99,02
11	74	0,25	99,27
12	45	0,15	99,42
13	24	0,08	99,50
14	39	0,13	99,63
15	16	0,05	99,68
16	16	0,05	99,74
17	14	0,05	99,78
18	13	0,04	99,83
19	5	0,02	99,84
20	5	0,02	99,86
21	11	0,04	99,90
22	2	0,01	99,91
23	3	0,01	99,92
24	9	0,03	99,95
25	4	0,01	99,96
27	2	0,01	99,97
28	1	0,00	99,97
29	2	0,01	99,98
30	1	0,00	99,98
31	1	0,00	99,98
32	2	0,01	99,99
33	2	0,01	100,00
36	1	0,00	100,00
<i>Totale imprese</i>	<i>29.674</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>

Dalla lettura dei dati emerge che ben oltre il 50% delle imprese (65%) risulta qualificata al massimo per due sole categorie di lavori pubblici. Il numero di due iscrizioni al casellario rappresenta infatti, da un punto di vista statistico, la mediana della distribuzione riportata in tabella; il numero medio di iscrizioni ad impresa è pari a 2,5, valore di poco superiore a quello della mediana.

La percentuale delle imprese iscritte tende a diminuire in maniera molto accentuata di pari passo con l'aumentare del numero di categorie di iscrizione al *Casellario*: il 90% delle imprese non ha più di 5 categorie di iscrizione, e ciò denota un modesto grado di diversificazione della propria attività sulle diverse tipologie di lavori da parte delle imprese esecutrici di lavori pubblici risultanti in archivio.

Il numero delle imprese qualificate per una sola categoria di lavori risulta, al contrario, molto consistente ed è pari a 11.707, circa il 40% del totale.

Per tali imprese sono state sviluppate ulteriori elaborazioni, al fine di evidenziarne le caratteristiche strutturali e di coglierne eventuali specificità rispetto all'insieme delle imprese abilitate ad eseguire lavori pubblici.

Dalla disaggregazione dei dati in base alla forma giuridica emerge, per le imprese mono-iscrizione, una struttura molto simile a quella della distribuzione generale della *tabella 5.34*, anche se va rilevato il lieve minor peso delle società di capitali (46% contro il 53,6%) a vantaggio delle società di persone (24,3% contro 21%) e delle imprese individuali (26,7% contro 22%). All'interno delle società di capitali la minore percentuale rispetto al totale delle società per azioni (4% nelle imprese mono-iscrizione e 6% nella distribuzione generale) è assorbito da una corrispondente maggiore percentuale delle società a responsabilità limitata.

L'analisi per localizzazione mostra come, coerentemente alla distribuzione generale, gran parte delle imprese sia concentrata nelle regioni della Lombardia (14,9%), della Campania (12,5%) e del Lazio (10%). Anche la presenza delle imprese in Veneto e Sicilia non risulta comunque trascurabile (rispettivamente pari all'8% e al 6,8% del totale).

Gli aspetti più interessanti circa i caratteri specifici delle imprese mono-iscrizione sono evidenziati maggiormente nelle analisi per categoria d'opera e classifica di qualificazione. Per le mono-iscrizioni, infatti, si assiste ad una più accentuata concentrazione in poche categorie di qualificazione: quasi la metà delle imprese (42,3%) sono iscritte nella categoria edifici civili e industriali - OG1 (se si fa riferimento alla distribuzione generale la percentuale si dimezza al 21%), il 9% nella

categoria impianti elettrici, telefonici, ecc. - OS30 e l'8,5% in quella riguardante le strade, autostrade, ponti, ecc. - OG3. Le iscrizioni delle restanti imprese risultano fortemente frammentate tra le restanti categorie, generali e specializzate, di qualificazione.

Infine, l'analisi secondo la classifica di iscrizione mostra come le imprese con una sola iscrizione al *Casellario* si qualificano in misura maggiore delle altre per classe di importo modesto. La percentuale delle imprese presenti nella prima classe è infatti pari al 24,6%, aumenta al 39,5% per la seconda per poi diminuire a partire dalla terza classe fino all'ottava.

La *tabella 5.39* riporta la distribuzione delle imprese secondo la classe massima di iscrizione.

L'ultima colonna della *tabella 5.39*, evidenzia come il numero medio di iscrizioni per ciascuna impresa cresca al crescere della massima classe posseduta, a denotare una più spiccata capacità - da parte dei soggetti imprenditoriali che risultano qualificati almeno in una categoria con classifica di importo elevato - a diversificare la propria attività. Rimane, tuttavia, la forte presenza numerica di imprese con una classe di iscrizione pari alla seconda e alla terza a dimostrare come l'offerta nel mercato continui ad essere ascrivibile ad imprese medio-piccole o comunque ad imprese in grado di partecipare singolarmente soltanto a gare di importo modesto.

Tabella 5.39 - Distribuzione delle imprese per classifica massima di iscrizione e quantificazione delle relative categorie di qualificazione

<i>Classifica di massima iscrizione</i>	<i>N. imprese</i>	<i>N. iscrizioni</i>	<i>N. imprese (%)</i>	<i>N. iscrizioni (%)</i>	<i>Numero medio di iscrizioni per impresa</i>
I	4.179	5.848	14,08	7,81	1,40
II	9.403	17.148	31,69	22,90	1,82
III	7.129	17.848	24,02	23,83	2,50
IV	4.820	15.026	16,24	20,06	3,12
V	2.407	8.899	8,11	11,88	3,70
VI	685	3.096	2,31	4,13	4,52
VII	302	1.610	1,02	2,15	5,33
VIII	748	5.412	2,52	7,23	7,24
n.c.	1	4	0,00	0,01	4,00
<i>Tutte le classi</i>	<i>29.674</i>	<i>74.891</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>2,52</i>

Un ulteriore approfondimento dell'offerta scaturisce dalla *tabella 5.40* che riporta il numero delle iscrizioni alle diverse categorie di lavori per ripartizione territoriale e per ciascuna categoria, generale e specializzata, di opera.

Tabella 5.40 - Distribuzione delle iscrizioni per categoria di qualificazione e ripartizione geografica

<i>Categoria</i>	<i>Nord est</i>	<i>Nord ovest</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Isole</i>	<i>Non specificato</i>	<i>Totale riga</i>	<i>% riga</i>
OG1	2.952	2.077	3.201	5.322	1.950	180	15.682	20,94
OG2	436	457	813	818	342	24	2.890	3,86
OG3	1.796	1.521	1.714	3.763	1.493	130	10.417	13,91
OG4	88	66	86	75	28	6	349	0,47
OG5	20	19	17	3	14	2	75	0,10
OG6	1.498	1.163	1.460	2.417	1.000	97	7.635	10,19
OG7	77	111	91	125	91	8	503	0,67
OG8	728	604	538	772	218	37	2.897	3,87
OG9	87	54	53	62	19	4	279	0,37
OG10	442	467	476	907	460	28	2.780	3,71
OG11	636	481	938	1.686	746	27	4.514	6,03
OG12	264	182	152	243	87	10	938	1,25
OG13	265	168	186	240	96	14	969	1,29
OS1	667	533	361	469	196	24	2.250	3,00
OS2	69	79	173	70	22	3	416	0,56
OS3	526	406	418	298	93	22	1.763	2,35
OS4	78	63	64	75	27	2	309	0,41
OS5	110	70	122	59	27	3	391	0,52
OS6	375	355	267	277	97	16	1.387	1,85
OS7	301	148	160	116	45	9	779	1,04
OS8	205	145	114	117	22	3	606	0,81
OS9	80	47	60	61	14	2	264	0,35
OS10	78	49	66	125	36	1	355	0,47
OS11	24	24	33	54	14	3	152	0,20
OS12	120	127	107	178	82	8	622	0,83
OS13	53	58	41	48	24	6	230	0,31
OS14	73	49	40	44	14	2	222	0,30
OS15	9	2	5	20	2		38	0,05
OS16	51	29	31	20	17		148	0,20
OS17	40	8	18	18	8		92	0,12
OS18	246	219	194	256	94	10	1.019	1,36
OS19	216	112	202	144	105	3	782	1,04
OS20	21	30	22	26	8	3	110	0,15
OS21	419	361	500	735	485	33	2.533	3,38
OS22	163	142	175	283	144	12	919	1,23
OS23	139	81	50	74	16	7	367	0,49
OS24	400	235	292	365	260	21	1.573	2,10
OS25	15	13	79	77	47	6	237	0,32
OS26	81	45	34	41	31	5	237	0,32
OS27	27	18	24	23	7	1	100	0,13
OS28	664	493	561	535	174	24	2.451	3,27
OS29	32	28	42	46	8	2	158	0,21
OS30	1.035	802	981	922	341	34	4.115	5,49
OS31	19	24	6	4	1	1	55	0,07
OS32	12	22	9	10	2	4	59	0,08
OS33	38	21	17	34	8	1	119	0,16
OS34	31	29	23	17	4	1	105	0,14
Totale colonna	15.706	12.237	15.016	22.074	9.019	839	74.891	100,00
% colonna	20,97	16,34	20,05	29,47	12,04	1,12	100,00	

Come già accennato, il complesso delle iscrizioni effettuate a fine 2004 è risultato pari a 74.891; le iscrizioni sono risultate concentrate per circa il 21% dei casi nella categoria generale degli edifici civili e industriali (OG1), il 13,9% in quella delle strade, autostrade, ponti ecc. (OG3) e per il 10,2% negli acquedotti, gasdotti, opere di irrigazione, ecc. (OG6).

Le altre iscrizioni risultano per lo più frammentate nelle restanti categorie di opera con un peso di qualche rilievo per i soli casi delle opere fluviali e di bonifica (OG8), degli impianti tecnologici (OG11) e, infine, del restauro e manutenzione di beni culturali e ambientali (OG2).

Relativamente alle categorie di opere speciali si evidenzia una prevalenza degli impianti elettrici, telefonici ecc. (OS30) con una quota sulle attestazioni complessive del 5,5%, delle opere strutturali (OS21) con il 3,4%, degli impianti termici e di condizionamento (OS28) con il 3,3% e dei lavori in terra (OS1) con il 3%.

Il calcolo delle percentuali di iscrizioni per categoria ed area geografica rispetto al totale generale permette di verificare come le categorie di opera per le quali le imprese si sono qualificate in prevalenza siano, anche all'interno di ciascuna area, ancora la OG1, la OG3 e la OG6.

Dall'analisi territoriale delle iscrizioni si vede come la maggior parte di esse sia concentrata nelle aree dell'Italia meridionale in particolare se si comprendono le due isole principali.

La *tabella 5.40* mostra, infatti, come le iscrizioni concesse ad imprese localizzate nel sud del Paese e nelle isole raggiungano più del 41% del totale contro il 20% del centro e il 37% circa dell'Italia settentrionale. La lettura congiunta della *tabella 5.40* e della *tabella 5.37* porterebbe a concludere che in Italia settentrionale le imprese di costruzioni siano maggiormente impegnate sul fronte delle commesse private, mentre le imprese di costruzioni del Mezzogiorno dipendano in maggior misura dagli appalti di lavori pubblici. Alla luce di questi dati si potrebbe sottolineare come le commesse pubbliche nel Mezzogiorno siano importanti sia per colmare il gap infrastrutturale esistente tra le due aree del Paese, che per garantire la sopravvivenza di imprese dipendenti in larga misura proprio da tali commesse.

La tabella 5.41 riporta, in riferimento a tutto il territorio nazionale, la distribuzione delle iscrizioni in base alla categoria di opera e la classifica di importo.

Tabella 5.41 – Attestazioni rilasciate per classifiche di importo e categorie

Categoria	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	Non spec.	Totale per riga	% per riga
OG1	2.566	4.866	3.641	2.433	1.305	344	158	368	1	15.682	20,94
OG2	653	860	733	396	159	45	19	25		2.890	3,86
OG3	2.672	3.107	2.519	1.284	458	132	69	175	1	10.417	13,91
OG4	47	56	76	36	29	13	8	84		349	0,47
OG5	7	11	11	7	7	3	2	27		75	0,10
OG6	2.274	2.191	1.670	832	379	122	49	117	1	7.635	10,19
OG7	90	109	121	78	44	15	4	42		503	0,67
OG8	1.027	879	570	259	102	29	8	22	1	2.897	3,87
OG9	50	51	45	46	30	15	10	32		279	0,37
OG10	910	802	578	286	113	37	12	42		2.780	3,71
OG11	1.260	1.459	928	442	233	69	29	94		4.514	6,03
OG12	220	247	198	139	79	24	4	27		938	1,25
OG13	391	326	166	56	23	4	1	2		969	1,29
OS1	814	704	449	151	69	27	5	31		2.250	3,00
OS2	159	151	77	24	5					416	0,56
OS3	833	584	249	54	29	8		6		1.763	2,35
OS4	80	85	59	34	28	8	3	12		309	0,41
OS5	189	101	62	21	11	4	2	1		391	0,52
OS6	411	529	296	84	44	9	5	9		1.387	1,85
OS7	296	288	132	37	17	2	2	5		779	1,04
OS8	195	221	101	55	20	10	2	2		606	0,81
OS9	63	52	56	40	17	19	6	11		264	0,35
OS10	123	110	81	24	12	2	1	2		355	0,47
OS11	52	45	28	12	7	4	1	3		152	0,20
OS12	204	194	129	60	23	5	4	3		622	0,83
OS13	13	31	32	35	53	30	12	24		230	0,31
OS14	33	37	39	55	17	12	2	27		222	0,30
OS15	17	11	4	1	3	1	1			38	0,05
OS16	27	31	33	20	12	7	4	14		148	0,20
OS17	26	26	9	7	4	7		13		92	0,12
OS18	172	299	232	134	90	29	14	49		1.019	1,36
OS19	197	210	155	90	55	12	8	55		782	1,04
OS20	40	32	23	11	3		1			110	0,15
OS21	770	780	552	246	86	27	15	57		2.533	3,38
OS22	232	243	209	100	61	27	13	34		919	1,23
OS23	163	116	52	17	11	5	1	2		367	0,49
OS24	710	534	209	83	26	4	3	4		1.573	2,10
OS25	101	73	41	14	5	3				237	0,32
OS26	73	63	63	23	1	6	4	4		237	0,32
OS27	11	9	24	16	15	9	6	10		100	0,13
OS28	800	823	488	212	77	19	10	22		2.451	3,27
OS29	26	37	29	15	18	7	4	22		158	0,21
OS30	1.267	1.421	899	331	111	37	13	36		4.115	5,49
OS31	7	15	11	7	5	2	1	7		55	0,07
OS32	15	19	15	7	2	1				59	0,08
OS33	39	49	15	11	3			2		119	0,16
OS34	26	25	24	15	10	2	2	1		105	0,14
Totale colonna	20.351	22.912	16.133	8.340	3.911	1.197	518	1.525	4	74.891	100,00
% colonna	27,17	30,59	21,54	11,14	5,22	1,60	0,69	2,04	0,01	100,00	

Come risulta dai totali percentuali di colonna, più della metà delle iscrizioni (circa il 58%) riguarda la prima classifica di importo (lavori per un valore fino a € 258.228 incrementato di un quinto) e la seconda (lavori per un valore fino a € 516.457 incrementato di un quinto). La percentuale delle iscrizioni aumenta nel passaggio tra la prima e la seconda classifica di iscrizione, passando dal 27,2% al 30,6%, e inizia a diminuire a partire della terza classifica (21,5%) in poi, con la sola eccezione dell'ultima classifica, l'ottava, che ha però la natura di classifica aperta. Tale andamento sembrerebbe segnalare, anche sotto il profilo delle iscrizioni, un'offerta concentrata su segmenti di lavori di dimensioni medio -piccole.

