

Le iniziative di collegamento con soggetti ed istituzioni

attuative con singole direzioni o dipartimenti allo scopo di soddisfare esigenze specifiche nello scambio dei dati.

Inoltre, coerentemente con l'obiettivo prima ricordato di sviluppare forme di cooperazione applicativa, l'Autorità sta operando con il Ministero dell'Economia al fine di dare attuazione al disposto della legge 17 maggio 1999, n. 144 in relazione al monitoraggio degli investimenti pubblici, attraverso un tavolo tecnico in cui dovranno essere definite le condizioni per l'integrazione di 3 diversi sistemi di rilevazione dati: il sistema del Codice Unico di Progetto (CUP), il Sistema Informativo Nazionale degli Appalti Pubblici (SINAP) dell'Osservatorio ed il sistema di rilevazione dei flussi contabili della Banca d'Italia.

... con il
Ministero
dell'Economia ...

Infine, significativa è l'evoluzione del rapporto con la Direzione Investigativa Antimafia - per lo sviluppo della collaborazione istituzionale, al fine di promuovere misure di sostegno della legalità, dell'efficienza e della trasparenza nel settore dei pubblici appalti e del Dipartimento delle politiche fiscali - per l'individuazione degli inadempimenti e l'accertamento dei redditi e dei requisiti economici dichiarati dalle imprese che partecipano ad appalti di lavori pubblici. Attualmente, l'Osservatorio ha messo a disposizione della prima il servizio *web* di interrogazione della banca dati, ai fini della sola consultazione. Entro l'anno, sfruttando gli stessi supporti di connessione, verranno messi a punto sistemi di controllo incrociato tra la banca dati DIA, in via di realizzazione, ed il *Sistema informativo Nazionale degli Appalti Pubblici (SINAP)*, in modo da ottenere segnalazioni in tempo reale su particolari tipologie di appalto (da parte della DIA) ed eventuali inadempienze alla trasmissione dati (da parte dell'Osservatorio).

... con la
Direzione
Investigativa
Antimafia

Nell'ottica della più ampia partecipazione e di un proficuo e costante confronto volto a ricordare l'azione dell'Autorità con i soggetti rappresentativi delle componenti del mercato degli appalti di lavori pubblici, nell'anno 2002 sono stati stipulati ulteriori protocolli d'intesa con associazioni di categoria, associazioni rappresentative di realtà locali, ordini professionali, che si aggiungono a quelli stipulati negli anni precedenti, per un totale di

Rapporti con
associazioni
di categoria

Capitolo 4

31. Tra i nuovi firmatari, vi sono anche le associazioni rappresentative delle S.O.A., particolarmente coinvolte nella soluzione di problematiche afferenti la materia dei lavori pubblici, stante l'elevato numero di quesiti in materia di qualificazione che pervengono all'Autorità. 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 l'Ordine firmatario provvede poi alla diffusione degli atti adottati dall'Autorità mediante idonei mezzi. L'Autorità ha inoltre rappresentato di propria iniziativa alle Associazioni od Ordini firmatari alcune problematiche di carattere generale, richiedendo le valutazioni del caso. Nel corso dell'anno 2002, tale procedura è stata estesa ad alcuni ministeri direttamente o indirettamente interessati alla trattazione della materia (Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell'ambiente e del territorio, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero della salute) firmatari anch'essi di protocolli d'intesa con l'Autorità¹².

Progetto forum

La gestione delle questioni prospettate dai firmatari dei protocolli d'intesa avviene in via telematica mediante l'utilizzo di un'area riservata sul sito *internet* dell'Autorità, attraverso la quale è possibile accedere al *forum* di discussione. Nella medesima area riservata vi è inoltre un settore dedicato alle *news* dell'Autorità ove sono inserite le delibere/determinazioni e gli atti dell'Autorità che definiscono le problematiche

¹² Vedi *Relazione* 2001, Volume II, Sezione V.

Le iniziative di collegamento con soggetti ed istituzioni

trattate nel *forum*, nonché le determinazioni comunque emanate dall'Autorità e un *data base* di tutte le questioni definite.

Nell'anno 2002 sono state immesse nel *forum* 35 problematiche di carattere generale.

