

L'attività di vigilanza sulle attestazioni garantisce un continuo e costante controllo sul mercato delle imprese. I diversi profili che la suddetta attività può implicare garantiscono, inoltre, un continuo monitoraggio del mercato degli appalti.

Il controllo sui documenti presentati dall'impresa al fine del rilascio dell'attestazione consente infatti di ampliare la sfera di attenzione anche sulle stazioni appaltanti e, in particolare, sull'affidamento e sulla realizzazione di ogni singolo appalto.

Diverse sono le casistiche che derivano da siffatto controllo e che evidenziano possibili distorsioni del mercato degli appalti, sia sotto il profilo dell'affidamento (ipotesi ricorrenti di affidamento da parte delle stazioni appaltanti alla stessa impresa) sia sotto il profilo dell'esecuzione (ricorso a perizie di variante in contrasto con la normativa di riferimento).

A seguito del parziale completamento del piano delle ispezioni, l'Autorità ha assunto diversi provvedimenti, alcuni dei quali diretti a modificare le qualificazioni riconosciute dalle S.O.A. alle imprese attestate ed altri diretti a ripristinare procedure di attestazione non conformi alle indicazioni fornire dall'Autorità. In tale ambito, sono stati assunti anche diversi provvedimenti diretti ad annullare attestazioni emesse a seguito dell'avvenuto accertamento di documenti falsi presentati ai fini del rilascio dell'attestazione.

Inoltre, la consapevolezza che solo un costante controllo sulle attestazioni rilasciate alle imprese possa garantire il mercato degli appalti ha portato l'Autorità a coinvolgere attivamente la Guardia di finanza.

La collaborazione con la Guardia di finanza è stata particolarmente proficua sul fronte dei certificati falsi riscontrati in sede di ispezione ed ha consentito di dialogare con celerità ed immediatezza con le competenti autorità giudiziarie investite delle ipotesi di reato. Con la Ragioneria generale dello Stato la collaborazione di recente attivata è diretta ad utilizzare le specifiche competenze degli ispettori del Tesoro, soprattutto sul fronte dei documenti fiscali presentati dalle imprese.

**Protocolli
d'intesa ai fini
della vigilanza**

**Considerazioni
conclusive**

Un giudizio sul funzionamento del nuovo sistema della qualificazione è forse allo stato attuale ancora prematuro, in considerazione della costante evoluzione che lo stesso subisce e dei correttivi che lo stesso sistema determina per la propria stabilità.

Sicuramente il pluralismo dei soggetti qualificatori garantisce una maggiore attenzione del sistema e un controllo incrociato tra i diversi soggetti interessati, che il previgente Albo nazionale costruttori non riusciva e non poteva attivare.

D'altra parte, la scelta del nuovo sistema di affidare ai privati la certificazione delle imprese è stata determinata dal prodotto che gli stessi dovrebbero garantire sotto il duplice profilo della qualità dell'attività e dell'efficienza della stessa.

È conseguentemente interesse dei diversi soggetti certificatori mantenere quelle caratteristiche dell'attività esercitata che sono state alla base della scelta operata dal legislatore in occasione dell'abrogazione del precedente sistema di qualificazione, interesse che condiziona quindi la stessa sopravvivenza delle S.O.A.

Peraltro, la stessa attività di vigilanza dell'Autorità è stata attenta a scoraggiare politiche aziendali delle S.O.A. dirette a facilitare il contatto con il cliente attraverso forme di semplificazione dei documenti necessari al rilascio dell'attestazione.

L'esperienza maturata attraverso la vigilanza sulla qualificazione induce a segnalare alcune carenze del sistema che creano difficoltà, da un lato alle stazioni appaltanti e, dall'altro, alle S.O.A.

Le prime si scontrano con il fatto che non sono centralizzati i dati da riscontrare presso i Casellari giudiziali, l'INPS, l'INAIL, le Casse edili allo scopo di controllare le autodichiarazioni rese dai concorrenti alle gare bandite dalle stazioni appaltanti. Si tratta di una carenza che, rendendo difficile e lungo il riscontro, ritarda notevolmente i tempi di aggiudicazione.