Dall'analisi dei dati totali di riga, assoluti e percentuali, emerge una netta prevalenza delle iscrizioni in poche categorie d'opera.

In riferimento alle categorie generali di lavori, le iscrizioni risultano concentrate, come anticipato nel commento alla *tabella 5.40*, nelle categorie OG1, OG3 e OG6.

Nel dettaglio per classifica⁹, la distribuzione delle iscrizioni all'interno delle diverse categorie generali è sostanzialmente analoga a quella di riepilogo. Da rilevare, comunque, per la categoria OG1, una percentuale di iscrizioni (12,6%) molto più modesta della media (21%) in corrispondenza della prima classifica, percentuali analoghe alla media nella seconda e terza classifica e percentuali più accentuate rispetto alla media nelle classifiche che vanno dalla quarta all'ottava (29-33%). La OG1 rappresenta, comunque, la categoria prevalente per tutte le classifiche di importo tranne che per la prima per la quale è la OG3 la categoria con il più accentuato numero di iscrizioni.

Nell'ambito delle categorie specializzate, si ricorda brevemente che i lavori per i quali risultano in archivio le percentuali più accentuate di iscrizioni sono quelli riguardanti le categorie OS30, OS21, OS28 e OS1 (con percentuali comprese tra il 5,5% e il 3%). Tutte le altre categorie hanno percentuali di iscrizioni ancora più modeste e comprese tra lo zero e il 2,3%.

⁹ Le percentuali sono state calcolate a partire dai dati presenti in tabella.

Complessivamente, il 66,7% delle iscrizioni risultano concentrate nelle categorie di opere generali, il restante 33,3% in quelle specializzate.

Per concludere, le caratteristiche principali del sistema delle imprese qualificate, ormai pienamente entrato a regime, vanno rintracciate nelle forme organizzative relativamente semplici¹⁰, nelle modeste dimensioni d'impresa, sia in termini di capitale investito che di numero di iscrizioni e di classifica di qualificazione, nella rilevante concentrazione sia a livello territoriale che nell'ambito delle diverse categorie, generali e specializzate, di opere.

¹⁰ *L'articolazione per forma giuridica delle imprese del Casellario è comunque più 'solida' rispetto a quella dell'intero comparto delle costruzioni, come risulta dal confronto con i dati Infocamere.*

CAPITOLO 6

Analisi del contenzioso

L'attività della
Camera Arbitrale.
Il contenzioso
arbitrale
dell'anno 2004

A seguito della nota sentenza del Consiglio di Stato (n. 6335 del 17 ottobre 2003) che ha dichiarato illegittime, annullandole, alcune norme del D.P.R. n. 554/99, la Camera Arbitrale non provvede più alla nomina del terzo arbitro in funzione di presidente del collegio e a nuove ammissioni all'Albo degli arbitri.

La Camera Arbitrale resta, peraltro, obbligata alla tenuta dello stesso Albo in quanto per l'art. 12, comma, 4, del D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190 (che disciplina le grandi opere), nell'ipotesi di disaccordo delle parti sulla designazione del terzo arbitro spetta alla Camera Arbitrale (e non al Presidente del Tribunale) provvedere alla nomina medesima attingendo al predetto Albo degli arbitri.

Resta, inoltre, in vigore la tenuta dell'Elenco dei periti, in quanto la norma che lo disciplina è stata fatta salva dal giudicato amministrativo. Continuano, pertanto, le iscrizioni previo esame delle istanze degli aspiranti.

Al momento dell'invio in pubblicazione della presente *Relazione* è stata già approvata dal Parlamento la legge 14 maggio 2005, n. 80, di conversione del D.L. 14 marzo 2005, n. 35 che, all'art. 5, comma 16 *sexies*, dispone che ai giudizi arbitrali si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, salvo, peraltro, l'obbligo di deposito presso la Camera Arbitrale (previo versamento di una tassa di deposito) e l'applicazione delle tariffe calmierate di cui al D.M. 2 dicembre 2000, n. 398.

E', altresì, ribadito che, in caso di disaccordo per la nomina del terzo arbitro, provvede la Camera Arbitrale, scegliendolo nell'apposito albo istituito ai sensi D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.

In ordine allo svolgimento dei procedimenti dopo la sentenza del Consiglio di Stato va rilevato che le parti avevano assunto iniziative diverse:

- ratifica, a cura delle parti stesse, della nomina di terzo arbitro, già effettuata dalla Camera Arbitrale, e prosecuzione dei relativi procedimenti arbitrali con i collegi preesistenti;
- rifiuto, di una o di entrambe le parti, del terzo arbitro nominato dalla Camera Arbitrale, ma prosecuzione, fino al lodo, dei procedimenti, in quanto i rispettivi collegi hanno ritenuto valida la nomina effettuata anteriormente alla sentenza del Consiglio di Stato perché avvenuta nel contesto di un sub-procedimento (nomina del terzo arbitro) ormai definito per mancata impugnazione;
- terzo arbitro nominato dalle parti (secondo il giudicato amministrativo) con richiesta alla Camera Arbitrale di fissazione del deposito in acconto e svolgimento della procedura presso la stessa Camera Arbitrale;
- arbitrati iniziati al di fuori della Camera Arbitrale, riguardo ai quali le parti hanno, poi, preferito regolarizzare la procedura incardinandola presso la Camera Arbitrale, con richiesta di fissazione del deposito in acconto e prosecuzione secondo il Regolamento di procedura (D.M. n. 398/00).

Tale situazione spiega la contrazione dei procedimenti iscritti presso la Camera Arbitrale che si è venuta a determinare come risulta dal quadro statistico che segue:

- procedimenti arbitrali pendenti al 1° gennaio 2004: n. 108.
- procedimenti arbitrali pervenuti nell'anno 2004: n. 60.
- procedimenti arbitrali pendenti al 31 dicembre 2004: n. 96.
- lodi arbitrali depositati: definitivi n. 72, parziali n. 4.
- provvedimenti di nomina di consulenti tecnici d'ufficio: n. 41.
- provvedimenti di liquidazione dei compensi agli arbitri: n. 702.
- provvedimenti di liquidazione ai consulenti tecnici d'ufficio: n. 35.
- iscrizione dei periti nell'Elenco: n. 85.

Nell'anno 2004, si è avuto, tuttavia, un sensibile incremento di attività nel settore che cura la liquidazione dei compensi e delle spese ai componenti dei collegi arbitrali. In attuazione delle determinate deliberate dal Consiglio della Camera Arbitrale, la segreteria, come sopra indicato, ha

predisposto la documentazione contabile per l'emissione di 702 mandati di pagamento a favore dei componenti dei collegi arbitrali.

Occorre evidenziare, come già segnalato nelle precedenti Relazioni, che dette liquidazioni, previste dall'art. 10 del D.M. n. 398/00, vanno effettuate mediante il complesso e farraginoso meccanismo di contabilità pubblica prescritto dall'art. 151, comma 11, del D.P.R. n. 554/99, di cui la Camera Arbitrale ha denunciato più volte l'irrazionalità ai competenti organi dotati di potestà legislativa, trattandosi di un credito di *privati* verso altri *privati* e tale, quindi, da escludere le regole della contabilità pubblica.

Si auspica che le opportune iniziative normative per la semplificazione di tali adempimenti abbiano esito positivo e si concludano in tempi rapidi.

Per quanto riguarda la tipologia del contenzioso arbitrale, le linee di tendenza che la Camera Arbitrale ha potuto ricavare dalle domande di arbitrato pervenute, nonché dai lodi depositati, sono le seguenti:

- va confermato che il procedimento arbitrale è generalmente promosso su iniziativa dell'impresa appaltatrice contro la stazione appaltante. Per quest'ultima le percentuali relative ai giudizi promossi hanno indicato le seguenti tipologie degli enti convenuti in giudizio: a) 22 Comuni, pari al 36%; b) 12 Amministrazioni dello Stato, pari al 20%; c) 6 Regioni e Province, pari al 10%; d) 20 altri soggetti (IACP, Consorzi, Aziende Autonome, ASL, ANAS) pari al 34%;
- quasi sempre la controversia ha per oggetto la risoluzione del contratto e/o il risarcimento dei danni, che l'appaltatore chiede per illegittime o ingiustificate sospensioni dei lavori disposte dall'amministrazione committente o per tardiva consegna delle aree di cantiere, con prolungamento del rapporto d'appalto; in questo schema rientra anche la richiesta di maggiori spese, oneri e danni per difetti o lacune del progetto, con conseguente necessità di perizie di variante;
- l'Amministrazione intimata risponde spesso, ma non sempre, con articolato atto di resistenza e in pochi casi ha proposto domanda riconvenzionale, chiedendo a sua volta la risoluzione del contratto per

colpa ed in danno dell'appaltatore o la conferma della rescissione già disposta d'ufficio;

- in qualche fattispecie l'oggetto del contendere riguarda il diritto spettante all'impresa quando essa ha eseguito parzialmente un appalto che poi è venuto meno a seguito di annullamento della gara;
- la natura delle controversie, individuata attraverso l'esame delle domande di arbitrato e degli atti di resistenza, risulta ancora caratterizzata da problematiche giuridiche in misura del tutto prevalente rispetto a problematiche tecniche;
- il valore pecuniario delle controversie, quale è dato desumere dalla domanda di arbitrato e dalla (eventuale) riconvenzionale, diverge notevolmente da caso a caso. I dati offerti dalla attuale casistica, e sempre con riferimento alle richieste di parte, oscillano da un minimo di € 100.000 a un massimo di € 70.000.000, risultando così sostanzialmente confermata la tendenza dell'anno precedente;
- il deposito in acconto, imposto alle parti ai sensi dell'art. 3, comma, 1 del D.I. n. 398 del 2000, è stato determinato, nella sua entità, in relazione al valore della controversia ed alla presumibile complessità delle questioni da trattare: per i procedimenti in corso è variato da € 9.000 a € 128.000 con un certo aumento della fascia media che è salita ad € 35.000/40.000. L'esecuzione dei versamenti, per i quali la norma regolamentare non prevede, peraltro, un termine da rispettare, non sempre avviene con tempestività. Al riguardo, è stato evidenziato - e se ne fa ancora avvertenza alle parti - che una sollecita effettuazione del deposito è indispensabile per la costituzione del Collegio Arbitrale e per lo svolgimento della procedura nei termini di legge;
- la costituzione dei collegi arbitrali, effettuata dal terzo arbitro-presidente entro i quindici giorni successivi al deposito in acconto, avviene, generalmente, nel predetto termine;
- la Camera Arbitrale predispone, secondo un apposito calendario, la disponibilità dell'aula per la costituzione del collegio, in modo che questa avvenga tempestivamente (non si è mai registrato alcun ritardo

per indisponibilità dell'aula o per altro incombente di competenza dell'ufficio);

- il tentativo di conciliazione, obbligatoriamente previsto dal D.I. n. 398/00, è stato esperito, nell'anno 2004, senza esito favorevole;
- la nomina di consulenti tecnici d'ufficio, consentita dall'art. 7, comma 2, del D.I. n. 398/00, e di esclusiva competenza del Collegio Arbitrale, è stata fatta, nel periodo considerato, in 41 procedimenti;
- non si è verificata nessuna ipotesi di istanza di riconsiliazione del terzo arbitro;
- nel corso dei giudizi arbitrali tuttora pendenti non sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale, pur essendo gli arbitri a ciò legittimati (C. Cost. n. 376 del 2001).

Quanto al contenuto dei lodi depositati si forniscono i seguenti dati:

- 1) in 3 casi non è stata emessa pronuncia nel merito, per declaratoria di incompetenza del Collegio Arbitrale o per altri motivi formali;
- 2) in 7 casi è stata dichiarata la invalidità della nomina del terzo arbitro;
- 3) in 6 casi è stata dichiarata, la cessazione della materia del contendere;
- 4) quanto alle pronunce di merito, in 7 casi il collegio ha trattato anche questioni di rito relative principalmente ai profili di competenza del collegio stesso.

Le linee tendenziali che emergono, risultano dai seguenti dati: soccombenza delle Amministrazioni in 56 casi, in 52 dei quali il collegio ha accolto solo in parte le domande proposte dall'impresa, ossia in misura inferiore al *petitum*; in altri 2 casi ha accolto la domanda riconvenzionale proposta dall'Amministrazione resistente, in esclusiva o in concorso con le domande proposte dall'appaltatore.

Nel corso dell'anno 2004, le problematiche attinenti alla materia dei lavori pubblici hanno avuto puntuale rilievo presso l'Autorità Giurisdizionale Amministrativa.

**Il contenzioso
giurisdizionale**

Una parte rilevante delle suddette pronunce ha riguardato proprio l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Dall'analisi del contenzioso, giunto a definizione nel corso del 2004, è emerso che il Consiglio di Stato ed i Tribunali Amministrativi Regionali hanno emesso oltre 150 sentenze in materia.

**Incarichi
di
progettazione**

Alcune pronunce giurisprudenziali (cfr. Cons. Stato n. 6620/04; T.A.R. Piemonte n. 749/04; T.A.R. Liguria n. 658/04; T.A.R. Sardegna n. 1909/04) hanno avuto ad oggetto questioni relative agli incarichi di progettazione cosiddetti di prima fascia, ovvero al di sotto di € 100.000. In tale ambito operativo le problematiche hanno riguardato principalmente le modalità di affidamento dei suddetti incarichi. In particolare, la giurisprudenza prevalente ha rilevato come tali incarichi possano essere affidati senza l'esperimento di una formale procedura di aggiudicazione, in quanto risultano prevalenti le esigenze di semplificazione amministrativa. Le stazioni appaltanti debbono pertanto verificare che siano assolti gli oneri della verifica dell'esperienza e della capacità professionale. Al riguardo l'Autorità ha precisato (nella determinazione n. 30 del 13 novembre 2002) che tali incarichi debbano essere affidati sulla base dell'art. 62 del D.P.R. n. 554/99, assolvendo anche all'obbligo di pubblicità ivi previsto.

Un'ulteriore serie di pronunce, relative al profilo degli incarichi di progettazione sotto € 100.000, ha sancito - analogamente a quanto precisato dall'Autorità nella richiamata determinazione n. 30/02 - che la scelta del contraente viene effettuata dal responsabile del procedimento, escludendo così eventuali ingerenze dell'organo politico-amministrativo della amministrazione.

Altro profilo problematico trattato a più riprese dalla giurisprudenza ha riguardato la possibilità di derogare ai minimi stabiliti dalle tariffe professionali in sede di offerta. Tale possibilità risulta essere esclusa, in quanto rappresenta causa di nullità della stessa offerta, stante il carattere inderogabile delle norme di riferimento; da ciò consegue, altresì, che un'offerta formulata in violazione dei minimi non può essere neanche ridotta d'ufficio. Al riguardo della problematica *de qua*, si precisa che l'Autorità, con la citata determinazione n. 30/02, ha stabilito a quali prestazioni possa applicarsi la riduzione percentuale della tariffa.

