

ogni trimestre) ovvero con la partecipazione dei soli interessati alle problematiche in discussione, quando se ne ravvisi l'opportunità.

Al fine di dare attuazione a quanto sopra, è stato creato un sistema informativo, denominato 'Progetto *forum*', che consente la gestione delle questioni prospettate in via telematica, mediante l'istituzione di un'area riservata sul sito Internet dell'Autorità, alla quale possono accedere i firmatari dei protocolli per

Progetto forum

- prospettare i quesiti e le problematiche di carattere generale;
- rappresentare i fenomeni di criticità delle procedure che ostacolano una gestione dei lavori pubblici idonea ad assicurare qualità, efficienza ed efficacia;
- esprimere la proprie valutazioni in merito alle anzidette questioni;
- venire a conoscenza delle questioni e delle valutazioni avanzate dagli altri firmatari.

Il sistema ha quindi permesso l'acquisizione in tempo reale, attraverso appositi moduli *on-line*, delle problematiche segnalate alle Associazioni ovvero agli Ordini e da questi accorpate in base a schemi di classificazione predisposti dall'Autorità nonché il successivo inoltro a tutti i firmatari dei protocolli, affinché questi potessero esprimere le proprie scelte in ordine a:

- partecipazione al procedimento mediante l'invio di memorie e valutazioni;
- richiesta di riunione del gruppo di lavoro ai fini della prospettazione, in quella sede, delle proprie considerazioni;
- richiesta di convocazione di apposita audizione presso l'Autorità.

L' Autorità ha inoltre rappresentato di propria iniziativa alle Associazioni od Ordini firmatari alcune problematiche di carattere generale, richiedendo le valutazioni del caso.

Il Progetto *forum* ha registrato, sin dall'avvio, uno specifico interesse ed un'attiva partecipazione degli aderenti all'iniziativa. Il successo, se da una parte testimonia l'utilità di un metodo di lavoro fondato sul dialogo e sull'interazione tra i soggetti pubblici e privati, dall'altra testimonia la va-

lenza in tale contesto del sito Internet per supportare questa evoluzione culturale.

Con il *forum* telematico il sito supera la visione del *web* statico per assumere un ruolo di strumento interattivo della vita amministrativa, capace di fungere da punto d'incontro di più soggetti, da veicolo di circolazione delle informazioni, da contenitore dinamico di processi di omogeneizzazione e, quindi, come lo strumento attraverso il quale passa l'attuazione concreta di un moderno concetto di collaborazione istituzionale.

Tra le questioni immesse nel forum, si ricorda quella inerente alla proprietà del progetto redatto dall'impresa aggiudicataria dell'appalto concorso, problematica che - acquisite le valutazioni di Associazioni ed Ordini - è poi sfociata in una delibera dell'Autorità; o ancora la problematica relativa alle competenze dei professionisti e dipendenti pubblici in materia di opere pubbliche, particolarmente dibattuta dagli Ordini professionali in ragione delle numerose incongruenze esistenti circa le rispettive competenze, riscontrabili dal rapporto tra la normativa di settore e quella dei relativi ordinamenti professionali.

Si è trattato inoltre del tema - di stretta attualità - della validazione del progetto, essendo stati rilevati da talune associazioni di categoria i riflessi negativi sul mercato, in termini di concorrenza, derivanti dall'esiguità del numero degli organismi di controllo (accreditati dal Sincert) esistenti, cui il regolamento attuativo (art. 48) demanda tale verifica in caso di accertata carenza di adeguate professionalità all'interno della stazione appaltante. Altro problema, particolarmente avvertito dalle amministrazioni aggiudicatrici, è quello relativo al computo degli 'oneri riflessi' (al netto ovvero al lordo) di cui all'articolo 18 della legge quadro. Entrambe le problematiche, oltre ad essere immesse nel forum, sono state oggetto di apposita audizione con le parti interessate.