Quanto alle S.O.A., l'esperienza suggerisce di valutare l'opportunità che a queste società, in quanto titolari di una funzione di rilievo pubblicitico, venga esplicitamente riconosciuta la possibilità di avere accesso anche ai dati ed elementi in possesso della pubblica amministrazione e degli uffici

giudiziari, ai quali attualmente non possono accedere perché soggetti di diritto privato.

In vista di questa eventualità, l'Autorità si sta adoperando per completare sollecitamente la banca dati dei certificati dei lavori rilasciati dalle stazioni appaltanti che, ove non osti la normativa vigente, si renderà accessibile alle S.O.A. e potrà costituire un'importante via di verifica e controllo delle dichiarazioni delle imprese.

Capitolo 7

La vigilanza sul contenzioso

L'articolo 4, comma 4, lettera f), della legge 11 febbraio 1994, n. 109, ha previsto, tra le disfunzioni del settore degli appalti pubblici da evidenziare nella presente *Relazione*, quelle relative allo sviluppo anomalo del contenzioso. Per tale ragione, l'Autorità ha adibito un apposito settore alla vigilanza sul contenzioso e al monitoraggio delle pronunce dei giudici e degli arbitri, anche in base alla relazione annuale presentata dalla Camera arbitrale ed ai dati raccolti dall'Osservatorio dei lavori pubblici.

Vigilanza
sul contenzioso
e monitoraggio
delle pronunce
dei giudici
e degli arbitri ...

L'attività del settore di vigilanza sul contenzioso si svolge secondo le modalità indicate nel regolamento recante *Disposizioni in materia di vigilanza sul contenzioso arbitrale*, emanato dall'Autorità in data 9 maggio 2001¹.

... regolamento ...

Il monitoraggio è inteso ad evidenziare il rilievo qualitativo e quantitativo delle fattispecie di illegittimità venute all'esame della giurisprudenza, con l'analisi delle ragioni del loro verificarsi e degli effetti delle pronunce giudiziali, ed a consentire l'individuazione dei casi in cui risultino utili un intervento regolatore dell'Autorità ovvero la formulazione di proposte al Governo e al Parlamento nel caso di sviluppo anomalo del contenzioso.

In particolare, al fine di monitorare le sentenze degli organi giurisdizionali relative a casi di contenzioso in materia di lavori pubblici, si è predisposto un archivio di settore ove sono classificate circa 500 pronunce dei giudici amministrativi, civili, contabili e penali, classificate per oggetto; tra queste, quelle ritenute particolarmente significative per le finalità alle quali è preposto il Settore vigilanza sul contenzioso, sono state acquisite in testo integrale.

... sentenze ...

L'esame della giurisprudenza ha dato luogo al riscontro di numerose e ripetute anomalie, che attengono sia alla fase dell'aggiudicazione sia a

... anomalie

¹ Vedi Volume II, Sezione I.

quella dell'esecuzione dei lavori, in relazione alle quali l'Autorità ha ritenuto di intervenire mediante atti chiarificatori al fine di indirizzare correttamente le stazioni appaltanti.

Criteri
di valutazione
delle offerte

Si è rilevata, ad esempio, con riferimento al provvedimento di aggiudicazione della gara, la problematicità della fissazione, ad opera della commissione di gara di appalto, di elementi integrativi dei criteri di valutazione delle offerte, sia sotto il profilo temporale del *prius* o del *posterius* rispetto all'apertura delle buste, sia sotto quello sostanziale della innovatività o della specificazione dei parametri, non sempre puntualmente fissati nel bando di gara².

Tali prassi comportamentali confliggono con i principi di trasparenza, di buon andamento, di imparzialità e celerità dell'azione amministrativa, comportando da un lato, sotto il profilo della fisiologia del procedimento, la necessità di una regolarizzazione della documentazione prodotta e, dall'altro lato, una considerevole proliferazione del contenzioso.

