

La vigilanza sul contenzioso

Anche in relazione a detta analisi si può ritenere che, in virtù della circostanza che tutti i contenziosi monitorati sono stati svolti in applicazione del succitato nuovo regime processuale (giudizio abbreviato), i ritardi riscontrati risultano contenuti in termini temporali abbastanza ristretti.

Le eccezioni in cui vi è stato un ritardo superiore ad un anno, sono anche qui da riferire ad ipotesi in cui sono stati esperiti i due gradi di giudizio ed azionati, in entrambi i gradi, i rimedi cautelari.

Complessivamente, si ritiene che i ritardi registrati siano una conseguenza fisiologica dell'instaurazione del contraddittorio giurisdizionale.

In alcuni casi, peraltro, vi è stato un ritardo non tanto nell'aggiudicazione della gara, bensì nella successiva fase della stipula del contratto, in quanto al primo ricorso avverso il provvedimento di esclusione dalla gara, se ne sono aggiunti, una volta addivenuti all'aggiudicazione definitiva, ulteriori mirati all'annullamento di detto ultimo provvedimento. E' pertanto indubitabile che i maggiori ritardi procedurali si abbiano nei casi in cui vi siano stati più ricorsi mirati ad ottenere l'annullamento - da parte del medesimo o di più concorrenti - di differenti atti della procedura di gara (piuttosto che alla tipologia del ricorso ovvero all'ipotesi di accoglimento dell'istanza di sospensiva). In tali ipotesi, nelle quali si è riscontrato un macroscopico ritardo, l'Autorità ha avviato un monitoraggio atto ad evidenziare eventuali anomalie.

Passando ad esaminare la situazione del contenzioso arbitrale, si può innanzitutto evidenziare che la Camera arbitrale ha svolto un puntuale esame delle domande di arbitrato pervenute entro il 31 dicembre 2002, provvedendo ritualmente alla nomina dei terzi arbitri ed ai conseguenziali adempimenti.

**Il contenzioso
arbitrale...**

Le operazioni di sorteggio preliminari alla scelta del terzo arbitro e il conseguente esame comparativo dei nominativi estratti per ciascuna pratica hanno portato alla nomina di 172 presidenti di collegi arbitrali: di essi, 112 sono già costituiti e gli altri (dopo il versamento alla Tesoreria del deposito in acconto di cui agli articoli 150, comma 5 e 151, comma 11 del DPR n. 554/99) in via di costituzione.

Capitolo 7

I dati riassuntivi del contenzioso arbitrale vanno così specificati: 241 istanze di nomina di terzo arbitro pervenute; 172 nomine di terzo arbitro deliberate dal Consiglio, relativamente alle istanze esaminate e definitivamente ammesse; 180 procedimenti arbitrali pendenti.

...tipologia del
contenzioso
arbitrale...

Per quanto riguarda la tipologia del contenzioso arbitrale è stato confermato che il procedimento arbitrale è generalmente promosso su iniziativa dell'impresa appaltatrice contro la stazione appaltante. Con riferimento a quest'ultima, le percentuali relative ai giudizi promossi, riguardanti la tipologia degli enti convenuti in giudizio, possono essere così sintetizzati: a) Comuni, 38,5 %; b) Amministrazioni dello Stato, 8,5 %; c) Regioni, Province, IACP, Consorzi, Aziende autonome, ASL, ANAS, 53%.

...oggetto...

Per quel che concerne l'oggetto, la controversia ha riguardato quasi sempre la risoluzione del contratto e/o il risarcimento dei danni richiesti dall'appaltatore per illegittime o ingiustificate sospensioni dei lavori disposte dall'amministrazione committente, ovvero per tardiva consegna delle aree di cantiere, con prolungamento del rapporto d'appalto; in questo schema rientra anche la richiesta di maggiori spese, oneri e danni per difetti o lacune del progetto, con conseguente necessità di perizie di variante.