Si possono citare, ancora, la questione relativa ai provvedimenti di esclusione dalle gare e sospensione dalla partecipazione alle stesse, in particolare nell'ipotesi di false dichiarazioni dei concorrenti, nonché quella concernente l'obbligo (art. 30, co. 3, l. n. 109/94) di stipulare una polizza assicurativa che tenga indenni le stazioni appaltanti dai rischi connessi all'esecuzione dei lavori e dagli eventuali danni a terzi. In relazione a tale ultima problematica e, più in generale, al tema delle garanzie richieste dall'articolo 30 della legge quadro, è stato posto uno specifico quesito dall'Anaepa (Associazione nazionale artigiani dell'edilizia, dei decoratori, dei pittori ed attività affini) circa l'individuazione dei soggetti tenuti all'obbligo di garanzie e coperture assicurative nel caso in cui l'esecutore dei lavori sia materialmente diverso dal soggetto aggiudicatario.

Da segnalare, infine, la questione sollevata dall'Oice (Associazione delle organizzazioni di ingegneria e di consulenza tecnico-economica) circa l'ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 50 del DPR n. 554/99 - con particolare riferimento ai servizi attinenti all'urbanistica e alla paesaggistica e alla redazione dei piani regolatori generali - nonché quella inerente alla corretta interpretazione degli articoli 88 e 144 del DPR n. 554/99, per quel che concerne l'affidamento dei lavori con il cottimo fiduciario e le relative differenze con la trattativa privata, al fine di incentivarne l'impiego, al di sotto di € 200.000, da parte delle stazioni appaltanti.

Una funzionalizzazione più mirata hanno i rapporti con gli enti detentori di banche dati. Già nel 2000 era stata approvata una convenzione con l'INAIL; nel 2001 sono state stipulate tre nuove convenzioni: la prima

con l'INPS, a chiusura di una lunga fase istruttoria procedurale, la seconda con la Direzione nazionale antimafia e la terza con l'ANCE (per conto delle Casse edili)².

La convenzione con l'INPS va intesa nel contesto dell'esigenza dell'Autorità di completare il proprio quadro conoscitivo con riferimento specifico alla regolarità contributiva. Il gruppo tecnico congiunto previsto dalla convenzione sta lavorando all'attuazione del collegamento informatico tra le due strutture e sta studiando le opportune modalità di gestione dei flussi informativi.

INPS

L'innovazione emersa negli specifici tavoli tecnici consiste nell'esigenza fortemente sentita — analogamente a quanto avviene nell'ambito dei protocolli con i Ministeri — di evitare duplicazioni di attività, lavorando congiuntamente sulle problematiche che presentano analogie. E così anche per i protocolli con gli enti previdenziali e assicurativi è in corso di istituzione un tavolo tecnico di coordinamento.

Un ampliamento dell'integrazione a livello informativo sarà realizzato anche attraverso l'intesa tra Autorità, INPS, INAIL ed alcune tra le più importanti città metropolitane in un progetto sperimentale che il Centro tecnico AIPA, attivo presso la Presidenza del Consiglio, sta valutando e che prevede la realizzazione di un portale nazionale per i servizi al cittadino. Il progetto rientra nel più grande programma di *e.government*, ovvero nel piano d'azione «per lo sviluppo delle opportunità legate alla nuova economia dell'informazione».

In tal modo, l'Autorità testimonia la propria volontà di partecipare a quel necessario processo d'innovazione, ponendosi all'avanguardia nell'offrirsi come 'oggetto' di sperimentazione della nuova tecnologia informatica, unitamente alle amministrazioni locali ed in anticipo rispetto alle amministrazioni centrali.

Una rilevanza assolutamente speciale assume il secondo protocollo d'intesa, stipulato con la Direzione nazionale antimafia (DNA), che si inserisce nell'ambito delle attività volte a promuovere la legalità nel settore de-

Direzione
nazionale
antimafia

² Vedi Volume II, Sezione V.

gli appalti, già avviata attraverso le intese con il Ministero degli interni e con la Guardia di finanza.

Innanzitutto occorre precisare che, considerato che il settore degli appalti è da tempo — come plurime indagini e processi hanno dimostrato — oggetto di infiltrazioni e di arricchimento di associazioni di tipo mafioso, la DNA ha ritenuto opportuno istituire un proprio Servizio pubblici appalti con finalità di monitoraggio del sistema sulla base dei dati acquisiti attraverso le dichiarazioni raccolte e sulla base di notizie assunte attraverso gli organi di polizia.