Attività del forum

Tra le questioni trattate, si ricorda quella posta dall'Associazione nazionale delle cooperative di produzione e lavoro concernente l'individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di manutenzione e di restauro dei beni culturali e delle superfici decorate dei beni architettonici di cui al decreto 3 agosto 2000, n. 294, come modificato dal decreto 24 ottobre 2001, n. 420, problematica che — acquisite le valutazioni di Associazioni ed Ordini — è poi sfociata in una determinazione dell'Autorità (n. 27/02); o, ancora, la problematica — posta dall'Associazione nazionale costruttori edili — relativa al concetto di lavori analoghi eseguiti nel quinquennio antecedente il bando di gara, ai fini della dimostrazione del requisito di cui all'articolo 28, co. 1, lett. a), DPR n. 34/2000.

Altra problematica di notevole interesse, oggetto anche di recenti pronunce giurisprudenziali, è quella relativa all'assorbimento della categoria OG11 nei confronti delle opere specialistiche, che ha comportato anch'essa l'emanazione di una apposita determinazione (n.8/02 del 7 maggio 2002).

Si è trattato inoltre del tema concernente l'inserimento di norme tecniche tedesche nella documentazione di progetto e di gara, di quello dell'ampiezza della copertura della polizza assicurativa del progettista, alla luce dei principi fissati dall'articolo 30, co. 5, l. n. 109/94 e dagli artt. 105 e 106 del DPR n. 554/99, della problematica relativa all'affidamento di incarichi professionali ai docenti universitari, della disciplina applicabile alle società di progetto costituite ai sensi dell'art. 37, quinquies, l. n. 109/94, della riduzione della cauzione definitiva ex art. 8, co. 11 quater, l. n. 109/94

Un tema di stretta attualità è quello relativo alla predisposizione e al rispetto dei piani di sicurezza. L'Associazione Nazionale imprese edili ha richiesto, in merito, se l'ipotesi della previsione parziale e sottostima dei costi delle misure di sicurezza possa configurare l'ipotesi di carenza progettuale. Tale problematica ha riscontrato un notevole interesse da parte dei firmatari dei protocolli d'intesa che, oltre ad inviare le proprie valutazioni, hanno anche partecipato ad una apposita audizione presso l'Autorità. La questione è stata poi definita con la determinazione n. 2/03 del 30 gennaio 2003.

Si rammentano, infine, la problematica posta dall'Associazione nazionale imprese edili relativa al pagamento delle parcelle spettanti ai collaudatori che alcuni stazioni appaltanti fanno gravare sulle imprese appaltatrici, quella relativa all'applicazione dell'art. 65, co. 4, DPR n. 554/99, il quale stabilisce le modalità di riparto tra i soggetti temporaneamente associati dei requisiti di carattere finanziario e tecnico, individuati dalla stazione appaltante all'atto dell'indizione della gara, nonché quella posta dall'Associazione Nazionale piccoli comuni d'Italia con riferimento all'art. 95, co. 4, DPR n. 554/99, volta a chiarire se, in caso di appalti di importo superiore a € 150.0000, un soggetto in possesso dei requisiti speciali richiesti dal bando di gara possa associare un'impresa sprovvista di attestazione S.O.A. affidandogli lavori per importo inferiore a € 150.000 ed in ogni caso inferiore al 20% dell'ammontare dell'appalto.

L'Autorità, nel corso del 2003, ha ritenuto anche di ampliare e diversificare le modalità di interazione con i soggetti firmatari di protocolli

Capitolo 4

d'intesa avviando audizioni¹³ nel corso delle quali le associazioni di categoria delle imprese, delle stazioni appaltanti e degli ordini professionali potessero rappresentare contributi e suggerimenti derivanti dall'esperienza sul campo svolta dai propri associati.

È stata effettuata una ricognizione generale delle problematiche e delle questioni di maggiore rilievo concernenti il settore dei lavori pubblici nell'attuale congiuntura normativa ed economica.