L'amministrazione intimata ha risposto spesso, ma non sempre, con articolato atto di resistenza e, a volte, ha proposto anche domanda riconvenzionale chiedendo a sua volta la risoluzione del contratto per colpa ed in danno dell'appaltatore o la conferma della rescissione già disposta d'ufficio.

In qualche fattispecie l'oggetto del contendere ha riguardato il diritto spettante all'impresa in caso di esecuzione parziale di appalti venuti meno a seguito di annullamento della gara.

...natura...

La natura delle controversie, individuata attraverso l'esame delle domande di arbitrato e degli atti di resistenza, risulta ancora caratterizzata da problematiche giuridiche in misura del tutto prevalente rispetto a problematiche tecniche.

...valore
pecuniario

Il valore pecuniario delle controversie, quale è dato desumere dalla domanda di arbitrato e dalla (eventuale) riconvenzionale, è differente notevolmente da caso a caso. I dati offerti dalla attuale casistica, e sempre con

La vigilanza sul contenzioso

riferimento alle richieste di parte, oscillano da un minimo di € 150.000 a un massimo di € 15.000.000 con qualche punta superiore, risultando così sostanzialmente confermata la tendenza dell'anno precedente.

Il deposito in acconto, imposto alle parti ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del D.I. n. 398 del 2000, è stato determinato, nella sua entità, in relazione al valore della controversia ed alla presumibile complessità delle questioni da trattare: per i procedimenti in corso è variato generalmente da € 6.000 a € 90.000, con una fascia media di € 15.000/20.000. L'esecuzione dei versamenti (per i quali la norma regolamentare non prevede, peraltro, un termine da rispettare), non sempre è avvenuta con tempestività. Al riguardo, è stato evidenziato – e se ne fa avvertenza alle parti – che una sollecita effettuazione del deposito, oltre ad essere indispensabile per la costituzione del collegio arbitrale e per lo svolgimento della procedura nei termini di legge, serve anche ad evitare che la persona nominata come terzo arbitro rimanga in attesa inoperosa *sine die* e contemporaneamente esclusa dalla possibilità di poter utilmente aspirare ad un nuovo incarico.

Ulteriori
considerazioni

Si può infine rilevare quanto segue:

- a) il tentativo di conciliazione, obbligatoriamente previsto dal D.I. n. 398/2000, è stato esperito nel corso dell'anno in 7 casi;
- b) la nomina di consulenti tecnici d'ufficio, consentita dall'articolo 7, comma. 2, del D.I. n. 398/2000, è stata disposta in 21 procedimenti;
- c) l'istanza di ricsuzione del terzo arbitro è stata proposta in un solo caso e respinta dal Presidente del tribunale competente a pronunciarsi in merito (a norma dell'articolo 815, comma 2, del codice di procedura civile, richiamato dall'articolo 4 del D.I. n. 398/2000);
- d) nel corso dei giudizi arbitrali tuttora pendenti non sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale pur essendo gli arbitri a ciò legittimati (Corte Costituzionale n. 376 del 2001).

Al 31 dicembre 2002 risultano depositati 60 lodi arbitrali definitivi e 9 non definitivi. Quanto al contenuto dei lodi, nel premettere che in 7 casi non è stata emessa pronuncia nel merito, per declaratoria di incompetenza del collegio arbitrale o per altri motivi formali, risulta una prevalente soccombenza delle amministrazioni (49 casi, in 27 dei quali il collegio ha accol-

Capitolo 7

to solo in parte le domande proposte dall'impresa, ossia in misura variabilmente inferiore al *petitum*; in altri 12 casi è stata accolta la domanda riconvenzionale proposta dall'amministrazione resistente, in esclusiva o in concorso con le domande proposte dall'appaltatore).

In conclusione, si può ritenere che la procedura fissata dal legislatore per la risoluzione delle controversie arbitrali (articolo 32 della legge n. 109/94, articoli 150 e 151 del DPR n. 554/99), dopo un iniziale necessario periodo di rodaggio, sia passata ad una fase pienamente operativa.