Il collegamento telematico alla base dell'operatività della convenzione stipulata con l'Autorità riuscirà ad attivare una modalità collaborativa che, integrandosi nella diversità delle fonti di acquisizione delle notizie, costituirà uno strumento di penetrazione nel sistema, consentendo tra l'altro di individuare i soggetti con i quali effettuare colloqui investigativi, di indagare su casi di ditte aggiudicatarie di una pluralità di appalti, di verificare coincidenze di sedi sociali diverse della stessa impresa e di evidenziare i soggetti indagati, imputati o condannati, da mettere in relazione con i dati degli archivi degli appalti.

Già i primi risultati dell'intesa si possono definire confortanti.

Tutta la rete di collegamenti con enti ed istituzioni ha determinato e ancor più determinerà un forte incremento, per certi versi addirittura imprevedibile, delle attività esercitate dall'Autorità e ciò non può non produrre effetti sullo svolgimento dei compiti e delle funzioni ad essa attribuiti dalla legge.

L'esercizio dell'attività di vigilanza, disciplinato dalla norma, sta assumendo aspetti ed angolazioni di contenuto sempre più ampio: l'analisi del caso specifico più rilevante nell'ambito delle funzioni attribuite all'Autorità dalla legge n. 109/94 diventa comunque occasione, ove possibile, per interventi di più ampio respiro, volti a definire regole di comportamento condivise e funzionali e orientamenti interpretativi di semplificazione del sistema.

È importante sottolineare per quest'anno che, al di là della funzione di regolazione del mercato che l'Autorità ha svolto sin dalla sua istituzione,

sta emergendo, attraverso un'operazione di funzionalizzazione dei dati, l'evidenziazione sistematica di fenomeni di rilievo per il funzionamento del mercato e che, proprio attraverso gli sviluppi operativi che avranno i protocolli stipulati o in via di definizione, si offrirà la possibilità di una migliore comprensione delle caratteristiche di funzionamento del settore dei lavori pubblici e delle discrasie che richiedono interventi correttivi.

Capitolo 5

La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi

Nell'anno 2001 la "domanda" di interventi dell'Autorità, già cresciuta considerevolmente nel corso dell'anno precedente, si è ulteriormente incrementata, conservando altresì un ambito di diversificazione.

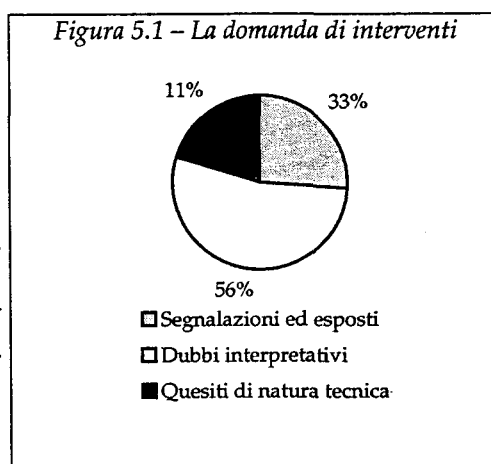
All'Autorità, infatti, sono pervenute sia segnalazioni ed esposti relativi a specifiche fattispecie di affidamento ed esecuzione di lavori pubblici e di attività professionali ad essi connessi, sia frequenti richieste di chiarimenti in merito al complesso dettato normativo che regola la materia.

Sono inoltre continuate a pervenire, anche se meno numerose rispetto all'anno precedente, richieste di chiarimenti e quesiti tecnici in relazione alle schede predisposte per la raccolta di dati da parte delle stazioni appaltanti.

In aggiunta a ciò, vanno considerati i quesiti inviati dalle Associazioni di categoria e delle autonomie e dagli Ordini professionali — firmatari di protocolli d'intesa con l'Autorità — attraverso il sistema informativo denominato Progetto *forum*¹, con il quale si è inteso fornire soluzioni alle problematiche più ricorrenti avvalendosi dell'apporto valutativo degli organismi di cui sopra.

