ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLIII
n. 2

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

(ANNO 2001)

(Articolo 4, comma 4, lettera f) *della legge 11 febbraio 1994, n. 109)*

presentata dal Presidente dell'Autorità
per la vigilanza sui lavori pubblici

Trasmessa alla Presidenza il 5 luglio 2002

VOLUME I

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

INDICE GENERALE

Volume I

Presentazione della relazione al Parlamento (anno 2001) . . . *Pag.* 9

SEZIONE PRIMA

CONTESTO NORMATIVO ED ECONOMICO

1. L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali . . . . . *Pag.* 41
2. Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici . . . » 52
3. I risultati dell'attività di monitoraggio . . . . . » 65

Appendice statistica . . . . . » 115

SEZIONE SECONDA

INIZIATIVA E ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ

4. Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni . . *Pag.* 139
5. La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi » 150
6. La qualificazione . . . . . » 163
7. La vigilanza sul contenzioso . . . . . » 180
8. La determinazione dei costi standardizzati . . . . . » 191
9. Gli interventi di regolazione e gli atti di segnalazione . . » 200
10. Le indagini speciali . . . . . » 218
11. L'attività sanzionatoria . . . . . » 241

APPENDICE

12. L'assetto organizzativo . . . . . *Pag.* 255
13. Stato di attuazione della normativa secondaria . . . . . » 261

Volume II

DOCUMENTAZIONE

Sezione Prima

REGOLAMENTI

1. Regolamento sul funzionamento dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici . . . . . *Pag.* 13
2. Gestione delle spese occorrenti per il funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e norme sulle procedure amministrative, contrattuali e finanziarie, sull'amministrazione dei beni, sulla programmazione dell'attività amministrativa, sulla predisposizione e gestione del bilancio di previsione e del conto consuntivo . . . . . » 36
3. Regolamento recante disposizioni in materia di vigilanza sul contenzioso arbitrale . . . . . » 42

Sezione Seconda

PARERI

1. Parere sulla bozza di regolamento recante «Modificazioni e integrazioni al regolamento concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, di cui al decreto ministeriale 3 agosto 2000, n. 294 . . . . . *Pag.* 47

Sezione Terza

ATTI DI SEGNALAZIONE AL GOVERNO E AL PARLAMENTO

1. Appalti per opere protettive di sicurezza stradali (barriere stradali di sicurezza) . . . . . *Pag.* 53
2. Sistema delle sanzioni per errata comunicazione dei dati. » 58

SEZIONE QUARTA

ATTI DI REGOLAZIONE E DETERMINAZIONI

Atti di regolazione

1. Appalti di forniture e appalti di lavori . . . . . *Pag.* 63

2. Precisazioni funzionali ad eliminare le remore alla piena operatività del sistema della finanza di progetto . . . . . » 66

Determinazioni

3. Profili interpretativi in materia di varianti . . . . . » 71

4. Calcolo dei costi di sicurezza nella fase precedente l'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 31 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni . . . . . » 79

5. Applicabilità dei princìpi di cui all'articolo 30, comma 2-*bis,* legge n. 109 del 1994 in materia di polizze assicurative stipulate per garantire l'esatto adempimento da parte dell'esecutore dei lavori in assenza dello schema-tipo da approvarsi con decreto del Ministero dei lavori pubblici e di quello dell'industria . . . . . » 82

6. La progettazione dell'opera pubblica con particolare riferimento ai contenuti del progetto esecutivo . . . . . » 84

7. Ulteriori chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le S.O.A. (società organismi di attestazione) nella loro attività di attestazione della qualificazione . . . . . » 91

8. Chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le S.O.A. (società organismi di attestazione) nella loro attività di attestazione per qualificare le imprese nella categoria OG11 . . . . . » 96

9. Termine del 1º marzo 2001 e data dell'attestazione rilasciata dalle S.O.A. (società organismi di attestazione) . » 98

10. Ambito oggettivo di applicazione della disciplina contenuta nell'articolo 88 del decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999 . . . . . » 100

11. Problemi in materia di responsabile del procedimento . . » 102

12. Oneri di sicurezza . . . . . » 107

13. Aspetti problematici di fornitura e posa in opera . . . . . » 110

14. Appalti per opere protettive di sicurezza stradale (barriere stradali di sicurezza) . . . . . » 117

15. Problemi inerenti alla partecipazione alle gare di appalto delle associazioni temporanee di imprese . . . . . » 122

16/23. Requisiti per la partecipazione alle gare di appalto e di concessione di lavori pubblici . . . . . *Pag.* 129

17. Ammissibilità di aggiudicazione della gara in presenza di un'unica offerta valida . . . . . » 146

18. Incarichi di progettazione di importo stimato inferiore a 40.000 euro . . . . . » 151

19. Chiarimenti alle stazioni appaltanti in ordine alla stesura dei bandi di gara . . . . . » 154

20. Finanza di progetto . . . . . » 157

21. Chiarimenti alle stazioni appaltanti in ordine alla validità delle certificazioni dei sistemi di gestione per la qualità rilasciate dagli organismi accreditati dal SINCERT . . . » 166

22. Indicazioni relative alla soluzione bonaria di controversie » 168

24. Contratto di sponsorizzazione . . . . . » 172

25. Profili interpretativi in materia di bandi di gara e di esecuzione dei lavori . . . . . » 176

SEZIONE QUINTA

PROTOCOLLI

1. Protocollo d'intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e l'Unità tecnica finanza di progetto . . . . . *Pag.* 197

2. Convenzione tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e l'Istituto nazionale della previdenza sociale per la condivisione delle banche dati . . . . . » 199

3. Convenzione per la condivisione delle banche dati tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e la direzione nazionale antimafia . . . . . » 200

4. Protocollo d'intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e il Ministero per i beni e le attività culturali. » 203

5. Protocollo d'intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e il Ministero dell'ambiente e tutela del territorio . . . . . » 207

6. Protocollo d'intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e il Ministero della salute . . . . . » 211

7. Protocollo d'intesa per la condivisione delle banche dati tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e l'ANCE . . . . . » 214

8. Protocollo d'intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti » 217

SEZIONE SESTA

COMUNICATI

Osservatorio dei lavori pubblici

1. Elenco annuale degli interventi di importo inferiore a 150.000 euro . . . . . *Pag.* 223

2. Comunicazione integrativa concernente l'invio della scheda che le Società di ingegneria e le Società professionali, ai sensi degli articoli 53-54 del decreto del Presidente della Repubblica n. 554 del 1999, devono trasmettere all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici » 225

3. Decreto del Ministro dei lavori pubblici 21 giugno 2000 «Programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici». Procedura di caricamento e trasmissione delle informazioni . . . . . » 226

4. Riepilogo trimestrale dei lavori affidati in economia mediante cottimo d'importo inferiore a 20.000 euro . . . . . » 228

5. Comunicato relativo all'invito, rivolto ai responsabili dei procedimenti per la realizzazione di lavori pubblici, a trasmettere all'Autorità i verbali relativi agli accordi bonari sottoscritti dalle amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'articolo 31-*bis* della legge n. 109 del 1994. Programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici . . . . . » 229

6. Programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici. Obbligatorietà della trasmissione all'Osservatorio dei lavori pubblici . . . . . » 230

7. Attrezzatura informatica delle S.O.A. Ulteriori specifiche relative al tracciato *record* per la trasmissione delle informazioni all'Osservatorio . . . . . » 231

Settore sistema di qualificazione e vigilanza sulle imprese

8. Risposte a quesiti in materia di criteri cui devono attenersi le S.O.A. (società organismi di attestazione) nella loro attività di attestazione della qualificazione (1) . . . . . » 234

9. Determinazione n. 7 del 2001 del 15 febbraio 2001 (categoria OG11) (2) . . . . . » 236

10. Comunicazione dei termini di rilascio delle attestazioni (3) . . . . . » 237

11. Incremento convenzionale premiante (4) . . . . . » 238

12. Ulteriori indicazioni relative all'attività di attestazione (5) . . . . . *Pag.* 239
13. Rapporti tra S.O.A. ed associazioni di categoria e società di consulenza (6) . . . . . » 241
14. Ulteriori indicazioni relative all'attività di attestazione (7) . . . . . » 243
15. Ulteriori indicazioni relative all'attività di attestazione (8) . . . . . » 245
16. Ulteriori indicazioni relative all'attività di attestazione (9) . . . . . » 247
17. Segnalazione della S.O.A. Deloitte & Touche – Organismo di Attestazione S.p.a. (10) . . . . . » 250
18. Ulteriori indicazioni relative all'attività di attestazione (11) . . . . . » 251
19. Chiarimenti in merito alla qualificazione delle imprese nella categoria OG11 (12) . . . . . » 252
20. Ulteriori indicazioni relative all'attività di attestazione (13) . . . . . » 254
21. Ulteriori indicazioni relative all'attività di attestazione (14) . . . . . » 256
22. Ulteriori indicazioni relative all'attività di attestazione (15) . . . . . » 258
23. Indicazioni in merito alla trasmissione dei dati al Casellario informatico (16) . . . . . » 260
24. Prescrizioni in materia di attività delle S.O.A. (17) . . . . » 262
25. Ulteriori indicazioni relative alle modalità di attestazione e all'attribuzione dell'incremento convenzionale premiante (18) . . . . . » 263
26. Comunicato relativo alle modalità di conversione in euro del capitale sociale delle S.O.A. (19) . . . . . » 264

L'anno duemilauno è stato, per l'amministrazione italiana ed in particolare per il settore lavori pubblici, anno condizionato da rilevanti interventi innovativi nella disciplina normativa. Mi riferisco alla modifica al titolo V della Costituzione, all'avvio di una nuova riforma, incisiva del settore lavori pubblici, alla rinnovata valutazione, in sede ministeriale, dopo l'ampia indagine svolta la scorsa legislatura da parte del Parlamento, della posizione da assegnare e della disciplina da prevedere per le autorità amministrative indipendenti.

Nell'anno decorso, caratterizzato, pertanto, da queste innovazioni nel riparto delle attribuzioni tra le componenti della Repubblica, da preannunciate o avviate modifiche alla disciplina generale del settore, si sono evidenziate, come sempre accade, situazioni di incertezza nella concreta operatività di strutture, organi e istituzioni, contrasti nell'operare, rallentamenti nei rapporti di collaborazione, intesi ad una coordinata azione di interventi per la regolazione del mercato dei lavori pubblici.

In questa sede, in cui l'Autorità presenta a Governo e Parlamento il proprio rapporto sulla situazione del mercato dei lavori pubblici e dà conto dei propri interventi per garantire l'osservanza delle norme e dei principi della legislazione europea e di quella nazionale, non è necessario percorrere queste situazioni di incertezza, questi contrasti emersi. Ciò in particolare, quando, come accaduto nell'azione dell'Autorità, sono stati superati, perché risolti, i problemi, quando si sono dissolti contrasti con nuove intese o per esser stata segnata la via per il loro superamento.

E', invece, d'obbligo iniziare la presentazione di questo rapporto con talune considerazioni, intese a rappresentare ed a rendere chiaro, rispetto alle innovazioni ed ai propositi di riforma, quanto suggerisce la conoscenza dei fenomeni del settore, a segnalare a Governo e Parlamento le conseguenze che possono discendere dalle scelte assunte o che sono state prospettate.

* * *

Le modifiche apportate al titolo V della Costituzione hanno espunto dalla terminologia della Carta fondamentale della Repubblica italiana il termine "lavori pubblici" che figurava nel testo precedente ed era connotato, altresì, dalla specificazione e distinzione di questi lavori in base alla localizzazione dell'interesse che gli stessi erano intesi a soddisfare.

Invero, nel nuovo testo della Costituzione non vi è più menzione del rilievo della localizzazione degli interessi, anzi non trova espresso riferimento una differenziazione tra l'interesse nazionale, regionale, locale.

Queste modifiche sono, peraltro, in corso di specificazione ulteriore e la loro incidenza effettiva è destinata a trovare consistenza in questo anno, ma il riferimento che ad esse si fa in leggi statali in corso di esame da parte del Parlamento, in nuove leggi regionali, consiglia alcune considerazioni.

Il problema centrale che evidenzia la nuova distribuzione costituzionale delle attribuzioni legislative e amministrative è quello di calibrare la differenziata disciplina di ciascuna regione

in modo che le difformità non comportino ostacolo al rispetto di due principi fondamentali del nostro ordinamento.

Il primo, oggi presente anche nell'ordinamento costituzionale italiano e che da sempre è stato il canone cardine dell'ordinamento europeo, è il principio della concorrenza ed è agevole intuire quanto possa essere inciso da normative discriminanti.

Il secondo che ad esso si congiunge, in coerenza sempre con l'ordinamento dell'Europa, impone di non creare ostacoli alla libera circolazione di imprese nel territorio della Repubblica, di imprese di altri Stati dell'Unione e, a maggior ragione, delle imprese italiane.

Inoltre i giudici italiani hanno concordemente indicato che non possono frapporsi ostacoli all'accesso agli appalti, perché questo accesso va agevolato e non delimitato né in via diretta, né indirettamente con misure elusive degli anzidetti principi.

Gli interventi delle leggi regionali, ad oggi approvate, sono caratterizzati più da intenti di "adattamento" della normativa della legge quadro sui lavori pubblici che da autonoma disciplina.

Adattamento che, si badi, si concreta in due direzioni. La prima utilizza lo strumento delle attenuazioni ai vincoli di prescrizioni rigide della legge nazionale, attraverso la elevazione dei limiti di somma stabiliti, ovvero con ampliamento dell'ambito di applicazione delle norme a contenuto derogatorio di una più vincolante disciplina. La seconda direzione della normativa regionale, che aveva già trovato esempi rilevanti nella disciplina di lavori pubblici di interesse regionale, consiste nella

individuazione di sistemi atti ad assicurare una situazione preferenziale per le imprese locali.

E' ben vero che questi sistemi risultano, in prevalenza, individuati con attenzione a non superare il limite oltre il quale sarebbe configurabile una operatività che contrasti con evidenza con la libera circolazione delle imprese nel mercato, ma nelle valutazioni di coerenza delle scelte normative con i principi dell'ordinamento, non va trascurato di considerare che i dati di passate esperienze evidenziano come i sistemi creati per dissuadere imprese a concorrere ad appalti in una regione sono risultati contrastanti con l'efficienza degli interventi infrastrutturali, di risanamento, di ripristino di danni, in quanto per la realizzazione delle opere è occorso ovvero occorre ancora un tempo più lungo, condizionato dalla potenzialità realizzatrice delle sole imprese locali.

La previsione e l'auspicio che possono farsi è che, a stabilizzazione intervenuta del nuovo riparto delle attribuzioni, si abbia una disciplina regionale uniformemente adottata, perché così predisposta, da tutte le regioni, salvo particolari regole che non incidano sui principi e sulle indicazioni della normativa comunitaria che vincola, ovviamente, anche le regioni italiane e che comunque è destinata, direttamente, a prevalere nell'applicazione.

* * *

La normativa sui lavori pubblici, delineata negli interventi del Parlamento del 1994, del 1995 e del 1998 non era stata ancora completata dagli ulteriori provvedimenti a carattere

prevalentemente amministrativo previsti per una sua piena operatività che ci si è apprestati a nuove e sostanziali modifiche.

Si tratta di una scelta ad alta motivazione politica per quanto riguarda la legge obiettivo che dovrebbe trovare in quest'anno il suo completamento ed una effettiva operatività con le norme delegate.

Questa legge prevede una disciplina derogatoria in materia di appalti di lavori pubblici per la realizzazione di infrastrutture e insediamenti industriali strategici, rispetto alla normativa generale e la disciplina derogatoria inciderà su 25 norme della legge quadro in materia di appalti pubblici, rispetto ad un numero complessivo di 47 articoli della legge stessa, ma le norme derogabili sono quelle fondamentali.

L'intento di definire procedure derogatorie per gli aspetti della precedente normativa che si ritiene abbiano costituito un reale ostacolo a che seguano alla programmazione di un'opera in tempi ragionevoli tutti gli adempimenti necessari, ha portato a lasciare alle scelte del Governo un ambito indeterminato in sede di redazione delle norme delegate. E problemi complessi di precisazioni normative discendono dalla prevista creazione di un nuovo centro decisionale con ampie competenze e supportato da propria struttura operativa integrato, oltre che da advisor, da commissari straordinari i quali possono provvedere "in deroga ad ogni disposizione vigente"; discendono dalla previsione della figura del contraente generale il quale non dovrebbe comportare la rianimazione di sistemi di esecuzione dei lavori adottati in passato (si ricorda l'Italstat con le derivazioni Italposte,

Italsanità, ecc.) e in ordine ai quali esistono una letteratura ed una esperienza non sempre positive.

Molto dipenderà dalle precisazioni che saranno contenute nel provvedimento delegato e solo il quadro normativo completo consentirà valutazioni e riscontri. Difatti, i criteri della delega rimandano alle disposizioni del decreto legislativo da emanare tutti i problemi di conformità con le norme delle direttive e con i principi del diritto europeo.

Va tenuto presente che anche nel collegato alla finanziaria relativo alle infrastrutture sono introdotte modifiche alla disciplina, per così dire generale, sui lavori pubblici.

Il cammino di questa normativa ha incontrato il prevedibile ostacolo del numero degli emendamenti; è comprensibile che ciò sia accaduto in una materia come quella dei lavori pubblici che incide su rilevanti e contrapposti interessi economici i quali, all'annuncio di modifiche della sistemazione delineata nella normativa vigente, non possono che rimettersi tutti in gioco, che far rivivere tutte le contrapposizioni reali.

I problemi interpretativi che saranno posti da tutta la nuova disciplina dovranno essere affrontati alla luce del noto principio della conservazione dei valori giuridici; bisognerà apprestarsi a fornire delle nuove norme quella interpretazione (se possibile, per non esplicito contrasto dei nuovi precetti) che consenta di qualificarle come conformi a Costituzione e alle regole dell'Unione europea. In questi sensi sarà anche l'azione dell'Autorità di precisazione del contenuto delle nuove regole e non mancheranno le opportune segnalazioni a Governo e

Parlamento qualora si evidenzino punti di crisi non risolvibili con lo strumento interpretativo.

* * *

Il terzo tema di preliminare riflessione, all'inizio accennato, si riferisce alla nuova valutazione, attuata in sede ministeriale, dei problemi relativi alla posizione ed alle norme comuni e generali che debbono essere uniformemente dettate per le autorità amministrative indipendenti, oggi allo stato di prime indicazioni. Vi è, però, la ripetuta enunciazione di principi, di criteri di classificazione di questi organismi che richiede delle osservazioni.

Nel nostro ordinamento, il tempo delle "agenzie" è di molti decenni fa, quanto meno nelle considerazioni della cultura giuridica e sulla base di esperienze dei paesi del nord dell'Europa. Non conta qui ricordare il molteplice significato del termine agenzia negli ordinamenti a diritto comune e in particolare nel Regno Unito, ma occorre considerare che nell'ordinamento italiano questa soluzione organizzativa è qualificata dalla stretta connessione tra agenzia e componenti della compagine di Governo; dal condizionamento dell'azione dell'agenzia da parte di direttive del Governo; dal contenuto di questa azione che costituisce attività operativa, applicazione di norme di settore. Perciò lo spazio lasciato libero alle scelte delle agenzie è solo quello di rinvenire soluzioni tecniche per interventi più efficienti ed efficaci.

Manca alle agenzie, quali delineate nell'ordinamento italiano, la funzione di garanzia che è invece connaturale alle Autorità; manca la posizione di sostanziale indipendenza.

Tutta l'indagine svolta nella passata legislatura dal Parlamento in tema di Autorità amministrative indipendenti ha portato ad una conclusione in cui hanno concordato uomini di cultura giuridica, rappresentanti delle componenti della società italiana, esponenti politici di tutte le collocazioni: la indipendenza deve significare indipendenza dal Governo, deve quindi significare collegamento con il Parlamento.

A far ritenere che nel settore dei lavori pubblici, anzi più in generale nel settore degli appalti di lavori, servizi e forniture, occorra un'Autorità amministrativa indipendente giovano tre considerazioni.

La prima: la realizzazione di lavori, l'acquisizione di servizi o di forniture coinvolge tutte le strutture operative della Repubblica e quindi anche gli organi del Governo che presiedono a settori di pubblica amministrazione. A queste strutture e a questi organi, in quanto tali o collegati con agenzie con funzioni strumentali, è conferibile una funzione di effettiva garanzia.

La seconda: nessuna componente della Repubblica, enti locali, Regioni, Stato, in quanto paritariamente ordinate, può esercitare un'attività di regolazione che deve concretarsi in soluzione univoca dei problemi, in dilazioni interpretative che eliminino il rischio di una incertezza diffusa.

La terza considerazione nasce da un dato della realtà. Le regole comunitarie intervengono nelle procedure ad evidenza pubblica degli appalti in funzione di garanzia a che siano osservate le regole del mercato. Può dirsi che esse sono

strumentali non alla regolarità o all'efficienza dell'azione amministrativa, ma degli interessi del mercato e per esso e prevalentemente degli operatori privati. Perciò la garanzia della loro osservanza non può che essere apprestata da un organismo terzo rispetto alla competizione che si attua nel mercato e nella quale si inseriscono, come elementi che possono incidere su dette regole, le strutture operative pubbliche.

In conclusione, nell'ordinamento della Repubblica rapporti di supremazia e di subordinazione non sono concepibili tra le sue varie componenti; la diffusione dei poteri postula momenti unificanti non condizionati dalla titolarità congiunta di specifici interessi operativi; l'osservanza delle regole del mercato non può essere assicurata che da un organismo il quale sia estraneo alla competizione che vi si svolge.

Per questi motivi, il sistema delle autorità amministrative indipendenti impone valutazioni che tengano conto delle esigenze di ciascuno dei settori in cui, e non certo inconsapevolmente, questa soluzione è stata assunta dal legislatore. Le valutazioni devono essere quelle della funzionalità della scelte rispetto ai problemi, e nel settore degli appalti ve ne sono. Tra di essi rilevante quello di ostacolare la diffusione degli illeciti, vi tornerò appresso, problema, dico, che non è certo intendimento di alcuno porre in un limbo che lo renda come non presente nella realtà.

* * *

Passo, ora, a indicare, in ossequio alle previsioni della legge quadro sui lavori pubblici, le più rilevanti osservazioni sui fenomeni che emergono nel mercato, osservazioni formulate in

base ai dati acquisiti e nell'esercizio delle proprie funzioni. Con queste osservazioni do conto, altresì, dell'attività svolta nell'esercizio delle funzioni assegnate all'Autorità dalla legge.

Rispetto allo scorso anno la relazione contiene ulteriori dati, in conformità a richieste del Parlamento in sede di audizione, circa i tempi per lo svolgimento delle operazioni antecedenti l'effettiva operatività esecutiva delle scelte di realizzazione delle opere pubbliche.

Mi limito ai dati 2001 e ad accennare che risultano in media necessari 511 giorni per la consegna del progetto quando ne sia affidata la redazione all'esterno (per la progettazione interna, cioè effettuata da uffici dell'amministrazione non si hanno dati); 74 giorni per l'approvazione del progetto, 161 giorni tra approvazione del progetto e pubblicazione del bando. Per i lavori oltre € 15.000.000 i giorni per le prime due fasi ora accennate sono stati 1206 e 111.

Il tempo medio tra conferimento dell'incarico di progettazione e pubblicazione del bando è stato, quindi, di 746 giorni nel 2001, ma per gli interventi superiori a € 15.000.000 raggiunge i 1467 giorni.

Si aggiungono, poi, i tempi per l'aggiudicazione, 93 giorni, al cui interno trascorrono 48 e 45 giorni per la presentazione delle offerte e per l'espletamento della gara.

Può essere confermata la constatazione già fatta gli scorsi anni che per la celerità dell'azione pubblica è su questi tempi, cioè sulla progettazione e l'acquisizione dei consensi, che è necessario incidere.

Faccio qui cenno, perché collegato al tema della progettazione, ai costi standardizzati che è previsto debbano essere determinati per tipi di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali. L'Autorità ha attuato due fasi del programma operativo, con le quali si è determinato un metodo per il rilevamento di questi costi e sono offerte simulazioni su aree significative: strade, edilizia sanitaria e edilizia residenziale pubblica.

I risultati ottenuti confermano l'importanza della determinazione di questi costi, ma la previsione normativa, redatta in altro momento storico, deve essere adeguata alle esigenze di localizzazione territoriale delle indagini concrete e della stessa determinazione di questi costi, salvo momenti di valutazione riassuntiva. Risulta, quindi, utile una riflessione con le componenti di governo nel territorio della Repubblica delle modalità dell'ulteriore fase operativa che non può trascurare la realtà della devoluzione di funzioni e l'attuazione del principio di sussidiarietà. Questo non vuol dire sottovalutare l'ulteriore rilevanza e l'utilità di detto strumento, come supporto alle decisioni di allocazione delle risorse da parte del governo centrale, specialmente in un momento nel quale si programmano grandi investimenti infrastrutturali.

Vengo a indicare altri dati, quelli dei lavori appaltati nel 2001, come gli scorsi anni significativi e rilevanti.

Nel 2001 sono stati avviati 11.266 interventi, dei quali 152 al di sopra della soglia comunitaria (€ 5.358.153). Il numero degli interventi tende a diminuire con l'ammontare della classe di importo, ma è rilevante la conferma della netta prevalenza dei

lavori di importo inferiore a € 500.000 che rappresentano numericamente il 70,7% del totale. Su questo dato è stata richiamata l'attenzione del Parlamento in quanto, ove dovesse permanere la eliminazione di un monitoraggio immediato degli appalti di importo non elevato, seppure sotto il profilo finanziario di minore rilevanza, si ricondurrebbe alla situazione di mancanza di trasparenza la realtà degli appalti nel nostro paese e si imporrebbe, comunque, all'Autorità di svolgere aggiuntive iniziative di verifica.

Ecco altri dati: gran parte dei nuovi interventi e gran parte delle risorse economiche coinvolte sono stati relativi alle strade (30,6%), all'edilizia sociale e scolastica (14,4%), alle opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche (11,5%); i Comuni risultano, anche nel 2001, la tipologia di stazione appaltante maggiormente coinvolta nel processo di realizzazione di lavori pubblici, in termini sia di numero sia di valore complessivo degli interventi appaltati (circa la metà degli interventi), seguiti dalla Province (11,2%) e dall'ANAS (8,0%), ma i singoli lavori di importo mediamente più elevato sono stati quelli delle Ferrovie (€ 1.758.000) e degli enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico (€ 1.316.000); le regioni nelle quali si sono verificate le percentuali più elevate di interventi sul totale sono la Lombardia (19,7%), l'Emilia Romagna (9,8%) e il Piemonte (9,1%). In termini aggregati, oltre la metà degli interventi (55%) si concentra nel Nord, il 19% nelle regioni del Centro, il restante 26% nel Sud e nelle Isole.

I dati sulle procedure in base alle quali sono stati appaltati i lavori confermano che il pubblico incanto è la procedura prevalente (66,4% del totale degli interventi), con ulteriore

contrazione, rispetto al 2000, di tutte le altre. Solo la trattativa privata contrasta la gara.

Il ribasso di aggiudicazione medio, riferito a tutti gli interventi, è stato del 16,2% con valori sostanzialmente simili per il pubblico incanto e la licitazione privata semplificata; leggermente inferiore la licitazione privata (14,7%), ma nelle singole regioni emergono differenti valori di ribasso che vanno dal 29,6% della Campania al 25,3% del Lazio, al 6,7% del Trentino e, soprattutto, al 4,6% della Sicilia. In questa regione il 75% degli appalti ha registrato un ribasso minore dell'1%. Questi differenti valori non possono essere spiegati solamente con la esistenza di eterogenei prezzari vigenti nelle singole regioni e accenno che, per assicurare uniformità dei prezzari, è in corso una indagine dell'Autorità. Sotto altri profili ritornerò di seguito.

Inoltre, dall'anzidetto ribasso medio di aggiudicazione si discostano, in aumento, i lavori dell'ANAS (22,4%), i "grandi lavori" (21%), le telecomunicazioni e tecnologie informatiche (20,4%), in diminuzione le infrastrutture per l'agricoltura e la pesca (13,1%), le opere per sport, spettacolo, turismo (12,8%), i lavori delle aziende speciali (11,4%) e delle ferrovie (11,1%).

Di maggiore interesse i dati circa la soglia di anomalia. Il numero degli interventi con ribasso di aggiudicazione superiore alla soglia di anomalia è stato pari al 30%; nel 76% dei casi di offerta "anomala" il ribasso di aggiudicazione è stato uguale al massimo ribasso; i "grandi lavori" hanno registrato un ribasso di aggiudicazione sensibilmente superiore alla soglia di anomalia (24.6%). Ciò può essere spiegato, ma solo in parte, col considerare che per i "grandi lavori" l'esclusione delle offerte

"anomale" non è automatica, ma fa seguito alla valutazione delle giustificazioni presentate dall'impresa.

Un cenno, da ultimo, in tema di adempimento agli obblighi di pubblicità. Nel complesso, il mancato adempimento riguarda 1.066 casi, pari al 11,5%, con un decremento rispetto al 2000 (inadempimento pari al 18,2%). Gli inadempimenti sono, prevalentemente, concentrati nella classe di importo compreso tra € 500.000 ed € 1.000.000, e, poi nella successiva classe (di importo compreso tra € 1.000.000 e € 5.358.153). Rimane il fenomeno dell'iper-adempimento degli obblighi di pubblicità, sia per i piccoli sia per i grandi interventi, cioè la utilizzazione da parte delle stazioni appaltanti, per uno stesso bando o avviso, di più mezzi di pubblicità ancorché non richiesti dalla normativa nazionale, con conseguente lievitazione dei costi. La tendenza a ricorrere a forme di pubblicità di livello "superiore" è giustificata col ritenere che in queste siano comprese anche quelle di ordine inferiore. Non si tiene conto degli effetti distorsivi della concorrenza che ne possono conseguire.

Quest'anno, oltre ai dati relativi alla fase che precede l'aggiudicazione, la relazione illustra anche fenomeni riguardanti la fase della esecuzione dei lavori pubblici appaltati nel 2000.

Dei circa 12.110 lavori aggiudicati in quell'anno ne risultano conclusi circa 2.500 rispetto ai 4.500 interventi che avrebbero dovuto concludersi nel 2001 e che invece sono ancora in corso di realizzazione. Sono emersi dalle prime elaborazioni i seguenti fenomeni.

I tempi medi intercorrenti tra aggiudicazione e stipula del contratto è di 65 giorni (lievemente superiore a quanto previsto

dalla legge), tra stipula del contratto e consegna dei lavori di 42 giorni e tra consegna e data di ultimazione dei lavori di 223 giorni. Nell'80% dei casi si riscontra uno scostamento dei tempi effettivi da quelli previsti, solo nel 6% dei casi non c'è stato scostamento e nel 14% dei casi c'è stato uno scostamento in diminuzione.

Gli interventi con almeno una variante sono circa il 40% del totale, territorialmente distribuiti per il 35% degli interventi al Centro e al Nord e per il 42% degli interventi al Sud. Si riscontra una minore presenza delle varianti nei grandi lavori, ma la loro durata e quindi il trovarsi, a distanza di un anno dall'aggiudicazione ancora nella fase iniziale, rispetto a quelli di modeste dimensioni, non rende significativo il dato.

Perciò risulta di interesse, sempre limitatamente ai grandi lavori, indicare che si registrano sospensioni nel 21% degli interventi (46% al Centro, 18% al Nord e 16% al Sud); mediamente si registrano quindi due sospensioni per intervento, sospensioni motivate per oltre il 50% con cause di forza maggiore, meno del 10% per contenzioso e meno del 5% per indisponibilità dei luoghi. La durata media delle sospensioni è 40 giorni e varia in base alla motivazione (da un massimo di 90 giorni per indisponibilità dei luoghi ad un minimo di 21 giorni per interferenza cantieri).

* * *

Si collegano ai dati sopra esposti gli interventi dell'Autorità.

Si possono, anzitutto, trarre conclusioni dall'azione svolta dopo non aver condiviso iniziative di differimento della entrata in

vigore del nuovo sistema, in tema di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare di appalto di lavori pubblici

Il mercato dei lavori pubblici presenta, oggi, una sensibile diminuzione del numero delle imprese operanti. Rispetto alla pressoché totalitaria qualificazione loro assegnata dall'Albo nazionale dei costruttori, a maggio 2002 risultano attestate 16.116 ditte (il 55,7% società di capitali e solo il 2,8% di consorzi e società cooperative). Il 46% delle imprese qualificate è concentrato in sole 4 Regioni Lombardia, Sicilia, Campania e Lazio e le categorie con maggior numero di iscrizioni risultano quelle per edifici civili e industriali; strade, autostrade, ponti, acquedotti, gasdotti, ecc..

I dati analizzati hanno mostrato – e ciò ha rilievo per la verifica del grado di concorrenza esistente – un mercato molto poco concentrato sia nelle categorie generali che nelle categorie speciali di lavori.

Dopo questi dati, do conto dell'attività di vigilanza sul mercato della qualificazione, con interventi dei quali espongo elementi sommari.

Per la sua portata generale occorre in via preliminare porre in rilievo che, ferme restando le iniziative a tutela di posizioni giuridiche soggettive, il sistema di qualificazione non può che attuarsi all'insegna della uniformità dei criteri di riconoscimento delle categorie e importi di opere. Non è consentito ad una singola società organismo di attestazione (SOA) di seguire criteri differenti, che poi risultano quelli più favorevoli agli interessi delle imprese, perché un simile comportamento non soltanto viola il principio della parità di trattamento delle imprese, ma comporta una violazione dei principi della concorrenza tra le

varie società che operano sul mercato. Di qui gli interventi decisi dell'Autorità in casi del genere.

Le stesse finalità hanno dettato altri interventi intesi a reprimere l'uso improprio di strumenti promozionali da parte delle SOA o di deviazioni dal procedimento da seguire nell'attività di attestazione. Sono stati attivati e in maggior parte definiti dopo diffide e richieste diciotto procedimenti.

Le SOA, secondo le disposizioni vigenti, devono non soltanto essere immuni da situazioni di incompatibilità all'atto del rilascio dell'autorizzazione, ma deve permanere l'assenza di incompatibilità che inciderebbero sui connotati della indipendenza e sulla imparzialità dell'azione. Inoltre, devono permanere tutti gli altri requisiti di idoneità. Gli accertamenti dell'Autorità condotti con l'ausilio della Guardia di Finanza e oggi con il qualificato apporto di collaborazione con gli Ispettori del Ministero delle finanze e dell'economia hanno portato all'attivazione di procedimenti di revoca delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di attestazione nei confronti di sette SOA, due conclusi con archiviazioni, il resto in corso. Debbo porre in rilievo che difficoltà concrete discendono dal fatto che le norme non offrono altra scelta che tra l'archiviazione o la revoca dell'autorizzazione, quale che sia il grado della violazione accertata.

L'attività di vigilanza dell'Autorità riguarda non soltanto l'attività delle SOA, ma è anche intesa a verificare la effettiva rispondenza degli attestati rilasciati da queste ai requisiti posseduti dalle imprese. Il controllo dell'Autorità sugli attestati e i risultati di questo controllo, sia in base alle risultanze di ispezioni, sia a seguito di segnalazioni di casi di irregolare

rilascio da parte di altre SOA o di imprese, hanno portato a 49 interventi, con annullamento di quattro e modifica di 45 attestati. Sono, inoltre, in corso verifiche su 6358 anomalie riscontrate e su 1182 carenze di compilazione. Non si può non rilevare che le SOA, nonostante svolgano un'attività dai profili pubblicistici, in ragione della propria natura di soggetti di diritto privato, trovano ostacoli nello svolgimento accurato della stessa per l'impossibilità di accedere ai certificati e ai documenti in possesso della pubblica amministrazione.

Vi sono state anche cinque denunce all'autorità giudiziaria per l'accertamento di reati emersi nell'esercizio della vigilanza.

Hanno rilievo, altresì, gli interventi previsti dalle norme vigenti per definire in via amministrativa controversie tra SOA e imprese circa il rilascio della qualificazione; i procedimenti avviati (dieci) sono stati tutti conclusi e tempestivamente.

Il sistema si completa con l'attivazione del casellario informatico che può offrire alle stazioni appaltanti elementi relativi alla idoneità delle imprese e dati sul loro comportamento in sede di esecuzione.

A garanzia di tutte le iniziative dell'Autorità, per vigilare sul regolare funzionamento del mercato, è il potere di irrogare sanzioni nei casi di omessa comunicazione di fatti rilevanti da parte delle SOA. Deve evidenziarsi un diffuso adempimento, per risultare attivati soltanto sei procedimenti di irrogazione di sanzioni.

* * *

Anche nel 2001 sono proseguiti gli altri interventi dell'Autorità, intesi ad offrire agli operatori, alle stazioni appaltanti un'interpretazione semplificante delle regole da seguire. Più intensa risulta l'azione a istanza dei soggetti interessati per la soluzione di problemi che attengono al comportamento concreto in un singolo appalto, nella esecuzione di un singolo lavoro, istanze che attendono soluzioni che allontanino il rischio di contenziosi giudiziari, ma nello stesso tempo non affidino la eliminazione di questo rischio ad accordi tra amministrazioni e imprese.

Risulta delineata compiutamente nel 2001 una situazione significativa.

L'attività di regolazione, svolta gli anni precedenti ha consentito di corrispondere, con mero richiamo a chiarimenti già forniti, ad oltre l'80 % delle nuove richieste. Perciò nel 2001 si è avuta una sensibile riduzione del numero di nuove determinazioni, di nuovi atti di regolazione (in totale 24), mentre risulta elevato il numero degli interventi su quei casi concreti cui prima si è accennato.

E' da segnalare che sono pervenuti all'Autorità 1102 esposti e segnalazioni, sono stati prospettati 1835 dubbi interpretativi e 350 quesiti di natura tecnica; sono stati deferiti 1171 casi di mancata dimostrazione, in sede di gara, del possesso dei requisiti da parte delle imprese concorrenti per la eventuale irrogazione delle sanzioni pecuniarie previste dalla legge.

In questa sua azione di vigilanza l'Autorità ha mantenuto fede al criterio di affrontare il rischio degli interventi diretti nei confronti dei comportamenti devianti rispetto alle norme, ai principi dell'ordinamento comunitario e nazionale, senza

rifugiarsi in comode, mere analisi di dati, in mere denunce di fatti devianti.

Questa presenza attiva nelle concrete vicende di gestione dei lavori pubblici ha richiesto particolare attenzione, ma è da confermare quanto già rilevato lo scorso anno, e cioè che gli attori del mercato dei lavori pubblici hanno tenuto atteggiamenti di generale adeguamento agli orientamenti espressi dall'Autorità, in specie quando le segnalazioni pervengano in fase non pregiudicata dal fatto compiuto, e che il dissenso, quando manifestato, si è concretato in impugnative al giudice amministrativo il cui numero inferiore alla decina è riprova di una diffusa rispondenza delle indicazioni dell'Autorità alla effettività dei problemi, alla necessità di provvedimenti correttivi che siano idonei ad evitare il ricorso al contenzioso.

A questo risultato ha contribuito anche il sempre maggiore coinvolgimento nell'azione dell'Autorità di tutte le componenti, pubbliche e private, che rappresentano gli interessi che si muovono nel mercato. Le associazioni delle autonomie locali, quelle delle imprese e dei produttori, quelle dei professionisti, tutti i protagonisti del mercato, partecipano ad un tavolo comune di consultazione e con collegamenti realizzati on line sono messi a conoscenza dei problemi emersi, possono esprimere il loro avviso, possono indicare questioni da risolvere. Si realizza così un sistema di partecipazione, si acquisiscono contributi, si adottano soluzioni consapevoli degli interessi di categoria.

Di rilievo altro tavolo di consultazione istituito con i rappresentanti dei Ministeri delle infrastrutture e delle comunicazioni, dell'ambiente, dei beni culturali, della salute, con

analoghe finalità di coinvolgimento e di ponderazione dei problemi.

E', poi, in atto, a iniziativa del Ministro per le regioni, la costituzione di un gruppo di lavoro inteso a individuare, dopo momenti di non coordinata azione, i collegamenti necessari con gli uffici regionali, oltre che per il funzionamento della struttura decentrata dell'Osservatorio dei lavori pubblici, per un esercizio, attraverso centri operativi diffusi sul territorio, delle funzioni di vigilanza e di garanzia assegnate all'Autorità.

Sono anche in corso di attuazione sistemi sempre più funzionali per la utilizzazione reciproca dei dati raccolti dall'Osservatorio e da altre strutture amministrative, come l'I.n.a.i.l., l'I.n.p.s., l'Istat, con finalità di semplificazione degli adempimenti che fanno carico alle stazioni appaltanti.

* * *

Nella relazione sono riportate indicazioni in ordine alla vigilanza sul contenzioso, alla piena attuazione del sistema della Camera arbitrale, ai positivi risultati delle verifiche di un Nucleo di valutazione sull'azione degli uffici dell'Autorità. Un rinvio alla relazione faccio anche in ordine ad altre, molteplici iniziative assunte. Delle segnalazioni particolari sono, però, da formulare in questa sede.

Mi riferisco, anzitutto, alla complessa indagine sulle opere incompiute e sulle opere commissariate, indagine cui sono seguiti interventi intesi ad agevolarne il completamento.

Alla fine dello scorso anno, dopo una serie di questi interventi e sulla base di un attento monitoraggio delle anzidette opere, sono stati attuati i seguenti indirizzi operativi.

A parte le opere la cui esecuzione fosse stata riavviata e in taluni casi finita, per le quali gli accertamenti sono stati relativi alla esistenza o meno di danni erariali per maggiori e ingiustificati oneri sostenuti, uno speciale monitoraggio è stato attuato per quelle la cui esecuzione evidenziava problemi e per le quali l'Autorità ha previsto interventi specifici per coadiuvare l'azione delle autorità amministrative intesa alla loro soluzione.

Per le opere incompiute e che risultano non finanziate si sono dovute registrare ipotesi in cui l'amministrazione competente ha confermato l'esigenza di completamento, altre in cui questa esigenza è stato ritenuto esser venuta meno ed altre in cui le amministrazioni non hanno preso in alcuna considerazione questa situazione di incompletezza ed hanno attivato altre iniziative di investimenti in opere pubbliche. Sono stati svolti accertamenti per verificare, nel primo caso, le ragioni per le quali nonostante detta conferma non sia stata assunta iniziativa alcuna per il completamento; nel secondo caso per incentivare l'eliminazione degli scheletri diffusi sul territorio e nel terzo perché non vi fosse mera inerzia, ma responsabile presa di posizione. I risultati complessi di questa azione troveranno nel corso del presente anno definizione, anche con il deferimento al Governo e al Parlamento di quelle situazione che, per derivare da scelte connotate da componenti politiche, esulano dall'oggetto dei poteri di intervento dell'Autorità.

Una seconda segnalazione deve essere fatta in materia di oneri di sicurezza. L'Autorità, in base alle intese con le organizzazioni sindacali ha precisato gli obblighi delle stazioni appaltanti. Desidero dire con chiarezza che remore da mancata emanazione di provvedimenti normativi, difficoltà di interpretazione non possono giustificare omissioni che incidono sulla salute, sulla vita umana.

E' stato, poi, effettuato un monitoraggio sui bandi di gara pubblicati negli anni 2000 e 2001 ed accertato che in 3200 bandi mancano indicazioni circa gli oneri per l'attuazione dei piani di sicurezza. Sono stati chiesti chiarimenti alle stazioni appaltanti, ma, fin d'ora, intendo rilevare che se questi oneri non sono previsti lo debbono essere, se la copertura di queste spese non è stata apprestata deve essere ritrovata, che è congiunto onere e connessa responsabilità di quanti abbiano partecipato alla inosservanza di questi obblighi di porvi rimedio. Le spese per la sicurezza non sono soggette a ribasso, vanno, per così dire scorporate dal costo delle opere e le omissioni possono determinare maggiori oneri per le amministrazioni, oneri che vanno, poi, posti, in rivalsa, a carico dei responsabili.

Riferisco, infine, sulle iniziative e sulle linee operative dell'azione attuata per ostacolare il diffondersi di fenomeni di turbativa delle gare di appalto, di incidenza della criminalità organizzata nell'assegnazione degli appalti e nella esecuzione delle opere.

Si è realizzata una intesa tra Autorità, Direzione nazionale antimafia e Ministero dell'interno sulla base di una disponibilità piena, che ritengo di segnalare, ad azioni comuni e coordinate.

Occorre rilevare che, oltre lo scambio di reciproche informazioni e l'attuazione sinergica delle iniziative di accertamento e ispezione dell'Autorità, dei protocolli di legalità e dell'altra attività degli Uffici del Governo, delle indagini ed accertamenti giurisdizionali, sono state individuate coordinate azioni con finalità di maggiore efficienza. Mi limito ad indicare che la repressione giudiziaria, i controlli sul territorio e le sinergie in sede locale sono coadiuvati da interventi diretti dell'Autorità che, indipendentemente dagli accertamenti giudiziari, dalla utilizzazione dei dati per vigilanza sul territorio, possono avere l'effetto, col porre amministratori e funzionari, cui sono precisati i fatti devianti accertati, di fronte alle proprie responsabilità e così incentivare iniziative in sede amministrativa che precludano l'ulteriore corso di aggiudicazioni inquinate da illeciti, che non consentano di far lucrare i risultati economici dell'illecito agli autori o ai partecipi.

Queste iniziative ritengo che assumano rilievo ove si tenga conto della casistica che è già emersa. Di alcuni di questi casi già segnalati nella relazione dello scorso anno si è appropriata la coscienza politica e sociale, oltre che i mass media. Mi riferisco alle ipotesi di gare con ribassi molto contenuti e con scostamenti limitati tra le offerte, in specie quando i ribassi siano tutti o quasi tutti concentrati in un ridotto ambito numerico, non superiore all'1 – 2%. Aggiungo che pure i ribassi di entità elevata presentano situazioni a rischio ed anche in questi casi si constatano impercettibili scostamenti tra più offerte. Di regola, poi, con la partecipazione di un numero elevato di imprese alle gare, si pongono i presupposti per influire sul risultato e sono possibili le offerte, per così dire in cordata. D'altro canto, non

meno meritevoli di attenzione sono le gare bandite da una stessa amministrazione nelle quali la ricorrenza di presentazione di una sola offerta, porta a ipotizzare l'applicazione di un sistema di aggiudicazione "a turno". Anche l'aggravamento dei requisiti per la partecipazione alle gare richiede verifiche, non soltanto per la violazione del principio della concorrenza che ne segue, ma per la più agevole "guida nell'aggiudicazione" che può derivarne. Ancora, non sempre risponde a postulati principi di efficienza l'assegnazione progressiva di lavori connessi ad appalto principale alla stessa impresa; identica situazione nel caso di affidamento a trattativa privata di un consistente numero di lavori alla stessa impresa. Meritano attenzione e interventi le ipotesi di uso distorto della discrezionalità tecnica sia in sede di verifica dei requisiti speciali delle imprese partecipanti alle gare, sia in sede di verifica dell'anomalia delle offerte; di riapertura del procedimento di verifica dei requisiti di imprese, con conseguente modifica e della media e della individuazione della impresa aggiudicataria. Nell'esecuzione dei lavori, a parte le ipotesi di spicciola corruzione, deve essere posta attenzione ai noli e subappalti che in qualche parte del territorio nazionale sono lo strumento usato per assicurarsi illeciti compensi. L'Autorità sta, infine, monitorando i casi di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata a garanzia dei nuovi amministratori che possono essere coinvolti in rinnovate ingerenze criminali. Vi è, peraltro, tutta una ulteriore gamma inesplorata di situazioni ed è inesplorata in quanto durante l'esecuzione dei lavori cala il silenzio su problemi, non vi sono segnalazioni di irregolarità per la gran massa delle opere,

ritorna in pieno la situazione di impenetrabilità dell'azione che coinvolge amministrazioni e imprese.

Questa azione intrapresa dall'Autorità richiede un impegno e una dotazione organizzativa che solo con l'incremento di un'attività sinergica con le amministrazioni può essere assicurata. Perciò l'Autorità, rafforzata dalla sua posizione di indipendenza alla quale ho accennato, oltre alla incentivazione e perfezionamento delle intese già attuate auspica, oltre che il possibile coinvolgimento della Guardia di finanza con la quale ha, come ho detto, proficue intese di collaborazione, il rilancio del colloquio con le Regioni che può portare all'avvalersi di quelle unità specializzate che dovrebbero effettivamente funzionare sul territorio. E' anche da avviarsi sul cammino di quel coinvolgimento di strutture delle autonomie locali che già le norme pongono in una posizione di centri di ausilio per una efficiente attività in materia di lavori pubblici.

* * *

Mi avvio alla conclusione del mio dire.

Nella relazione dello scorso anno ho dato ampi ragguagli sulle iniziative dell'Autorità in ambito comunitario: l'accordo di collaborazione con la Corte dei Conti europea; il rapporto di collaborazione e collegamento con la Commissione europea; la partecipazione alle iniziative di gemellaggio riguardante alcuni paesi di cui è prevista l'entrata nell'Unione europea con l'Agenda 2000; il progetto pilota sui pubblici appalti per creare un sistema unico di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici europei e per permettere la soluzione rapida dei problemi che si creino per

imprese italiane all'estero o per imprese estere in Italia, con una soluzione informale del contenzioso; il Benchmarking, utilizzato dall'Autorità anche per verificare l'idoneità delle proprie procedure di intervento nel mercato dei lavori pubblici.

Quest'anno faccio solo riferimento alla iniziativa europea di approvazione della c.d. direttiva unificata per appalti di lavori, servizi e forniture e ripeto che il sistema di gestione dei lavori pubblici si inserisce nel sistema della contrattazione pubblica e si collega quindi agli appalti dei servizi e delle forniture. Nel deliberare sullo schema della nuova direttiva, il Parlamento europeo ha constatato la funzionalità pratica della istituzione di Autorità amministrative indipendenti, già avutasi per i lavori pubblici ed ha indicato analoga e unitaria soluzione anche per i servizi e le forniture. Ed è questa indicazione, ripresa anche dall'OECD, che auspico sia presa in esame attento nella preannunciata riorganizzazione delle competenze delle Autorità amministrative indipendenti. In tutti questi settori sono comuni le regole di fondo, le esigenze di vigilanza, di regolazione, di necessaria conoscenza dei dati della realtà operativa, di una loro neutrale elaborazione.

PAGINA BIANCA

La predisposizione della relazione annuale al Governo e al Parlamento costituisce, oltre che un adempimento espressamente previsto dalla legge, anche un momento per volgere uno sguardo d'insieme alle diverse problematiche che caratterizzano il complesso mercato dei lavori pubblici e al ruolo svolto dall'Autorità in questo ambito.

Accanto all'individuazione delle disfunzioni esistenti, strettamente connessa al proprio compito di vigilanza, l'Autorità è chiamata anche a fornire un contributo per la valutazione delle cause ad esse sottese e, conseguentemente, per offrire le soluzioni possibili, coerenti con la finalità di garantire la funzionalità del mercato dei lavori pubblici.

La relazione annuale costituisce il momento di sintesi degli spunti di riflessione e delle molteplici osservazioni emergenti dallo svolgimento dell'attività di vigilanza, acquisiti in virtù della posizione di interlocutore privilegiato, rispetto agli operatori del settore, che la legge quadro attribuisce all'Autorità e che si è affermata nella prassi. La presente relazione, la terza dopo la costituzione avvenuta il 28 gennaio 1999, offre riflessioni sui diversi elementi significativi di un sistema che ormai può dirsi 'a regime' e sulle iniziative assunte dall'Autorità.

Una prima Sezione è dedicata a rappresentare l'evoluzione del sistema degli appalti sia sotto il profilo normativo sia per quanto attiene alle grandezze più significative del mercato, con particolare riferimento alle prime risultanze del nuovo sistema di qualificazione sulla struttura dell'offerta. Nel contempo, vi si prospettano i fenomeni più rilevanti emersi in relazione all'attività di raccolta e verifica dei dati provenienti dalle stazioni appaltanti. La 'domanda' proveniente dal mercato e gli interventi funzionali posti in essere con riferimento sia a fattispecie specifiche sia a temi generali costituiscono oggetto della seconda Sezione. Vi si rappresentano anche gli orientamenti seguiti e le iniziative concretamente assunte per la creazione di sistematici collegamenti con i soggetti e le istituzioni operanti nel settore, in ambito nazionale ed europeo.

PAGINA BIANCA

Sezione I

Contesto normativo ed economico

Capitolo 1 L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali

Capitolo 2 Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

Capitolo 3 I risultati dell'attività di monitoraggio

PAGINA BIANCA

Capitolo 1

L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali

Il quadro normativo, come evolutosi nel corso del 2001 in materia di appalti di lavori pubblici, può essere compiutamente individuato soltanto con l'aver presenti le riforme di ampio respiro realizzate o in via di approvazione.

Riforma del Titolo V della Costituzione ...

Si cita, in primo luogo, la riforma del Titolo V della Carta costituzionale, assai rilevante per i suoi effetti "a cascata" su una serie di materie tra cui quella oggetto della presente *Relazione*; in secondo luogo, la cosiddetta "legge obiettivo"[1], nonché i progetti di riforma in corso di esame da parte del Parlamento compresi nel disegno di legge collegato alla legge di bilancio per il 2002 dal titolo *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti* e nel decreto delegato di attuazione della stessa "legge obiettivo".

Come è noto, la legge di revisione costituzionale ha modificato l'articolo 117 della Costituzione, con l'introduzione dei seguenti fondamentali elementi di novità: l'elencazione tassativa delle materie attribuite alla competenza dello Stato, l'eliminazione per la legislazione regionale concorrente dei limiti derivanti dall'interesse nazionale e da quello delle altre regioni e l'inversione della cosiddetta clausola residuale per stabilire il riparto di competenze tra Stato e regione.

Per quanto riguarda gli effetti della riforma sulla materia dei lavori pubblici, l'Autorità è stata sentita dal Senato della Repubblica[2], in sede di indagine conoscitiva svolta dalla Commissione affari costituzionali, sugli effetti generali che le revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione causano all'ordinamento.

Nel considerare la problematica della distribuzione di competenze tra Stato e regioni e autonomie locali nella materia, come tematica non avente una soluzione predefinita ma che deve essere oggetto di attenta ri-

[1] L. 21 dicembre 2001, n. 443.

[2] Audizione in data 19 dicembre 2001.

flessione sia in sede istituzionale che dottrinale, è stato posto l'accento, anche alla luce del rispetto dei principi comunitari, sulla necessità che la normativa si presenti in modo uniforme, almeno per quanto concerne le cosiddette misure di garanzia.

Tali sono, in definitiva, le norme che regolano il procedimento, poiché finiscono per condizionare l'accesso agli appalti e, conseguentemente, incidono sul diritto di stabilimento delle persone e delle imprese e, quindi, sulla concorrenza.

La riforma, per quanto concerne gli appalti di lavori pubblici, merita quindi ulteriori approfondimenti proprio sulla nozione e ambito della"tutela della concorrenza"e dei suoi rapporti o separazione con l'uso del territorio e delle risorse.

Il ruolo dell'Autorità vigilante sul settore, si rapporta all'applicazione-interpretazione delle norme comunitarie a livello nazionale e al rispetto delle regole della concorrenza e degli ambiti di competenza dei vari soggetti istituzionali.

Rimangono qualificanti la funzione di garanzia dell'effettivo accesso e della parità di trattamento degli operatori privati negli affidamenti pubblici, la tutela del mercato dall'ingerenza di soggetti che possano alterarne gli equilibri, la vigilanza sui comportamenti dei privati che possano risultare lesivi dell'interesse pubblico alla piena concorrenzialità del mercato degli appalti pubblici di lavori.

Anche su tale aspetto l'audizione in sede consultiva svoltasi al Senato, alla quale si è fatto cenno, ha approfondito la riflessione in ordine alla dimensione comunitaria del ruolo dell'Autorità di settore, richiamando i principali documenti dell'Unione europea nonché l'applicazione del principio di sussidiarietà, di cui tale istituzione costituisce applicazione.

... "legge obiettivo" ...

Agiscono direttamente sulla materia degli appalti di lavori pubblici la già ricordata "legge obiettivo" e il relativo decreto delegato di attuazione in corso di approvazione. In particolare, la legge ruota intorno a tre assi fondamentali di riforma del settore dei lavori pubblici:

- revisione delle procedure programmatorie, da attuarsi d'intesa tra il Governo e il sistema delle regioni e delle province autonome e in coerenza con la programmazione economico-finanziaria, che ha la sua sede decisionale d'elezione nel Comitato interministeriale per la programmazione economica;
- revisione dei processi autorizzatori mediante l'individuazione di un unico centro decisionale, composto in modo misto da elementi rappresentativi del Governo e da soggetti rappresentanti le regioni e le province autonome che, limitatamente alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale, individuati nella fase di programmazione, accentri i poteri autorizzatori, gestendoli in un quadro di massima apertura alle valutazioni di tutti i soggetti portatori di interessi qualificati, ma assumendo la responsabilità decisionale finale;
- revisione delle modalità realizzative, agevolando la partecipazione di capitali privati al finanziamento delle opere e limitando l'intervento del soggetto aggiudicatore alla salvaguardia della qualità delle stesse, anche attraverso la previsione di procedure più snelle.

In ordine al primo profilo di riforma, esso è già stato attuato con l'approvazione[3], da parte del CIPE, del *Primo programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale,* in cui sono individuati i lavori pubblici ai quali si applicheranno le procedure previste dalla "legge obiettivo" e disciplinate con maggiore dettaglio nei provvedimenti di attuazione.

In ordine al secondo aspetto, l'autorità preposta alla fase decisionale, individuata nel CIPE con la partecipazione delle regioni e alle province autonome, è competente all'approvazione del progetto sia preliminare sia definitivo, assicurando la massima partecipazione di tutti i soggetti pubblici e privati portatori di interessi qualificati, i quali sono chiamati a proporre motivate varianti o prescrizioni, che l'autorità stessa ha il compito di vagliare quanto all'accettabilità, in relazione alla funzionalità dell'opera e alle risorse stanziate.

---

[3] In data 21 dicembre 2001.

Per quanto concerne la riforma delle modalità realizzative dei lavori, un giudizio definitivo va rinviato all'entrata in vigore delle norme delegate; del "contraente generale", che assume la piena responsabilità finale del prodotto, vanno precisate le modalità operative coerenti con i principi comunitari.

Rilevanti modifiche sono contenute nel disegno di legge recante *Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti,* che mira ad introdurre una razionalizzazione della normativa del settore in armonia con la "legge obiettivo" e con i nuovi, nascenti equilibri in materia tra Stato e regioni.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati, nel corso dell'esame da parte del Senato, è stato rimesso profondamente in discussione.

Da un punto di vista generale — essendo la riforma in corso di approvazione e non apparendo pertanto utile soffermarsi sulle singole disposizioni suscettibili di ulteriori modifiche *in progress*[4] — la filosofia ad essa sottesa è quella di ricercare, ove possibile, un generale snellimento delle procedure entro il limite consentito dalla normativa comunitaria, laddove la legge vigente risulta maggiormente vincolante.