Responsabilità
del direttore
dei lavori

Consistenti, poi, sono state le ipotesi di danno erariale imputabili a responsabilità contabile e amministrativa del direttore dei lavori. Dall'esame della casistica giurisprudenziale è emersa la frequenza statistica delle seguenti disfunzioni: inadeguata vigilanza dell'ente pubblico sull'operato del direttore dei lavori; omessa verifica della rispondenza del progetto all'effettiva situazione dei luoghi prima della consegna dei lavori; mancata tenuta della contabilità dei lavori; mancato rilievo degli errori di progettazione da parte del direttore dei lavori; ingiustificata sospensione dei lavori; mancata adozione da parte del direttore dei lavori dei provvedimenti necessari nel caso di prolungamento della sospensione dei lavori; mancato controllo — sempre da parte del direttore dei lavori — sui materiali; ordinazione di varianti non approvate dall'amministrazione; mancata predi-

² Cons. Stato, Sez. V, 31 ottobre 2001 n. 5691; Cons. Stato, Sez. V, 26 gennaio 2001 n. 264; Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 1999 n. 412; Cons. Stato, Sez. IV, 20 dicembre 1999 n. 2117.

sposizione del conto finale, del certificato di pagamento della rata di saldo e del certificato di regolare esecuzione³.

Lo stesso Procuratore generale della Corte dei conti, nella requisitoria orale nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2000⁴, ha sostenuto che «nella materia dei lavori si rileva una insufficiente professionalità o inadeguatezza della direzione dei lavori, anche quando affidata a professionisti esterni».

Ed ancora, in relazione ai mezzi di tutela esperibili in caso di stipula del contratto in presenza di violazioni della *par condicio* e di illegittimità degli atti di gara, si è riscontrata una facile elusione della effettività della tutela da parte della pubblica amministrazione.

La devoluzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in materia di affidamento di appalti di lavori pubblici⁵ e la previsione che questi disponga in tali materie il risarcimento del danno ingiusto anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, pone la questione della tutela apprestabile in tutti i casi nei quali l'amministrazione stipuli un contratto a seguito di una gara illegittima.

Secondo l'orientamento della Cassazione, condiviso da parte della giurisprudenza amministrativa⁶, il risarcimento in forma specifica sarebbe precluso dalla sottoscrizione del contratto, ovvero della disposizione di tale rimedio in via residuale solo ove la sottoscrizione non sia intervenuta con conseguente rinnovazione della gara.

La contestazione del contratto, ove ammessa, con l'azione di annullamento innanzi al giudice ordinario, comporta una proliferazione di giudizi contraria allo spirito che ha condotto all'individuazione di una nuova giurisdizione esclusiva e, di conseguenza, ad un rapporto problematico fra i giudizi pendenti dinanzi a giudici di diverse giurisdizioni.

³ Tra le tante sentenze, si vedano: C. conti, sez. giur. Sez. Puglia, 3 maggio 2001 n. 361/EL/01; C. conti, II sez. centrale, 27 ottobre 2000 n. 319.

⁴ Udienza del 27 giugno 2001.

⁵ Art. 33, co. 2 lett. d), D.lgs 31 marzo 1998, n. 80, nel testo novellato dalla l. 21 luglio 2000, n. 205.

⁶ TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 11 dicembre 2000 n. 7702; T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 6 aprile 2001 n. 1584; T.A.R. Sez. autonoma prov. Bolzano, 9 gennaio 2001 n. 1; T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 4 ottobre 2001 n. 4485.

Esula, comunque, dall'ambito oggettivo di tale questione il settore connesso alla realizzazione di infrastrutture ed insediamenti produttivi, strategici e di preminente interesse nazionale, in relazione al quale la legge delega 21 dicembre 2001, n. 443 ha previsto, all'articolo 1, comma 2, lettera n), che il legislatore delegato debba predisporre «... dopo la stipula dei contratti di progettazione, appalto, concessione o affidamento a contraente generale, forme di tutela risarcitoria per equivalente, con esclusione della reintegrazione in forma specifica».