Complessivamente (figura 5.1), sono pervenuti 1.102 esposti e segnalazioni. Sono stati inoltre prospettati 1.835 dubbi interpretativi e 350 quesiti di natura tecnica, provenienti da soggetti pubblici e privati distribuiti su tutto il territorio nazionale.

Domanda
diversificata



¹ Vedi Capitolo 4.

Sono infine pervenute 1.171 segnalazioni inviate da stazioni appaltanti, in tema di mancata documentazione dei concorrenti ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro².

Sito Internet

L'accesso all'Autorità da parte degli operatori è stato facilitato dall'impiego del sito Internet, mediante il quale è possibile prendere visione degli atti regolatori, delle delibere aventi carattere generale e delle comunicazioni in materia di S.O.A., nonché prospettare quesiti e problematiche di carattere generale da parte delle Associazioni di categoria e delle autonomie e degli Ordini professionali firmatari dei protocolli d'intesa³.

Segnalazioni ...

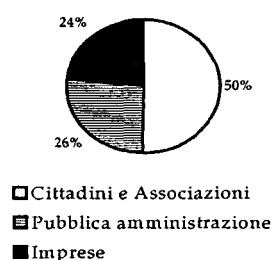
Come si è detto, nell'anno 2001 sono pervenute 1.102 segnalazioni aventi ad oggetto una richiesta di intervento da parte dell'Autorità⁴. Di queste, 802 sono state istruite mentre le restanti 300 sono state archiviate in sede pre-istruttoria — in quanto inviate da soggetti privi di interesse o in forma anonima, ovvero riguardanti procedure per le quali le Procure competenti erano già state investite della questione — o comunque definite in tale sede sulla base di precedenti determinazioni assunte dall'Autorità.

... esponenti
pubblici
e privati ...

Si può rilevare, nel dettaglio (figura 5.2), che i soggetti pubblici (amministrazioni ed enti vari) hanno inviato, sino ad oggi, 286 richieste di trattazione. Ammontano a 554 gli esposti trasmessi da singoli cittadini, tra i quali numerosi liberi professionisti che si sono rivolti all'Autorità come privati o in quanto titolari di

una funzione di rappresentanza politica (ad esempio, consiglieri comunali) ovvero da associazioni di natura professionale. Altre 262 segnalazioni sono pervenute da imprese che operano nel settore delle opere pubbliche.

Figura 5.2 - Provenienza delle segnalazioni



² Le segnalazioni sono trattate nel Capitolo 11.

³ Vedi Capitolo 4.

⁴ Ad esse si vanno ad aggiungere tutti i procedimenti istruttori aperti d'ufficio dall'Autorità (circa 100) conseguenti all'acquisizione di informazioni e documentazione relativamente a fatti conosciuti attraverso fonti documentabili.

La lettura dei dati riferiti all'area territoriale di provenienza evidenzia la prevalente richiesta d'intervento da parte di soggetti pubblici operanti nel mezzogiorno (pari a 40% del totale) rispetto a quelli del nord e dell'area centrale. Le segnalazioni provenienti dai soggetti privati e dalle imprese 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.

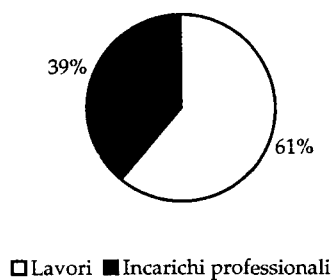
... articolazione
territoriale ...

In ordine, poi, alla tipologia delle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni, vi è una netta prevalenza dei comuni, nei confronti del cui operato sono state indirizzate all'Autorità 617 richieste di intervento, che rappresentano il 56% del totale di quelle pervenute. Ben distanziati, vi sono gli altri enti committenti (regioni, province, concessionari di opere pubbliche ...), in linea, peraltro, con la composizione per tipologia di stazioni appaltanti che hanno emanato bandi nel corso dell'anno 2001.