... normativa sull'esproprio

Tra i provvedimenti emanati nel corso del 2001 che, pur non riguardando in modo diretto la materia dei lavori pubblici hanno con essa rapporti di interconnessione, vi è il *Testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità*[5], per la cui entrata in vigore è stata proposta una proroga al 31 dicembre 2002, al fine di consentire alle amministrazioni di adeguarsi ai cambiamenti recati dalla nuova normativa. Quest'ultima si pone in raccordo con la disciplina in materia di lavori pubblici soprattutto per quanto concerne la fase di programmazione degli interventi. Da ciò consegue che non sarà più legittimo inserire nel programma annuale nuovi interventi — sia pure allo stato di progetto preliminare — ove non siano conformi alle previsioni urbanistiche. Lo scopo è quello di creare un quadro coerente di governo del territorio, al fine di sviluppare in modo armonico e programmato nel tempo gli interventi che lo riguardano.

---

[4] Aggiornamento al 30 aprile 2002.

[5] DPR 8 giugno 2001, n. 327.

Fonti normative secondarie

Con riferimento alle fonti di rango secondario che si presentano come attuazione della legge-quadro, nel corso del 2001 sono stati emanati il decreto del Ministro dei lavori pubblici del 3 aprile 2001, che stabilisce il saggio degli interessi per ritardato pagamento imputabile al fatto della stazione appaltante; il decreto del Ministro della giustizia del 4 aprile 2001 — impugnato dinanzi al T.A.R. del Lazio — che fissa i corrispettivi dovuti per le attività di progettazione svolte da ingegneri e architetti; i decreti del Ministro per i beni e le attività culturali del 31 luglio 2001, n. 364, e del 24 ottobre 2001, n. 420, (anch'essi sottoposti al giudizio del giudice amministrativo) che regolamentano, rispettivamente, la ripartizione dell'incentivo previsto dalla legge-quadro per le attività di progettazione e i requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, in attuazione dell'articolo 8, comma 11 *sexies* della legge-quadro e degli articoli 72 e 224 del Regolamento generale in materia di lavori pubblici.

Normativa regionale

Per quanto concerne la produzione legislativa regionale, il mutamento della cornice costituzionale di riferimento per effetto della riforma del Titolo V della Carta costituzionale e l'ancora poco definito riparto degli ambiti di competenza, con i correlativi limiti, ha introdotto nel circuito decisionale regionale un elemento di incertezza, per cui le iniziative appaiono sporadiche e spesso volte a disciplinare aspetti applicativi della normativa; appaiono, altresì, adottate principalmente da regioni ad autonomia speciale che già godevano di un più ampio ambito di potestà legislativa.

Il contesto normativo che si è delineato appare particolarmente complesso e dai contorni ancora in via di definizione per effetto dei progetti di modifica di cui si sono tratteggiati i punti salienti, ma possono comunque essere enucleati i principali filoni tematici con cui le istituzioni preposte si confronteranno nel prossimo futuro:

- riparto dell'ambito di competenze legislative in materia tra Stato e regioni e rispettivi limiti;

- sussumibilità di almeno alcuni aspetti della disciplina all'interno della materia della tutela della concorrenza nell'ambito del mercato degli affidamenti di lavori pubblici;
- delinearsi di un regime "speciale" al quale alcuni interventi, particolarmente qualificanti dell'esercizio della funzione di indirizzo politico, saranno sottoposti, con la creazione di un "doppio binario" normativo;
- confronto con la prospettiva comunitaria, sempre più integrata con la prospettiva statuale e regionale, per quanto si è sopra detto al riguardo del nuovo potere regionale di recepimento delle direttive comunitarie.

Contesto europeo ...

A tale ultimo riguardo, le linee evolutive del dibattito sugli appalti pubblici in ambito europeo sono incentrate su due temi: la proposta di direttiva comunitaria relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e la proposta di regolamento sul *Vocabolario comune degli appalti* (CPV), adottata dalla Commissione europea.

... proposta di direttiva ...

La proposta di direttiva[6] è principalmente volta ad uniformare il sistema di aggiudicazione degli appalti pubblici all'interno del mercato unico europeo. La Commissione ha infatti riconosciuto la necessità di una semplificazione del quadro giuridico esistente, attraverso una codificazione delle tre direttive 'classiche' e la loro fusione in un testo unico che, ristrutturando i testi in vigore, sopprima le incoerenze tra questi esistenti.

Il conseguente recepimento nell'ordinamento italiano delle modifiche previste dalla proposta di direttiva potrebbe tradursi in una semplificazione delle procedure di aggiudicazione.

.... innovazioni ...

Notevoli sono le innovazioni che la Commissione si è ripromessa di introdurre per perseguire obiettivi di aggiornamento, semplificazione e flessibilità: aggiornamento per tenere conto delle nuove tecnologie e delle modifiche che intervengono nel contesto economico, semplificazione per alleggerire normative talvolta troppo dettagliate e complesse, flessibilità per tenere conto dei rilievi su un'eccessiva rigidità delle procedure, non sempre adattabili alle esigenze dei committenti pubblici.

Tra le principali innovazioni si segnalano le seguenti.

---

[6] COM (2000) 275.

- Semplificazione delle soglie di valore e loro determinazione con riferimento all'euro.
- Introduzione di una nuova ipotesi di procedura negoziata che, nel caso di appalti particolarmente complessi, permetta un 'dialogo' tra le amministrazioni aggiudicatrici ed i vari candidati, pur garantendo la correttezza della concorrenza ed il rispetto della parità di trattamento. In tale procedura l'amministrazione aggiudicatrice fissa, d'accordo con i candidati, le specifiche tecniche a base di gara per raggiungere in maniera ottimale i propri obiettivi. L'introduzione di una nuova flessibilità che consenta un dialogo tra amministrazione aggiudicatrice e candidati si giustifica — a parere della Commissione — in quanto «soprattutto negli appalti particolarmente complessi ed in evoluzione costante, gli acquirenti conoscono le proprie esigenze ma agli inizi ignorano quale sia la migliore tecnica per soddisfarle. Di conseguenza, in taluni casi, risultano necessari una discussione sull'appalto e un dialogo tra acquirenti e fornitori». Alcune commesse possono essere particolarmente complesse e le amministrazioni aggiudicatrici possono non essere obiettivamente in grado di definire gli strumenti, siano essi tecnici, giuridici o finanziari, suscettibili di soddisfare al meglio le proprie esigenze. La nuova procedura di «dialogo competitivo» andrà dunque ad aggiungersi alle procedure 'aperta' e 'ristretta' e sostituirà l'attuale 'procedura negoziata con pubblicazione'. Le condizioni in cui le amministrazioni aggiudicatrici potranno ricorrere a questa procedura nonché le sue modalità ed il suo svolgimento dovranno essere fissati secondo i principi della trasparenza e della parità di trattamento.
- Possibilità offerta ai committenti pubblici di stipulare accordi 'quadro', i cui termini non sono fissati per intero e nell'ambito dei quali possono essere aggiudicati appalti senza applicare per ciascuno di essi il complesso degli obblighi della direttiva, all'interno di una procedura in cui le amministrazioni appaltanti individuano preventivamente i propri fornitori tenendo conto dell'evoluzione del mercato. Tali accordi non ostacolano la concorrenza ed in particolare non escludono i nuovi operatori. Le amministrazioni aggiudicatrici hanno sempre la possibilità di avviare una

nuova procedura per l'aggiudicazione di un appalto pubblico, se intendono beneficiare di nuove condizioni.

- Disposizioni in materia di pubblicità e trasparenza nonché previsioni relative ai sistemi di *e-procurement*. La Commissione europea guarda con grande favore ed incoraggia l'impiego delle tecnologie informatiche e la creazione di un sistema di aggiudicazione degli appalti che si svolga il più possibile mediante l'adozione di reti informatiche. La proposta di direttiva fissa alcune linee guida per la definizione degli *standard* di sicurezza e di trasparenza che i sistemi informatici devono possedere, lasciando peraltro alla stazione appaltante la definizione di questi aspetti e la scelta tra il sistema tradizionale e quello elettronico. L'introduzione di meccanismi di committenza per via elettronica è destinata a produrre importanti effetti sull'abbreviazione dei termini della procedura di aggiudicazione, dal momento che i sistemi di trasmissione elettronica dovrebbero consentire un considerevole guadagno di tempo nello svolgimento delle sue fasi. La trasmissione elettronica permetterà, infatti, di ridurre il termine di 12 giorni attualmente necessario — tranne nel caso delle procedure accelerate — per la trasmissione all'Ufficio delle pubblicazioni e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Il termine massimo per la pubblicazione potrà essere ridotto da 12 a 5 giorni. La vigente legislazione sugli appalti pubblici consente il ricorso ai mezzi elettronici, a determinate condizioni, per la presentazione delle offerte; esistono tuttavia procedure per le quali l'uso dei mezzi elettronici non è citato, come ad esempio la trasmissione dei bandi o degli avvisi.
- Chiarimento delle disposizioni relative alle specifiche tecniche, che garantirà una concorrenza effettiva mediante la partecipazione del maggior numero possibile di offerenti ed in particolare di imprese innovative. Le disposizioni attualmente applicabili in materia di specifiche tecniche obbligano i committenti pubblici ad impiegare taluni strumenti — esaustivamente elencati — per definire le specifiche tecniche, al fine di evitare qualsiasi discriminazione a vantaggio di un operatore economico o della produzione nazionale. Tra tali strumenti figura in primo luogo la norma,

di preferenza europea[7], internazionale o, in mancanza, nazionale. Tali disposizioni possono rivelarsi limitative della scelta del committente, nel senso di obbligarlo all'acquisto dei soli prodotti conformi alla norma. Appare quindi necessario semplificare le disposizioni, chiarendo altresì la portata dell'obbligo di «riferimento».

La realizzazione degli obiettivi che la direttiva si è posta dipenderà non solo dal recepimento diretto da parte dei singoli Stati delle norme di immediata applicazione ma anche dall'adozione di normative di dettaglio o complementari che rendano effettiva la stessa applicazione della direttiva.

... proposta di regolamento ...

La proposta di regolamento relativa al *Vocabolario comune degli appalti* (CPV), adottata dalla Commissione europea e soggetta all'approvazione del Consiglio e del Parlamento[8], mira a rendere obbligatorio il ricorso alla classificazione delle gare pubbliche contenuta nel CPV varato nel 1993, attualmente solo facoltativo. Attraverso l'adozione di definizioni comuni, analoghe per tutti gli Stati membri, la Commissione intende accrescere la trasparenza nelle aggiudicazioni.

... Vocabolario Comune degli Appalti

Nel corso degli anni lo strumento del CPV si è andato affermando come elemento della politica comunitaria in materia di appalti pubblici. Nel 1996 la Commissione europea aveva infatti adottato una raccomandazione relativa al CPV, con la quale le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori interessati venivano invitati ad impiegarlo nei bandi di gara, per descrivere oggetto e natura degli appalti da loro indetti.

Con il *Libro verde* sugli appalti pubblici la Commissione, sempre nel 1996, aveva inoltre invitato tutte le parti interessate a pronunciarsi sull'opportunità di generalizzare l'utilizzazione del CPV.

Nella comunicazione *Gli appalti pubblici nell'Unione Europea* la Commissione prevedeva di invitare le amministrazioni aggiudicatrici a ricorrere al CPV ed ai formulari *standard* per la redazione dei bandi di gara nonché ad utilizzare per la loro trasmissione le possibilità offerte dalle nuove

---

[7] Direttiva 93/37 disposizioni in materia di norme tecniche comuni.

[8] In data 31 maggio 2002 la proposta di regolamento è stata approvata dal Consiglio e trasmessa al Parlamento per l'approvazione definitiva.

tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. A partire dal 1996 il CPV è stato infatti utilizzato sistematicamente in tutti i bandi di gara pubblicati nel supplemento alla GUCE a norma delle direttive, per l'identificazione dell'oggetto degli appalti nonché per la traduzione automatica in tutte le altre lingue ufficiali ed è così diventato il criterio di ricerca fondamentale nella selezione e nell'identificazione dell'oggetto degli appalti da parte dei potenziali offerenti.

La proposta di regolamento è volta a fornire una specifica base giuridica al CPV, adottando formalmente tale vocabolario come sistema comunitario di classificazione degli appalti pubblici e stabilendone le modalità di aggiornamento e di revisione.

Conformemente al principio di sussidiarietà, l'elaborazione di una base giuridica per il CPV, in quanto sistema di classificazione unico applicabile all'insieme degli appalti pubblici comunitari, può essere realizzata unicamente a livello comunitario. Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, il regolamento consente di stabilire un sistema di classificazione uniforme, di applicazione diretta in tutti gli stati membri.

Per quanto riguarda gli operatori economici, l'utilizzazione di un sistema di classificazione unico e multilingue consentirà di identificare con maggiore precisione le opportunità più interessanti, agevolando così l'accesso agli appalti pubblici.

Il CPV è un'evoluzione ed un miglioramento della *Classificazione statistica dei prodotti associata alle attività* (CPA) e della *Nomenclatura delle attività economiche nella Comunità europea* (NACE REV).

Il CPV è composto di un vocabolario principale, che ne costituisce la parte essenziale e definisce l'oggetto dell'appalto, nonché di un vocabolario supplementare che consente di introdurre dati qualitativi complementari. Il vocabolario principale si basa su una struttura gerarchica a cinque livelli ed il vocabolario complementare comporta due livelli. A ciascun codice corrisponde una denominazione che descrive le forniture, i lavori o i servizi in tutte le altre lingue ufficiali.

Il CPV è inoltre destinato a svolgere un ruolo fondamentale nello sviluppo degli appalti pubblici elettronici e costituisce un elemento decisi-

vo per la realizzazione degli impegni assunti nel quadro delle iniziative *e-Europa* ed *e-Commissione*, dal momento che esso offre la possibilità di un trattamento informatico dei dati pubblicati, migliorando in tal modo la qualità dell'informazione e la rapidità della sua diffusione e, pertanto, l'efficacia del sistema di pubblicità disposto dalle direttive.

Di un certo interesse potranno essere in ambito nazionale le implicazioni di questa nuova prospettiva europea che fa emergere con evidenza l'attualità del modello dell'Autorità, con un rafforzamento del ruolo e delle funzioni.

Ruolo dell'Autorità

L'Autorità, infatti, attraverso lo svolgimento di un'attività di vigilanza sull'effettiva applicazione delle norme sugli appalti pubblici a livello nazionale, pone in essere un modello coerente con quello proposto dalla Commissione europea, che ha più volte auspicato l'applicazione delle norme comunitarie «attraverso una rete di autorità operanti in base a principi comuni ed in stretta collaborazione». Ed il Parlamento europeo, nella sua deliberazione sulla direttiva unificata cui si è prima accennato, ha confermato questa indicazione,unitaria per appalti, servizi e forniture. In questa prospettiva, costituisce un'anomalia l'impostazione italiana che separa le competenze in materia di lavori pubblici, appalti e forniture, come segnalata anche in sede OCSE[9], mentre gli organismi similari all'Autorità operanti in altri Paesi europei nella materia degli appalti pubblici accorpano, fra le loro attribuzioni, non solo lavori ma anche forniture e servizi, nella consapevolezza che una visione globale ed integrata del sistema delle commesse pubbliche favorisce l'efficacia del controllo sul corretto funzionamento del mercato.

[9] OCSE, *Rapporto sul sistema di governo e di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia*, 2001.

Capitolo 2

Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici

Gli investimenti in opere pubbliche assumono, come è noto, un ruolo di primaria importanza ai fini della crescita e dello sviluppo del Paese.

I dati informativi sul settore dei lavori pubblici ad oggi disponibili non consentono, tuttavia, dato l'elevato livello di aggregazione delle informazioni, una precisa valutazione delle risorse e dei soggetti coinvolti nella realizzazione di opere da parte delle stazioni appaltanti.

In coerenza con le scelte metodologiche adottate per la *Relazione 2000*, si è ritenuto utile, anche quest'anno, analizzare la domanda di lavori pubblici sulla base dei dati relativi ai bandi di gara pubblicati nel corso del 2001[1]. La giustificazione di tale scelta va individuata nella circostanza che le informazioni contenute nella banca dati bandi rappresentano l'universo della domanda del mercato, a differenza di quelle contenute nella banca dati interventi, che contiene solo la quota di domanda soddisfatta[2].

Per completare il quadro del settore si sono presi in esame i dati del Casellario delle imprese qualificate, resisi nel frattempo disponibili con l'attuazione dell'archivio informatico presso l'Autorità.

Analisi della domanda

Come anticipato, l'analisi della domanda è stata effettuata attraverso i dati relativi al numero e all'importo degli interventi per i quali è stato pubblicato un bando.

Nel 2001 si è avuto, complessivamente, un aumento degli interventi banditi, sia come numero sia come importo. È stata registrata, infatti, una variazione positiva di quasi 6 punti percentuali per quanto riguarda il numero degli interventi, a cui corrisponde un incremento nell'importo di

---

[1] Le informazioni sui bandi di gara sono state desunte dalla banca dati fornita da Telemat.

[2] Quest'ultima banca dati rappresenta infatti solo quel sottoinsieme di lavori per i quali alla pubblicazione del bando è seguita l'aggiudicazione dell'appalto ed è stato perciò effettuato, da parte della stazione appaltante, l'invio dei dati all'Osservatorio, secondo gli obblighi di comunicazione previsti dalla legge. I dati sugli interventi aggiudicati nel corso del 2001 sono commentati nel Capitolo 3.

circa il 10%. Occorre notare come gli interventi di importo superiore a € 15.000.000 abbiano registrato una flessione nel numero ed un notevole incremento nell'importo, come risulta dalla *tabella 2.1*.

Tabella 2.1 - Distribuzione dei bandi di gara, per classe d'importo degli interventi (migliaia di euro)

Classi d'importo	Numero			Importo		
	2001	2000	% variazione 2001 - 2000	2001	2000	% variazione 2001 - 2000
Importo non segnalato	330	425	-28,8	..	..	..
=< € 150.000	21.813	22.659	-3,8	1.448.775	1.438.849	0,7
€ 150.0000 < € 500.000	10.910	9.816	10,0	2.966.714	2.664.918	10,2
€ 500.000 < € 1.000.000	3.090	2.982	3,5	2.172.413	2.098.364	3,4
>1.000.000 <5.358.153	2.629	2.474	5,9	5.407.728	4.995.688	7,6
€ 5.358.153 < € 15.000.000	257	285	-10,9	2.242.807	2.491.905	-11,1
=> € 15.000.000	139	146	-5,0	7.394.636	5.818.403	21,3
Tutte le classi	*39.168*	*38.787*	*5,8*	*21.633.072*	*19.508.126*	*9,8*

Gli interventi banditi per l'esecuzione di lavori di importo superiore a € 150.000, distribuiti per tipologia di stazione appaltante, mostrano un notevole decremento di importi per l'Anas (-68%), le Regioni (-53%), le aziende speciali (-59,8%). In particolare si segnala che l'Anas, gli enti pubblici, le ferrovie e gli altri soggetti non altrove classificati evidenziano variazioni opposte tra numero di interventi e relativi importi (*tabella 2.2*).

Tabella 2.2 – Distribuzione dei bandi di gara di importo superiore a € 150.000, per tipologia di stazione appaltante (migliaia di euro)

Tipologia di stazione appaltante	Numero			Importo		
	2001	2000	% di variazione 2001-2000	2001	2000	% di variazione 2001-2000
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	1.061	844	20,4	1.194.102	908.448	23,9
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	761	738	3,0	1.159	1.234	-6,5
Istituti autonomi case popolari	625	617	1,3	660.092	505.095	23,5
Regioni e comunità montane	371	399	-7,5	364.624	558.806	-53,3
Province	1.859	1.643	11,6	1.485.843	1.342.788	9,6
Comuni	8.869	7.833	11,7	5.676.785	5.242.554	7,6
Aziende del servizio sanitario nazionale	611	568	7,0	1.202.959	1.043.759	13,2
ANAS	917	828	9,7	1.262.339	2.121.605	-68,1
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture ecc.	201	320	-59,2	849.203	942.017	-10,9
Aziende speciali	359	506	-40,9	958.597	1.531.811	-59,8
Ferrovie	480	527	-9,8	1.779.214	1.189.400	33,1
Soggetti privati	111	29	73,9	197.949	37.185	81,2
Altri soggetti non altrove classificati	795	851	-7,0	3.392.861	1.411.993	58,4
Tutte le stazioni appaltanti	*17.020*	*15.703*	*7,7*	*20.183.400*	*18.069.277*	*10,4*

L'analisi dei bandi è stata ulteriormente approfondita per verificare, in ciascuna classifica[3] di importo, la categoria prevalente. La *tabella 2.3* mo-

Tabella 2.3. – Distribuzione dei bandi di gara per indicazione della categoria prevalente e classifica di importo

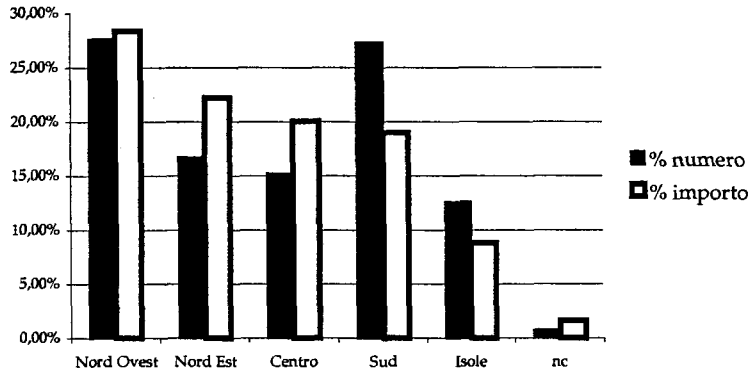
Descrizione categoria	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	Totale di riga	% per riga
OG1	7196	1699	1084	758	218	77	27	28	11087	28,3
OG2	785	274	184	118	42	4	4	2	1413	3,6
OG3	7878	1496	680	371	96	34	18	37	10610	27,1
OG4	19	11	7	6	3	5	3	13	67	0,2
OG5		3	2	1	1	13	1	0	21	0,1
OG6	2435	399	260	155	76	6	3	8	3342	8,5
OG7	88	36	24	36	19		7	5	215	0,5
OG8	511	112	89	60	16				788	2,0
OG9	35	7	6	4	3			1	56	0,1
OG10	968	90	61	21	8	6		2	1156	3,0
OG11	983	172	79	56	17	4		5	1316	3,4
OG12	133	21	13	17	8	3			195	0,5
OG13	119	24	17	12	3				175	0,4
OS1	141	29	12	11	1	1		1	196	0,5
OS2	42	8	4	3	1				58	0,1
OS3	156	16	5	5	1	1			184	0,5
OS4	207	31	19	8	3	3		2	273	0,7
OS5	39	0	1	0					40	0,1
OS6	498	80	17	21		1			617	1,6
OS7	203	26	8	6	1	1			245	0,6
OS8	75	11	12	2	2	2			104	0,3
OS9	73	24	10	9	8	3	7	7	141	0,4
OS10	581	44	17	6					648	1,7
OS11	43	12	6	3	2				66	0,2
OS12	329	64	28	17	4	1			443	1,1
OS13	33	4	5	2					44	0,1
OS14	22	3	1	5	2			3	36	0,1
OS15	27	0	1						28	0,1
OS16	14	0	1						15	0,0
OS17	7	3							10	0,0
OS18	64	16	10	9	1	4	2	1	107	0,3
OS19	51	15	9	6	4	0	1	2	88	0,2
OS20	28	4	1	1					34	0,1
OS21	261	120	62	35	10	1	0	2	491	1,3
OS22	146	41	27	26	12	10	0	1	263	0,7
OS23	37	11	2	6					56	0,1
OS24	718	81	32	15	2	1			849	2,2
OS25	11	3	5	1					20	0,1
OS26	32	13	6	1		2			54	0,1
OS27	4	9	4	3	3	1		1	25	0,1
OS28	295	52	12	5	6	1			371	0,9
OS29	6	11	7	14	9	5	1	2	55	0,1
OS30	468	93	40	18	8	2			629	1,6
OS31	5	4	1	4	2		1	1	18	0,0
OS32	21	5	4					1	31	0,1
OS33	29	4	1						34	0,1
OS34	19	6	2	3	1	2			33	0,1
Senza indicazione	2127	127	75	44	20	15	4	9	2445	6,2
Totale per colonna	*27962*	*5314*	*2953*	*1904*	*613*	*209*	*79*	*134*	*39168*	*100,0*
% per col.	*71,4*	*13,6*	*7,5*	*4,9*	*1,6*	*0,5*	*0,2*	*0,3*	*100,0*	

[3] Art. 3 DPR n. 34/2000.

stra come la domanda ricada in prevalenza sulle categorie generali OG1 e OG3 e come circa il 71% dei bandi sia caratterizzato da importi che rientrano nella prima classifica. La domanda per lavori rientranti nelle categorie speciali è complessivamente modesta e per le categorie a maggiore domanda — come OS6, OS10, OS21, OS24, OS30 — non raggiunge il 10% del totale.

I bandi di gara del 2001 sono stati analizzati anche attraverso la distribuzione territoriale degli interventi (sia per macroaree sia per regione). In particolare, nella *figura 2.1* si evidenzia come per le regioni del nord e quelle del centro il totale percentuale degli importi sia maggiore della numerosità in percentuale. L'opposto vale per il sud e le isole. Ciò sembrerebbe indicare nel mezzogiorno, in linea con quanto riscontrato nel 2000, una tendenza a bandire molti lavori di piccole dimensioni mentre nella restante parte del Paese, a fronte di una minore numerosità di bandi, il loro importo sia più consistente.

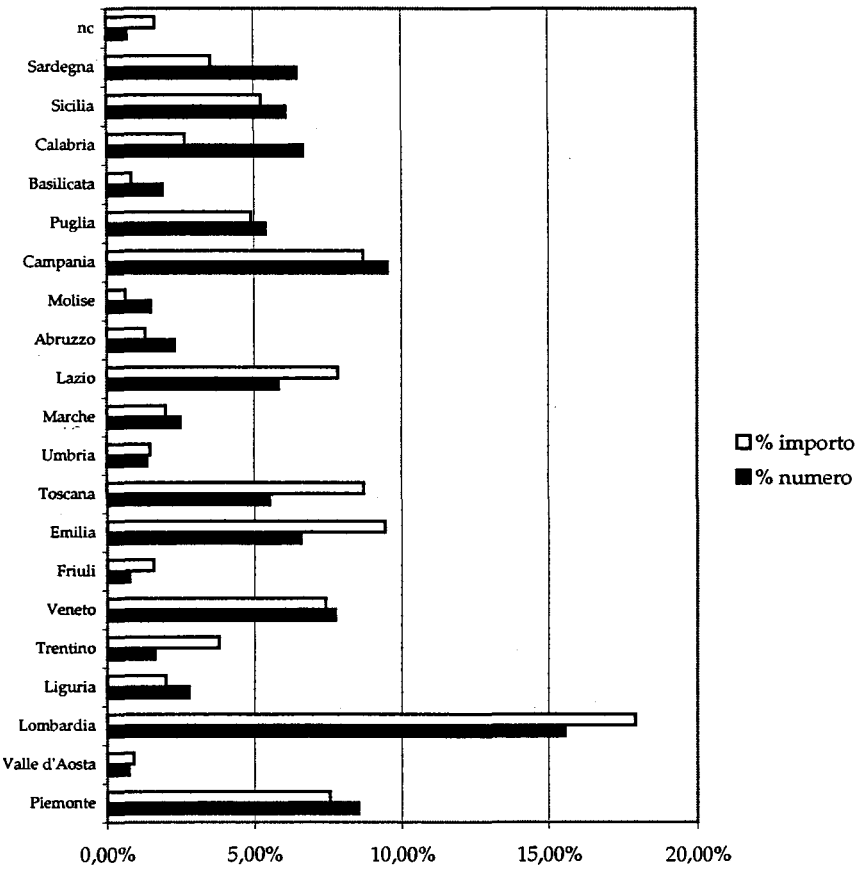
Figura 2.1 – Percentuale degli importi e dei numeri di bandi di gara per area geografica



La *figura 2.2* mostra, in dettaglio, la percentuale del numero e dell'importo degli interventi banditi per regione[4].

[4] La graduatoria delle regioni in base al numero e agli importi dei bandi di gara subisce modifiche consistenti quando l'importo complessivo dei bandi viene rapportato ad indicatori come il PIL e/o la popolazione.

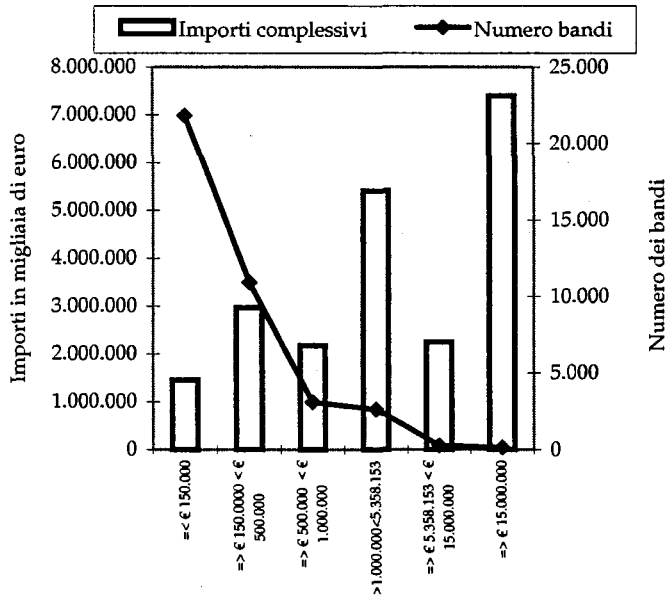
Figura 2.2 – Percentuale degli importi e del numero dei bandi di gara per regione



È da notare anche come vi sia una tendenza inversa tra numerosità degli interventi banditi nelle classi d'importo basse ed importi complessivi dei lavori. I bandi per lavori di importo inferiore a € 150.000, pur rappresentando circa il 53% del numero complessivo degli interventi, hanno un'incidenza in valore solo del 6,7% del totale. Dal lato opposto, i bandi per lavori d'importo superiore a € 15.000.000, pur rappresentando solo lo 0,34% del numero totale di bandi, incidono sul versante degli importi per più del

34%. La *figura* 2.3 sintetizza la relazione esistente tra numerosità e importi degli interventi banditi per classe di importo degli stessi. Dall'analisi dei bandi di gara, quindi, si rileva che la domanda di lavori pubblici risulta anche nel 2001 'polverizzata' in una miriade di interventi prevalentemente di importo modesto.

Figura 2.3 - Numero ed importo complessivo dei bandi, per classe di importo



Analisi dell'offerta

Per quanto riguarda l'offerta, il 2001 ha visto importanti cambiamenti attraverso la piena operatività del nuovo sistema di qualificazione affidato alle Società Organismo di Attestazione (S.O.A.)[5]. Le modifiche nella struttura dell'offerta saranno ancor più evidenti allorché sarà stata completata l'attività di attestazione alle imprese della qualificazione ad operare nel settore dei lavori pubblici.

In base alle informazioni disponibili nella banca dati dell'Osservatorio, il numero delle imprese qualificate nell'esecuzione di lavori pubblici risulta, alla data del 30 aprile 2002, pari a 13.827[6]. Il dato confermerebbe un sostanziale ridimensionamento del settore, legato all'istituzione del sistema

[5] Vedi Capitolo 6.

[6] Allo scopo di definire la dimensione effettiva dell'offerta va considerato anche il numero dei contratti stipulati con le S.O.A per i quali, che, alla data del 30 aprile 2002, non risulta ancora conclusa la procedura di attestazione.

di qualificazione che, introdotto con il DPR n. 34/2000, è volto a garantire, sulla base di una puntuale specificazione dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi dei soggetti coinvolti, la qualità dei lavori, l'efficienza e la trasparenza del mercato.

Dall'analisi condotta per forma giuridica delle imprese emerge che più della metà di quelle già qualificate (55,7%) è costituita da società di capitale e, in particolare, nella forma a responsabilità limitata. Tra le società di persone, quelle in nome collettivo costituiscono il 13,3% del totale generale mentre, tra le imprese individuali, si segnala il ruolo di quelle artigiane che, da sole, rappresentano circa il 14,4% del mercato. I consorzi e le società cooperative incidono solo per il 2,8% sul totale delle imprese qualificate (vedi *tabella 2.4*).

Tabella 2.4 - Distribuzione delle imprese qualificate secondo la forma giuridica

Forma giuridica	*Numero imprese*	*Numero imprese (%)*
Società di capitale	7.705	55,7
società per azioni	1.221	8,8
società a responsabilità limitata	6.462	46,7
società in accomandita per azioni	22	0,2
Società di persone	2.821	20,4
Ditte individuali	2.867	20,7
Società cooperative e consorzi	393	2,8
Altre	41	0,3
Tutte le forme giuridiche	*13.827*	*100,0*

La distribuzione territoriale mostra che circa il 46% delle imprese qualificate è concentrato in quattro regioni: il 13,8% è infatti localizzato in Lombardia, il 10,3% in Sicilia, il 10,7% in Campania e l'11% nel Lazio. In Molise e in Valle d'Aosta si trova invece una percentuale di imprese che hanno ottenuto l'attestato S.O.A. che supera di poco l'1% del totale.

Nella *tabella 2.5* è riportato il numero assoluto, percentuale e medio delle iscrizioni alle diverse categorie di opere per regione. Lombardia, Sicilia, Lazio e Campania presentano un numero di iscrizioni, rispetto al totale nazionale, più elevato delle altre regioni e superiore al 10%. Il numero di iscrizioni per impresa è, mediamente, pari a 2,9. Tra le regioni che si collocano al di sopra della media nazionale, si segnalano la Sicilia (3,76) e il Molise (3,86) con il numero medio di iscrizioni più accentuato e la Puglia con quello più modesto (2,1).

Tabella 2.5 - Distribuzione delle imprese qualificate e delle attestazioni per regione

Regione	*Numero imprese*	*Numero iscrizioni in tutte le categorie*	*Numero medio di iscrizioni per impresa*	*Numero imprese rispetto al totale nazionale*	*Numero iscrizioni rispetto al totale nazionale*
Senza indicazione	344	899	2,61	2,5	2,2
Estero	1	5	5,00	0,0	0,0
Abruzzo	355	951	2,68	2,6	2,3
Basilicata	285	859	3,01	2,1	2,1
Calabria	573	1.538	2,68	4,1	3,8
Campania	1.486	4.198	2,83	10,7	10,4
Emilia Romagna	676	2.396	3,54	4,9	5,9
Friuli V. Giulia	280	878	3,14	2,0	2,2
Lazio	1.526	4.849	3,18	11,0	12,0
Liguria	315	1.046	3,32	2,3	2,6
Lombardia	1.910	5.086	2,66	13,8	12,5
Marche	395	1.111	2,81	2,9	2,7
Molise	102	394	3,86	0,7	1,0
Piemonte	827	2.482	3,00	6,0	6,1
Puglia	853	1.788	2,10	6,2	4,4
Sardegna	173	492	2,84	1,3	1,2
Sicilia	1.421	5.336	3,76	10,3	13,2
Toscana	585	1.780	3,04	4,2	4,4
Trentino A. Adige	410	973	2,37	3,0	2,4
Umbria	275	705	2,56	2,0	1,7
Valle d'Aosta	87	259	2,98	0,6	0,6
Veneto	948	2.502	2,64	6,9	6,2
Italia	*13.827*	*40.527*	*2,93*	*100*	*100,0*

La *tabella 2.6* fornisce informazioni sul numero delle imprese qualificate secondo il numero di categorie per le quali ciascuna impresa ha ottenuto l'attestazione di qualificazione per l'esecuzione di lavori.

Circa il 31% delle *imprese* si è qualificato per una sola categoria di lavori e il numero delle imprese qualificate ad eseguire i lavori diminuisce

all'aumentare del numero di categorie di qualificazione per le quali si è ottenuta l'attestazione. Dalla distribuzione cumulata di frequenze risulta infatti che circa il 92% delle imprese presenta fino a sei categorie di iscrizione mentre solo il restante 8% ne ha più di sei[7].

Tabella 2.6 – Distribuzione delle imprese per numero di iscrizioni nelle categorie di qualificazione

Numero iscrizioni	*Numero imprese*	*Numero imprese (%)*	*Numero imprese (% cumulate)*
1	4.252	30,75	30,8
2	3.406	24,63	55,4
3	2.220	16,06	71,4
4	1.446	10,46	81,9
5	926	6,70	88,6
6	551	3,98	92,6
7	344	2,49	95,1
8	212	1,53	96,6
9	136	0,98	97,6
10	93	0,67	98,3
11	50	0,36	98,6
12	33	0,24	98,9
13	18	0,13	99,0
14	20	0,14	99,1
15	9	0,07	99,2
16	13	0,09	99,3
17	6	0,04	99,3
18	13	0,09	99,4
19	5	0,04	99,5
20	6	0,04	99,5
21	3	0,02	99,5
22	1	0,01	99,5
23	6	0,04	99,6
24	1	0,01	99,5
26	1	0,01	99,6
27	2	0,01	99,6
28	1	0,01	99,6
30	1	0,01	99,6
33	1	0,01	99,6
35	1	0,01	99,9
Senza indicazione	50	0,36	100,0
Totale	*13.827*	*100,00*	

Le *tabelle 2.7* e *2.8* costituiscono un ulteriore approfondimento alla comprensione delle caratteristiche dell'offerta del mercato dei lavori pubblici. Tra le possibili riflessioni risultanti dagli incroci delle variabili considerate se ne suggeriscono solo alcune.

[7] La mediana della distribuzione corrisponde a due attestati, il che significa che la metà delle imprese ha ottenuto al massimo due attestati mentre il restante 50% ne ha più di due.

La *tabella 2.7* riporta il numero delle *iscrizioni* alle diverse categorie di lavori per ripartizione territoriale e per ciascuna categoria, generale e specializzata, di opera. Delle 40.527 iscrizioni registrate al 30 aprile 2002, il

Tabella 2.7 - Iscrizioni per categoria di opera e ripartizione geografica

Categorie	*Nord ovest*	*Nord est*	*Centro*	*Sud*	*Isole*	*Ambito non specificato*	*Totali per riga*	*% riga*
OG1	1.617	1.067	1.655	2.210	1.158	156	7.863	19,4
OG2	277	295	516	408	232	32	1.760	4,3
OG3	1.181	940	1.102	1.830	1.004	142	6.199	15,3
OG4	67	59	62	41	22	6	257	0,6
OG5	16	19	12	3	8	2	60	0,1
OG6	1.012	759	895	1.283	658	98	4.705	11,6
OG7	49	69	68	67	70	16	339	0,8
OG8	521	434	390	403	160	48	1.956	4,8
OG9	55	28	22	24	14	3	146	0,4
OG10	202	217	252	369	288	39	1.367	3,4
OG11	246	201	411	534	370	27	1.789	4,4
OG12	145	116	70	106	50	18	505	1,2
OG13	176	111	115	81	56	12	551	1,4
OS1	451	361	240	254	162	32	1.500	3,7
OS2	31	40	115	47	29	5	267	0,7
OS3	218	152	221	103	70	21	785	1,9
OS4	45	30	32	24	20	1	152	0,4
OS5	40	26	58	28	12	2	166	0,4
OS6	153	136	133	79	57	16	574	1,4
OS7	167	62	106	53	36	7	431	1,1
OS8	122	63	70	50	27	5	337	0,8
OS9	57	40	34	28	12	2	173	0,4
OS10	56	35	48	66	31	5	241	0,6
OS11	15	23	21	45	14	5	123	0,3
OS12	94	102	80	102	59	15	452	1,1
OS13	28	27	20	15	20	3	113	0,3
OS14	60	38	25	29	9	4	165	0,4
OS15	3	3	6	9	3		24	0,1
OS16	34	14	18	11	12	3	92	0,2
OS17	17	8	7	2	7	1	42	0,1
OS18	90	91	92	70	47	10	400	1,0
OS19	96	54	90	45	74	6	365	0,9
OS20	9	20	12	9	5	1	56	0,1
OS21	287	230	316	387	370	41	1.631	4,0
OS22	101	103	108	156	101	12	581	1,4
OS23	66	37	28	18	12	7	168	0,4
OS24	258	135	156	140	186	15	890	2,2
OS25	10	6	62	37	33	3	151	0,4
OS26	66	33	16	21	24	5	165	0,4
OS27	20	16	14	15	4		69	0,2
OS28	259	171	250	155	98	19	952	2,3
OS29	26	21	24	24	1	3	99	0,2
OS30	382	313	448	311	186	52	1.692	4,2
OS31	10	11	2	3	2	1	29	0,1
OS32	5	9	3	1	1		19	0,0
OS33	11	7	8	11	9	1	47	0,1
OS34	22	17	12	21	5	2	79	0,2
Totale per colonna	*8.873*	*6.749*	*8.445*	*9.728*	*5.828*	*904*	*40.527*	*100,0*
% per colonna	*21,9*	*16,7*	*20,8*	*24,0*	*14,4*	*2,2*	*100,0*	

19,4% risulta concentrato nella categoria generale *edifici civili e industriali* (OG1), l 15,3% in *strade, autostrade, ponti* ecc. (OG3), l'11,6% in *acquedotti,*

Tabella 2.8 – Attestazioni rilasciate per classifiche di importo e categorie

Descrizione categoria	*I*	*II*	*III*	*IV*	*V*	*VI*	*VII*	*VIII*	*Totale per riga*	%
OG1	989	1640	2229	1466	888	274	104	271	7861	19,4
OG2	327	436	493	308	124	40	19	13	1760	4,3
OG3	1080	1666	1886	947	330	110	44	135	6198	15,3
OG4	25	27	59	31	29	13	8	65	257	0,6
OG5	6	9	10	6	3	2	1	23	60	0,1
OG6	1128	1267	1226	603	300	77	33	70	4704	11,6
OG7	48	77	89	50	39	9	2	25	339	0,8
OG8	624	607	440	171	81	14	2	15	1954	4,8
OG9	18	22	27	25	17	12	4	21	146	0,4
OG10	337	392	335	160	81	23	7	31	1366	3,4
OG11	373	511	433	216	137	45	20	53	1788	4,4
OG12	110	126	98	72	64	18	4	13	505	1,2
OG13	194	182	108	46	21				551	1,4
OS1	517	452	323	108	53	23	4	16	1496	3,7
OS2	89	95	60	17	6				267	0,7
OS3	349	225	142	39	20	4	1	2	782	1,9
OS4	40	35	30	19	14	2	1	9	150	0,4
OS5	81	33	26	15	7	2			164	0,4
OS6	167	183	149	45	21	5	3	1	574	1,4
OS7	149	154	93	27	4	1	2	1	431	1,1
OS8	111	104	69	34	10	3	3	3	337	0,8
OS9	43	29	40	27	13	11	4	6	173	0,4
OS10	65	66	73	23	9	4		1	241	0,6
OS11	40	32	28	10	7	3	1	2	123	0,3
OS12	132	148	102	46	19	3	1	1	452	1,1
OS13	8	10	14	21	25	13	8	14	113	0,3
OS14	16	24	33	43	18	7	4	18	163	0,4
OS15	9	7	4	2	2				24	0,1
OS16	17	18	20	14	6	4	3	10	92	0,2
OS17	7	9	3	7	4	1		11	42	0,1
OS18	59	80	101	58	49	15	12	26	400	1,0
OS19	90	87	86	32	21	9	4	36	365	0,9
OS20	20	16	13	3	1	2	1		56	0,1
OS21	472	476	402	156	52	24	9	38	1.629	4,0
OS22	113	153	144	63	53	24	6	24	580	1,4
OS23	76	49	25	8	5	3		1	167	0,4
OS24	364	288	154	66	11	2		3	888	2,2
OS25	59	43	33	13	3				151	0,4
OS26	49	42	45	18	6	2		3	165	0,4
OS27	9	9	13	11	9	9	1	8	69	0,2
OS28	281	258	223	102	54	11	8	14	951	2,3
OS29	10	18	15	12	16	4	7	17	99	0,2
OS30	453	462	481	179	66	22	7	22	1.692	4,2
OS31	4	5	7	4	3	1	1	4	29	0,1
OS32	4	3	8	3	1				19	0,0
OS33	21	17	4	5					47	0,1
OS34	20	18	21	12	6	2			79	0,2
Totale per colonna	*9.203*	*10.610*	*10.417*	*5.343*	*2.708*	*853*	*339*	*1.026*	*40.499*	*100,0*
%	*22,7*	*26,2*	*25,7*	*13,2*	*6,7*	*2,1*	*0,8*	*2,5*	*100,0*	

gasdotti, opere di irrigazione ecc. (OG6). Le altre iscrizioni risultano per lo più frammentate nelle restanti categorie di opere con un peso di qualche rilievo per i soli casi di *opere fluviali e di bonifica* (OG8), *impianti tecnologici* (OG11) e, infine, *restauro e manutenzione di beni culturali e ambientali* (OG2), *impianti elettrici, telefonici* ecc. (OS30) e *opere strutturali speciali* (OS21). Il calcolo delle percentuali di iscrizione per categoria ed area geografica rispetto al totale generale permette di verificare che le categorie di opere per le quali le imprese si sono prevalentemente qualificate sono, anche all'interno di ciascuna area, ancora OG1, OG3, OG6.

Più in generale, nella *tabella 2.8* è illustrata la ripartizione delle iscrizioni registrate in tutto il territorio nazionale nelle diverse classifiche di importo e categorie di qualificazione. Come risulta dai totali di colonna, più della metà delle iscrizioni (74,6%) rientra nelle prime tre classifiche e, a partire dalla terza classifica, la percentuale di iscrizioni tende progressivamente a diminuire con l'aumentare della classe di importo della classifica per poi tornare a crescere nell'ultima classifica, che ha però natura di classe aperta.

Come anticipato nel commento alla *tabella 2.7*[8], le iscrizioni risultano concentrate nelle categorie OG1, OG3, OG6[9]. Tale situazione si riflette anche a livello di singola classifica. Nel dettaglio, la categoria prevalente è la OG6 per la prima classifica (2,7% delle iscrizioni), la OG3 per la seconda (4,1% delle iscrizioni) e la OG1 per tutte le altre.

Per concludere, anche per il 2001, quindi, l'offerta si presenta, per i lavori superiori a € 150.000, alquanto polverizzata, come si desume dalla prevalenza delle imprese qualificate nelle classifiche di importo più basse, in linea, peraltro, con le caratteristiche della domanda precedentemente descritte. Naturalmente, valutazioni più approfondite sotto questo profilo sa-

---

[8] Il totale delle iscrizioni nella tabella non coincide con i totali riportati nelle tabelle precedenti, in quanto per 28 casi non è stato possibile attribuire le iscrizioni alla relativa classifica di importo.

[9] Le classifiche che in misura maggiore contribuiscono a tale risultato sono sempre la seconda e la terza per le categorie OG1 (20,8 e 28,3% delle iscrizioni della categoria), OG3 (26,8% e 30,4% delle iscrizioni della categoria), OG6 (26,9 e 26,0% delle iscrizioni della categoria).

ranno possibili quando il processo di qualificazione delle imprese, ancora in corso, si sarà concluso.

Nonostante il ridimensionamento quantitativo dell'offerta, come rappresentato dal numero delle imprese qualificate, è interessante rilevare che questo non sembra abbia pregiudicato il grado di concorrenza del mercato[10]. Le preoccupazioni che, sotto questo profilo, hanno accompagnato l'introduzione del nuovo sistema di qualificazione sembrerebbero, pertanto, non confermate dall'evidenza empirica. Naturalmente, per giungere a conclusioni più definite è opportuno attendere il completamento del processo di qualificazione.

[10] Una verifica in tal senso può essere effettuata attraverso l'indice di Herfindal-Hirshman, calcolato per singola categoria di lavorazione. Allo stato attuale da una prima analisi in questa direzione, che dovrà essere approfondita con il completamento del processo di qualificazione, sembrerebbe che il mercato dei lavori pubblici non desti particolari problemi sotto il profilo della concorrenza, sia all'interno delle categorie generali che di quelle speciali.

Capitolo 3

I risultati dell'attività di monitoraggio

L'Osservatorio dei lavori pubblici, istituito presso l'Autorità, ha proseguito nel 2001 l'attività di monitoraggio del settore iniziata nel 2000. In quest'ultimo anno è stato approntato il sistema di raccolta, analisi ed elaborazione dei dati riguardanti le diverse fasi del processo di produzione dei lavori pubblici al fine di sviluppare una conoscenza approfondita dei meccanismi di funzionamento del settore, evidenziarne fenomeni ricorrenti e rintracciarne eventuali patologie.

Nella *Relazione* 2000 si lamentavano i limiti della capacità di monitoraggio dell'Osservatorio, in relazione alla troppo recente messa a regime dei flussi informativi tra stazioni appaltanti ed Autorità, al connesso limitato orizzonte temporale cui le analisi potevano riferirsi nonché all'esigenza di implementare adeguate procedure di controllo, trattamento, validazione dei dati. Quest'anno alcuni di tali limiti, anche se in via di superamento, ancora permangono mentre altri sono stati considerevolmente ridotti. Per ovviare a questi problemi, per il 2002 è stato avviato un nuovo sistema di raccolta[1] che dovrebbe consentire il progressivo miglioramento qualitativo della base informativa. Nel contempo, l'orizzonte temporale della rilevazione si è ampliato e, pertanto, con questa *Relazione* è stato possibile cominciare a formulare le prime valutazioni sulla fase di esecuzione dei lavori.

Proposta di tempistica per l'esposizione dei dati

È anche necessario sottolineare che la rilevazione dei dati e la loro successiva elaborazione mal si conciliano con il periodo in cui la *Relazione* deve essere presentata[2]. Si è deciso così di ricorrere anche all'estrazione di un campione statistico che, oltre a costituire un utile strumento di controllo della qualità dei dati pervenuti all'Osservatorio e del livello di adempimen-

[1] Si vedano in proposito i comunicati dell'Autorità pubblicati in GURI, rispettivamente n. 14 del 17 gennaio 2002 e n. 55 del 4 marzo 2002.

[2] Per un'analisi delle problematiche connesse alla tempistica di presentazione dei dati e della metodologia proposta dall'Osservatorio si veda il *Quaderno n. 2*, di recente pubblicato dall'Autorità.

to delle stazioni appaltanti agli obblighi di comunicazione previsti dalla legge, rappresenta uno strumento valido per superare la lamentata difficoltà di conciliazione tra i tempi di raccolta e di elaborazione dei dati e la presentazione della *Relazione*.

Caratteristiche del campione

Ai fini dell'estrazione del campione, l'universo di riferimento è costituito dagli interventi di importo compreso tra € 150.000 e 5,3 milioni di euro. Il campione estratto è pertanto costituito da 1.020 interventi già presenti nella banca dati dell'Osservatorio (si tratta di quegli interventi già analizzati nella Relazione *per l'anno 2000 ma per i quali mancavano i dati relativi alle fasi successive di esecuzione) ai quali si sono aggiunti i dati relativi a 203 interventi appartenenti alla categoria "grandi lavori" — di importo superiore a 5,3 milioni — tutti integralmente censiti. La stratificazione del campione è stata effettuata attraverso le variabili "categoria d'opera" e "localizzazione geografica". In particolare, sono state esaminate 16 categorie d'opera e 3 aree geografiche che hanno prodotto 48 strati. Nel prospetto che segue sono indicate le analisi effettuate e i rispettivi insiemi di riferimento.*

	Anno 2000 (Campione 2000)		*Anni 2000 e 2001*
	Lavori di importo compreso tra € 150.000 e 5,3 milioni di euro	*Lavori di importo superiore a 5,3 milioni di euro*	*Lavori di importo superiore a € 150.000*
Numero di interventi considerati	1.020	203 (tutti)	- 11.266 interventi censiti attraverso la scheda A riferiti all'anno 2001 - 429 interventi per l'analisi dei costi - 1840 interventi per l'analisi dei tempi
Universo di riferimento per il campione	Interventi presenti nella banca dati dell'Osservatorio (11.905 record)	Interventi presenti nella banca dati dell'Osservatorio (203 record)	
Contenuto informativo delle elaborazioni	- Analisi del fenomeno delle sospensioni dei lavori - Analisi del fenomeno delle varianti		- Caratteristiche strutturali degli interventi - Livelli di adempimento delle stazioni appaltanti nelle attività di invio delle schede all'Osservatorio e adempimento obblighi di pubblicità - Analisi dei ribassi - Tempi tra le diverse fasi dei lavori - Scostamento dei costi - Contenzioso in fase di gara - Confronto con i dati del 2000

Nel corso del 2001 la raccolta dei dati sui lavori pubblici ha avuto ad oggetto sia le informazioni sui nuovi lavori appaltati nel 2001 sia quelle relative ai lavori del 2000 che nel corso dell'anno sono entrati in fasi successive a quella dell'aggiudicazione.

I dati strutturali presentati in questo capitolo si riferiscono pertanto ad elaborazioni effettuate sulla banca dati disponibile presso l'Osservatorio

e, relativamente ai fenomeni delle sospensioni e delle varianti, ai risultati di un'indagine campionaria sugli interventi appaltati nell'anno 2000.

Tematiche oggetto di analisi

Relativamente alle procedure seguite, l'utilizzazione delle informazioni archiviate ha richiesto la preliminare individuazione delle tematiche ovvero dei fenomeni prioritari da indagare e la definizione di specifiche metodologie di analisi e di elaborazione con questi congruenti.

I fenomeni prioritari da indagare sono stati determinati dal Consiglio dell'Autorità, in quanto ritenuti argomenti essenziali di approfondimento in coerenza con gli obiettivi indicati dalla legge n. 109/94 e sulla scorta delle pregresse esperienze sulle patologie del settore dei lavori pubblici, maturate anche per il tramite dell'indagine campionaria effettuata nel 1999 a consuntivo del quadriennio 1995-1998.

Gli argomenti individuati possono essere distinti in due principali raggruppamenti, differenti per livello e complessità delle elaborazioni necessarie per la loro rappresentazione. La distinzione può anche essere descritta riferendosi ad elaborazioni di base e ad elaborazioni di secondo ordine o derivate dalle prime.

Il primo raggruppamento comprende le analisi finalizzate alla conoscenza di:

- livello di adempimento alle disposizioni dell'articolo 4, comma 17, della legge n. 109/94[3];
- livello di adempimento alle disposizioni dell'articolo 24, comma 2, della legge n. 109/94;
- inadeguatezza della pubblicità degli atti;
- irregolarità nelle procedure d'affidamento;
- procedure di scelta del contraente e frequenza del ricorso a procedure non concorsuali;
- contenzioso in fase di gara;

[3] Le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Osservatorio: 1) entro 15 giorni dalla data del verbale di gara o di definizione della trattativa privata, i dati relativi ai lavori pubblici di importo superiore a € 150.000; 2) entro 30 giorni dalla data del loro compimento ed effettuazione, l'inizio, gli stati avanzamento e l'ultimazione dei lavori, l'effettuazione del collaudo, l'importo finale del lavoro.

- variabilità dei ribassi d'asta;
- frequenza delle offerte anomale;
- tempestività nella consegna dei lavori;
- contenzioso in fase di esecuzione dei lavori;
- livello di adempimento alla normativa sulla sicurezza;
- frequenza del ricorso alla sospensione dei lavori;
- frequenza del ricorso a varianti in corso d'opera;
- mancato o tardivo adempimento degli obblighi verso appaltatori e concessionari.

Nel secondo raggruppamento sono compresi fenomeni più complessi, per l'analisi dei quali è necessario utilizzare i dati derivati dalle elaborazioni di base, quali:

- rispetto dei tempi d'esecuzione e i ritardi;
- rispetto dei costi d'esecuzione e scostamento dai quadri tecnici economici;
- frequenza dei casi di pregiudizio per il pubblico erario;
- scostamento dai costi standardizzati.

Metodologia di analisi

L'avvio delle operazioni di elaborazione ha richiesto la preliminare individuazione di criteri e metodologie di lavoro. Lo schema di procedura per l'elaborazione delle informazioni della banca dati sugli appalti utilizzato è stato il seguente:

- analisi del fenomeno oggetto di studio nelle sue componenti procedimentali e normative;
- individuazione dei dati idonei a rappresentare il fenomeno, tra quelli disponibili;
- progettazione e sviluppo delle procedure di elaborazione dei dati;
- effettuazione delle elaborazioni e produzione della reportistica;
- formulazione di ipotesi di correlazione del fenomeno con eventi o ulteriori elementi informativi.

La fase di analisi normativa dei fenomeni, finalizzata al loro inquadramento e alla definizione, è stata integrata con le principali interpretazioni dottrinali e con gli atti di regolazione e le determinazioni dell'Autorità.

Tutto ciò ha consentito di definire le diverse fattispecie di ciascun fenomeno e, di conseguenza, di individuare puntualmente i soggetti coinvolti e di venire a conoscenza degli eventi e delle fasi (o sotto-fasi) del processo di produzione in cui il fenomeno si va a collocare.

In relazione agli esiti dello studio ed alle peculiarità emerse sono state quindi determinate specifiche misure caratteristiche (frequenza, durata, incidenza ecc.) che, in relazione a ciascuna fattispecie presa in esame, meglio evidenziano il fenomeno.

Le caratteristiche strutturali di ciascun argomento trattato, le relative modalità distributive e le affinità o difformità di comportamento tra i differenti soggetti (che hanno relazione con il fenomeno) sono state analizzate attraverso alcune caratteristiche rilevanti dell'universo, definite "dimensioni di analisi". Quelle utilizzate più di frequente sono:

- *ambito geografico-territoriale,* per rappresentare la variazione del fenomeno sotto il profilo di una distribuzione regionale ovvero di altri livelli di scomposizione del territorio;
- *classi di importo dei lavori,* per mettere il fenomeno in relazione al crescere o al decrescere della dimensione economica dell'appalto;
- *categoria e tipologia di opere,* per determinare l'incidenza del fenomeno in relazione alla destinazione d'uso dell'opera ed alla sua tipologia;
- *tipologia di stazioni appaltanti,* per verificare la variabilità del fenomeno in funzione del tipo di soggetto responsabile degli appalti.

L'esperienza maturata progressivamente nel settore e gli approfondimenti conoscitivi hanno reso opportuno, di volta in volta, l'impiego di ulteriori dimensioni di osservazione, tra le quali, ad esempio, la classe di densità demografica, la data di aggiudicazione dell'appalto e così via.

In sede di prima utilizzazione, ogni procedura è stata *testata* su un insieme di informazioni quantitativamente significativo ed ha assunto valenza sperimentale. Il *test* è stato finalizzato a conferire attendibilità ai risultati delle analisi e a consentire successivi aggiustamenti ed affinamenti.

L'attività così sintetizzata è valsa anche a verificare la rispondenza delle modalità e della struttura della rilevazione ai compiti che l'Osservatorio deve svolgere. È questa la prima ricaduta operativa della metodo-

logia adottata. Per quanto riguarda la modulistica utilizzata, ad esempio, sono state rilevate carenze e ridondanze nelle informazioni richieste alle stazioni appaltanti, che hanno indotto ad una revisione delle schede di rilevazione.

Una sezione della banca dati dell'Osservatorio contiene tutte le informazioni che si riferiscono ai lavori di importo uguale o superiore a € 150.000 appaltati ed eseguiti nel corso dell'anno. I dati su questi lavori, pervenuti attraverso l'invio delle schede A, da B1 a B6, da C1 a C3 sono oggetto di analisi nella presente *Relazione*. Quanto ai lavori di importo inferiore a € 150.000 che, al fine di semplificare gli adempimenti delle stazioni appaltanti e in ragione della loro numerosità, vengono rilevati con prospetti riassuntivi annuali, non è possibile riferire in questa sede[4], a causa della mancanza di coincidenza temporale.