Si vuole, infine, evidenziare come numerose sentenze (riferite a contenziosi sorti antecedentemente all'intervento regolatore dell'Autorità) riguardino temi la cui rilevanza risulta confermata, in quanto su di essi la stessa Autorità si è espressa con appositi interventi:

- concetto di «adeguata pubblicità» in relazione all'affidamento di incarichi professionali di importo presunto inferiore a € 40.000;
- predeterminazione, nei bandi e avvisi di gara, dei criteri di valutazione dei *curriculum* per l'affidamento di incarichi professionali compresi tra € 40.000 e € 200.000 nel periodo precedente all'entrata in vigore del DPR n. 554/99;
- rispetto dei termini procedurali indicati nell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94.

Oltre all'acquisizione delle pronunce ed alla loro analisi, l'esercizio della vigilanza si sta orientando verso un approfondimento degli effetti del contenzioso sulla funzionalità del settore.

Per quanto concerne la situazione del contenzioso arbitrale, è da premettere che il nuovo sistema di risoluzione delle controversie in materia di lavori pubblici è divenuto operativo a decorrere dalla fine di giugno del 2001. L'apparato normativo della riforma dell'arbitrato, infatti, tracciata a grandi linee dall'articolo 32 della legge quadro e meglio precisata dagli articoli 150 e 151 del Regolamento di attuazione (DPR n. 554/99), ha trovato il suo necessario completamento nel *Regolamento di procedura* approvato con il decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 dicembre 2000, n. 398. Nel contempo — e senza che ciò abbia recato il benché minimo

ritardo all'avvio della riforma — è stata portata a compimento *ab imis* la complessa fase costitutivo-organizzativa della Camera arbitrale, comprendente anche la formazione dell'Albo degli arbitri camerale.

La Camera arbitrale ha quindi proceduto all'esame delle domande di arbitrato pervenute entro il 31 dicembre 2001 e ha provveduto alla nomina dei terzi arbitri con i conseguenti adempimenti. Le operazioni di sorteggio preliminari rispetto alla scelta del terzo arbitro e l'esame comparativo dei nominativi estratti per ciascuna pratica hanno portato, alla predetta data, alla nomina di 107 presidenti di collegi arbitrali: di questi, 38 sono già costituiti e gli altri sono in via di costituzione.

Per quanto riguarda la tipologia del contenzioso arbitrale, le linee di tendenza desumibili dalle domande di arbitrato e dagli atti di resistenza finora pervenuti sono le seguenti.

- a) Il procedimento arbitrale è generalmente promosso su iniziativa dell'impresa appaltatrice contro la stazione appaltante. Ad oggi, gli enti contro i quali risultano promossi i giudizi arbitrali figurano in queste proporzioni: comuni 53%; amministrazioni dello Stato 9,5%; il restante 37,5% è variamente ripartito tra regioni, province, I.A.C.P., consorzi, aziende autonome, A.S.L., A.N.A.S.
- b) 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 cause non imputabili all'impresa, ovvero per difetti o lacune del progetto, con conseguente necessità di perizie di variante.
- c) L'amministrazione intimata risponde spesso con un articolato atto di resistenza e, a volte, propone anche domanda riconvenzionale, chiedendo a sua volta la risoluzione del contratto per colpa e in danno dell'appaltatore.

- d) In qualche fattispecie l'oggetto del contendere riguarda il diritto spettante all'impresa quando essa ha eseguito parzialmente un appalto poi venuto meno a seguito di annullamento della gara.
- e) 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 300/400 milioni a un massimo di 15/20 miliardi di lire, ma con punte a volte superiori (anche oltre 50 miliardi).
- f) Il tentativo di conciliazione, obbligatoriamente previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 398/2000, non ha sortito, ad oggi, alcun esito positivo nei procedimenti pendenti. Si è, invece, registrata una transazione avvenuta fuori della procedura arbitrale, con conseguente rinuncia alla domanda di arbitrato.
- g) La nomina di consulenti tecnici d'ufficio, consentita dall'articolo 7, comma 2, del citato DM n. 398/2000, è stata finora richiesta in un solo procedimento.
- h) Nel corso dei giudizi arbitrali tuttora pendenti non sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale, pur essendo gli arbitri a ciò legittimati⁷.