Per quanto attiene all'oggetto delle segnalazioni (figura 5.3), va rilevato che nella maggior parte dei casi (61%) concerne l'affidamento e l'esecuzione dei lavori e per il 39% l'affidamento di incarichi a liberi professionisti (progettazione, direzione dei lavori, coordinamento per la sicurezza).

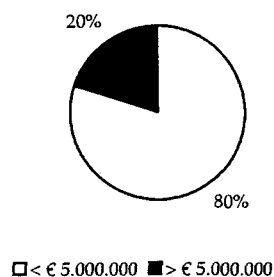
Le procedure per le quali viene richiesto l'intervento dell'Autorità riguardano prevalentemente lavori di importo inferiore alla soglia di € 5.000.000 (circa 80%), mentre il 20% di esse attiene a lavori superiori a tale importo (figura 5.4).

Figura 5.3 - Oggetto delle segnalazioni



... casistica

Figura 5.4 - Importo dei lavori



Analogamente, nel caso degli incarichi di progettazione (figura 5.5), le segnalazioni si riferiscono prevalentemente (82% del totale) a incarichi di importo stimato inferiore a € 200.000 — e questi ultimi, secondo quanto indicato dall'articolo 17, comma 12, della legge quadro vanno distinti tra quelli di importo stimato inferiore a € 40.000 (60%) e

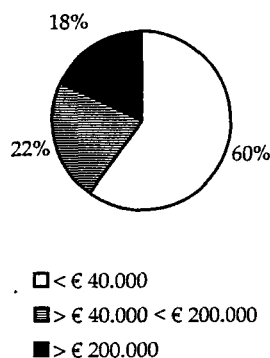
quelli di importo stimato compreso tra € 40.000 e € 200.000 (22%) — mentre il 18% riguarda incarichi con importo stimato superiore a € 200.000.

Rispetto all'anno precedente, si può osservare che è aumentato il numero delle segnalazioni concernenti i lavori rispetto a quelle riguardanti gli incarichi professionali (per i lavori si è passati da una percentuale del 55% delle segnalazioni al 61%, per gli incarichi professionali dal 45% al 39%); sono altresì aumentati il numero delle segnalazioni riferite a lavori superiori alla soglia di € 5.000.000 (dal 13% al 20% di quelle concernenti i lavori) e il numero delle segnalazioni riferite ad incarichi professionali superiori alla soglia di € 200.000 (dal 5% al 18% di quelle concernenti gli incarichi professionali).

Dall'esame delle anzidette segnalazioni è possibile rilevare una casistica che ruota intorno ai seguenti temi ricorrenti:

- affidamento di incarichi di progettazione e direzione lavori all'esterno della stazione appaltante, senza la preventiva certificazione da parte del responsabile del procedimento attestante la carenza di personale tecnico nell'organico delle stazioni appaltanti, ovvero la difficoltà di rispettare i tempi di programmazione dei lavori;
- affidamento di incarichi di progettazione e direzione lavori all'esterno della stazione appaltante per un importo inferiore a € 40.000, senza che vi siano state la «adeguata pubblicità» richiesta dalla normativa e/o l'opportuna motivazione;

Figura 5.5 – Importo degli incarichi



- affidamento di incarichi di progettazione e direzione lavori all'interno della stazione appaltante e mancata utilizzazione, ai fini del compenso, del 'fondo' previsto dall'articolo 18 della legge quadro;
- irregolare frazionamento di incarichi di progettazione e direzione lavori;
- bandi di gara relativi ad appalti di lavori contenenti termini troppo ristretti per la presentazione delle offerte o delle domande, a seconda che si tratti — rispettivamente — di licitazione privata o di asta pubblica;
- bandi di gara relativi ad appalti di lavori contenenti una non corretta identificazione delle categorie generali e specializzate di cui al regolamento per la qualificazione;
- affidamento di concessioni di opere pubbliche senza il rispetto della procedura di evidenza pubblica di cui all'articolo 20 della legge quadro;
- esecuzione di lavori, con particolare riferimento al ricorso a varianti in corso d'opera non rientranti nelle fattispecie tassative indicate dall'articolo 25 della legge quadro e al ricorso a sospensioni ingiustificate;
- affidamento di incarichi di collaudo da parte degli enti finanziatori anziché da parte degli enti committenti;
- applicazione di normativa regionale contrastante con quella nazionale e problemi pratici connessi con la soluzione di detta antinomia.