Le informazioni elaborate in questa prima parte del presente capitolo sono quelle relative agli interventi appaltati nel corso del 2001 e pervenute all'Osservatorio attraverso l'invio delle schede A, che contengono i principali dati di identificazione del lavoro: le notizie anagrafiche (stazione appaltante, oggetto dell'appalto, responsabile del procedimento, procedura di gara, ecc.), i dati economico-finanziari dell'appalto, le informazioni di dettaglio su procedure di selezione e di aggiudicazione. Delle schede A pervenute[5], 11.266 sono risultate, dopo aver applicato le opportune procedure di codifica e di correzione, elaborabili secondo le cinque principali dimensioni di osservazione. Tali informazioni sono state utilizzate per studiare le caratteristiche strutturali degli interventi di lavori pubblici[6].

---

[4] L'analisi dei lavori inferiori a € 150.000 aggiudicati nel 2000 è stata sviluppata nel *Quaderno* n. 2, di recente pubblicato dall'Autorità.

[5] Va segnalato che non risultano pervenute in tempo utile dalle sezioni regionali le informazioni sui lavori appaltati in Friuli Venezia Giulia nel corso del 2001. Nel 2000 tali interventi presentavano comunque uno scarso peso rispetto al totale nazionale (1,7% nel numero e 1,0% in valore).

[6] Si sottolinea che il processo di adeguamento all'euro ha comportato problemi nella trasmissione delle informazioni all'Osservatorio. La lentezza con la quale molte stazioni appaltanti si stanno abituando al nuovo sistema ha richiesto infatti una particolare attenzione nel trattamento dei campi contenenti importi, rendendo necessario, in alcuni casi, un riscontro delle informazioni presso gli stessi soggetti interessati.

Al fine di avere un quadro sulla durata delle diverse fasi che contraddistinguono l'esecuzione dei lavori, accanto alle informazioni delle schede A, sono state elaborate anche quelle contenute nelle schede da B1 a B6, relative ad interventi dell'anno 2000. La tempistica è stata analizzata dal momento della redazione del verbale di aggiudicazione alla data del certificato di ultimazione dei lavori indicata nella scheda B4. Si tratta, in questo caso, di 1.840 interventi per i quali è stato possibile monitorare i tempi dal momento del verbale di aggiudicazione a quello del certificato di ultimazione dei lavori. Da questa analisi è possibile anche confrontare eventuali scostamenti tra la data del certificato di ultimazione dei lavori e quella contrattualmente prevista per la loro fine.

Al fine di fornire un quadro sul numero di schede pervenute all'Osservatorio negli anni 2000 e 2001, la *tabella 3.1* mostra la numerosità delle schede suddivise per regione. Dalla lettura della tabella si può rilevare anche che le informazioni da elaborare sono molto numerose.

Tabella 3.1 – Schede pervenute all'Osservatorio negli anni 2000 e 2001 suddivise per regioni

Regione	*A*	*B1*	*B2*	*B3*	*B4*	*B5*	*B6*	*C1*	*C2*	*C3*	*Totali*
Piemonte	2.304	1.364	2.514	278	448	171	212	2.501	2.946	7.775	20.513
Valle d'Aosta	420	338	594	74	85	24	56	297	467	1.269	3.624
Lombardia	4.993	3.427	6.271	579	705	213	330	3.808	4.366	18.991	43.683
Trentino	828	482	940	171	182	107	121	378	744	998	4.951
Friuli	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Veneto	2.355	1.607	2.643	264	329	115	165	2.054	2.764	7.708	20.004
Liguria	1.229	811	1.203	147	201	85	116	1.178	1.303	3.320	9.593
Emilia	2.678	1.977	2.870	269	202	140	194	826	3.302	5.108	17.566
Toscana	1.516	984	1.348	176	217	34	65	1.392	1.752	4.762	12.246
Umbria	639	489	542	79	187	13	38	637	799	3.730	7.153
Marche	1.183	965	1.595	284	311	119	155	1.287	2.122	8.564	16.585
Lazio	1.724	819	798	84	124	27	42	1.147	1.235	4.084	10.084
Abruzzo	632	377	517	56	70	14	39	481	554	2.118	4.858
Molise	219	159	219	32	61	10	31	220	298	1.291	2.540
Campania	1.737	1.099	1.646	131	141	41	56	1.091	1.209	5.651	12.802
Puglia	1.159	769	1.266	85	108	45	62	842	888	3.360	8.584
Basilicata	434	298	379	6	3	1	1	110	114	336	1.682
Calabria	840	554	806	104	143	30	34	772	754	2.289	6.326
Sicilia	931	485	608	64	79	12	28	803	903	1.910	5.823
Sardegna	1.015	630	1.242	77	88	28	37	784	841	3.223	7.965
Sezione centrale	575	324	574	14	42	25	28	435	483	1.602	4.102
Italia	*27.411*	*17.958*	*28.575*	*2.974*	*3.726*	*1.254*	*1.810*	*21.043*	*27.844*	*81089*	*220.684*

L'analisi che si propone in questa prima parte del capitolo presenta elementi di continuità con quella dello scorso anno. Così come nella *Relazione* 2000 si esaminavano i caratteri strutturali dei lavori appaltati nel 2000, il presente rapporto svolge la medesima analisi sugli interventi del 2001.

Sulla base dei dati disponibili, diviene però possibile quest'anno fornire ulteriori elaborazioni, come quelle riguardanti il confronto temporale tra la banca dati degli interventi del 2000 e quella del 2001.

Caratteristiche strutturali degli interventi

Nella *tabella 3.2* è riportata la distribuzione degli interventi di lavori pubblici classificati secondo la classe di importo. Per il 2001 sono presenti in banca dati 11.266 lavori, di cui 152 al di sopra della soglia comunitaria dei 5,3 milioni di euro.

Tabella 3.2 – Distribuzione degli interventi per classe di importo (migliaia di euro)

Classe di importo	*Numero*	*Importo*	*% Numero*	*% Importo*	*Importo medio*
>= € 150.000 < € 500.000	7.967	2.112.190	70,7	24,5	265
>= € 500.000 < € 1.000.000	1.861	1.292.703	16,5	15,0	695
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	1.286	2.612.042	11,4	30,3	2.031
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	108	936.826	1,0	10,9	8.674
>= € 15.000.000	44	1.662.805	0,4	19,3	37.791
Tutte le classi	*11.266*	*8.616.566*	*100*	*100*	*765*

L'importo medio di ciascuna opera è risultato pari a € 765.000. Anche quest'anno, come per il 2000, sempre sulla base delle informazioni disponibili, il numero degli interventi appaltati rispetto al totale tende a diminuire con l'aumentare della classe di importo degli interventi stessi. Si segnala la netta prevalenza dei lavori di importo inferiore a € 500.000, che da soli rappresentano il 70,7% del totale (meno del 25% in termini di importo).

Nel 2001 gli interventi suddivisi per categoria di opera[7] (*tabella 3.3*) sono: *strade* (30,6%), *edilizia sociale e scolastica* (14,4%), *opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo e risorse idriche* (11,5%). Tali categorie sono anche quelle di maggior rilievo dal punto di vista delle risorse economiche coinvolte rispetto al totale della spesa per opere pubbliche.

[7] È necessario precisare che l'attribuzione dei codici relativi alla categoria di opera è avvenuta, per gli interventi aggiudicati nel 2001, utilizzando l'apposito campo predisposto nella scheda A. Le regole per la compilazione di detto campo sono state specificate nel *Manuale operativo per le stazioni appaltanti* che l'Autorità ha pubblicato come supplemento al Bollettino 2/2000. Per la codifica degli appalti aggiudicati nel 2000, come risulta nella Relazione al Parlamento 2000, fu invece effettuata da parte dell'Osservatorio l'analisi sul testo dell'oggetto dell'opera in quanto l'utilizzo del codice non era ancora consolidato. Ciò può giustificare l'entità di alcune variazioni che emergono dal confronto tra i dati 2000 e 2001.

Tabella 3.3 – Distribuzione degli interventi, per categoria di opere (migliaia di euro)

Categoria di opera	*Numero*	*Importo*	*% numero*	*% importo*	*Importo medio*
Strade	3.451	2.434.868	30,6	28,3	706
Ferrovie	180	278.640	1,6	3,2	1.548
Altre infrastrutture di trasporto	176	536.266	1,6	6,2	3.047
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.293	792.352	11,5	9,2	613
Opere di urbanizzazione ed altro	883	454.798	7,8	5,3	515
Infrastrutture del settore energetico	102	92.953	0,9	1,1	911
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	32	21.685	0,3	0,3	678
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	59	65.702	0,5	0,8	1.114
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	143	156.858	1,3	1,8	1.097
Edilizia sociale e scolastica	1.624	1.008.049	14,4	11,7	621
Edilizia abitativa	535	398.542	4,7	4,6	745
Beni culturali	409	244.630	3,6	2,8	598
Sport, spettacolo, turismo	416	260.636	3,7	3,0	627
Edilizia sanitaria	629	727.481	5,6	8,4	1.157
Altra edilizia pubblica	1.036	958.519	9,2	11,1	925
Altre infrastrutture pubbliche	298	184.586	2,6	2,1	619
Tutte le categorie di opera	11.266	8.616.566	100	100	765

I comuni risultano, anche nel 2001, la tipologia di stazione appaltante maggiormente attiva nel processo di realizzazione di lavori pubblici, sia in termini di numero che di valore complessivo degli interventi appaltati. Le amministrazioni comunali hanno infatti appaltato circa la metà degli interventi del 2001, seguiti dalle province (11,2%) e dall'Anas (8,0%). Se si esclude la categoria residuale degli *altri soggetti non altrove classificati*, le stazioni appaltanti che nel 2001 hanno affidato lavori di importo mediamente più elevato sono state le ferrovie (€ 1.758.000), gli enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico (€ 1.316.000) e i concessionari ed imprese di gestione delle reti ed infrastrutture (€ 1.305.000). Per province, regioni e comunità mon-

tane si sono invece registrati gli importi medi per intervento più modesti, comunque al di sotto del valore medio nazionale (*tabella* 3.4).

Tabella 3.4 - Distribuzione degli interventi per tipologia di stazione appaltante

Tipologie di stazioni appaltanti	*Numero*	*Importo*	*% numero*	*% importo*	*Importo medio*
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	656	654.925	5,8	7,6	998
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	551	724.884	4,9	8,4	1.316
Istituti autonomi case popolari	417	288.180	3,7	3,3	691
Regioni e comunità montane	384	228.271	3,4	2,6	594
Province	1.258	720.452	11,2	8,4	573
Comuni	5.455	2.923.172	48,4	33,9	536
Aziende del servizio sanitario nazionale	376	447.200	3,3	5,2	1.189
ANAS	903	999.727	8,0	11,6	1.107
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici, settori esclusi	325	424.182	2,9	4,9	1.305
Aziende speciali	140	84.615	1,2	1,0	604
Ferrovie	163	286.558	1,4	3,3	1.758
Soggetti privati	415	399.817	3,7	4,6	963
Altri soggetti non altrove classificati	223	434.583	2,0	5,0	1.949
Tutte le stazioni appaltanti	11.266	8.616.566	100	100	765

La *tabella 3.5* riporta i dati riguardanti il ricorso alle diverse procedure di affidamento dei lavori pubblici.

Tabella 3.5 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente (migliaia di euro)

Procedure di scelta del contraente	*Numero*	*Importo*	*% numero*	*% importo*	*Importo medio*
Pubblico incanto	7.476	5.097.575	66,4	59,2	682
Licitazione privata	1.617	2.249.264	14,4	26,1	1.391
Licitazione privata semplificata	532	643.514	4,7	7,5	1.210
Appalto concorso	28	56.090	0,2	0,7	2.003
Trattativa privata	1.400	463.019	12,4	5,4	331
Non comunicato	213	107.103	1,9	1,2	503
Tutte le procedure	11.266	8.616.566	100	100	765

Come è noto, il legislatore ha inteso favorire, attraverso la legge quadro e il regolamento di attuazione, il ricorso alle procedure concorsuali

(pubblico incanto, licitazione privata[8], appalto concorso) ponendo invece taluni limiti alla possibilità di affidare lavori attraverso meccanismi di gara informale (trattativa privata[9]) che, lasciando più ampi margini di discrezionalità alle decisioni della stazione appaltante, potrebbero non garantire qualità, trasparenza, efficienza, efficacia del sistema dei lavori pubblici ed adeguato livello di concorrenzialità tra i soggetti coinvolti, che invece la riformata disciplina del settore intende promuovere anche in ambito comunitario.

Come emerge dai dati disponibili per il 2001, il *pubblico incanto* è risultata la procedura prevalente in base alla quale sono stati appaltati lavori (66,4% del totale degli interventi), seguita dalla *licitazione privata* (14,4%). Diversamente da quanto previsto dalla normativa vigente, anche per il 2001 la *trattativa privata* si conferma come criterio di scelta del contraente affatto residuale: il 12,4% degli interventi (5,4% dal punto di vista economico) sono infatti stati appaltati facendo ricorso a tale meccanismo. Va comunque sottolineato come oltre il 90% delle risorse economiche destinate alle opere pubbliche sia stato comunque assegnato attraverso procedure d'appalto concorsuali.

Incrociando le informazioni disponibili sul numero e il valore degli interventi classificate per procedura di scelta del contraente con le restanti dimensioni di analisi, emerge che il pubblico incanto rappresenta la formula alla quale si fa maggiormente ricorso per gli interventi di tutte le classi d'importo eccettuati quelli dell'ultima classe (pari o superiore a 15 milioni di euro), che vengono invece appaltati nel 45,5% dei casi mediante licitazione privata. Sempre nel caso dei grandi lavori, è risultato particolarmente frequente il ricorso alla licitazione privata semplificata (20,5% degli inter-

---

[8] Per i lavori di importo inferiore a € 750.000 gli appalti di lavori possono anche essere affidati mediante *licitazione privata semplificata* attraverso un elenco di soggetti compilato annualmente dalle stazioni appaltanti di cui all'art. 2, co. 2, lett. *a), b)* l. n. 109/94. La costruzione dell'elenco avviene per sorteggio pubblico sulla base delle domande pervenute entro i termini prefissati (art.23 l. n. 109/94; art. 77 regolamento di attuazione).

[9] I casi in cui è ammessa la possibilità di affidare un lavoro mediante *trattativa privata* sono puntualmente previsti dalla legge quadro (art. 24). Tali affidamenti vanno comunque motivati dal responsabile del procedimento e da questi trasmessi all'Osservatorio.

venti e 26,6% degli importi). Dall'esame dei dati sembrerebbe che l'utilizzo di forme di trattativa privata tenda a ridimensionarsi, sia nelle quantità che nei valori, al crescere della classe di importo dell'intervento.

Per tutte le stazioni appaltanti risulta prevalente il ricorso al pubblico incanto (la sola eccezione è rappresentata dalle ferrovie, che hanno appaltato circa il 70% degli interventi mediante licitazione privata). Il ricorso alla trattativa privata è stato superiore alla media generale (12,4% degli interventi) per i lavori appaltati da regioni e comunità montane (38,0%), Anas (29,6%), amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo (28,4%), concessionari ed imprese di gestione di reti e infrastrutture (14,1%) ed enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico (13,4%).

Il pubblico incanto rappresenta, infine, la procedura di selezione del contraente cui è associata la maggiore frequenza per tutte le categorie di opere tranne le ferrovie (72,8% degli interventi e 83,1% degli importi a licitazione privata) e in tutte le regioni eccettuato il Trentino (44,5% degli interventi affidati attraverso licitazione privata).

Nella *tabella 3.6* viene presentata la distribuzione per regioni degli interventi. Le regioni nelle quali è stato avviato il maggior numero di inter-

Tabella 3.6 – Distribuzione degli interventi per regione
(migliaia di euro)

Regioni	*Numero*	*Importo*	*% numero*	*% importo*	*Importo medio*
Piemonte	1.025	1.063.072	9,1	12,3	1.037
Valle d'Aosta	182	146.483	1,6	1,7	805
Lombardia	2.223	1.606.884	19,7	18,6	723
Trentino A. Adige	366	318.939	3,2	3,7	871
Veneto	844	581.849	7,5	6,8	689
Friuli V. Giulia	0	0	0,0	0,0	0
Liguria	519	366.157	4,6	4,2	706
Emilia Romagna	1.105	772.416	9,8	9,0	699
Toscana	508	569.217	4,5	6,6	1.121
Umbria	310	218.454	2,8	2,5	705
Marche	601	323.779	5,3	3,8	539
Lazio	689	482.205	6,1	5,6	700
Abruzzo	303	209.259	2,7	2,4	691
Molise	101	71.305	0,9	0,8	706
Campania	787	539.358	7,0	6,3	685
Puglia	532	382.059	4,7	4,4	718
Basilicata	170	82.824	1,5	1,0	487
Calabria	342	216.469	3,0	2,5	633
Sicilia	160	172.403	1,4	2,0	1.078
Sardegna	499	493.432	4,4	5,7	989
Italia	11.266	8.616.566	100	100	765

venti sono la Lombardia (19,7%), l'Emilia Romagna (9,8%) e il Piemonte (9,1%). In termini territoriali, oltre la metà degli interventi registrati in banca dati (55%) si concentra nel Nord, il 19% nelle regioni del Centro, il restante 26% nel Sud e nelle Isole. Gli importi medi più significativi riguardano le regioni della Toscana (€ 1.121.000), della Sicilia (€ 1.078.000) e del Piemonte (€ 1.037.000). È inoltre interessante un confronto[10] tra i dati del 2000 e quelli del 2001[11].

Ribassi d'asta

Per l'analisi degli aspetti specifici della fase di aggiudicazione occorre porre l'attenzione al fenomeno dei ribassi d'asta e alle modalità di variazione dello stesso.

Il ribasso d'asta, in generale, si traduce in un risparmio di risorse finanziarie per il bilancio della stazione appaltante. Quando è troppo elevato, però, esso può 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 e costituisce un elemento di distorsione del mercato e della concorrenza. La legge quadro[12] affronta il problema, disciplinando con un'apposita procedura la verifica e l'esclusione delle offerte anomale, con modalità diverse a seconda che l'importo dei lavori sia superiore od inferiore alla "soglia comunitaria".

L'analisi di questo fenomeno è stata svolta su un sottoinsieme dell'universo dei dati relativi all'anno 2001, in quanto l'indagine riguarda solo gli interventi appaltati con procedure di scelta del contraente per le quali le aggiudicazioni sono effettuate con il criterio del prezzo più basso, inferiore a quello posto a base d'asta (pubblico incanto e licitazione privata). 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 offerti, espressi in percentuale dell'importo posto a base di gara. La variabilità dei valori è stata riferita alle diverse di-

---

10 Vedi *Appendice statistica* a questo capitolo.

11 Anche in questo caso, naturalmente, valgono le considerazioni svolte a proposito dei bandi (vedi Capitolo 2).

12 Art. 21, co. 1 *bis*, l. n. 109/94.

mensioni di osservazione: 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 16,2%, valore leggermente inferiore alla soglia di anomalia (16,5%) (*tabella 3.7*).

Tabella 3.7 – Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per classe d'importo

Classi di importo	*Ribasso di aggiudicazione (%)*	*Soglia di anomalia (%)*	*Offerta di massimo ribasso (%)*	*Offerta di minimo ribasso (%)*
>= € 150.000 < € 500.000	16,1	16,5	20,1	8,3
>= € 500.000 < € 1.000.000	16,0	16,4	20,3	7,3
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	15,8	16,2	20,7	6,9
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	24,6	21,0	27,1	8,9
>= € 15.000.000	27,8	25,0	32,4	9,7
Tutte le classi	*16,2*	*16,5*	*20,4*	*7,9*

Il ribasso di aggiudicazione varia sensibilmente in relazione alla *classe d'importo*. È interessante notare che le due classi d'importo superiori, che convenzionalmente definiscono i "grandi lavori", hanno registrato un ribasso medio di aggiudicazione sensibilmente superiore alla media. Ciò consente di affermare che mediamente i ribassi più alti sono riscontrabili tra i "grandi lavori". Questa peculiarità può essere spiegata considerando che per i lavori d'importo superiore a € 5.358.153 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 l'accettazione di ribassi "anomali" e quindi relativamente più elevati[13]. È bene notare però che, indipendentemente dagli effetti dell'applicazione delle due diverse modalità di esclusione, per i lavori "sopra soglia comunitaria" le offerte di ribasso sono mediamente più alte di quelle registrate per i lavori "sotto soglia"[14].

[13] Coerentemente con quanto detto, per i "grandi lavori" il ribasso di aggiudicazione è stato mediamente superiore alla soglia di anomalia.

[14] In particolare, si può osservare che per i "grandi lavori" i valori medi delle offerte di massimo e di minimo ribasso sono più alti di quelli relativi ai lavori il cui importo è inferiore a € 5.358.153.

Ciò dimostra che il mercato dei "grandi lavori" ha, comunque, caratteristiche tali da determinare offerte di ribasso relativamente più alte.

Analizzando i ribassi d'asta in relazione alla *tipologia di stazione appaltante*, si osserva che, mentre per quasi tutte le stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione si attestano vicini al dato medio (16,2%), se ne discostano sensibilmente l'Anas (22,4%), le aziende speciali (11,4%), le ferrovie (11,1%) (*tabella 3.8*).

Tabella 3.8 – Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per tipologia di stazione appaltante

Tipologia di stazione appaltante	*Ribasso di aggiudicazione (%)*	*Soglia di anomalia (%)*	*Offerta di massimo ribasso (%)*	*Offerta di minimo ribasso (%)*
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	18,0	18,3	22,0	9,6
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	15,7	15,9	20,5	7,2
Istituti autonomi case popolari	16,8	17,2	20,0	10,3
Regioni e comunità montane	15,2	15,4	19,3	7,0
Province	18,2	18,5	22,2	8,9
Comuni	15,2	15,6	19,1	7,6
Aziende del servizio sanitario nazionale	16,1	16,4	20,4	7,7
Anas	22,4	22,7	27,7	10,0
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	14,8	15,0	21,0	5,2
Aziende speciali	11,4	11,9	15,5	4,7
Ferrovie	11,1	11,9	17,9	2,8
Soggetti privati	13,4	13,6	17,3	6,3
Altri soggetti non altrove classificati	14,0	14,4	18,9	5,8
Tutte le stazioni appaltanti	*16,2*	*16,5*	*20,4*	*7,9*

Nella classificazione dei ribassi per *procedura di scelta del contraente*, sono stati riscontrati valori medi dei ribassi di aggiudicazione sostanzialmente simili per il pubblico incanto (16,5%) e la licitazione privata semplificata (16,2%). Leggermente inferiore è il valore relativo alla licitazione privata (14,7%) (*tabella 3.9*).

Tabella 3.9 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente

Procedure di scelta del contraente	*Ribasso di aggiudicazione (%)*	*Soglia di anomalia (%)*	*Offerta di massimo ribasso (%)*	*Offerta di minimo ribasso (%)*
Pubblico incanto	16,5	16,9	20,7	8,1
Licitazione privata	14,7	15,0	19,2	6,4
Licitazione privata semplificata	16,2	16,7	19,8	8,9
Tutte le procedure	*16,2*	*16,5*	*20,4*	*7,9*

È interessante notare una possibile correlazione diretta 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. Questo induce a pensare che il numero di offerenti possa influenzare il grado di concorrenza e di conseguenza il prezzo d'offerta *(tabella 3.10)*.

Tabella 3.10 – Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse

Classi di offerte ammesse	*Media ribasso di aggiudicazione (%)*
> 0 <= 5	9,5
> 5 <= 20	13,7
> 20 <= 50	16,6
> 50 <= 100	22,6
> 100	22,6
Tutte le classi	16,2

In relazione alla distribuzione del fenomeno per *categoria di opera*, emerge dai risultati (*tabella 3.11*) che le diverse destinazioni d'uso delle opere hanno riscontrato un valore vicino al dato medio nazionale. Hanno fatto eccezione: le ferrovie (11,0%), le opere per sport, spettacolo, turismo (12,8%), le infrastrutture per l'agricoltura e la pesca (13,1%), che hanno re-

Tabella 3.11 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per categoria d'opera

Categoria di opera	*Ribasso di aggiudicazione (%)*	*Soglia di anomalia (%)*	*Offerta di massimo ribasso (%)*	*Offerta di minimo ribasso (%)*
Strade	16,6	16,8	21,1	7,7
Ferrovie	11,0	12,0	18,4	3,0
Altre infrastrutture di trasporto	15,8	15,6	20,1	6,6
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	15,4	15,8	20,2	6,9
Opere di urbanizzazione ed altro	15,3	15,8	19,8	7,2
Infrastrutture del settore energetico	17,6	17,6	22,4	7,7
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	20,4	20,8	24,7	11,0
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	13,1	13,3	17,7	6,1
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	17,5	17,8	22,0	8,8
Edilizia sociale e scolastica	17,2	17,6	20,5	9,3
Edilizia abitativa	16,8	17,2	20,1	10,1
Beni culturali	14,7	15,2	18,3	7,6
Sport, spettacolo, turismo	12,8	13,5	16,7	6,1
Edilizia sanitaria	14,9	15,3	18,8	7,2
Altra edilizia pubblica	17,0	17,3	20,6	9,1
Altre infrastrutture pubbliche	17,5	17,9	21,7	7,7
Tutte le categorie d'opera	16,2	16,5	20,4	7,9

gistrato un ribasso medio sensibilmente inferiore alla media nazionale; le opere per telecomunicazioni e tecnologie informatiche (20,4%), che hanno invece registrato un valore superiore.

L'*area geografica* (regione) è la dimensione di analisi che mostra la variabilità più ampia dei valori di ribasso in esame (*tabella 3.12*). A fronte di un valore medio nazionale pari al 16,2%, sono stati registrati valori medi regionali molto diversi, che vanno da quelli massimi della Campania (29,6%) e del Lazio (25,3%) ai minimi del Trentino (6,7%) e, soprattutto, della Sicilia (4,6%)[15]. Focalizzando l'analisi sui ribassi di aggiudicazione esigui,

Tabella 3.12 – Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per regione

Regioni	*Ribasso di aggiudicazione (%)*	*Soglia di anomalia (%)*	*Offerta di massimo ribasso (%)*	*Offerta di minimo ribasso (%)*
Piemonte	15,8	16,1	19,7	7,2
Valle d'Aosta	13,0	13,2	16,5	5,8
Lombardia	12,4	12,7	16,7	5,4
Trentino Alto Adige	6,7	7,1	11,1	2,2
Veneto	10,0	10,3	14,1	4,0
Friuli Venezia Giulia	nd	nd	nd	nd
Liguria	11,5	12,0	15,4	4,9
Emilia Romagna	10,5	10,8	14,7	4,0
Toscana	13,6	13,8	18,6	4,8
Umbria	13,8	14,2	18,5	5,6
Marche	13,8	14,3	18,1	6,1
Lazio	25,3	25,7	30,4	11,3
Abruzzo	20,0	20,3	24,6	9,0
Molise	21,9	22,4	27,6	8,2
Campania	29,6	29,9	33,1	19,3
Puglia	23,1	23,4	26,7	14,2
Basilicata	23,0	23,2	26,3	11,1
Calabria	20,3	20,8	24,1	10,2
Sicilia	4,6	4,9	9,2	1,6
Sardegna	14,9	15,3	18,2	7,8
Italia	*16,2*	*16,5*	*20,4*	*7,9*

[15] La differenza del dato della Sicilia rispetto a quello medio nazionale può essere in parte imputata al particolare sistema di aggiudicazione previsto dalla legge regionale (art. 1, co. 6, l.r. n. 21/1998), che determina un limite massimo alla misura dei ribassi più stringente rispetto a quello risultante dall'applicazione del sistema della legge n. 109/94.

si segnala la dimensione del fenomeno in Sicilia, dove il 75% degli appalti ha registrato un ribasso minore dell'1% (*tabella 3.13*).

Tabella 3.13 - Numero di lavori con ribasso di aggiudicazione minore dell'1%, per regione

Regione	*Numero di lavori per cui il ribasso di aggiudicazione è stato minore dell'1% (A)*	*Numero totale di interventi*[16] *(B)*	*A/B (%)*
Piemonte	0	604	0,0
Valle d'Aosta	0	64	0,0
Lombardia	14	1308	1,1
Trentino Alto Adige	9	139	6,5
Veneto	5	496	1,0
Friuli Venezia Giulia	nd	nd	
Liguria	1	278	0,4
Emilia Romagna	8	606	1,3
Toscana	7	294	2,4
Umbria	0	134	0,0
Marche	3	352	0,9
Lazio	0	470	0,0
Abruzzo	1	214	0,5
Molise	0	88	0,0
Campania	3	604	0,5
Puglia	1	414	0,2
Basilicata	0	98	0,0
Calabria	4	222	1,8
Sicilia	72	96	75,0
Sardegna	2	314	0,6
Italia	*130*	*6795*	*1,9*

Nonostante la notevole variabilità geografica dei ribassi, è arduo trarre conclusioni sulla effettiva economicità dei prezzi di aggiudicazione. Ogni comparazione, infatti, è resa difficile dalla notevole eterogeneità dei prezziari adottati a livello regionale[17].

Offerte anomale

Il fenomeno dei ribassi è stato analizzato anche in relazione all'aspetto delle offerte di aggiudicazione *anomale*, cioè i ribassi di aggiudicazione il cui valore è pari o superiore alla soglia di anomalia. Come prevede la legge, il fenomeno può riguardare principalmente gli interventi il cui importo a base di gara è uguale o superiore alla "soglia comunitaria", ma anche gli appalti caratterizzati da un numero di offerte valide inferiore a 5. Dai risultati del monitoraggio è emerso che il numero degli interventi ag-

[16] Il numero totale di interventi è un sottoinsieme dell'universo 2001, poiché non per tutti gli interventi è stato possibile eseguire elaborazioni in materia di ribassi.

[17] Questo problema è, al momento, oggetto di attenzione da parte dell'Autorità. È stato infatti costituito un apposito gruppo di studio con rappresentanti delle associazioni delle imprese e delle stazioni appaltanti per l'approfondimento della tematica dei prezzari.

giudicati con offerte di ribasso superiore alla soglia di anomalia è stato pari a 25, che corrisponde ad un terzo di tutti i casi possibili.

Nel 76% dei casi di offerta "anomala" l'aggiudicazione è stata effettuata ad offerte pari al massimo ribasso *(tabella 3.14)*.

Tabella 3.14 - Numero di interventi di importo superiore alla soglia comunitaria oppure con numero di offerte valide minore di 5, per tipologia di stazione appaltante

Tipologia di stazione appaltante	*Numero*	*Di cui, con ribasso di aggiudicazione superiore o uguale al valore della soglia di anomalia*	*Di cui, con ribasso di aggiudicazione uguale al valore del massimo ribasso*
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	3	2	2
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	6	3	2
Istituti autonomi case popolari	3	0	0
Regioni e comunità montane	0	0	0
Province	4	2	2
Comuni	25	4	4
Aziende del servizio sanitario nazionale	2	2	2
Anas	16	2	0
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	1	1	1
Aziende speciali	0	0	0
Ferrovie	3	3	2
Soggetti privati	4	3	1
Altri soggetti non altrove classificati	5	3	3
Tutte le stazioni appaltanti	*72*	*25*	*19*

Livello di adempimento agli obblighi di pubblicità ...

Come per la *Relazione* dell'anno 2001, i dati pervenuti all'Osservatorio ed inerenti alla pubblicità delle gare sono stati analizzati per evidenziare l'*inadeguatezza della pubblicità degli atti*. 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.

... misura dell'inadempimento ...

Relativamente agli inadempimenti, si è proceduto per ciascuna classe d'importo a confrontare i dati pervenuti dalle stazioni appaltanti con il numero "teorico" di forme di pubblicità (su albo pretorio, BUR, GURI, GUCE) per avvisi e bandi di gara che il pieno rispetto della norma avrebbe

comportato[18], così come sintetizzato nel prospetto seguente, predisposto sulla base delle prescrizioni dell'articolo 80 del regolamento generale di attuazione, approvato con DPR n. 554/99.

Classe di importo	*Normativa ex art. 80 DPR n. 554/99*
Importi superiori alla soglia comunitaria	
> = € 5.358.153	Comunicazione di pre-informazione all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee
	Pubblicazione su *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* (GUCE)
	Pubblicazione su *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (GURI)
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione
Importi inferiori alla soglia comunitaria	
> = € 1.000.000 < € 5.358.153	Pubblicazione su *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (GURI)
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella regione
> = € 500.000 < € 1.000.000	Pubblicazione sul *Bollettino Ufficiale della Regione* (BUR) nella quale ha sede la stazione appaltante
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nella provincia
< € 500.000	Pubblicazione effettuabile soltanto nell'Albo pretorio

Come indicatore del livello di adempimento rispetto alle citate prescrizioni, è stato utilizzato il valore della differenza tra il numero teorico e il numero effettivo delle forme di pubblicità, 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 riguarda 1.066 casi, pari all'11,5%, prevalentemente concentrati nella classe di importo compreso tra € 500.000 ed € 1.000.000, seguita da quella di importo compreso tra € 1.000.000 ed € 5.358.153. Da un confronto con i dati relativi all'anno precedente si sottolinea che la percentuale di inadempimento ha subito un decremento di circa sette punti percentuali (nel 2000 la percentuale di inadempimento era pari al 18,2%) (*tabella 3.15*).

[18] Per la classe al di sopra di 5,3 milioni di euro, il numero degli avvisi è ripetuto, in quanto per gli interventi di quella classe la pubblicità è obbligatoria sia sulla GUCE sia sulla GURI.

Tabella 3.15 - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe d'importo

Classe di importo	*Avvisi/bandi*			*Livello inadempimento*	
	Numero teorico	*Pubblicità effettiva*			
		Forme	*Numero*	*Numero*	*%*
>= € 150.000 < € 500.000	6.120	Albo Pretorio	5.802	-318	-5,2
>= € 500.000 < € 1.00.000	1.645	BUR	1.165	-480	-29,2
>= € 1.00.000 < € 5.358.153	1.218	GURI	980	-238	-19,5
>= € 5.358.153	145	GURI	128	-17	-11,7
	145	GUCE	132	-13	-9,0
Tutte le classi	*9.273*		*8.207*	*-1.066*	*-11,5*

... per classe di importo

Anche nel corso del 2001 è possibile notare che, sia per i piccoli sia per i grandi interventi, le stazioni appaltanti utilizzano, per uno stesso bando o avviso, più mezzi di pubblicità anche non richiesti dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e GURI o BUR per piccoli interventi) (*tabella 3.16*[19]). In sostanza, è possibile riscontare una tendenza all'iper-adempimento, con conseguente appesantimento della procedura e dei costi ad essa connessi[20]. Ciò si deve anche alla presenza di un eccesso di formalismo nel comportamento di molte stazioni appaltanti, già segnalato l'anno precedente[21].

Tabella 3.16 - Forme di pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe d'importo

Classe di importo	*Numero interventi*	*Albo pretorio*	*BUR*	*GURI*	*GUCE*	*Totali*
>= € 150.000 < € 500.000	6.120	5.802	877	186	7	6.872
>= € 500.000 < € 1.00.000	1.645	1.376	1.165	204	14	2.759
>= € 1.00.000 < € 5.358.153	1.218	909	264	980	40	2.193
>= € 5.358.153	145	70	30	128	132	360
Tutte le classi	*9.128*	*8.157*	*2.336*	*1.498*	*193*	*12.184*

Parallelamente, è possibile rilevare il comportamento di alcune stazioni appaltanti che ricorrono a forme di pubblicità di livello 'superiore', ritenendo che in esse siano comprese anche quelle di ordine inferiore. In effetti, un siffatto comportamento può avere effetti distorsivi sulla concorren-

[19] Il numero di interventi riportati in tabella si riferisce esclusivamente a quelli per i quali la procedura di scelta seguita è stata: pubblico incanto, licitazione privata, appalto concorso.

[20] La medesima tendenza è presente anche con riferimento alla pubblicità sui quotidiani, con conseguente aggravio del bilancio della stazione appaltante.

[21] Vedi Capitolo 11.

za, in quanto non consente alle imprese di acquisire informazioni adeguate nelle forme previste dalla normativa.

Contenzioso ...

Per ciò che attiene al contenzioso, non è raro che esso possa generarsi in fase di gara, con conseguenti effetti di disturbo del processo di realizzazione dell'opera. Il fenomeno è stato analizzato attraverso tutte le classiche dimensioni di analisi. Come si evince dalla *tabella 3.17*, sono stati rilevati 108 ricorsi giurisdizionali, pari allo 0,9% del totale degli interventi. Rispetto all'anno precedente si assiste ad una riduzione di circa un punto percentuale di questa forma di contenzioso.

Tabella 3.17 - Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per regione

Regioni	*Numero interventi (a)*	*Contenzioso*	
		numero (b)	*incidenza % (b/a)*
Piemonte	1.025	3	0,29
Valle d'Aosta	182	1	0,55
Lombardia	2.223	18	0,81
Trentino Alto Adige	366	7	1,91
Veneto	844	3	0,36
Friuli Venezia Giulia	0	0	0,00
Liguria	519	1	0,19
Emilia Romagna	1.105	11	1,00
Toscana	508	0	0,00
Umbria	310	3	0,97
Marche	601	11	1,83
Lazio	689	6	0,87
Abruzzo	303	3	0,99
Molise	101	1	0,99
Campania	787	10	1,27
Puglia	532	11	2,06
Basilicata	170	1	0,59
Calabria	342	1	0,29
Sicilia	160	8	5,00
Sardegna	499	9	1,80
Italia	*11.266*	*108*	*0,96*

... per regione ...

È da notare che per alcune regioni come Campania, Sicilia e Basilicata la percentuale di contenzioso rispetto al numero di interventi è notevolmente diminuita (per Campania e Sicilia la riduzione è stata superiore ai due punti percentuali mentre per la Basilicata la riduzione ha superato i tre punti percentuali). La Sicilia si conferma, tuttavia, la regione con la percentuale di contenzioso più elevata (5%), seguita da Puglia (2%) e Trentino (1,9%).

Guardando alla distribuzione del contenzioso per classe di importo, risulta che il maggior numero di casi si concentra nella classe compresa tra 5,3 e 15 milioni di euro (*tabella 3.18*). Rispetto al precedente anno si nota anche una notevole riduzione (circa il 10%) di contenzioso nei lavori rientranti nella classe di importo superiore a 15 milioni di euro.

Tabella 3.18 - Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per classe di importo

Classe di importo	*Numero interventi (a)*	*Contenzioso*	
		numero (b)	*incidenza % (b/a)*
>= € 150.000 < € 500.000	7.967	38	0,48
>= € 500.000 < € 1.000.000	1.861	31	1,67
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	1.286	24	1,87
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	108	12	11,11
>= € 15.000.000	44	3	6,82
Tutte le classi	*11.266*	*108*	*0,96*

... motivazioni ...

I dati sul contenzioso sono stati ulteriormente elaborati in funzione delle motivazioni che lo hanno originato: illegittimità del bando di gara; illegittimità del provvedimento di esclusione; illegittimità del provvedimento di aggiudicazione; errata applicazione del criterio di valutazione dell'offerta. Come si evince dalla *tabella 3.19*, la motivazione più frequente è l'*illegittimità del provvedimento di esclusione*, che ricorre in circa il 38% del totale dei casi.

Tabella 3.19 – Motivazioni del contenzioso in fase di gara

Motivazioni	*Numero*	*%*
Illegittimità del bando di gara	10	9,3
Illegittimità del provvedimento di esclusione	41	38,0
Illegittimità del provvedimento di aggiudicazione	14	13,0
Errata applicazione criterio valutazione offerta	5	4,6
Non specificato	38	35,2
Tutte le motivazioni	*108*	*100*

In relazione alle procedure di scelta del contraente, il contenzioso è stato particolarmente frequente nell'appalto concorso mentre non ha avuto luogo nella licitazione privata semplificata. Il confronto con i dati dello

scorso anno conferma che l'appalto concorso è la procedura di scelta che dà luogo al numero maggiore di casi di contenzioso (*tabella 3.20*).

Tabella 3.20 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per procedura di scelta del contraente

Procedura di scelta del contraente	*Numero interventi (a)*	*Contenzioso*	
		numero (b)	*incidenza % (b/a)*
Pubblico incanto	7.476	78	1,04
Licitazione privata	1.617	18	1,11
Licitazione privata semplificata	532	0	0,00
Appalto concorso	28	4	14,29
Trattativa privata	1.400	5	0,36
Non comunicato	213	3	1,41
Tute le procedure	*11.266*	*108*	*0,96*

La ripartizione dei casi di contenzioso per tipologia di stazione appaltante (*tabella 3.21*) evidenzia un valore leggermente più alto, rispetto al totale, per le aziende speciali, gli enti pubblici, le amministrazioni dello Stato, i soggetti privati, le regioni e le comunità montane.

Tabella 3.21 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per tipologia di stazione appaltante

Tipologia di stazione appaltante	*Numero interventi (a)*	*Contenzioso*	
		Numero (b)	*incidenza % (b/a)*
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	656	8	1,22
Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	551	11	2,00
Istituti autonomi case popolari	417	3	0,72
Regioni e comunità montane	384	6	1,56
Province	1.258	12	0,95
Comuni	5.455	50	0,92
Aziende del servizio sanitario nazionale	376	2	0,53
Anas	903	2	0,22
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	325	2	0,62
Aziende speciali	140	4	2,86
Ferrovie	163	1	0,61
Soggetti privati	415	6	1,45
Altri soggetti non altrove classificati	223	1	0,45
Tutte le stazioniappaltanti	*11.266*	*108*	*0,96*

Il contenzioso analizzato per categoria d'opera mostra un numero piuttosto elevato di casi per le opere di protezione dell'ambiente, per le o-

pere di urbanizzazione, per le infrastrutture del settore energetico e per le telecomunicazioni (*tabella 3.22*).

Tabella 3.22 – Numero ed incidenza dei casi di contenzioso in fase di gara, per categoria di opera

Categoria di opera	*Numero interventi (a)*	*Contenzioso*	
		numero (b)	*incidenza % (b/a)*
Strade	3.451	26	0,75
Ferrovie	180	1	0,56
Altre infrastrutture di trasporto	176	2	1,14
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.293	17	1,31
Opere di urbanizzazione ed altro	883	3	0,34
Infrastrutture del settore energetico	102	4	3,92
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	32	4	12,50
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	59	0	0,00
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	143	2	1,40
Edilizia sociale e scolastica	1.624	15	0,92
Edilizia abitativa	535	3	0,48
Beni culturali	409	0	0,00
Sport, spettacolo, turismo	416	6	1,44
Edilizia sanitaria	629	3	0,48
Altra edilizia pubblica	1.036	20	1,93
Altre infrastrutture pubbliche	298	2	0,67
Tutte le categorie di opere	*11.266*	*108*	*0,96*

Sospensioni e varianti

I fenomeni connessi alle sospensioni e alle varianti, relativi ad interventi di importo inferiore a 5,3 milioni di euro appaltati nell'anno 2000, come accennato all'inizio, sono stati analizzati su un campione di 1.020 interventi estratti secondo criteri di stratificazione dalla banca dati statistica, costituita da 11.905 interventi. Nelle tabelle che seguono è sempre fatta la distinzione tra i lavori di importo compreso tra € 150.000 e 5,3 milioni di euro e lavori di importo superiore a 5,3 milioni di euro, per il motivo che i primi sono riferiti al campione mentre i secondi all'universo degli interventi eccedenti tale soglia.

Il pregio di aver lavorato su un campione per l'analisi di detti fenomeni consiste, prevalentemente, nell'aver potuto acquisire dati con tempestività e nell'aver potuto contattare direttamente le stazioni appaltanti campionate per eventuali integrazioni o correzioni. La numerosità del campione è stata determinata prefissando al 3% l'errore ammissibile e al

95,5% la probabilità di veridicità. Tutti i dati che si riferiscono al campione sono stati poi presentati nelle tabelle seguenti attraverso valori ragguagliati all'universo considerato. Dei 203 interventi teoricamente presenti oltre la soglia dei 5,3 milioni di euro, è stato possibile analizzarne in dettaglio 170, in relazione alla completezza ed affidabilità delle informazioni raccolte.

La logica della suddivisione in classi di importo (lavori tra € 150.000 e 5,3 milioni di euro e lavori di importo superiore a 5,3 milioni di euro) ha governato tutte le elaborazioni e per tale motivo le differenze, a volte evidenti, tra questi due gruppi sono da valutarsi nel fatto che sia le sospensioni sia le varianti risentono della dimensione di intervento a cui si riferiscono. Infatti, in generale, un ridotto numero di varianti o di sospensioni alla pari di un numero ridotto di giorni di sospensione o di ridotti importi delle varianti per i "grandi lavori" rispetto all'altro gruppo, deve tener conto del fatto che i "grandi lavori" hanno un ciclo di vita più lungo rispetto agli altri e che, conseguentemente, le varianti, così come le sospensioni, possono presentarsi in un arco di tempo generalmente lungo. Per tale ragione, qualsiasi raffronto tra questi due casi è affetto da tale diversità che potrà essere oggetto di studio solo con un'analisi di lungo periodo.

Fenomeno della sospensione dei lavori

Le circostanze e le modalità della sospensione e ripresa dei lavori sono disciplinate da:

- articolo 133 (Sospensione e ripresa dei lavori) del DPR n. 554/99, recante *Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n.109, e successive modificazioni;*
- articoli 24 (Sospensione e ripresa dei lavori) e 25 (Sospensione illegittima) del DM lavori pubblici 19 aprile 2000, n.145, *Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 11 febbraio 1994, n.109, e successive modificazioni.*

Il fenomeno «sospensione dei lavori» può essere analizzato attraverso specifici indicatori numerici.

Per il 2001 la lettura critica effettuata sul fenomeno si è limitata a quantificare le misure relative a:

a) numero degli interventi con almeno una sospensione;

b) durata media delle sospensioni;

c) numero complessivo delle sospensioni.

Le misure anzidette sono state analizzate, oltre che per area geografica dell'intervento e per classe di importo, anche per tipologia di causa della sospensione. La *tabella 3.23* ripropone la distribuzione degli interventi del 2000 per aree geografiche e per importo dei lavori.

Tabella 3.23 - Numero di interventi per area geografica

	Importo dei lavori	
	=> € 5.358.153	*< => € 5.358.153*
Nord	83	6.511
Centro	24	2.511
Sud e Isole	63	2.883
Italia	*170*	*11.905*

Relativamente alle cause di sospensione, dalle elaborazioni (*tabelle 3.24* e *3.25*) emerge l'elevata incidenza della "forza maggiore"per i grandi lavori, a cui corrisponde, tuttavia, un numero medio di giorni di sospensione molto basso rispetto a tutte le altre cause. In generale, sia per i lavori di importo inferiore a 5,3 milioni di euro sia per quelli di importo superiore, si registra un numero medio di giorni di sospensione dei lavori per indisponibilità dei luoghi più elevato che per le altre cause.

Tabella 3.24 – Distribuzione per causa delle sospensioni dei lavori e numero medio di giorni di sospensione. Lavori di importo inferiore a 5,3 milioni di euro

Causa di sospensione	*Numero di sospensioni*	*Incidenza delle diverse cause di sospensione (%)*	*Numero medio di giorni di sospensione*
Causa maggiore	2.078	25,05	56,2
Indisponibilità luoghi	932	11,24	90,9
Redazioni varianti	1.383	16,67	84,0
Interferenze cantieri	622	7,50	48,9
Autorità giudiziaria	31	0,37	84,9
Altra causa	2.272	27,40	77,7
Causa non indicata o non attribuibile	975	11,77	--
Tutte le cause	*8.293*	*100,00*	*72,0*

Tabella 3.25 – Distribuzione delle sospensioni dei lavori e numero medio di giorni di sospensione, per causa. Lavori di importo superiore a 5,3 milioni di euro

Causa di sospensione	*Numero di sospensioni*	*Incidenza delle diverse cause di sospensione (%)*	*Numero medio di giorni di sospensione*
Causa maggiore	36	52,95	18,9
Indisponibilità luoghi	3	4,41	91,0
Redazioni varianti	1	1,47	45,0
Interferenze cantieri	2	2,94	21,0
Autorità giudiziaria	5	7,35	38,0
Altra causa	15	22,06	72,9
Causa non indicata o non attribuibile	6	8,82	–
Tutte le cause	*68*	*100,00*	*36,3*

Per ciò che attiene alle modalità di distribuzione del fenomeno per aree geografiche (vedi *tabelle 3.26* e *3.27*), si rileva che il tempo medio di sospensione, per i lavori di importo inferiore a 5,3 milioni di euro, varia da circa 68 giorni per il nord a 83 giorni per il centro. Inoltre, quasi nel 50% dei casi, gli interventi localizzati al nord sono interessati da sospensioni. Al nord si registrano più sospensioni ma di durata media più contenuta.

Tabella 3.26 – Distribuzione delle sospensioni dei lavori, per ripartizione territoriale. Lavori di importo inferiore a 5,3 milioni di euro

Ambito territoriale	*Totale interventi (a)*	*Numero sospensioni (b)*	*Numero interventi con sospensione (c)*	*Interventi con sospensioni su interventi totali di area (c/a)*	*Numero medio di sospensioni per intervento con sospensioni*	*Numero medio di giorni di sospensione*
Nord	6.511	5.311	3.203	49,19	1,66	68,5
Centro	2.511	1.532	965	38,43	1,59	83,7
Sud e isole	2.883	1.450	982	34,06	1,48	72,9
Italia	*11.905*	*8.293*	*5.150*	*43,26*	*1,61*	*72,0*

Tabella 3.27 – Distribuzione delle sospensioni dei lavori, per ripartizione territoriale. Lavori di importo superiore a 5,3 milioni di euro

Ambito territoriale	*Totale interventi (a)*	*Numero sospensioni (b)*	*Numero interventi con sospensione (c)*	*Interventi con sospensioni su interventi totali di area (c/a)*	*Numero medio di sospensioni per intervento con sospensioni*	*Numero medio di giorni di sospensione*
Nord	83	41	15	18,07	2,73	22,3
Centro	24	14	11	45,83	1,27	36,7
Sud e isole	63	13	10	15,87	1,30	84,1
Italia	*170*	*68*	*36*	*21,18*	*1,89*	*36,3*

Quando le sospensioni vengono analizzate sulla base della classe di importo degli interventi (*tabella 3.28*) è possibile notare come il numero medio di giorni di sospensione sia più elevato per gli interventi rientranti

nella classe di importo più bassa. Tale dato può essere spiegato alla luce delle considerazioni prima svolte: l'orizzonte temporale necessariamente limitato dell'analisi non consente i cogliere l'effettiva incidenza delle sospensioni per i grandi lavori.

Tabella 3.28 – Distribuzione delle sospensioni dei lavori, per classe d'importo degli interventi

Classe d'importo	*Numero interventi (a)*	*Numero sospensioni (b)*	*Interventi con sospensioni (c)*	*Numero medio di sospensioni per intervento (b/c)*	*Interventi con sospensioni su interventi totali di classe (c/a) (%)*	*Numero medio di giorni di sospensione*
=> € 150.000 < € 500.000	8.274	6.405	3.808	1,63	46,02	77,9
=> € 500.000 < € 1.000.000	2.046	887	584	1,52	28,53	47,5
=> € 1.000.000 < € 5.358.153	1.585	1.201	758	1,58	47,85	59,9
=>€ 5.358.153< € 15.000.000	117	52	23	2,26	19,66	35,4
=> € 15.000.000	53	16	13	1,23	24,53	39,7
Tutte le classi	*12.075*	*8.361*	*5.186*	1,61	43,92	*71,8*

Varianti in corso d'opera

Il panorama normativo in tema di varianti in corso d'opera è costituito dalle disposizioni della legge quadro (art. 25, *Varianti in corso d'opera;* art. 38, *Applicazione della legge*), del DPR 21 dicembre 1999, n. 554 (art. 8, *Funzioni e compiti del responsabile del procedimento*; art. 15, *Disposizioni preliminari;* art. 134, *Variazioni e addizioni al progetto approvato*), dal DM 19 aprile 2000, n. 145 (art. 10, *Variazione al progetto approvato;* art. 11, *Varianti in diminuzione migliorative proposte dall'appaltatore*).

Per il fenomeno in esame, sono state individuate le *misure* descritte di seguito. In particolare, per quanto attiene alle ipotesi di varianti ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 109/94, le misure sono:

- frequenza del ricorso alle varianti in relazione alle varie ipotesi di motivazione che le legittimano;
- frequenza delle varianti in aumento, in diminuzione e in pareggio;
- numero medio di varianti per intervento;
- incidenza dell'importo della variante sul costo dell'intervento;
- relazione tra ribasso di aggiudicazione ed importo delle varianti.

Le tabelle che seguono analizzano il fenomeno delle varianti utilizzando due dimensioni di analisi particolarmente significative per il fenomeno in esame:

- ambito geografico territoriale;
- classe di importo dell'intervento.

Le *tabelle 3.29* e *3.30* mostrano, in relazione alla causa, il numero totale delle varianti in aumento, l'importo medio e l'incidenza dell'importo delle varianti sull'importo dei lavori interessati da varianti. Si può notare come un'incidenza notevole delle varianti sia espressa dal comma 1, lettera *c)* dell'articolo 25 della legge n. 109/94 e questo sia per i lavori di importo fino a 5,3 milioni di euro sia per quelli di importo superiore.

Tabella 3.29 – Distribuzione delle varianti in aumento per causale (art. 25, l. n. 109/94). Interventi di importo fino a 5,3 milioni di euro[22]

Causa	*Sopravvenute disposizioni legislative art. 25 c. 1/a*	*Cause impreviste art. 25 c. 1/b*	*Specificità dei beni art. 25 c. 1/b-bis*	*Art. 1664 c.c. art. 25 c. 1/c*	*Errori progetto art. 25 c. 1/d*	*art. 25 c. 3*	*Altro*
Numero totale varianti in aumento	149	777	665	26	45	1.456	267
Importo medio varianti in aumento	75.801	79.166	67.752	33.388	23.360	32.263	72.507
Incidenza delle varianti in aumento sull'importo dei lavori (%)	11,14	12,12	9,54	16,61	9,46	4,91	10,30

Tabella 3.30 – Distribuzione delle varianti in aumento per causale (art. 25, l. n. 109/94). Interventi di importo maggiore di 5,3 milioni di euro

Causa	*Sopravvenute disposizioni legislative (art. 25, c. 1/a)*	*Cause impreviste (art. 25, c. 1/b)*	*Specificità dei beni (art. 25, c. 1/b-bis)*	*Art. 1664 c.c.; art. 25, c. 1/c)*	*Errori progetto (art. 25, c. 1/d)*	*art. 25, c. 3)*	*Altro*
Numero totale varianti in aumento	8	6	10	3	3	19	5
Importo medio delle varianti in aumento	2.073.110	1.092.626	752.525	955.133	550.387	485.387	3.002.811
Incidenza delle varianti in aumento sull'importo dei lavori (%)	8,93	6,52	6,07	10,22	6,04	4,47	4,84

A conferma di una tendenza all'esatta interpretazione della legge quadro sui lavori pubblici, è anche evidente come l'incidenza delle varianti

[22] Il numero totale delle varianti in aumento di questa tabella non corrisponde a quello presente nelle altre tabelle, in quanto per alcuni interventi non è stata indicata la causale della variante.

sui lavori, nel caso dell'applicazione dell'articolo 25, comma 3, secondo periodo, sia mediamente inferiore al 5%, percentuale questa, che rappresenta il limite massimo per l'applicazione di detto comma.

Le *tabelle 3.31* e *3.32* analizzano il fenomeno delle varianti per macroaree geografiche ed è interessante notare come, per le varianti in aumento,

Tabella 3.31 – Distribuzione delle varianti, per ripartizione territoriale. Interventi di importo fino a 5,3 milioni di euro

Numero interventi (a)		*Tipo di variante*	*Numero varianti (b)*	*Numero interventi con varianti (c)*	*Interventi con varianti su interventi totali di area (c/a)(%)*	*Importo totale varianti (d)*	*Importo medio varianti (d/b)*	*Incidenza della variante sull'importo lavori (%)*
6.511	Nord	Varianti in aumento	2.049	1.955	30,03	116.378.241	56.798	8,73
		Varianti in diminuzione	192	176	2,70	3.969.646	20.675	3,11
		Varianti in pareggio	126	77	1,18	0	0	0,00
2.511	Centro	Varianti in aumento	772	745	29,67	39.184.305	50.757	8,45
		Varianti in diminuzione	75	67	2,67	3.437.462	45.833	6,94
		Varianti in pareggio	93	82	3,27	0	0	0,00
2.883	Sud e Isole	Varianti in aumento	1.110	1.068	37,04	48.414.831	43.617	7,62
		Varianti in diminuzione	136	117	4,06	3.843.220	28.259	5,67
		Varianti in pareggio	18	18	0,62	0	0	0,00
11.905	Italia	Varianti in aumento	3.931	3.768	31,65	203.977.377	51.889	8,36
		Varianti in diminuzione	403	360	3,02	11.250.328	27.916	4,68
		Varianti in pareggio	237	177	1,49	0	0	0,00
		Totale varianti	*4.571*	*4.305*	*36,16*	–	–	–

l'incidenza sull'importo dei lavori rimanga più o meno la stessa per tutte le aree. Si nota anche come l'incidenza percentuale sia abbastanza diversa a seconda che si tratti di "grandi lavori" o di altri lavori; nel primo caso, infatti, l'incidenza è sempre inferiore rispetto agli interventi di dimensione minore. Anche in questo caso valgono le considerazioni già svolte in precedenza circa la difficoltà, considerato l'orizzonte temporale necessariamente limitato dell'analisi, di cogliere l'effettiva incidenza del fenomeno per i

grandi lavori. La lettura degli importi medi mostra, relativamente ai grandi lavori, un valore molto elevato per le varianti in aumento nel centro (3,7 milioni di euro)[23].

Tabella 3.32 – Distribuzione delle varianti, per ripartizione territoriale. Interventi di importo superiore a 5,3 milioni di euro[24]

Numero interventi (a)		*Tipo di variante*	*Numero varianti (b)*	*Numero interventi con varianti (c)*	*Interventi con varianti su interventi totali di area (c/a) (%)*	*Importo totale varianti (d)*	*Importo medio varianti (d/b)*	*Incidenza della variante sull'importo lavori (%)*
83	Nord	Varianti in aumento	41	28	33,73	37.265.954	908.926	6,15
		Varianti in diminuzione	8	4	4,82	1.979.223	247.403	1,32
		Varianti in pareggio	3	2	2,41	0	0	0
24	Centro	Varianti in aumento	10	7	29,17	37.336.774	3.733.677	5,33
		Varianti in diminuzione	0	0	0,00	0	0	0
		Varianti in pareggio	0	0	0,00	0	0	0
63	Sud e Isole	Varianti in aumento	13	13	20,63	8.011.341	616.257	5,90
		Varianti in diminuzione	0	0	0,00	0	0	0
		Varianti in pareggio	1	1	1,59	0	0	0
170	Italia	Varianti in aumento	64	48	28,24	82.614.069	1.290.845	5,97
		Varianti in diminuzione	8	4	2,35	1.979.223	247.403	1,32
		Varianti in pareggio	4	3	1,76	0	0	0
		Totale Varianti	*76*	*55*	*32,35*	–	–	–

[23] Si ha motivo di ritenere che sulla singolarità di questo dato possa aver inciso la presenza di tre varianti di elevato importo relative all'appalto dell'Auditorium di Roma.

[24] La distribuzione delle varianti per classi di importo tiene conto del fatto che gli interventi fino a 5,3 milioni di euro si riferiscono al campione mentre quelli superiori all'universo.

Nella *tabella 3.33* gli interventi con varianti sono analizzati per classe di importo. Si vede come in tutti i casi l'incidenza percentuale delle varianti si attesti sempre al di sotto del 10%, tranne che nella classe di interventi di importo compreso tra € 500.000 e € 1.000.000, la cui percentuale si attesta oltre il 12%.