Limitando il richiamo solo alle problematiche più generali, vanno rappresentate le preoccupazioni emerse per una temuta evoluzione del mercato tendente a ridurre lo spazio di azione per le piccole e medie imprese, in conseguenza del ruolo che si è delineato per le "società miste" e delle innovazioni normative in materia di *contraente generale*. Da più parti, poi, è stata lamentata l'inadeguatezza manifestata dal sistema assicurativo e bancario rispetto alle mutate esigenze del mercato che richiede un intervento del legislatore¹⁴. Inoltre, è emerso uno stato di preoccupazione da parte delle imprese rispetto al rischio di doversi confrontare con un quadro normativo in evoluzione, potenzialmente differenziato su base regionale, che potrebbe accentuare le già esistenti difficoltà operative delle stazioni appaltanti. Anche queste ultime hanno evidenziato le difficoltà di operare in un sistema frammentato e con regole onerose, sia in termini finanziari che con riferimento ai compiti del responsabile del procedimento e del direttore dei lavori, auspicando, complessivamente, una semplificazione del sistema stesso. E' emersa anche l'esigenza che gli operatori possano contare su un quadro di riferimento con connotati di chiarezza e, al riguardo, è apparso il disagio per l'attuale situazione di incertezza in materia di tariffe professionali, a seguito dell'annullamento del decreto ministeriale 4 aprile 2001,

¹³ Artt. n. 21, 22 e 23 del Capo III del *Regolamento sul funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*. Vedi Volume II, Sezione I.

¹⁴ Riguardo a ciò, l'Autorità ha già richiamato l'attenzione del Parlamento con apposito atto di segnalazione del 28 febbraio 2002 in tema di *Mancata attuazione dei precetti normativi riguardanti l'inserimento del sistema assicurativo nella gestione degli appalti*. Vedi Volume II, Sezione III.

Le iniziative di collegamento con soggetti ed istituzioni

nonché l'esigenza di norme più chiare sui bandi di gara, validazione dei progetti e collaudi.

Gli argomenti evidenziati in sede di audizione e successivamente riportati in apposite memorie sono in gran parte già trattati in altre parti di questa *Relazione* e si pongono comunque all'attenzione del Parlamento come testimonianza delle attuali difficoltà degli "addetti ai lavori" ad operare in questo difficile e complesso settore.

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

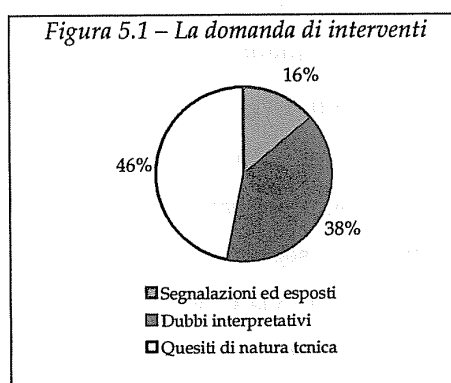
Nell'anno 2002 sono pervenute all'Autorità numerose richieste di interventi di natura eterogenea, quali segnalazioni ed esposti relativi a specifiche fattispecie di affidamento ed esecuzione di lavori pubblici e di attività professionali ad essi connessi, ovvero quesiti e dubbi interpretativi relativi al complesso dettato normativo che regola la materia.

**Domanda
diversificata**

Sono inoltre pervenute 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 considerate le problematiche di carattere generale che, a seguito di segnalazione delle Associazioni delle categorie produttive e delle autonomie locali nonché degli Ordini professionali (firmatari di protocolli d'intesa con l'Autorità), sono state immesse nel sistema informativo denominato Progetto *forum*¹ e chiarite dall'Autorità mediante l'apporto valutativo degli organismi di cui sopra.

Complessivamente (figura 5.1), sono pervenuti circa 1.000 esposti e segnalazioni. Sono stati inoltre prospettati 2.482 dubbi interpretativi e circa 3.000 quesiti di natura tecnica, provenienti da soggetti pubblici e privati distribuiti su tutto il territorio nazionale.



Sono, infine, pervenute 837 segnalazioni inviate da stazioni appaltanti in tema di mancata documentazione dei requisiti dei concorrenti, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro².

¹ Vedi Capitolo 4.

² Queste segnalazioni sono trattate nel Capitolo 11.

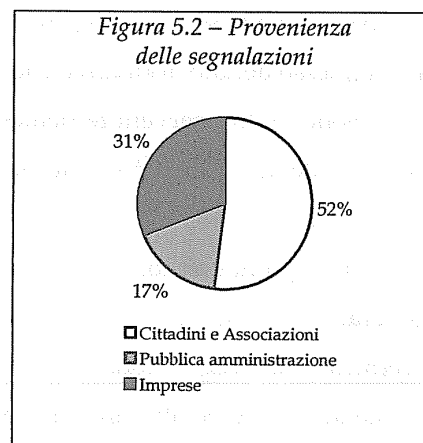
Capitolo 5

Segnalazioni ...