Durante l'anno 2001, inoltre, l'Autorità ha ritenuto opportuno effettuare un'indagine conoscitiva circa i conferimenti di incarichi di presidente dei collegi arbitrali avvenuti nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del regolamento attuativo.

Posto che l'articolo 32 della legge quadro ha stabilito — al comma 4 — che dalla data di entrata in vigore del regolamento attuativo cessano di avere efficacia gli articoli dal 42 al 51 del capitolato generale del 1962 e, che, dalla medesima data, il richiamo ai collegi arbitrali da costituire ai sensi della normativa abrogata deve intendersi riferito ai collegi da nominare con la procedura camerale, l'Autorità ha proceduto a verificare se le stazioni

... composizione
dei collegi arbitrali:
periodo transitorio ...

⁷ C. cost. n. 376/2001.

appaltanti, contravvenendo alle succitate disposizioni, abbiano continuato a conferire detti incarichi utilizzando la vecchia procedura.

L'Autorità, peraltro, in ciò confermata dal Consiglio di Stato⁸, si è espressa sul punto⁹, chiarendo che il regime transitorio in tema di risoluzione delle controversie comporta l'applicabilità della precedente disciplina esclusivamente ai giudizi arbitrali che si trovino in fasi successive a quella della costituzione del collegio.

A tal fine, sono state inizialmente predisposte apposite richieste di informazioni agli uffici di gabinetto delle amministrazioni centrali operanti nel settore dei lavori pubblici; per le altre amministrazioni pubbliche (regioni, province, comuni, consorzi, ASL ecc.), tenuto conto dell'elevato numero delle stesse e della difficoltà pratica di rivolgere loro tali richieste, si sono utilizzate le Unità specializzate¹⁰. Nei casi in cui dette Unità non risultassero ancora costituite, si sono indirizzate le richieste ai competenti uffici regionali. Con separata nota si è interessato della questione anche il Consiglio di Stato.

... richieste
di informazioni

Poiché, peraltro, alcune regioni non hanno fornito indicazioni relativamente ai lavori appaltati dagli enti locali operanti nel proprio ambito territoriale, si è provveduto in un secondo momento ad effettuare un'indagine campionaria rivolta a 100 stazioni appaltanti, individuate con riferimento ad un elenco di bandi di gara pubblicati nell'anno 1999.

Da un esame dei dati raccolti è emerso quanto segue.

Le amministrazioni interpellate non hanno devoluto, dopo il 28 luglio 2000, controversie a collegi arbitrali (salvo le istanze pervenute alla Camera arbitrale) e non hanno conferito, salvo poche eccezioni¹¹, incarichi ai sensi della vecchia procedura. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, inoltre,

⁸ Si veda il parere del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa reso in data 4 ottobre 2001, che ha fatto proprie le argomentazioni e conclusioni contenute nella determinazione del Consiglio della Camera arbitrale n. 52 del 15 novembre 2001.

⁹ Vedi Determinazione n. 52/2000.

¹⁰ DL 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla l. 12 luglio 1991, n. 203.

¹¹ Le eccezioni riguardano: il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Provveditorato alle opere pubbliche per la Regione Lazio, la Regione Puglia, il Comune di Storo (Trento) e il Comune di Avezzano (L'Aquila).

interpellato in merito, ha comunicato di aver effettuato, in data successiva al 28 luglio 2000, 14 nomine di componenti tecnici degli anzidetti collegi ai sensi dell'articolo 45, lettera c), del DPR n. 1063/1963¹².

Il Consiglio di Stato, infine, ha conferito 6 incarichi di presidenza di collegi arbitrali¹³ le cui istanze erano pervenute anteriormente al 28 luglio 2000.