Tabella 3.33 – Distribuzione delle varianti in aumento per classe di importo dell'intervento

Classe d'importo	*Numero varianti*	*Interventi con varianti*	*Importo medio varianti*	*Valore della variante su importo lavori (%)*
=>€ 150.000< € 500.000	2.591	2.511	19.499	7,43
=> € 500.000< € 1.000.000	597	550	90.439	12,41
=> € 1.000.000< € 5.358.153	743	707	133.806	8,37
=> € 5.358.153< € 15.000.000	42	36	588.105	5,93
=> € 15.000.000	22	12	2.632.440	6,06
Tutte le classi	*3.995*	*3.815*	-	

Sulle varianti è stata condotta un'ulteriore indagine per verificare un eventuale nesso di causalità tra il valore delle varianti in percentuale dell'intervento e il ribasso di aggiudicazione. Tale indagine è stata condotta per valutare se interventi aggiudicati con ribassi eccessivamente elevati siano stati poi interessati da varianti effettuate con lo scopo di recuperare quel ribasso. L'esito della verifica, che richiede ulteriori approfondimenti, sembrerebbe smentire l'esistenza del nesso di causalità ipotizzato; anche in questo caso valgono le considerazioni prima svolte circa il limitato orizzonte temporale dell'analisi, che non consente di valutare compiutamente la fase di esecuzione dei lavori.

Verifica del livello di adempimento ...

Nell'ambito delle competenze attribuite dall'articolo 4 della legge quadro, lo scorso anno l'Autorità ha individuato un processo che, a consuntivo, contribuisce alla verifica del livello di adempimento all'obbligo di propagazione dei dati da parte delle stazioni appaltanti.

Anche quest'anno, per analizzare il comportamento delle stazioni appaltanti riguardo a tale obbligo, l'Osservatorio ha predisposto l'incrocio tra le informazioni delle due banche dati — BDI (banca dati degli interventi) e BDB (banca dati dei bandi) — identificando tre insiemi di dati significativi: bandi per cui si riscontra la comunicazione dell'intervento, bandi per cui non si riscontra la comunicazione dell'intervento, interventi in cui non

si riscontra la pubblicazione del bando. I bandi oggetto dell'indagine sono stati solamente quelli di importo complessivo superiore a € 150.000.

L'incrocio ha condotto alla definizione di un insieme di 3.664 bandi (pari a circa il 13% di quelli utilizzati per effettuare l'incrocio) rispetto ai quali l'Autorità procederà anche quest'anno ad accertare gli inadempienti effettivi[25].

Metodologia per la verifica dell'adempimento

La BDI ha una numerosità di 11.526 interventi utili agli incroci ed è organizzata in diverse tabelle per un numero complessivo di diverse centinaia campi che essendo stati compilati da numerosissimi responsabili del procedimento (almeno uno per ogni stazione appaltante), presentano notevoli difficoltà di interpretazione.

La BDB ha una numerosità di 36.390 bandi rilevati negli anni 2000 e 2001, poiché gli interventi raccolti dall'Osservatorio si riferiscono ad un arco temporale di pubblicazione dell'appalto non identificabile con il solo anno 2001.

Non essendo possibile l'individuazione di elementi che permettano la deterministica associazione tra un elemento della BDI ed un elemento della BDB, per l'incrocio si è fatto ricorso ad una metodologia probabilistica. Ciò ha permesso di ottenere un'associazione uno ad uno tra gli elementi della BDI e gli elementi della BDB.

L'associazione ottenuta è anche la migliore possibile, sotto il profilo probabilistico, secondo i parametri scelti per l'individuazione dei due elementi oggetto dell'incrocio.

Il metodo si basa su un indice di somiglianza, costruito sulle caratteristiche ritenute indicative ai fini dell'incrocio e calcolato per tutte le coppie possibili ottenibili, ossia per un numero ottenuto dal prodotto della numerosità della BDI per la numerosità della BDB.

Il metodo utilizzato è stato verificato attraverso una procedura non automatica. Si è prima identificato un campione di 200 coppie estratte dalla popolazione di 11.526 interventi che costituiscono la popolazione totale dei dati. Il metodo di campionamento utilizzato è quello di un campionamento a strati: raggruppata la popolazione per classi di indice di somiglianza si è provveduto con metodo casuale alla formazione del campione di 200 coppie rispettando la proporzione della numerosità di ogni singola classe nella popolazione di base.

Il test *di verifica sul campione così costituito ha portato ad un risultato di 184 conferme della scelta operata dal metodo e 16 smentite di cui 4, di fatto, non sono classificabili per la totale mancanza dell'oggetto di gara nella banca dati BDI. Si fa notare che l'informazione relativa all'oggetto di gara, particolarmente significativa anche nel caso di un'associazione non automatica, è risultata assente in 1338 (11,6% del totale degli interventi presenti nella banca dati BDI).*

L'analisi così condotta ha portato a considerare come associazioni valide tutte le coppie contraddistinte da un indice di somiglianza maggiore od uguale a 0,60. In virtù di tale postulato, la numerosità dell'insieme delle coppie BDI - BDB ritenute valide è, per quest'anno, pari a 8.315

Gli elementi della BDI ai quali non è stato associato un elemento corrispondente della BDB costituiscono un insieme di 3.211 casi. L'insieme costituito dagli elementi della BDB che non hanno trovato un loro corrispettivo elemento nella BDI contiene 28.075 casi. Di tale insieme, avendo escluso gli interventi di importo inferiore a € 500.000, sono rimasti 9.144 casi. Infine, dei 9144 bandi, sono stati presi in considerazione solo quelli pubblicati tra il primo settembre del 2000 ed il primo settembre del 2001 per un totale di 3.664 bandi.

[25] Gli esiti dell'accertamento per l'anno 2000 sono riportati nel Capitolo 11.

... tempi per l'appalto

L'analisi dei tempi, quest'anno, è stata condotta con riferimento all'intero processo produttivo delle opere pubbliche, dalla fase dell'affidamento dell'incarico di progettazione alla conclusione dei lavori.

La difficile leggibilità di alcune informazioni e l'esiguità, ancora oggi riscontrata, degli interventi conclusi non consente di trarre considerazioni con valenza generale, specialmente sulla fase successiva all'aggiudicazione ma permette comunque di mettere in luce le più significative tendenze riscontrate nonché l'esistenza di specifici fenomeni e di anomalie verso i quali indirizzare l'attività di accertamento e vigilanza dell'Autorità.

I tempi medi a cui si riferiscono le considerazioni che seguono hanno il valore di indicatore di tendenza, in quanto limitati al biennio 2000 –2001. Dovranno, pertanto, trovare idonea conferma in un arco di tempo necessariamente più lungo in ragione della specificità dei lavori pubblici.

Sull'insieme iniziale degli interventi è stata operata una prima selezione in base alla presenza dell'informazione relativa alla data di aggiudicazione dell'appalto. Di volta in volta, l'analisi del singolo fenomeno è stata condotta limitatamente a quelle schede che registravano la presenza delle informazioni utili all'analisi stessa, per cui non sempre l'universo investigato corrispondeva alla disponibilità assoluta. In particolare, per l'analisi relativa all'intervallo dei tempi tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione dell'opera, l'insieme rilevante è stato identificato considerando valide le seguenti tre condizioni:

a) presenza di almeno una delle date relative alla pubblicazione del bando su albo della stazione appaltante, BUR, GURI e GUCE;

b) presenza della data di presentazione dell'offerta;

c) successione crescente delle date relative alla pubblicazione, presentazione dell'offerta ed aggiudicazione dell'appalto.

... progettazione esterna ed interna ...

Per quanto attiene ai tempi "amministrativi" connessi con l'affidamento dell'incarico di progettazione, la redazione del progetto e la sua approvazione, l'analisi è stata condotta — sia sui dati dell'anno 2000 sia su quelli del 2001 — su insiemi iniziali di riferimento rispettivamente di 11.265 e 9.295 interventi.

Le condizioni poste per definire gli insiemi rilevanti sono state:

a) contemporanea presenza di dati sia nel campo della data di affidamento o aggiudicazione della progettazione sia in quello della data di consegna del progetto per la progettazione esterna;

b) presenza del dato relativo alla sola data di ultimazione del progetto nel caso della progettazione interna;

c) esclusione degli interventi aventi entrambe le condizioni verificate.

Il primo dato di rilievo che emerge dall'analisi, riportato sinteticamente nella *tabella 3.34*, è la conferma del *trend* — già rilevato nella *Relazione* per l'anno 1999 — circa la maggiore frequenza con cui le amministrazioni pubbliche hanno affidato la progettazione all'interno della propria struttura. La tendenza è confermata sia per l'anno 2000 sia per l'anno 2001, anche se con percentuali diverse.

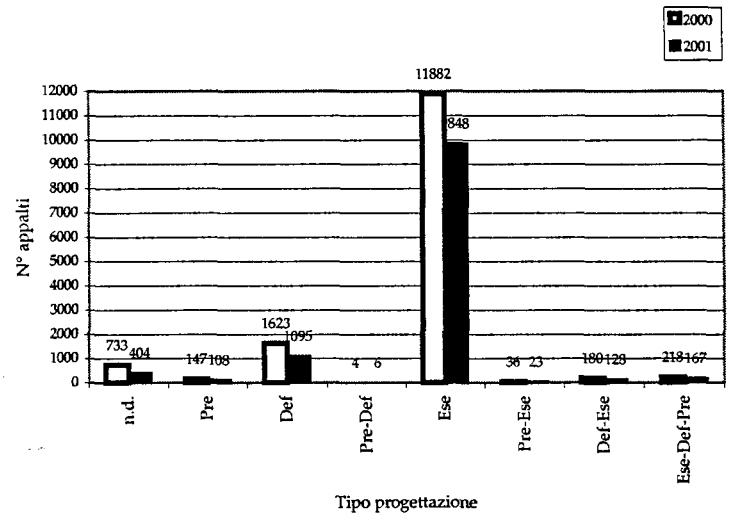
Tabella 3.34 – Interventi con progettazione affidata all'esterno od interna alla stazione appaltante

Tipo di progettazione	*Anno 2000*		*Anno 2001*	
	Numero	*%*	*Numero*	*%*
Interna	6.049	53,7	4.833	52,0
Esterna	5.216	46,3	4.462	48,0
Totale interventi	*11.265*	*100,0*	*9.295*	*100,0*

È difficile dire a quale livello della progettazione tali dati si riferiscano, non essendovi, in fase di raccolta dati, corrispondenza tra l'informazione relativa all'affidamento dell'incarico e quella dello specifico livello di progettazione.

Va tuttavia rilevato che nella maggioranza dei casi le stazioni appaltanti hanno fatto riferimento, sulla scheda A, alla progettazione esecutiva (*figura 3.1*), per cui sembra lecito ritenere che tale sia, effettivamente, il livel lo di progettazione al quale si riferiscono i dati e ciò anche in linea con lo spirito della legge quadro, che vuole le strutture interne prioritariamente titolari della progettazione.

Figura 3.1 – Livelli di definizione progettuale



Venendo più puntualmente all'analisi dei tempi, occorre considerare separatamente la progettazione esterna da quella interna, poiché per quest'ultima non è stata rilevata la data di avvio dell'incarico. Facendo quindi riferimento alla progettazione esterna, l'intervallo tra l'affidamento dell'incarico e l'ultimazione e consegna del progetto è risultato mediamente di 589 giorni per l'anno 2000 su 5056 interventi e di 511 giorni per l'anno 2001 su 4.375 interventi, distribuiti come illustrato nella *tabella 3.35*.

... tempi del progetto esterno...

Tabella 3.35 – Interventi e relativi tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	2.005	1.280	>360
	586	297	241 – 360
	886	175	121 - 240
	1.579	55	0 - 120
Anno 2001	1.644	1.125	>360
	534	298	241 – 360
	864	175	121 - 240
	1.333	56	0 - 120

Le distribuzioni degli interventi per classi di importo confermano le aspettative circa l'ipotesi che all'aumentare dell'importo — e, quindi, presumibilmente della complessità dell'intervento — aumentino anche i tempi

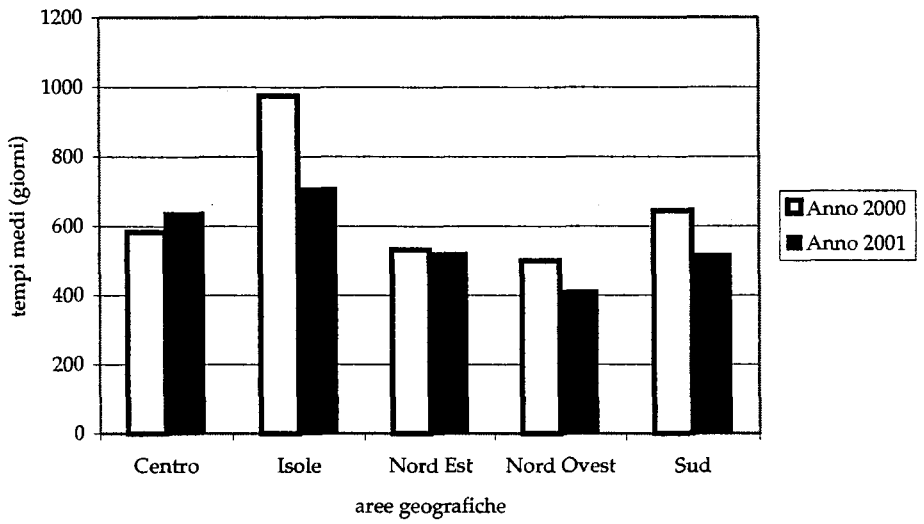
medi necessari alla definizione del progetto con una progressione quasi lineare (*tabella 3.36*).

Tabella 3.36 – Interventi e relativi tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto (per classi di importo)

Classe di importo	*2000*		*2001*	
	Interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Interventi (numero)*	*Tempi medi (giorni)*
< € 150.000	178	376	118	291
>= € 150.000 < € 500.000	2.920	527	2.729	468
>= € 500.000 < € 1.000.000	830	700	689	573
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	684	761	541	694
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	58	911	52	825
>= € 15.000.000	31	1.009	14	1.206
Cifra non disponibile	355	537	232	404
Tutte le classi	*5.056*		*4.375*	

Per quanto riguarda la distribuzione geografica — prescindendo dall'apparente diminuzione dei tempi nell'anno 2001, legata probabilmente alla minore numerosità degli interventi — centro-sud e isole sono le zone in cui i tempi di espletamento dell' incarico sono più lunghi (*figura 3.2*).

Figura 3.2 – Tempi medi tra incarico di progettazione esterna e consegna del progetto, per area geografica



... tempi tra consegna del progetto e sua approvazione...

Per quanto attiene all'intervallo tra la consegna del progetto e la sua approvazione, considerati entrambi gli insiemi della progettazione esterna e della progettazione interna, l'intervallo di tempo è risultato mediamente di 83 giorni su 10.375 interventi per l'anno 2000 e di 74 giorni su 8.576 interventi per l'anno 2001, distribuiti come nella *tabella 3.37*.

Tabella 3.37 – Interventi e relativi tempi medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	513	795	>360
	333	292	241 – 360
	82	170	121 - 240
	8.702	25	0 - 120
Anno 2001	378	686	>360
	262	295	241 – 360
	714	167	121 - 240
	7.222	24	0 - 120

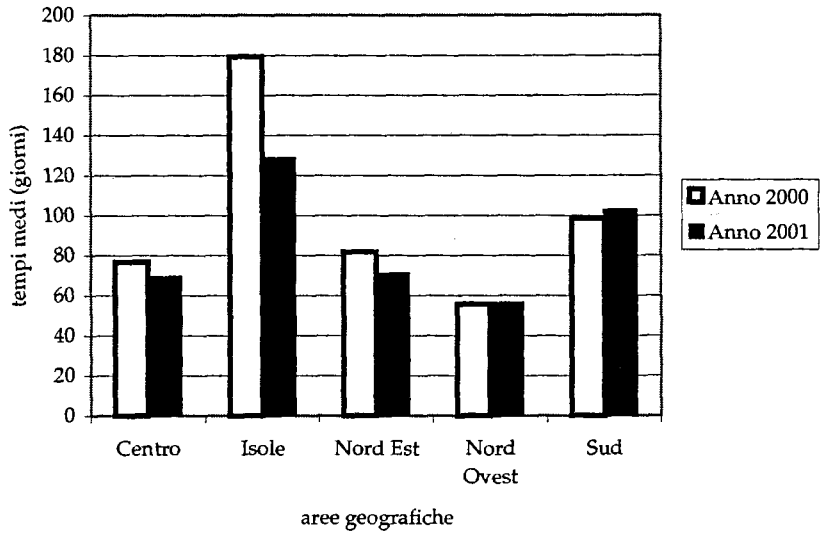
La maggior parte degli interventi esaminati sono compresi nella seconda classe d'importo, tra € 150.000 e € 500.000. Essi condizionano fortemente verso il basso il tempo medio complessivo che, invece, considerando solo gli interventi superiori al milione di euro, sarebbe di 117 giorni per il 2000 e di 105 per il 2001 (*tabella 3.38*).

Tabella 3.38 – 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*	
	Interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Interventi (numero)*	*Tempi medi (giorni)*
< € 150.000	388	64	194	55
>= € 150.000 < € 500.000	6.457	71	5.670	68
>= € 500.000 < € 1.000.000	1.608	99	1.329	80
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	1.167	114	906	104
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	95	158	70	115
>= € 15.000.000	40	82	23	111
Cifra non disponibile	620	110	384	64
Tutte le classi	*10.375*		*8.576*	

Relativamente alla distribuzione per aree geografiche, mentre i tempi nelle isole ed al sud risultano più lunghi, il centro della penisola è allineato sui valori del nord, come si evince dalla *figura 3.3*.

Figura 3.3 – 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 162 giorni su 9.448 interventi per l'anno 2000 e di 161 giorni su 8.333 interventi per l'anno 2001, con la distribuzione esposta nelle *tabelle 3.39* e *3.40* nonché nella *figura 3.4*, che confermano i *trend* e le osservazioni già esposte in precedenza.

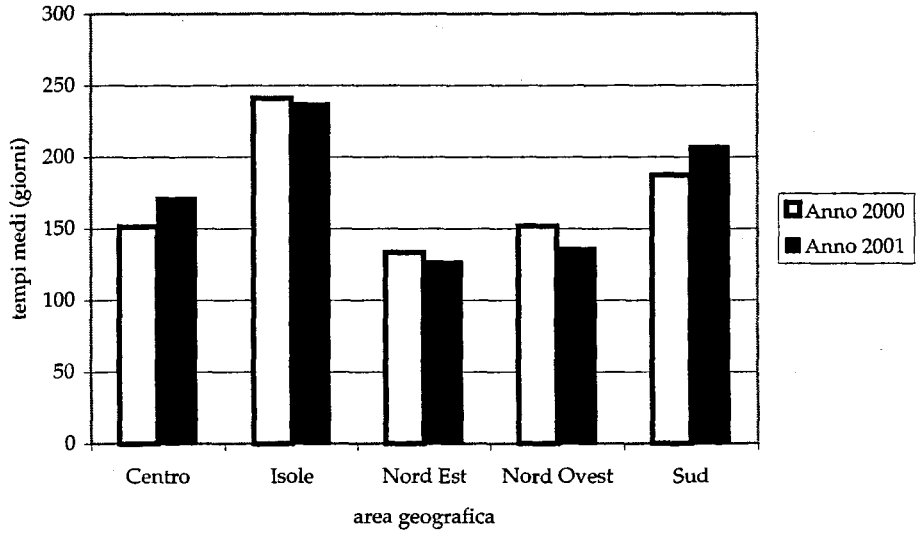
Tabella 3.39 – Interventi e relativi tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	983	766	>360
	724	291	241 – 360
	1.793	173	121 - 240
	5.948	43	0 - 120
Anno 2001	956	727	>360
	627	290	241 – 360
	1.416	170	121 - 240
	5.334	42	0 - 120

Tabella 3.40 – Interventi e relativi tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterna ed interna) e la pubblicazione del bando (per classe di importo)

Classe di importo	*Anno 2000*		*Anno 2001*	
	Interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Interventi (numero)*	*Tempi medi (giorni)*
< € 150.000	350	118	164	151
>= € 150.000 < € 500.000	5563	148	5279	144
>= € 500.000 < € 1.000.000	1574	165	1380	183
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	1204	211	996	206
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	107	325	87	245
>= € 15.000.000	46	178	31	151
Cifra non disponibile	604	177	396	185
Tutte le classi	9330		8333	

Figura 3.4 – Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando, per aree geografiche



Complessivamente, il dato medio rilevato per il tempo necessario alla redazione del progetto, alla sua approvazione sino alla pubblicazione del bando di gara è di 834 giorni per l'anno 2000 e di 764 giorni per l'anno 2001. Questo dato sostanzialmente inferiore a quello riportato nella *Relazione* del 1999, indica una tendenza alla riduzione che dovrà, comunque, essere confermata.

... tempi tra pubblicazione e aggiudicazione dell'appalto ...

Il tempo medio intercorrente tra la pubblicazione del bando su BUR, GURI, GUCE e albi delle stazioni appaltanti e la data di aggiudicazione definitiva era stato valutato per l'anno 2000 in 81,5 giorni su un insieme di 9.387 interventi mentre per il 2001 è salito a 93 giorni su un insieme di rife-

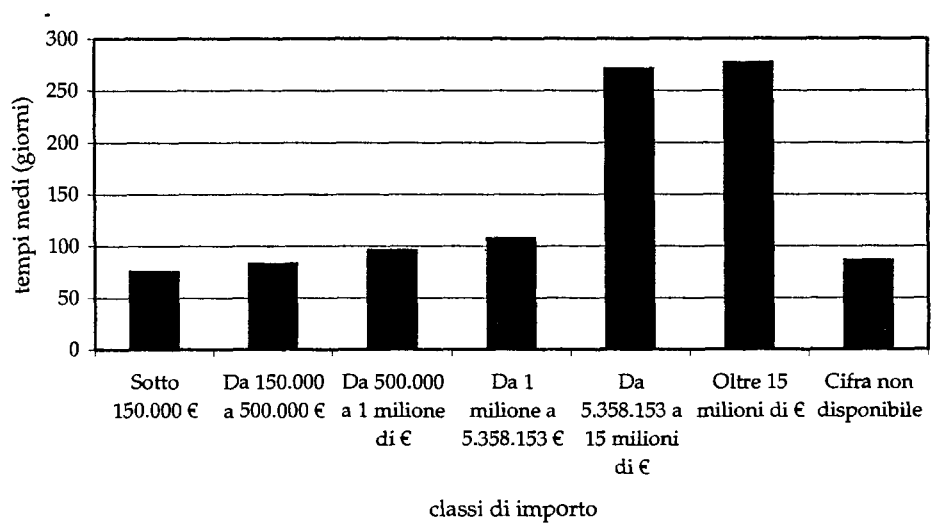
rimento di 8.562 interventi, come è sinteticamente riportato nella *tabella 3.41*.

Tabella 3.41 – Interventi e relativi tempi medi tra la pubblicazione e l'aggiudicazione

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	62	532	>360
	182	290	241-360
	1246	159	121-240
	7897	61	0-120
Anno 2001	117	514	>360
	270	284	241-360
	1.251	170	121-240
	6.924	64	0-120

Il *trend* rilevato lo scorso anno trova sostanzialmente conferma nei dati di quest'anno. Gli interventi di importo inferiore ad 1 milione di euro presentano tempi amministrativi più brevi, mentre i tempi si allungano in stretto rapporto con la complessità e l'onerosità degli interventi, come si evince dalla *figura 3.5*.

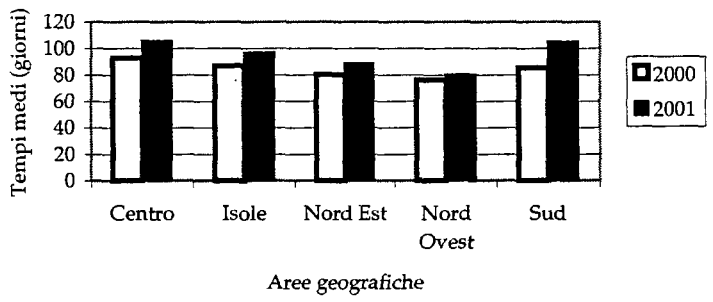
Figura 3.5 – Raffronto dei tempi di medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione



Con riferimento all'analisi dell'andamento dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione condotta per ambito territoriale, la *figura 3.6* conferma il *trend* già segnalato in occasione della precedente *Relazione*: le stazioni appaltanti del centro-sud e delle isole sono più lente nella pubblicazione ed aggiudicazione rispetto a quelle del nord.

Con riferimento alle categorie di opere, il dato statistico medio è superato dalle ferrovie e dalle infrastrutture in genere e dall'edilizia sanitaria ed abitativa, in ciò confermando l'andamento dello scorso anno, mentre nel 2001 i beni culturali hanno fatto registrare un dato sotto la media.

Figura 3.6 – Raffronto dei tempi medi tra le date di pubblicazione e di aggiudicazione



... tempi tra pubblicazione e presentazione delle offerte

Passando all'esame dell'intervallo dei tempi tra pubblicazione e presentazione delle offerte, la lettura dei dati ha evidenziato che la durata media del periodo tra la pubblicazione e la presentazione delle offerte è pari a circa 48 giorni, lievemente in calo rispetto al dato medio del 2000, mentre il tempo medio di espletamento della gara risulta di 45 giorni, con un sensibile aumento rispetto al dato medio (34 giorni) dello stesso anno.

Infine, le *tabelle 3.42* e *3.43* evidenziano come nella maggior parte dei casi le stazioni appaltanti rispettino i tempi prefissati dalla norma, confermando in ciò il *trend* rilevato per l'anno 2000. Una certa dilatazione dei tempi si rileva, invece, nel caso in cui la norma non fissa termini. Nell'aggiudicazione, infatti, concorrono più fattori alla definizione del processo: la complessità dell'oggetto da aggiudicare, la qualità del bando, la composizione della commissione di aggiudicazione.

Tabella 3.42 – Interventi e tempi medi tra la pubblicazione e la presentazione dell'offerta

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	9	645	>360
	30	294	241 – 360
	460	155	121 - 240
	7.848	41	0 - 120
Anno 2001	25	410	>360
	51	289	241 – 360
	541	156	121 - 240
	7.945	38	0 - 120

Tabella 3.43 – Interventi e tempi medi tra la presentazione dell'offerta e l'aggiudicazione definitiva

	Totale interventi (numero)	*Tempi medi (giorni)*	*Intervallo di riferimento (giorni)*
Anno 2000	19	539	>360
	45	279	241 – 360
	214	158	121 - 240
	8069	28	0 - 120
Anno 2001	*54*	*549*	*>360*
	54	*284*	*241 – 360*
	389	*165*	*121 - 240*
	8065	*34*	*0 - 120*

L'analisi dei tempi condotta per ambito territoriale, riportata nelle *figure 3.7* e *3.8*, non mostra sostanziali diversità di comportamento tra stazioni appaltanti del nord, del centro-sud e delle isole.

Figura 3.7 – Raffronto del tempo medi tra pubblicazione de bando e presentazione dell'offerta

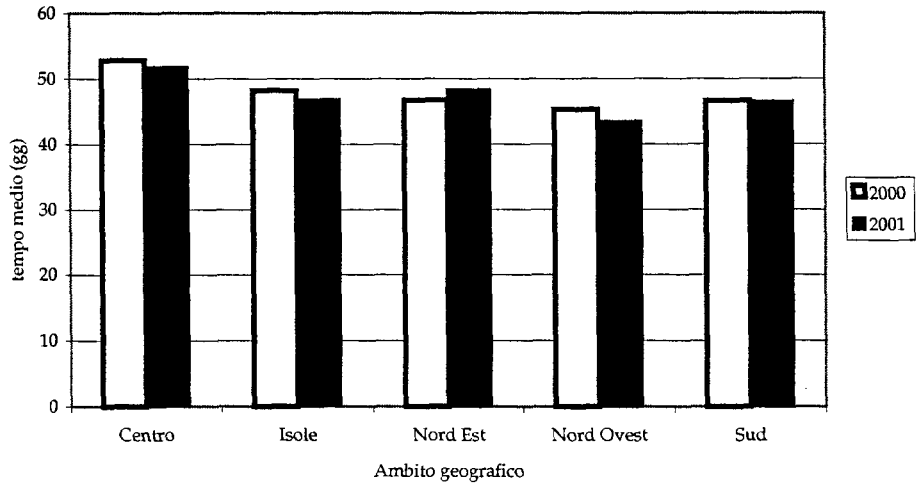
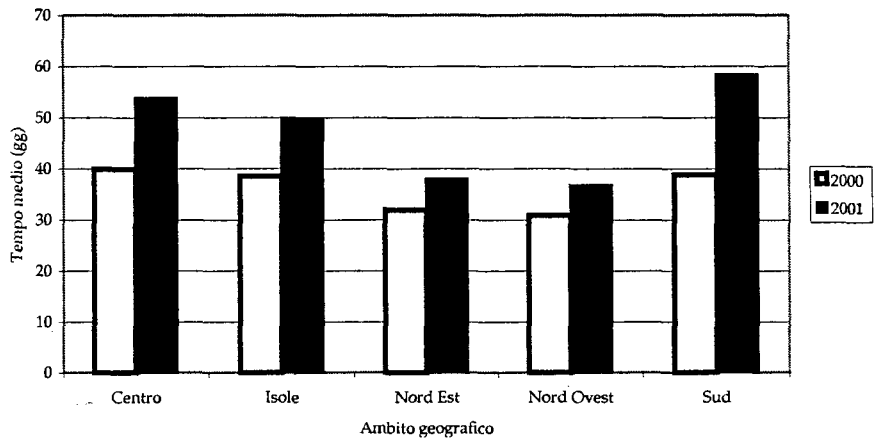


Figura 3.8 – Raffronto dei tempi medi tra la presentazione delle offerte e l'aggiudicazione definitiva



In buona sostanza, i dati complessivi riportati nella *tabella 3.44* danno conto, anche nel tempo, della tendenza alla contrazione dei tempi cosiddetti "tecnico-amministrativi" precedenti l'inizio delle opere. Probabilmente, tale contrazione è conseguenza diretta di un processo naturale di apprendimento delle disposizioni normative da parte delle stazioni appaltanti.

Tabella 3.44 –Riepilogo dei tempi medi dall'incarico di progettazione all'aggiudicazione definitiva

	Anno 1995-1999	*Anno 2000*	*Anno 2001*
Dall'incarico di progettazione alla consegna del progetto	1.178	589	511
Dalla consegna del progetto alla sua approvazione		83	74
Dalla approvazione del progetto alla pubblicazione del bando di gara		162	161
Dalla pubblicazione del bando di gara alla presentazione delle offerte	173	49	48
Dalla presentazione delle offerte all'aggiudicazione		34	45
Tempo medio totale	*1.351*	*917*	*839*

Venendo alla fase successiva all'aggiudicazione, come si è già rilevato, gli elementi di valutazione offerti dalla banca dati vanno considerati con particolare cautela in ragione della dimensione modesta dell'insieme di riferimento. Peraltro, per le considerazioni già esposte, su questi ultimi non è possibile svolgere alcuna comparazione intertemporale. Pur con questi limiti, l'analisi consente alcuni spunti di riflessione non privi di significato.

Scostamento dei tempi

Il monitoraggio degli interventi vede, per la prima volta da parte dell'Osservatorio, un'analisi dei tempi della fase esecutiva del processo di produzione dei lavori pubblici nonché un'analisi dei costi degli interventi; ciò in quanto, a differenza dei prima anni di attività, sono disponibili per il 2001 le informazioni di natura temporale che permettono alcune prime valutazioni .

Relativamente ai tempi, l'analisi è stata condotta sull'esame delle date contenute nelle schede B4 (ultimazione dei lavori) incrociate con le altre date contenute nelle schede A (aggiudicazione dei lavori). Si tratta di un insieme di 1.840 interventi per i quali è possibile calcolare le durate temporali delle diverse fasi. Sinteticamente, per tali interventi l'analisi ha individuato i tempi medi che intercorrono dal momento dell'aggiudicazione a quelli di inizio lavori e dall'inizio lavori alla loro ultimazione, fornendo anche una misura media della durata di un intervento.

La *tabella 3.45* mostra le durate medie, in giorni, degli appalti di lavori suddivisi per classi di importo. Come era prevedibile, si evidenziano tempi mediamente più lunghi per i lavori nelle classi di importo più elevate[26].

Tabella 3.45 - Durata media dei lavori per classe di importo

Classe di importo	*Giorni medi intercorrenti tra la data di aggiudicazione e la data di inizio lavori (a)*	*Giorni medi intercorrenti tra la data di inizio lavori e la data di ultimazione (b)*	*Durata totale (a+b)*
>= € 150.000 < € 500.000	68	203	271
>= € 500.000 < € 1.000.000	75	248	323
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	52	264	316
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	120	376	496
>= € 15.000.000	7	270	277
Media generale	*68*	*211*	*279*

[26] Nel caso dei lavori di importo superiore a 15 milioni di euro, la riduzione dei tempi medi di esecuzione rispetto alle altre classi è dovuta principalmente al fatto eccezionale della presenza nella suddetta classe di un unico intervento ultimato: i lavori del Traforo del Monte Bianco. Pertanto, relativamente all'ultima classe, qualsiasi considerazione risente della particolare urgenza con la quale è stato eseguito quest'intervento.

I tempi medi di esecuzione sono stati analizzati, oltre che per classe di importo, anche per localizzazione geografica, per tipologia di stazione appaltante e per categoria di opera. Dall'esame di queste dimensioni ciò che emerge sono tempi di esecuzione mediamente più lunghi per determinate categorie di opere come quelle relative all'edilizia sanitaria, all'edilizia abitativa e agli interventi su beni culturali. Fatta eccezione per l'edilizia abitativa, i tempi medi più lunghi per l'edilizia sanitaria e gli interventi su beni culturali potrebbero rispecchiare le specificità e la complessità di tali opere. Bisogna anche sottolineare che, in questi casi, l'incidenza dell'esecuzione è determinante sulla durata complessiva dell'intervento.

Sui tempi di esecuzione sono state condotte ulteriori indagini per verificare:

a) i maggiori o minori tempi di esecuzione rispetto alla scadenza contrattualmente prevista per l'ultimazione;

b) il numero di interventi che avrebbero dovuto trovare conclusione nel corso del 2001 e che invece non risultano ancora ultimati.

In questi casi è d'obbligo una premessa. Infatti, il termine finale fissato per l'ultimazione dell'opera, può essere differito per effetto di sospensioni o di prestazioni aggiuntive. In presenza di sospensioni, ad esempio, il differimento per l'ultimazione dell'intervento non rappresenta un inadempimento contrattuale dell'appaltatore ma solo un pregiudizio per la collettività che non potrà fruire dell'opera compiuta nei tempi programmati. Per tali ragioni, l'analisi dei ritardi deve tener conto necessariamente di queste considerazioni e la presenza di tempi di esecuzione più lunghi rispetto a quelli previsti, pur rappresentando una patologia dell'appalto, non necessariamente configura inadempimenti contrattuali.

La *tabella 3.46* mostra il numero di interventi suddivisi per classe di durata degli scostamenti e il maggior termine di esecuzione espresso in

Tabella 3.46 - Maggior termine di esecuzione degli interventi

Classe di durata degli scostamenti (giorni)	*Numero degli interventi*	*Giorni medi di scostamento*
>0 <=250	1.262	82
> 250	78	303

giorni, rispetto a quello inizialmente previsto. Dalla tabella si evince come per più di 1.300 interventi i tempi di esecuzione non siano stati rispettati e che in 78 casi tale allungamento ha raggiunto i dieci mesi (in media i maggiori tempi di esecuzione hanno comportato un allungamento di circa 95 giorni rispetto a quelli contrattuali). L'analisi delle schede ha permesso anche di verificare che per taluni interventi (112) l'esecuzione è avvenuta esattamente nei tempi contrattualmente previsti e che in quasi 400 casi lo scostamento è stato persino negativo. Quest'ultimo dato, tuttavia, potrebbe essere giustificato anche da risoluzioni anticipate, accordi bonari ecc. Ipotesi che è attualmente in fase di verifica.

Dalla banca dati dell'Osservatorio risultano, inoltre, 4.500 interventi che avrebbero dovuto concludersi nel 2001 e che invece sono ancora in corso di realizzazione. Questi casi sono comunque all'attenzione dell'Autorità, al fine di valutare le possibili cause che hanno prodotto tali ritardi. La quantificazione dei ritardi potrà essere valutata a consuntivo quando sarà pervenuta la comunicazione di ultimazione (scheda B4).

Scostamento dei costi

Per quanto attiene allo scostamento tra costi previsti e quelli a consuntivo, l'analisi è stata condotta con riferimento alle informazioni contenute nei quadri tecnici economici delle schede B5 (collaudo tecnico-amministrativo) pervenute all'Osservatorio, incrociate con quelle contenute nelle schede A dell'anno 2000. Dall'incrocio tra i due gruppi di dati sono risultati gli scostamenti relativi a 429 casi monitorati. Il confronto è stato condotto tra l'importo risultante dal quadro economico a consuntivo espresso nella scheda B5, con quello a base d'asta al quale è stata applicata la percentuale di ribasso di aggiudicazione, desumibile sempre dalla scheda A.

La verifica degli scostamenti evidenzia sia casi in cui l'importo risulta positivo (maggiori costi rispetto all'importo di aggiudicazione) sia casi in cui esso è negativo. Relativamente ai soli scostamenti positivi è possibile asserire che, in media, il maggior importo medio è di circa € 30.000 e che, nella maggior parte dei casi, lo scostamento è compreso nel 20% dell'importo di aggiudicazione.

Per ciò che attiene agli scostamenti negativi, la loro ragione è da ricercarsi in tutti quegli eventi, come risoluzioni anticipate ecc., che riguardano

un contratto di appalto. Pertanto, in questi casi uno scostamento negativo non è sempre associabile ad un risparmio ma può costituire, al contrario, un campanello d'allarme per eventuali disfunzioni del contratto d'appalto. Questi ultimi dati sono, come quelli sugli scostamenti temporali negativi, oggetto di ulteriore analisi da parte dell'Osservatorio.

PAGINA BIANCA

Appendice statistica

al Capitolo 3

Indice

Tabella 3.2.a – *Distribuzione degli interventi per classe di importo e per procedura di scelta del contraente*

Tabella e figure 3.2.b – *Distribuzione e confronto degli interventi per classe di importo*

Tabella 3.3.a – *Distribuzione degli interventi per categoria di opera e per procedura di scelta del contraente*

Tabella e figure 3.3.b – *Distribuzione e confronto degli interventi, per categoria di opera*

Tabella 3.4.a – *Distribuzione degli interventi, per tipologia di stazione appaltante e per procedura di scelta del contraente*

Tabella e figure 3.4.b – *Distribuzione e confronto degli interventi, per tipologia di stazione appaltante*

Tabella e figure 3.5.a – *Distribuzione degli interventi, per procedura di scelta del contraente*

Tabella 3.6.a – *Distribuzione degli interventi, per ripartizione geografica e per procedura di scelta del contraente*

Tabella 3.6.b – *Distribuzione degli interventi, per regione e per procedura di scelta del contraente*

Tabella e figure 3.6.c – *Distribuzione e confronto degli interventi, per regione*

Tabella 3.9.a – *Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente e per classe di importo*

Tabella 3.15.a – *Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per tipologia di stazione appaltante e per classe di importo*

Tabella 3.15.b – *Forme di pubblicità utilizzate dalle stazioni appaltanti per avvisi e bandi e gara, per tipologia di stazione appaltante e per classe di importo*

Tabella 3.2.a

Distribuzione degli interventi per classe di importo e per procedura di scelta del contraente (migliaia di euro)

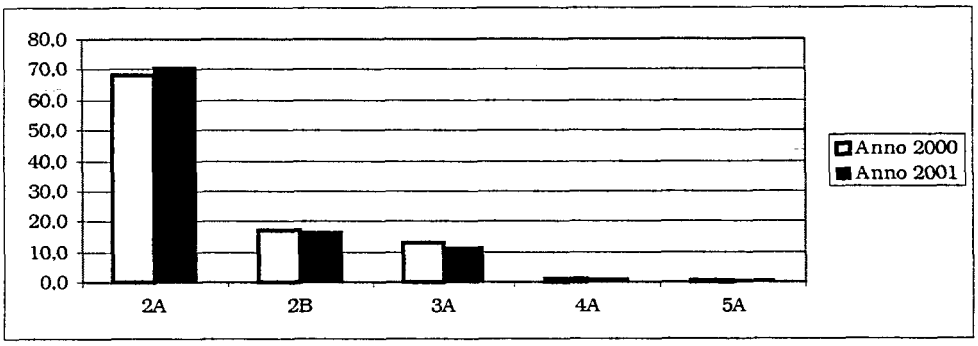
Classi d'importo	*Procedura di scelta del contraente*	*Numero*	*%numero*	*Importo*	*%importo*	*Importo medio*
>= € 150.000 < € 500.000	Pubblico incanto	5.196	65,2	1.408.063	66,7	271,0
	Licitazione privata	910	11,4	256.557	12,1	281,9
	Licitazione privata semplificata	424	5,3	119.300	5,6	281,4
	Appalto concorso	14	0,2	3.453	0,2	246,6
	Trattativa privata	1.244	15,6	286.408	13,6	230,2
	Non comunicato	179	2,2	38.409	1,8	214,6
	tutte le procedure	*7.967*	*100,0*	*2.112.190*	*100,0*	
	% su tutte le classi		*70,7*		*24,5*	
>= € 500.000 < € 1.000.000	Pubblico incanto	1.309	70,3	916.897	70,9	700,5
	Licitazione privata	336	18,1	234.953	18,2	699,3
	Licitazione privata semplificata	93	5,0	56.669	4,4	609,3
	Trattativa privata	104	5,6	71.121	5,5	683,9
	Non comunicato	19	1,0	13.062	1,0	687,5
	tutte le procedure	*.1861*	*100,0*	*1.292.703*	*100,0*	
	% su tutte le classi		*16,5*		*15,0*	
>= € 1.000.000 < € 5.358.153	Pubblico incanto	904	70,3	1.807.086	69,2	1.999,0
	Licitazione privata	302	23,5	651.798	25,0	2.158,3
	Licitazione privata semplificata	4	0,3	9.153	0,4	2.288,2
	Appalto concorso	12	0,9	26.917	1,0	2.243,1
	Trattativa privata	50	3,9	85.812	3,3	1.716,2
	Non comunicato	14	1,1	31.276	1,2	2.234,0
	tutte le procedure	*1.286*	*100,0*	*2.612.042*	*100,0*	
	% su tutte le classi					
>= € 5.358.153 < € 15.000.000	Pubblico incanto	54	50,0	469.045	50,1	8.686,0
	Licitazione privata	49	45,4	423.168	45,2	8.636,1
	Licitazione privata semplificata	2	1,9	15.742	1,7	7.870,8
	Appalto concorso	1	0,9	9.193	1,0	9.192,9
	Trattativa privata	2	1,9	19.679	2,1	9.839,3
	tutte le procedure	*108*	*100,0*	*936.826*	*100,0*	
	% su tutte le classi		*1,0*		*10,9*	
>= € 15.000.000	Pubblico incanto	13	29,5	496.484	29,9	38.191,1
	Licitazione privata	20	45,5	682.788	41,1	34.139,4
	Licitazione privata semplificata	9	20,5	442.651	26,6	49.183,4
	Appalto concorso	1	2,3	16.527	1,0	16.526,6
	Non comunicato	1	2,3	24.355	1,5	24.355,3
	tutte le procedure	*44*	*100,0*	*1.662.805*	*100,0*	
	% su tutte le classi		*0,4*		*19,3*	
Tutte le classi		**11.266**		**8.616.566**		

Tabella e figure 3.2.b

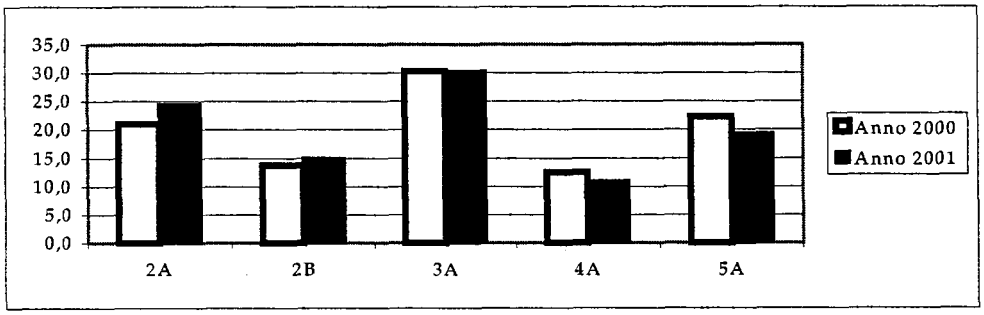
Distribuzione e confronto degli interventi per classe di importo (migliaia di euro)

Classi di importo		*Anno 2000*			*Anno 2001*		
		% numero	*% importo*	*importo medio*	*% numero*	*% importo*	*importo medio*
2A	>= € 150.000 < € 500.000	68,3	21,1	265	70,7	24,5	265
2B	>= € 500.000 < € 1.000.000	16,9	13,8	699	16,5	15,0	695
3A	>= € 1.000.000 < € 5.358.153	13,1	30,3	1.985	11,4	30,3	2.031
4A	>= € 5.358.153 < € 15.000.000	1,2	12,5	8.980	1,0	10,9	8.674
5A	>= € 15.000.000	0,5	22,3	38.552	0,4	19,3	37.791
	Tutte le classi	*100*	*100*	*857*	*100*	*100*	*765*

Confronto incidenza percentuale numero di interventi, per classe di importo anni 2000-2001



Confronto incidenza percentuale importo interventi, per classe di importo anni 2000-2001



Confronto importi medi interventi, per classe di importo anni 2000-2001

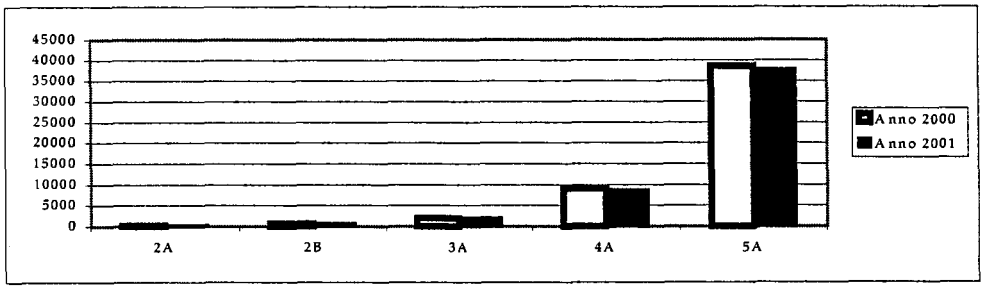


Tabella 3.3.a

Distribuzione degli interventi per categoria di opera e per procedura di scelta del contraente (migliaia di euro)

1ª parte

Categoria di opera	*Procedura di scelta del contraente*	*Numero*	*% numero*	*Importo*	*% importo*	*Importo medio*
Strade	Pubblico incanto	2.398	69,5	1.268.479	52,1	529
	Licitazione privata	366	10,6	502.370	20,6	1.373
	Licitazione privata semplificata	156	4,5	502.624	20,6	3.222
	Appalto concorso	7	0,2	5.155	0,2	736
	Trattativa privata	454	13,2	135.024	5,5	297
	Non comunicato	70	2,0	21.216	0,9	303
	tutte le procedure	*3.451*	*100,0*	*2.434.868*	*100,0*	*706*
	% su tutte le categorie		*30,6*		*28,3*	
Ferrovie	Pubblico incanto	24	13,3	40.369	14,5	1.682
	Licitazione privata	131	72,8	231.510	83,1	1.767
	Licitazione privata semplificata	3	1,7	1.020	0,4	340
	Trattativa privata	18	10,0	4.726	1,7	263
	Non comunicato	4	2,2	1.014	0,4	254
	tutte le procedure	*180*	*100,0*	*278.640*	*100,0*	*1.548*
	% su tutte le categorie		*1,6*		*3,2*	
Altre infrastrutture di trasporto	Pubblico incanto	101	57,4	361.970	67,5	3.584
	Licitazione privata	47	26,7	158.973	29,6	3.382
	Licitazione privata semplificata	2	1,1	787	0,1	393
	Trattativa privata	24	13,6	13.432	2,5	560
	Non comunicato	2	1,1	1.104	0,2	552
	tutte le procedure	*176*	*100,0*	*536.266*	*100,0*	*3.047*
	% su tutte le categorie		*1,6*		*6,2*	
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	Pubblico incanto	702	54,3	486.782	61,4	693
	Licitazione privata	183	14,2	142.263	18,0	777
	Licitazione privata semplificata	39	3,0	16.106	2,0	413
	Appalto concorso	7	0,5	16.067	2,0	2.295
	Trattativa privata	330	25,5	120.252	15,2	364
	Non comunicato	32	2,5	10.882	1,4	340
	tutte le procedure	*1293*	*100,0*	*792.352*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*11,5*		*9,20*	
Opere di urbanizzazione ed altro	Pubblico incanto	608	68,9	305.269	67,1	502
	Licitazione privata	142	16,1	94.878	20,9	668
	Licitazione privata semplificata	50	5,7	24.831	5,5	497
	Appalto concorso	2	0,2	683	0,2	341
	Trattativa privata	74	8,4	27.149	6,0	367
	Non comunicato	7	0,8	1.989	0,4	284
	tutte le procedure e	*883*	*100,0*	*454.798*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*7,8*		*5,3*	
Infrastrutture del settore energetico	Pubblico incanto	71	69,6	56.644	60,9	798
	Licitazione privata	20	19,6	33.174	35,7	1.659
	Licitazione privata semplificata	1	1,0	161	0,2	161
	Trattativa privata	7	6,9	1.771	1,9	253
	Non comunicato	3	2,9	1.203	1,3	401
	tutte le procedure	*102*	*100,0*	*92.953*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*0,9*		*1,1*	
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	Pubblico incanto	17	53,1	5.950	27,4	350
	Licitazione privata	10	31,3	14.051	64,8	1.405
	Licitazione privata semplificata	1	3,1	748	3,4	748
	Trattativa privata	4	12,5	936	4,3	234
	tutte le procedure	*32*	*100,0*	*21.685*	*100,0*	*678*
	% su tutte le categorie		*0,3*		*0,3*	
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	Pubblico incanto	31	52,5	49.800	75,8	1.606
	Licitazione privata	17	28,8	13.683	20,8	805
	Licitazione privata semplificata	1	1,7	221	0,3	221
	Appalto concorso	1	1,7	242	0,4	242
	Trattativa privata	7	11,9	1.383	2,1	198
	Non comunicato	2	3,4	74	0,6	187
	tutte le procedure	*59*	*100,0*	*65.702*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*0,5*		*0,8*	

segue *Tabella 3.3.a*

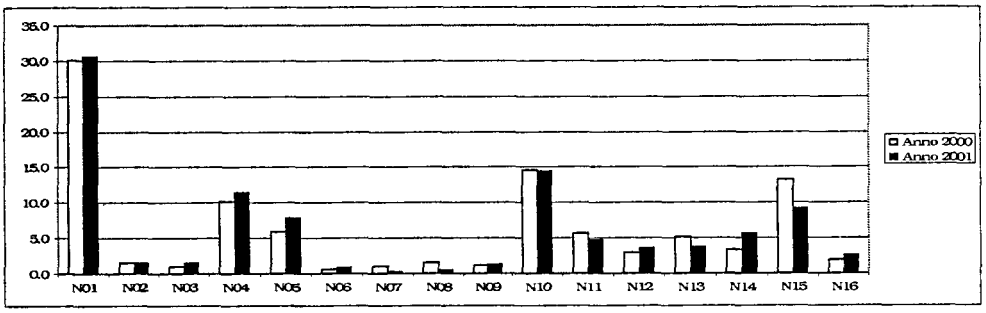
Categoria di opera	*Procedura di scelta del contraente*	*Numero*	*% numero*	*Importo*	*% importo*	*Importo medio*
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	Pubblico incanto	107	74,8	118.936	75,8	1.112
	Licitazione privata	25	17,5	35.498	22,6	1.420
	Licitazione privata semplificata	1	0,7	212	0,1	212
	Trattativa privata	10	7,0	2.211	1,4	221
	tutte le procedure	*143*	*100,0*	*156.858*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*1,3*		*1,8*	
Edilizia sociale e scolastica	Pubblico incanto	1.231	75,8	780.540	77,4	634
	Licitazione privata	190	11,7	162.846	16,2	857
	Licitazione privata semplificata	73	4,5	23.490	2,3	322
	Appalto concorso	3	0,2	1.971	0,2	657
	Trattativa privata	109	6,7	31.198	3,1	286
	Non comunicato	18	1,1	8.004	0,8	445
	tutte le procedure	*1.624*	*100,0*	*1.008.049*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*14,4*		*11,7*	
Edilizia abitativa	Pubblico incanto	361	67,5	249.885	62,7	692
	Licitazione privata	120	22,4	126.083	31,6	1.051
	Licitazione privata semplificata	29	5,4	12.004	3,0	414
	Trattativa privata	16	3,0	5.853	1,5	366
	Non comunicato	9	1,7	4.718	1,2	524
	tutte le procedure	*535*	*100,0*	*398.542*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*4,7*		*4,6*	
Beni culturali	Pubblico incanto	194	47,4	153.161	62,6	789
	Licitazione privata	56	13,7	37.990	15,5	678
	Licitazione privata semplificata	27	6,6	10.008	4,1	371
	Trattativa privata	114	27,9	39.542	16,2	347
	Non comunicato	18	4,4	3.931	1,6	218
	tutte le procedure	*409*	*100,0*	*244.630*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*3,6*		*2,8*	
Sport, spettacolo, turismo	Pubblico incanto	315	75,7	179.888	69,0	571
	Licitazione privata	56	13,5	62.815	24,1	1.122
	Licitazione privata semplificata	11	2,6	3.555	1,4	323
	Appalto concorso	2	0,5	6.000	2,3	3.000
	Trattativa privata	29	7,0	6.257	2,4	216
	Non comunicato	3	0,7	2.121	0,8	707
	tutte le procedure e	*416*	*100,0*	*260.636*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*3,7*		*3,0*	
Edilizia sanitaria	Pubblico incanto	459	73,0	456.103	62,7	994
	Licitazione privata	101	16,1	212.784	29,2	2.107
	Licitazione privata semplificata	12	1,9	4.857	0,7	405
	Appalto concorso	1	0,2	3.214	0,4	3.214
	Trattativa privata	52	8,3	25.491	3,5	490
	Non comunicato	4	0,6	25.033	3,4	6.258
	tutte le procedure	*629*	*100,0*	*727.481*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*5,6*		*8,4*	
Altra edilizia pubblica	Pubblico incanto	649	62,6	450.299	47,0	694
	Licitazione privata	130	12,5	394.929	41,2	3.038
	Licitazione privata semplificata	104	10,0	36.218	3,8	348
	Appalto concorso	3	0,3	21.505	2,2	7.168
	Trattativa privata	114	11,0	37.704	3,9	331
	Non comunicato	36	3,5	17.863	1,9	496
	tutte le procedure	*1036*	*100,0*	*958.519*	*100,0*	
	% su tutte le categorie		*9,2*		*11,1*	
Altre infrastrutture pubbliche	Pubblico incanto	208	69,8	133.502	72,3	642
	Licitazione privata	23	7,7	25.417	13,8	1.105
	Licitazione privata semplificata	22	7,4	6.674	3,6	303
	Appalto concorso	2	0,7	1.253	0,7	626
	Trattativa privata	38	12,8	10.091	5,5	266
	Non comunicato	5	1,7	7.650	4,1	1.530
	tutte le procedure	*298*	*100,0*	*184.586*	*100,0*	*619*
	% su tutte le categorie					
Tutte le categorie		**11.266**		**8.616.566**		**765**

Tabella e figure 3.3.b

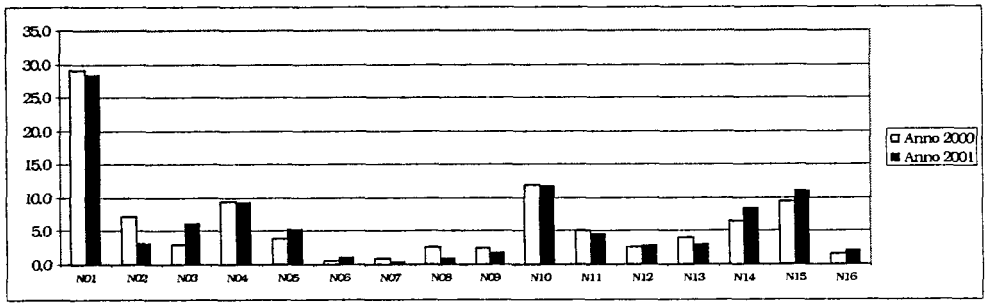
Distribuzione e confronto degli interventi, per categoria di opera (migliaia di euro)

Categorie di opere		*Anno 2000*			*Anno 2001*		
		% numero	*% importo*	*importo medio*	*% numero*	*% importo*	*importo medio*
N01	Strade	30,1	29,1	828	30,6	28,3	706
N02	Ferrovie	1,5	7,2	4.131	1,6	3,2	1.548
N03	Altre infrastrutture di trasporto	1,0	2,9	2.565	1,6	6,2	3.047
N04	Opere protez. 'ambiente, dif. suolo, ris. idriche	10,2	9,4	789	11,5	9,2	613
N05	Opere di urbanizzazione ed altro	5,9	3,8	550	7,8	5,3	515
N06	Infrastrutture del settore energetico	0,6	0,6	782	0,9	1,1	911
N07	Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	1,0	0,8	660	0,3	0,3	678
N08	Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	1,5	2,7	1.544	0,5	0,8	1.114
N09	Infr. Attiv. industr., artig., commercio, annona	1,2	2,4	1.680	1,3	1,8	1.097
N10	Edilizia sociale e scolastica	14,5	11,9	705	14,4	11,7	621
N11	Edilizia abitativa	5,7	5,1	760	4,7	4,6	745
N12	Beni culturali	3,0	2,6	741	3,6	2,8	598
N13	Sport, spettacolo, turismo	5,1	4,1	687	3,7	3,0	627
N14	Edilizia sanitaria	3,3	6,5	1.669	5,6	8,4	1.157
N15	Altra edilizia pubblica	13,3	9,4	606	9,2	11,1	925
N16	Altre infrastrutture pubbliche	1,9	1,6	693	2,6	2,1	619
Tutte le categorie		*100*	*100*	*857*	*100*	*100*	*765*

Confronto incidenza percentuale numero di interventi, per categoria di opera anni 2000-2001



Confronto incidenza percentuale importo interventi per categoria di opera, anni 2000-2001



Confronto importi medi interventi per categoria di opera, anni 2000-2001

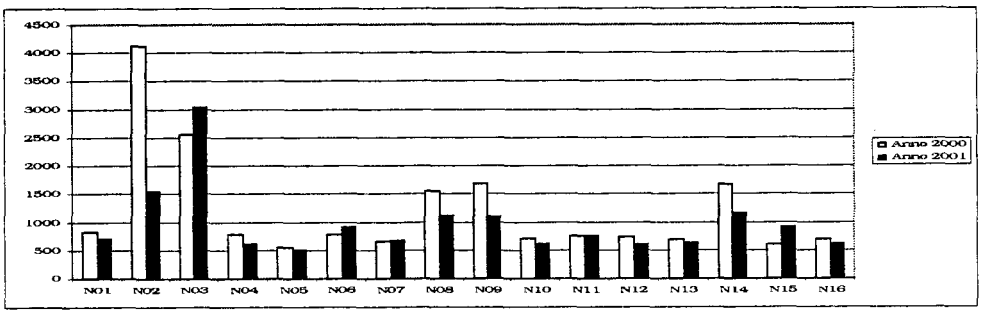


Tabella 3.4.a

Distribuzione degli interventi, per tipologia di stazione appaltante e per procedura di scelta del contraente (migliaia di euro)