Come si è detto, nell'anno 2002 sono pervenute 1000 segnalazioni aventi ad oggetto una richiesta di intervento da parte dell'Autorità³. Di queste, 720 sono state istruite, mentre le restanti 280 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 170 richieste di trattazione. Ammontano a 520 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 310 segnalazioni sono pervenute da imprese che operano nel settore delle opere pubbliche.

... articolazione
territoriale ...

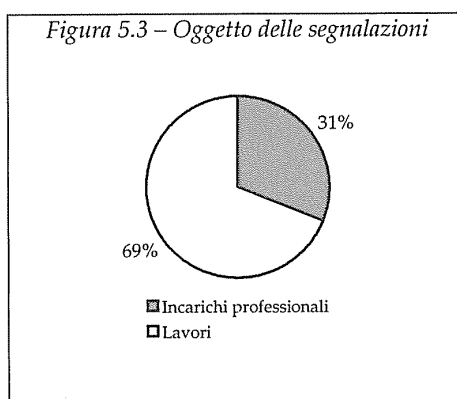
La lettura dei dati riferiti all'area territoriale di provenienza evidenzia la prevalente richiesta d'intervento da parte di soggetti pubblici operanti nel mezzogiorno (pari a 40% del totale) rispetto a quelli del nord e dell'area centrale. Le segnalazioni provenienti dai soggetti privati e dalle imprese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

³ 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 ovvero mediante l'esame degli accordi bonari stipulati dalle stazioni appaltanti.

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

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 680 richieste di intervento che rappresentano il 68% del totale di quelle pervenute. Ben distanziati, vi sono gli altri enti committenti (amministrazioni dello Stato, regioni, province, concessionari di opere pubbliche etc.), in linea, peraltro, con la composizione per tipologia di stazioni appaltanti che hanno emanato bandi nel corso dell'anno 2002.

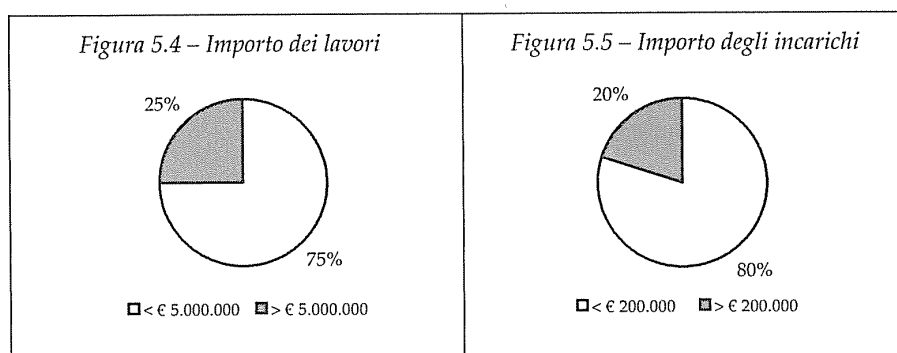
Per quanto attiene all'oggetto delle segnalazioni (figura 5.3), va rilevato che nella maggior parte dei casi (69%) esso concerne l'affidamento e l'esecuzione dei lavori e per il 31% l'affidamento di incarichi a liberi professionisti (progettazione, direzione dei lavori, coordinamento per la sicurezza).



... casistica

Le procedure per le quali viene richiesto l'intervento dell'Autorità riguardano prevalentemente lavori di importo inferiore alla soglia di € 5.000.000 (circa 75%), mentre il 25% di esse attiene a lavori superiori a tale importo. Analogamente, nel caso degli incarichi di progettazione le segnalazioni si riferiscono prevalentemente (80% del totale) a incarichi di importo stimato inferiore a € 200.000, mentre il 20% riguarda incarichi con importo stimato superiore a € 200.000.

Questa articolazione è riportata nelle figure 5.4 e 5.5.