L'Autorità, con riferimento ai collegi dei quali ha avuto contezza dell'avvenuta costituzione, ha provveduto, per la potenzialità dei fatti a determinare danno erariale, ad informare la Corte dei conti, nonché a trasmettere copia di dette denunce agli organi di controllo interno delle amministrazioni interessate.

Accordi bonari

Allo scopo, poi, di avere una visione esaustiva del contenzioso in materia di lavori pubblici, è stato rivolto l'invito — mediante apposito comunicato (diffuso via Internet e a mezzo stampa nonché pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana¹⁴) — ai responsabili dei procedimenti per la realizzazione di lavori pubblici a trasmettere all'Autorità i verbali relativi agli accordi bonari sottoscritti dalle amministrazioni aggiudicatrici¹⁵, a far data dall'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge quadro.

Al 31 dicembre 2001 sono pervenuti 252 accordi bonari, il 50% circa dei quali concerne composizioni di controversie relative a lavori appaltati da comuni. Analizzando nel dettaglio detti accordi, si sono riscontrate le seguenti anomalie procedurali:

- in alcuni accordi (23%) non viene indicato l'importo dei lavori appaltati, in altri (18%) non viene indicato l'importo delle riserve trascritte nel registro di contabilità. Ne consegue che, in tali casi, uno dei presupposti fissati dal legislatore per il ricorso all'accordo bonario — cioè il limite

¹² Le richieste sono state avanzate da: Anas (8), Regione Lazio (1), Ministero delle infrastrutture e dei trasporti -Provveditorato alle opere pubbliche della Campania (1), Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Magistrato delle acque di Venezia (1), Consorzio della Riviera veronese del Garda (1), Comune di Avellino (1), Comune di Trasacco (1).

¹³ Le istanze sono state presentate da Anas (5), Comune di Senigaglia (1).

¹⁴ G.U. n. 123 del 29 maggio 2001.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 31 *bis* l. n. 109/94.

- minimo del 10% dell'importo contrattuale per le riserve iscritte nel registro di contabilità — non può essere oggetto di verifica;
- nel 22% degli accordi non viene esplicitato l'oggetto delle riserve. Poiché il verbale rappresenta l'atto conclusivo del procedimento in esame, ne consegue che lo stesso dovrebbe formalizzare e contenere tutti gli elementi indispensabili alla definizione bonaria della controversia, anche ai fini di un eventuale ricorso all'istituto dell'arbitrato¹⁶, conseguente al mancato raggiungimento dell'accordo bonario;
 - per la maggior parte, gli accordi bonari vengono stipulati, per conto della stazione appaltante, dal responsabile del procedimento, nonostante che la prevista «convocazione delle parti» per la sottoscrizione del verbale ad opera del responsabile¹⁷ lasci intendere che a quest'ultimo debbano essere riconosciuti compiti istruttori e di raccordo tra le parti;
 - le amministrazioni utilizzano quale copertura di spesa, per l'esecuzione degli accordi bonari anche successivi al 1° gennaio 2001, le somme incluse nel finanziamento complessivo dell'opera ovvero le somme risultanti da altri capitoli di bilancio in corso, nonché gli eventuali residui passivi. Non viene fatto alcun riferimento, invece, all'apposito "fondo" previsto dall'articolo 12 del regolamento di attuazione della legge quadro che dispone, relativamente agli interventi compresi nel programma triennale, (a decorrere dal bilancio di previsione per l'anno 2001) l'obbligo di inserimento nel bilancio annuale e il conseguente impiego di un apposito "fondo" destinato all'eventuale copertura di oneri derivanti dall'applicazione dell'articolo 31 *bis* della legge quadro, precisando altresì (al comma 3) che i ribassi d'asta e le economie comunque realizzate nella esecuzione del programma possono essere destinate, su proposta del responsabile del procedimento, ad integrare detto fondo.

Alcune stazioni appaltanti hanno inviato, oltre al verbale di accordo bonario, anche gli atti posti a corredo dello stesso (ad esempio: proposta di accordo da parte del responsabile, relazione del direttore dei lavori). Da tali

¹⁶ Art. 32 l. n. 109/94.