L'esame delle questioni prospettate si è concluso 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 anche un atto regolatore. L'intera procedura, che prende avvio con l'arrivo della segnalazione e si conclude con la comunicazione della decisione del Consiglio indirizzata alla stazione appaltante (o, se del caso, all'impresa) e ai soggetti esponenti, ha richiesto, qualora non vi sia stata necessità di particolari approfondimenti, un tempo medio di due mesi per l'espletamento⁵. Alcune pratiche, e, in particolare, quelle cui è seguita un'indagine ispettiva, per la

⁵ Ciò in linea con i termini indicati dall'articolo 47 del *Regolamento per il funzionamento dell'Autorità*; vedi Volume II, Sezione I.

loro complessità e delicatezza, hanno invece richiesto lunghi tempi di trattazione, necessari per definirle compiutamente.

Evoluzione
rispetto
all'anno
precedente

Comparando l'insieme dei dati relativi agli affari trattati al 31 dicembre 2001 con l'andamento della domanda degli anni precedenti (figura 5.6), è possibile rilevare che il numero delle trattazioni pervenute ha proseguito nella tendenza di crescita dell'anno precedente (1.102 contro le 824 del 2000 e le 281 del 1999).

In dettaglio (figura 5.7), le richieste di trattazione riferibili alle amministrazioni pubbliche sono aumentate (nell'anno 1999 erano 125, nel 2000 170, nel 2001 sono state 286), quelle trasmesse da privati e/o da libere associazioni sono più che quadruplicate rispetto al 1999 e aumentate rispetto al 2000 (da 127 a 380 a

a 554), mentre le segnalazioni inviate dalle imprese, notevolmente cresciute nel 2000, sono leggermente diminuite nel 2001 (da 39 a 270 a 262).

La comparazione dei dati riferibili alle suddette richieste di trattazione, disaggregati territorialmente, non evidenzia invece significative differenze rispetto all'anno trascorso; 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.

Nel corso dell'anno 2001, si sono avute 1.835 richieste relative a dubbi sull'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di lavori pubblici. Tale numero è comprensivo delle richieste che sono state

Dubbi
interpretativi ...

Figura 5.6 — Numero delle richieste: raffronto con gli anni precedenti

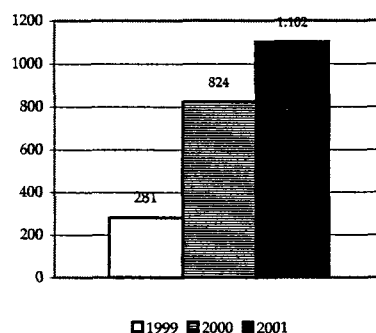
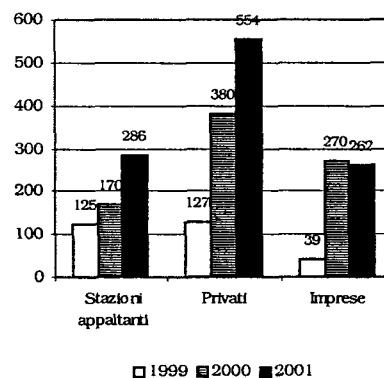


Figura 5.7 — Richieste e loro provenienza: raffronto con gli anni precedenti



definite dall'Autorità in sede pre-istruttoria, in quanto relative a questioni già affrontate e chiarite con atti regolatori, ovvero, con delibere riferite a casi specifici. Come già evidenziato⁶, al fine di accorpate detti quesiti e di creare un tavolo virtuale di discussione sugli stessi, è stato attivato il sistema informativo indicato come Progetto *forum*.

Le 1.835 richieste pervenute sono state suddivise con riferimento alla natura dei soggetti richiedenti e alla loro provenienza geografica. Sotto il primo profilo (*figura 5.8*), si è rilevato che il 60% dei quesiti è pervenuto da pubbliche amministrazioni, il 25% da imprese e consorzi e il 15% da cittadini e associazioni.