Capitolo 5

Rispetto agli anni precedenti, si può osservare che è proseguito il *trend* di crescita delle segnalazioni concernenti i lavori rispetto a quelle riguardanti gli incarichi professionali (per i lavori si è passati da una percentuale del 55% nel 2000, del 61% nel 2001 e del 69% nel 2002, mentre è decresciuta in proporzione la percentuale relativa agli incarichi professionali); analogamente, sono ulteriormente aumentate le segnalazioni riferite a lavori superiori alla soglia di € 5.000.000 (dal 13% al 20% al 25%) e il numero delle segnalazioni riferite ad incarichi professionali superiori alla soglia di € 200.000 (dal 5% al 18% al 20%).

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

- procedure di affidamento dei servizi (articoli 16 e 17, legge n. 109/94);
- irregolarità dei bandi di gara;
- ricorso alla procedura negoziale della trattativa privata (articolo 24);
- ricorso alla redazione di perizie di variante (articolo 25);
- affidamento di concessioni di opere pubbliche senza il rispetto della procedura di evidenza pubblica di cui all'articolo 20 della legge quadro.

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'espletamento⁴.

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

⁴ Ciò in linea con i termini indicati dall'art. 47 del *Regolamento per il funzionamento dell'Autorità*; vedi Volume II, Sezione I.

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

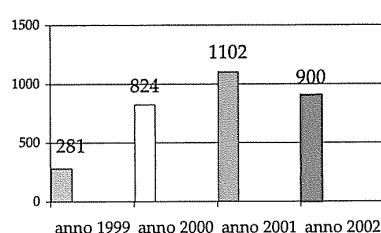
Comparando l'insieme dei dati relativi alle pratiche trattate al 31 dicembre 2002 con l'andamento della domanda degli anni precedenti (figura 5.6), si rileva una conferma dell'elevato numero di segnalazioni pervenute nel precedente anno (1000 contro le 1102 del 2001, le 824 del 2000 e le 281 del 1999).

In dettaglio (figura 5.7), le richieste di trattazione riferibili alle amministrazioni pubbliche sono diminuite nel corrente anno (nel 1999 erano 125, nel 2000 erano 170, nel 2001 sono state 286, nel 2002 170), quelle trasmesse da privati sono sostanzialmente invariate rispetto al 2001 (nel 1999 erano 127, nel 2000 380, nel 2001 554, nel 2002 520), mentre le segnalazioni inviate dalle imprese, leggermente diminuite nel 2001, sono nuovamente aumentate (nel 1999 erano solo 39, nel 2000 270, nel 2001 262, nel 2002 sono 310).

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

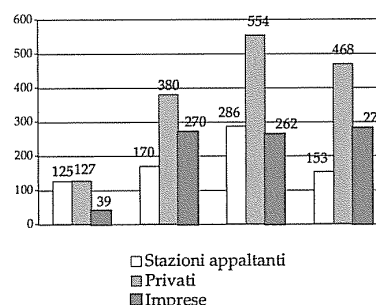
Nel corso dell'anno 2002 si sono avute 2.482 richieste relative a dubbi sull'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di lavori pubblici. Tale numero è comprensivo delle richieste che sono state definite dall'Autorità in sede pre-istruttoria, in quanto relative a questio-

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



Evoluzione rispetto agli anni precedenti

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



Dubbi interpretativi ...

Capitolo 5

ni già affrontate e chiarite con atti regolatori, ovvero con delibere riferite a casi specifici e allo stesso vanno aggiunte le questioni prospettate e definite mediante il sistema informativo indicato come progetto *forum*⁵.

Le 2.482 richieste pervenute sono state suddivise con riferimento alla natura dei soggetti richiedenti e alla loro provenienza geografica. Sotto

... richiedenti
pubblici e
privati ...

il primo profilo (figura 5.8), si è rilevato che il 45% dei quesiti è pervenuto da pubbliche amministrazioni, il 35% da imprese e consorzi e il 20% da cittadini e associazioni.

Sotto il secondo profilo si è constatata, come è peraltro già accaduto negli anni precedenti, una lieve prevalenza territoriale per il sud e le isole (figura 5.9) (39%), seguiti dal nord (34%) e dal centro (27%).

... distribuzione
per aree
territoriali ...