Diverse pronunce hanno specificato ulteriormente poteri e funzioni del responsabile del procedimento (cfr. Consiglio di Stato n. 5322/04, T.A.R. Campania - Napoli n. 2589/04). Fra le varie questioni, affrontate prevalentemente dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, si evidenzia quella relativa alla possibilità che il responsabile del procedimento possa rivestire anche la qualità di componente della commissione di gara. Dall'analisi di diverse sentenze emerge che tale cumulo è pacificamente consentito in capo alla medesima persona fisica, al fine di consentire la completa attuazione dei compiti connessi alla procedura e per la realizzazione della evidente finalità di assicurare economicità ed efficienza dell'azione amministrativa.

**Responsabile del
procedimento**

Su tale problematica l'Autorità è intervenuta con la deliberazione n. 145 del 22 maggio 2002 e con la determinazione n. 10 del 23 febbraio 2001.

In tale ottica, il Consiglio di Stato, con decisione n. 1812 del 1° aprile 2004, ha ritenuto che negli enti locali il dirigente non può sottrarsi alla titolarità delle competenze affidategli dall'art. 107, comma 3, del D.Lgs. n. 267/00, comprensive della *"presidenza delle commissioni di gara e di concorso"* e della *"responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso"*. Pertanto, il dirigente dell'ente locale deve partecipare alla commissione per l'aggiudicazione della gara anche se ha istruito gli atti preliminari del procedimento.

Sul profilo della qualificazione vi è stata una notevole produzione giurisprudenziale (cfr. Cons. di Stato n. 8292/04; n. 6701/04; T.A.R. Campania - Napoli n. 19698/04). Tra le varie problematiche emerse va evidenziata quella relativa alla possibilità di fare ricorso a forme di qualificazione diverse rispetto a quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 109/94 e s.m.i. Le pronunce giurisprudenziali, sia del Consiglio di Stato che dei T.A.R., hanno sostanzialmente confermato l'esclusività del sistema di qualificazione, a meno che non sussistano previsioni normative speciali che autorizzino la stazione appaltante a fare riferimento a forme di qualificazione ulteriori, purché non in contrasto con i principi di rango comunitario. Tale questione, peraltro, è stata oggetto di trattazione da parte dell'Autorità nell'atto di regolazione n. 29 del 9 giugno 2000.

Qualificazione

Un'ulteriore questione trattata a più riprese sia dal Consiglio di Stato, che dai T.A.R., concerne la qualificazione per la categoria OG 11, in particolare se essa possa ricomprendere altre categorie. La giurisprudenza sul punto ha precisato che gli impianti ricompresi nella categoria OG 11 sono riconducibili al sotto-sistema degli impianti termofluidici ed al sotto-sistema degli impianti elettrici e che a tali sotto-sistemi sono riconducibili le opere ricomprese nelle categorie OS 3, OS 5, OS 28 e OS 30, pienamente aderendo all'orientamento dell'Autorità espresso con le determinazioni n. 48 del 12 ottobre 2000, n. 7 del 15 febbraio 2001, n. 8 del 7 maggio 2002.

Sempre con riferimento alla categoria OG 11 la giurisprudenza ha affrontato il profilo della subappaltabilità delle lavorazioni contenute nella suddetta categoria. Secondo alcune pronunce per le lavorazioni contenute nella OG11 non opera il divieto di subappalto *ex art. 13, comma 7, della L. n. 109/94*, rilevando che tale divieto opera esclusivamente per le categorie speciali e non anche per quelle generali. Su tale questione è intervenuta l'Autorità con la determinazione n. 31 del 18 dicembre 2002.

Un considerevole numero di pronunce, inoltre, ha avuto ad oggetto la definizione dell'attività svolta dalle S.O.A. e dei poteri di annullamento delle attestazioni da parte dell'Autorità (cfr. Cons. Stato nn. 991 e 993 del 2004).

In particolare, è stato sollevato il problema relativo alla possibilità per l'Autorità di annullare, oltre che le autorizzazioni alle S.O.A., come disposto espressamente dal regolamento D.P.R. 34/00, anche le singole attestazioni rilasciate alle imprese. La giurisprudenza ha precisato che le S.O.A., pur essendo organismi privati, svolgono una funzione pubblicistica di certificazione che sfocia in una attestazione con valore di atto pubblico, verificandosi in tal modo un'ipotesi di esercizio privato di pubblica funzione. In questo sistema le attestazioni sono destinate ad avere una particolare efficacia probatoria, come confermato dall'art. 1 del D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34.

Da quanto sopra emerge, inoltre, che se da una parte le S.O.A. sono soggetti privati che esercitano una funzione pubblica e all'Autorità sono attribuiti poteri penetranti di vigilanza e controllo sia sulle S.O.A. sia sulle

singole attestazioni, dall'altra parte, è logico desumere la sussistenza del potere in capo all'Autorità di annullare direttamente le attestazioni rilasciate dalle stesse S.O.A. In tal senso depone la circostanza secondo cui se l'Autorità può vincolare il contenuto dell'attestazione e se può, in caso di inadempimento della S.O.A. nel recepire tale contenuto, sanzionare la S.O.A. revocando alla stessa l'autorizzazione, precludendone, così, ogni ulteriore attività, deve allora ritenersi che possa anche intervenire direttamente sull'attestazione, annullandola.

Una serie di pronunce ha affrontato la questione relativa alla rilevanza delle situazioni di controllo e collegamento tra imprese partecipanti alla medesima gara, in particolare soffermandosi sulla interpretazione dell'art. 2359 c.c. e stabilendone i criteri applicativi. La problematica affrontata ha, pertanto, riguardato la legittimità di eventuali clausole che concretamente individuino elementi di fatto da cui possa desumersi l'esistenza di ipotesi di collegamento tra imprese oltre a quelli già stabiliti direttamente dalla legge.

**Controllo e
collegamento
fra le imprese**

Dall'analisi delle numerose sentenze si può conseguentemente rilevare che la giurisprudenza ha ribadito i precedenti orientamenti, rilevando che l'art. 10, comma 1 *bis*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.i., secondo cui *"non possono partecipare alla medesima gara imprese che si trovino fra di loro in una delle situazioni di controllo previste dall'articolo 2359 del codice civile"*, si inquadra nell'ambito dei divieti normativi di ammissione alla gara di offerte provenienti da soggetti che, in quanto legati da una stretta comunanza di interessi caratterizzata da una certa stabilità, non sono ritenuti dal legislatore legittimati a formulare offerte contraddistinte dalla necessaria indipendenza, serietà ed affidabilità. L'interesse giuridico tutelato è quello del corretto e trasparente svolgimento delle gare di appalto di lavori pubblici, nelle quali il libero gioco della concorrenza e del libero confronto, finalizzati alla scelta del giusto contraente, risulterebbero irrimediabilmente alterati dalla eventuale presentazione di offerte che, pur provenendo formalmente da due o più imprese giuridicamente diverse, siano sostanzialmente riconducibili ad un medesimo centro di interessi, tale essendo quello che, secondo la previsione del legislatore, si realizza

concretamente nelle ipotesi di controllo o collegamento societario indicate dall'art. 2359 del codice civile. La norma in esame, attraverso un rinvio recettizio, introduce nella serie procedimentale la normativa sul collegamento e controllo societario elaborata ai fini civilistici e basata esclusivamente su di una presunzione assoluta, *iuris et de iure*, non suscettibile di prova contraria. La delineata *ratio* ed il particolare oggetto giuridico tutelato consentono di ritenere che con essa il legislatore non ha inteso limitare o escludere il potere dell'amministrazione di governare effettivamente (ed ulteriormente) la serie procedimentale delle gare per l'appalto di lavori pubblici, vietando l'introduzione nella *lex specialis* di previsioni di clausole relative ad altri fatti e situazioni cui ricollegare l'esclusione dalla partecipazione alla gara, i quali, pur non integrando gli estremi del collegamento o del controllo societario civilistico in senso stretto, siano pur tuttavia capaci ed idonei ad alterare la serietà, indipendenza, completezza e segretezza delle offerte presentate da imprese diverse. In tal senso è determinante la considerazione che la previsione della norma civilistica richiamata dall'art. 10, comma 1 *bis*, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m.i., non esclude il ricorrere di altre ipotesi di collegamento o controllo societario atte ad alterare le gare di appalto. Deve, pertanto, ammettersi la previsione, da parte dell'amministrazione appaltante, di clausole di esclusione dalla gara, non automatiche, in presenza di tali ulteriori ipotesi di fatto. Il potere di accertamento e valutazione di tali situazione ben può essere esercitato dalla commissione di gara che, in quanto incaricata di vagliare la documentazione delle imprese partecipanti e le relative offerte, è in grado di percepire, in modo quanto mai diretto e immediato proprio nell'espletamento della sua specifica funzione, anomalie tali da far ritenere sussistente una situazione idonea ad alterare la gara stessa. In sostanza, sulla base della problematica prospettata precedentemente circa la legittimità della previsione di clausole che concretamente individuino elementi di fatto da cui possa desumersi l'esistenza di ipotesi di collegamento sostanziale tra imprese (al di là ed in aggiunta a quelli già stabiliti direttamente dalla legge), il limite della legittimità di tali ulteriori previsioni è da rinvenirsi nella loro

ragionevolezza e nella loro logicità rispetto alla tutela che intendono perseguire e cioè la corretta individuazione del giusto contraente (*ex multis*, Cons. Stato n. 2367 del 2004; Cons. Stato n. 2721 del 2004; Cons. Stato n. 2149 del 2004; Cons. Stato n. 5185 del 2004).

Sulle questioni prima affrontate si sono avute molteplici pronunce dell'Autorità, fra le quali l'atto di regolazione n. 27 del 9 giugno 2000.

Alcune pronunce giurisdizionali hanno riguardato la problematiche emergenti dall'interpretazione dell'art. 10, comma 1 *quater*, legge n. 109/94, in particolare affrontando il profilo della legittimità della sanzione inflitta dall'Autorità in caso di tardiva dimostrazione del possesso dei requisiti richiesti dal bando di gara da parte dell'impresa. Secondo la giurisprudenza riscontrata, premesso che la *ratio* dell'art. 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94 va individuata nella volontà di garantire la *par condicio* nelle gare di appalto, oltre che una funzione di deterrenza preventiva al fine di evitare la partecipazione di imprese non aventi diritto, si è affermata la assoluta legittimità della sanzione.

**Verifica dei
requisiti dei
concorrenti**

Una serie di pronunce, poi, ha affrontato la questione relativa all'esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di appalti pubblici nel caso di condanne penali che incidano sulla moralità professionale, ai sensi dell'art. 75 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m.i., in particolare valutando quali fattispecie possano o meno incidere sulla moralità professionale. Secondo le suddette pronunce non è configurabile, in via interpretativa, un *numerus clausus* di reati cui far necessariamente conseguire una sfavorevole valutazione della moralità professionale, in quanto la disposizione in esame non contiene alcuna indicazione di ipotesi tassative per determinare l'esclusione, limitandosi a prescrivere che essa vada disposta nei confronti dei soggetti verso i quali è stata pronunciata sentenza di condanna per reati che incidono sulla affidabilità morale e professionale e rimettendo la relativa valutazione caso per caso alla Amministrazione appaltante, che gode, pertanto, di un ampio margine di valutazione e di apprezzamento circa l'effettiva riconducibilità delle situazioni in concreto rilevate alla fattispecie legale.

Peraltro, poiché è rimessa alla stazione appaltante e non ai concorrenti la valutazione circa l'incidenza di determinati reati sulla moralità e professionalità degli stessi concorrenti, le imprese partecipanti ad una gara sono tenute in ogni caso ad indicare nel modello di autocertificazione eventuali sentenze penali divenute irrevocabili, al fine, appunto, di consentire alla stazione appaltante di valutarne l'incidenza. E', quindi, legittimamente escluso dalla gara d'appalto il concorrente che non abbia dichiarato l'esistenza di condanne penali a suo carico, in quanto tale circostanza, che ha valore autonomo, incide direttamente sulla sua moralità professionale (cfr. Cons. Stato n. 5651/04; Cons. Stato n. 1660/04).

Va rilevato, altresì, che le suesposte considerazioni sono conformi alle indicazioni dell'Autorità, espresse da ultimo con la determinazione n. 13/2003.

**Procedura
di scelta del
contraente**

Relativamente al profilo in esame, va previamente rilevato come le pronunce oggetto della disamina hanno riguardato varie questioni. In particolare, un numero rilevante delle stesse ha interessato la problematica relativa alla portata delle prescrizioni contenute nel bando di gara, soffermandosi in particolare sui poteri discrezionali dell'amministrazione, circa la possibilità di disattendere il bando stesso. La giurisprudenza, ribadendo un consolidato orientamento, ha sul punto affermato che dalla portata vincolante delle suddette prescrizioni deriva che alle stesse sia data puntuale esecuzione nel corso della procedura, senza che in capo all'organo amministrativo, cui compete l'attuazione delle regole stabilite nel bando, residui alcun margine di discrezionalità in ordine al rispetto della disciplina del procedimento e che non può, pertanto, essere in alcun modo disattesa (cfr. Cons. Stato n. 5196/04; Cons. Stato n. 3903/04).

Da ciò consegue, dunque, che, qualora il bando o la lettera d'invito comminino espressamente l'esclusione dalla gara in conseguenza di determinate prescrizioni, l'amministrazione è tenuta a dare precisa e incondizionata esecuzione a dette prescrizioni, restando preclusa all'interprete ogni valutazione circa la rilevanza dell'inadempimento, la sua incidenza sulla regolarità della procedura selettiva e la congruità della sanzione contemplata nella *lex specialis*, alla cui osservanza la stessa

amministrazione si è autovincolata in precedenza. Peraltro, la giurisprudenza ha altresì affermato che il complesso delle regole in esame debba essere evidenziato mediante l'utilizzo di formule non equivoche; in caso contrario la clausola stessa va interpretata nel senso più favorevole, consentendo così la più ampia partecipazione (*ex multis* Cons. Stato n. 6580/04). Tuttavia, seppur vincolata alle proprie indicazioni, in ogni caso all'amministrazione si riconosce un potere di autotutela attraverso il quale si attribuisce la facoltà di annullare d'ufficio le clausole ritenute illegittime (cfr. Cons. Stato n. 8992/04). In tal senso l'Autorità, attraverso la determinazione n. 17 del 10 luglio 2002, ha affermato, conformemente all'orientamento giurisprudenziale sopra descritto, che nelle gare per l'aggiudicazione dei contratti pubblici vige il principio dell'autotutela che consente all'amministrazione di riesaminare, annullare e rettificare gli atti invalidi. Il complesso delle regole sull'autotutela ha portata generale ed è espressione tipica del potere amministrativo, direttamente connesso ai criteri costituzionali di imparzialità e buon andamento della funzione pubblica.

Nell'ambito dei criteri di aggiudicazione numerose sono state le pronunce giurisprudenziali, fra le quali alcune hanno affrontato la tematica dell'anomalia delle offerte ed il relativo procedimento di verifica. Preliminarmente va rilevato come la giurisprudenza nazionale risulti conforme agli orientamenti della Corte di Giustizia Europea (sent. n. 27 novembre 2001 C-285/99 e C-286/99), laddove prevede l'obbligo a carico dell'amministrazione di motivare l'eventuale giudizio di anomalia ed il conseguente provvedimento di esclusione.