(1ª parte)

Tipologia di stazione appaltante	*Procedura di scelta del contraente*	*Numero*	*% numero*	*Importo*	*% importo*	*Importo medio*
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	Pubblico incanto	267	40,7	229.973,0	35,1	861,3
	Licitazione privata	104	15,9	326.739,1	49,9	3.141,7
	Licitazione privata semplificata	52	7,9	18.570,3	2,8	357,1
	Appalto concorso	2	0,3	5.891,7	0,9	2.945,9
	Trattativa privata	186	28,4	57.620,4	8,8	309,8
	Non comunicato	45	6,9	16.130,0	2,5	358,4
	tutte le procedure	*656*	*100,0*	*654.924,5*	*100,0*	*998,4*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*5,8*		*7,6*	
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	Pubblico incanto	298	54,1	388.827,6	53,6	1.304,8
	Licitazione privata	143	26,0	282.900,2	39,0	1.978,3
	Licitazione privata semplificata	18	3,3	7.212,3	1,0	400,7
	Appalto concorso	5	0,9	5.948,6	0,8	1.189,7
	Trattativa privata	74	13,4	37.453,1	5,2	506,1
	Non comunicato	13	2,4	2.541,8	0,4	195,5
	tutte le procedure	*551*	*100,0*	*724.883,6*	*100,0*	*1.315,6*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*4,9*		*8,4*	
Istituti autonomi case popolari	Pubblico incanto	273	65,5	163.279,4	56,7	598,1
	Licitazione privata	93	22,3	102.584,0	35,6	1.103,1
	Licitazione privata semplificata	28	6,7	11.916,8	4,1	425,6
	Trattativa privata	14	3,4	5.682,2	2,0	405,9
	Non comunicato	9	2,2	4.717,7	1,6	524,2
	tutte le procedure	*417*		*288.180,2*		*691,1*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*3,7*		*3,3*	
Regioni e comunità montane	Pubblico incanto	161	41,9	128.285,8	56,2	796,8
	Licitazione privata	63	16,4	48.429,7	21,2	768,7
	Licitazione privata semplificata	3	0,8	533,2	0,2	177,7
	Trattativa privata	146	38,0	48.411,7	21,2	331,6
	Non comunicato	11	2,9	2.610,2	1,1	237,3
	tutte le procedure	*384*	*100,0*	*228.270,5*	*100,0*	*594,5*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*3,4*		*2,6*	
Province	Pubblico incanto	916	72,8	549.142,5	76,2	599,5
	Licitazione privata	114	9,1	77.659,0	10,8	681,2
	Licitazione privata semplificata	66	5,2	17.688,5	2,5	268,0
	Appalto concorso	3	0,2	534,0	0,1	178,0
	Trattativa privata	96	7,6	52.412,6	7,3	546,0
	Non comunicato	63	5,0	23.015,9	3,2	365,3
	tutte le procedure	*1.258*	*100,0*	*720.452,4*	*100,0*	*572,7*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*11,2*		*8,4*	

segue *Tabella 3.4.a*

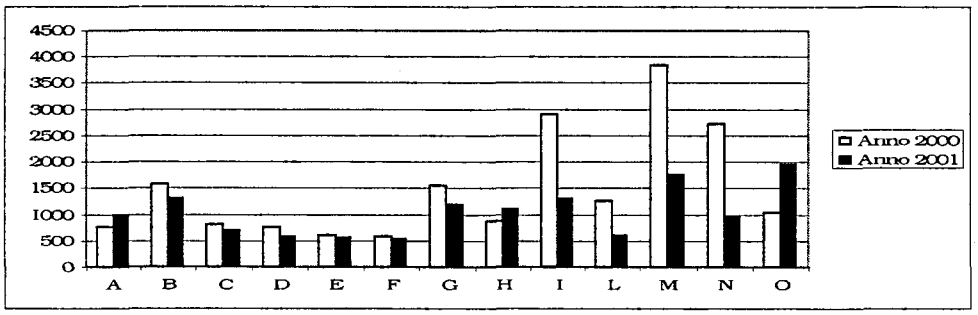
Tipologia di stazione appaltante	*Procedura di scelta del contraente*	*Numero*	*% numero*	*Importo*	*% importo*	*Importo medio*
Comuni	Pubblico incanto	4.078	74,8	2.208.408,9	75,5	541,5
	Licitazione privata	662	12,1	447.251,9	15,3	675,6
	Licitazione privata semplificata	212	3,9	84.187,0	2,9	397,1
	Appalto concorso	15	0,3	23.701,4	0,8	1.580,1
	Trattativa privata	442	8,1	137.734,8	4,7	311,6
	Non comunicato	46	0,8	21.888,1	0,7	475,8
	tutte le procedure	*5.455*	*100,0*	*2.923.172,1*	*100,0*	*535,9*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*48,4*		*33,9*	
Aziende del Servizio sanitario nazionale	Pubblico incanto	251	66,8	217.847,6	48,7	867,9
	Licitazione privata	67	17,8	185.491,3	41,5	2.768,5
	Licitazione privata semplificata	10	2,7	3.829,9	0,9	383,0
	Appalto concorso	1	0,3	3.213,7	0,7	3.213,7
	Trattativa privata	44	11,7	11.584,3	2,6	263,3
	Non comunicato	3	0,8	25.233,3	5,6	8.411,1
	tutte le procedure	*376*	*100,0*	*447.200,0*	*100,0*	*1.189,4*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*3,3*		*5,2*	
ANAS	Pubblico incanto	528	58,5	213.093,2	21,3	403,6
	Licitazione privata	95	10,5	265.333,4	26,5	2.793,0
	Licitazione privata semplificata	12	1,3	454.759,8	45,5	37.896,7
	Trattativa privata	267	29,6	66.262,1	6,6	248,2
	Non comunicato	1	0,1	278,9	0,0	278,9
	tutte le procedure	*903*	*100,0*	*999.727,4*	*100,0*	*1.107,1*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*8,0*		*11,6*	
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	Pubblico incanto	179	55,1	260.180,7	61,3	1.453,5
	Licitazione privata	84	25,8	128.359,4	30,3	1.528,1
	Licitazione privata semplificata	5	1,5	2.480,0	0,6	496,0
	Appalto concorso	1	0,3	273,7	0,1	273,7
	Trattativa privata	46	14,2	24.952,8	5,9	542,5
	Non comunicato	10	3,1	7.935,4	1,9	793,5
	tutte le procedure	*325*	*100,0*	*424.182,1*	*100,0*	*1.305,2*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*2,9*		*4,9*	
Aziende speciali	Pubblico incanto	96	68,6	72.406,2	85,6	754,2
	Licitazione privata	4	2,9	1.990,0	2,4	497,5
	Licitazione privata semplificata	26	18,6	7.563,5	8,9	290,9
	Trattativa privata	11	7,9	2.076,9	2,5	188,8
	Non comunicato	3	2,1	577,9	0,7	192,6
	tutte le procedure	*140*	*100,0*	*84.614,5*	*100,0*	*604,4*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*0,1*		*0,1*	
Ferrovie	Pubblico incanto	24	14,7	40.673,9	14,2	1.694,7
	Licitazione privata	118	72,4	240.005,2	83,8	2.033,9
	Licitazione privata semplificata	1	0,6	944,8	0,3	944,8
	Trattativa privata	15	9,2	3.767,2	1,3	251,1
	Non comunicato	5	3,1	1.166,8	0,4	233,4
	tutte le procedure	*163*	*100,0*	*286.557,9*	*100,0*	*1.758,0*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*1,4*		*3,3*	
Soggetti privati	Pubblico incanto	237	57,1	240.056,1	60,0	1.012,9
	Licitazione privata	43	10,4	100.596,5	25,2	2.339,5
	Licitazione privata semplificata	91	21,9	30.782,5	7,7	338,3
	Appalto concorso	1	0,2	16.526,6	4,1	16.526,6
	Trattativa privata	39	9,4	10.849,1	2,7	278,2
	Non comunicato	4	1,0	1.006,7	0,3	251,7
	tutte le procedure	*415*	*100,0*	*399.817,5*	*100,0*	*963,4*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*3,7*		*4,6*	
Altri soggetti non altrove classificati	Pubblico incanto	168	75,3	385.400,4	88,7	2.294,0
	Licitazione privata	27	12,1	41.924,2	9,6	1.552,7
	Licitazione privata semplificata	8	3,6	3.045,7	0,7	380,7
	Trattativa privata	20	9,0	4.212,4	1,0	210,6
	tutte le procedure	*223*	*100,0*	*434.582,7*	*100,0*	*1.948,8*
	% su tutte le stazioni appaltanti		*2,0*		*5,0*	
Tutte le stazioni appaltanti		**11.266**		**8.616.565,5**		**764,8**

Tabella e figure 3.4.b

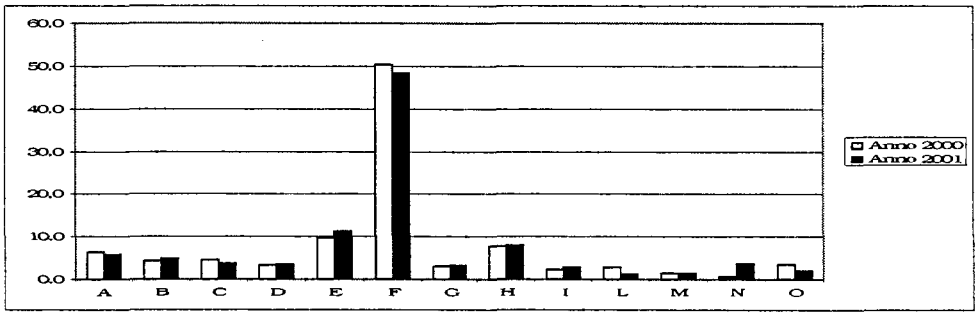
Distribuzione e confronto degli interventi, per tipologia di stazione appaltante (migliaia di euro)

	Tipologia di stazione appaltante	*Anno 2000*			*Anno 2001*		
		% numero	*% importo*	*importo medio*	*% numero*	*% importo*	*importo medio*
A	Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	6,4	5,8	772	5,8	7,6	998
B	Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	4,3	7,9	1.567	4,9	8,4	1.316
C	Istituti autonomi case popolari	4,5	4,3	805	3,7	3,3	691
D	Regioni e comunità montane	3,2	2,9	773	3,4	2,6	594
E	Province	9,7	6,9	603	11,2	8,4	573
F	Comuni	50,3	34,3	585	48,4	33,9	536
G	Aziende Serv. sanitario nazionale	3,0	5,3	1.544	3,3	5,2	1.189
H	ANAS	7,8	8,0	879	8,0	11,6	1.107
I	Concessionari e imprese di gestione reti e infrastrutture di servizi pubblici; settori esclusi	2,3	7,8	2.907	2,9	4,9	1.305
L	Aziende speciali	2,9	4,4	1.269	1,2	1,0	604
M	Ferrovie	1,4	6,2	3.846	1,4	3,3	1.758
N	Soggetti privati	0,7	2,2	2.733	3,7	4,6	963
O	Altri soggetti non altrove classificati	3,4	4,1	1.030	2,0	5,0	1.949
	Tutte le stazioni appaltanti	*100*	*100*	*857*	*100*	*100*	*765*

Confronto incidenza percentuale numero interventi, per topologia di stazione appaltante anni 2000-2001



Confronto incidenza percentuale importo interventi per tipologia di stazione appaltante anni 2000-2001



Confronto importi medi interventi per tipologia di stazione appaltante anni 2000-2001

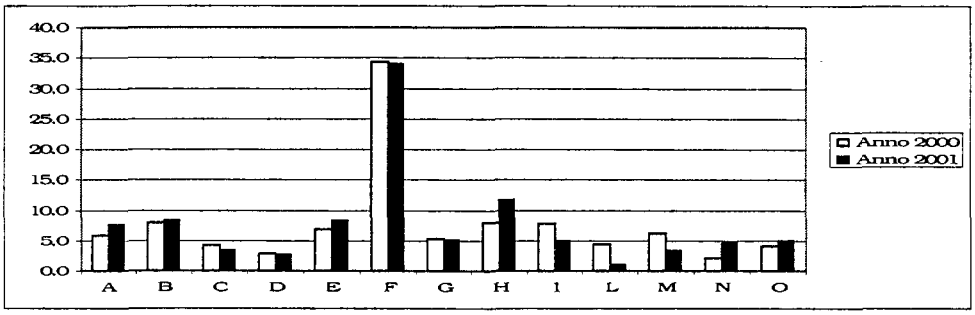


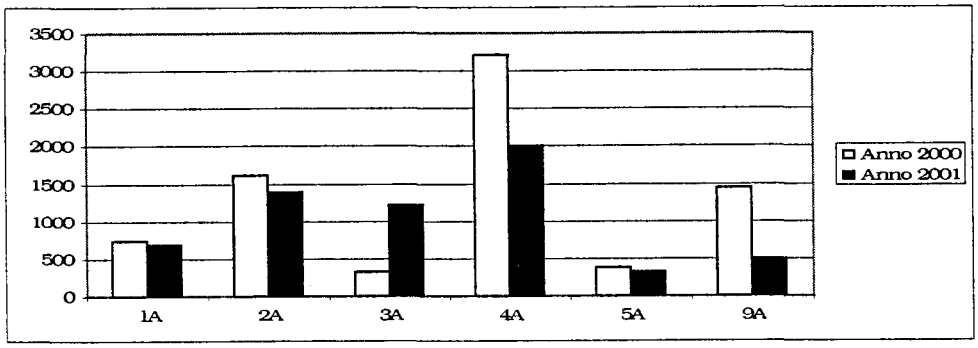
Tabella e figure 3.5.a

Distribuzione degli interventi, per procedura di scelta del contraente (migliaia di euro)

	Procedura di scelta del contraente	*Anno 2000*			*Anno 2001*		
		% numero	*% importo*	*importo medio*	*% numero*	*% importo*	*importo medio*
1A	Pubblico incanto	60,8	52,4	739	66,4	59,2	682
2A	Licitazione privata	17,5	33,0	1.617	14,4	26,1	1.391
3A	Licitazione privata semplificata	4,7	1,8	332	4,7	7,5	1.210
4A	Appalto concorso	0,3	1,0	3.206	0,2	0,7	2.003
5A	Trattativa privata	13,1	5,7	372	12,4	5,4	331
9A	Non ancora classificato	3,7	6,2	1.444	1,9	1,2	503
	Tutte le procedure	*100*	*100*	*857*	*100*	*100*	*765*

Confronto incidenza percentuale numero interventi per procedura di scelta del contraente anni 2000-2001

Confronto incidenza percentuale importo interventi per procedura di scelta del contraente anni 2000-2001



Confronto importi medi interventi per procedura di scelta del contraente anni 2000-2001

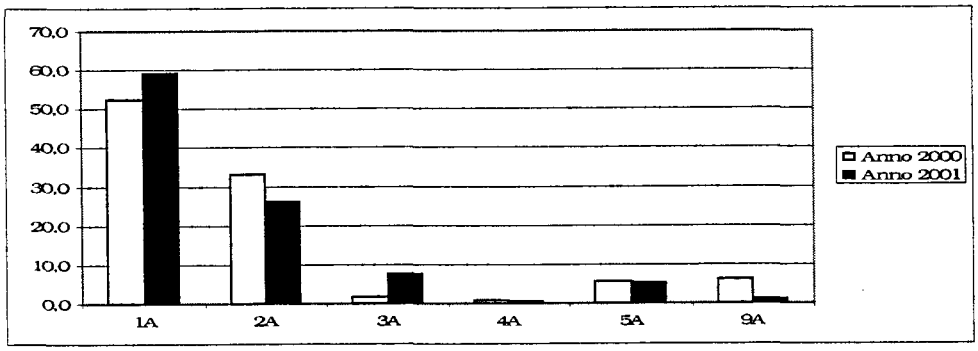


Tabella 3.6.a

Distribuzione degli interventi, per ripartizione geografica e per procedura di scelta del contraente (migliaia di euro)

Ripartizione geografica	*Procedura di scelta del contraente*	*Numero*	*% Numero*	*Importo*	*% importo*	*Importo medio*
Nord-Ovest	Pubblico incanto	2.832	71,7	2.089.666,2	65,7	737,9
	Licitazione privata	396	10,0	664.738,5	20,9	1.678,6
	Licitazione privata semplificata	190	4,8	203.010,0	6,4	1.068,5
	Appalto concorso	12	0,3	11.451,7	0,4	954,3
	Trattativa privata	476	12,1	168.410,7	5,3	353,8
	Non ancora classificato	43	1,1	45.319,3	1,4	1.053,9
	tutte le procedure	*3.949*	*100,0*	*3.182.596,4*	*100,0*	*805,9*
	% su tutte le ripartizioni		*35,1*		*36,9*	
Nord-Est	Pubblico incanto	1.329	57,4	1.002.463,5	59,9	754,3
	Licitazione privata	453	19,6	469.541,9	28,1	1.036,5
	Licitazione privata semplificata	97	4,2	36.323,2	2,2	374,5
	Appalto concorso	5	0,2	19.098,3	1,1	3.819,7
	Trattativa privata	312	13,5	100.424,7	6,0	321,9
	Non ancora classificato	119	5,1	45.353,2	2,7	381,1
	tutte le procedure	*2.315*	*100,0*	*1.673.204,9*	*100,0*	*722,8*
	% su tutte le ripartizioni		*20,5*		*19,4*	
Centro	Pubblico incanto	1.121	53,2	761.995,1	47,8	679,7
	Licitazione privata	345	16,4	601.972,9	37,8	1.744,8
	Licitazione privata semplificata	166	7,9	70.036,6	4,4	421,9
	Appalto concorso	3	0,1	3.937,1	0,2	1.312,4
	Trattativa privata	450	21,3	150.390,3	9,4	334,2
	Non ancora classificato	23	1,1	5.322,2	0,3	231,4
	tutte le procedure	*2.108*	*100,0*	*1.593.654,1*	*100,0*	*756,0*
	% su tutte le ripartizioni		*18,7*		*18,5*	
Sud	Pubblico incanto	1.646	73,6	887.004,9	59,1	538,9
	Licitazione privata	357	16,0	447.371,9	29,8	1.253,1
	Licitazione privata semplificata	72	3,2	105.861,4	7,1	1.470,3
	Appalto concorso	7	0,3	18.302,2	1,2	2.614,6
	Trattativa privata	132	5,9	34.328,9	2,3	260,1
	Non ancora classificato	21	0,9	8.405,5	0,6	400,3
	tutte le procedure	*2.235*	*100,0*	*1.501.274,7*	*100,0*	*671,7*
	% su tutte le ripartizioni		*19,8*		*17,4*	
Isole	Pubblico incanto	548	83,2	356.445,6	53,5	650,4
	Licitazione privata	66	10,0	65.638,9	9,9	994,5
	Licitazione privata semplificata	7	1,1	228.283,1	34,3	32.611,9
	Appalto concorso	1	0,2	3.300,4	0,5	3.300,4
	Trattativa privata	30	4,6	9.464,9	1,4	315,5
	Non ancora classificato	7	1,1	2.702,5	0,4	386,1
	tutte le procedure	*659*	*100,0*	*665.835,4*	*100,0*	*1.010,4*
	% su tutte le ripartizioni		*5,8*		*7,7*	
Italia		**11.266**		**8.616.565,5**		**764,8**

Tabella 3.6.b

Distribuzione degli interventi, per regione e per procedura di scelta del contraente (migliaia di euro)

(1ª parte)

Regioni	*Procedura di scelta del contraente*	*Numero*	*% numero*	*Importo*	*% importo*	*Importo medio*
Piemonte	Pubblico incanto	731	71,3	670.197,9	63,0	916,8
	Licitazione privata	67	6,5	170.986,2	16,1	2.552,0
	Licitazione privata semplificata	75	7,3	159.152,9	15,0	2.122,0
	Appalto concorso	2	0,2	1.931,1	0,2	965,5
	Trattativa privata	145	14,1	59.406,8	5,6	409,7
	Non ancora classificato	5	0,5	1.397,1	0,1	279,4
	% su tutte le regioni	*1025*	*100,0*	*1.063.071,9*	*100,0*	*1.037,1*
	tutte le procedure		*9,1*		*12,3*	
Valle d'Aosta	Pubblico incanto	83	45,6	79.656,3	54,4	959,7
	Licitazione privata	12	6,6	34.895,1	23,8	2.907,9
	Licitazione privata semplificata	2	1,1	471,5	0,3	235,8
	Appalto concorso	4	2,2	2.398,9	1,6	599,7
	Trattativa privata	79	43,4	28.337,9	19,3	358,7
	Non ancora classificato	2	1,1	723,6	0,5	361,8
	% su tutte le regioni	*182*	*100,0*	*146.483,2*	*100,0*	*804,9*
	tutte le procedure		*1,6*		*1,7*	
Lombardia	Pubblico incanto	1762	79,3	1.187.134,0	73,9	673,7
	Licitazione privata	239	10,8	320.239,4	19,9	1.339,9
	Licitazione privata semplificata	26	1,2	9.573,7	0,6	368,2
	Appalto concorso	4	0,2	3.804,8	0,2	951,2
	Trattativa privata	162	7,3	44.373,5	2,8	273,9
	Non ancora classificato	30	1,3	41.758,9	2,6	1.392,0
	% su tutte le regioni	*2223*	*100,0*	*1.606.884,4*	*100,0*	*722,8*
	tutte le procedure		*19,7*		*18,6*	
Trentino Alto Adige	Pubblico incanto	47	12,8	86.966,5	27,3	1.850,4
	Licitazione privata	163	44,5	151.418,7	47,5	928,9
	Licitazione privata semplificata	12	3,3	2.931,8	0,9	244,3
	Appalto concorso	4	1,1	17.218,4	5,4	4.304,6
	Trattativa privata	61	16,7	28.882,8	9,1	473,5
	Non ancora classificato	79	21,6	31.521,2	9,9	399,0
	% su tutte le regioni	*366*	*100,0*	*318.939,4*	*100,0*	*871,4*
	tutte le procedure		*3,2*		*3,7*	
Veneto	Pubblico incanto	599	71,0	446.990,9	76,8	746,2
	Licitazione privata	110	13,0	98.449,6	16,9	895,0
	Licitazione privata semplificata	42	5,0	16.244,5	2,8	386,8
	Trattativa privata	80	9,5	17.072,3	2,9	213,4
	Non ancora classificato	13	1,5	3.092,1	0,5	237,9
	% su tutte le regioni	*844*	*100,0*	*581.849,3*	*100,0*	*689,4*
	tutte le procedure		*7,5*		*6,8*	
Liguria	Pubblico incanto	256	49,3	152.678,0	41,7	596,4
	Licitazione privata	78	15,0	138.617,8	37,9	1.777,2
	Licitazione privata semplificata	87	16,8	33.811,9	9,2	388,6
	Appalto concorso	2	0,4	3.316,9	0,9	1.658,5
	Trattativa privata	90	17,3	36.292,5	9,9	403,2
	Non ancora classificato	6	1,2	1.439,7	0,4	239,9
	% su tutte le regioni	*519*	*100,0*	*366.156,8*	*100,0*	*705,5*
	tutte le procedure		*4,6*		*4,2*	
Emilia Romagna	Pubblico incanto	683	61,8	468.506,2	60,7	686,0
	Licitazione privata	180	16,3	219.673,6	28,4	1.220,4
	Licitazione privata semplificata	43	3,9	17.147,0	2,2	398,8
	Appalto concorso	1	0,1	1.879,9	0,2	1.879,9
	Trattativa privata	171	15,5	54.469,6	7,1	318,5
	Non ancora classificato	27	2,4	10.740,0	1,4	397,8
	% su tutte le regioni	*1105*	*100,0*	*772.416,2*	*100,0*	*699,0*
	tutte le procedure		*9,8*		*9,0*	

segue *Tabella 3.6.b*

Regioni	*Procedura di scelta del contraente*	*Numero*	*% numero*	*Importo*	*% importo*	*Importo medio*
Toscana	Pubblico incanto	249	49,0	150.784,4	26,5	605,6
	Licitazione privata	95	18,7	358.218,7	62,9	3.770,7
	Licitazione privata semplificata	44	8,7	19.547,8	3,4	444,3
	Appalto concorso	1	0,2	2.699,7	0,5	2.699,7
	Trattativa privata	112	22,0	36.617,0	6,4	326,9
	Non ancora classificato	7	1,4	1.349,3	0,2	192,8
	% su tutte le regioni	*508*	*100,0*	*569.216,7*	*100,0*	*1.120,5*
	tutte le procedure		*4,5*		*6,6*	
Umbria	Pubblico incanto	90	29,0	107.033,1	49,0	1.189,3
	Licitazione privata	83	26,8	68.661,2	31,4	827,2
	Licitazione privata semplificata	4	1,3	1.331,1	0,6	332,8
	Appalto concorso	1	0,3	203,0	0,1	203,0
	Trattativa privata	132	42,6	41.225,5	18,9	312,3
	% su tutte le regioni	*310*	*100,0*	*218.453,7*	*100,0*	*704,7*
	tutte le procedure		*2,8*		*2,5*	
Marche	Pubblico incanto	412	68,6	227.305,3	70,2	551,7
	Licitazione privata	64	10,6	49.824,9	15,4	778,5
	Licitazione privata semplificata	11	1,8	3.324,4	1,0	302,2
	Appalto concorso	1	0,2	1.034,5	0,3	1.034,5
	Trattativa privata	113	18,8	42.289,7	13,1	374,2
	% su tutte le regioni	*601*	*100,0*	*323.778,9*	*100,0*	*538,7*
	tutte le procedure		*5,3*		*3,8*	
Lazio	Pubblico incanto	370	53,7	276.872,4	57,4	748,3
	Licitazione privata	103	14,9	125.268,0	26,0	1.216,2
	Licitazione privata semplificata	107	15,5	45.833,3	9,5	428,3
	Trattativa privata	93	13,5	30.258,2	6,3	325,4
	Non ancora classificato	16	2,3	3.972,9	0,8	248,3
	% su tutte le regioni	*689*	*100,0*	*482.204,8*	*100,0*	*699,9*
	tutte le procedure		*6,1*		*5,6*	
Abruzzo	Pubblico incanto	212	70,0	110.627,1	52,9	521,8
	Licitazione privata	45	14,9	84.757,3	40,5	1.883,5
	Licitazione privata semplificata	12	4,0	4.481,0	2,1	373,4
	Trattativa privata	25	8,3	7.235,1	3,5	289,4
	Non ancora classificato	9	3,0	2.158,8	1,0	239,9
	% su tutte le regioni	*303*	*100,0*	*209.259,3*	*100,0*	*690,6*
	tutte le procedure		*2,7*		*2,4*	
Molise	Pubblico incanto	80	79,2	48.137,9	67,5	601,7
	Licitazione privata	18	17,8	22.430,9	31,5	1.246,2
	Licitazione privata semplificata	1	1,0	278,8	0,4	278,8
	Trattativa privata	2	2,0	457,8	0,6	228,9
	% su tutte le regioni	*101*	*100,0*	*71.305,3*	*100,0*	*706,0*
	tutte le procedure		*0,9*		*0,8*	
Campania	Pubblico incanto	564	71,7	309.475,8	57,4	548,7
	Licitazione privata	145	18,4	161.249,0	29,9	1.112,1
	Licitazione privata semplificata	30	3,8	52.517,5	9,7	1.750,6
	Appalto concorso	3	0,4	4.184,8	0,8	1.394,9
	Trattativa privata	42	5,3	10.893,6	2,0	259,4
	Non ancora classificato	3	0,4	1.037,3	0,2	345,8
	% su tutte le regioni	*787*	*100,0*	*539.358,1*	*100,0*	*685,3*
	tutte le procedure		*7,0*		*6,3*	
Puglia	Pubblico incanto	397	74,6	236.786,9	62,0	596,4
	Licitazione privata	83	15,6	117.284,9	30,7	1.413,1
	Licitazione privata semplificata	22	4,1	7.822,6	2,0	355,6
	Appalto concorso	3	0,6	10.903,8	2,9	3.634,6
	Trattativa privata	23	4,3	5.485,2	1,4	238,5
	Non ancora classificato	4	0,8	3.776,0	1,0	944,0
	% su tutte le regioni	*532*	*100,0*	*382.059,5*	*100,0*	*718,2*
	tutte le procedure		*4,7*		*4,4*	

segue *Tabella 3.6.b*

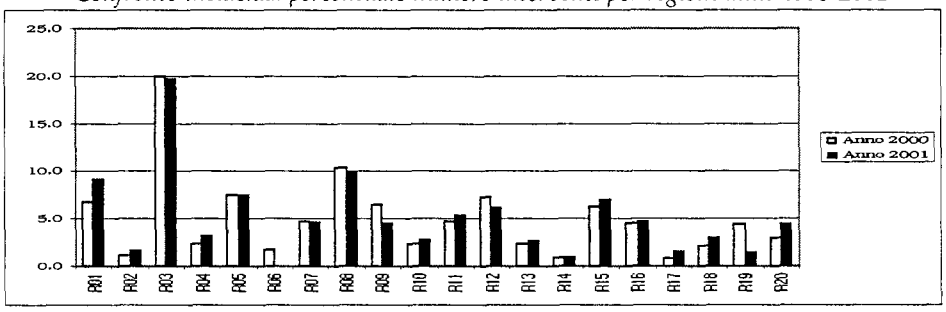
Regione	*Procedura di scelta del contraente*	*Numero*	*% numero*	*Importo*	*% importo*	*Importo medio*
Basilicata	Pubblico incanto	109	64,1	55.211,9	66,7	506,5
	Licitazione privata	24	14,1	14.856,8	17,9	619,0
	Appalto concorso	1	0,6	3.213,7	3,9	3.213,7
	Trattativa privata	31	18,2	8.108,1	9,8	261,6
	Non ancora classificato	5	2,9	1.433,4	1,7	286,7
	% su tutte le regioni	*170*	*100,0*	*82.823,9*	*100,0*	*487,2*
	tutte le procedure		*1,5*		*1,0*	
Calabria	Pubblico incanto	284	83,0	126.765,3	58,6	446,4
	Licitazione privata	42	12,3	46.792,9	21,6	1.114,1
	Licitazione privata semplificata	7	2,0	40.761,5	18,8	5.823,1
	Trattativa privata	9	2,6	2.149,1	1,0	238,8
	% su tutte le regioni	*342*	*100,0*	*216.468,7*	*100,0*	*632,9*
	tutte le procedure		*3,0*		*2,5*	
Sicilia	Pubblico incanto	131	81,9	148.150,9	85,9	1.130,9
	Licitazione privata	9	5,6	19.207,9	11,1	2.134,2
	Licitazione privata semplificata	1	0,6	237,2	0,1	237,2
	Trattativa privata	15	9,4	3.315,5	1,9	221,0
	Non ancora classificato	4	2,5	1.491,7	0,9	372,9
	% su tutte le regioni	*160*	*100,0*	*172.403,3*	*100,0*	*1.077,5*
	tutte le procedure		*1,4*		*2,0*	
Sardegna	Pubblico incanto	417	83,6	208.294,7	42,2	499,5
	Licitazione privata	57	11,4	46.431,0	9,4	814,6
	Licitazione privata semplificata	6	1,2	228.045,9	46,2	38.007,6
	Appalto concorso	1	0,2	3.300,4	0,7	3.300,4
	Trattativa privata	15	3,0	6.149,4	1,2	410,0
	Non ancora classificato	3	0,6	1.210,8	0,2	403,6
	% su tutte le regioni	*499*	*100,0*	*493.432,2*	*100,0*	*988,8*
	tutte le procedure		*4,4*		*5,7*	
Italia		**11.266**		**8.616.565,5**		**764,8**

Tabella e figure 3.6.c

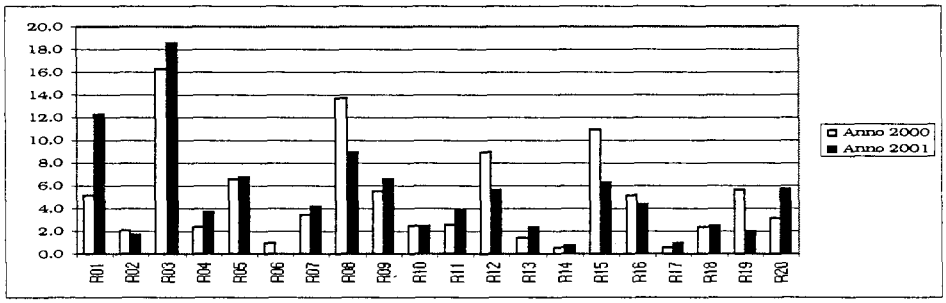
Distribuzione e confronto degli interventi, per regione (migliaia di euro)

Regione		*Anno 2000*			*Anno 2001*		
		% numero	*% importo*	*importo medio*	*% numero*	*% importo*	*importo medio*
R01	Piemonte	6,8	5,1	647	9,1	12,3	1.037
R02	Valle d'Aosta	1,1	2,1	1.571	1,6	1,7	805
R03	Lombardia	20,0	16,3	699	19,7	18,6	723
R04	Trentino Alto Adige	2,4	2,4	877	3,2	3,7	871
R05	Veneto	7,5	6,6	747	7,5	6,8	689
R06	Friuli Venezia Giulia	1,7	1,0	499	0,0	0,0	0
R07	Liguria	4,7	3,4	618	4,6	4,2	706
R08	Emilia Romagna	10,3	13,7	1.143	9,8	9,0	699
R09	Toscana	6,5	5,5	724	4,5	6,6	1.121
R10	Umbria	2,4	2,5	881	2,8	2,5	705
R11	Marche	4,7	2,6	474	5,3	3,8	539
R12	Lazio	7,3	9,0	1.060	6,1	5,6	700
R13	Abruzzo	2,4	1,4	512	2,7	2,4	691
R14	Molise	0,9	0,6	547	0,9	0,8	706
R15	Campania	6,3	11,0	1.499	7,0	6,3	685
R16	Puglia	4,5	5,1	978	4,7	4,4	718
R17	Basilicata	0,8	0,6	567	1,5	1,0	487
R18	Calabria	2,2	2,4	942	3,0	2,5	633
R19	Sicilia	4,4	5,6	1.089	1,4	2,0	1.078
R20	Sardegna	3,0	3,1	880	4,4	5,7	989
Italia		*100*	*100*	*857*	*100*	*100*	*765*

Confronto incidenza percentuale numero interventi per regione anni 2000-2001



Confronto incidenza percentuale numero interventi per regione anni 2000-2001



Confronto importi medi interventi per regione

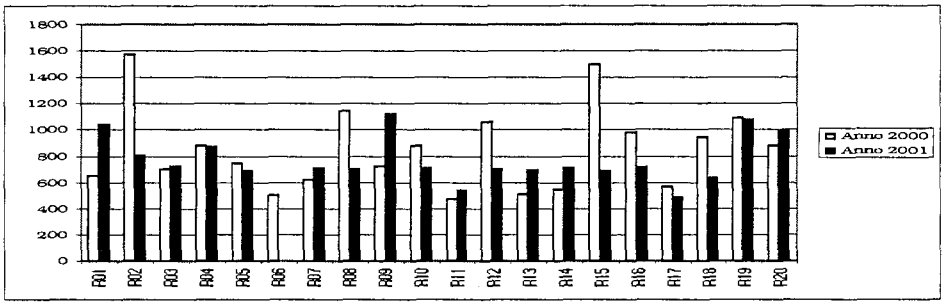


Tabella 3.9.a

Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente e per classe di importo

Procedure di scelta del contraente	*Classi di offerte ammesse*	*Ribasso aggiudicazione*
Pubblico incanto	> 0 <= 5	9,8
	> 5 <= 20	13,5
	> 20 <= 50	16,7
	> 50 <= 100	22,8
	> 100	22,5
Media pubblico incanto		*16,5*
Licitazione privata	> 0 <= 5	8,3
	> 5 <= 20	13,1
	> 20 <= 50	15,6
	> 50 <= 100	21,7
	> 100	21,5
Media licitazione privata		*14,7*
Licitazione privata semplificata	> 0 <= 5	10,7
	> 5 <= 20	16,0
	> 20 <= 50	19,0
	> 50 <= 100	19,6
	> 100	34,3
Media licitazione privata semplificata		*16,2*
Tutte le procedure		**16,2**

Tabella 3.15.a

Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per tipologia di stazione appaltante e per classe di importo (1ª parte)

Tipologia di stazione appaltante	*Classe di importo*	*Avvisi/bandi*			*Livello inadempimento*	
		Numero teorico (a)	*Pubblicità effettiva*			
			Forme	*Numero (b)*	*Differenza (b)-(a)*	*in % di (a)*
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	>= € 150.000 < € 500.000	225	Albo Pretorio	200	-25	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	59	BUR	34	-25	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	77	GURI	57	-20	
	>= € 5.358.153	12	GURI	11	-1	
		12	GUCE	11	-1	
	tutte le classi	385		313	-72	-18,7
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	>= € 150.000 < € 500.000	228	Albo Pretorio	211	-17	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	89	BUR	70	-19	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	108	GURI	97	-11	
	>= € 5.358.153	24	GURI	22	-2	
		24	GUCE	23	-1	
	tutte le classi	473		423	-50	-10,6
Istituti autonomi case popolari	>= € 150.000 < € 500.000	216	Albo Pretorio	189		
	>= € 500.000 < € 1.00.000	83	BUR	65	-18	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	64	GURI	48	-16	
	>= € 5.358.153	4	GURI	4	0	
		4	GUCE	4	0	
	tutte le classi	371		310	-61	-16,4
Regioni e comunità montane	>= € 150.000 < € 500.000	148	Albo Pretorio	138		
	>= € 500.000 < € 1.00.000	34	BUR	26	-8	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	38	GURI	30	-8	
	>= € 5.358.153	4	GURI	4	0	
		4	GUCE	4	0	
	tutte le classi	228		202	-26	-11,4
Province	>= € 150.000 < € 500.000	693	Albo Pretorio	669	-24	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	214	BUR	134	-80	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	122	GURI	80	-42	
	>= € 5.358.153	4	GURI	4	0	
		4	GUCE	4	0	
	tutte le classi	1.037		891	-146	-14,1
Comuni	>= € 150.000 < € 500.000	3.484	Albo Pretorio	3.430	-54	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	770	BUR	591	-179	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	471	GURI	379	-92	
	>= € 5.358.153	32	GURI	26	-6	
		32	GUCE	26	-6	
	tutte le classi	4.789		4.452	-337	-7,0
Aziende del Servizio sanitario nazionale	>= € 150.000 < € 500.000	180	Albo Pretorio	169	-11	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	62	BUR	51	-11	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	69	GURI	63	-6	
	>= € 5.358.153	8	GURI	8	0	
		8	GUCE	8	0	
	tutte le classi	327		299	-28	-8,6
ANAS	>= € 150.000 < € 500.000	483	Albo Pretorio	396	-87	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	86	BUR	63	-23	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	41	GURI	28	-13	
	>= € 5.358.153	13	GURI	11	-2	
		13	GUCE	10	-3	
	tutte le classi	636		508	-128	-20,1
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	>= € 150.000 < € 500.000	109	Albo Pretorio	84	-25	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	69	BUR	32	-37	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	72	GURI	68	-4	
	>= € 5.358.153	15	GURI	13	-2	
		15	GUCE	14	-1	
	tutte le classi	280		211	-69	-24,6

segue *Tabella 3.15.a*

Tipologia di stazione appaltante	*Classe di importo*	*Avvisi/bandi*			*Livello inadempimento*	
		Numero teorico (a)	*Pubblicità effettiva*			
			Forme	*Numero (b)*	*Differenza (b)-(a)*	*in % di (a)*
Aziende speciali	>= € 150.000 < € 500.000	*57*	Albo Pretorio	56	-1	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	*25*	BUR	22	-3	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	*18*	GURI	18	0	
	>= € 5.358.153	*0*	GURI	0	0	
		0	GUCE	0	0	
	tutte le classi	*100*		*96*	*-4*	*-4,0*
Ferrovie	>= € 150.000 < € 500.000	*50*	Albo Pretorio	42	-8	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	*52*	BUR	9	-43	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	*29*	GURI	14	-15	
	>= € 5.358.153	*11*	GURI	7	-4	
		11	GUCE	11	0	
	tutte le classi	*153*		*83*	*-70*	*-45,8*
Soggetti privati	>= € 150.000 < € 500.000	*153*	Albo Pretorio	142	-11	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	*60*	BUR	34	-26	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	*57*	GURI	53	-4	
	>= € 5.358.153	*11*	GURI	11	0	
		11	GUCE	10	-1	
	tutte le classi	*292*		*250*	*-42*	*-14,4*
Altri soggetti non altrove classificati	>= € 150.000 < € 500.000	*94*	Albo Pretorio	76	-18	
	>= € 500.000 < € 1.00.000	*42*	BUR	34	-8	
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	*52*	GURI	45	-7	
	>= € 5.358.153	*7*	GURI	7	0	
		7	GUCE	7	0	
	tutte le classi	*202*		*169*	*-33*	*-16,3*
Tutte le stazioni appaltanti		**9.273**		**8.207**	**-1.066**	**-11,5**

Tabella 3.15.b

Forme di pubblicità utilizzate dalle stazioni appaltanti per avvisi e bandi e gara, per tipologia di stazione appaltante e per classe di importo (1ª parte)

Tipologia di stazione appaltante	*Classe di importo*	*Numero interventi*	*Forme di pubblicità*				
			Albo pretorio	*BUR*	*GURI*	*GUCE*	*Tutte le classi*
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	>= € 150.000 < € 500.000	225	200	27	38	1	266
	>= € 500.000 < € 1.00.000	59	18	34	19	0	71
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	77	8	2	57	0	67
	>= € 5.358.153	12	1	1	11	11	24
	tutte le classi	*373*					*428*
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	>= € 150.000 < € 500.000	228	211	37	2	0	250
	>= € 500.000 < € 1.00.000	89	49	70	15	2	136
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	108	62	25	97	7	191
	>= € 5.358.153	24	12	4	22	23	61
	tutte le classi	*449*					*638*
Istituti autonomi case popolari	>= € 150.000 < € 500.000	216	189	46	24	0	259
	>= € 500.000 < € 1.00.000	83	72	65	9	0	146
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	64	59	27	48	2	136
	>= € 5.358.153	4	4	3	4	4	15
	tutte le classi	*367*					*556*
Regioni e comunità montane	>= € 150.000 < € 500.000	148	138	40	0	0	178
	>= € 500.000 < € 1.00.000	34	31	26	2	0	59
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	38	31	11	30	2	74
	>= € 5.358.153	4	4	2	4	4	14
	tutte le classi	*224*					*325*
Province	>= € 150.000 < € 500.000	693	669	72	6	0	747
	>= € 500.000 < € 1.00.000	214	211	134	18	1	364
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	122	118	38	80	3	239
	>= € 5.358.153	4	4	1	4	4	13
	tutte le classi	*1.033*					*1.363*
Comuni	>= € 150.000 < € 500.000	3.484	3.430	525	66	5	4.026
	>= € 500.000 < € 1.00.000	770	743	591	64	6	1.404
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	471	452	107	379	13	951
	>= € 5.358.153	32	31	7	26	26	90
	tutte le classi	*4.757*					*6.471*
Aziende del servizio sanitario nazionale	>= € 150.000 < € 500.000	180	169	31	9	0	209
	>= € 500.000 < € 1.00.000	62	34	51	18	0	103
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	69	48	29	63	3	143
	>= € 5.358.153	8	6	6	8	8	28
	tutte le classi	*319*					*483*
ANAS	>= € 150.000 < € 500.000	483	396	30	0	0	426
	>= € 500.000 < € 1.00.000	86	72	63	1	0	136
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	41	25	4	28	1	58
	>= € 5.358.153	13	0	1	11	10	22
	tutte le classi	*623*					*642*
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	>= € 150.000 < € 500.000	109	84	14	9	1	108
	>= € 500.000 < € 1.00.000	69	11	32	34	1	78
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	72	5	0	68	4	77
	>= € 5.358.153	15	1	0	13	14	28
	tutte le classi	*265*					*291*
Aziende speciali	>= € 150.000 < € 500.000	57	56	13	0	0	69
	>= € 500.000 < € 1.00.000	25	23	22	0	2	47
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	18	16	2	18	0	36
	>= € 5.358.153	0	0	0	0	0	0
	tutte le classi	*100*					*152*

segue Tabella 3.15.b

Tipologia di stazione appaltante	*Classe di importo*	*Numero interventi*	*Forme di pubblicità*				
			Albo pretorio	*BUR*	*GURI*	*GUCE*	*tutte le classi*
Ferrovie	>= € 150.000 < € 500.000	50	42	8	0	0	50
	>= € 500.000 < € 1.00.000	52	46	9	2	0	57
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	*29*	17	1	14	1	33
	>= € 5.358.153	*11*	2	1	7	11	21
	tutte le classi	*142*					*161*
Soggetti privati	>= € 150.000 < € 500.000	*153*	142	14	26	0	182
	>= € 500.000 < € 1.00.000	*60*	41	34	18	0	93
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	*57*	27	8	53	2	90
	>= € 5.358.153	*11*	4	3	11	10	28
	tutte le classi	*281*					*393*
Altri soggetti non altrove classificati	>= € 150.000 < € 500.000	*94*	76	20	6	0	102
	>= € 500.000 < € 1.00.000	*42*	25	34	4	2	65
	>= € 1.00.000 < € 5.358.153	*52*	41	10	45	2	98
	>= € 5.358.153	*7*	1	1	7	7	16
	tutte le classi	195					281
Tutte le stazioni appaltanti		**9.128**	**8.157**	**2.336**	**1.498**	**193**	**12.184**

PAGINA BIANCA

Sezione II

Iniziative e attività dell'Autorità

Capitolo 4 Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni

Capitolo 5 La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi

Capitolo 6 La qualificazione

Capitolo 7 La vigilanza sul contenzioso

Capitolo 8 La determinazione dei costi standardizzati

Capitolo 9 Gli interventi di regolazione e gli atti di segnalazione

Capitolo 10 Le indagini speciali

Capitolo 11 L'attività sanzionatoria

PAGINA BIANCA

Capitolo 4

Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni

I provvedimenti normativi (cosiddetti 'provvedimenti Bassanini') attraverso i quali è stata operata la riforma della pubblica amministrazione sono ispirati sostanzialmente a due criteri: deferimento di competenze alle regioni e sussidiarietà dello Stato centrale rispetto ai poteri gestionali dell'ente regione nonché semplificazione dell'attività amministrativa.

Il legislatore della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, all'articolo 4, nel delineare la configurazione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e nel disciplinarne il funzionamento interno ed i rapporti esterni, ha tenuto presenti entrambi i criteri.

L'Autorità, una volta risolti i problemi organizzativi al proprio interno, in attuazione del disposto normativo e secondo un'interpretazione 'estensiva' dello stesso, si è posta, nella sua qualità di garante di trasparenza, economicità, efficienza ed efficacia del mercato degli appalti, al centro di una rete di rapporti che, se da una parte si sono concretizzati in un decentramento di funzioni e di compiti a livello regionale, dall'altro ha consentito la nascita di un sistema che vede l'Autorità stessa come punto di riferimento e come centro di raccolta e di esame di problematiche che, in tale sede, trovano una prospettazione congiunta ed una soluzione univoca.

Non può certo sfuggire la rilevanza di tale realtà in cui, nei due anni trascorsi, l'Autorità ha sempre più finito per diventare, per le amministrazioni aggiudicatrici e per gli altri soggetti coinvolti, un punto di riferimento per indirizzi di comportamento nonché un garante degli appalti, con l'unica finalità di indicare agli operatori del mercato, nell'esclusivo interesse generale, i comportamenti da seguire per rispondere ai dettami normativi.

Nella costruzione della rete dei rapporti dell'Autorità, una prima articolazione è riservata all'attività dell'Osservatorio.

L'anno 2000 era stato caratterizzato da un'intensa attività dell'Osservatorio, tesa ad avviare la rete dei collegamenti con i soggetti indicati nel comma 15 dell'articolo 4 della legge quadro.

La finalità da conseguire — interpretando la volontà del legislatore nel senso di guardare all'Osservatorio come centro, a livello nazionale, di raccolta e di elaborazione di tutte le informazioni sugli appalti pubblici — era dall'inizio quella di utilizzare eventuali banche dati esistenti, allo scopo di ottimizzare le risorse umane e strumentali dedicate a tale attività ed in applicazione del principio di interoperabilità finalizzata alla semplificazione dell'attività amministrativa.

Occorre a tal proposito precisare che la normativa richiamata, che ha istituito l'Autorità nonché disciplinato le modalità operative dell'Osservatorio in termini di procedure informatiche, si è basata su un presupposto che non ha sempre trovato riscontro nella realtà in quanto, nell'amministrazione pubblica, l'informatizzazione è ancora lontana dall'essere una realtà generalizzata, a livello sia centrale sia periferico, talché esistono realtà molto avanzate nelle quali la standardizzazione dell'attività presenta punte molto elevate ed altre, all'interno delle quali risultano del tutto sconosciuto il linguaggio *web* e l'impiego di strumentazioni informatiche.

La creazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), sviluppatasi nel corso dell'anno 2000, ha rappresentato certamente una svolta non solo tecnico–organizzativa ma anche culturale nel mondo della pubblica amministrazione, ma la costruzione della rete fisica di collegamento non è capace di generare da sola, ed in carenza di cultura della interoperabilità, quel processo che, passando attraverso le procedure informatiche, consente il salto di qualità in termini di efficienza e tempestività dei servizi che la pubblica amministrazione, a vario titolo, deve offrire al cittadino.

L'operazione portata avanti nel corso dell'anno 2001 va proprio nel senso di stimolare quei soggetti i quali, alla decisione di entrare nel sistema *web*, non hanno ancora fatto seguire le applicazioni pratiche che esso offre e, nello stesso tempo, si pone l'obiettivo di accelerare il passaggio dal sistema di comunicazione attraverso *floppy* e schede cartacee al sistema di

trasmissione *on-line* attraverso la rete Internet, che interessa in primo luogo i rapporti con le sezioni regionali.

Per facilitare il rapido conseguimento di tale obiettivo, l'Autorità ha disposto la ripartizione di un congruo fondo fra le regioni — sia per l'anno 2001, a copertura dell'attività già svolta, sia per l'anno 2002 — secondo parametri commisurati alla tempestività dell'invio delle informazioni ed alla qualità del servizio prestato.

Rapporti con le regioni

In tale contesto, quindi, il rapporto con le regioni sta vivendo importanti evoluzioni sia in relazione ai mutamenti che la normativa destinata a disciplinare i rapporti tra lo Stato centrale e le regioni ha assunto sia, nello specifico, per le istanze, sempre crescenti, di maggiore coinvolgimento che dalle stesse sono pervenute all'Autorità. È così consentito il raggiungimento di un duplice scopo: da una parte, rispondere al dettato normativo del riconoscimento di autonomo rilievo delle sezioni regionali nella gestione della raccolta dei dati sugli appalti di interesse locale e di interlocuzione, in via esclusiva, con le stazioni appaltanti di propria competenza; dall'altra, dare vita ad una forma di collaborazione funzionale nell'interesse generale.

Rapporti in ambito europeo ...

Grande attenzione è stata anche rivolta ai rapporti con le istituzioni che operano in ambito europeo. A tale proposito, per rafforzare i contatti già avviati, l'azione dell'Autorità si è orientata su più fronti.

Sono proseguiti i contatti con la Direzione generale XV per i problemi attinenti al mercato interno e alla politica europea degli appalti pubblici e, al riguardo, è in corso di definizione un 'accordo' di collaborazione con la stessa Commissione europea.

Altrettanto rilevante in quest'ambito è l'interrelazione dell'Autorità con il Dipartimento delle politiche comunitarie per la partecipazione alle riunioni riguardanti le procedure di infrazione contestate allo Stato italiano ('riunioni pacchetto'). Proseguono inoltre gli scambi di informazioni e la verifica dei sistemi operativi degli organismi omologhi (seppure variamente denominati: agenzie, dipartimenti, autorità) che esercitano la vigilanza sui lavori pubblici in altri Paesi dell'Unione europea.

L'obiettivo che si intende perseguire attraverso questi scambi di informazioni è quello di instaurare una sistematica attività di collaborazione volta a definire un quadro aggiornato e completo sull'applicazione delle direttive comunitarie che tenga conto delle soluzioni giuridico-istituzionali adottate dai vari Stati membri, nel rispetto del principio secondo il quale i modi di applicazione del diritto comunitario devono rispondere ad un'unica logica anziché ad interpretazioni diverse.

... Twinning Project ...

L'attività dell'Autorità si è quindi estesa alla collaborazione diretta con altre amministrazioni dello Stato quali il Ministero degli Affari Esteri e il Dipartimento delle Politiche Comunitarie, per lo sviluppo della partecipazione italiana ai progetti di gemellaggio (*Twinning Project*) riguardanti alcuni Paesi candidati all'adesione alla Unione europea. Sono infatti in corso di svolgimento progetti di questo tipo con la Slovacchia, la Lituania e la Romania, finalisticamente rivolti ad assicurare a questi Paesi assistenza tecnica, nel settore degli appalti pubblici di lavori, nel recepimento dell'*Acquis communautaire* e conseguentemente nel rinforzo della loro struttura istituzionale e della loro capacità amministrativa, secondo quanto disposto dalla disciplina comunitaria.

... Progetto Pilota sui Pubblici Appalti

Sempre nell'ambito delle collaborazioni comunitarie, l'Autorità è stata parte del Progetto Pilota sui Pubblici Appalti (PPPP) coordinato dalla Danish Competition Authority. Obiettivo principale di tale progetto è quello di trovare vie alternative per la risoluzione delle problematiche concernenti gli appalti pubblici, incaricando le autorità indipendenti dei singoli Paesi che ne fanno parte di tenersi in stretto contatto interscambiandosi informazioni e dati anche a mezzo di sistema informatico. Questo progetto prevede dunque il coordinamento delle autorità nazionali per rendere più agevole l'esecuzione delle norme e la risoluzione dei problemi. La creazione di un sistema di collegamento tra le varie autorità operanti in collaborazione tra loro e con la Commissione, consente di ottenere dati statistici affidabili ed aggiornabili e di costituire una rete di vigilanza permanente tra gli Stati.

L'intersezione con gli altri organismi indipendenti sulle linee predisposte dal Progetto Pilota ha dunque la finalità di creare una rete in materia

di appalti pubblici, necessaria per la tutela degli interessi del mercato comunitario e per garantire l'uniformità dell'applicazione del diritto comunitario in ambito nazionale.

La consapevolezza che per l'efficacia della propria azione è opportuno sviluppare e mantenere sistematici collegamenti con gli operatori del mercato, ha indotto l'Autorità a proseguire sulla via intrapresa fin dalla sua istituzione e ad ampliare la propria rete di rapporti.

Protocolli di intesa ...

... con i Ministeri ...

In questa direzione, in aggiunta a quelli già esistenti, sono stati stipulati protocolli d'intesa con i Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, dei beni e delle attività culturali, dell'ambiente e territorio e della salute[1], mentre sono in corso contatti per definire un protocollo d'intesa con il Ministero della difesa. Recentemente è stato stipulato il protocollo d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato.

Tali protocolli prevedono l'individuazione delle informazioni e dei dati di interesse specifico di ciascun Ministero che l'Autorità, previa attivazione del collegamento informatico, è in grado di fornire a ciascun firmatario, nonché iniziative comuni finalizzate a rendere più agevole la consultazione e l'interpretazione dei dati. Il complesso di queste attività, ivi compresi i prodotti di interoperabilità che rendono possibili i flussi informativi e la loro utilizzazione, è previsto in capo ad un Gruppo tecnico congiunto inserito all'interno di ogni documento d'intesa.

Il compito che spetta ai singoli gruppi è quello di progettare le procedure necessarie a realizzare il collegamento informatico nonché, distintamente per ciascuno, individuare, all'interno delle proprie banche dati quegli elementi specifici che, opportunamente incrociati, possono costituire il valore aggiunto per la propria sfera conoscitiva nonché evidenziare quelle anomalie del mercato degli appalti pubblici che rendano poi possibili le indagini finalizzate all'intervento di propria competenza.

È necessario quindi che anche l'interoperabilità, correttamente interpretata, possa dar vita ad un sistema di condivisione di banche dati e di

[1] Vedi Volume II, Sezione V.

scambio delle informazioni non generico bensì mirato al completamento ed alla interpretazione dei dati carenti o non significativi.

La constatazione poi che, al di là degli specifici interessi individuati nei protocolli e correlati con le competenze di ciascun Ministero, esistano problematiche di interesse comune, relative all'applicazione della normativa sugli appalti, ha suggerito l'esigenza di ipotizzare l'apertura di un tavolo tecnico di coordinamento del quale siano chiamati a far parte componenti dei singoli gruppi tecnici e nel quale sia offerta a ciascun partecipante l'opportunità di una prospettazione congiunta di problematiche di interesse comune e di una ricerca di soluzioni univoche.

... con associazioni di categoria

Nell'ottica della più ampia partecipazione e di un proficuo e costante confronto, volto a raccordare l'azione dell'Autorità con i soggetti rappresentativi delle componenti del mercato degli appalti di lavori pubblici, nell'anno 2001 sono stati stipulati 27 protocolli d'intesa con associazioni di categoria, associazioni rappresentative di realtà locali, ordini professionali, che si aggiungono ai 23 stipulati nel 2000.

La finalità degli anzidetti protocolli è quella di identificare e risolvere problemi interpretativi e fenomeni di vischiosità delle procedure che possono ostacolare un'efficiente ed efficace gestione dei lavori pubblici, mediante un procedimento che assicuri il tempestivo flusso di dati ed informazioni.

Nella sostanza, l'Associazione — ovvero l'Ordine — si pone come tramite per la proposizione di problemi generali prospettati dai propri associati — ovvero iscritti —, anche a seguito delle segnalazioni delle sedi decentrate per quanto riguarda i fenomeni localizzati; l'Autorità, da parte sua, una volta acquisite le valutazioni dei soggetti interessati alle problematiche rappresentate, delibera in merito al fine di stabilire regole di comportamento uniformi. L'Associazione o Ordine firmataria provvede poi alla diffusione degli atti adottati dall'Autorità mediante idonei mezzi.

Per individuare le concrete modalità operative dei protocolli e per monitorare il corretto flusso delle informazioni, è stato costituito un gruppo di lavoro formato da rappresentanti dell'Autorità e delle Associazioni o Ordini, che si riunisce in adunanza plenaria a cadenza periodica (una volta

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

Progetto *forum*

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

- 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].

INPS

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.

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.

Direzione nazionale antimafia

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-

[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.

Domanda diversificata

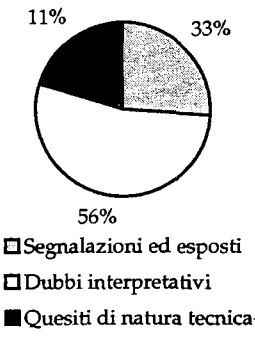
All'Autorità, infatti, sono pervenute sia segnalazioni ed esposti relativi a specifiche fattispecie di affidamento ed esecuzione di lavori pubblici e di attività professionali ad essi connessi, sia frequenti richieste di chiarimenti in merito al complesso dettato normativo che regola la materia.