... casistica

La maggior parte delle richieste pervenute ha riguardato la materia della qualificazione delle imprese⁶; numerose altre sono state quelle concernenti gli affidamenti di incarichi professionali e gli incentivi

per la retribuzione del personale interno destinatario di detti incarichi⁷, i rapporti tra leggi statali e regionali, le cause di esclusione dalle gare per false dichiarazioni, nonché le garanzie e le coperture assicurative *ex* articolo 30 della legge quadro.

Figura 5.8
Provenienza soggettiva dei quesiti

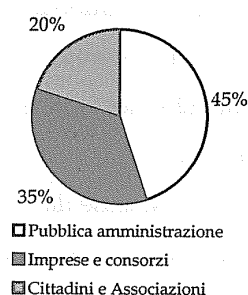
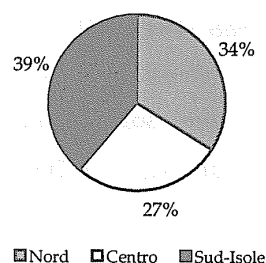


Figura 5.9
Provenienza geografica dei quesiti



⁵ Vedi Capitolo 4.

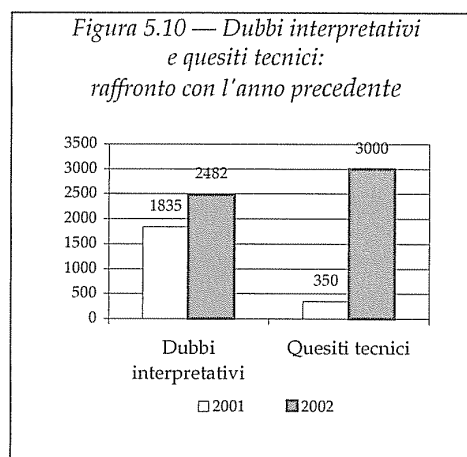
⁶ Vedi Capitolo 6.

⁷ Artt. 17 e 18, l. n. 109/94.

*La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi***Quesiti tecnici ...**

Nel corso dell'anno 2002 si è avuto un notevole incremento dei quesiti di natura tecnica pervenuti all'Autorità (3000 circa, numerosi dei quali posti e risolti per le vie telefoniche) relativi 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. Tale aumento è conseguenza diretta della installazione e del funzionamento di un nuovo programma per la compilazione *off-line* delle anzidette schede.

Al fine di ridurre il flusso di quesiti e di fornire agli operatori del settore una indicazione operativa è stata pubblicata una nuova pagina *web* sul sito dell'Autorità nella quale sono indicate le risposte ai quesiti più frequenti relativi al caricamento e all'invio delle schede per i lavori pubblici di importo superiore a € 150.000. Comparando l'insieme dei dati relativi ai dubbi interpretativi e ai quesiti tecnici trattati al 31 dicembre 2002 con quelli dell'anno precedente (*figura 5.10*), è emerso



... evoluzione rispetto all'anno precedente

che il numero dei primi è aumentato in maniera consistente (da 1.835 nel 2001 a 2.482 nel 2002) e che quello dei secondi ha avuto un incremento notevolissimo (da 350 a 3000) anche in ragione, come si è detto, delle nuove procedure avviate.

Dai dati relativi alla domanda è possibile constatare come l'Autorità abbia consolidato la propria presenza nel mercato dei lavori pubblici. Il notevole numero di segnalazioni e di esposti pervenuti, se da un lato rappresenta un chiaro indice dell'esistenza di anomalie procedurali, dall'altro lato può essere considerato come un indicatore della fiducia degli operatori nel ruolo dell'Autorità.

L'aumento dei quesiti di natura tecnica, specie se paragonato all'anno precedente in cui vi era stata una diminuzione degli stessi, potrebbe far

Capitolo 5

pensare a nuove difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti nella compilazione delle schede. In realtà, come prima evidenziato, l'aumento di detti quesiti è strettamente connesso all'entrata in vigore del nuovo sistema operativo⁸ che, superata una prima fase di fisiologica criticità, consentirà di snellire il lavoro delle stazioni appaltanti e di facilitare l'attività di elaborazione e funzionalizzazione dei dati.

In linea più generale, è stato facilitato l'accesso all'Autorità da parte degli operatori mediante l'impiego del sito *internet*, già attivo negli anni precedenti, con 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'intesa⁹.

Linee
di intervento ...