Su tale questione si è precisato, altresì, che la valutazione dell'anomalia dell'offerta costituisce l'espressione di un potere di natura tecnico-discrezionale spettante all'amministrazione, derivandone, peraltro, che l'esclusione delle offerte ritenute anomale non può mai avvenire in maniera automatica se non per quanto concerne gli appalti sotto soglia (Cons. Stato n. 5013/04; Cons. Stato n. 3554/04; T.A.R. Piemonte n. 2217/04).

**Criteri di
aggiudicazione.
Offerte anomale**

Altra problematica affrontata dalla giurisprudenza ha riguardato, invece, la rilevanza delle cosiddette giustificazioni da presentare a corredo dei prezzi offerti; in particolare, si è posta la questione circa la loro valenza quale requisito di partecipazione alla gara a pena di esclusione. Secondo alcune pronunce, tali giustificazioni rappresentano solo un onere di collaborazione tra concorrenti ed amministrazione al fine di accelerare la successiva fase di verifica delle offerte anomale e ciò in quanto la presentazione delle giustificazioni a corredo dell'offerta non è imposta a pena di esclusione delle offerte, venendo in rilievo la mancata documentazione solo in via eventuale, nella fase successiva della verifica di anomalia, se ed in quanto l'offerta risulti sospetta di anomalia. Tale orientamento, peraltro, risulta conforme a quanto espresso dall'Autorità con la deliberazione n. 157 del 29 maggio 2002 (cfr. Cons. Stato n. 1271/04).

**Riunione
di concorrenti**

Un numero consistente di pronunce ha affrontato la problematica inerente alla validità dell'offerta presentata da parte delle imprese costituenti in ATI. In tal senso, conformemente, peraltro, al dettato dell'art. 13 della legge n. 109/94, l'offerta presentata da parte di soggetti non ancora costituiti in associazione temporanea di imprese deve contenere, a pena di esclusione, la sottoscrizione di tutte le imprese che costituiranno il raggruppamento e deve contenere l'impegno che, in caso di aggiudicazione della gara, le stesse conferiranno mandato collettivo speciale con rappresentanza a una di esse, da indicare in sede di offerta e da qualificare come capogruppo (Cons. Stato n. 623/03; T.A.R. Sicilia n. 1358/04).

**Gli accordi
bonari**

A seguito dell'invito, rivolto mediante apposito comunicato dell'Autorità (diffuso via *internet* e a mezzo stampa, nonché pubblicato nella Gazzetta ufficiale) ai responsabili dei procedimenti per la realizzazione di lavori pubblici, sono continuati a pervenire, nel corso del 2004, i verbali relativi agli accordi bonari sottoscritti dalle amministrazioni aggiudicatrici.

Le stazioni appaltanti hanno inviato complessivamente circa 700 accordi bonari. Dagli accordi classificati è stato possibile desumere i seguenti dati:

- le regioni che hanno fatto pervenire il maggior numero di accordi bonari sono la Lombardia (25%), il Veneto (10%), l'Emilia Romagna (8%) e il Lazio (7%);
- le regioni che in assoluto hanno fatto pervenire il minor numero di accordi bonari sono il Molise, la Calabria e la Sicilia.

Per quanto riguarda, in particolare, le stazioni appaltanti siciliane, si rileva che la maggior parte di queste hanno ritenuto di non applicare la procedura prevista dall'art. 31 *bis* della legge n. 109/94 sino all'entrata in vigore della legge regionale n. 7 del 2002, che ha definitivamente sancito l'applicabilità delle norme nazionali sui lavori pubblici anche nell'ambito regionale. Al riguardo, occorre comunque rilevare come già nel 1999 l'Ufficio Legislativo della Regione Siciliana avesse chiarito, con parere n. 64, che l'art. 31 *bis* rientrava tra le norme che trovano diretta applicazione nella Regione Siciliana, in quanto disciplina una materia che non è di competenza del legislatore regionale o che comunque non può che essere disciplinata unitariamente in ambito nazionale.

Le riserve apposte ai documenti che hanno originato il contenzioso definito poi per via amichevole oscillano tra una percentuale minima del 10% dell'importo contrattuale dei lavori (come richiesto dalla legge) e una percentuale massima del 221%. La media di tali percentuali è del 48%.

Gli importi corrisposti in sede di stipula di accordo bonario variano: a) in relazione all'importo contrattuale dei lavori tra una percentuale dello 0,39% dell'importo contrattuale dei lavori e una percentuale massima del 222,59%. La media di tali percentuali è del 12%; b) in relazione all'importo originario delle riserve apposte, tra una percentuale del 1,75% e una percentuale massima del 111,53%. La media di tali percentuali è del 31,08%.

Gli accordi pervenuti sono stati oggetto di classificazione e di approfondimento volti a verificare la conformità della procedura adottata dalla stazione appaltante ai contenuti ed agli obblighi previsti dalla disciplina in tema di lavori pubblici.

Un primo esame ha riguardato il rispetto delle disposizioni di carattere procedurale, aventi riflessi di carattere formale, poste dall'articolo 31 *bis* della legge n. 109/1994 e dall'articolo 149 del regolamento di

attuazione ed esplicitate dall'Autorità con apposita determinazione (la n. 22/2001 del 5 dicembre 2001) e con la predisposizione di uno schema-tipo di accordo bonario pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 21 maggio 2002, n. 117. Tra queste, ad esempio, l'indicazione nel verbale di accordo bonario di alcuni elementi essenziali, quali l'importo e la natura delle riserve, il riferimento alla valutazione del responsabile del procedimento circa la fondatezza e l'ammissibilità di dette riserve, il riferimento alla copertura finanziaria degli oneri conseguenti, il superamento dei termini procedurali di lieve entità. Nei casi in cui si sono riscontrate tali anomalie l'Autorità ha effettuato delle contestazioni dirette ai responsabili dei procedimenti interessati, con contestuale richiesta dell'avvenuto recepimento, anche ai fini di suggerimento per il futuro operato.

Un secondo esame ha riguardato il rispetto delle disposizioni procedurali la cui mancata osservanza assume riflessi di carattere sostanziale (quali il superamento consistente dei termini previsti dagli artt. 31 *bis* della legge n. 109/94 e 149 del D.P.R. n. 554/99, la stipula dell'accordo da parte del responsabile del procedimento senza il preventivo assenso da parte della stazione appaltante, l'avvio della procedura a fronte di riserve di importo inferiore al 10% dell'importo contrattuale dell'opera).

Si è potuta evidenziare, in particolare, la persistenza dell'inosservanza dei termini di legge non perentori prescritti dal legislatore. A tal proposito, l'Autorità ha precisato che un consistente superamento degli stessi svincola la natura dell'accordo bonario volto ad accelerare la definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche (cfr. la citata determinazione n. 22/01).

In alcuni casi oggetto di approfondimento è risultato, come già verificato in precedenti occasioni, che i suddetti termini siano stati abbondantemente superati (anche più di un anno dall'apposizione dell'ultima delle riserve che ha consentito il superamento del limite del 10% dell'importo contrattuale dei lavori) ed in altri casi, addirittura, il procedimento relativo a riserve iscritte in occasione della firma del primo

stato di avanzamento dei lavori è stato definito alcuni mesi dopo l'ultimazione dei lavori.

Nei casi in cui si sono riscontrate tali violazioni, l'Autorità ha provveduto a richiedere gli opportuni chiarimenti alle stazioni appaltanti e, pertanto, ad aprire la relativa istruttoria, provvedendo altresì ad emanare apposita deliberazione in caso di rilievi da formulare, nonché a trasmettere gli atti alla competente Procura regionale della Corte dei conti ogni qualvolta si sia riscontrata l'ipotesi di danno all'erario.

Alcune amministrazioni (ad esempio il Comune di Venezia) hanno provveduto ad inviare una circolare a tutti i responsabili del procedimento, invitandoli ad un più puntuale rispetto del disposto degli artt. 31/*bis* della legge n. 109/94 e art. 149 del D.P.R. n. 554/1999.

Altre amministrazioni (ad esempio il Comune di Montalbano Jonico), dopo aver precisato come il lungo periodo trascorso tra l'annotazione delle riserve e la definizione dell'accordo sia da attribuirsi per lo più ai tempi occorsi per l'acquisizione dei pareri, hanno stabilito per il futuro che l'acquisizione di detti pareri dovrà avvenire attraverso l'indizione di conferenze di servizi, al fine di accelerare i meccanismi di conciliazione.

Va rilevato, in ordine a tale argomento, che non si dispongono di dati in ordine alla nuova procedura dettata dalla legge n. 166/02 - resa obbligatoria per gli appalti di importo superiore a € 10 milioni per i quali, alla data di entrata in vigore della medesima norma, non era stato ancora individuato il soggetto affidatario - in quanto non sono a tutt'oggi pervenuti all'Autorità accordi di tal genere. Tale ultima circostanza è dovuta, oltre che ad un logico fattore temporale (l'accordo bonario è un istituto finalizzato alla definizione delle riserve apposte dalle imprese e, pertanto, è riferito ad appalti la cui esecuzione sia già in fase avanzata - eccezion fatta per quei casi, da considerarsi residuali, in cui riserve consistenti siano già apposte in occasione della consegna dei lavori - mentre la nuova normativa, come testé rilevato, si applica solo ad appalti aggiudicati successivamente alla sua entrata in vigore), anche alla circostanza che non è ancora intervenuto il nuovo regolamento attuativo che detti la relativa disciplina applicativa e di dettaglio.

Un terzo esame ha riguardato il merito delle questioni risolte con la composizione amichevole della controversie. Anche qui, in caso di riscontro di particolari anomalie (ad es. varianti non consentite dalla norma, sospensioni illegittime dei lavori, carente programmazione e progettazione dei lavori,...), l'Autorità ha provveduto a richiedere alle stazioni appaltanti opportuni chiarimenti ed informazioni e ad effettuare, ove necessario, apposite contestazioni e/o segnalazioni agli organi competenti.

Oggetto di particolare verifica ha riguardato tutte quelle fattispecie in cui l'appalto è stato aggiudicato con un elevato ribasso percentuale. Detto ribasso è stato posto in relazione al rapporto tra l'importo dell'accordo e quello contrattuale dei lavori. Ciò perché, ove queste percentuali risultassero simili, potrebbero far desumere un utilizzo improprio dell'accordo, quale "strumento per recuperare l'eccessivo ribasso offerto in sede di gara".

Ebbene, l'attività di classificazione ed istruttoria ha evidenziato una diminuzione delle anomalie di carattere sostanziale riscontrate nei precedenti anni, anche alla luce delle indicazioni fornite dall'Autorità con la delibera n. 249 del 17 settembre 2003, con la quale sono state indicate alle stazioni appaltanti le linee guida, conformi alle norme e ai principi, necessarie per assicurare l'esercizio dell'attività di accordo bonario e per ovviare, in particolare, alle anomalie sopra riscontrate.

Tra le anomalie rilevate, occorre rammentare le seguenti:

- sottoscrizione dell'accordo bonario da parte del responsabile del procedimento in luogo dell'organo che rappresenta la volontà dell'amministrazione;
- anomalie che attengono al contenuto dell'accordo (varianti non rientranti nella casistica di cui all'art. 25 della legge n. 109/94, tenuta delle scritture contabili non conforme alla normativa, definizione mediante accordo bonario di questioni non prospettabili tramite riserva);

- adozione, contestualmente all'accordo, di perizie di variante finalizzate in via presuntiva all'accoglimento di riserve non compensate nell'ambito dell'accordo concluso;
- accordi per riserve comportanti maggiori oneri conseguenti ad errori progettuali dovuti in particolare ad una inadeguata valutazione dello stato dei luoghi;
- scostamento, in termini economici, non adeguatamente motivato tra: 1) la proposta avanzata dal responsabile del procedimento e le conclusioni indicate nella relazione riservata del direttore dei lavori e l'organo di collaudo; 2) la proposta del responsabile del procedimento e la determina di approvazione di detta proposta da parte della stazione appaltante.

CAPITOLO 7

I rapporti istituzionali

Nell'ambito dell'attività di segnalazione al Governo ed al Parlamento, prevista all'art. 4, comma 4 lett. d), della legge n. 109/94 e s.m. i., l'Autorità nel periodo di riferimento ha emanato i seguenti atti.

**L'attività di
segnalazione
al Governo
ed al
Parlamento**

Con l'atto di segnalazione del 14 gennaio 2004, si è ritenuto necessario sottoporre all'attenzione del Governo e del Parlamento la questione riguardante la definizione del potere dell'Autorità in materia di annullamento o riduzione delle attestazioni di qualificazione rilasciate dagli organismi di attestazione (S.O.A.). In particolare, stante un divergente orientamento da parte del giudice amministrativo di primo grado, successivamente non confermato dal Consiglio di Stato, l'Autorità ha chiesto alle competenti Istituzioni di valutare l'opportunità di un intervento normativo al fine di chiarire in modo inequivoco che i poteri di controllo dell'Autorità in materia di qualificazione delle imprese non si limitano all'esercizio del potere di vigilanza sulle S.O.A., ma comprendono anche il potere di incidere direttamente sull'operato delle stesse, riducendo o invalidando le attestazioni rilasciate.

Con atto di segnalazione in data 31 marzo 2004, l'Autorità ha rappresentato agli Organi parlamentari la necessità di un intervento normativo al fine di assimilare il concetto di "capitale sociale" a quello di "patrimonio netto" con particolare riferimento alle cooperative sociali ed alle fondazioni, onde consentire alle stesse di poter partecipare alle procedure per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici conformemente a quanto previsto dalla novella apportata dalla legge n. 166/02 in materia di *project financing*.

Con atto di segnalazione in data 6 luglio 2004, l'Autorità ha comunicato al Ministero della Salute, ai Presidenti e agli Assessori delle Regioni interessate l'esito delle indagini effettuate nel Lazio, in Lombardia ed in Sicilia relativamente all'utilizzazione dei fondi stanziati per la realizzazione

di opere di edilizia sanitaria ed ospedaliera. Con il predetto atto sono state evidenziate le irregolarità e le disfunzioni riscontrate, nonché le rilevanti conseguenze sui tempi di ultimazione dei lavori e sul costo finale delle opere.

Con atto di segnalazione del 15 dicembre 2004, l'Autorità ha posto all'attenzione di Governo e Parlamento la disciplina contenuta nella legge regionale Veneto 7 novembre 2003, n. 7, con particolare riguardo alla disciplina ivi prevista per il subappalto, laddove prevede la possibilità, per l'appaltatore, di subappaltare fino al 50% delle lavorazioni della categoria prevalente. Ciò, infatti, risulta essere in contrasto con quanto previsto dall'art. 34 della legge n. 109/94 e s.m. e dall'art. 18, comma 3, della legge 19 marzo 1990, n. 55, che limitano detta possibilità fino ad un massimo del 30% della categoria stessa. Poiché la citata legge n. 55/90 incide su aspetti di natura penale e può essere inclusa tra le norme in materia di ordine pubblico e sicurezza, materie sottratte alla potestà legislativa delle Regioni, l'Autorità ha segnalato la problematica indicata alle competenti Istituzioni al fine di adottare gli interventi di competenza.