¹⁷ Ai sensi dall'art. 149, co. 4, DPR n. 554/99.

atti emergono ulteriori vizi procedurali. A titolo di esempio, non risulta che sia stata esperita la valutazione da parte del responsabile del procedimento¹⁸ circa l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve ai fini dell'effettivo raggiungimento dei limiti di valore indicati dall'articolo 31 *bis* della legge quadro.

In alcuni casi, poi, si sono riscontrate riserve per somme elevate, a fronte di accordi bonari stipulati per importi assai inferiori (addirittura, in un caso, l'ammontare delle riserve era pari a circa il 147% di quello contrattuale, mentre l'accordo bonario è risultato pari al 16,7% delle riserve iscritte). Questo lascia dedurre che non infrequentemente vengono apposte riserve artatamente gonfiate, per consentire il ricorso alla procedura di composizione amichevole *de qua*¹⁹. Ne deriva che si rende indispensabile una seria ed effettiva valutazione delle congruità di dette riserve da parte del responsabile del procedimento.

Accade inoltre sovente che il responsabile del procedimento lasci passare il termine di 90 giorni indicato dal citato articolo 31 *bis* senza attivare la procedura di rito e omettendo di sentire l'impresa. In particolare, anche se l'anzidetto termine non presenta le caratteristiche di perentorietà, va evidenziato che un suo consistente superamento svilisce la natura stessa dell'istituto dell'accordo bonario, volto ad accelerare il contenzioso in materia di opere pubbliche attraverso un meccanismo di conciliazione avente natura negoziale, che si contrappone alla risoluzione in via amministrativa prevista dal RD 25 maggio 1895 n. 350.

L'Autorità, tenuto conto della rilevanza di tali problematiche e coerentemente con l'indirizzo costantemente adottato, oltre ad iniziative su casi specifici, ha considerato opportuno intervenire con un'apposita determinazione²⁰ per fornire indicazioni chiarificatrici alle stazioni appaltanti circa i presupposti, gli elementi e i termini del procedimento *de quo* nonché sull'utilizzazione del "fondo" previsto dall'articolo 12 del DPR n. 554/99 per l'adempimento degli oneri conseguenti.

¹⁸ Art. 149, co. 2, DPR n. 554/99.

¹⁹ Cons. Stato, ad. gen., parere del 12 luglio 1999, n. 123.

²⁰ Determinazione n. 22 del 5 dicembre 2001; vedi Volume II, Sezione IV.

Stante il disposto dell'articolo 4, comma 16, lettera g), della legge n. 109/94 e successive modificazioni, concernente «la formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate», si è altresì ritenuto opportuno formulare uno schema-tipo di verbale di accordo bonario²¹ che costituisca una guida per i soggetti operanti nel mercato dei lavori pubblici.

Esaminando nel merito gli accordi, si è riscontrato che le riserve che hanno comportato l'attivazione della procedura di cui all'articolo 31 *bis* della legge n. 109/1994 hanno riguardato prevalentemente le seguenti fattispecie:

- disapplicazione della penale sulla protrazione dei termini di ultimazione dei lavori per maggiori lavorazioni eseguite;
- danni ed interessi per ritardato pagamento di stati di avanzamento lavori;
- riconoscimento premio di accelerazione per ultimazione lavori non corrisposto dalla stazione appaltante;
- danni per fermo cantiere per cause non imputabili all'impresa esecutrice;
- danni conseguenti alla carenza del progetto esecutivo e/o definitivo e connessa responsabilità del progettista e/o direttore dei lavori;
- indisponibilità delle aree all'atto della consegna dei lavori.

È altresì emerso che alcuni accordi sono stati utilizzati dalle parti quale mezzo per addivenire a soluzioni (concordate) che contrastano con il dettato di norme cogenti. Si è rilevato, ad esempio, l'impiego della procedura *de qua* per concordare con l'impresa esecutrice dei lavori varianti non ammesse dalla normativa di settore ovvero per recepire *ex post* varianti sopravvenute nel corso dei lavori, nonché sospensioni superiori ai limiti temporali previsti contrattualmente.