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.

Figura 5.1 – La domanda di interventi



[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 quadro[2].

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'intesa[3].

Segnalazioni ...

Come si è detto, nell'anno 2001 sono pervenute 1.102 segnalazioni aventi ad oggetto una richiesta di intervento da parte dell'Autorità[4]. 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.

... articolazione territoriale ...

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.

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.

... casistica

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).

Figura 5.3 – Oggetto delle segnalazioni

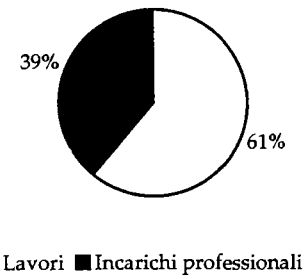
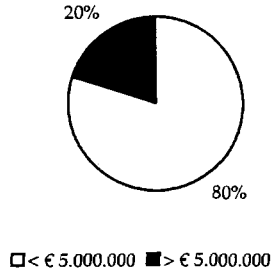


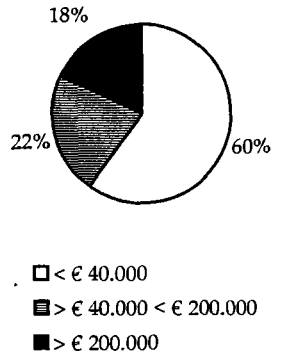
Figura 5.4 – Importo dei lavori



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*).

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.

Figura 5.5 – Importo degli incarichi



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;

- 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'espletamento[5]. 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).

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

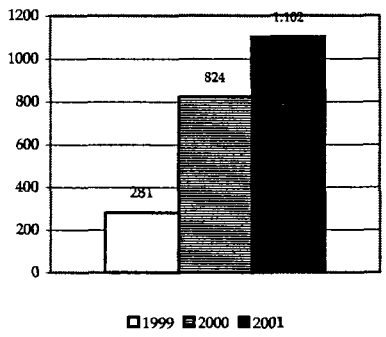
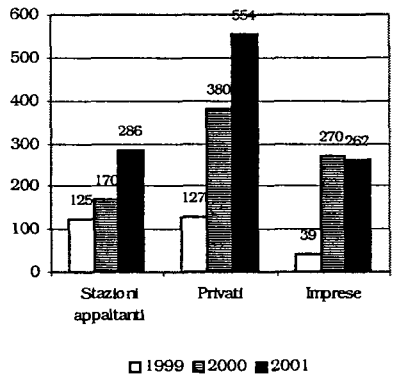


Figura 5.7 – Richieste e loro provenienza: raffronto con gli anni precedenti



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.

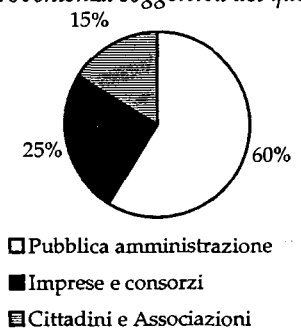
Dubbi interpretativi ...

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

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 evidenziato[6], al fine di accorpare detti quesiti e di creare un tavolo virtuale di discussione sugli stessi, è stato attivato il sistema informativo indicato come Progetto *forum*.

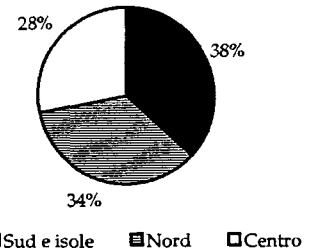
Le 1.835 richieste pervenute sono state suddivise con riferimento alla natura dei soggetti richiedenti e alla loro provenienza geografica. Sotto il primo profilo (*figura 5.8*), si è rilevato che il 60% dei quesiti è pervenuto da pubbliche amministrazioni, il 25% da imprese e consorzi e il 15% da cittadini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

Figura 5.8
Provenienza soggettiva dei quesiti



... richiedenti pubblici e privati ...

Figura 5.9
Provenienza geografica dei quesiti



... distribuzione per aree territoriali ...

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 richieste pervenute ha riguardato la materia della qualificazione delle imprese[7]; numerose altre sono state quelle concernenti gli affidamenti di incarichi professionali e gli incentivi per la retribuzione del personale interno destinatario di detti incarichi[8], 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.

... casistica

[6] Vedi Capitolo 4.
[7] Vedi Capitolo 6.
[8] Artt. 17, 18, l. n. 109/94.

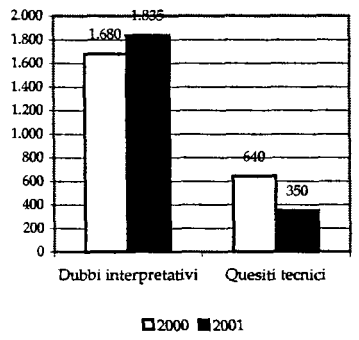
Quesiti tecnici ...

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.

Linee di intervento ...

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.

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 rilevanti[9]. 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 segnalazione[10].

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 predeterminati[11].

... indicazioni di comportamento ...

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.

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.

... risposta delle stazioni appaltanti ...

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

---

[10] Vedi Capitolo 10.

[11] *Ibidem.*

esponenti). Nelle ipotesi in cui, viceversa, si è riscontrato che l'amministrazione interessata non si è adeguata alle decisioni dell'Autorità, si è provveduto ad interessare della questione gli organi di controllo interno delle medesime amministrazioni, ai fini dell'adozione dei conseguenti provvedimenti.

Quanto sopra è indicativo della caratterizzazione dell'intervento dell'Autorità che, pur scaturente da segnalazioni di presunte irregolarità procedurali da parte delle stazioni appaltanti, giunge ad essere momento di ausilio delle stesse ai fini di una più chiara e corretta applicazione della normativa di settore.

Alcuni enti committenti, ad esempio, hanno provveduto a revocare le deliberazioni precedentemente assunte in ordine alla nomina di direttori dei lavori e dei coordinatori per la sicurezza; altre amministrazioni hanno provveduto ad annullare il bando di gara e a riformularlo in tempi strettissimi, recependo le indicazioni dell'Autorità. In altri casi si è sospesa la procedura di affidamento di incarichi professionali in attesa del parere dell'Autorità, con l'impegno ad adeguarvisi.

Tenuto conto dell'importanza del riscontro di detto fenomeno, è stata costituita in seno all'Autorità una commissione di studio avente la finalità di monitorare le fattispecie di ricaduta positiva dell'Autorità.

Al fine di poter disporre di dati certi in merito, è stato inoltre disposto che, a decorrere dal 1° gennaio 2002, unitamente alla comunicazione delle decisioni assunte dall'Autorità, verranno richieste[12] alle stazioni appaltanti interessate informazioni dettagliate in merito.

I comportamenti appena ricordati testimoniano inoltre il ruolo di regolatore del mercato che l'Autorità si è assunto, pur nella carenza legislativa, che non assegna alla stessa alcun potere sanzionatorio diretto per le illegittimità riscontrate in occasione di accertamenti ed ispezioni. Significativa, al riguardo, è una sentenza del Tribunale civile di Roma che, nel decidere in ordine ad una richiesta di annullamento di contratto e di risarcimento danni avanzata da un'impresa cui erano stati affidati lavori a seguito di

[12] Ai sensi dell'art. 4, co. 6, 7, l. n. 109/94.

trattativa privata, ha stabilito, in considerazione delle numerose anomalie ed irregolarità che hanno caratterizzato la fase anteriore alla stipula del contratto di appalto, di interessare l'Autorità «per l'adozione dei provvedimenti di competenza»[13].

... interventi regolatori ...

Oltre alle risposte specifiche fornite in merito alle singole questioni prospettate, prima richiamate, ogni qualvolta sono emersi problemi di valenza generale, indicativi di difficoltà interpretative e di incertezze applicative di vasta portata, si è proceduto ad interventi regolatori[14].

L'Autorità, peraltro, tenuto conto che per le problematiche aventi maggior rilevanza si è già pronunciata nel corso degli anni precedenti, nonché della circostanza che nel 2001 sono diminuite le richieste relative alla soluzione di quesiti di natura tecnica, ha ridotto il numero di interventi di tal genere, focalizzando il proprio raggio di azione sull'attività ispettiva e sulla concertazione delle questioni mediante tavoli di lavoro. Nel contempo, si sta provvedendo ad un'attività di "massimazione" sistematica delle decisioni assunte con riferimento ai casi specifici (oltre 400 per l'anno 2001) da rendere disponibile sul sito nel corso del 2002, così da fornire un utile strumento di consultazione e possibilmente di soluzione preventiva dei problemi agli operatori del settore.

... segnalazioni al Governo e al Parlamento

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 di questa, si è provveduto ad effettuare apposita segnalazione al Governo e al Parlamento ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lettera *d)*, della legge n. 109/94[15].

---

[13] Trib. Roma, 2 maggio 2001, n. 22477 (TET-Telea Tardito s.p.a./ANAS).

[14] Vedi Capitolo 9.

[15] *Ibidem*.

Capitolo 6

La qualificazione

L'anno 2000 era stato caratterizzato dall'avvio del sistema di qualificazione delle imprese di costruzioni ad opera delle S.O.A., attraverso l'autorizzazione dell'Autorità alle S.O.A. stesse affinché queste potessero operare. L'avvio è consistito nella definizione e nell'applicazione della procedura di autorizzazione, oltre che nella definizione dei criteri operativi ai quali le S.O.A. devono attenersi.

Nel 2001 l'Autorità, pur continuando — seppur in misura ridotta — l'attività di autorizzazione, ha esercitato essenzialmente i suoi compiti di vigilanza e controllo sul sistema di qualificazione, compiti che si sviluppano su due percorsi ben distinti:

Vigilanza e controllo sulle S.O.A. ...

- vigilanza e controllo sull'organizzazione aziendale delle S.O.A.;
- vigilanza e controllo sull'esercizio dell'attività di attestazione delle S.O.A. attraverso il controllo delle attestazioni rilasciate alle imprese.

L'Autorità esercita diversi poteri sull'organizzazione aziendale delle S.O.A., alcuni espressamente previsti dal Regolamento sulla qualificazione[1], altri derivanti dalla necessità di vigilare sul corretto andamento del mercato sotto il profilo della concorrenza. Il regolamento prevede che le S.O.A. comunichino all'Autorità una serie di circostanze dirette essenzialmente a garantire l'indipendenza della propria struttura organizzativa:

- modifica dell'organico minimo che le S.O.A. sono tenute ad avere per l'esercizio dell'attività di attestazione[2];
- modifica degli organi societari;
- cessioni di quote azionarie;
- sopravvenute circostanze che potrebbero incidere sul principio di indipendenza delle S.O.A.

---

[1] DPR 25 gennaio 2000, n. 34.

[2] Art. 9 DPR n. 34/2000.

... modifiche autorizzate ...

Le richieste di autorizzazione alla modifica delle figure professionali previste dal regolamento sono state numerose ed evidenziano un'instabilità dovuta ad un mercato che è ancora in via di evoluzione e non sempre assicura un carattere di garanzia e di stabilità delle condizioni di assunzione.

Altrettanto numerose sono state le richieste di cessione di quote azionarie. Il Regolamento prevede[3] una forma di controllo da parte dell'Autorità sulla variazione dell'azionariato, controllo che nella prassi si è concretizzato, dapprima, nella richiesta di autorizzazione a cedere quote effettive dai titolari che, in tale richiesta, hanno indicato i cessionari e, poi, nel rilascio o meno dell'autorizzazione alla transazione da parte dell'Autorità.

Le richieste di autorizzazione a cedere quote di partecipazioni azionarie sono state complessivamente 25, formulate da 19 S.O.A. I soggetti cedenti sono stati 26 persone fisiche e 5 persone giuridiche. L'Autorità ha autorizzato 22 delle 25 cessioni richieste, sospendendo la decisione soltanto in 3 casi per i quali è stato necessario richiedere ulteriori approfondimenti. Delle 22 autorizzazioni, 15 sono state rilasciate nel periodo settembre-dicembre e le altre precedentemente. Due terzi dei nuovi azionisti sono risultati essere persone fisiche e un terzo persone giuridiche. In 9 casi le azioni sono state acquistate dagli stessi soci delle S.O.A. L'azionariato complessivo vede ridurre di 3 unità la presenza di persone giuridiche.

Il Regolamento prevede, altresì, che le S.O.A. comunichino e documentino eventuali circostanze sopravvenute che possono implicare la presenza di interessi idonei ad influire sul requisito dell'indipendenza. Tale previsione regolamentare raramente è stata rispettata da parte delle S.O.A. L'Autorità, infatti, solo a seguito dei normali controlli d'ufficio sull'azionariato delle S.O.A. ha riscontrato l'assenza di tali comunicazioni e, così come previsto dal Regolamento, ha proceduto ad applicare diverse procedure sanzionatorie ed ha disposto, in taluni casi più gravi di inadempimento, l'inizio del procedimento di revoca.

... andamento del mercato S.O.A. ...

Il potere di vigilanza sul mercato ha seguito due percorsi:

- controllo sulle modalità di impiego delle sedi secondarie;

[3] Art. 8 DPR n. 34/2000.

- controllo sulle attività promozionali, soprattutto per gli accordi — diretti e/o indiretti — fra alcune S.O.A. e le associazioni di categoria delle imprese e per i contratti fra S.O.A. e 'procacciatori d'affari' e/o consulenti esterni.

Attualmente le 59 S.O.A. autorizzate sono distribuite geograficamente come risulta dalla *tabella 6.1*.

Tabella 6.1 – S.O.A. autorizzate, per area geografica

Area geografica	*S.O.A. autorizzate*
Nord – ovest: Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia	14
Nord – est: Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto	5
Centro: Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Lazio	21
Sud: Campania, Calabria, Basilicata, Puglia, Molise	14
Sardegna	0
Sicilia	5
Totale	*59*

La distribuzione geografica delle 59 S.O.A. autorizzate riguarda la sede legale, che non è indicativa della reale incidenza di ciascuna S.O.A. sul mercato nazionale, in quanto essa è assicurata soprattutto dalle sedi secondarie delle S.O.A.

... sedi secondarie ...

Al fine di garantire l'esatta identificazione delle articolazioni territoriali delle S.O.A. e, soprattutto, al fine di individuare esattamente la sede del procacciatore d'affari dalla sede secondaria, l'Autorità[4] ha stabilito che è necessario evidenziare e rendere note le sedi secondarie, in cui deve operare solo personale dipendente della S.O.A., rispetto a quelle in cui operano i promotori commerciali, ai quali non è permesso utilizzare il logo della S.O.A. I principi relativi alle caratteristiche delle sedi secondarie sono stati imposti anche sui siti *Internet* di ciascuna S.O.A., prevedendo che le sedi dei

[4] Con i comunicati n. 6 del 18 aprile 2001 e n. 11 del 2 luglio 2001; vedi Volume II, Sezione VI.

procacciatori vengano pubblicizzate come tali mentre per le sedi secondarie deve essere indicato il personale dipendente che vi opera.

... attività promozionali

Le attività promozionali poste in essere da ciascuna S.O.A. sono state oggetto di diverse segnalazioni; è stato questo, infatti, ed è tuttora, il settore più delicato su cui l'Autorità è dovuta intervenire al fine di evitare forme di concorrenza sleale fra le diverse attività di *marketing* poste in essere dalle S.O.A. L'Autorità ha escluso[5] la possibilità di convenzioni fra S.O.A. e associazioni di categoria delle imprese, anche se queste fossero parte dell'azionariato della stessa S.O.A. Una convenzione non fornisce, infatti, la certezza che l'associazione svolga soltanto attività di consulenza e supporto del tutto estranea all'attività di attestazione vera e propria. È questo il confine di legittimità tracciato dall'Autorità[6] per potersi avvalere di consulenze e collaborazioni al di fuori dell'organizzazione della S.O.A. Analogo confine è stato posto dall'Autorità, quale che sia il soggetto terzo con cui la S.O.A. intrattenga rapporti di consulenza e/o di promozione commerciale, sancendo inoltre l'illegittimità di comportamenti differenziati attuati dalla S.O.A. sul piano del tempo impiegato oppure della tariffa applicata a favore delle imprese indirizzate alla S.O.A. da tale soggetto terzo. Per evitare interpretazioni inesatte, l'Autorità ha precisato inoltre che non esiste illegittimità nell'attività di assistenza ai propri iscritti da parte delle associazioni di categoria in funzione dei compiti statutari dell'associazione medesima e in assenza di qualsiasi convenzione con una S.O.A.

L'Autorità ha quindi definito quale sia l'attività consentita ai promotori commerciali, escludendo dall'ambito della legittimità qualsiasi attività definibile come pre-verifica dei requisiti necessari e sufficienti per ottenere l'attestazione.

Sempre in questa cornice si colloca il provvedimento dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (*Antitrust*) a seguito di pubblicità ingannevole posta in essere da una S.O.A. attraverso la stampa. Il provvedimento si è articolato con l'acquisizione dei pareri di diverse Autorità che

---

[5] Comunicato n. 6 del 18 aprile 2001; vedi Volume II, Sezione VI.

[6] Determinazione n. 50/2000; vedi Volume II, Sezione IV.

hanno confermato le indicazioni fornite dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici in tema di *marketing*.

Attestazioni rilasciate

Il potere di vigilanza dell'Autorità sulle attestazioni rilasciate alle imprese si sviluppa attraverso strumenti espressamente previsti dal Regolamento ovvero a seguito di segnalazioni da parte di stazioni appaltanti o di soggetti terzi. Il Regolamento prevede tre strumenti di controllo sulle attestazioni:

- su richiesta dell'impresa interessata[7];
- su istanza di altra impresa[8];
- verifica a campione delle attestazioni secondo criteri stabiliti annualmente dall'Autorità[9].

Il primo strumento di controllo è attivato direttamente dall'impresa attestata ed è diretto a contestare l'attività di attestazione esercitata dalla S.O.A. nei propri confronti. In questo caso, l'attività dell'Autorità si articola in un procedimento di contestazione alle parti interessate con deposito di memorie e controdeduzioni, nell'audizione delle parti stesse e nell'adozione della relativa deliberazione di conferma o di modifica dell'attestazione.

Diversi sono stati i ricorsi attivati dalle imprese, il più delle volte conclusi con la conferma delle attestazione emesse dalle S.O.A., in quanto conformi ai criteri indicati dall'Autorità.

Il secondo strumento di controllo, attivato da un'impresa, è diretto a contestare l'attestazione rilasciata ad altra impresa. Secondo i criteri previsti dal Regolamento, tale strumento di controllo è esercitato in fase di gara e può essere attivato da chiunque abbia un interesse concreto ed attuale. Ad oggi, tale strumento di controllo non è stato frequentemente attivato ma è presumibile che possa esserlo nel prossimo futuro, quando il processo di attestazione potrà considerarsi concluso. Questo secondo strumento di controllo si articola in un procedimento che coinvolge anche la stazione appaltante, alla quale deve essere comunicato il contenzioso insorto fra due partecipanti all'affidamento dell'appalto.

---

[7] Art. 16 DPR n. 34/2000.

[8] Art. 14, co. 2, DPR n. 34/2000.

[9] Art. 14, co. 3, DPR n. 34/2000.

Primo piano di ispezioni ...

In questa cornice si colloca il primo piano di ispezioni dell'Autorità sulle S.O.A. Il controllo sulle S.O.A. è stato indirizzato sostanzialmente alle autodichiarazioni presentate dalle medesime all'atto della domanda di autorizzazione, che costituiscono *condicio sine qua non* per l'autorizzazione medesima, nonché alle autodichiarazioni sulle attività promozionali rese dalle S.O.A. Diverse sono state le diffide adottate dal Consiglio dell'Autorità a seguito del primo piano delle ispezioni, incentrate essenzialmente su convenzionamenti posti in essere dalle S.O.A. con diverse associazioni di categoria.

... verifica a campione

Il terzo strumento di controllo consiste nella verifica a campione delle attestazioni. Per l'anno 2001 è stato già individuato il percorso di vigilanza dell'Autorità sulle attestazioni, consistente nel sottoporre a verifica il campione delle attestazioni rilasciate entro il 30 giugno 2001, per un totale di 15 S.O.A. ispezionate.

L'Autorità ha avvisato[10] le S.O.A. dell'ispezione sulle attestazioni e del criterio con cui è stato ricavato il campione da sottoporre a verifica, basato sostanzialmente su:

- segnalazioni ricevute circa i problemi emersi nell'esercizio dell'attività di attestazione;
- inesattezze rilevate nel corso delle precedenti ispezioni effettuate sulle S.O.A. in quanto soggetto autorizzato.

Il campione è stato quindi così composto:

- per il 50 per cento in funzione del numero totale di attestazioni rilasciate da ciascuna S.O.A.;
- per il 20 per cento in funzione del numero totale di attestazioni rilasciate da ciascuna S.O.A. nella categoria generale OG11;
- per il 20 per cento in funzione del numero totale di attestazioni rilasciate da ciascuna S.O.A. nella categoria specializzata OS2;
- per il 10 per cento in funzione del numero totale di attestazioni rilasciate da ciascuna S.O.A. e riportanti il possesso da parte dell'impresa della cer-

[10] Comunicato n. 15, del 4 ottobre 2001; vedi Volume II, Sezione VI.

tificazione oppure della dichiarazione rispetto al totale delle attestazioni rilasciate alla stessa data da tutte le S.O.A.

Segnalazioni di stazioni appaltanti o di terzi

Le stazioni appaltanti intervengono sul controllo delle attestazioni attraverso specifiche comunicazioni previste dal Regolamento. Le stazioni appaltanti, infatti, anche in presenza di imprese in possesso di regolare attestazione, devono in ogni caso verificare la sussistenza dei requisiti di carattere generale delle imprese e procedere, pertanto, a verificare a campione le autocertificazioni presentate in sede di gara. Nel caso in cui l'accertamento circa la sussistenza dei requisiti di carattere generale dia esito negativo, devono procedere all'esclusione dell'impresa dalla gara e darne comunicazione all'Autorità. Anche questo è un profilo molto delicato del controllo sulle imprese già in possesso di regolare attestazione, che richiede un procedimento tempestivo in considerazione dei riflessi dell'esito del suddetto procedimento sull'attestazione emessa. Partecipano al controllo anche le segnalazioni da parte di terzi interessati, che evidenziano all'Autorità attestazioni rilasciate in contrasto con quanto previsto dal Regolamento sulla qualificazione.

Problematiche e criticità emerse ...

La verifica delle attestazioni ed il conseguente controllo sull'esercizio della attività di attestazione da parte delle S.O.A. ha evidenziato questioni di carattere generale su cui è dovuta intervenire l'Autorità e specifiche criticità del controllo sulle attestazioni.

... questioni generali ...

I problemi generali emersi dalla verifica a campione riguardano:

- certificazione dell'ingresso nel sistema qualità delle imprese in rapporto al soggetto che ha rilasciato la certificazione;
- applicazione della norma[11] sull'incremento convenzionale premiante;
- difficoltà operative incontrate dalle S.O.A. in merito al controllo di veridicità delle dichiarazioni delle imprese presso le pubbliche amministrazioni, in quanto le S.O.A. sono soggetti privati.

Il sistema qualità, basato sul principio della volontarietà e non sull'applicazione di norme di legge, ha comportato, alla luce dei casi emersi, che l'Autorità abbia dovuto decidere quali organismi di certificazione, ita-

[11] Art. 19 DPR n. 34/2000.

liani e non italiani, fossero quelli il cui certificato avesse efficacia ai fini voluti dal Regolamento sulla qualificazione. A seguito di approfondimenti e sentito il Ministero delle attività produttive, è risultato esistere un accordo (detto *European Cooperation for Accreditation*, in sigla: *EA*) fra enti di accreditamento dell'area di influenza dell'Unione Europea, che consente il mutuo riconoscimento dei certificati rilasciati da un organismo di certificazione accreditato da un organismo di accreditamento che abbia sottoscritto gli accordi EA.

Preso atto di ciò, l'Autorità ha ritenuto efficaci i soli certificati rilasciati da organismi di certificazione accreditati da organismi di accreditamento che abbiano sottoscritto gli accordi EA e ha fornito[12] alle S.O.A. l'elenco degli organismi di accreditamento italiani che hanno sottoscritto gli accordi EA: per l'Italia l'organismo è soltanto il SINCERT e tale circostanza è stata oggetto di una determinazione[13].

Per quanto riguarda l'incremento convenzionale premiante, esso influisce sulla classifica che può assumere un'impresa ma non sulla possibilità di qualificarla. Tale incremento è applicabile, inoltre, ai soli soggetti imprenditoriali in possesso della certificazione o della dichiarazione[14], cioè a quei soggetti che operano in tutto o in parte secondo il sistema qualità. L'incremento è applicabile se l'impresa dimostra di possedere i requisiti e gli indici economico-finanziari prescritti[15], configurandosi così come un vero e proprio indice di gestione. In caso affermativo, l'indice[16] aumenta il valore di alcuni elementi che contribuiscono a determinare la classifica per la quale l'impresa può ottenere l'attestazione ma l'aumento non può superare il 30% dei valori reali di alcuni dati posseduti da un'impresa e riscontrati dalla S.O.A.

Le incertezze e i dubbi applicativi in questa specifica materia hanno condotto alcune S.O.A. a riconoscerlo a soggetti che non ne avevano diritto.

---

[12] Comunicato n. 9, del 15 maggio 2001; vedi Volume II, Sezione VI.

[13] Determinazione n. 21 del 7 novembre 2001; vedi Volume II, Sezione IV.

[14] Art. 2, co. 1, lett. *r)*, DPR n. 34/2000.

[15] Elencati dall'art. 19 del DPR n. 34/2000.

[16] Calcolato secondo le formule matematiche di cui all'allegato F al DPR n. 34/2000.

La norma[17] considera infatti applicabile tale beneficio alle sole società di capitali, cioè alle società tenute al deposito del bilancio. Poiché, invece, alcune S.O.A. lo hanno ritenuto applicabile anche alle società di persone, l'Autorità è dovuta intervenire con tre comunicati[18] alle S.O.A. per ristabilire la corretta applicazione della norma.

Infine, per quanto riguarda le difficoltà operative delle S.O.A., si è già ricordato che sono relative al controllo della veridicità delle autodichiarazioni delle imprese, veridicità della quale le S.O.A. sono responsabili. L'unica possibilità di controllo consiste nel rivolgersi alla pubblica amministrazione in possesso dei dati autodichiarati dalle imprese. Le pubbliche amministrazioni, tuttavia, si sono a volte rifiutate di fornire riscontro alle S.O.A. in quanto soggetti privati. Tale situazione è stata segnalata all'Autorità, che si è attivata al fine di superare le difficoltà operative. Il problema sarà, in parte, risolto con il completo avvio del Casellario informatico delle imprese qualificate, che costituisce uno strumento di immediato accertamento dei diversi dati relativi alle imprese attestate.

Attraverso tale banca dati, infatti, le S.O.A. potranno conoscere eventuali provvedimenti assunti dall'Autorità sulle imprese attestate a seguito delle procedure di accertamento attivate su segnalazioni delle stazioni appaltanti, effettuate in fase di gara o a seguito di verifiche ispettive. Le S.O.A. potranno pertanto conoscere in tempo reale se nei confronti di una determinata impresa sia stata accertata la non ricorrenza dei requisiti necessari alla stipula del contratto di attestazione. Altro utile strumento di accertamento è la banca dati dei certificati dei lavori eseguiti, alimentata dai certificati inviati dalle stazioni appaltanti. Tale banca dati è in via di costituzione ed è intenzione dell'Autorità renderla accessibile anche alle S.O.A., limitatamente ai certificati dell'impresa per la quale la stessa S.O.A. abbia stipulato il relativo contratto.

---

[17] Art. 19 DPR n. 34/2000.

[18] Comunicati n. 4 del 13 marzo 2001, n. 8 del 15 maggio 2001, n. 15 del 4 ottobre 2001; vedi Volume II, Sezione VI.

... criticità specifiche

Quanto alle criticità emerse a seguito delle ispezioni, occorre innanzitutto suddividerle in tre gruppi, a seconda che si riferiscano alle stazioni appaltanti, alle S.O.A. o ai documenti.

Il profilo emerso più nettamente nell'ambito delle criticità riferite alle stazioni appaltanti è quello della loro negligenza nel redigere i certificati dei lavori, che si esprime o nella parziale compilazione del certificato sotto un profilo formale (mancanza della firma del responsabile del procedimento, della data di emissione, di regolari timbri che identifichino in maniera certa la stazione appaltante) o nell'omissione di dati che ne consentono una esatta lettura (percentuale in caso di associazione temporanea di imprese, carente compilazione dei campi relativi ai subappalti, omessa indicazione delle date relative all'inizio e all'ultimazione dei lavori).

L'irregolarità formale nella redazione del certificato comporta la necessità di richiedere chiarimenti alla stazione appaltante e, conseguentemente, un rallentamento nella definizione dell'ispezione.

La presenza in atti di certificati non regolarmente redatti e la mancanza di chiarimenti forniti dalla stazione appaltante è un aspetto parzialmente ascrivibile alle S.O.A., in quanto molte stazioni appaltanti si rifiutano di fornire chiarimenti a soggetti privati quali, appunto, le S.O.A.

Le criticità riferite alle S.O.A. sono articolate in due sezioni: criticità ricorrenti per tutti i requisiti e criticità relative ai singoli requisiti. Tra quelle ricorrenti per tutti i requisiti, si segnalano l'eccessivo ricorso alle autocertificazioni e il mancato rispetto dei mezzi di prova e delle rispettive caratteristiche formali.

L'eccessivo ricorso alle autocertificazioni ha assunto proporzioni notevoli nel caso dei requisiti relativi all'organico medio, all'attrezzatura tecnica, allo *staff* tecnico. In quasi tutte le ispezioni, infatti, tali requisiti non sono stati riscontrati con documenti che consentano di accertare la sostanza delle autodichiarazioni (DM 10, distinta dei versamenti contributivi, libro matricola, libro cespiti, contratti di assunzione, contratti di *leasing* ecc.). Tale profilo è ascrivibile alle S.O.A., in quanto la documentazione è nella disponibilità delle imprese ma è evidente che, consentendo il ricorso alle autocer-

tificazioni, è facilitato il contatto con il cliente ed anche più veloce l'*iter* di attestazione.

L'avvenuto accertamento di procedure irregolari da parte delle S.O.A. è stato oggetto di specifici provvedimenti da parte dell'Autorità.

Quanto al mancato rispetto dei mezzi di prova e delle loro caratteristiche formali, va ricordato che l'Autorità ha indicato quali debbano essere con due determinazioni, rispettivamente per i requisiti di carattere generale[19] e per i requisiti tecnici[20].

In particolare, per i certificati dei lavori è previsto che vengano acquisiti in originale o in copia dichiarata conforme dal legale rappresentante, ma spesso tale indicazione non è stata rispettata dalle S.O.A., che hanno acquisito dalle imprese semplici fotocopie. Per i requisiti tecnici l'Autorità ha disposto che, nel caso di incerta identificazione, le S.O.A. devono acquisire ulteriori mezzi di prova (stato di avanzamento dei lavori, collaudo, giornale lavori ecc.) al fine di quantificare esattamente gli importi. Il più delle volte, le S.O.A. hanno invece acquisito autocertificazioni delle imprese o discutibili documenti emessi dalle stazioni appaltanti. Anche tale procedura, chiaramente, facilita il contatto con il cliente e accelera l'*iter* di attestazione.

Si segnalano infine le criticità specifiche ricorrenti per ciascuno dei requisiti di ordine speciale necessari per l'attestazione.

a) Bilanci e dichiarazioni fiscali. Seppure non di frequente, talvolta i bilanci non sono corredati della relativa nota di deposito o della ricevuta di presentazione.

b) Lavori 'di punta'. È il requisito che maggiormente ha caratterizzato le contestazioni effettuate alle S.O.A. relativamente ai requisiti tecnici. L'indicazione che gli ispettori hanno utilizzato al fine della valutazione del lavoro 'di punta' è l'unicità del contratto di affidamento e la conseguente unicità del certificato lavori che garantisce, in linea di massima, l'unicità dell'intervento. Tale indicazione ha tuttavia dato luogo ugualmente a contestazioni, in quanto il certificato lavori unico si riferiva a lotti fun-

[19] Determinazione n. 47/2000; vedi Volume II, Sezione IV.

[20] Determinazione n. 48/2000; vedi Volume II, Sezione IV.

zionali affidati con due diversi contratti e tra l'altro, non contestuali. Al contrario, sempre a seguito delle ispezioni, è scaturita un'indicazione aggiuntiva rispetto a quella garantista dell'unicità del contratto e, in pratica, si è avuta la possibilità che due diversi contratti — e, conseguentemente, due diversi certificati — potessero essere considerati come unico intervento sia per il subappaltatore sia per l'aggiudicatario, in quanto l'unicità dell'intervento è garantita dalla ricorrenza di due condizioni: stessa categoria e contestualità delle lavorazioni.

c) Incremento convenzionale premiante. Questo requisito aggiuntivo non ha dato luogo a grosse contestazioni se non nel caso di disapplicazione volontaria, da parte della S.O.A., delle indicazioni fornite dall'Autorità al fine della ricorrenza di tale beneficio; solo in un caso è stato riscontrato un errore di calcolo contestato alla S.O.A. e dalla stessa riconosciuto.

d) Certificazione della qualità. Anche per questo requisito si sono verificate ipotesi di contestazioni non tanto riferibili alla legittimità del soggetto certificatore — di cui l'Autorità ha indicato esattamente l'ambito soggettivo — ma, al contrario, riferibili all'autorizzazione specifica del soggetto certificatore ad operare nell'ambito del settore di accreditamento.

e) Corrispondenza tra nuove e vecchie categorie. La corrispondenza tra le lavorazioni delle vecchie categorie e le nuove categorie ha creato contestazioni per quelle che prevedono anche ipotesi di gestione (gestione calore, OS28) o per quelle che comprendevano attività che, allo stato attuale della legislazione, rientrano a pieno titolo nei servizi. Tale profilo caratterizza chiaramente in maggior misura i vecchi certificati lavori ma si riscontra anche per i certificati di cui all'allegato D, in considerazione di un mancato recepimento delle nuove regole in materia di qualificazione da parte delle stazioni appaltanti.

f) Lavori privati. Ricorrente per tale tipologia di lavori è stata la discordanza tra l'importo del certificato del direttore dei lavori e l'importo del contratto di affidamento. È infatti un settore caratterizzato da una presunta determinazione iniziale del monte lavori e del relativo importo che, per contingenze verificatesi nel corso dei lavori, subisce un notevole incremento. La documentazione utile a giustificare la discordanza è rap-

presentata dalle fatture prodotte in relazione ai lavori certificati. Tuttavia, la presenza delle fatture a fronte della discordanza non è stata rinvenuta dagli ispettori e tale circostanza è stata oggetto di contestazione.

g) Nuove categorie. Tra le nuove categorie previste dal regolamento sulla qualificazione è stata campionata essenzialmente la OG11, che ha dato luogo, anche se non in forma critica, a diverse contestazioni. Sarebbe opportuno, invece, prevedere nel prossimo piano quelle categorie che presentano una declaratoria eccessivamente dettagliata (OG4) o una declaratoria estremamente onnicomprensiva (OS6) e che potrebbero aver ingenerato processi di attestazione disomogenei tra le varie S.O.A.

h) Lavori eseguiti all'estero. Per tali lavori il dato sicuramente emerso è la non rispondenza della documentazione presentata dall'impresa a quanto previsto, in precedenza, dalla normativa sull'Albo nazionale costruttori e, attualmente, dal DPR n. 34/2000. In particolare, il problema è che i Consolati competenti, non disponendo del tecnico di fiducia[21], sono costretti ad adottare procedure alternative rispetto a quanto richiesto dall'impresa.

Anche per tali casi, l'Autorità è dovuta intervenire con una serie di provvedimenti di contestazione alle S.O.A., diretti a sanzionare l'esercizio dell'attività di attestazione difforme dai criteri indicati dal Regolamento e dalle determinazioni assunte dall'Autorità. Nei casi in cui le S.O.A. non hanno provveduto a rivedere le attestazioni sulla base delle indicazioni fornite, si è proceduto ad esercitare i poteri di controllo sulle attestazioni riducendo *d'ufficio* le relative qualificazioni.

La criticità dovuta ai documenti si è riscontrata essenzialmente per il certificato dei lavori eseguiti, di cui all'allegato *D* al Regolamento sulla qualificazione. Il modello ivi riportato non prevede infatti i riferimenti relativi al numero e alla data del contratto di appalto, ma esclusivamente la data di inizio dei lavori. Tale mancata previsione, che invece era contenuta nel mo-

[21] Art. 23, co. 1, lett. *b)*, DPR n. 34/2000.

dello previgente[22], ha comportato talune difficoltà per i certificati che riassumono l'esecuzione di diversi lotti funzionali

Nel caso di lavori privati, la necessità dei riferimenti del contratto e della relativa data di sottoscrizione risulta ancora più evidente al fine di stabilire l'esatta corrispondenza tra certificato del direttore lavori e contratto di affidamento, posta la non facile identificazione tra l'oggetto dei lavori di cui al certificato e i lavori oggetto del contratto, spesso caratterizzato dall'indeterminatezza dell'oggetto e dell'importo.

Un altro rilievo riguarda l'esatta identificazione dell'impresa che ha eseguito i lavori. Sarebbe stato infatti opportuno indicarne — anziché la sede legale — il codice fiscale, al fine di correlare con certezza il certificato e l'impresa che ha richiesto l'attestazione. Tale aspetto, infatti, assume rilevanza nei casi in cui l'impresa viene indicata con una sigla non riportata nel certificato della Camera di commercio o nel caso di trasformazione della società in altra con diversa denominazione sociale. Il codice fiscale consentirebbe infatti di identificare con certezza l'impresa esecutrice. Tale necessità è ancora maggiore nel caso di lavori privati, posto che il relativo contratto di affidamento prevede il codice fiscale dell'impresa che richiede l'attestazione. La circostanza è stata tenuta presente dall'Autorità, che ha impartito disposizioni sulla redazione dei certificati relativi ai lavori eseguiti dalle imprese.

Un ultimo profilo riguarda la mancata previsione — a differenza dal previgente modello — del lavoro eseguito suddiviso per categorie ed importo. Tale mancata indicazione crea problemi allorché l'impresa chiede di essere qualificata non per la categoria prevalente ma per altre categorie previste in bando ed è impossibile accertare l'esatto importo del lavoro eseguito nella categoria richiesta.

Anche queste criticità sono state risolte dall'Autorità, che ha richiesto alle stazioni appaltanti di completare il certificato dei lavori inserendo anche i dati emersi come necessari dalle verifiche ispettive.

---

[22] Ai sensi della l. 10 febbraio 1962, n. 57.

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.

Protocolli d'intesa ai fini della vigilanza

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.

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 difficoltoso 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 pubblicistico, 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

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

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.

... regolamento ...

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 2001[1].

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.

... sentenze ...

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.

... anomalie

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

---

[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 gara[2].

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 esecuzione[3].

Lo stesso Procuratore generale della Corte dei conti, nella requisitoria orale nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2000[4], 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 pubblici[5] 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 amministrativa[6], 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.

Dati sul contenzioso arbitrale ...

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 camerali.

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 legittimati[7].

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

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

[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 Stato[8], si è espressa sul punto[9], 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.

... richieste di informazioni

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 specializzate[10]. 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.

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 eccezioni[11], 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. 1063/1963[12].

Il Consiglio di Stato, infine, ha conferito 6 incarichi di presidenza di collegi arbitrali[13] 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 Italiana[14]) — ai responsabili dei procedimenti per la realizzazione di lavori pubblici a trasmettere all'Autorità i verbali relativi agli accordi bonari sottoscritti dalle amministrazioni aggiudicatrici[15], 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'arbitrato[16], 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 responsabile[17] 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 procedimento[18] 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 determinazione[20] 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 bonario[21] 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 quadro[1] e nel regolamento di attuazione[2] 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 ufficiali[5].

Impiego dei costi standardizzati

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.

---

[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 programmatoria 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.

Se si fa riferimento al nuovo ordinamento dei lavori pubblici, si rileva che le informazioni — distinte per tipo di lavoro e categorie di opere — da riportare nel programma triennale riguardano le finalità, i risultati attesi, le priorità, le localizzazioni, le problematiche ambientali, paesistico ed urbanistico territoriali, le relazioni con i piani di assetto territoriale o di settore, il grado di soddisfacimento della domanda, le risorse disponibili, la stima dei costi e dei tempi di attuazione.

Attività del gruppo di lavoro

Consapevole della complessità della materia sotto il profilo metodologico ed operativo, l'Autorità si è avvalsa di un gruppo di lavoro, composto da docenti universitari esperti in discipline tecniche ed economiche, per predisporre una metodologia di determinazione dei costi standardizzati che coniugasse il rigore scientifico e la praticabilità operativa.

Come si è già riferito nella *Relazione 2000*, la proposta di metodo formulata per la classificazione delle opere e per la determinazione e l'uso dei costi standardizzati scaturisce dall'assunzione di alcuni principi, la cui mancata condivisione ne riduce notevolmente il significato. Gli assunti riguardano innanzitutto gli obiettivi ed il prevedibile impiego operativo, ma anche l'effettiva possibilità di sviluppo e di assunzione del metodo.

Nella proposta è stato ipotizzato che la verifica di congruità venga limitata ad una valutazione di corretta valorizzazione economica delle quantità fisiche da realizzare, con possibilità di entrare nel merito della corrispondenza tra fabbisogno rilevato e intervento programmato solo laddove siano acquisibili informazioni congruenti con tale obiettivo.

Le motivazioni a sostegno di tale orientamento sono molteplici e sintetizzabili nei seguenti punti:

- la determinazione dei costi standardizzati dovrebbe implicare — per quanto si è detto — lo sviluppo di una metodologia di acquisizione e di elaborazione dati il più possibile priva di rischi di insuccesso;
- il valore da attribuire ai costi standardizzati, anche se determinabile in maniera scientifica, andrebbe comunque rapportato a rilevazioni e comparazioni sui valori di mercato. È pertanto necessario che dai dati trasmessi all'Osservatorio relativamente ai prezzi a base d'asta, ai prezzi a

consuntivo e a quant'altro attendibilmente acquisibile, sia possibile estrapolare, con automatismo, tutti gli indicatori che confluiranno nella struttura e nell'articolazione dei costi standardizzati.

Percorso metodologico

Il progetto per la determinazione dei costi standardizzati predisposto su questa base individua un percorso operativo con riferimento ai seguenti passaggi.

1. Ricognizione sui riferimenti normativi nazionali ed internazionali, per verificare l'esistenza di normativa tecnica e le eventuali conseguenti prescrizioni di cui tenere conto nelle fasi successive, in particolare per le opere di cui al successivo punto 2.
2. Definizione di una classificazione delle opere civili per un adeguato numero di gruppi omogenei, con numerosità interna statisticamente significativa (almeno per costruire medie e coefficienti di variazione attendibili). Il prodotto consiste nella redazione di un elenco di opere, realizzato sulla base di criteri opportunamente definiti in modo di consentire diversi livelli di dettaglio e successiva ricomposizione di opere tra loro coerenti, anche sulla base dei dati EUROSTAT.
3. Definizione dei criteri di rilevazione dei costi per i diversi tipi di lavoro e per le diverse categorie di opere, utilizzando i dati di stazioni appaltanti aventi competenze tipiche (ad esempio: Anas). Si tratta della costruzione di campioni rappresentativi all'interno di ciascuno dei gruppi definiti al punto 2. La rilevazione deve rispettare le differenziazioni delle specifiche caratteristiche tecnologiche, territoriali e dimensionali, pervenendo a matrici di rilevazione per gruppi omogenei (righe: le opere; colonne: le variabili). A questo scopo sono state condotte indagini *ad hoc* e simulazioni su serie storiche di dati disponibili a livello di singole aree territoriali omogenee per ciascuna delle tipologie individuate.
4. Definizione di metodi di misurazione delle differenze di costo e relativa 'spiegazione', sulla base di variabili che indicano le specificità degli interventi e il contesto socio-economico in cui sono programmati (ciò può richiedere anche il reperimento di dati *extra operam*, quali indicatori di condizioni economiche dell'area interessata, prezzi e disponibilità dei fattori

produttivi). Sono state svolte a questo scopo idonee analisi di mercato, *test* e verifiche di attendibilità attraverso adeguati strumenti econometrici.

5. Misurazione della variabilità dei costi unitari all'interno di ciascun gruppo (e tra gruppi) e successiva analisi delle motivazioni 'legittime' da riconoscere in sede di definizione degli *standard*, in modo che le cause residuali non saranno riconoscibili in quanto presumibilmente originate da inefficienze varie. Anche in questo caso si sono svolte analisi e verifiche di attendibilità/stabilità dei risultati attraverso adeguati modelli econometrici.
6. Indicazione degli elementi costitutivi dell'unità caratteristica tipo per ciascuna tipologia di opere, da ottenere o attraverso il metodo della regressione econometrica o attraverso la ricostruzione puntuale delle sue componenti fondamentali o, ancora, utilizzando elaborati progettuali 'tipo'.
7. Definizione di un modello di auto-aggiornamento dei dati insieme alle specifiche procedure di revisione.

Stato di avanzamento

Al fine di rendere efficace l'avanzamento del programma, sono state svolte esemplificazioni utilizzando i dati disponibili sulla base dell'attuale sistema informativo, anche allo scopo di implementare e perfezionare l'insieme dei dati da reperire mediante l'apporto di miglioramenti nella rilevazione e nel trattamento delle informazioni.

Il programma di lavoro ha previsto la seguente scelta iniziale di categorie di opere significative relativamente a più tipi di lavoro:

- strade statali, autostrade e ferrovie;
- edilizia residenziale pubblica;
- edilizia sanitaria;
- scuole di competenza provinciale;
- scuole di competenza comunale;
- strade provinciali;
- un'opera edilizia significativa da restaurare;
- un'opera edilizia significativa da ristrutturare;
- acquedotti;
- fognature.

Ad oggi, sono state effettuate simulazioni di costi standardizzati su casi significativi, utilizzabili come prime indicazioni da verificare anche all'esterno. Le simulazioni hanno riguardato i seguenti settori: strade, edilizia sanitaria, edilizia residenziale pubblica[7].

Sono in fase di sperimentazione anche i settori: edilizia scolastica, acquedotti e fognature, opere di restauro e ristrutturazione.

Le relazioni già prodotte hanno riguardato:

- il modello di elaborazione dei dati raccolti per la quantificazione dei costi standardizzati al variare di specifiche situazioni contestuali;
- lo schema dettagliato dei dati da rilevare — in forma generalizzata e su casi campione — per garantire significatività ai risultati ottenuti;
- le modalità e le tecniche più idonee per l'effettuazione delle rilevazioni;
- la descrizione delle modalità d'impiego degli indicatori di costo;
- alcune semplificazioni pratiche atte ad evidenziare l'efficacia e l'operabilità del metodo proposto;
- studi finalizzati a mettere a punto i fattori di correzione.

Svolta una ricognizione sui riferimenti normativi nazionali ed internazionali, e a seguito di un'accurata analisi delle codificazioni EUROSTAT, è stata assunta la classificazione adottata in ambito CUP (Codice Unico di Progetto) del Gruppo di lavoro di cui alla delibera CIPE del 21 dicembre 2000, in raccordo con il sistema SEC-NACE, partendo dal cosiddetto terzo livello di aggregazione e dalle unità di rilevazione attualmente utilizzate per la raccolta dei dati.

Per quanto attiene alle normative tecniche, si è fatto riferimento al sistema di controllo dei lavori pubblici francese, alle esperienze anglosassoni e a quelle nord americane e si è ritenuto necessario esaminare, oltre alle fonti istituzionali, quelle degli operatori che agiscono direttamente sul mercato.

Successivamente sono stati definiti i criteri di raccolta dei dati per alcune categorie di opere, individuando un metodo di rilevazione unitario, costituito da schede a campione di opere puntuali e a rete, e sono state af-

---

[7] Vedi riquadro di approfondimento.

frontate le problematiche relative ai metodi di misurazione (anche con riferimento ad ambiti funzionali omogenei) e all'individuazione dei parametri che concorrono alla determinazione dei fattori di correzione del costo standardizzato per tipo di lavoro e categoria di opere.

I risultati delle prime elaborazioni su campione

A seguito delle elaborazioni svolte nella prima fase della ricerca, sulla base della metodologia sviluppata, è stato possibile dedurre, a titolo indicativo, alcuni valori di costo per le categorie strade, edilizia sanitaria, edilizia residenziale pubblica. *Tali valori potranno assumere rilevanza scientifica solo a seguito dell'analisi statistica di un campione significativo di opere omogenee, cioè a seguito dell'entrata a regime del sistema di rivelazione dei dati gestito dall'Osservatorio dei lavori pubblici.*
Pertanto, a solo titolo di esempio, sono di seguito riportati alcuni dei risultati elaborati.

Strade

Tipo di strada: strada con due corsie per carreggiata con corsia di emergenza per carreggiata, larghezza m 47.70, in condizioni endogene ed esogene ordinarie (tutti i fattori di correzione fi=1).

Costo di costruzione per metro lineare di carreggiata

AFO 1 (trincea / rilevato) ..... € 3.107,04 / m
AFO 2 (galleria)..... € 86.222,48 / m
AFO 3 (viadotto)..... € 36.952,50 / m

La sigla AFO sta per ambito funzionale omogeneo.

Edilizia residenziale pubblica

Costo di costruzione e di realizzazione per metro quadro

	Costruzione	Realizzazione
Valore medio nazionale.....	€ 503,11 /mq	€ 690,86 /mq

Si consideri che il valore indicato è una media che cela differenze dovute a:
- l'area geografica;
- la tipologia edilizia (a torre, a blocco, a gradoni);
- la tecnologia costruttiva (tradizionale, tradizionale evoluta, industriale, prefabbricata);
- la superficie dell'alloggio;
- gli effetti di scala.

Edilizia sanitaria / ospedali

Costo di costruzione di un ospedale per posto letto
(esclusi i costi per arredi ed attrezzature)

	Minimo	Medio	Massimo
Posto letto ospedaliero.....	€ 66.533	€ 94 .210	€ 141.871

Occorre considerare che la variabilità del valore dipende, fra l'altro, dalla differente incidenza sulla superficie totale che hanno le diverse aree funzionali omogenee (AFO) in cui è disaggregabile un ospedale (degenza, sale operatorie, unità diagnostiche, ambulatori, ecc.).
L'elaborazione su campione ha consentito di rilevare anche il costo di singole aree in cui si articola un ospedale. Ad esempio:

Costo di costruzione di una sala operatoria di 200 mq
(esclusi i costi per arredi ed attrezzature)

	Minimo	Medio	Massimo
Sala operatoria.....	€ 230.936	€ 263.792	€ 284.479

È stata predisposta una scheda di rilevazione dei dati relativamente a progetti di opere realizzate, da esaminare presso enti pubblici o ministeri, individuati e contattati dall'Osservatorio dei lavori pubblici per ciascuna delle tre categorie di opere inizialmente sottoposte a studio: edilizia ospedaliera, opere a rete, edilizia residenziale.

In seguito, è stata elaborata una scheda-tipo armonizzata per le diverse categorie di opere, che tiene conto sia del sistema di rilevazione dei dati 'ad albero' — basato sulla progressiva disaggregazione dei dati — sia dei parametri che concorrono alla formazione dei fattori di correzione esogeni ed endogeni.

Una volta controllata la scheda-tipo per la rilevazione dei dati, si è proceduto ad informatizzarla, allo scopo di costituire un *data base* implementabile nel corso del tempo. È stata così effettuata l'analisi dello schema concettuale (entità-relazioni) della banca dati di raccolta delle informazioni.

È stato messo a punto e collaudato un metodo che consente di giungere alla determinazione di costi standardizzati tramite valori sempre più prossimi a quelli che dovranno costituire la base per svolgere l'attività di vigilanza, man mano che affluiranno nuovi dati.

Grazie alle caratteristiche di generalità del metodo adottato e sulla base dei casi di studio già affrontati, l'Autorità è in grado di dare risposta in breve tempo a casi reali per opere anche diverse da quelle ad oggi affrontate. Il riferimento ad ambiti funzionali omogenei di volta in volta definibili consente, infatti, di operare anche senza avere affrontato gli innumerevoli casi che si potranno presentare e fa sì che qualsiasi pubblica amministrazione possa giungere a quantificare le risorse economiche necessarie per ogni tipo di intervento sul territorio, sulla base dei servizi che esso deve rendere o delle funzioni che le relative opere dovranno svolgere. Il metodo consente inoltre di mettere a punto un *software* che renderà possibile, man mano che giungeranno nuovi dati, un sempre maggiore grado di approssimazione nella determinazione dei costi standardizzati.

Con il lavoro fin qui svolto, l'Autorità è in grado di fornire un utile supporto conoscitivo alle stazioni appaltanti per la fase della programma-

zione nonché uno strumento operativo agile ed efficace quale il *software* già richiamato. L'approfondimento in corso, che non può non vedere il coinvolgimento delle istituzioni regionali e locali, consentirà progressivamente un miglioramento qualitativo dei parametri quantitativi formulati, contribuendo, così, a supportare adeguatamente le decisioni di spesa e ad estendere la metodologia alle categorie di opere individuate nel piano di lavoro prima richiamato.

Capitolo 9

Gli interventi di regolazione e gli atti di segnalazione

Nell'anno 2001 è proseguita l'attività di regolazione dell'Autorità: sono stati emanati 2 atti di regolazione e 22 determinazioni. Questi atti, offrendo soluzioni ai casi di carattere generale segnalati all'Autorità, sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, come disposto dall'articolo 3 del DPR n. 554/99[1].

Di seguito si illustrano i tratti essenziali dei suddetti atti[2].

Atti di regolazione...

Appalti di forniture e appalti di lavori

... appalti di forniture e appalti di lavori ...

Con questo atto di regolazione, emanato il 31 gennaio 2001 a seguito di una segnalazione dell'Associazione nazionale costruttori di impianti (Assistal), è stata affrontata la problematica relativa all'applicabilità, in un bando di gara, della normativa concernente gli appalti pubblici di fornitura in luogo di quella relativa agli appalti di lavori, quest'ultima invece aderente al contenuto del bando stesso. L'Autorità ha chiarito che dall'articolo 1, comma 2, della legge quadro discende l'obbligo di stabilire di volta in volta, in via preliminare, se oggetto del contratto sia un lavoro ovvero una fornitura con posa in opera. Ove si tratti di un lavoro, inteso come realizzazione di un nuovo bene, non ha rilievo la verifica della circostanza che il costo della prestazione lavorativa incida in misura maggiore o minore del 50%, verifica volta ad individuare la disposizione che si rende applicabile al caso di specie. La verifica è invece necessaria quando l'oggetto del contratto sia diverso da un lavoro, tenendo conto che la prestazione lavorativa da valutare per stabilirne l'incidenza è soltanto quella svolta in cantiere e che ne resta pertanto esclusa quella che si è resa necessaria ai fini della produzione del bene posato in opera. Nel caso in esame, si tratta di contratto implicante, oltre alla fornitura di impianti, anche prestazioni di lavoro che ineriscono ad

[1] Per le segnalazioni/esposti e i quesiti che hanno dato origine ad interventi regolatori, vedi Capitolo 5.

[2] I testi sono riportati nel Volume II, Sezione IV.

un'opera di ingegneria civile con i necessari adattamenti della stessa. L'Autorità ha ritenuto che, ai fini dell'individuazione della normativa applicabile, occorre sempre far riferimento al criterio basato sulla valutazione della prevalenza funzionale delle rispettive prestazioni. Conclusivamente, quando opere e impianti vanno inseriti in un organismo di ingegneria civile, commerciale, industriale ecc., non è consentito dare rilievo alle forniture, anche se di valore superiore al 50%. Ciò in quanto in ogni appalto di lavori vi è una componente, talora economicamente prevalente, di forniture, ma detto appalto non muta natura quando l'opera si realizza o si modifica per consentire un'attività che costituisce finalità dell'iniziativa della pubblica amministrazione. Viceversa, nei casi di forniture e lavori congiuntamente presenti in un contratto finalizzato alla fornitura — in cui i lavori acquistano la funzione di componente accessoria — è applicabile la disciplina dei contratti di fornitura, con il correttivo dato dalla regola suddetta, secondo la quale nei casi di incidenza percentuale maggioritaria della componente lavoro, pur trattandosi di forniture, si applicano le norme sull'esecuzione di lavori pubblici.

Precisazioni funzionali ad eliminare le remore alla piena operatività del sistema della finanza di progetto.

... project financing

Con l'atto di regolazione in questione, l'Autorità ha affrontato le problematiche concernenti l'istituto del *project financing*, al fine di individuare l'esistenza o meno di cause di remora alla diffusione di questo sistema di realizzazione di opere pubbliche. Il Consiglio ha deliberato in ordine all'opportunità di tenere separate le attività di asseverazione e di finanziamento e in ordine alla natura giuridica dell'asseverazione stessa, ponendone in rilievo — già con l'atto di regolazione n. 34/2000 — la rilevanza pubblicistica, da intendersi in relazione all'importanza che l'attività dell'istituto di credito riveste per l'operato della pubblica amministrazione. È da escludere, invero, che questa attività determini un rapporto diretto tra amministrazione pubblica e sistema bancario, in quanto l'amministrazione utilizza, per una propria autonoma valutazione, le risultanze di un'attività di diritto privato posta in essere dalle banche, che non per questo muta il proprio carattere privatistico originario. La rilevanza pubblicistica, pertanto, riguarda

il fatto che l'asseverazione e le relative attestazioni rese da un soggetto privato nei confronti di altro soggetto privato costituiscono elemento necessario perché da parte della pubblica amministrazione possa ritenersi ammissibile una procedura di finanza di progetto. È inoltre da precisare che con il riferimento — già contenuto nell'atto di regolazione n. 34/2000 — agli elementi che formano oggetto dell'attività di asseverazione, quali indicati nell'articolo 85 del DPR n. 554/99 come elementi che vengono posti nel bando di gara quale base su cui valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa e che, peraltro, non hanno carattere tassativo, si sono voluti indicare tutti gli aspetti che possono formare oggetto di valutazione in progetti in cui gli stessi necessitino di una valutazione economico-finanziaria. Resta infine da precisare che è consentita la presentazione dell'offerta da parte del soggetto privato promotore anche priva dell'asseverazione, purché quest'ultima, già richiesta, venga prodotta in tempo utile per consentire la valutazione complessiva da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, ai sensi dell'articolo 37 della legge quadro.

Gli atti di determinazione hanno riguardato materie diverse. **Determinazioni ...**

Determinazione in data 11 gennaio 2001, n. 1/2001, *in tema di profili interpretativi in materia di varianti – articolo 25 della legge quadro e articolo 134 del regolamento di attuazione.* **... varianti ...**

Con tale determinazione il Consiglio dell'Autorità ha affrontato alcune questioni interpretative in materia di varianti, alla luce delle norme di cui all'articolo 25 della legge quadro e all'articolo 134 del regolamento di attuazione. La legge quadro ha adottato un'impostazione fondata sul divieto di ammissione di varianti ed ha circoscritto all'articolo 25, in maniera tassativa, le ipotesi di ricorso ad esse. La variante deve avere carattere accessorio rispetto all'opera progettata e contrattualmente stabilita, altrimenti si è in presenza non di una modificazione del progetto ma di un nuovo contratto. Il regime di ammissione delle varianti è di natura autorizzatorio.