Con atto di segnalazione in data 24 febbraio 2005, è stata sottoposta all'attenzione del Governo e del Parlamento la problematica relativa alla soluzione delle controversie derivanti dall'esecuzione del contratto di appalto, disciplinata dall'art. 32 della legge quadro sui lavori pubblici, recante una disciplina organica dell'istituto arbitrale e l'istituzione della Camera arbitrale presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Con l'atto in questione, l'Autorità ha voluto richiamare l'attenzione delle competenti Istituzioni sulla proposta all'epoca contenuta in un emendamento, presentato in sede di discussione per la conversione in legge del D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, che tendeva ad istituire nella materia arbitrale una doppia disciplina in cui convivevano due differenti regimi: l'uno rimesso totalmente alla disponibilità delle parti ed un altro, di carattere residuale, amministrato dalla Camera Arbitrale. Tale doppia impostazione, a parere dell'Autorità, avrebbe creato forte disuguaglianza nell'ambito della medesima materia e avrebbe comportato gravi oneri per le finanze delle

stazioni appaltanti, in caso di soccombenza in giudizio, a causa delle maggiori spese derivanti dall'espletamento di un arbitrato non amministrato.

Dall'inizio del mandato del nuovo Consiglio, il Presidente dell'Autorità è stato convocato da parte di Commissioni parlamentari per due audizioni.

**Audizioni
presso
Commissioni
parlamentari**

Nel corso della prima audizione, che si è tenuta il 14 dicembre 2004 presso la VIII Commissione permanente Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, la relazione del Presidente dell'Autorità si è articolata in tre parti: la prima relativa al bilancio dell'attività del primo quinquennio dalla nascita dell'Autorità stessa, la seconda afferente le novità provenienti dall'ordinamento comunitario e, infine, la terza consistente nella esposizione delle priorità d'azione e d'intervento individuate dal nuovo Consiglio.

Per quanto riguarda questa ultima parte, è da evidenziare che alcune delle iniziative annunciate – quali la riorganizzazione del Servizio ispettivo, la accentuazione dell'attività di prevenzione attraverso pianificati interventi ispettivi sulle S.O.A. e sulle imprese – sono state già implementate e sono in stato avanzato di esecuzione.

Inoltre, accanto alla illustrazione degli aspetti critici e controversi della disciplina in vigore, nel referto sono state prospettate talune possibili soluzioni normative, basate sulla osservazione e sulla esperienza dell'Autorità nel settore degli appalti di lavori pubblici.

L'altro appuntamento, che si è celebrato nell'anno in corso, è avvenuto su apposito invito della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse.

Nel corso di questa seconda audizione, tenutasi il 19 gennaio 2005, sono stati trattati principalmente tre temi d'interesse per la menzionata Commissione: le esperienze dell'Autorità nelle aree di confine tra appalti di lavori e di servizi, le linee di azione dell'Autorità e le metodologie adoperate per rendere incisiva l'attività di vigilanza, gli strumenti approntati al fine di prevenire le attività illecite nello svolgimento dei lavori pubblici.

Con riguardo al primo tema, la relazione del Presidente dell'Autorità si è soffermata, tra l'altro, sull'analisi delle gare di servizi mediante *global*

service e sui contratti misti. La trattazione del secondo punto si è focalizzata soprattutto sulla illustrazione delle linee di riorganizzazione degli uffici dell'Autorità, in vista dell'attuazione delle linee d'intervento sopra accennate. Infine, con riguardo al terzo tema, è stata rappresentata alla Commissione predetta l'iniziativa dei protocolli di legalità, con l'analisi dei successi e delle criticità che la stessa ha fatto registrare nella applicazione pratica.

Su questa esperienza si è ritenuto opportuno riferire anche in questa *Relazione*, dedicandovi adeguato spazio.

**I rapporti con il
Ministero delle
infrastrutture e
dei trasporti**

Nella fase di riforma e revisione della disciplina degli appalti di lavori ed opere pubbliche, si è accentuata la collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, amministrazione con la quale l'Autorità, per evidenti ragioni, intrattiene più frequenti rapporti nell'espletamento della propria missione.

Proficuo è stato, difatti, il confronto avvenuto in seno al Gruppo di studio informale, che ha contribuito all'approfondimento delle tematiche relative alla predisposizione dello schema di revisione del D.P.R. n. 554 del 1999, in corso di perfezionamento.

In questa sede è stato possibile, prima, raffrontare le esperienze applicative relative ad una stessa disposizione, analizzate da differenti punti di osservazione e in base alla diversa natura e modalità di coinvolgimento, per poterne trarre utili insegnamenti da spendere a beneficio del comune interesse al miglioramento della disciplina nella materia.

La medesima esperienza si sta replicando per l'iter di revisione del regolamento in materia di qualificazione, il D.P.R. n. 34/00. Anche in questa occasione, il coinvolgimento dell'Autorità da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti consentirà di mettere a disposizione delle scelte riformatrici un più ricco contributo di idee e analisi ed una ampia gamma di soluzioni.

Utile e positivo confronto è avvenuto anche in seno al Gruppo tecnico, previsto dall'apposito protocollo d'intesa stipulato tra l'Autorità e il menzionato Dicastero nel 2001. Tale Gruppo, formalmente istituito con

provvedimento in data 30 novembre 2004, ha preso in esame alcune questioni controverse, addivenendo a soluzioni appropriate e condivise.

La prima questione affrontata è quella del termine di decorrenza del periodo di un anno dalle rese false dichiarazioni, durante il quale sono esclusi dalle procedure di affidamento i soggetti che abbiano reso false dichiarazioni in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure stesse (art. 75, comma 1, lett. *h*), del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.

Si è concordato che l'indicato periodo di un anno debba farsi decorrere dalla data in cui la falsità della dichiarazione è accertata dall'Autorità e resa pubblica mediante inserimento della notizia nel *Casellario informatico* dell'Osservatorio.

In relazione ad altra questione discussa, quella delle condizioni per la consegna dei lavori sotto le riserve di legge (articoli 129, comma 1, e 130 del citato D.P.R.) si è convenuto che, per i casi di urgenza sopravvenuta, l'indicata consegna dei lavori possa avvenire solo a condizione che l'urgenza scaturisca da circostanze impreviste ed imprevedibili, abbia carattere cogente, tale cioè da obbligare l'amministrazione a provvedere senza indugio per evitare il pregiudizio del pubblico interesse, ed abbia carattere obiettivo, e cioè non originato da comportamenti omissivi o negligenti da parte dell'amministrazione stessa.

Ulteriori problemi applicativi sono stati sottoposti all'esame dello stesso Gruppo tecnico.

I rilevanti appuntamenti previsti a partire da quest'anno - recepimento delle recenti direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 2004 e redazione di un testo unico sulla disciplina degli appalti pubblici, in attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2004 - fanno prevedere la partecipazione dell'Autorità ad una stagione di grande interesse e di rilevanti novità nel mercato degli appalti pubblici.

Uno sviluppo degno di nota ha avuto anche la collaborazione con il Ministero della Salute, nata con il protocollo d'intesa sottoscritto con detto Dicastero il 5 dicembre 2001 ed effettivamente avviata con provvedimento

**Il protocollo
d'intesa con il
Ministero della
salute**

del Presidente dell'Autorità in data 14 dicembre 2004, con il quale ultimo provvedimento è stato costituito il Gruppo tecnico permanente previsto dal Protocollo medesimo.

Nel corso della prima riunione, tenutasi il 21 dicembre 2004, è emersa una serie di problematiche concernenti la realizzazione delle opere pubbliche di edilizia sanitaria ed ospedaliera da parte delle A.S.L. e delle Aziende Ospedaliere, che hanno fatto ritenere opportuno avviare sia un piano di formazione rivolto al personale delle A.S.L. e delle Aziende Ospedaliere, che un programma di ispezioni da parte dell'Autorità presso i grandi ospedali per i quali si sono riscontrati forti ritardi nei tempi di realizzazione.

Considerato il numero crescente sia di esposti che pervengono alle due Amministrazioni, sia di interrogazioni parlamentari e di articoli di stampa che segnalano casi di gravi ritardi nel completamento di dette opere, con connesso eccessivo aumento dei costi, è stato ritenuto prioritario avviare al più presto un programma di ispezioni presso gli ospedali per i quali sono previsti appalti di importo superiore a € 10 milioni .

Per quanto riguarda, invece, l'attività di formazione è stata sottolineata la necessità di coinvolgere innanzitutto i Direttori generali delle Aziende sanitarie che, come rilevato dai rappresentanti del Ministero nei contatti avuti con i medesimi, hanno mostrato di avere una scarsa conoscenza della normativa del settore dei lavori pubblici.

Successivamente, saranno organizzati corsi per il personale delle A.S.L. e delle Aziende Ospedaliere.

I corsi saranno articolati in due parti: una di carattere generale, illustrativa degli aspetti principali della normativa dei lavori pubblici, ed una mirata alle esigenze regionali che terrà in considerazione le problematiche più frequentemente emerse in ambito regionale.

Come sopra riportato, un'importante base di discussione sarà costituita dai dati acquisiti nell'ambito delle ispezioni.

Saranno individuati alcuni esempi di buone pratiche per la realizzazione delle opere pubbliche nel settore sanitario, da poter utilizzare come modello di riferimento.

La scelta di tali buone pratiche dovrà avvenire sulla base di due criteri fondamentali: tempo e qualità.

Inoltre, è stato ritenuto di informare le Regioni sull'avvio di una stretta collaborazione tra Ministero e Autorità, in attuazione del protocollo d'intesa.

Per quanto riguarda il piano delle ispezioni, è stato concordato con il Ministero un primo programma di visite a dieci strutture ospedaliere selezionate in base ai criteri sopra enunciati: tre sono già state effettuate (Presidio ospedaliero di Biella, Ospedale di Riccione, Presidio ospedaliero Bonomo di Andria), due sono previste per la fine di maggio (Ospedale di Osimo, in via di realizzazione, Ospedale Belcolle di Viterbo, in corso di completamento) e le restanti cinque saranno completate entro la fine di settembre 2005.

L'Autorità ha avuto ed ha una intensa collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia, attivata su iniziativa dell'allora Presidente Garri e del Procuratore Vigna.

**Rapporti con
la Direzione
Nazionale
Antimafia**

Inizialmente la collaborazione si svolgeva attraverso un "tavolo di lavoro" tra l'Autorità, la D.N.A. ed il Ministero dell'Interno.

Oggetto di tale collaborazione era lo scambio di notizie ed informazioni attinenti gli appalti pubblici ed in particolare le devianze tipiche degli appalti viste in riferimento alle modalità complesse ed articolate (ed in continua evoluzione) con le quali la criminalità cerca di condizionare il settore.

Tale prima fase di collaborazione ha portato l'Autorità a fornire alla D.N.A., ora in modo continuativo e stabile, due principali fonti di conoscenza come nel seguito indicate:

- copia di tutte le delibere che si concludono con l'interessamento della competente Procura della Repubblica; ciò affinché la stessa D.N.A. sia di impulso all'attività d'indagine;
- il collegamento informatico stabile con il quale la D.N.A. dispone degli analoghi dati sugli appalti che l'Autorità acquisisce per il tramite dell'Osservatorio e che le stazioni appaltanti sono obbligate a fornire ai sensi dell'art. 4, comma 17, della legge n. 109/94.

Occorre sottolineare che da tale scambio la D.N.A. ha tratto particolare utilità, poiché a sua volta ha messo a punto una “banca dati dedicata” agli appalti pubblici di lavori (“filtrata” rispetto a quella dell’Autorità) che la stessa D.N.A. ha messo a disposizione (in rete) di tutte le Direzioni Distrettuali Antimafia ai fini di un attività di “prevenzione” (viene particolarmente utilizzata per i riscontri incrociati).

Quanto al “tavolo di lavoro”, vi è da dire che esso non è più attivo, dato che le funzioni di ricognizione che esso svolgeva sui fenomeni di devianza che affliggono il settore degli appalti, si sono trasferite in capo al “Gruppo nazionale di coordinamento delle infrastrutture strategiche” istituito presso il Ministero dell’Interno con D.M. 14 marzo 2003 e in seno al quale sono presenti due rappresentanti dell’Autorità (Servizio Ispettivo ed Osservatorio). Si precisa che tale Gruppo nazionale, la cui istituzione discende dall’art. 15, comma 5, del D.Lgs. n. 190/2002, è dedicato esclusivamente alle misure di prevenzione e monitoraggio delle infiltrazioni mafiose nella realizzazione delle grandi opere di cui alla legge n. 443/2001 ecc. e non si occupa degli aspetti propriamente tecnici che invece, come noto, fanno capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In termini di scambio di dati e di informazioni è da precisare che mentre l’Autorità ha dato un notevole contributo alla D.N.A. (si pensi che la stessa D.N.A. non ha gli strumenti giuridici per acquisire i dati sugli appalti su base nazionale), non altrettanto può avvenire a favore dell’Autorità a causa del fatto che le informazioni e i fatti sono generalmente coperti da “segreto istruttorio”. L’Autorità ha, inoltre, tenuto presso la D.N.A. una serie di relazioni qualificate in ordine a vari argomenti, tra cui si indicano:

- la ricognizione dei cosiddetti “fenomeni sotto osservazione”;
- le anomalie riscontrate in tema di “opere segretate”;
- relazioni varie sui “comuni sciolti per mafia”;
- relazione sul “Ponte sullo stretto di Messina”;
- rapporti generali su attività delle S.O.A.;
- elenco di dirigenti dell’Autorità disponibili a svolgere consulenze presso le Procure della Repubblica.

I Protocolli di intesa stipulati con la Guardia di Finanza e con la Ragioneria Generale dello Stato sono finalizzati a disciplinare un rapporto di collaborazione volto all'accertamento di violazioni alla normativa in materia di opere e lavori pubblici.

**I protocolli
d'intesa con
la Guardia
di Finanza e
la Ragioneria
Generale
dello Stato**

In particolare, il protocollo con la Guardia di Finanza consente all'Autorità di avvalersi del Nucleo Speciale Tutela Concorrenza e Mercato per l'effettuazione di accertamenti sulle violazioni alla normativa dei lavori pubblici.

Non è prevista la costituzione di Gruppi tecnici, ma le forme e le modalità di collaborazione sono stabilite di volta in volta in base alle esigenze e alle necessità contingenti.

Di recente, grazie all'intesa con la Guardia di finanza è stato possibile il potenziamento dell'attività di prevenzione e di contrasto al fenomeno dei "certificati falsi", mediante un piano di ispezioni in loco presso le S.O.A. e le imprese, in parte già eseguito ed in parte *in itinere*.

In tal modo, è stato possibile effettuare verifiche ed accertamenti più approfonditi e numerosi, affidati a gruppi ispettivi con composizione paritetica.

In altri termini, si è potuto sperimentare, come già in altre analoghe evenienze, l'utilità di uno sforzo sinergico tra le parti della convenzione di cui trattasi, con miglioramento apprezzabile della qualità dell'attività di controllo, atteso il concorso di professionalità con diverse ed adeguate specializzazioni, e della quantità dei risultati, potendo avvalersi del personale qualificato di entrambi gli Organismi.