Per tali ipotesi è stata infine avviata un'indagine conoscitiva da parte dell'Autorità per gli opportuni approfondimenti e per l'eventuale segnalazione alla Corte dei conti, atteso il presumibile danno all'erario derivante da quanto sopra.

²¹ G.U. n. 117 del 21 maggio 2002.

Capitolo 8

La determinazione dei costi standardizzati

Le indicazioni contenute nella legge quadro¹ e nel regolamento di attuazione² relativamente alla problematica dei costi standardizzati riguardano essenzialmente:

- il compito attribuito all'Osservatorio di «... determinare annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di specifica pubblicazione»³;
- il compito attribuito all'Autorità di predisporre una relazione annuale — da inviare al Governo ed al Parlamento — nella quale evidenziare le disfunzioni riscontrate nel settore degli appalti con particolare riferimento allo «... scostamento dai costi standardizzati»⁴;
- la prescrizione — rivolta ai responsabili del progetto preliminare — di redigere un calcolo sommario della spesa, applicando alle quantità caratteristiche delle opere e dei lavori i corrispondenti «costi standardizzati» determinati dall'Osservatorio. In loro assenza, si applicano parametri desunti da interventi simili o si redige un computo metrico estimativo di massima con prezzi unitari di prezziari o listini ufficiali⁵.

È ormai generalmente acquisito che l'impiego dei «costi standardizzati» riguardi da un lato, la «... rilevazione degli scostamenti (verifica di congruità) e, dall'altro, le modalità di redazione del calcolo sommario di spesa (stima preventiva)». La prima è ovviamente riferita al consuntivo dei lavori ed è quindi correlata con la fase di collaudo mentre la seconda attiene al progetto preliminare.

Impiego dei costi standardizzati

¹ L. 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

² DPR. 21 dicembre 1999, n. 554.

³ Art. 4, co. 16, lett. b), l. n. 109/94.

⁴ Art. 4, co. 4, lett. f), l. n. 109/94

⁵ Art. 23, co. 1, lett. a), DPR n. 554/99.

La necessaria coerenza che dovrebbe connotare il passaggio dalla progettazione preliminare a quella esecutiva rende evidente un impiego dei costi standardizzati nelle attività istituzionali che competono all'Autorità.

Un'interpretazione più estensiva — e più interessante ai fini della programmazione e della valutazione di fattibilità degli interventi — potrebbe veder l'impiego dei costi standardizzati collocato nella fase programmatica a monte della progettazione preliminare, ovvero negli studi di fattibilità ed eventualmente nel documento preliminare all'avvio della progettazione (di competenza del responsabile di procedimento)⁶.

In questo caso, il costo standardizzato assumerebbe valenza di riferimento conoscitivo ed informativo utile per l'assunzione delle decisioni nel momento della predisposizione ed approvazione del piano triennale.

È questo, infatti, il primo documento utile che — in quanto oggetto di trasmissione all'Osservatorio — rende possibile la verifica di congruità sul corretto impiego dei costi standardizzati. Più significativa appare la verifica applicabile al progetto preliminare quale condizione vincolo per l'approvazione dell'elenco annuale dei lavori.

Da queste considerazioni si desumono tre indirizzi fondamentali:

- i costi standardizzati possono essere impiegati, oltre che per la funzione istituzionale di vigilanza, anche per orientare correttamente la quantificazione della spesa da sostenersi per fornire un'equa risposta ad un fabbisogno rilevato (funzione di guida);
- la valutazione di congruità dei costi degli interventi con i costi standardizzati può essere realisticamente operata assumendo come riferimento gli atti inerenti alla programmazione e più specificamente gli studi di fattibilità (presenti nel piano triennale) e i progetti preliminari (presenti nell'elenco annuale);
- il costo standardizzato deve essere espresso in maniera tale da essere confrontabile con il contenuto informativo di cui si potrà disporre in tale fase del processo.

⁶ Art. 15 DPR n. 554/99.