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

... archiviazioni ...

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 (il 38%) è stata archiviata trattandosi di procedure che l'Autorità ha ritenuto conformi a legge.

... dichiarazioni
di improcedibilità ...

Alcune segnalazioni, invece, pari all' 11% di quelle istruite, si sono concluse con una dichiarazione di improcedibilità da parte dell'Autorità poiché è 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

⁸ Vedi Capitolo 3.

⁹ Vedi Capitolo 4.

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

competenza. Quest'ultimo tipo di segnalazioni, già riscontrate in numero rilevante negli anni precedenti, pone ancora una volta 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 rilevanti¹⁰. In tali ipotesi, comunque, ove si è riscontrata una fattispecie potenzialmente limitativa della concorrenza, si è provveduto a rimettere la questione all'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato.

Negli altri casi (51%), le segnalazioni sono state definite con rilievi in quanto si sono riscontrati la non conformità dell'operato della stazione appaltante al dettato normativo ovvero il mancato rispetto dei principi generali di efficienza, efficacia e trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione o della libera concorrenza tra gli operatori. In tutti questi casi, si è provveduto a contestare alla stazione appaltante la violazione di legge riscontrata, indicando le modalità corrette che si sarebbero dovute osservare e contestualmente invitandola - a seconda dei casi - a riformulare il bando contenente le clausole illegittime o a provvedere ad una nuova aggiudicazione.

... contestazioni ...

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.

Nei casi in cui si è ravvisata l'ipotesi di pregiudizio per il pubblico erario, è stata 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.

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

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 diri-

¹⁰ La stessa carenza è segnalata nel Rapporto OCSE (*Rapporto sul sistema di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia*, 2001).

Capitolo 5

genti 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 Repubblica¹¹.

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 esponenti e per poter acquisire *brevi manu* la documentazione occorrente ai fini della definizione della segnalazione¹².

Dette ispezioni non si sono, peraltro, limitate ad approfondire gli aspetti procedurali oggetto di segnalazione, ma hanno inteso effettuare un esame ad ampio raggio della gara e/o dell'esecuzione dell'opera esaminata. In aggiunta a queste, l'Autorità ha disposto a campione¹³.

... indicazioni
di
comportamento
...

Alle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni sono state indicate, come sopra ricordato, le norme violate e le irregolarità riscontrate, con contestuale indicazione del comportamento cui attenersi. Si è provveduto, altresì, ad inviare copia delle delibere 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

¹¹ La percentuale totale di atti rimessi alle procure è pari al 30% delle segnalazioni definite con rilievi ed è equamente distribuita tra atti rimessi alla Corte dei conti (15%) e quelli inviati alle Procure della Repubblica (15%).

¹² Vedi Capitolo 10.

¹³ *Ibidem*.

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

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 e, più in generale, come nel passato è stata indirizzata a fornire supporto e orientamento ai soggetti operanti sul mercato.

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. Al fine di verificare l'incidenza dell'azione svolta dall'Autorità nel suo complesso, è stato creato un apposito ufficio (*Ufficio Verifiche di Conformità - UVECO*) che, in tale ottica, ha preliminarmente analizzato tutte le deliberazioni - contenenti un dispositivo di censura per le amministrazioni committenti - rese nel 2002, nonché le relative comunicazioni alle stazioni appaltanti contenenti una richiesta specifica di informazioni circa l'ottemperanza e le eventuali controdeduzioni dalle stesse pervenute.

Dall'anzidetta analisi è emerso che il 41% delle stazioni appaltanti ha adottato atti conformi ai deliberati emessi dal Consiglio dell'Autorità nell'anno 2002. Alcune di esse, 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.

Il 38% delle stazioni appaltanti, il cui operato è stato ritenuto dall'Autorità non conforme alla normativa di settore ha, invece, resistito alle censure mosse, mentre una residuale percentuale (pari al 21%) non ha inviato alcuna risposta in merito.

Tali dati hanno permesso di rilevare una ricaduta essenzialmente positiva dell'azione svolta dall'Autorità nel suo complesso, in quanto la maggior parte dei casi riscontrati di mancato adempimento sono riferiti a procedimenti conclusi ovvero inerenti ad opere già ultimate e collaudate, av-

... risposta
delle stazioni
appaltanti ...