Altra rilevante collaborazione è quella con l'Agenzia del demanio, nata con la recente sottoscrizione, il 15 aprile 2005 di apposito protocollo d'intesa.

**Protocollo
d'intesa con
l'Agenzia del
demanio**

Una evidente convergenza di interessi ha determinato la volontà di sottoscrivere l'accordo in questione: da una parte, l'interesse dell'Autorità ad acquisire una mappa completa ed aggiornata degli interventi sugli immobili demaniali e dall'altra, l'interesse dell'Agenzia del demanio ad avere dati ed informazioni - forse frammentarie, ma che possono essere riunite in un quadro complessivo - di cui è in possesso l'Autorità, di grande utilità

nell'espletamento della missione di riqualificazione del patrimonio pubblico e di ottimizzazione nell'allocazione dei relativi stanziamenti, compiti affidati alla stessa Agenzia.

Con tale accordo le parti si sono impegnate a mettere reciprocamente a disposizione i dati e le informazioni in proprio possesso, acquisiti attraverso il monitoraggio sugli investimenti pubblici nel settore della manutenzione degli immobili pubblici, con particolare riguardo all'analisi del rapporto tra investimenti e ciclo degli immobili.

Un apposito gruppo di lavoro paritetico, previsto nel citato protocollo ed attualmente in via di costituzione, dovrà individuare in dettaglio le modalità dello scambio dei dati di reciproco interesse.

**Protocollo
d'intesa con
il Sincert**

Nell'ambito dell'esercizio del potere di vigilanza sul sistema di qualificazione di cui al D.P.R. n. 34/00, l'Autorità detiene anche il potere di verifica e controllo sull'applicazione delle procedure adottate dagli enti certificatori e, in relazione a detto potere, è necessario indicare agli enti certificatori le modalità per l'accertamento della conformità ai requisiti applicabili e per il rilascio delle certificazioni dei sistemi di gestione per la qualità e delle dichiarazioni della presenza degli elementi significativi e correlati di sistema qualità, ai fini della qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici.

In questa attività l'Autorità, grazie al protocollo d'intesa sottoscritto il 26 novembre 2004, potrà avvalersi della collaborazione del SINCERT, firmatario degli Accordi di mutuo riconoscimento tra enti di accreditamento europei (Accordi multilaterali MLA EA).

Tale accordo di collaborazione nasce dalla condivisione da parte dell'Autorità delle procedure elaborate dal SINCERT per il rilascio della certificazione di sistema di gestione per la qualità (contenute nel regolamento tecnico identificato dalla sigla RT-05), nonché per il rilascio della dichiarazione degli elementi significativi e tra loro correlati del sistema di qualità (contenute nel regolamento tecnico identificato dalla sigla RT-08).

Il rapporto di collaborazione si concretizzerà tramite la costituzione di un'apposita struttura di supporto tecnico, denominata Commissione di Supporto all'Autorità (CSA), che - garantendo terzietà ed indipendenza rispetto all'attività istituzionale del SINCERT quale Ente di accreditamento - avrà, da subito, il compito di accertare e confermare il rispetto delle disposizioni contenute nei sopra menzionati regolamenti tecnici (RT-05 e RT-08) da parte degli enti certificatori, e, in prospettiva futura, il compito di contribuire al miglioramento e rafforzamento delle medesime disposizioni.

L'Autorità, nel 2004, ha continuato la propria attività nei progetti di gemellaggio (*Twinning project*).

**Twinning
project**

Dopo la conclusione dei progetti relativi a Lituania, Slovacchia e Romania, l'Autorità, nel corso del 2004, ha, altresì, portato a termine le attività relative al progetto di gemellaggio con Cipro, nel quale ha partecipato insieme al Ministero dell'economia e delle finanze, assumendo il ruolo di amministrazione *leader*.

E' stato poi avviato un progetto, sempre in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, riguardante la Turchia, il cui termine è previsto per la seconda metà del 2006.

Le attività a carico degli esperti dell'Autorità nell'ambito di quest'ultimo progetto si esplicano nelle seguenti quattro componenti fondamentali:

- regolazione: consistente nell'analisi della legislazione turca rilevante; redazione di manuali e analisi di impatto della regolamentazione; analisi comparata del sistema dei ricorsi; proposta di modifica della legislazione primaria e secondaria e studio della cooperazione tra istituzioni competenti nella materia.
- organizzazione: riguardante l'analisi della organizzazione dell'autorità per gli appalti turca; la definizione di un nuovo schema di organizzazione e delle procedure; l'analisi dei requisiti del nuovo sistema informatico e sviluppo di una metodologia per il monitoraggio delle gare; lo sviluppo di un sistema di controllo interno.

- formazione: comprendente la predisposizione di un programma di formazione per i funzionari del Paese beneficiario.
- comunicazione: comprendente l'organizzazione di seminari e di una conferenza che coinvolga rappresentanti di altri Stati Membri al fine di illustrare, in particolare, i risultati ottenuti e la predisposizione di un piano di comunicazione.

Si fa presente, inoltre, che l'Autorità, ai fini della partecipazione ai gemellaggi, è stata accreditata- dalla Commissione Europea nella lista dei *mandated body*, quale organismo a cui è riconosciuta una particolare esperienza in un dato settore dell'*acquis communautaire*.

Conclusioni e prospettive

È tempo, quindi, di tirare le somme delle considerazioni esposte a consuntivo delle attività svolte nell'anno 2004 e anche negli anni precedenti. Gli aspetti di riflessione che ne conseguono cercano di gettare uno sguardo sulle prospettive che si intravedono sul ruolo che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici dovrà assumere in un contesto profondamente mutato e in rapida accelerazione. Le prospettive sono inserite in un quadro a più livelli che definiscono le condizioni di contorno e le dinamiche in cui si muove il sistema nazionale, europeo e internazionale.

Nell'ultimo quarto del secolo scorso, si è avuto un eccezionale progresso globale. In media, la mortalità infantile è diminuita, le persone sono meglio nutrite, vivono più a lungo, hanno un maggior livello di istruzione e hanno incrementato i propri redditi. Ma i miglioramenti sono variabili e, in taluni casi, si sono avuti peggioramenti. Infatti, si è avuto, in determinate aree e anche tra settori appartenenti ad una medesima area, un progressivo incremento delle disuguaglianze.

**Il contesto
internazionale**

La scienza e la tecnologia hanno accelerato la propria evoluzione; oggi, lo sviluppo dell'*Information Communication Communication Technology* (ICT) e, in particolare, la diffusione di *internet* può consentire, in presenza di una cultura di base essenziale e a costi sempre minori, l'accesso a maggiori moli di dati e di notizie a più persone, incrementandone l'informazione, la conoscenza, la correttezza dell'azione decisionale e l'inserimento in strati della società connotati da consapevolezza, cultura e benessere.

Per converso, l'uso distorto della scienza e della tecnologia stanno dando luogo a nuovi rischi e a minacce impreviste: gli Stati al di fuori della comunità internazionale, il terrorismo e la criminalità organizzata stanno utilizzando l'evoluzione della scienza e della tecnologia per perfezionare la qualità e l'efficacia delle proprie azioni.

Il fenomeno della cosiddetta "economia sommersa", in assenza di poderose iniziative di contrasto, tende ad intensificarsi e ad integrarsi

sempre più con l'economia legale. Il potere della criminalità organizzata è cresciuto molto di più delle contromisure poste in opera dagli Stati e dalle istituzioni multilaterali. In particolare è cresciuto il suo potere funzionale e il suo potere finanziario. La misura dell'entità del riciclaggio del denaro proveniente da attività illecite è un indicatore significativo dell'immenso potere della criminalità organizzata: esso, nell'anno 2000 è stato stimato dal governo statunitense pari ad un minimo di 750 miliardi di dollari, importo ben superiore al prodotto interno lordo di molti Stati avanzati e al fatturato della più florida multinazionale.

Ancora, è stata misurata una correlazione inversa tra sviluppo economico e l'entità delle distorsioni che possono affliggere una società e che si riassumono nella corruzione, nella criminalità organizzata, nel riciclaggio del denaro sporco e nel terrorismo. È ormai di tutta evidenza il fatto che, quanto più una società è permeata nel profondo da valori etici, tanto più essa tende ad arricchirsi e a distribuire equamente il benessere tra i propri membri.

Infine, molte analisi indicano che le norme non sono più adeguate: ideate in periodi che appaiono oggi lontani, non costituiscono più, nonostante gli encomiabili sforzi delle istituzioni, dei governi, delle forze dell'ordine e della magistratura, un deterrente e una contromisura efficace.

In tale ambito, vasto, complesso e articolato, lo scopo ultimo del ruolo della vigilanza, di cui questa Autorità – insieme ad istituzioni consimili – è parte, tende a delinearsi in maniera più netta e compiuta.

Esso, prevenendo le azioni distorsive che corrodono la società civile, contrastandole e sanzionandole non solo si pone al servizio di principi di natura universale, ma privilegia altresì le imprese virtuose, dà certezza ai contratti, promuove la competitività, innesca processi di innovazione e percorsi di razionalizzazione, in una parola promuove la crescita politica, economica, industriale e sociale.

Pertanto, gli organismi preposti alla vigilanza, al cui insieme questa Autorità si onora di appartenere, costituendo un baluardo fondamentale contro le devianze, rappresentano una direttrice fondamentale dello

sviluppo, del benessere, della sostenibilità, dell'equità e realizzazione individuale, nonché dell'armonia della vita sociale ed economica e della preparazione nei confronti del futuro degli Stati in cui operano.

Sin dalle origini, la Comunità europea si è mossa e progressivamente consolidata nella costruzione di una regione politico-economica unitaria, secondo linee direttrici fondanti tese a sviluppare la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali nel presupposto che la concorrenza non distruttiva fosse non solo un fattore di efficienza ed economicità, ma anche di efficacia, di qualità, di innovazione e di sviluppo.

Il contesto europeo

Dai primordi tesi alla realizzazione di economie settoriali di scala e di scopo, la Comunità si è rafforzata progressivamente con la creazione del mercato interno, con la definizione tramite l'unione monetaria di una moneta universale alternativa al dollaro, con la definizione dell'ambizioso obiettivo di divenire la prima società al mondo basata sulla conoscenza, con l'estensione ai Paesi dell'Est e con la promulgazione della Carta costituzionale che definisce nuovi poteri centralizzati tesi a definire strategie e porre in essere tattiche ed azioni unitarie facendo della diversità un fattore di arricchimento e non di divisione.

Anche se molti problemi tuttora permangono e rappresentano gli ostacoli ancora da superare nei confronti del raggiungimento dell'obiettivo della creazione di una unione politica capace di fronteggiare ad armi pari le sfide poste dai maggiori protagonisti del nuovo secolo, oggi l'Unione europea rappresenta il miglior esempio al mondo di *governance* pacifica ed efficace di una regione politico-economica ampia, diversificata e complessa, nel quadro di principi universalmente condivisi.

Per quanto attiene alle tematiche di interesse di questa Autorità, al fine di disciplinare e garantire la massima concorrenza, economicità e qualità degli appalti di servizi, forniture e lavori pubblici, degli appalti degli enti erogatori di acqua e di energia, nonché degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, la Comunità si è mossa dapprima con l'emissione di direttive specifiche, recepite nel nostro ordinamento con vari atti normativi.

L'adozione da parte degli Stati Membri delle citate direttive ha di norma prodotto una razionalizzazione e standardizzazione delle procedure di appalto nel mercato interno con indubitabili benefici in termini di efficacia, efficienza ed economicità delle opere a livello dei singoli mercati nazionali.

Tuttavia, gli obiettivi tesi alla libera circolazione delle imprese nel continente europeo sono stati raggiunti solo parzialmente, sia per la tendenza a privilegiare l'imprenditoria nazionale, sia per una serie di altri fattori di contesto che limitano la libertà e la possibilità delle imprese ad operare in Stati diversi da quelli di origine.

Le imprese europee hanno, infatti, dimostrato in questi anni una vocazione fondamentalmente locale, decisamente favorita dalle istituzioni nazionali e dal prevalere di interessi singoli rispetto a benefici complessivi.

La normativa in materia di appalti talora è stata elusa o più spesso utilizzata in una logica di adempimento e non di risultato privilegiando le logiche tese ai ribassi del prezzo piuttosto che quelle che avrebbero garantito una maggiore tempestività e qualità. Inoltre, l'interpretazione zelante della stessa normativa, che in molti casi ha cercato di osservare la forma piuttosto che procedere alla valutazione del merito, ha prodotto ingiustificati allungamenti dei tempi e l'emergere di contenziosi.

Le lamentele del mondo imprenditoriale unite alla giurisprudenza della Corte di Giustizia hanno indotto l'Unione Europea ad una profonda riflessione sugli appalti, tesa a garantirne, oltre al risparmio dei costi a parità di risultati, anche una maggiore tempestività, flessibilità e qualità negli esiti delle procedure di gara ad evidenza pubblica.

Le prime risultanze di tale orientamento si riscontrano con l'impulso verso la priorità della sostanza nei confronti della forma, la valutazione del merito, lo snellimento procedurale, la flessibilità e la certezza del diritto come diretta conseguenza della tempestività delle decisioni.

Ne è scaturita l'ammissibilità di indici di qualità nelle valutazioni delle offerte, la creazione della figura del contraente generale che assume una responsabilità globale su progetti di vasta dimensione, di opere strategiche e

di preminente interesse nazionale, lo stimolo al *project financing*, l'accettazione del *global service* dove la stazione appaltante può identificare un robusto soggetto imprenditoriale privato capace di affiancarla, rilevando da essa compiti estranei alla funzione pubblica e consueti invece nell'ambito delle attività d'impresa, il favore verso gli appalti integrati che prevedono la progettazione esecutiva, ecc.

Di recente, l'azione dell'Unione Europea si è fatta più intensa e mirata. Essa si è svolta sul fronte dell'innovazione, della semplificazione e dell'economicità necessarie per ridurre la complessità crescente e si è attuata con l'emissione delle direttive 2004/17/CE che "coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e di servizi postali" e 2004/18/CE "relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi".

Gli aspetti di innovazione sono rappresentati da un deciso orientamento verso "l'offerta più vantaggiosa", dal cosiddetto "dialogo competitivo" (in cui, prima della presentazione delle offerte, la stazione appaltante esamina con le imprese preselezionate le caratteristiche dell'appalto per meglio focalizzarne gli aspetti critici ed ottenere i migliori esiti di gara secondo rapporti prestazioni/prezzo ottimizzati da parte di ciascuna impresa), dall' "accordo quadro" (in cui, al fine di sveltire le procedure di aggiudicazione, vengono definiti i perimetri tecnico-economici entro cui le imprese possono effettuare offerte per un periodo di tempo pari, al massimo, a 4 anni, sufficiente al fine di garantire stabilità, ma non eccessivamente lungo per evitare la cristallizzazione dei rapporti contrattuali) e dai "sistemi dinamici di acquisizione" (che consistono sostanzialmente in offerte indicative, ma comprensive del capitolato d'onori, gestite elettronicamente in tempo reale con la tecnica delle "aste online").