Sotto il secondo profilo si è constatata, come peraltro già accaduto nell'anno 2000, una lieve prevalenza territoriale per il sud e le isole (*figura 5.9*) (38%), seguiti dal nord (34%) e dal centro (28%).

La maggior parte delle richie-

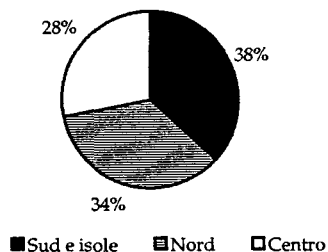
ste pervenute ha riguardato la materia della qualificazione delle imprese⁷; numerose altre sono state quelle concernenti gli affidamenti di incarichi professionali e gli incentivi per la retribuzione del personale interno destinatario di detti incarichi⁸, i rapporti tra leggi statali e regionali, le cause di esclusione dalle gare per false dichiarazioni, nonché le garanzie e le coperture assicurative *ex* articolo 30 della legge quadro.

Figura 5.8
Provenienza soggettiva dei quesiti



... richiedenti
pubblici
e privati ...

Figura 5.9
Provenienza geografica dei quesiti



... distribuzione
per aree
territoriali ...

... casistica

⁶ Vedi Capitolo 4.

⁷ Vedi Capitolo 6.

⁸ Artt. 17, 18, l. n. 109/94.

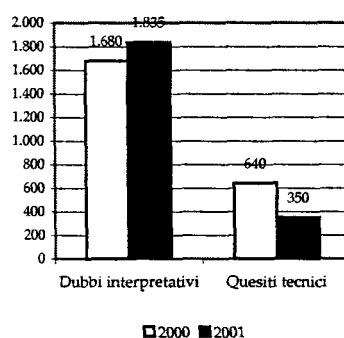
Quesiti
tecnici ...

Nel corso dell'anno 2001, invece, sono notevolmente diminuiti (350 contro i 640 dell'anno precedente) i quesiti di natura tecnica, legati alla compilazione delle schede contenenti le informazioni che, per ciascun intervento, vanno comunicate all'Osservatorio dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 4, comma 17, della legge quadro. La diminuzione di tali quesiti — che è di rilevante consistenza, tenuto conto che nel contempo è aumentato il numero di schede da compilare in conseguenza della fisiologica evoluzione del sistema di rilevazione — è stata possibile grazie anche alla pubblicazione sul sito Internet dell'Autorità della pagina *web* sulle risposte ai "quesiti frequenti". In aggiunta alle suddette richieste, il laboratorio informativo dell'Osservatorio ha svolto un'attività di *service* nei confronti delle stazioni appaltanti che hanno segnalato telefonicamente difficoltà connesse alla compilazione delle schede. Nel dettaglio, circa 1/3 dei quesiti ha riguardato la compilazione delle schede attinenti alla programmazione dei lavori pubblici, mentre numerosi altri hanno riguardato le schede concernenti le società d'ingegneria, gli elenchi trimestrali di lavori di importo inferiore a € 150.000, i certificati di esecuzione lavori.

... evoluzione
rispetto
all'anno
precedente

Comparando l'insieme dei dati relativi ai dubbi interpretativi e ai quesiti tecnici trattati al 31 dicembre 2001 con quelli dell'anno precedente (figura 5.10), è emerso che il numero dei primi è leggermente aumentato (da 1.680 nel 2000 a 1.835 nel 2001) mentre quello dei secondi, come si è già rilevato, è notevolmente diminuito (da 640 a 350).

Figura 5.10 — Dubbi interpretativi e quesiti tecnici: raffronto con l'anno precedente



Dai dati relativi alla domanda è possibile constatare come l'Autorità abbia consolidato la propria presenza nel mercato dei lavori pubblici. L'incremento delle segnalazioni e degli esposti pervenuti, difatti, se da un lato rappresenta un chiaro indice dell'esistenza di anomalie procedurali,

dall'altro lato è un sintomo della fiducia degli operatori nel ruolo dell'Autorità. La diminuzione dei quesiti tecnici può essere indicativa della ricaduta positiva dei chiarimenti forniti dagli atti regolatori dell'Autorità.