Al riguardo, l'articolo 134 stabilisce, da un lato, la preventiva approvazione della stazione appaltante o del responsabile del procedimento (co. 1, 9, 10)

e, dall'altro, la regolare autorizzazione delle variazioni o addizioni al progetto (co. 11).

Pertanto, le varianti in corso d'opera sono disposte dal direttore dei lavori, solo in quanto siano state autorizzate dall'organo decisionale della stazione appaltante, qualora comportino la necessità di ulteriore spesa rispetto a quella prevista nel quadro economico del progetto approvato ovvero dal responsabile del procedimento negli altri casi e sempre che non alterino la sostanza del progetto.

Determinazioni *in tema di oneri di sicurezza.*

... oneri di sicurezza ...

La tematica degli oneri di sicurezza è stata affrontata dall'Autorità con le determinazioni del 10 gennaio 2001, n. 2/2001 e del 29 marzo 2001, n. 11/2001.

Con la prima determinazione l'Autorità ha chiarito le modalità con cui è possibile effettuare la stima delle spese complessive di sicurezza, precisando che gli oneri della sicurezza esposti nei bandi di gara non sono comprensivi né dell' IVA né degli utili.

Con la seconda determinazione, l'Autorità ha affrontato alcune questioni interpretative in ordine all'applicazione dell'articolo 31 della legge 11 febbraio 1994 n.109 e successive modificazioni.

In particolare, l'Autorità ha precisato che l'ipotesi configurata nell'inciso «nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese», di cui all'articolo 3, comma 3, del d.lgs 14 giugno 1996 n. 494 (riproduttivo dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva comunitaria 92/57/CEE), ricorre in ogni caso in cui i lavori appaltati vengano eseguiti da più realtà imprenditoriali operanti anche non contestualmente e, facendo riferimento alla sostanzialità della nozione di impresa, ha escluso che il lavoratore autonomo possa essere conteggiato nel numero delle imprese presenti in cantiere.

L'Autorità ha ritenuto, inoltre, che il disposto dell'articolo 3, comma 4, del citato decreto legislativo, disciplinando la nomina di un coordinatore per l'esecuzione in corso d'opera — ovvero successivamente all'affidamento dei lavori ad una sola impresa — faccia riferimento, oltre che all'ipotesi del subappalto, ad ogni altro caso in cui nel corso della realizzazione dei

lavori intervenga altra impresa che si aggiunga a quella inizialmente affidataria, con la precisazione che, sulla base della normativa vigente in materia di lavori pubblici, è da intendersi come fisiologica la presenza di più imprese in cantiere. L'Autorità ha inoltre preso in esame la questione della decorrenza giuridica dell'obbligo di redigere il piano di sicurezza e si è pronunciata nel senso che il decreto legislativo 19 novembre 1999, n. 528 debba trovare applicazione anche nel caso in cui vi sia stato affidamento di incarico di progettazione prima del 24 marzo 1997 e sempre che sia intervenuta alla data del 18 aprile 2000 l'approvazione del progetto esecutivo. Diversamente, nell'ipotesi in cui a tale ultima data non sia intervenuta l'approvazione del progetto esecutivo, troverà applicazione la normativa vigente alla data di affidamento dell'incarico di progettazione.

... polizze assicurative ...

Determinazione del 24 gennaio 2001, n. 3/2001, *in tema di applicabilità dei principi di cui all'articolo 30, comma 2* bis, *legge. n. 109/94 in materia di polizze assicurative stipulate per garantire l'esatto adempimento da parte dell'esecutore dei lavori in assenza dello schema tipo da approvarsi con decreto del Ministro dei lavori pubblici e di quello dell'industria.*

Con tale atto si è posta la questione se, in attesa dell'approvazione degli schemi-tipo di cui all'articolo 107 del DPR n. 554/99 e all'articolo 9, comma 59, della l. n. 415/98, ai quali si devono conformare le polizze concernenti le coperture assicurative e le garanzie fidejussorie previste dall'articolo 30 della l. n. 109/94, i contratti di assicurazione fidejussoria stipulati nell'ambito del settore dei lavori pubblici rimangano vincolati o meno all'assetto contrattuale così come definito dalle parti. L'Autorità ha precisato che, al fine di evitare ogni inconveniente, durante il periodo transitorio le stazioni appaltanti devono richiedere nei bandi di gara o nelle lettere di invito che le polizze contengano la clausola di cui all'articolo 30, comma 2 *bis*, della legge n. 109/94.

... progetto esecutivo ...

Determinazione del 31 gennaio 2001, n. 4/2001, *in tema di progettazione dell'opera pubblica con particolare riferimento ai contenuti del progetto esecutivo (articolo 16, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni).*

Tale determinazione trae origine dalla segnalazione di un'impresa che lamentava presunte irregolarità nella compilazione del progetto esecutivo posto a base della gara per il completamento dei lavori del nuovo Auditorium che il Comune di Roma ha in corso di realizzazione. La questione ruota sostanzialmente intorno al concetto di 'cantierabilità' e, quindi, alla definizione di progetto esecutivo e alla connessa tematica relativa all'ampiezza dei compiti dell'appaltatore che, nella fase esecutiva, deve tradurre gli elaborati tecnici progettuali conservando la sua qualità imprenditoriale di soggetto che con gestione a proprio rischio organizza in autonomia i fattori produttivi. L'Autorità ha ritenuto che la 'cantierizzazione' costituisca l'insieme di quelle attività e relativi documenti (piani operativi, piani di approvvigionamento, calcoli e grafici delle opere provvisionali) che l'articolo 35 del DPR n. 554/99 non prevede facciano parte del progetto esecutivo.

... applicabilità art. 88 DPR n. 554/99 ...

Determinazione del 21 febbraio 2001, n. 9/2001, *in tema di ambito oggettivo di applicazione della disciplina contenuta nell'articolo 88 del DPR n. 554/99.*

Con tale atto l'Autorità ha ritenuto che nell'ambito di applicazione dell'articolo 88 del DPR n. 554/99 non sono da comprendere i lavori di manutenzione forestale in amministrazione diretta, qualora abbiano ad oggetto interventi che facciano rimanere salve le situazioni naturali e non siano configurabili come opere di edilizia. Sono, invece, soggetti alle regole suddette i lavori in ambito forestale che comprendano opere necessarie per l'eliminazione del dissesto idrogeologico e per la sistemazione agraria e che costituiscano opere di ingegneria naturalistica in senso proprio. In tema di regole relative all'esecuzione dei lavori in economia, alle regioni è lasciato spazio per l'esercizio dell'autonomia normativa.

... responsabile del procedimento ...

Determinazione del 23 febbraio 2001, n. 10/2001, *relativa a problemi in materia di responsabile del procedimento.*

Con tale determinazione il Consiglio dell'Autorità ha esaminato alcuni problemi interpretativi ed applicativi in relazione alle norme della legge quadro e del regolamento che disciplinano la figura del responsabile

del procedimento. In particolare, l'Autorità ha ritenuto opportuno intervenire sulla problematica relativa all'individuazione dei soggetti tenuti alla nomina del responsabile del procedimento unicamente in quelli elencati nell'articolo 2, comma 2, lettera *a)*, della legge n. 109/94 e si è altresì pronunciata su casi particolari in cui il regolamento prevede eccezioni rispetto alle prescrizioni ordinarie in materia, in relazione all'importo dei lavori da affidare ed al numero di abitanti dei comuni che devono procedere ad affidamenti. L'Autorità ha inoltre ritenuto che l'incarico di responsabile unico del procedimento possa essere attribuito ai geometri, in considerazione della competenza e delle capacità degli appartenenti a questa figura professionale anche se, per la realizzazione di opere particolarmente complesse, sembra opportuno l'affidamento dell'incarico a soggetti in possesso di titolo di studio commisurato alla tipologia degli interventi da effettuare. L'Autorità si è pronunciata in merito alle competenze del responsabile del procedimento, in merito alla possibilità di una sua sostituzione in corso di procedimento ed all'eventuale nomina di sub-responsabili nonché in merito all'identificazione dell'organo competente alla nomina ed al momento in cui la stazione appaltante dovrà procedervi e alla possibilità per il responsabile di chiedere all'amministrazione una copertura assicurativa.

... fornitura e posa in opera ...

Determinazione del 22 maggio 2001, n. 12/2001, *in tema di aspetti problematici della fornitura e posa in opera*

Con tale determinazione l'Autorità ha affrontato alcuni aspetti problematici inerenti alla tematica della fornitura e della posa in opera, riguardo alla quele il comma 12 dell'articolo 18 della legge n. 55/90 stabilisce le condizioni in base alle quali devono intendersi subappalti di lavori e, pertanto, sottoposti alle altre disposizioni del suddetto articolo 18, i subaffidamenti delle attività diverse da quelle che costituiscono lavori. L'Autorità ha inoltre ritenuto: *a)* la specificazione contenuta nell'articolo 141, comma 5, del DPR n. 554/99 si riferisce esclusivamente alle prestazioni assimilabili ai lavori che rientrano nella categoria prevalente; *b)* le attività riportate nelle categorie di cui all'allegato *A* al DPR n. 34/2000, qualunque sia la relativa specificazione contenuta nella declaratoria, sono da ritenersi lavori; *c)* le

parti degli interventi costituite da forniture con posa in opera, qualora non rientranti in una delle categorie generali o specializzate di cui all'allegato *A* al DPR n. 34/2000 vanno considerate facenti parte della categoria prevalente.

... barriere di sicurezza...

Determinazione del 24 maggio 2001, n. 13/2001, *in tema di appalti per opere protettive di sicurezza stradale (barriere stradali di sicurezza).*

Con riferimento al settore degli appalti finalizzati all'impiego di barriere di sicurezza stradale ed ai fenomeni di turbative delle gare riguardanti tali tipi di opere, l'Autorità ha ritenuto che la normativa in tema di barriere abbia trovato solo parziale e limitata applicazione, con effetti distorsivi della concorrenza. Conseguentemente, è necessario definire chiari ed univoci criteri che consentano l'obiettiva e pronta esecuzione delle prove di *crash.* Idonea, al fine di assicurare autonomia ed indipendenza dei centri di prova per barriere di sicurezza stradale, potrebbe essere, a parere dell'Autorità, la costituzione di un centro prove avente autonoma soggettività giuridica che ne assicuri la trasparenza e consenta la verifica dell'attività svolta, con la partecipazione azionaria — al fine di garantire l'obiettività di comportamento — dei vari operatori del settore e con la supervisione tecnica dell'Ispettorato generale per la circolazione sicurezza stradale.

... associazioni temporanee di imprese...

Determinazione del 18 luglio 2001, n. 15/2001, *in tema di problemi inerenti alla partecipazione alle gare di appalto delle associazioni temporanee di imprese.*

Con tale determinazione l'Autorità ha affrontato alcuni problemi inerenti alla partecipazione alle gare di appalto delle associazioni temporanee di imprese. In merito al divieto di modificazione della composizione delle associazioni temporanee di imprese rispetto a quella risultante dall'impegno presentato in sede di offerta, l'Autorità ha ritenuto che una deroga a tale divieto sia possibile solo in caso di fallimento dell'impresa mandataria o di una impresa mandante e, qualora la mandataria o la mandante sia un'impresa individuale, anche in caso di morte, interdizione, inabilitazione del suo titolare. L'Autorità si è inoltre pronunciata in merito all'interpretazione dell'articolo 13, comma 7, della legge n. 109/94 ed ha e-

saminato alcune questioni concernenti la sussistenza del divieto di affidamento in subappalto in relazione alla diversa indicazione delle categorie nel bando di gara. Sono state altresì esaminate dall'Autorità alcune questioni relative all'interpretazione dell'articolo 95, comma 2, del DPR n. 554/99 ed in particolare al possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi minimi previsti dalla legge da parte dell'impresa mandante e dell'impresa mandataria. Con la stessa determinazione l'Autorità ha affrontato la problematica relativa alla qualificazione delle associazioni temporanee di imprese (orizzontali e verticali) nella vigenza del regime transitorio stabilito dagli articoli 31 e 32 del DPR n. 34/2000, precisando che nella fase transitoria le modalità di dimostrazione dei prescritti requisiti dipendono dall'importo delle lavorazioni cui essi si riferiscono e che le mandatarie e le mandanti, qualora assumano l'esecuzione di lavorazioni di importo inferiore a 5 milioni di DSP, possono dimostrare i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi mediante l'attestazione da parte di una S.O.A. oppure con le modalità previste dal DPR n. 34/2000. La problematica della qualificazione è stata esaminata anche con riguardo ai requisiti dei subappaltatori ed è stata definita nel senso che non esiste uno specifico divieto per un'associazione temporanea di imprese di assumere un subappalto.

... requisiti per partecipare alle gare ...

Determinazione del 5 dicembre 2001, n. 16-23/2001, *in tema di requisiti per la partecipazione alle gare di appalto e di concessione di lavori pubblici.*

Con tale determinazione l'Autorità ha fornito chiarimenti in merito all'applicazione dell'articolo 75 del DPR n. 554/99 e successive modificazioni.

... aggiudicazione in presenza di una sola offerta valida...

Determinazione del 26 luglio 2001, n. 17/2001, *in tema di ammissibilità di aggiudicazione della gara in presenza di un'unica offerta valida.*

Tale determinazione fornisce un'interpretazione in merito al contenuto della disposizione di cui all'articolo 76, comma 2, del DPR n. 554/99 e precisa che l'istituto dell'aggiudicazione in presenza di una sola offerta valida è tuttora regolato dall'articolo 69 del RD n. 827/1924, limitatamente alle procedure avviate originariamente per pubblico incanto o per licitazione

privata. In tali casi, il numero minimo necessario di offerte per la legittima aggiudicazione della gara deve essere di almeno due, salva la sussistenza di un'espressa clausola del bando che preveda l'aggiudicazione all'unico offerente, mentre l'articolo 76, comma 2, del DPR n. 554/99, laddove prevede che nel caso di licitazione privata e di appalto concorso non si procede qualora il numero dei candidati sia inferiore a tre, si riferisce alle potenzialità degli offerenti qualificati per la partecipazione alla gara e non all'effettività delle offerte presentate.

... incarichi di progettazione 'sotto soglia'...

Determinazione del 26 luglio 2001, n. 18/2001, *in tema di incarichi di progettazione di importo stimato inferiore a € 40.000.*

Con tale determinazione l'Autorità si è soffermata sulla questione delle forme di pubblicità per l'affidamento degli incarichi di progettazione di valore inferiore a € 40.000 e sull'interpretazione delle disposizioni dettate al riguardo dall'articolo 62, comma 1, del DPR n. 554/99. L'Autorità ha precisato, in particolare, che tale pubblicità deve essere funzionale, idonea cioè a raggiungere la più ampia sfera relativa di potenziali professionisti interessati all'affidamento e che, sul piano del contenuto informativo minimo dell'avviso, non possono obliterarsi quelle notizie che consentono di individuare l'oggetto dell'incarico ed il suo valore. Con lo stesso atto l'Autorità ha ritenuto inammissibile l'affidamento di incarichi di progettazione che subordinino la corresponsione dei compensi al finanziamento dell'opera successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 415/98.

... chiarimenti per la stesura dei bandi di gara...

Determinazione del 27 settembre 2001, n. 19/2001, *in tema di chiarimenti alle stazioni appaltanti in ordine alla stesura dei bandi di gara.*

Con tale determinazione sono state date indicazioni alle stazioni appaltanti circa la stesura dei bandi di gara alla luce della corrispondenza delle vecchie e nuove declaratorie previste per la qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici. Sono state, altresì, date indicazioni relative alle modalità procedurali che le stazioni appaltanti devono seguire con l'entrata in vigore del nuovo regime del sistema di qualificazione delle imprese.

Determinazione del 4 ottobre 2001, n. 20/2001, *in tema di finanza di progetto.*

... finanza di progetto ...

Con tale determinazione l'Autorità ha espresso ulteriori valutazioni riguardo all'istituto della cosiddetta 'finanza di progetto', di cui agli articoli 37 *bis* e seguenti della legge n. 109/94 e successive modificazioni. Tali considerazioni si aggiungono a quelle di cui all'atto di regolazione n. 14/2001, contenente *precisazioni funzionali ad eliminare le remore alla piena operatività del sistema della finanza di progetto,* al quale si rinvia con riferimento alle prospettate difficoltà operative derivanti dalla qualificazione in termini pubblicistici dell'attività di asseveramento da parte delle banche.

Determinazioni *in tema di ulteriori chiarimenti cui devono attenersi le S.O.A. nella loro attività di attestazione della qualificazione.*

... S.O.A. : chiarimenti...

Determinazione in data 8 febbraio 2001, n. 6/2001, in tema di *ulteriori chiarimenti in merito ai criteri cui devono attenersi le S.O.A. (società organismi di attestazione) nella loro attività di attestazione della qualificazione (articoli 17 e 18 del D.P.R. n. 34/2000).*

Poiché sono state formulate da alcune S.O.A. e associazioni di imprese richieste di chiarimenti in merito alle disposizioni contenute negli articoli 17 e 18 del DPR n. 34/2000 e nelle determinazioni dell'Autorità n. 47/2000, n. 48/2000 e n. 50/2000, il Consiglio dell'Autorità è intervenuto sulle molteplici questioni che di seguito si riportano. Sono state deliberate, in primo luogo, le modalità con cui qualificare i consorzi stabili nonché le qualificazioni successive alle prime. In particolare, si sono stabiliti i requisiti di carattere generale che il consorzio deve possedere nonché le modalità con cui attribuire la qualificazione, specificando che essa è attribuita in tutte le categorie in cui sono qualificate le imprese consorziate e che la classifica in ognuna delle categorie da attribuire è pari all'importo immediatamente inferiore alla somma delle classifiche possedute dalle imprese consorziate nella categoria da attribuire. La classifica illimitata in una categoria è invece attribuita qualora almeno una delle imprese consorziate possieda la qualificazione per classifica illimitata. Le qualificazioni successive alla prima possono essere attribuite con riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 10,

comma 1, lettera *c)*, della legge n. 109/94 e all'articolo 97 del DPR n. 554/99, oppure con riferimento alle disposizioni dell'articolo 18 del DPR n. 34/2000; la scelta tra i due regimi è effettuata dal consorzio stabile all'atto della stipulazione del contratto di attestazione con la S.O.A. L'Autorità ha comunque chiarito che le due predette modalità di qualificazione possono ritenersi non cumulabili, in quanto fondate su principi ed elementi diversi. Inoltre, si è chiarito che le altre figure consortili (consorzi fra imprese cooperative e consorzi fra imprese artigiane), le quali sono tradizionalmente qualificate *ex se* e per *ius receptum*, hanno la facoltà di assegnare la materiale esecuzione delle lavorazioni alle imprese consorziate senza subordinarne l'esercizio alla previa verifica della loro qualificazione, il che consente di ritenere che tale facoltà si estenda anche al consorzio stabile. Sono stati stabiliti, inoltre, i requisiti che deve possedere il direttore tecnico di un'impresa che intenda conservare tale ruolo nella stessa impresa. L'Autorità ha poi chiarito che il contenuto della nozione di trasferimento di cui all'articolo 15, comma 9, del DPR n. 34/2000 e dell'articolo 35 della legge n. 109/94, nell'ipotesi di affitto di azienda, vada considerato nel senso che la qualificazione costituisce un'attribuzione di *status* legittimante il soggetto che ne è in possesso alla partecipazione alle gare di appalti pubblici ed all'esecuzione di lavori pubblici e che, pertanto, deve essere considerata un bene immateriale pertinente all'azienda. Per ciò che concerne la qualificazione nella categoria OS2, occorre tenere conto che, qualora l'impresa richieda di qualificarsi oltre che nella categoria OS2 anche in altre categorie, è necessario coordinare le disposizioni del decreto del Ministro dei beni culturali del 3 agosto 2000, n. 294 con quelle del DPR n. 34/2000. Infine, sono state chiarite le modalità con cui integrare le attestazioni già rilasciate con nuove qualificazioni in nuove categorie.

Determinazione del 15 febbraio 2001 n. 7/2001, *in tema di chiarimenti cui devono attenersi le S.O.A. nella loro attività di attestazione per qualificare le imprese nella categoria OG11 (artt. 17 e 18 del DPR n. 34/2000).*

Con tale determinazione l'Autorità ha specificato le situazioni che si possono verificare per la qualificazione nella categoria generale OG11. La

prima si riferisce al caso in cui i certificati di esecuzione dei lavori in possesso dell'impresa sono relativi a bandi di gara indetti in vigenza del DM n. 770/82, del DM n. 304/98 e del DPR n. 34/2000. La seconda si riferisce al caso in cui i certificati di esecuzione dei lavori in possesso dell'impresa sono relativi soltanto a bandi di gara indetti dopo l'entrata in vigore del DPR n. 34/2000 (1° marzo 2000). L'Autorità è infatti intervenuta in relazione ai certificati di esecuzione dei lavori relativi ad appalti indetti in vigenza del DM n. 770/82 e del DM n. 304/98 che, pertanto, non possono far riferimento alla categoria generale OG11. Per tali certificati, in quanto si riferiscono a lavori relativi a bandi indetti prima del 1° marzo 2000, si possono applicare alternativamente le disposizioni di cui alla determinazione n. 48/2000 ovvero alla determinazione n. 7/2000 e, una volta scelto il sistema, esso deve essere applicato nella valutazione di tutti i certificati di esecuzione dei lavori. In particolare, si è detto che i certificati di esecuzione lavori relativi ad appalti indetti prima del 1° marzo 2000 (e quindi in vigenza del DM n. 770/82 e del DM n. 304/98) possono essere impiegati, ai fini della dimostrazione del possesso del requisito dell'adeguata idoneità tecnica ed organizzativa di cui all'articolo 18, comma 5, del regolamento, sulla base di due criteri alternativi: il primo, relativo ad ogni singolo certificato che deve riguardare l'esecuzione, tramite un unico contratto di appalto o di subappalto, di impianti riconducili ad almeno tre distinte categorie specializzate (OS3, OS5, OS28, OS30) senza alcuna verifica dei singoli importi; il secondo, relativo ad ogni singolo certificato che deve riguardare l'esecuzione, tramite un unico contratto di appalto o di subappalto, di due impianti, uno relativo al sottosistema «impianti termofluidici» (ossia ad uno degli impianti indicati nelle categorie OS3 o OS28) e l'altro al sottosistema «impianti elettrici» (ossia ad uno degli impianti indicati nelle categorie OS5 o OS30) e, nel complesso, devono riguardare l'esecuzione di almeno tre tipi di impianti (OS3, OS5, OS28, OS30), ciascuno dei quali deve contribuire alla qualificazione con presenza significativa (in misura pressoché equivalente ad un quarto dei valori minimi dei requisiti previsti per la classifica da attribuire). La valutazione dei certificati di esecuzione dei lavori sulla base del primo criterio comporta che l'impresa sia qualificata (già in precedenza oppure

contemporaneamente al rilascio della qualificazione in OG11) anche in almeno tre categorie specializzate (OS3, OS5, OS28, OS30). Nel caso, invece, che i certificati di esecuzione dei lavori siano valutati con le disposizioni di cui al secondo criterio, la misura della contribuzione deve riguardare la quota parte del valore del requisito minimo di cui all'articolo 18, comma 5, del DPR n. 34/2000 che non sia dimostrata mediante certificati riguardanti la categoria OG11 (cioè relativi ad appalti indetti dopo il 1° marzo 2000).

Determinazione del 15 febbraio 2001, n. 8/2001, *in tema di termine del 1° marzo 2001 e data dell'attestazione rilasciata dalle S.O.A.*

L'Autorità con tale determinazione è intervenuta a precisare se l'impresa debba essere in possesso dell'attestazione al momento dell'indizione della gara ovvero a quello successivo in cui l'impresa stessa partecipi alla gara. Si è chiarito, infatti, che l'attestazione serve all'atto di partecipazione alla gara e, quindi, il relativo documento può essere stato rilasciato dalla S.O.A. anche in data successiva al 1° marzo 2001. Ciò è stato confermato dalla giurisprudenza amministrativa. Dunque le imprese possono partecipare alle procedure di affidamento di appalti di importo pari o superiore al controvalore in euro di 5.000.000 di DSP, qualora in possesso di attestazione rilasciata sia in data anteriore al 1° marzo 2001 sia in data successiva, purché antecedente alla data dell'offerta di gara.

Determinazione del 7 novembre 2001, n. 21/2001 in tema di *chiarimenti alle stazioni appaltanti in ordine alla validità delle certificazioni dei sistemi di gestione per la qualità rilasciate dagli organismi accreditati dal Sincert (art.19 del DPR n. 34/2000; art.8, comma 11* quater, *della legge n. 109/94 e successive modificazioni*).

A causa delle molteplici richieste di chiarimenti formulate da alcune S.O.A. e associazioni di imprese in merito alle certificazioni del sistema di gestione per la qualità di cui alle norme UNI EN ISO 9000 e, in particolare, in merito alla validità delle stesse, l'Autorità è intervenuta con questa determinazione al fine di esplicitare i criteri da tenere presenti in sede di esperimento delle procedure di gara. In particolare, a seguito dell'audizione tenutasi con il Sincert — responsabile per l'Italia dell'accreditamento degli

organismi di certificazione — l'Autorità ha chiarito che la data di scadenza della certificazione di qualità, salvo rinnovo della stessa, coincide con il triennio di validità del rapporto contrattuale stesso; tale data viene riportata sulla certificazione di qualità secondo due modalità indicate nei regolamenti Sincert. Al fine di agevolare le procedure di accertamento della validità di certificazione di qualità, il Sincert si è impegnato ad informare l'Autorità di tutti i procedimenti di revoca o modifica delle certificazioni rilasciate dagli organismi di certificazione.

... soluzione bonaria delle controversie ...

Determinazione del 5 dicembre 2001, n. 22/2001 in tema di *indicazioni relative alla soluzione bonaria di controversie.*

Tale atto trae origine da alcune anomalie riscontrate a seguito di un esame degli accordi bonari, dal quale è emerso che i presupposti per l'avvio del procedimento di soluzione bonaria delle controversie sono l'espressa dichiarazione dell'ammontare dei lavori, l'importo e l'oggetto delle riserve, l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle medesime in relazione al limite di valore indicato dalla norma. Detti elementi devono obbligatoriamente essere inseriti nel verbale di accordo bonario sottoscritto dall'impresa e dall'organo deliberante dell'amministrazione procedente, anche in caso di mancato raggiungimento dell'accordo.

... contratto di sponsorizzazione ...

Determinazione del 5 dicembre 2001, n. 24/2001, *in tema di contratto di sponsorizzazione.*

Con tale determinazione il Consiglio dell'Autorità ha disposto che gli interventi compresi nell'ambito di applicazione della normativa sui lavori pubblici possono formare oggetto di un contratto di sponsorizzazione ai sensi dell'articolo 119 del Testo unico di cui al D.lgs 18 agosto 2000, n. 267 e dell'articolo 43 della legge 23 dicembre 1997, n. 449; che all'affidamento di contratti di sponsorizzazione non si applica la normativa sugli appalti di lavori pubblici, in quanto non rientrano nella classificazione giuridica dei contratti passivi, ovvero in quanto, nel caso della cosiddetta sponsorizzazione interna, danno origine ad un negozio giuridico modale; che, infine, i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere qualificati ai sensi del DPR n. 34/2000.

... bandi di gara ed esecuzione di lavori

Determinazione del 20 dicembre 2001, n. 25/2001, *in tema di profili interpretativi in materia di bandi di gara e di esecuzione dei lavori.*

Con tale determinazione l'Autorità ha risposto ai numerosi quesiti riguardanti l'interpretazione delle norme che regolano la predisposizione dei bandi di gara nonché la materiale esecuzione dei lavori.

Atti di segnalazione al Governo e al Parlamento ...

Gli atti di segnalazione hanno riguardato la tematica relativa alle barriere stradali di sicurezza e quella relativa al sistema delle sanzioni per errata comunicazione dei dati. Nei primi mesi del 2002 sono stati predisposti altri due atti di segnalazione, relativi, rispettivamente, al fenomeno dei ritardati pagamenti negli appalti e alla mancata attuazione dei precetti normativi riguardanti l'inserimento del sistema assicurativo nella gestione degli appalti di lavori pubblici. Per quest'ultimo atto di segnalazione vi è stato un seguito con nota della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, in data 18 marzo 2002, inviata al Ministero delle infrastrutture e al Ministero delle attività produttive.

Appalti per opere protettive di sicurezza stradali (barriere stradali di sicurezza)

... barriere stradali di sicurezza ...

L'atto trae origine dalle segnalazioni — da parte di più soggetti operanti nel settore degli appalti finalizzati all'impiego di barriere di sicurezza stradali — di fenomeni di turbative delle gare riguardanti tali opere. La dipendenza dell'unico istituto italiano autorizzato all'esecuzione di prove di *crash* dalla Società Autostrade costituisce un elemento critico del sistema, che condiziona l'accesso alle gare delle ditte installatrici. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici ha ritenuto opportuna la revoca dell'autorizzazione alla Società Autostrade, in quanto il fatto che questa Società è, oltreché stazione appaltante, anche promotore di omologazione di prodotto, determina il venir meno delle condizioni di terzietà ed indipendenza del centro prove, che è una struttura della medesima Società. Al riguardo, va rilevato che l'eventuale revoca dell'abilitazione non potrà che provocare gravi ostacoli al completamento delle procedure avviate per la normativa emanata, con l'inevitabile accentuarsi del contenzioso già in atto. Idonea a questo fine sarebbe la costituzione di un centro prove avente autonoma soggettivi-

tà giuridica (s.p.a.) che ne assicuri la trasparenza e consenta la verifica dell'attività svolta e con la partecipazione azionaria, al fine di garantire l'obiettività di comportamento dei vari operatori del settore. Appare inoltre opportuno che il Ministero dei lavori pubblici definisca ed indichi ufficialmente i requisiti richiesti nonché le modalità istruttorie finalizzate al rilascio dell'autorizzazione dei centri per l'esecuzione delle prove di *crash*, per eliminare ogni causa di intralcio nello svolgimento delle prove medesime.

Sistema delle sanzioni per errata comunicazione dei dati.

... sanzioni per errata comunicazione dei dati

L'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro prevede l'esclusione del concorrente dalla gara, l'escussione della cauzione provvisoria e la segnalazione del fatto all'Autorità per i provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 4, comma 7, della stessa legge, in caso di mancata prova, da parte delle imprese sorteggiate in sede di gara, dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-economica richiamati dalla norma citata e necessari per la partecipazione alla gara medesima. Tale norma resterà in vigore anche dopo l'entrata a regime del sistema di qualificazione, per i lavori di importo inferiore a € 150.000 o superiore a circa € 20.000.000. Da ciò è derivata la permanenza dell'attualità del problema. Ferma restando la disciplina in merito alla esclusione dalla gara, attesa la necessità di rispettare i tempi di svolgimento della procedura stessa, sembra opportuno un intervento del legislatore che subordini l'escussione della cauzione da parte della stazione appaltante alla pronuncia dell'Autorità, senza che occorra, come indicato dalla giurisprudenza amministrativa, escutere la cauzione e poi procedere, in base a detta pronuncia, all'adozione di un provvedimento di revoca da parte dell'amministrazione appaltante.

Pareri

In data 31 luglio 2001, il Ministero per i beni e le attività culturali ha chiesto all'Autorità di esprimere il proprio parere[3] in ordine ad uno schema di decreto integrativo del regolamento ministeriale precedentemente adot-

[3] Vedi Volume II, Sezione II.

tato. Dalla relazione del Ministero in data 8 giugno 2001 al Consiglio di Stato, si evince che il T.A.R. del Lazio aveva disposto il riesame e successivamente la sospensione dell'esecuzione del regolamento di cui al DM 3 agosto 2000, n. 294, nel presupposto che lo stesso aveva previsto, agli articoli 5 e 7, requisiti particolarmente limitativi per la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate dei beni architettonici. Lo schema di decreto integrativo predisposto dall'amministrazione prevede, con riferimento all'articolo 5 del regolamento iniziale, la riduzione dal 50% al 40% dei collaboratori restauratori necessari all'impresa per dimostrare la necessaria idoneità organizzativa; al secondo comma introduce, poi, un requisito alternativo del costo complessivo sostenuto per i restauratori e collaboratori in misura non inferiore, rispettivamente, al 20% e al 30% dell'importo dei lavori che rientrano nella categoria OS2, realizzati nel quinquennio antecedente. Queste modifiche sembrano aver risolto le censure di illegittimità ravvisate dal TAR, poiché hanno comportato un ragionevole ampliamento della categoria delle imprese che possono richiedere la qualificazione e poiché quest'ultima può essere conseguita anche da imprese che non hanno come oggetto dell'attività i lavori specificamente indicati nel decreto. Analogamente, è sembrata superata la censura di illegittimità dell'articolo 7 con l'estensione del riconoscimento della qualifica di restauratore di beni culturali anche a soggetti che, al termine di un adeguato «percorso formativo, sono in grado di poter intervenire sui beni del patrimonio storico artistico della nazione».

L'Autorità ha infine condiviso le osservazioni del Ministero dei lavori pubblici relative alla facoltà riconosciuta al Soprintendente di far rientrare l'intervento nella categoria OG2 di cui all'Allegato A al DPR n. 34/2000, in quanto attribuisce al detto Soprintendente il potere di derogare discrezionalmente ad una disposizione di legge che tale deroga discrezionale non risulta consentire.

Capitolo 10

Le indagini speciali

Al fine di vigilare sull'osservanza della disciplina legislativa in materia di lavori pubblici e sul rispetto del principio di economicità di esecuzione dei medesimi lavori, nel corso dell'anno 2001 l'Autorità ha predisposto un piano di ispezioni elaborato traendo spunto dagli elementi risultanti dall'indagine campionaria riferita al mercato degli appalti pubblici nel periodo 1995-1998[1]. Il piano ha circoscritto il raggio di azione alle gare di appalto indette nell'anno 1998, con lo scopo di comprendervi procedimenti ricadenti *in toto* nel regime applicativo della legge n. 109/94, quale risultante dalle modifiche introdotte dalla legge n. 415/98.

Criteri per la definizione del Piano delle ispezioni: anno 2001 ...

Le procedure da sottoporre a vigilanza sono state individuate secondo criteri astratti e generali, mirati a delimitare, sulla base di elementi obiettivi, l'ambito di indagine sia sotto il profilo territoriale sia sotto quello del merito (relativamente cioè ai più significativi fenomeni distorsivi). Con riferimento a detti ambiti, il piano ha riguardato gli appalti aggiudicati o affidati da enti aventi sede nelle regioni dalle quali è pervenuto il maggior numero di segnalazioni.

In relazione, poi, al valore degli appalti, l'analisi è stata limitata agli interventi di importo pari o superiore alla soglia comunitaria (€ 5.000.000), considerati maggiormente rappresentativi delle problematiche del settore, rinviando ad una seconda fase dell'indagine l'analisi del segmento inferiore del mercato, di maggiore rilevanza numerica.

All'interno del campione così definito, sono state individuate, mediante una serie di *query* specifiche sulla banca dati, le procedure che in concreto potrebbero riflettere i fenomeni reputati di rilevante interesse che il legislatore indica all'articolo 4, comma 4, lettera *f)*, della legge n. 109/94, e precisamente:

---

[1] L'indagine è stata svolta dall'Osservatorio campionando i bandi di gara pubblicati nel quadriennio 95/98 da oltre 4000 stazioni appaltanti.

- ricorso alla procedura negoziata;
- inadeguatezza della pubblicità degli atti;
- ricorso a sospensioni dei lavori e a varianti in corso d'opera;
- sviluppo anomalo del contenzioso tra impresa e stazione appaltante.

Gli accertamenti ispettivi oggetto del piano, pur se specificamente riferiti alle anomalie indicate dall'articolo 4, comma 4, lettera *f)*, punti 1, 2, 4, della legge n. 109/94, non hanno trascurato ovviamente tutti i profili inerenti all'affidamento e alla gestione dell'opera, secondo gli elementi acquisibili in relazione allo stadio in cui i lavori si trovavano al momento delle ispezioni.

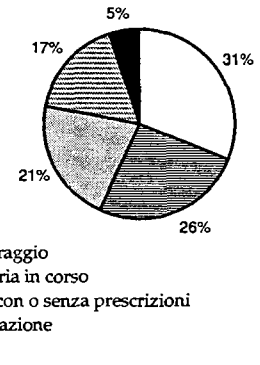
Le ispezioni così individuate sono state effettuate con riferimento ai lavori appaltati da stazioni committenti operanti nelle regioni Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sicilia.

Alle anzidette ispezioni si aggiungono quelle svolte in relazione alle indicazioni stabilite di volta in volta dal Consiglio per specifiche esigenze di accertamento.

... esito delle ispezioni

Complessivamente, i risultati delle visite ispettive sono stati suddivisi in cinque tipologie (*figura 10.1*). La lettura del grafico evidenzia che nella maggior parte dei casi (31%) è risultata preminente l'esigenza di sottoporre le opere ispezionate a successivo monitoraggio, a causa della notevole complessità dei lavori oggetto di accertamento *in loco*; complessità che in generale è riconducibile al comportamento dell'amministrazione nella fase di affidamento del progetto o dell'appalto, alle carenze progettuali o al contenzioso insorto tra le parti.

Figura 10.1 – Esito delle ispezioni



Il dato relativo alle istruttorie in corso (26%) è, invece, da ricondurre principalmente alle visite ispettive deliberate di recente e di volta in volta dal Consiglio, in aggiunta a quelle previste dal piano ispettivo dell'anno

2001; rimane inoltre individuata una consistente aliquota di casi (21%) per i quali l'Autorità ha svolto un intervento 'correttivo' in ordine alle procedure poste in atto dalle amministrazioni appaltanti .

Il dato relativo alle archiviazioni, di valore relativamente contenuto, pone in rilievo che solo una minima parte del settore (17%) ha operato in modo del tutto conforme alla disciplina dei lavori pubblici ed ai principi generali che sottendono all'azione amministrativa.

Il dato riferito alle «altre» motivazioni (5%) riguarda esclusivamente i casi relativi alla partecipazione dell'Autorità alle Commissioni per l'accesso ai comuni mafiosi nella regione Sicilia (per due dei tre comuni ispezionati il Ministro dell'interno ha emesso il decreto di scioglimento).

Piano delle ispezioni 2002

Sul finire dell'anno 2001, l'Autorità ha inoltre predisposto il piano ispettivo per l'anno 2002 che valorizza i risultati e le necessità emerse dall'attuazione del piano relativo all'anno precedente, tenendo altresì conto delle problematiche scaturite dalle indagini condotte dall'Autorità sulle opere "commissariate"[2].

In particolare, per un certo numero di ispezioni svolte in attuazione del primo piano, è stata diffusamente avvertita l'esigenza di ulteriori approfondimenti che non possono prescindere dalla riproposizione di visite ispettive; ciò anche indipendentemente da mere esigenze di monitoraggio.

In sintesi, nell'individuazione delle visite da svolgersi nel 2002, è stato seguito un duplice criterio:

- necessità di completare le ispezioni iniziate nel 2001;
- approfondimenti sulle opere commissariate per le quali si sono già manifestate problematiche meritevoli di interesse per l'Autorità.

Il succitato piano dovrà essere integrato, in una seconda fase di programmazione, con le ispezioni che deriveranno dagli ambiti di indagine e precisamente riferiti alle opere incompiute (legge 30 giugno 1998, n. 208)[3], alle fattispecie che saranno segnalate dall'Osservatorio e alle attività attribuibili alle Unità specializzate.

---

[2] Vedi *infra*.

[3] Vedi *infra*.

Oltre all'attività indotta dalle segnalazioni ricevute e alla definizione dei criteri del piano di ispezioni per le S.O.A., nel corso dell'anno 2001, l'Autorità ha proseguito le indagini avviate nel precedente anno. Tra queste riveste particolare importanza, attesa l'entità dei finanziamenti sottostanti e la complessità della procedura, quella relativa alle opere incompiute che hanno ottenuto il rifinanziamento previsto dalla legge n. 208/98 e quelle commissariate *ex* articolo 13 del decreto legislativo 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135.

Opere incompiute ...

Come evidenziato anche nella precedente *Relazione*, l'Autorità ha ritenuto che l'indagine dovesse avere ad oggetto oltre lo stato di attuazione delle opere che hanno ottenuto il finanziamento previsto dalla legge 208/1998, anche i provvedimenti adottati dai soggetti attuatori in relazione alle opere per le quali lo stesso fosse stato negato o per le quali la richiesta non fosse stata avanzata.

La citata legge n. 208/98, nel prevedere l'autorizzazione di una spesa complessiva di 12.200 miliardi di lire nel periodo 1999-2004, ha disposto che alla ripartizione della somma dovesse provvedere il CIPE, sentite le indicazioni di priorità avanzate dalla conferenza permanente per i rapporti Stato-regioni.

Per le opere incompiute finanziate è stato avviato un monitoraggio, con l'obbligo, da parte dei responsabili del procedimento, di presentare una relazione descrittiva (attraverso la compilazione di specifiche schede all'uopo predisposte) riferita allo stato di attuazione a tutto il 31 dicembre 2001 e successive relazioni di aggiornamento con cadenza trimestrale a decorrere dal gennaio 2002.

Alla stesso modo, è stato disposto un monitoraggio delle opere che, pur non finanziate in base alla legge n. 208/98, hanno ottenuto autonomi finanziamenti e di quelle per le quali non è stato disposto alcun finanziamento. Le informazioni pervenute, pur se richieste a mezzo di scheda predisposta, risultano complessivamente frammentarie, in quanto i dati forniti dalle amministrazioni sono parziali o poco chiari.

Per quanto rilevato, gli interventi finanziati a norma della legge n. 208/98 sono pari a 315, mentre 111 opere sono state avviate con altre forme

di finanziamento (quali mutui delle singole amministrazioni, accordi di programmi territoriali, accordi quadri generali cofinanziati dalla CEE).

Con riferimento alle opere incompiute (oltre 250) per le quali era stato negato il finanziamento ai sensi della legge n. 208/98, le amministrazioni competenti, confermando, nella maggior parte dei casi, la perdurante rispondenza ad esigenze di pubblico interesse, hanno ribadito le difficoltà di individuazione di altri canali di finanziamento e la conseguente impossibilità di avvio dei lavori. In un modesto numero di casi, invece, le opere non sono state più ritenute funzionali al soddisfacimento di interessi pubblici.

... problematiche emerse

Dall'anzidetto monitoraggio sono emerse anomalie nelle varie fasi di attuazione degli interventi finanziati (affidamento progettazione, progettazione, affidamento lavori, esecuzione) riguardanti: sospensioni, perizie di variante e suppletive, riserve, accordi bonari e contenziosi. Per tali opere (315+111) l'indagine ha messo in evidenza l'ultimazione di 52 interventi, mentre le opere in corso d'esecuzione ammontano a circa 300.

Ciò rappresenta un notevole incremento rispetto alla situazione riscontrata nell'anno precedente[4], nonostante la persistenza di interventi ancora da appaltare pari a 26 ricompresi negli ambiti regionali dell'Abruzzo (15)[5], del Lazio (8) e del Molise (3).

Dal quadro complessivo si desume, quindi, una ripresa dell'attività di cantiere, nonostante persistano le anomalie sopra evidenziate necessitanti di interventi correttivi. A tal fine, l'Autorità sta procedendo ad un monitoraggio circostanziato volto all'approfondimento delle situazioni che hanno comportato maggiori ritardi nell'esecuzione delle opere, all'adozione di

---

[4] Nell'anno 2001, l'indagine, che aveva a riferimento solo le opere finanziate *ex* legge n. 208/1998 (pari a 315), aveva evidenziato che il numero delle opere avviate rappresentava circa il 20% del totale. Nel dettaglio era emerso che su 315 interventi, 33 erano giunti alla fase dell'aggiudicazione, 27 a quella della consegna e 1 all'ultimazione dei lavori.

[5] In particolare, nella regione Abruzzo il consistente numero di interventi ancora da appaltare, che risultano in fase di progettazione, è conseguente alla circostanza che l'APQ è divenuto operativo solo alla fine dell'anno 2000 e, pertanto, i rispettivi fondi sono stati ottenuti solo successivamente.

provvedimenti correttivi e collaborativi, nonché ad ispezioni mirate rientranti nel Piano delle ispezioni per l'anno 2002[6].

Opere commissariate

Un aspetto particolare dell'indagine sulle opere incompiute riguarda quelle sottoposte a gestione commissariale straordinaria e prioritariamente rifinanziate *ex* decreto legge 25 marzo 1997 n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997 n. 135. In attuazione di detta legge, con decreto ministeriale era stato disposto inizialmente il commissariamento di 152 opere.

A seguito della cessazione del regime commissariale per 91 opere (78 a causa del riavvio dei lavori, 13 a causa del sopravvenuto riscontro della mancanza dei requisiti prescritti) risultavano, nel corso dell'anno 2000, formalmente sottoposti a gestione commissariale 61 interventi, dei quali soltanto 16 sono stati poi riavviati mentre uno è stato definanziato perché non più attuale.

Al fine di avere un quadro d'insieme, l'Autorità, nel corso del 2001, ha effettuato un'indagine riepilogativa di tutte le opere commissariate, attesa la circostanza che alcune di queste, pur non essendo più sottoposte a tale regime in quanto riavviate, hanno subito un nuovo blocco nell'esecuzione.

Da tale indagine è emerso che il 33% circa degli interventi è stato ultimato, il 50% è ancora in corso d'esecuzione, circa il 6% degli interventi è attualmente sospeso, mentre il residuale 11% è ancora da appaltare.

Il monitoraggio degli appalti riconducibili a tali opere, la cui progettazione risale ai primi anni '90, ha fatto rilevare significative anomalie, in gran parte riconducibili all'insufficiente livello di esecutività dei progetti nonché all'inadeguatezza della programmazione operata dalla stazione appaltante in ordine alla localizzazione degli interventi. Anche per le opere commissariate, per le quali sono state evidenziate problematiche meritevoli d'interesse, l'Autorità ha disposto accertamenti ispettivi da effettuarsi nel corso del 2002[7].

---

[6] Vedi *supra*.

[7] Vedi *supra*.

Programma Operativo Risorse Idriche ...

Durante l'anno 2001, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva in relazione alle opere che rientrano nel Programma Operativo Risorse Idriche (P.O.R.I.), cofinanziato in parti uguali con fondi nazionali e dell'Unione europea nell'ambito del cosiddetto quadro comunitario di sostegno (QCS) 1994/1999. Si tratta di un nutrito pacchetto di interventi infrastrutturali nel settore idrico che riguardano le otto regioni meridionali inserite nell'obiettivo 1, con il fine di portare a completamento i programmi di investimento avviati con l'intervento straordinario nel Mezzogiorno dalla soppressa AGENSUD.

Le opere cofinanziate sono complessivamente superiori a 350 interventi, per un valore finanziario che dovrebbe corrispondere a circa 3.250 miliardi di lire; molti interventi riguardano la costruzione di dighe o il loro completamento, la realizzazione di acquedotti, di impianti di depurazione, potabilizzazione, fognari ecc.

Il P.O.R.I., in quanto programma operativo multiregionale, è gestito dal Ministero delle infrastrutture (come soggetto nazionale responsabile del finanziamento, del controllo e della rendicontazione). I singoli interventi sono direttamente realizzati da molteplici soggetti pubblici e anche privati (beneficiari del finanziamento e che assumono la veste di stazione appaltante) quali comuni, regioni, comunità montane, consorzi, società in mano pubblica ecc.

... accertamenti di carattere generale ...

L'Autorità ha disposto in merito accertamenti di carattere generale riguardanti la nomina dei soggetti tecnici preposti ai lavori finanziati con l'anzidetto programma. A tal fine, è stato chiesto alla competente Direzione generale edilizia statale e Servizi speciali presso il Ministero delle infrastrutture, l'elenco di tutti i singoli interventi, con l'indicazione del relativo importo e dei soggetti a cui è stata affidata rispettivamente la funzione di ingegnere capo e di collaudatore, compresa quella di collaudazione statica, con la precisa indicazione della qualifica e dell'amministrazione di appartenenza dei tecnici designati nonché dei criteri di liquidazione dei vari compensi.

... esito dell'indagine

In sede di verifica della documentazione trasmessa, è stato accertato che ogni intervento è stato dotato di decreto di finanziamento con allegato

un disciplinare tipo (sottoposto a suo tempo a parere del Consiglio di Stato) che stabilisce, tra l'altro, che la nomina dell'ingegnere capo e della commissione di collaudo spetta alla Direzione generale prima indicata.

Complessivamente, se si considerano le singole nomine, sono stati distribuiti circa 1.900 incarichi professionali per direzione lavori, ingegnere capo, collaudazione tecnico-amministrativa e collaudazione statica, con un costo globale di non facile determinazione, certamente di elevata entità ove si consideri che tutti i compensi sono stati determinati con riferimento alla tariffa professionale.

In particolare, per quanto riguarda l'organo di collaudo, si è constatato come, per quasi tutti gli interventi, sia stata nominata una commissione di tre collaudatori laddove l'articolo 28 della legge quadro stabilisce che le amministrazioni «... nominano da uno a tre tecnici ... con riferimento al tipo di lavori, alla loro complessità e all'importo degli stessi».

Inoltre, è stato accertato che per tutti gli interventi, a prescindere dal loro importo e dalla complessità tecnica dei lavori, alla commissione di collaudo designata è stata anche attribuita la verifica in corso d'opera.

Per circa 110 interventi con importi a base d'asta inferiori a 1 milione di euro, non è stata esercitata la facoltà di sostituire il collaudo con il certificato di regolare esecuzione, tranne in rarissimi casi. In un caso (lavori appaltati dal Consorzio di bonifica del Cixerri), è stata nominata una commissione di collaudo formata da ben cinque componenti a cui è stata anche affidata la collaudazione statica.

Tra le ulteriori anomalie riscontrate, si può evidenziare come numerosi incarichi di direzione lavori siano stati affidati a liberi professionisti in via fiduciaria, mentre in molte commissioni di collaudo siano stati nominati funzionari della medesima Direzione generale con il compito di controllo e sorveglianza del P.O.R.I. Parimenti, in non poche fattispecie, i compiti di ingegnere capo sono stati affidati a funzionari della medesima Direzione generale.

Stante la rilevanza delle problematiche emerse, l'Autorità ha provveduto ad effettuare un'integrazione della fase istruttoria volta ad acquisire, anche mediante ispezione, la documentazione non ancora inviata nonché a:

1. chiedere agli enti attuatori le motivazioni che hanno portato all'affidamento fiduciario degli incarichi di direzione lavori;
2. chiedere alla Direzione generale competente le ragioni per cui in un caso sono stati nominati cinque collaudatori a cui è stato affidato sia il collaudo tecnico amministrativo sia quello statico, nonché il motivo per cui, in non pochi casi, sono stati nominati quali membri dell'organo di collaudo liberi professionisti.

Le risultanze dell'indagine, non appena disponibili, saranno valutate dal Consiglio dell'Autorità per l'adozione dei necessari provvedimenti.

Interventi per alluvioni ...

Nel corso dell'anno 2001 è inoltre proseguito il monitoraggio degli interventi di risistemazione e di ricostruzione relativi alle zone disastrate dalle recenti alluvioni, stante la rilevanza degli stessi per l'assetto idraulico dei bacini di alcuni fiumi e torrenti e per la sicurezza delle popolazioni residenti nelle aree potenzialmente interessate da ulteriori eventi alluvionali.

Detti interventi, la cui progettazione generale risale ai primi anni '80, appaiono caratterizzati da una realizzazione parziale avvenuta per lotti e da un'incompletezza di lunga data, con possibili riflessi negativi sulla messa in sicurezza del fiume Po.

Ai fini di cui sopra, sono state richieste alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Servizio nazionale dighe, al Consiglio superiore dei lavori pubblici e al Magistrato del Po, informazioni in merito alle seguenti opere idrauliche, unitamente alla copia degli elaborati progettuali:

- cassa di espansione per la laminazione delle piene del torrente Parma in località Marano nel comune di Parma (importo di circa £ 69.000.000.000);
- sistemazione del torrente Enza dal ponte della strada Traversatolo - San Polo al ponte dell'autostrada Milano - Bologna e completamento cassa di espansione (importo di circa £ 47.000.000.000);
- riduzione dei colmi di piena del fiume Olona in località Ponte Gurone nel comune di Malnate (importo di circa £ 45.000.000.000);
- sistemazione del fiume Lambro (importo di circa £ 24.000.000.000);
- regimazione delle piene del torrente Terdoppio - Canale scolmatore a sud-ovest di Cerano (importo di circa £ 20.000.000.000).

A seguito delle prime informazioni fornite, è stata effettuata una visita ispettiva presso gli uffici del Magistrato del Po di Parma durante la quale sono stati ascoltati i responsabili dei procedimenti degli interventi nn. 1, 2 e 5 (già riavviati) e il dirigente competente per gli interventi nn. 3 e 4 (ancora bloccati). Sono stati, inoltre effettuati sopralluoghi in ordine ai lavori per la realizzazione della cassa di espansione sul torrente Parma (intervento n. 1) e la sistemazione del torrente Enza e il completamento della seconda cassa di espansione (intervento n. 2).

... problematiche particolari

L'accertamento dell'Autorità si è focalizzato sui seguenti specifici aspetti delle complesse problematiche riguardanti la pluriennale gestione tecnico-amministrativo-contabile di tali interventi:

- verifica della rispondenza a criteri di razionalità della suddivisione tecnico-funzionale dell'esecuzione degli interventi in lotti, ai fini dell'autonoma fruibilità degli stessi;
- verifica della fruibilità delle opere già realizzate per lotti con la prima fase di gestione;
- verifica dell'efficacia delle opere realizzate e di quelle ancora da realizzare ai fini della messa in sicurezza del fiume Po;
- verifica della pianificazione delle risorse necessarie per la realizzazione dell'intero intervento;
- accertamento del lasso di tempo trascorso per la loro completa realizzazione, al fine di verificare che le opere non abbiano subìto processi irreversibili di obsolescenza e degrado;
- efficacia del ricorso alle concessioni di carattere generale (stipulate in precedenza e solo in parte attuate), anziché alle ordinarie procedure di evidenza pubblica per l'affidamento degli incarichi di progettazione e per il completamento degli interventi.

Acquisiti tali elementi e posti in relazione con gli obiettivi d'indagine indicati nelle premesse, si è riscontrato quanto segue.

a) La suddivisione in lotti e la loro realizzazione è stata condizionata dall'acquisizione delle risorse finanziarie necessarie, che non poteva essere ritenuta certa nei tempi e nelle disponibilità. Trattandosi di opere idrau-

liche di una certa complessità, la loro completa funzionalità può essere garantita solo con la loro ultimazione.

b) Solo gli interventi n. 1, 2, 3 producono effetti sulle portate del Po, con l'abbattimento delle portate di colmo delle piene determinate dalla laminazione delle portate da parte degli invasi. Gli interventi n. 4 e 5 non modificano il regime delle portate dei corsi d'acqua e producono effetti benefici solo nei territori da essi attraversati.

c) La pianificazione delle risorse appare carente, se non addirittura inesistente.

d) Il tardivo completamento dei lavori non sembra aver causato processi di degrado.

e) Considerato quanto avvenuto (ricusazione del visto sui provvedimenti di approvazione dei progetti e delle convenzioni da parte della Corte dei conti; registrazione con riserva per solo 3 interventi; avvio di un procedimento di infrazione da parte della Commissione europea; mancato avvio del completamento degli interventi numero 3 e 4 e perenzione dei fondi assegnati), si ritiene, condividendo le valutazioni della Corte dei conti, che il ricorso alle ordinarie procedure di affidamento dei lavori di completamento sarebbe stato probabilmente più efficace.

Si deve tuttavia rilevare che la carenza degli organici del Magistrato per il Po, peraltro attestata dalla stessa Corte dei conti nelle relazioni annuali, non ha certamente facilitato, e probabilmente in molti casi consentito all'Amministrazione, di svolgere nel migliore dei modi i notevoli compiti e le funzioni attribuite dalle norme vigenti. Tale situazione non ha consentito, evidentemente, una gestione efficace dei diversi procedimenti.

In relazione alle anomalie riscontrate, è emersa la necessità sia di monitorare gli interventi avviati, in particolare l'intervento n. 1, i cui lavori sono stati sospesi, sia di chiedere al Magistrato per il Po quali iniziative intenda assumere per il completamento degli interventi n. 3 e 4.

Ritardati pagamenti negli appalti

Nell'ambito dei poteri derivanti dall'articolo 4 della legge n. 109/94, l'Autorità ha ritenuto opportuno disporre un'indagine conoscitiva sulla diffusione del fenomeno dei ritardati pagamenti nell'esecuzione degli appalti

di lavori pubblici, al fine di vagliarne la consistenza, avuto riguardo ai riflessi sul mercato delle opere pubbliche, soprattutto con riferimento all'eventuale accertamento di fattispecie di danno erariale. È stata pertanto convocata un'apposita audizione delle parti interessate alla questione, in occasione della quale sono state poste all'attenzione le problematiche concernenti l'applicabilità alla fattispecie in esame dell'articolo 1194 del codice civile, relativo all'imputazione del pagamento del capitale, quelle della risarcibilità del danno derivante da ritardi abnormi riconducibili a comportamenti gravemente colposi nell'esecuzione dei pagamenti da parte delle stazioni appaltanti, quelle dell'eventuale applicazione di tassi di interesse differenziati in relazione alla durata dei ritardi nonché quelle legate alla mancanza della disponibilità finanziaria dovuta ai vincoli alla gestione di cassa. Risulta evidente che le problematiche ora esposte influenzano negativamente il mercato degli appalti, laddove si consideri che le imprese, condizionate dagli incarichi ricevuti e dalla necessità di riceverne, anziché porre in essere azioni di responsabilità per i danni subiti, di converso determinano prezzi che non sono quelli di mercato, con conseguenti ripercussioni negative su tutto il settore economico.

L'Autorità, preso atto delle valutazioni fornite dai partecipanti all'audizione, ha fornito chiare indicazioni in merito alle anzidette questioni, in particolare su quella di natura pratica concernente la mancanza di disponibilità finanziaria da parte degli enti committenti.

Si è osservato in proposito che i problemi discendenti dalla mancanza di disponibilità finanziaria potrebbero essere, almeno in parte, superati da una precisa applicazione di quelle norme che hanno riflessi finanziari relativi alla programmazione triennale ed al programma annuale dei lavori pubblici. Un intervento normativo potrebbe, inoltre, ovviare al ritardo fisiologico che riguarda i pagamenti di fine anno: allo stato attuale, infatti, non sono ammesse variazioni di bilancio dopo il mese di ottobre e il pagamento viene reso sovente impossibile dal fatto che il collegamento tra ordinazione e pagamento di tesoreria oltrepassa l'anno solare.

Esigenze ormai improcrastinabili appaiono infine essere:

a) l'adozione da parte delle amministrazioni pubbliche di interventi volti a realizzare un'effettiva razionalizzazione delle procedure, al fine di informatizzare le varie fasi della gestione amministrativa[8];

b) la fissazione di regole più chiare in ordine alla gestione dei fondi.

Con la realizzazione di tali obiettivi, si individuano compiutamente le responsabilità dei soggetti coinvolti in ogni singola fase del procedimento di cui si tratta. L'importanza di ciò è dimostrata se si considera che il cosiddetto "tempo critico" di lavorazione di una fattura è connesso alle operazioni che la accompagnano fino all'emissione del mandato di pagamento.

Segnalazioni speciali...