Gli aspetti di semplificazione e dell'economicità sono invece fondamentalmente contrassegnati dall'esigenza di conseguire economie di scopo accorpendo in una entità unica le funzioni di vigilanza su ogni tipologia di appalti; secondo il legislatore europeo infatti si eviterebbero in

tal modo i costi fissi della enunciazione delle attività comuni a tutti gli appalti, potendosi altresì conseguire una maggiore profondità ed estensione dell'azione di pianificazione, programmazione e controllo.

La più ampia discrezionalità concessa dal legislatore europeo alle stazioni appaltanti non deve peraltro considerare come un attenuazione dello spessore e dell'intensità della vigilanza.

Infatti, in primo luogo le azioni di innovazione e semplificazione hanno precisi limiti di applicabilità: ad esempio, il dialogo competitivo è utilizzabile "solo nel caso di appalti particolarmente complessi"; i sistemi dinamici di acquisizione non possono essere utilizzati per "ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza"; nel caso dei settori speciali (acqua, energia, trasporto e posta), le stazioni appaltanti possono effettuare solo un "dialogo tecnico" in cui possono "sollecitare o accettare consulenze che non abbiano l'effetto di impedire la concorrenza".

Pertanto, tali opportunità sono fruibili sempre e solo nel dominio delle massime garanzie di libera e leale competizione e di parità di condizioni degli offerenti.

Infine, le economie conseguite devono riflettersi in una maggiore penetrazione del controllo sotto il profilo della capacità di valutazione del merito dei singoli atti, della comprensione dei fenomeni distorsivi e dell'analisi delle tendenze.

In una parola, la strategia attualmente perseguita dal legislatore comunitario in materia di appalti pubblici pone l'accento sull'assoluta necessità di pianificare e programmare al meglio gli interventi, raggiungere maggiori livelli di efficacia in termini di raggiungimento degli obiettivi e conseguire la massima efficienza in termini di risparmio di risorse.

Sul piano operativo, le direttive europee presumono quindi l'adozione sistematica di tecniche di monitoraggio preventivo, concomitante e successivo, tipiche del mondo industriale privato, che vengono assunte come pilastri fondamentali dello sviluppo di lavori, forniture e servizi pubblici, al fine di creare le condizioni migliori per l'evoluzione economica e sociale del continente.

Tuttavia è da considerare che l'implementazione efficace di tali istituti innovativi si avrà solo in riferimento alla definizione della loro coerenza con quelli tradizionali.

Con riferimento a quanto esposto nelle precedenti riflessioni sul contesto internazionale ed europeo, è purtroppo da osservare che il nostro Paese, negli ultimi due lustri del secolo appena trascorso, ha recepito in ritardo il ritmo e la valenza dell'evoluzione complessiva, nonché le opportunità e i rischi ad esse connessi.

**Il contesto
nazionale**

Gli effetti di questa inconsapevolezza si sono riflessi nella perdita di competitività delle nostre imprese nel contesto globale. Solo pochi e limitati settori sono riusciti faticosamente a mantenere il passo, anche se, tra essi, si ritrovavano casi di eccellenza ascrivibili alla creazione dei distretti industriali di successo.

Da indagini macroeconomiche significative e autonome effettuate in più sedi multilaterali il posizionamento dell'imprenditoria nazionale sul mercato mondiale è risultato molto critico.

Infatti, da una misura della correlazione tra l'indice di competitività micro-economica e il reddito individuale lordo nazionale, è risultato che, nonostante quest'ultimo fosse ancora abbastanza elevato, la sua bassa competitività micro-economica tendeva progressivamente a far perdere alle nostre imprese importanti posizioni nel mercato mondiale.

Inoltre, da una misura della correlazione tra l'indice di competitività delle imprese e l'ambiente microeconomico, è risultato che in Italia, ad una competitività strategica ed operativa delle imprese piuttosto alta, corrispondeva un ambiente microeconomico poco favorevole che ostacolava il loro sviluppo e il loro rafforzamento strategico.

Infine, dall'analisi della crescita economica in funzione dell'indice di competitività globale, è risultato che il nostro Paese era quello che aveva perduto più colpi rispetto ai paesi più forti e anche rispetto a quelli emergenti.

Ciò era da ascrivere a più fattori inquadrabili in due grandi categorie.

La prima era composta da una logica dove la gestione delle problematiche correnti da parte dei maggiori soggetti responsabili aveva annullato le capacità di pianificazione strategica dando luogo ad azioni che si sono progressivamente cristallizzate in scarsissimi investimenti in ricerca e sviluppo sia da parte pubblica che privata, in manchevoli incentivi all'innovazione, in una imprenditoria tesa più alla ricerca di posizioni di rendita che alla sfida indotta dalla competitività globale emergente, in un livello di scolarizzazione inadeguato a fronteggiare le sfide del terzo millennio, nel mantenimento di prezzi troppo elevati dei servizi infrastrutturali, nella farragine delle norme e, infine, nella lentezza della giustizia.

La seconda era composta dalla presenza di fenomeni distorsivi consolidati e in sviluppo che scoraggiavano gli investimenti e che si identificavano in un livello di economia sommersa troppo elevato, nell'identificazione di regioni dove la criminalità organizzata permeava significativamente la società civile e in un indice di percezione della corruzione inaccettabile in ogni caso, ma particolarmente insolita in un paese avanzato di grandi tradizioni civili e culturali.

L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, a pari di altre istituzioni e imprese nazionali, sin dalla sua costituzione, ha dovuto pertanto operare in un ambiente progressivamente sempre più critico.

Le principali risultanze emerse fino ad oggi sul mercato degli appalti pubblici di lavori sono rappresentate in appresso.

Per quanto attiene le difficoltà strutturali, il primo fenomeno che tende a sfumare l' incisività dell'azione di vigilanza è da ascrivere all'eccessivo numero delle stazioni appaltanti che si traduce in una moltitudine di micro-appalti (inferiori al limite di € 150.000) che a sua volta si traduce in una folla di micro-imprese inidonee a comparire su mercati che non siano maturi, settoriali e strettamente locali.

Ciò ha come diretta conseguenza la progressiva perdita di competitività dell'imprenditoria nazionale su mercati più estesi che richiedono solidità finanziaria e tecnico-organizzativa, capacità ampie e

multidisciplinari, adattabilità a contesti diversi, tecniche innovative tese alla minimizzazione dei costi e alla tempestività e qualità dei risultati.

Le ragioni del fenomeno sono di due ordini: il primo è di natura strutturale ed è indotto dalla mancata concentrazione delle stazioni appaltanti a livelli amministrativi pubblici di gerarchia più alta (ad esempio, provinciale o regionale); il secondo attiene a connotazioni distorsive di un mercato che dovrebbe essere concorrenziale al massimo e che invece è viziato o dalla suddivisione artificiosa dell'appalto in parti ciascuna al di sotto della soglia o dalla definizione di condizioni di gara che restringono l'accesso alle sole imprese locali.

Gli sprechi derivanti da questa organizzazione di mercato sono incalcolabili.

L'estensione delle stazioni appaltanti ai livelli minimi della gerarchia pubblica produce enormi diseconomie istituzionali di scala e di scopo che si riflettono sulle imprese ennuplicando i costi fissi a discapito delle energie che si potrebbero dedicare all'incremento delle quantità e delle qualità di risorse professionali tese allo sviluppo e alla soluzione di eventuali problemi. Inoltre, produce una incredibile lievitazione dei costi e dei prezzi in quanto ad esempio, non induce i risparmi derivanti dagli sconti quantità. Infine non rafforza le imprese più capaci condannandole a dimensioni insufficienti a competere in un mercato globale.

Peraltro, le connotazioni distorsive indotte dalla corruzione e dalla criminalità organizzata scoraggiano gli investimenti e pongono in fuga le imprese e le professionalità migliori distruggendo la certezza del diritto, creando disuguaglianze, miseria, apatia, rassegnazione e precipitando la società civile in un baratro senza fondo.

Lo scotto che, a sua volta, paga il mondo imprenditoriale nazionale consiste nella perdita progressiva delle quote di mercato relativa agli appalti di mole più ampia, da cui derivano perdita di competitività e declino progressivo.

Un ulteriore fattore strutturale che ha creato difficoltà all'azione di vigilanza è stato riscontrato nell'incertezza e nei diversi orientamenti tra

Autorità e Regioni in sede di applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Questo fattore si è aggiunto ad un frequente ambito indeterminato in sede di redazione di norme delegate e all'approccio tradizionale di talune Regioni ad attenuare i vincoli prescrittivi nazionali e a favorire le imprese locali.

La normazione autonoma da parte delle Regioni in materia di lavori pubblici ha inoltre portato alla creazione di mercati regionali.

La sempre più frequente diffusione di società miste, costituite dagli enti locali per la gestione di servizi pubblici, le nuove figure di contraente generale e le tecniche di *project financing* si prestano, se interpretate in senso distorto, alla creazione di possibili concentrazioni di imprese con lesioni allo sviluppo della concorrenza tra le imprese, alla trasparenza e all'equità di trattamento.

Anche se, da parte dell'Autorità, si è cercato di dirimere le problematiche facendo ricorso ai valori fondanti della Costituzione e dell'Unione Europea, l'impatto di esse si è tradotto in allungamenti dei tempi di realizzazione con scadimento dell'efficienza finanziaria e di programmazione.

Inoltre, il sistema di qualificazione delle imprese presenta molti caratteri di perfettibilità.

Infatti, mentre da un lato la legge n. 109/94 istitutiva dell'Autorità e il D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 hanno disposto che la certificazione della qualificazione delle imprese sia posta in capo alle Società Organismo di Attestazione (S.O.A.) su cui vigila l'Autorità, dall'altro il decreto legislativo n. 9 del 2005 ha disposto che l'attestazione del possesso dei requisiti della sola categoria d'impresa dei contraenti generali sia effettuata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Si è operata pertanto una duplicazione di funzioni tra le S.O.A. (che sono società di diritto privato) e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (che è un soggetto pubblico) creando una commistione tra due funzioni di qualificazione affidate a soggetti istituzionalmente diversi, in carenza di previsioni di raccordo tra le due sfere

di azione e con l'ulteriore imbarazzo che all'Autorità spetta, in linea generale e omnicomprensiva, in posizione di piena autonomia e di indipendenza di giudizio e di valutazione, il potere di vigilare sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare sull'intero comparto dei lavori pubblici.

Ancora, esistono talune imperfezioni del processo di funzionamento posto in essere.

Esso parte da una legislazione perfettibile in termini di accuratezza della programmazione dei lavori. Infatti, nel caso di appalti di lavori pubblici, la legge Merloni e il Regolamento D.P.R. n. 554/99 non delineano il contenuto minimo degli Studi di Fattibilità (SdF); a ciò si aggiunge il fatto che la legge n. 144/99 considera lo SdF come strumento preliminare ordinario per le decisioni d'investimento solo per opere maggiori di € 10 milioni, connotandolo pertanto - in base ad una interpretazione riduttiva - con una caratteristica di straordinarietà. L'assenza degli SdF per opere significative inferiori a € 10 milioni connota l'iniziativa di un appalto in termini di maggiore incertezza sui tempi e sui costi di realizzazione.

La testimonianza sul campo di tale carenza è riscontrata dai frequenti scostamenti tra tempi di realizzazione programmati e tempi effettivi e dagli scostamenti tra costi programmati e quelli sostenuti.

Essi denunciano una scarsa efficienza nella programmazione e una altrettanta scarsa efficienza finanziaria attribuibile all'assenza degli SdF ma anche, con ogni probabilità, alla mancanza o limitazione di procedimenti sistematici di monitoraggio preventivo e concomitante da parte delle stazioni appaltanti a riguardo del processo di lavoro dell'impresa (controllo della adeguatezza, affidabilità e legittimità del suo modo di lavorare, delle sue competenze, della sua struttura organizzativa), della conduzione del progetto (controllo delle attività, dei tempi, dei costi e dei rischi), della qualità delle realizzazioni (controllo del rispetto delle specifiche, sia funzionali che di qualità) e della bontà dell'investimento (controllo del valore aggiunto fornito dal prodotto in relazione all'impiego delle risorse finanziarie).

Altri fenomeni della specie riguardano l'inosservanza della pubblicità dei bandi di gara, i tempi amministrativi circa doppi rispetto a quelli di realizzazione e il progressivo prolungamento dei tempi di realizzazione rispetto a quanto programmato.

Non è da trascurare anche la tradizionale preferenza nei confronti delle logiche di gara più semplici: la frequenza del pubblico incanto è di norma maggiore di quella attinente alla licitazione privata che a sua volta è maggiore di quella relativa all'appalto concorso; a tali tipologie di gara si affianca inoltre una significativa presenza della trattativa privata.

Tale prassi, tipica degli appalti di lavori nazionali, preferisce l'aggiudicazione per pubblico incanto a fronte di un progetto già predisposto (o fatto predisporre) dalla stazione appaltante e, a fronte dell'indubitabile vantaggio dell'obiettività aritmetica dell'aggiudicazione, ben poco dice sulla capacità progettuali, organizzative e realizzative dell'impresa aggiudicataria che vengono valutate in altra sede secondo modalità non contestuali. Questo modo di procedere aumenta la rischiosità del buon fine degli appalti in termini di rispetto dei tempi e dei costi, nonché della qualità della realizzazione.

A tali problematiche, in aggiunta al sempre più frequente uso dell'appalto integrato, dovrebbero ovviare le applicazioni delle recenti norme. Infatti, ad esempio, il dialogo competitivo e anche il dialogo tecnico, dovrebbero migliorare le capacità di valutazione preventiva da parte delle stazioni appaltanti sull'idoneità tecnico-organizzativa e finanziaria delle imprese partecipanti.

Il secondo gruppo di fenomeni riguarda invece le varie fattispecie decisamente maliziose.

Un primo aspetto riguarda gli atteggiamenti collusivi delle imprese partecipanti, tesi a far lievitare i prezzi e ad eludere la concorrenza in danno alla finanza pubblica.

In pratica si tratta di turbative di gara che, nel caso di aste e licitazioni private al di sotto della soglia comunitaria, assumono dinamiche anomale dei ribassi (valori delle offerte percentuali dislocate tutte all'interno di

qualche punto, valori concentrati solo in determinati intervalli, crescita dei ribassi lineare unita a restanti e preponderanti valori di ribasso tutti in corrispondenza di una determinata soglia, distribuzione lineare dei ribassi con estremi troppo vicini o troppo distanti) indicative di collusione tra le imprese partecipanti.

Un secondo e più preoccupante aspetto riguarda le possibili infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti.

Queste, in prima istanza, attengono a turbative d'asta che di fatto eliminano del tutto la concorrenza, fanno lievitare i prezzi e incidono profondamente sulla qualità e affidabilità dell'opera; secondariamente, in fase di realizzazione, attengono alla tematica del lavoro sommerso, alle violazioni riguardo alla sicurezza del lavoro, alle connesse omissioni contributive nei confronti dell'INPS, INAIL e Casse edili con danno all'erario e ai reati di sfruttamento di manodopera irregolare. Da ultimo, riguardano collaudi probabilmente inattendibili che possono dar luogo a catastrofi e ad eventi luttuosi come di recente è avvenuto in taluni recenti casi.