La pluralità dei tipi di problemi prospettati dalle segnalazioni, dagli esposti e dai dubbi interpretativi ha dato luogo all'adozione di linee di intervento diverse.

Linee
di intervento ...

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 sulle questioni istruite dal Servizio ispettivo, una parte consistente (circa il 40%) è stata archiviata, trattandosi di procedure che l'Autorità ha ritenuto conformi a legge.

... archiviazioni ...

Un rilevante numero di segnalazioni (circa 11%) si è invece concluso con una dichiarazione di improcedibilità da parte dell'Autorità, essendo risultato, a seguito di accertamenti, che allo stato dei fatti 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 è sprovvista di competenza. Quest'ultimo tipo di segnalazioni, già numerose negli anni precedenti, pone in evidenza la mancanza di un soggetto referente per le questioni attinenti alle forniture e ai servizi, pur in presenza di problematiche interpretative ed applicative molto rilevanti⁹. 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.

... dichiarazioni
di
improcedibilità ...

Negli altri casi (49%), 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 ge-

... contestazioni ..

⁹ La stessa carenza è segnalata nel Rapporto OCSE (*Rapporto sul sistema di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia*, 2001).

nerali 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 o a provvedere ad una nuova aggiudicazione.

Quando, invece, si è ritenuto che tali iniziative avrebbero comportato un eccessivo aggravio dell'operato amministrativo — perché, ad esempio, si era già provveduto alla consegna dei lavori o gli stessi erano addirittura già in corso di esecuzione — l'Autorità si è limitata a richiamare la stazione appaltante ad una più scrupolosa osservanza del dettato normativo nel prosieguo della propria attività.

... deferimento
ad organi
giurisdizionali
e di controllo ...

Nei casi in cui si è ravvisata l'ipotesi di pregiudizio per il pubblico erario, si è disposta la trasmissione degli atti e dei rilievi alla Procura generale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge quadro.

In numerose ipotesi si è anche trasmessa la delibera dell'Autorità agli organi 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, 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.

... ispezioni ...

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha svolto numerose ispezioni, necessarie per verificare sul posto l'esattezza delle irregolarità denunciate dagli e-

sponenti e per poter acquisire *brevi manu* la documentazione occorrente ai fini della definizione della segnalazione¹⁰.

Dette ispezioni — che è stato possibile avviare a pieno regime solo nel corso dell'anno 2001, a seguito dell'avvenuta piena operatività del Servizio ispettivo dell'Autorità — 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 delle ispezioni a campione, scegliendole con criteri oggettivi e predeterminati¹¹.

Alle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni sono state, come sopra ricordato, indicate le norme violate e le irregolarità riscontrate, con contestuale indicazione del comportamento cui attenersi. Si è provveduto, altresì, ad inviare copia delle delibere in precedenza adottate in merito dall'Autorità e delle determinazioni e degli atti di regolazione eventualmente emanati, qualora fossero di carattere generale.

... indicazioni di
comportamento ...

L'esercizio della vigilanza non si è limitato al controllo della regolarità delle procedure sotto il profilo strettamente giuridico ma — come già accaduto per l'anno precedente — ha coinvolto aspetti di merito, quali la convenienza dell'opera e la congruità del prezzo, in aderenza al principio di economicità espressamente invocato dal legislatore.

L'efficacia dell'intervento dell'Autorità su richiesta di terzi, invero, è 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.

L'attività dell'Autorità non è stata priva di ricadute positive sul mercato dei lavori pubblici, atteso che, a seguito dei succitati interventi, alcune stazioni appaltanti hanno tempestivamente comunicato di avere ottemperato alle decisioni assunte dall'Autorità (relativamente al 10% delle questioni definite con rilievi) mentre in altri casi si è potuto avere contezza di ciò in via indiretta (ad esempio mediante successive comunicazioni da parte degli

... risposta
delle stazioni
appaltanti ...

¹⁰ Vedi Capitolo 10.

¹¹ *Ibidem*.