L'Autorità ha anche ritenuto opportuno verificare i dati delle segnalazioni speciali indirizzate all'Osservatorio e previste dalla disciplina in materia di lavori pubblici (quali affidamenti a trattativa privata o mediante cottimi fiduciari, varianti per errori od omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano in tutto od in parte la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione, consegne di lavori in ritardo o sospese ed eventuali conseguenti ipotesi di recesso, sospensioni dei lavori eccedenti il quarto del tempo contrattuale, esclusioni di offerte non congrue, etc.).

Dette verifiche verranno espletate nel corso dell'anno 2002 e, trattandosi di situazioni di irregolarità o comunque a rischio, le opere segnalate verranno poste sotto monitoraggio, previa valutazione delle cause sottostanti e dei possibili rimedi da suggerire alla stazione appaltante.

Ai fini di cui sopra, è stato pubblicato un apposito comunicato sulla Gazzetta Ufficiale, nel quale è precisato che le stazioni appaltanti dovranno, nelle more della predisposizione di strumentazioni informatiche che consentiranno l'invio delle informazioni in modalità *on line*[9], ottemperare ad alcuni dei suddetti obblighi di comunicazione mediante un'apposita modulistica.

---

[8] Occorre tener presente, a tal proposito, l'avvio della procedura del mandato informatico attivato dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'AIPA.

[9] G.U. n. 31 del 6 febbraio 2002.

... trattativa privata

Nel corso dell'anno 2001, è stata peraltro già avviata una prima disamina delle trattative private segnalate all'Osservatorio in relazione alle quali, al fine di verificare la legittimità della procedura adottata, si è provveduto a richiedere informazioni dettagliate alle stazioni appaltanti interessate. In particolare, si sono esaminati i casi in cui:

a) le motivazioni che giustifichino il ricorso all'affidamento a trattativa privata siano risultate dubbie;

b) per appalti superiori a € 150.000, le stazioni appaltanti abbiano affidato a trattativa privata una percentuale superiore al 30% dei lavori complessivamente appaltati, ovvero abbiano affidato alla medesima impresa più del 30% delle opere complessivamente appaltate mediante le procedure negoziali di cui trattasi.

Dai primi dati disponibili, sono già emerse alcune anomalie (sotto il profilo del mancato rispetto del presupposto della «imperiosa urgenza» richiesto dall'articolo 24, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 109/94, ovvero dell'elusione del divieto di frazionamento dei lavori disposto dal successivo comma 4 dello stasato articolo, per le quali si sta provvedendo alle contestazioni di rito.

Ulteriori indagini ...

L'Autorità ha inoltre monitorato una serie di gare di appalto, riscontrando rilevanti anomalie.

In tutto il territorio nazionale e con qualche accentuazione nella regione Sicilia, l'Autorità ha osservato un'alta frequenza di anomalie nella conduzione delle procedure di gara pubblica ed è giunta ad individuare una casistica di tali fenomeni che ha reso disponibile ai soggetti istituzionalmente competenti.

... ribassi d'asta ...

1. *Ribassi contenuti e con scostamenti limitati.* Nell'esaminare numerosi appalti sul territorio nazionale si è osservato che i ribassi delle aste pubbliche sono stati di valore ridottissimo (anche minore dell'1% e con nove cifre decimali) e caratterizzati da scostamenti molto contenuti tra loro. Ciò si è verificato sia per le gare con un elevato numero di partecipanti (centinaia di offerte) sia per quelle con pochi concorrenti (4 o 5 offerte o poco più). In generale, il fenomeno ora descritto, che viola *in nuce* il principio della libera concorren-

za, merita ulteriori approfondimenti per verificare la esatta radicazione sul territorio.

In ordine al fenomeno descritto l'Autorità ha invitato le stazioni appaltanti interessate a riconsiderare le gare espletate, non escludendo l'annullamento delle stesse, per verificare se i ribassi offerti siano giustificati o meno dal mercato locale ovvero non siano espressione di una patologia diffusa e radicata nel territorio. Sono state interessate anche le Procure delle repubbliche e le Prefetture competenti, i Presidenti delle Regioni e la Direzione investigativa antimafia.

... offerte 'in cordata' ...

2. *Numero elevato di partecipanti* (offerte "in cordata"). Si è riscontrata in numerosi casi e su tutto il territorio nazionale, la partecipazione alle gare di un elevato numero di concorrenti con offerte concentrate per lo più su determinate fasce di ribasso, ciò che può dissimulare la presenza di una o più "cordate" di imprese che in tal modo predeterminano la soglia del possibile ribasso di aggiudicazione. Tale fenomeno, comportando di fatto una competizione non tra concorrenti ma tra gruppi precostituiti di imprese, ha richiesto anch'esso un intervento dell'Autorità mirato, come nel caso che precede, ad un invito al riesame della gara e ad un interessamento delle autorità competenti.

... lavori extracontrattuali ...

3. *Assegnazione di lavori diversi alla stessa impresa affidataria.* Si è riscontrata la tendenza, da parte di molte amministrazioni appaltanti, ad affidare alla medesima impresa aggiudicataria lavori extracontrattuali (più o meno) connessi all'appalto principale con la giustificazione, generalmente esternata negli atti di riaffidamento, che l'impresa ha ben eseguito i lavori principali. Tali casi verranno sottoposti a specifiche valutazioni da parte dell'Autorità, atteso che configurano ipotesi di trattative private che, come tali, devono trovare giustificazione nei presupposti individuati dall'articolo 24 della legge n. 109/94. È stata inoltre interessata la Guardia di finanza per far luce sull'eventuale collusione tra stazione appaltante e impresa affidataria.

... verifica dei requisiti speciali

4. *Uso distorto in tema di verifica dei requisiti speciali.* Alcune stazioni appaltanti, infine, nel procedere all'accertamento dei requisiti speciali ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94, pur rispettando formalmen-

te il dettato normativo, hanno tenuto comportamenti difformi in ordine ai presupposti per l'applicazione di detta norma e alle modalità di espletamento delle verifiche, con la presumibile intenzione di favorire alcune imprese a danno di altre. In tale ipotesi, l'Autorità ha ritenuto di non intervenire, stante l'introduzione a regime dal 1° gennaio 2002 del sistema di qualificazione per gli appalti di importo superiore a € 150.000, che — almeno per detti appalti —risolve alla radice il problema.

TAV...

Nel corso dell'anno 2001 l'Autorità ha altresì approfondito l'indagine già avviata in precedenza sul sistema dell'Alta velocità. L'indagine ha riguardato, in una prima fase, gli interventi nella loro globalità, poiché si intendeva sottoporre ad accertamento tutto il "sistema" avente ad oggetto la realizzazione delle linee ferroviarie TAV e delle relative infrastrutture.

Tale fase si sviluppava attraverso una serie di richieste di informazioni e di acquisizione di atti e documenti, tra cui il parere del Consiglio di Stato, Sezione II, del 19 giugno 1991, n. 570 e il parere del medesimo Consiglio in adunanza generale del 1° ottobre 1993.

In un secondo momento è stato deciso di limitare le indagini alla sola tratta Roma - Napoli, dal momento che il modello procedimentale si palesava similare per le varie tratte.

L'Autorità ha richiesto a TAV, ITALFERR e Consorzio IRICAV 1, una relazione su specifici temi, al fine di suscitare risposte puntuali ed anche per limitare l'invio generalizzato di documentazione che potesse aggravare l'istruttoria.

All'amministratore delegato di TAV, in particolare, si è chiesto di fornire un quadro sinottico riepilogativo disaggregato per oggetto ed esecutore dei lavori, con gli importi dei contratti dal livello TAV all'esecutore materiale delle opere e le date di stipula nonché con indicazione degli accertamenti relativi all'idoneità degli appaltatori e alle procedure.

All'amministratore delegato di ITALFERR si è invece chiesto di riferire sulle riserve proposte dagli appaltatori o subappaltatori esecutori materiali dei lavori nonché direttamente dal *General contractor*, fornendo un

quadro generale di riepilogo degli importi e, succintamente, delle ragioni a base delle rispettive pretese.

Ed ancora, si è chiesto di conoscere gli eventuali procedimenti arbitrali conclusi e quelli in corso, compresi quelli per cui si debba costituire il collegio arbitrale, unitamente agli importi corrispondenti. Analoghe informazioni sono state chieste in merito ad eventuali cause civili concluse o in corso. Si è chiesto, altresì, di precisare le modalità con le quali è stata articolata concretamente l'alta sorveglianza dei lavori sulla tratta indicata nonché di rendere conto delle varianti in corso d'opera.

... esito degli approfondimenti

Dai chiarimenti forniti e dall'analisi dei documenti inviati, l'Autorità ha riscontrato che ITALFERR ha posto in essere un sistema di controllo sullo svolgimento dei lavori

Residuano tuttavia, sotto diversi profili, alcune non secondarie perplessità che derivano essenzialmente dal fatto che per certi aspetti il sistema dell'Alta velocità — che trae la sua legittimazione dai pareri resi dal Consiglio di Stato un decennio fa — si presenta scollato dall'odierna legislazione sui lavori pubblici, compresa quella che regola i settori speciali (tra cui si annoverano i lavori ferroviari), che risale al 1995 con il decreto legislativo n. 158 o — più precisamente — al 1990, anno in cui l'Unione europea varò la direttiva n. 531/90, cui seguirono la direttiva n. 93/38 e la direttiva n. 98/4 (in esito a quest'ultima, il D.lgs. n. 158/95 è stato modificato dal D.lgs. n. 525/99).

Le maggiori perplessità riguardano i costi delle opere, visto che — in estrema sintesi — alla base dell'appalto non vi fu una gara ma un affidamento diretto nel quale IRICAV, dopo la progettazione esecutiva a cui diede corso per obbligo contrattuale, offrì il prezzo per la realizzazione senza che questo subisse il vaglio del mercato.

Appare inoltre del tutto estranea al modo di formazione del costo delle opere (da sempre utilizzato nelle opere pubbliche), la mancanza di qualunque riferimento a prezzi unitari nell'ambito del prezzo forfetario.

L'atipicità di tale modo di procedere si è inoltre riflessa nella quantificazione delle varianti al progetto esecutivo, con la conseguenza che il costo generale delle opere parrebbe fuori controllo. Il riferimento contrattuale

all'aggiornamento monetario del costo dei lavori (comprese le varianti) si presenta, inoltre, come un meccanismo simile a quello revisionale oggi abrogato. Anche la denominazione di *general contractor*, con la quale viene indicato il Consorzio IRICAV 1, appare come un nominalismo lontano dall'essenza del promotore e delle sue fondamentali funzioni: IRICAV, infatti, sembra piuttosto una "forma giuridica" per giustificare un'unica trattativa privata in luogo delle molteplici che sarebbe stato necessario porre in essere, una per ciascuna delle imprese consorziate.

Nel corso dell'anno si è ritenuto opportuno avviare anche un monitoraggio sui lavori aventi ad oggetto il nodo di Bologna, la tratta Firenze-Bologna e la tratta Bologna-Milano per raggiungere in tempi brevi il possesso di elementi esaustivi per una valutazione complessiva che possa anche portare a specifiche segnalazioni alle sedi competenti.

Teatro *La Fenice* ...

Nell'ambito della prospettazione della generale problematica riguardante la titolarità della proprietà del progetto esecutivo, l'Autorità è anche intervenuta nel caso specifico della realizzazione dei lavori di ricostruzione del Teatro *La Fenice* di Venezia. È stata conseguentemente disposta una prima visita ispettiva al fine di compiere un accertamento sul procedimento di ricostruzione del teatro nonché di valutare, anche con gli elementi acquisiti direttamente sul posto, la validità della progettazione esecutiva a base del contratto. È emersa una carenza del progetto esecutivo presentato in sede di appalto concorso. Dalla ricognizione dei luoghi è infine emersa una notevole complessità del cantiere, che tuttavia non dispone di alcuna area esterna di appoggio delle lavorazioni. A seguito dell'avvenuta risoluzione dell'originario contratto di appalto con l'ATI Holzmann, l'amministrazione ha pubblicato un nuovo bando per l'affidamento dei lavori ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lettera *b)*, della legge n. 109/94 (appalto integrato) sulla base del progetto definitivo a suo tempo vincitore dell'appalto concorso, revisionato e adeguato alle sopravvenute normative.

È stata effettuata una seconda visita ispettiva nel mese di novembre 2001, finalizzata all'accertamento sul nuovo affidamento dei lavori nonché ad un'ulteriore verifica sullo stato dei lavori di consolidamento delle fon-

dazioni. Al fine di monitorare il procedimento, l'Autorità ha inoltre disposto a carico della stazione appaltante la comunicazione, contestualmente all'evolversi dell'intervento, di copia dei documenti più significativi, quali approvazione del progetto esecutivo, consegne dei lavori, stati di avanzamento, ordini di servizio.

... problematiche emerse

Dalle ispezioni effettuate e dalla documentazione così acquisita si è rilevato quanto segue.

1. Per l'affidamento dei lavori *de quibus*, l'ente appaltante ha adottato la procedura ristretta accelerata[10], che è risultata motivata dalla valutazione delle conseguenze pregiudizievoli della procedura ordinaria rispetto allo stato delle strutture murarie.

Il protrarsi dei tempi di esecuzione e l'esigenza di proteggere le parti decorate e comunque di interesse artistico/architettonico hanno indotto, inoltre, a ritenere valida l'urgenza di intraprendere tempestivamente le operazioni di restauro, al fine di evitare un irreparabile deterioramento derivante anche dalla stasi delle lavorazioni conseguente alle vicende contrattuali precedenti.

Si deve altresì tener conto che il legislatore[11], avendo affidato la gestione della procedura ad un Commissario straordinario dotato di poteri eccezionali, ha riconosciuto in via di principio l'urgenza e l'eccezionalità dei lavori di ricostruzione.

---

[10] In proposito va ricordato che l'articolo 14 della direttiva 93/37/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione, consente alle amministrazioni di adottare una procedura accelerata nel caso in cui l'urgenza renda impossibile utilizzare i termini di cui all'articolo 13 della medesima direttiva. Nella fattispecie, l'amministrazione ha inviato per la pubblicazione alla GUCE, in data 10 aprile 2001, l'avviso di preinformazione — previsto dell'articolo 11 della direttiva stessa — nel quale veniva reso noto che si sarebbe proceduto all'aggiudicazione in termini abbreviati. Il bando di gara è stato inviato alla GUCE in data 12 luglio 2001 ed è stato pubblicato nel foglio inserzioni della GURI n. 163 del 16 luglio 2001 (rettificato in G. U. del 23 luglio 2001, foglio inserzioni n. 168). Quale scadenza per l'invio delle domande di partecipazione è stata stabilita la data del 3 agosto 2001. Con nota del Commissario delegato sono state invitate a presentare offerta, entro il termine del 12 settembre 2001, le imprese che ne avevano fatto richiesta; il termine è stato poi prorogato al 19 settembre 2001. La Commissione europea ha chiesto di conoscere le ragioni dell'adozione della procedura ristretta accelerata e le giustificazioni fornite dall'amministrazione sono state esaminate nella *riunione pacchetto* tenutasi presso la Presidenza del Consiglio il 22 dicembre 2001.

[11] D.l. 3 giugno 1996, n.310, conv. L. 19 luglio 1996, n. 401.

2. Elevato importo delle spese tecniche previste nel quadro economico del progetto. La stazione appaltante ha fornito elementi sugli incarichi professionali affidati senza procedure ad evidenza pubblica, che consistono in: *a)* adeguamento del progetto definitivo, al fine di renderlo in linea con la normativa vigente e di porlo a base della nuova gara per l'affidamento dei lavori di ricostruzione; *b)* aggiornamento dello stato di fatto del Teatro e del cantiere di ricostruzione; *c)* coordinamento in materia di sicurezza in fase di progettazione; *d)* adeguamento del progetto strutturale; *e)* servizio di validazione del progetto definitivo.

Al riguardo è stato evidenziato come gli incarichi di cui ai punti *a)*, *b)*, *c)*, siano stati affidati a soggetti già estensori del progetto oggetto dell'appalto concorso e quindi, di fatto, già individuati quali progettisti dell'opera. Per l'affidamento degli altri incarichi, invece, di importo inferiore alla soglia comunitaria di € 200.000, la stazione appaltante ha richiamato la deroga concessa con ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 febbraio 1996[12]. La stessa deroga è stata richiamata anche con riferimento alla questione concernente il parere (obbligatorio) del Consiglio superiore dei lavori pubblici su progetti definitivi di importo superiore a 25 milioni di euro, finanziati per almeno il 50% dallo Stato (art. 6, co. 5, l. n. 109/94). In virtù della deroga concessa, il progetto non è stato infatti sottoposto all'esame del predetto organo tecnico; unico esame tecnico del progetto definitivo posto in gara risulta pertanto quello effettuato in sede di validazione *ex* articolo 46 del DPR n. 554/1999, conclusosi con l'emissione del Certificato di controllo della qualità del progetto definitivo e dei documenti relativi alla sicurezza.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha disposto di proseguire il monitoraggio con particolare riguardo all'accertamento dell'effettiva esecutività del progetto, all'evolversi del contenzioso e alla realizzazione dei lavori alla luce del cronoprogramma allegato al progetto esecutivo.

---

[12] L'ordinanza individua la possibilità per il Prefetto, all'epoca Commissario delegato, di adottare provvedimenti in deroga agli articoli 6, 8, 9, 10, 17, 20, 21, 26, 29, 32, 34 della legge quadro sui lavori pubblici.

Autostrada Salerno – Reggio Calabria ...

Un'altra indagine disposta dall'Autorità concerne i lavori di sistemazione dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria.

L'opera era stata inizialmente oggetto di un'ispezione (rientrante nel piano di indagini campionarie per il primo semestre 2001) sul 1° tronco, tratto V, lotto II, 1° stralcio, dal Km. 40+100 al Km 44+100. In un secondo tempo, attesi anche gli esiti di detta visita ispettiva, è stato disposto un monitoraggio su tutti i lavori inerenti all'autostrada, costituiti da 76 lotti, dei quali 27 in corso d'opera e i residuali 49 ancora tutti da appaltare.

Ai fini di cui sopra, si sono richieste alla stazione appaltante informazioni dettagliate circa l'elenco di tutti gli appalti in corso e/o eventuali da affidare con l'indicazione dei relativi importi, della data di inizio e fine lavori secondo previsioni contrattuali, una relazione specifica sulla progettazione di contratto, gli importi sinora contabilizzati, le eventuali riserve, composizioni bonarie e/o altri procedimenti amministrativi e, ove già effettuate, informazioni sull'attività di collaudo. Inoltre, le parti interessate (Ministero delle infrastrutture e ANAS - Direzione centrale lavori) sono state convocate presso l'Autorità, ove si è tenuta una apposita audizione, in occasione della quale hanno depositato un memoriale di risposta.

... problematiche emerse

La documentazione trasmessa dall'ANAS, pur incompleta, unitamente ai chiarimenti forniti con l'anzidetto memoriale, ha consentito una disamina dell'intero intervento. È emersa l'assenza nelle procedure attuate dall'ANAS di un'adeguata programmazione e di un'attenta conduzione dell'appalto, estesa alle singole fasi di progettazione, esecuzione, verifica, collaudo, sicurezza cantieri, che comporterà, rispetto alle previsioni, notevoli incrementi di tempi e costi per l'ultimazione dell'opera, oltre ad assenza di controllo e verifica sulla qualità dell'esecuzione e sulla sicurezza dei lavori.

In particolare, si sono rilevate le seguenti anomalie:

1. incompletezza del progetto di massima, che risulta privo di alcuni documenti richiesti dalla normativa (relazione particolareggiata, piano generale, calcolo della spesa, computo metrico, elenco prezzi), con conseguenti gravi ricadute sui singoli appalti sia sotto il profilo economico che quello tecnico;

2. incompletezza del progetto esecutivo, che risulta privo delle valutazioni geotecniche, dei calcoli statici e impiantistici, dei computi metrici estimativi, del cronoprogramma e del piano di manutenzione;
3. numerose e rilevanti varianti intervenute nel corso dell'avanzamento dei lavori, giustificate dall'ANAS unicamente in base al sopraggiungere di fatti imprevisti ed imprevedibili;
4. mancata richiesta del parere (obbligatorio) sul progetto al Consiglio superiore dei lavori pubblici, ai sensi di quanto prescritto dall'articolo 6, comma 5, della legge n. 109/94, trattandosi di progetto di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di importo superiore a 25 milioni di ecu;
5. indeterminatezza e incompletezza del contratto, in quanto nello stesso non risulta specificato il progetto esecutivo dell'opera e non risultano allegati né precisati i disegni di carattere generale, il numero e il titolo dei particolari costruttivi;
6. mancato rispetto delle norme sismiche;
7. mancata effettuazione del collaudo in corso d'opera, in quanto la procedura per la nomina della commissione di collaudo è stata attivata solo in data 10 luglio 2001 — dopo circa 18 mesi dalla firma del contratto, avvenuta il 20 gennaio 2000 — per cui fino a detta data non vi è di fatto stata alcuna forma di controllo da parte dei collaudatori, con conseguente inadempienza ai sensi della legge regionale;
8. mancata osservanza delle disposizioni in materia di sicurezza sul luogo dei lavori di cui al decreto legislativo n. 494 /1996 in quanto — pur essendo stato il progetto affidato in data successiva al 24 marzo 1997 e, quindi, all'entrata in vigore dell'anzidetta normativa — non sono stati rinvenuti negli uffici ANAS ovvero nei cantieri i documenti richiesti dal citato decreto né le nomine dei responsabili della sicurezza ivi previste.

È significativo evidenziare che le conclusioni cui è pervenuta l'indagine disposta dall'Autorità trovano conferma nella relazione al Parlamento presentata dalla Corte dei conti, ove sono rilevati in generale per l'ANAS, ed in particolare anche per l'intervento Salerno – Reggo Calabria, la mancanza di adeguata programmazione e progettazione, la scarsa velocità di

esecuzione dei lavori, l'inidoneità delle indagini geognostiche e della verifica di rispondenza del progetto allo stato dei luoghi, il ritardo nell'effettuazione dei collaudi, l'eccessiva quantità delle "riserve" e la conseguente maggiorazione dei costi, l'applicazione ricorrente dell'articolo 31 *bis* della legge n. 109/94, nonché il mancato rispetto della normativa in materia di sicurezza.

Premesso quanto sopra, si è ritenuto di sottoporre ad ispezione gli appalti già affidati, che risultano ad oggi in numero di 27 su 76, procedendo in base al seguente ordine di priorità: 1) lavori fermi; 2) riserve pari o superiori all'importo dell'appalto; 3) riserve superiori al 50% dell'importo dell'appalto.

Per gli appalti ancora in corso di progettazione e/o di affidamento, si è ritenuto, invece, di procedere ad una verifica incrociata con i dati che l'ANAS deve comunicare, per legge, all'Osservatorio (ad esempio: sospensioni dei lavori superiori ad un quarto del tempo contrattualmente previsto, verbali di accordo bonario) e di studiare un intervento di indirizzo, invitando l'ANAS ad un esame e ad un'istruttoria delle progettazioni alla luce delle problematiche emerse.

In conclusione, l'Autorità ha avviato, ed in alcuni casi così proseguito, numerose indagini campionarie, ritenute particolarmente significative che — per complessità e per efficacia — hanno richiesto e richiedono tuttora un monitoraggio continuo da effettuarsi anche mediante accertamenti *in loco*. Compito dell'Autorità è, infatti, non solo quello di rilevare le anomalie del settore, ma anche e, soprattutto, quello di vigilare affinché sia assicurata l'economicità e la speditezza di esecuzione dei lavori pubblici, fornendo, ove possibile, alle stazioni appaltanti supporto per superare fasi di difficoltà operative e per prevenire l'insorgere di anomalie e distorsioni.

In tale ottica, gli accertamenti sopra descritti (relativi al teatro *La Fenice*, l'autostrada Salerno-Reggio Calabria, le zone alluvionate, la TAV) troveranno il loro completamento unitamente al prosieguo dei lavori, in modo da assicurare una costante vigilanza sull'attività posta in essere dalle stazioni appaltanti interessate ed al tempestivo e contestuale apporto di eventuali interventi correttivi.

Capitolo 11

L'attività sanzionatoria

Tipologia dei procedimen

L'attività sanzionatoria, che rientra fra le attribuzioni dell'Autorità a norma dell'articolo 4, comma 7, della legge quadro, viene attualmente svolta, in conformità ai principi generali vigenti in materia, nelle forme e con le modalità previste dal nuovo *Regolamento per il funzionamento dell'Autorità*[1] e dagli *Indirizzi generali dell'attività nell'anno 2001 dei Servizi e delle altre strutture dell'Autorità*[2].

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

a) rifiuto od omissione, senza giustificato motivo, 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, comma 6, della legge quadro. Per entrambe le ipotesi, la prevista sanzione pecuniaria può raggiungere, rispettivamente, £ 50.000.000 e £ 100.000.000;

b) mancata prova, da parte delle imprese sorteggiate in sede di gara ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa richiamati dalla norma citata e necessari per la partecipazione alla gara medesima. In questo caso, l'atto introduttivo del procedimento è la segnalazione del fatto all'Autorità, cui per legge sono tenute le stazioni appaltanti.

Numero dei procedime

Nel corso dell'anno 2001 sono state decise dal Consiglio 930 pratiche concernenti le procedure in esame, 144 delle quali relative alla fattispecie *sub a*) e 786 relative alla fattispecie *sub b*). Sono inoltre stati emessi, in totale, 316 provvedimenti sanzionatori, dei quali solo 19 (di cui 11 *ex* art. 4, co. 7, e

---

[1] Approvato dal Consiglio dell'Autorità il 5 dicembre 2001; vedi Capitolo 12 nonché Volume II, Sezione I.

[2] Approvati dal Consiglio dell'Autorità il 31 gennaio 2001; vedi Capitolo 12.

8 *ex* art. 10, co. 1 *quater*) sono stati impugnati innanzi alle competenti sedi giudiziarie.

Procedimenti *ex* art. 4, co. 7, legge quadro ...

Dei 144 procedimenti sanzionatori[3] *ex* articolo 4, comma 7, della legge quadro, il 42% riguarda il completamento dell'indagine avviata dall'Autorità nell'anno 2000 su un campione di 4.463 bandi di gara. La parte più consistente (58%) riguarda 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.

... stazioni appaltanti inadempienti ...

Per quanto riguarda, in particolare, la definizione dell'indagine a campione, si è potuto verificare che 28 stazioni appaltanti non hanno adempiuto affatto o hanno adempiuto in ritardo agli obblighi di cui all'articolo 4, comma 6, della legge quadro.

Relativamente, invece, alle informazioni necessarie a definire l'istruttoria delle segnalazioni pervenute, nella maggior parte dei casi non si è riscontrata una totale inadempienza da parte delle amministrazioni interpellate, bensì l'invio dei chiarimenti richiesti oltre il termine indicato dall'Autorità.

Nei residuali casi di rifiuto od omissione di adempiere, si è proceduto ad acquisire *in loco* la documentazione richiesta, avvalendosi anche della Guardia di finanza.

... misura delle sanzioni ...

L'Autorità ha definito, come già detto, 144 procedimenti sanzionatori di tal genere, 63 dei quali, pari al 44% del totale, si sono conclusi con l'applicazione della sanzione e 81, pari al 56%, con l'archiviazione. 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[4].

---

[3] Numerosi procedimenti sono stati riuniti, essendosi riscontrata la sussistenza di un unico disegno omissivo.

[4] La norma dispone che i soggetti che con un'azione od omissione violino diverse disposizioni che prevedono sanzioni, soggiacciono alla sanzione prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo.

... motivazioni ...

Nei casi di riscontrato ritardo ad adempiere, si è proceduto ad applicare una sanzione di entità minima, 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 dimensione maggiore, vi è difficoltà nella gestione complessiva dell'appalto, che risulta spesso affidato ad una pluralità di uffici non sufficientemente coordinati tra loro.

... soggetto sanzionato

Nei casi di rifiuto od omissione ad adempiere, si è invece comminata una sanzione d'importo più elevato. La sanzione è stata comminata ai responsabili dei procedimenti nei casi in cui, dall'esame della documentazione, si è potuta evincere una responsabilità diretta del funzionario incaricato ovvero, nei restanti casi, alle stazioni appaltanti, qualora si sia potuta imputare 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[5].

In ordine, poi, alla distribuzione territoriale delle stazioni appaltanti interessate ai procedimenti sanzionatori summenzionati, si è riscontrata una tendenziale uniformità dei comportamenti inadempienti.

Procedimenti sanzionatori avviati: verifica adempimenti *ex* art. 4, co. 17, legge quadro

Nell'ambito delle competenze attribuite dall'articolo 4, commi 16 e 17, della legge sui lavori pubblici, l'Autorità ha inoltre avviato la verifica del livello di adempimento da parte delle stazioni appaltanti all'obbligo di comunicazione degli appalti pubblici esperiti a partire dal 1° gennaio 2000, procedendo all'incrocio delle informazioni contenute nella banca dati degli interventi con quelle della banca dati dei bandi pubblicati su tutto il territorio nazionale nel corso del 2000. A tal fine, sono stati presi in considerazione i bandi pubblicati tra il 1° ottobre 1999 ed il 30 settembre 2000, nella pre-

[5] L'art. 6, co. 3, l. n. 689/81 dispone che se la violazione è commessa da un dipendente o da un rappresentante di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica, la persona giuridica o l'ente sono obbligati *in solido* con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta.

sunzione che quelli dell'ultimo trimestre dell'anno potessero dare luogo ad affidamenti realisticamente portati a conclusione nei primi mesi dell'anno successivo.

Incrociando le due banche dati, sono stati individuati 3.836 bandi - di importo superiore a quello utilizzato come soglia per la verifica (500.000 euro) - non immediatamente ricollegabili alle schede pervenute da parte delle stazioni appaltanti, per i quali è stata predisposta una specifica nota di richiesta di informazioni-giustificazioni alle amministrazioni virtualmente inadempienti, trasmessa a tutte le stazioni appaltanti di rilevanza nazionale ed a quelle delle sezioni regionali dell'Abruzzo e della Puglia — non ancora operative — e della Sardegna, non ancora istituita.

I dati così pervenuti e il risultato delle verifiche effettuate sono stati codificati in modo da ricondurre la variabilità delle situazioni a fattispecie tipo. Il quadro complessivo che emerge dall'attività di verifica e codificazione è riportato nella *tabella 11.1*.

Tabella 11.1 – Risultato dell'attività di verifica

Cod.	*Descrizione*	*N. Bandi*
0	Bandi con importo superiore ai 10 miliardi di lire	165
1	Bandi relativi a stazioni appaltanti che non hanno risposto alla comunicazione	489
2	Bandi relativi a stazioni appaltanti con problematiche varie	80
3	Bandi relativi a stazioni appaltanti che hanno inviato le schede a seguito dell' apposita richiesta	365
4	Bandi relativi a stazioni appaltanti che hanno adempiuto nei termini	1.644
5	Bandi relativi a gare non concluse	208
6	Bandi relativi ad appalti aggiudicati prima del 2000	412
7	Bandi soggetti al D.lgs. n. 158/95	201
8	Bandi soggetti ai DD.lgs. n. 157/95 e n. 358/92	170
9	Bandi relativi ad appalti esperiti dalla prefettura di Bari	15
10	Bandi senza classificazione	87
	Totale	*3.836*

Passando all'esame analitico di tali dati, si rileva che:

a) con il codice 0 risultano classificati 165 bandi, per 130 dei quali è stata riscontrata l'inadempienza dell'obbligo di comunicazione *ex* articolo 4, commi 16-17, della legge n. 109/1994 e, pertanto, sono state avviate le conseguenti procedure sanzionatorie;

b) con il codice 1 sono classificati 489 bandi, per la totalità dei quali si stanno avviando le procedure sanzionatorie;

c) con il codice 2, *Problematiche varie*, risultano conteggiati 80 bandi, per la maggior parte dei quali è stata archiviata la procedura sanzionatoria *in itinere*, in quanto si è potuto verificare che si trattava di avvisi che riguardavano soggetti non rientranti nell'ambito di applicazione della legge n. 109/1994, ovvero di importi inferiori alla soglia di € 500.000;

d) al codice 3 risultano assegnati 365 bandi relativi a stazioni appaltanti che hanno adempiuto all'obbligo della comunicazione, solo dopo l'invito della sezione regionale competente. Si tratta di stazioni appaltanti inadempienti alle quali è stato applicato il criterio del "ravvedimento operoso";

e) con il codice 4 sono classificati il maggior numero di bandi (1.644), che riguardano stazioni appaltanti che, in realtà, hanno adempiuto nei termini ma alla cui comunicazione la sezione regionale ha assegnato il codice successivamente all'invio dei dati all'Osservatorio centrale.

Per i restanti bandi, attesa la circostanza che si trattava di appalti di forniture, servizi, o relativi a settori esclusi, ovvero di appalti aggiudicati prima del 2000, è stata disposta l'archiviazione mentre per alcune fattispecie particolari (per esempio: codice 9) sono state disposti approfondimenti a seguito dei quali, laddove fossero ravvisabili comportamenti inadempienti, si provvederà ad effettuare le relative contestazioni.

Procedimenti *ex* art. 10, co. 1 *quater*, legge quadro ...

Nell'ambito della specifica attività svolta in riferimento ai procedimenti avviati ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, sono emerse problematiche differenti.

I comportamenti tenuti dalle stazioni appaltanti hanno confermato quanto rilevato nella prima fase di applicazione della normativa, apparendo infatti notevolmente discordanti ed incerti; ciò è dipeso non solo dal carattere fortemente innovativo della norma ma anche dalla complessità della procedura che la stessa ha delineato. Tale procedura, infatti, investe la problematica che ha dato origine alla vasta giurisprudenza sui presupposti dei provvedimenti di esclusione dalla gara ed incide, inoltre, sul principio della continuità della gara stessa, sospesa legalmente per un tempo notevolmen-

te ristretto, sovente rivelatosi inadeguato alla produzione dei documenti richiesti, specie quando essi non siano nell'immediata disponibilità dell'impresa. Inoltre, si richiedono alla stazione appaltante valutazioni non di rado delicate e complesse come, ad esempio, quelle sulla sussistenza dell'errore scusabile e, in generale, sui confini della discrezionalità nell'apprezzare la sussistenza dei presupposti della segnalazione all'Autorità.

... decisioni ...

Nel 2001 sono pervenute all'Autorità 1.171 segnalazioni di tal fatta che, rapportate a quelle dell'anno precedente (835), hanno fatto registrare un consistente aumento (circa 40%). Le decisioni adottate dal Consiglio nel 2001, ma riferite a segnalazioni pervenute anche nell'anno precedente, sono risultate 786, con un incremento di circa il 280% rispetto all'anno 2000.

Al fine di snellire la valutazione dei casi segnalati all'Autorità, il Consiglio ha deciso, inoltre, nel corso dell'anno 2001, di modificare l'impostazione dell'attività istruttoria preliminare. In precedenza, si contestava all'impresa inadempiente il fatto segnalato dall'amministrazione appaltante, dopo aver acquisito presso la medesima tutti gli elementi indispensabili per l'istruttoria, richiedendo all'impresa stessa una relazione giustificativa. In seguito alla modifica procedurale di cui sopra, il Consiglio ha deciso che il fatto omissivo sia contestato all'impresa inadempiente non appena l'Autorità sia venuta a conoscenza di tale segnalazione, contestualmente richiedendo sia all'impresa sia alla stazione appaltante di integrare, ove del caso, la documentazione con l'esposizione dei rispettivi punti di vista.

Delle suddette 786 decisioni, 253 hanno comportato l'irrogazione di una sanzione ed 11 di queste, attestata la falsità nelle dichiarazioni, hanno comportato l'iscrizione, quale dato rilevante, nel casellario informatico delle imprese qualificate.

I restanti 533 procedimenti si sono conclusi con il «non luogo a procedere» o con l'archiviazione anticipata su proposta del Settore competente.

... archiviazioni ...

È risultato pertanto confermato e, anzi, ulteriormente incrementato, il dato già emerso nell'anno 2000 (56%): un'elevata percentuale di pratiche archiviate, pari al 68%. La conferma di tale alta percentuale è dovuta, oltre a problemi legati all'incertezza interpretativa della norma, all'accogli-

mento dei ricorsi proposti innanzi ai TAR competenti dalle imprese segnalate, ovvero ad errori di valutazione da parte delle stazioni appaltanti.

I casi più frequenti di errore da parte delle stazioni appaltanti, che hanno comportato un'ingiustificata segnalazione all'Autorità, sono i seguenti: **... motivazioni ...**

- mancata comprovazione da parte delle imprese di requisiti diversi da quelli di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa;
- ritardo nella presentazione della documentazione, non imputabile a responsabilità delle imprese;
- non ammissibilità delle offerte di imprese partecipanti alle gare e conseguente esclusione prima del sorteggio previsto dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro;
- casi di trattativa privata.

Le medesime stazioni appaltanti hanno inoltre proceduto, non di rado, alla revoca di provvedimenti sanzionatori assunti in precedenza.

Malgrado si potesse considerare superato il periodo di rodaggio dovuto all'adozione della nuova normativa, si sono dunque manifestate ancora incertezze applicative da parte delle stazioni appaltanti.

I ripetuti e svariati quesiti da queste formulati e l'incertezza complessivamente manifestata nella fase di avvio del sistema avevano suggerito all'Autorità di fornire chiarimenti[6] alle problematiche che più frequentemente avevano indotto in errore gli enti committenti. Ciò non ostante, si sono continuati a riscontrare comportamenti difformi da parte degli enti committenti riguardo alle modalità di documentazione dei requisiti, alle concrete modalità di espletamento di dette verifiche, nonché all'ambito ed ai presupposti del procedimento. Non hanno, peraltro, contribuito a fornire chiarezza le sentenze di alcuni TAR, risultate per certi versi contraddittorie.

---

[6] Con l'atto di regolazione n. 15 del 30 marzo 2000, in tema di *Natura dei termini per gli adempimenti previsti per i soggetti ammessi alle gare ed ulteriori questioni interpretative relative all'applicazione dell'articolo 10, comma 1* quater, *della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.*

... anomalie più frequenti ...

Riguardo ai comportamenti tenuti dalle stazioni appaltanti in merito all'applicazione dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, si riportano di seguito i casi più frequenti di anomalia riscontrati:

- predisposizione di bandi di gara e/o disciplinari carenti di informazioni o addirittura fuorvianti sul punto; è, tuttavia, opportuno rilevare che, a seguito della pubblicazione nel settembre 2000 sulla Gazzetta Ufficiale del documento dell'Autorità *Tipologie unitarie di bandi di gara*, tale fenomeno si è notevolmente ridimensionato;
- differenti criteri di valutazione della decorrenza iniziale del termine indicato dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94 per comprovare il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa da parte delle imprese sorteggiate; detto termine viene fatto decorrere, in alcuni casi, dal momento della spedizione della documentazione da parte dell'impresa e, in altri casi, da quando la stessa risulta pervenuta alla stazione appaltante;
- ingiustificata considerazione della perentorietà del termine fissato dalla medesima norma per la dimostrazione dei succitati requisiti da parte dell'aggiudicatario provvisorio e del secondo graduato. Tale perentorietà, che non consente all'impresa interessata di integrare la documentazione o di fornire chiarimenti su eventuali incertezze interpretative, non è prevista dalla legge quadro e non è dettata da ragioni di maggiore speditezza della gara e neppure dal rispetto della *par condicio* tra i concorrenti;
- comportamento non corretto di alcune commissioni di gara che, in sede di verifica dei requisiti di ordine speciale in capo al primo o secondo classificato, dopo aver escluso uno di essi o entrambi per la mancata comprovazione di detti requisiti, non hanno proceduto alla rideterminazione della soglia di anomalia, aggiudicando direttamente la gara al concorrente che segue in graduatoria;
- modalità di documentazione dei requisiti di capacità tecnico-economica non uniformi. A volte le stazioni appaltanti, per la semplice omissione di un'autodichiarazione relativa a dati già documentati, hanno escluso un concorrente dalla gara; altre volte, l'esclusione è scattata per essere stati prodotti documenti in semplice fotocopia anziché in copia autenticata;

- casi di imprese che, dopo il sorteggio, sono state ammesse con riserva alle fasi successive della gara, per consentire loro di produrre la documentazione non esibita nei termini prescritti, in palese contrasto con il principio della *par condicio* tra i concorrenti;
- impropria verifica da parte di alcune stazioni appaltanti del requisito relativo alle attrezzature tecniche ed in particolare alla valutazione degli ammortamenti. In alcuni casi, le amministrazioni hanno chiesto di provare attraverso i bilanci o le dichiarazioni dei redditi la quota di ammortamenti per beni materiali in modo indifferenziato, mentre, in altri casi, le stazioni appaltanti hanno richiesto, più correttamente, di documentare anche la parte che attiene alle attrezzature specificamente destinate alla realizzazione di lavori pubblici, attraverso l'esibizione del registro dei beni ammortizzabili;
- differenti modalità di valutazione degli attestati di esecuzione lavori. A volte si è richiesta la compilazione dei certificati, conformemente a quanto prescritto dall'allegato D al DPR n. 34/2000; altre volte, si sono accettati i certificati di regolare esecuzione liberamente compilati, sempreché riportassero tutti gli elementi indispensabili. Fortemente discrezionale è risultata poi l'ammissibilità di documenti comprovanti l'esecuzione di lavori di committenza privata;
- esclusione dalle gare per mancanza dei modelli riepilogativi INPS, INAIL e Cassa edile, utili per controllare il costo del personale e la suddivisione per qualifiche tra personale amministrativo e operaio. In alcuni casi, le articolazioni periferiche di detti enti assistenziali hanno segnalato l'impossibilità di rilasciare tali modelli in quanto non più utilizzati. In altri casi, alcune stazioni appaltanti hanno consentito, in alternativa, la produzione delle copie delle ricevute di versamento degli oneri contributivi, ovvero del registro matricole;
- impropria determinazione del quinquennio di riferimento al fine della dimostrazione della cifra d'affari in lavori conseguita dalle imprese.

Rispetto a tutto questo e coerentemente con l'indirizzo sistematicamente adottato, l'Autorità ha deciso di investire della problematica il Gruppo di lavoro per l'attuazione dei protocolli d'intesa, affinché le asso-

ciazioni rappresentative delle stazioni appaltanti possano contribuire a diffondere in modo capillare le conclusioni cui è pervenuta l'Autorità, in modo tale che le medesime amministrazioni acquisiscano una maggior consapevolezza delle problematiche evidenziate.

... misura delle sanzioni ..

Per quel che concerne la commisurazione delle sanzioni, 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.

... conseguenze dannose a carico delle imprese ...

In via generale, si può rilevare, da un lato, come la procedura indicata dall'articolo 10, comma 1 *quater*, sia stata intesa in maniera eccessivamente formalistica dalle stazioni appaltanti, con evidenti conseguenze dannose a carico specialmente delle piccole e medie imprese, che hanno subito la conseguente esclusione dalla gara e l'escussione della cauzione, anche quando l'inadempimento in realtà non sussisteva o presentava connotati tali da non pregiudicare il corretto svolgimento della gara. Tale norma, infatti, ha imposto alle stazioni appaltanti di adottare in modo automatico le misure sanzionatorie ivi previste, non solo nei confronti dei concorrenti privi dei requisiti, ma anche nei confronti di quelli responsabili della mancata disponibilità, fin dal momento della domanda, della prova documentale del possesso dei requisiti. In particolare, tra le conseguenze sfavorevoli dell'esito negativo della verifica, quella che ha penalizzato maggiormente le imprese è stata l'escussione della cauzione.

Per ovviare alle anzidette conseguenze, l'Autorità, tenuto conto che la procedura sanzionatoria *de qua* richiede anche una correlazione tra diversi organismi (soggetto aggiudicatore e Autorità) ha segnalato al Governo e al Parlamento[7] l'opportunità di un intervento del legislatore che subordini l'escussione della cauzione da parte della stazione appaltante alla pronuncia dell'Autorità in merito, senza che occorra — come peraltro indicato dalla giurisprudenza del giudice amministrativo — escutere la cauzione e poi

[7] Atto di segnalazione del 5 dicembre 2001; vedi Volume II, Sezione III.

procedere, in base a detta pronuncia, all'adozione di un provvedimento di revoca da parte dell'amministrazione committente.

Inoltre, ogni qualvolta ha rilevato un errore scusabile da parte dell'impresa segnalata, l'Autorità 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, ferma restando la legittimità delle decisioni adottate dalle stazioni appaltanti conformemente alla normativa vigente.

Se, in gran parte, il problema verrà comunque superato dalla piena operatività del nuovo regime di qualificazione delle imprese, che — a decorrere dal 1° gennaio 2002 — trova applicazione generalizzata, è anche vero che la questione si riproporrà per i lavori esclusi da detto regime, ossia per quelli d'importo inferiore a € 150.000 (in relazione ai quali, nell'anno 2001, sono pervenute 352 segnalazioni pari al 30% di quelle inviate complessivamente).

... prospettive a medio termine

D'altro canto, dagli inadempimenti riscontrati (difficoltà di carattere organizzativo, specie delle imprese di piccole dimensioni, di far fronte ai complessi adempimenti richiesti dalla normativa; difficoltà interpretative; inadeguatezza delle stazioni appaltanti; ritardi nel rilascio dei certificati di esecuzione dei lavori) sembra potersi evincere che il meccanismo introdotto dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro sia 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[8]. Questo insieme di circostanze e difficoltà è stato preso in considerazione nella definizione dei procedimenti e dell'importo delle sanzioni, che si è attestato su livelli medi modesti.

[8] Vedi *supra*.

PAGINA BIANCA

Appendice

Capitolo 12 L'assetto organizzativo

Capitolo 13 Stato di attuazione della normativa secondaria

PAGINA BIANCA

Capitolo 12

L'assetto organizzativo

Modifica al Regolamento sul funzionamento ...

Al fine di contemperare le nuove esigenze delineatesi nel corso dell'anno e garantire una maggiore funzionalità della struttura, l'Autorità ha parzialmente modificato il *Regolamento sul funzionamento* adottato nell'anno 2000[1].

Con il nuovo regolamento, è stato modificato l'assetto organizzativo di alcuni uffici della Segreteria tecnica e si è operata una razionalizzazione delle attività dell'Osservatorio con riferimento ai rapporti con le proprie strutture regionali (sezioni regionali dell'Osservatorio).

Il nuovo regolamento, mentre recepisce dalla precedente disciplina i tratti essenziali, si connota, in particolare, per quattro scelte innovative. In primo luogo, quella di puntualizzare, nella competenza dei dirigenti generali, poteri di impulso e di verifica dell'attività dei dirigenti e la funzione di referente nei riguardi del Consiglio, verso cui rispondono per i risultati globali dell'attività dei servizi.

La seconda scelta è consistita nell'attivare, nell'ambito di ciascun servizio, un decentramento orizzontale delle attribuzioni, col distribuirle tra le competenze dei singoli dirigenti, quindi personalmente responsabili del loro esercizio e dei risultati da conseguire.

In terzo luogo, si sono introdotte prescrizioni intese a conseguire un duplice risultato: assegnare termini certi per la conclusione dei procedimenti, invitare i responsabili dei servizi e settori a valutazioni che portino a distinguere tra segnalazioni, esposti e quesiti secondo la loro rilevanza ed in base alla esigenza di maggiore o minore tempestività degli interventi dell'Autorità, con adozione di moduli organizzativi differenti.

In quarto luogo, si sono assegnate ai servizi, ai settori e alle strutture compiti propositivi per il più efficiente esercizio delle funzioni che si colle-

---

[1] Vedi Volume II, Sezione I.

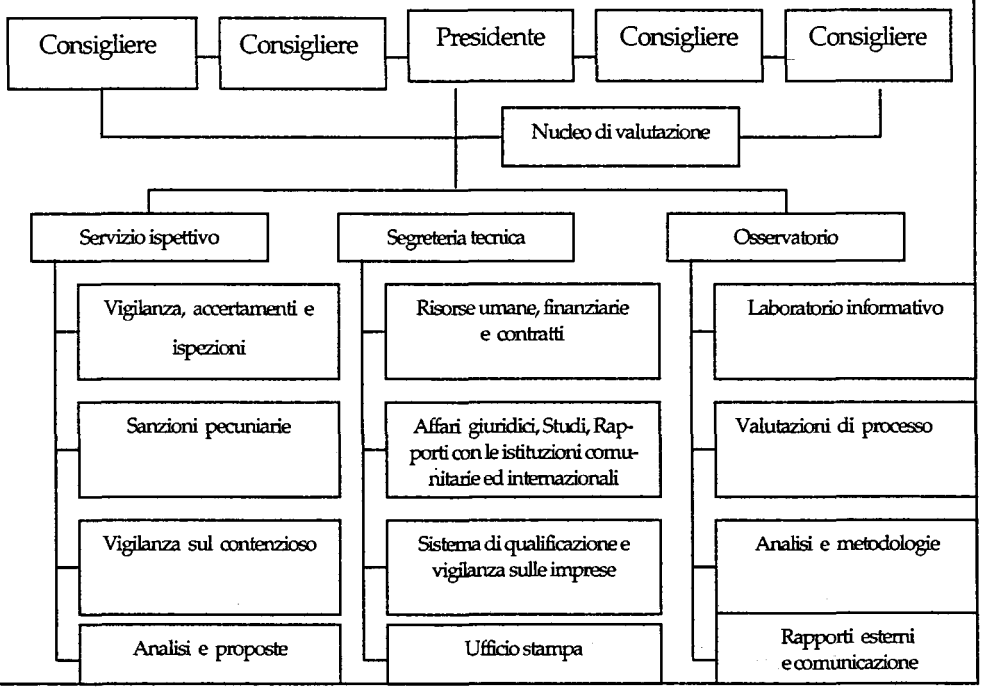
gano così agli *Indirizzi generali dell'attività dell'Autorità*[2] e sono funzionali al più efficiente raggiungimento dei risultati.

... nuovo organigramma

In particolare, sono stati attribuiti al Settore affari giuridici compiti e funzioni già svolti dal Settore studi e rapporti con istituzioni comunitarie e internazionali ed è stato istituito un apposito ufficio per l'elaborazione dei risultati e dei dati dell'attività degli altri servizi ai fini della predisposizione della *Relazione* al Parlamento.

L'organigramma che ne risulta è rappresentato dalla *figura 12.1.*

Figura 12.1 - Organigramma



Organico

Al 31 dicembre 2001, come si evince dalla *tabella 12.1*, l'organico è costituito da 2 dirigenti generali e 4 dirigenti amministrativi a contratto, nonché da 149 dipendenti di ruolo, dei quali 24 dirigenti, 61 funzionari direttivi, 54 impiegati con funzioni operative e 8 impiegati con funzioni ausiliarie. A questi si aggiungono 87 dipendenti in posizione di comando, dei quali 37 con funzioni direttive, 47 con funzioni operative e 3 con funzioni ausiliarie.

---

[2] Vedi *infra*.

Tabella 12.1 – Organico dell'Autorità al 31dicembre 2001

Personale	*Di ruolo*	*A contratto*	*Comandato (*)*	*Totale*
Dirigenti generali	2			2
Dirigenti	24	4		28
Totale Dirigenti	*26*	*4*		*30*
Posizione C3	5(**)		12	17
Posizione C2	30		11	41
Posizione C1	26		14	40
Totale area C	*61*	*0*	*37*	*98*
Posizione B3	16		10	26
Posizione B2	25		27	52
Posizione B1	13		10	23
Totale area B	*54*	*0*	*47*	*101*
Posizione A1	8		3	11
Totale area A	*8*	*0*	*3*	*11*
Totale generale	**149**	**4**	**87**	**240**

(*) Al personale comandato occorre aggiungere 3 unità delle forze di polizia per i quali esiste l'istituto del distacco.
(**) Di cui 2 unità in aspettativa ai sensi dell'articolo 19, comma 6 del Decreto legislativo n.165/2001.

Procedure concorsuali

Inoltre, al 31 dicembre 2001, si sono esaurite tutte le procedure concorsuali già in atto, per un totale di 12 concorsi, con l'assunzione di 38 nuovi funzionai ed impiegati. L'acquisizione di nuove professionalità si è resa necessaria per l'impossibilità di reperirle attraverso le procedure di mobilità dalle varie amministrazioni dello Stato. Si tratta infatti, in prevalenza, di esperti in informatica o statistica ovvero di architetti e ingegneri, professionalità richieste dai settori dell'Autorità particolarmente impegnati sia verso l'utenza (Osservatorio) sia nell'attività di indagine (Servizio ispettivo).

Corsi di qualificazione

Sono state, infine, attivate le procedure per i corsi di riqualificazione per il personale in ossequio al disposto del contratto collettivo nazionale di lavoro[3] secondo i criteri concordati presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Indirizzi generali dell'attività

Al fine di migliorare la funzionalità dei servizi dell'Autorità e consentire la verifica dei risultati raggiunti nello svolgimento dei compiti istituzionali, sono stati elaborati gli *Indirizzi generali dell'attività nell'anno 2001 dei Servizi e delle altre strutture dell'Autorità.*

[3] Art. 15, lett. *a), b)* del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto dei ministeri per il quadriennio normativo 1998-2001 e biennio economico 1998-1999.

Il documento chiarisce per iservizi e le strutture dell'Autorità gli obiettivi assegnati e le modalità di attuazione degli stessi, anche attraverso periodiche relazioni al Consiglio.

Per l'attività della Segreteria tecnica, gli *Indirizzi* hanno richiesto ai settori un'attenta analisi delle procedure proprie di ogni ufficio e la comunicazione al Consiglio degli adempimenti agli stessi affidati.

Nucleo di valutazione ...

Con decreto del Presidente dell'Autorità[4] è stato istituito il Nucleo di valutazione dell'Autorità, nominato ai sensi dell'articolo 26 del Regolamento sul funzionamento. Il Nucleo di valutazione, insediatosi il 19 aprile 2001, svolge attività di controllo interno, operando in posizione di autonomia e rispondendo esclusivamente al Consiglio. Il Nucleo verifica e valuta[5], anche mediante analisi comparative dei costi e dei rendimenti:

- realizzazione delle finalità e perseguimento degli obiettivi della corretta ed economica gestione delle risorse;
- imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa dei servizi;
- congruenza tra obiettivi programmati ed effettivamente raggiunti dai servizi dell'Autorità;
- ogni altro aspetto del funzionamento dell'Autorità necessario all'espletamento dei compiti istituzionali.

Al fine dello svolgimento dei propri compiti, il Nucleo definisce i parametri del controllo e fornisce al Consiglio le indicazioni e gli elementi necessari al miglioramento dei livelli di efficacia, efficienza e qualità della gestione amministrativa.

Due sono, quindi, gli obiettivi dell'attività del Nucleo:

- analisi di efficienza delle singole attività amministrative (controllo di gestione);
- analisi di efficienza delle attività dei servizi (valutazione e controllo strategico).

---

[4] In data 2 marzo 2001.

[5] Ai sensi dell'art. 26, co. 2, del *Regolamento* ... cit.

... Relazione annuale 2001

Il Nucleo ha presentato al Consiglio dell'Autorità la sua prima *Relazione annuale* relativa all'anno 2001[6]. Tale documento è il risultato di una prima analisi del disegno organizzativo dell'Autorità e delle sue attività effettuata dai componenti del Nucleo di valutazione. L'analisi è stata finalizzata alla verifica dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa[7]. Trattandosi della prima rilevazione di tal genere, si è cercato dapprima di studiare i compiti e le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nella loro peculiarità con specifico riferimento agli obiettivi previsti dal Consiglio per il 2001.

Partendo da questa impostazione sono stati attivati specifici approfondimenti sperimentali, volti alla definizione di una metodologia che potesse essere poi applicata compiutamente nell'anno successivo all'insieme delle attività e delle funzioni dell'Autorità.

Al tempo stesso, il Nucleo ha avviato un'analisi, attualmente in corso di approfondimento, sul sistema dei controlli attuato nelle altre autorità di regolamentazione e garanzia istituite nel Paese, al fine di confrontare gli approcci e le metodologie adottate. A tal proposito, i primi risultati dell'indagine confermano l'esigenza di realizzare un confronto con le esperienze delle altre istituzioni.

Il lavoro svolto, con riferimento all'analisi dell'efficienza, ha consentito di mettere a punto un semplice esempio di *cruscotto informativo*, che, se esteso a tutti i servizi, potrebbe permettere ai responsabili della gestione amministrativa dell'Autorità il monitoraggio ed il "governo" in tempo reale delle attività e dei processi.

Da ultimo, occorre evidenziare che il Nucleo può avvalersi[8] delle risorse umane, materiali e finanziarie che costituiscono l'Ufficio di controllo interno. La costituzione di tale ufficio appariva e appare essenziale non solo per la perfetta operatività del Nucleo stesso, ma soprattutto al fine di implementare a regime, nello svolgimento delle attività dell'Autorità, un me-

---

[6] Vedi *Relazione* del Nucleo di valutazione.

[7] Come previsto dal D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286.

[8] Art. 26, co. 9 *Regolamento* ... cit.

todo di analisi di efficienza delle attività amministrative e di efficacia delle attività dei servizi.

Nuovo Regolamento di contabilità

Con la pubblicazione avvenuta in data 6 luglio 2001, si è inoltre concluso l'*iter* procedimentale per l'adozione del *Regolamento di contabilità finanziaria*, entrato in vigore il 21 luglio 2001[9].

Il regolamento disciplina la gestione delle spese occorrenti per il funzionamento dell'Autorità e detta norme sulle procedure amministrative, contrattuali e finanziarie, sull'amministrazione dei beni, sulla programmazione dell'attività amministrativa, sulla predisposizione e gestione del bilancio di previsione e del conto consuntivo dell'Autorità stessa.

[9] Vedi Volume II, Sezione I.

Capitolo 13

Stato di attuazione della normativa secondaria

Al fine di offrire una situazione aggiornata relativamente alla piena attuazione della legge di riforma del settore dei lavori pubblici, si ritiene utile individuare le disposizioni dell'ordinamento generale in materia di lavori pubblici per le quali non è stato ancora completato l'*iter* degli atti normativi previsti dalle seguenti disposizioni.

Articolo 3, comma 4

È prevista la ripubblicazione della legge coordinata con le modifiche apportate dal regolamento, dai decreti previsti dalla legge medesima e dalle altre disposizioni legislative non abrogate in materia di lavori pubblici.

Articolo 3, comma 5

Relativamente al secondo periodo del comma 5 dell'articolo 3, che prevede l'emanazione di uno o più capitolati speciali per lavori aventi ad oggetto beni sottoposti alle disposizioni della legge 1° giugno 1939 n. 1089.

Articolo 3, comma 7 *bis*

La disciplina dei lavori pubblici del Genio militare, considerata peculiare rispetto a quella generale per la specificità dell'ambito interessato, dovrà essere fissata da un regolamento da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/88, su proposta del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro della difesa.

Articolo 30, comma 7 *bis*

Con apposito regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/88, su proposta del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, deve essere disciplinata l'istituzione del sistema di garanzia globale di esecuzione del quale possono avvalersi i soggetti individuati all'articolo 2, comma 2, lettere *a)*, *b)* della legge, per lavori di importo superiore a 100 milioni di ecu.

Articolo 31, comma 1

Su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale, della sanità e dei lavori pubblici, dovrà essere adottato un regolamento, attualmente all'esame della Conferenza Stato-Regioni, in materia di piani di sicurezza nei cantieri edili, secondo la normativa comunitaria ed il relativo decreto legislativo di recepimento, nonché secondo la legge 14 agosto 1996, n. 494.

Articolo 9, comma 59, legge 18 novembre 1998, n. 415

Si prevede l'emanazione di un decreto del Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato di concerto con il Ministro dei lavori pubblici per l'approvazione degli schemi di polizze tipo concernenti le coperture assicurative e le garanzie fideiussorie.