A fronte delle problematiche esposte, i risultati conseguiti dall'Autorità nel periodo che va dalla sua costituzione al momento in cui si scrivono queste pagine sono molteplici e di indubbio rilievo istituzionale e per lo sviluppo d'impresa.

In primo luogo, si è assunta una consapevolezza, comprovata da fatti rilevati sistematicamente, delle problematiche che affliggono il settore dei lavori pubblici nel nostro territorio e che rendono difficoltoso il suo regolare sviluppo.

L'individuazione dei fattori ostativi è condizione propedeutica essenziale alla loro possibile rimozione: se i problemi non sono conosciuti, non possono neanche essere risolti.

Secondariamente, l'azione di vigilanza esercitata ha creato una esperienza che costituisce un patrimonio intellettuale fondamentale per stimolare le stazioni appaltanti a migliorare il funzionamento dei procedimenti di programmazione, esecuzione delle gare, progettazione, realizzazione e collaudo e che tende a privilegiare le imprese virtuose.

Da ultimo, l'attività di raccolta, controllo, memorizzazione e conservazione dei dati degli appalti di lavori da parte dell'Osservatorio dei lavori pubblici, ha creato un sistema informativo che *in nuce* rappresenta il fulcro attorno a cui si potranno aggregare in una logica incrementale coerente e coesa le nuove responsabilità assegnate dal Parlamento all'Autorità nella logica di recepimento delle direttive europee in tema di vigilanza sull'acquisizione di forniture e servizi.

Le prospettive L'ampliamento dei ruoli dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici disposto dal Parlamento con recente legge 18 aprile 2005, n. 62, imporrebbe innanzitutto la modifica della sua denominazione nella più generale dizione di "*Autorità per la vigilanza sugli appalti pubblici*".

In tale ambito, le prospettive di sviluppo strategico dell'Autorità si intravedono già tracciate su alcune linee direttrici primarie che suscitano a loro volta la costruzione di ulteriori linee, essenziali alla realizzazione delle precedenti.

Una prima direttrice primaria consiste nella messa a frutto dell'esperienza conseguita nella vigilanza sugli appalti di lavori al fine di predisporre e porre in essere una architettura normativa, funzionale, organizzativa e tecnica tesa ad attenuare drasticamente le imperfezioni e le distorsioni riscontrate.

La seconda direttrice primaria consiste nell'integrazione delle iniziative tese all'innovazione e alla semplificazione nell'architettura definita dalla prima direttrice.

La terza ed ultima direttrice primaria consiste nell'ulteriore integrazione della vigilanza sulle forniture, sui servizi a fini pubblici e su taluni servizi esclusi (acqua, energia, trasporti e posta) nell'architettura definita dalla prima e dalla seconda direttrice.

La costruzione di una architettura siffatta implica problematiche di complessità indotte dalla maggiore dimensione e dalla molteplicità dei diversi contenuti da trattare a fini di vigilanza.

La soluzione di tali problematiche suggerisce in prima istanza la costruzione di ulteriori linee direttrici.

La prima può essere identificata nella necessità di una maggiore estensione e profondità della vigilanza che dovrebbe estrinsecarsi su dimensioni molteplici e più ampie riguardanti l'intero ciclo di vita degli appalti, le tipologie di monitoraggio da porre in essere, la diversificazione delle professionalità di vigilanza riguardanti i vari settori per quanto attiene la regolamentazione, la tecnologia, il mercato e i processi di funzionamento.

La seconda può individuarsi nella necessità di scambiare, con reciproca utilità, dati ed informazioni con ulteriori soggetti istituzionali (Ministero dell'interno, DIA, Ministero dell'economia e delle finanze, CIPE, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Banca d'Italia, INPS, INAIL, Casse edili, ecc) i quali perseguono obiettivi affini tesi al contrasto nei confronti della criminalità organizzata, alla disciplina e al monitoraggio degli investimenti pubblici, all'ottimizzazione dei flussi di cassa in termini di incassi e pagamenti, alla protezione dei lavoratori, all'incentivazione delle imprese virtuose.

La direttrice precedente implica la costruzione di una cooperazione applicativa polivalente in grado di colloquiare con questi soggetti. Tutto ciò significa trasformare l'Osservatorio dei lavori pubblici nell'*"Osservatorio degli appalti pubblici"* cioè in un sistema informativo ICT di grande rilievo in grado di raccogliere, controllare, memorizzare, gestire ed elaborare a fini di vigilanza dati ed informazioni relative a lavori, forniture e servizi pubblici, la cui complessità – da ascrivere sia ad un incremento drastico delle dimensioni sia alla diversificazione dei contenuti – può essere gestita solo con metodologie strutturate di pianificazione strategica e di realizzazione controllata, per aggregazione successiva e con risorse umane e strumentali adeguate e, in prima istanza, data l'attuale carenza di risorse finanziarie, nell'ambito di progetti già finanziati.

L'integrazione di tali direttrici è riassumibile nella predisposizione di un percorso di pianificazione strategica della novella *Autorità per la vigilanza sugli appalti pubblici*, da strutturare secondo una prima fase di accertamento dei bisogni, della situazione in essere e di quella che si prospetta, da una seconda fase di creazione dell'architettura tecnico-organizzativa necessaria

per esercitare le nuove responsabilità assegnate dal Parlamento e da una terza fase consistente nella identificazione dei vincoli, nello stabilimento delle priorità, nell'identificazione delle risorse necessarie e nella definizione di piani operativi di realizzazione.

L'identificazione delle tappe, delle attività, delle interrelazioni e dei controlli del percorso costituirà il piano strategico di sviluppo dell'Autorità da eseguire nei prossimi anni.

Il piano strategico di sviluppo costituirà la base per la determinazione dei piani operativi annuali dell'Autorità che saranno sviluppati nel tempo in riferimento alle priorità politiche e a quelle di natura tecnico-progettuale, nonché alle criticità dei vari settori da vigilare e alla disponibilità di risorse.

Nella prima fase di elaborazione del piano strategico sarà necessario stimare l'ampiezza dei volumi da gestire.

Negli anni decorsi, l'Autorità ha effettuato la propria opera di verifica su circa 38.000 appalti di lavori e per un importo di circa € 19 miliardi per anno; la maggioranza degli appalti sono risultati di piccola entità (inferiori a € 150.000), ma la maggioranza della spesa si è verificata in corrispondenza di un numero limitato di appalti: il mercato è pertanto molto polverizzato e le opere di importo superiore a € 150.000, pur essendo in numero contenuto, coprono la massima parte della spesa.

Se invece si pone mente alla spesa pubblica per servizi e forniture, si nota che essa espone un valore circa 5 volte superiore (€ 100,6 miliardi nel 2003, di cui appena 15,3 ascrivibili allo Stato e il resto alle Regioni, alle Aziende sanitarie ed ospedaliere, ai Comuni, alle Province e ad altri Enti), valore che, oltretutto è in crescita (+8,8% rispetto al 2002, pari ad un incremento di spesa di € 5,6 miliardi).

Tali appalti sono anch'essi polverizzati salvo il caso in cui il mercato presenta una connotazione sostanzialmente monopsomica.

Essi attengono a più categorie (prodotti e servizi per l'ufficio, per l'energia, per l'acqua, per il trasporto, per la sanità, per la gestione e i pasti del personale, per lo smaltimento rifiuti, ecc.)

I volumi di dati relativi agli appalti da osservare e vigilare saranno pertanto almeno 5 volte più grandi di quelli attuali e quindi, anche se sarà possibile entro certi limiti effettuare talune economie di scala e di scopo stimabili ad alcuni punti percentuali, esse dovranno essere riassorbite dall'acquisizione dal mercato di risorse umane e strumentali pregiate ben più ampie e a spettro professionale allargato rispetto a quelle di cui l'Autorità attualmente dispone. Infatti, dovranno essere disponibili competenze multidisciplinari necessarie per la trattazione sotto il profilo normativo, regolamentare, professionale e tecnico dei vari nuovi settori da sottoporre a vigilanza.

Nella seconda fase di elaborazione del piano strategico si procederà alla progettazione preliminare di una piattaforma logistica, tecnologica ed organizzativa unitaria atta a raccogliere, controllare, memorizzare, conservare, porre in sicurezza e rendere disponibili i dati provenienti dagli appalti relativi ai vari settori.

La piattaforma, da gestire con tecniche standardizzate, dovrà essere scalabile (cioè in grado di potenziarsi sia in relazione all'incremento del traffico dei dati da trattare, sia all'inserimento dei settori da sottoporre progressivamente a vigilanza). Il piano prevederà che la funzionalità della piattaforma sia *in primis* predisposta e collaudata in riferimento al settore dei lavori, in riferimento a cui l'Autorità dispone sia dei dati sia della necessaria esperienza elaborativa.

In questa fase dovrà essere prevista la capacità della piattaforma a consentire via via, in una logica di cooperazione applicativa, le interconnessioni telematiche finalizzate allo scambio di dati con le istituzioni, le stazioni appaltanti e le imprese interessate sia al processo degli appalti e sia alla vigilanza.

La terza fase del piano strategico sarà dedicata alla pianificazione dell'inserimento nella piattaforma dei settori ulteriori da sottoporre a vigilanza.

La temporizzazione della pianificazione sarà condizionata da due fattori: il primo attiene alla criticità dei vari settori; tanto più un settore sarà

considerato critico e tanto prima dovrebbe essere soggetto a vigilanza sia in termini di miglioramento dell'efficienza di programmazione e dell'efficienza finanziaria, sia in termini di azione di contrasto ai possibili atteggiamenti collusivi delle imprese e alle infiltrazioni della criminalità organizzata. Il secondo fattore attiene alla disponibilità di risorse la quale, se insufficiente, potrà alterare la lista delle priorità (potrebbe essere in tal caso preferito l'inserimento di settori meno critici sotto l'aspetto dimensionale) ovvero rallentare il processo di razionalizzazione e di risanamento della spesa pubblica in termini di maggiore efficacia, efficienza, economicità, qualità e tempestività per quanto attiene lavori, forniture e servizi.

Nell'ambito di questa ultima parte del piano strategico saranno quindi, in riferimento alle indicazioni del Parlamento, definite in primo luogo le priorità degli interventi; a seguito di ciò saranno definite sul piano tecnico-organizzativo le loro interdipendenze, i costi e i tempi previsti, le risorse umane, strumentali e finanziarie di cui disporre, nonché le tecniche di monitoraggio da porre in essere.

Da tutti questi dati scaturiranno i piani operativi annuali la cui integrazione costituirà un Piano Generale Operativo attraverso cui si snoderà l'attività progettuale e realizzativa dell'architettura tecnico-organizzativa dell'Osservatorio dell'Autorità affinché, da parte delle specifiche funzioni ispettive preposte alla vigilanza dei vari settori, possa essere effettuata l'attività dovuta.

Nel medio periodo occorre, peraltro, dotare l'Autorità di adeguate risorse finanziarie e professionali, altrimenti tutto il quadro sopra descritto rischia di rimanere a livello di semplice intento.

Ed invero, la gestione contabile è caratterizzata da una forte rigidità di bilancio, per il 2004 pari ad oltre il 97% della totale disponibilità finanziaria (spese obbligatorie e inderogabili).

In particolare, il contributo ordinario a carico dello Stato per il funzionamento dell'Autorità per l'anno 2004 era stato fissato, in sede di formazione del bilancio dello Stato, in € 18.710.000,00 successivamente

decurtato, per effetto del decreto legge n. 168/2004, convertito, con modificazioni, nella legge n. 191/2004, ad € 18.460.000,00 (- € 250.000,00).

Tale stanziamento è stato, nel corso dell'esercizio 2004, integrato per € 1.750.823,00, a seguito dell'inquadramento nei ruoli dell'Autorità di n. 56 unità provenienti da Amministrazioni dello Stato.

L'ammontare totale dei trasferimenti, per funzionamento, dal bilancio dello Stato per l'anno 2004 è stato pari ad € 20.210.823,00.

A fronte di tale entrata complessiva, per il funzionamento degli Organi Istituzionali è stata impegnata una somma pari ad € 1.009.036,91, mentre per il personale in attività di servizio la somma impegnata nell'anno ammonta ad € 12.799.656,66 (oltretutto, nel corso dell'esercizio 2004, si è provveduto a far fronte, con le disponibilità iniziali del capitolo, al maggior onere del personale per l'adeguamento stipendiale 2004 derivante dal rinnovo del CCNL). Per l'acquisto di beni e servizi la somma impegnata ammonta, invece, ad € 2.328.428,40. In particolare.

- Canoni di locazione € 797.225,72;
- Spese telefoniche e postali € 178.227,29;
- Sistema di gestione dei servizi telematici € 237.700,53;
- Spese per canone di energia elettrica, acqua, riscaldamento e condizionamento € 79.936,62
- Canoni di noleggio macchine d'ufficio, fornitura buoni carburante e materiale tecnico ed informatico € 177.045,34;
- Adempimenti legge 626 € 141.262,37;

Lo sforzo tuttavia, se accortamente e correttamente gestito, non potrà non essere coronato da successo. A mò d'esempio l'esperienza insegna che il risparmio di costi a parità di risultati tra un progetto sottoposto a monitoraggio analitico durante il suo intero ciclo di vita (pianificazione, programmazione, studio di fattibilità, progettazione e realizzazione) e lo stesso progetto controllato con tecniche empiriche o approssimative è pari a circa il 30% del suo costo totale. Tale valore può inoltre incrementarsi oltre ogni ragionevole limite in presenza di atteggiamenti collusivi tra imprese o di possibili distorsioni indotte dalla criminalità organizzata.

Nel medio termine di un quinquennio, pertanto, risparmi di costi degli appalti pari al 10% (appena un terzo dei risparmi ottenibili) ragionevolmente conseguibili con l'effettuazione della vigilanza sui settori delle forniture e dei servizi potrebbero tramutarsi in una minore spesa a parità di risultati pari a € 10 miliardi per anno. L'incremento dei fondi per il funzionamento dell'Autorità in un contesto di responsabilità estese ad un primo livello di vigilanza sulle forniture e sui servizi sarebbe stimato pari, in base ai volumi da gestire, a cinque volte (circa € 100 milioni) la dotazione attuale e appare ben poca cosa rispetto all'entità dei risparmi conseguibili.

Se, nel tempo di medio periodo si riuscisse a raggiungere tale primo obiettivo, l'azione di vigilanza potrebbe essere resa ben più penetrante. In tal caso, a seguito dell'esperienza e del successo dell'azione di vigilanza esercitata nel primo quinquennio, con ulteriori potenziamenti (da valutare in riferimento all'esperienza effettuata) della dotazione dell'Autorità, si potrebbe riuscire a raggiungere l'obiettivo del 30% del risparmio della spesa pubblica per lavori, forniture e servizi raggiunto in altri paesi. In tal caso, si inciderebbe significativamente sull'attenuazione degli sprechi, sulla sostenibilità del bilancio pubblico, sul rafforzamento strategico delle imprese a fini di competitività e sul benessere sociale.

Questa è la sfida che attende la collettività nazionale in un futuro che già è iniziato da tempo. Al superamento di essa, l'Autorità tutta fornirà il suo massimo contributo con senso istituzionale e con la piena consapevolezza che la propria opera rappresenti una pietra essenziale, assieme a molte altre, per la costruzione di un percorso di rinascita e di riscatto del nostro Paese.