A conferma di ciò, si ravvisa la consistente crescita del numero dei presidenti di collegi arbitrali nominati nel corso dell'anno (si è passati infatti dai 107 del 2001 ai 172 del 2002, con un incremento pari al 61%) ed il rilevante numero di lodi arbitrali già depositati (in totale, come sopra evidenziato, 69). Tale ultimo dato fa ritenere che il procedimento arbitrale rituale costituisce un valido ed efficace strumento di definizione delle controversie, anche dal punto di vista della celerità.

**Accordi
bonari**

A seguito dell'invito, rivolto mediante apposito comunicato (diffuso via *internet* e a mezzo stampa, nonché pubblicato sulla Gazzetta ufficiale) ai responsabili dei procedimenti per la realizzazione di lavori pubblici, sono continuati a pervenire, nel corso del 2002, i verbali relativi agli accordi bonari sottoscritti dalle amministrazioni aggiudicatrici¹⁵, a far data dall'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge quadro.

Le stazioni appaltanti hanno inviato, a tutt'oggi, complessivamente, circa 400 accordi bonari.

Gli accordi pervenuti sono stati oggetto di classificazione e di approfondimenti volti verificare la conformità della procedura adottata dalla stazione appaltante ai contenuti ed agli obblighi previsti dalla disciplina in tema di lavori pubblici. Un primo esame (di natura formale) ha riguardato il rispetto delle disposizioni di carattere procedurale poste dall'articolo 31 *bis* della legge n. 109/1994 e dall'articolo 149 del regolamento di attuazione

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

La vigilanza sul contenzioso

ed esplicitate dall'Autorità con apposita determinazione¹⁶ e con la predisposizione di uno schema-tipo di accordo bonario pubblicato in Gazzetta Ufficiale¹⁷.

Un secondo esame (di natura sostanziale) ha rilevato il merito delle questioni risolte con la composizione amichevole della controversie e quindi il rispetto dei principi fissati dalla legge n. 109/94 e successive modificazioni.

Nei casi in cui sono state rilevate le anzidette anomalie, l'Autorità ha provveduto a richiedere alle stazioni appaltanti opportuni chiarimenti ed informazioni e ad effettuare, ove necessario, apposite visite ispettive.

Nello svolgimento dell'attività istruttoria finalizzata al controllo della regolarità formale e sostanziale degli accordi, si sono approfondite in particolare le motivazioni che hanno comportato il sorgere del contenzioso nonché la redazione di perizie di variante e suppletive che spesso vengono approvate contestualmente alla sottoscrizione dell'accordo per sanare situazioni conflittuali.

Altro oggetto di particolare verifica ha riguardato tutte quelle fattispecie in cui l'appalto è stato aggiudicato con un elevato ribasso percentuale. Detto ribasso è stato posto in relazione al rapporto tra l'importo dell'accordo e quello contrattuale dei lavori. Ciò perché, ove queste percentuali risultassero simili, potrebbero far desumere un utilizzo improprio dell'accordo, quale "strumento per recuperare l'eccessivo ribasso offerto in sede di gara".

A tal proposito, è stata svolta una verifica delle fattispecie in cui il responsabile del procedimento abbia effettivamente valutato l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve iscritte ai fini dell'effettivo raggiungimento del limite del valore indicato dall'articolo 31 bis della legge n. 109/1994.

Un'ulteriore verifica è stata fatta con riferimento al rapporto tra l'importo delle riserve, l'importo contrattuale dei lavori e quello oggetto di accordo bonario.

¹⁶ Determinazione n. 22/2001 del 5 dicembre 2001. Vedi Volume II, Sezione IV.

¹⁷ G.U. n. 117 del 21 maggio 2002.

Capitolo 7

Si è potuto constatare, infatti, che per circa il 10% degli accordi classificati il rapporto tra importo delle riserve e quello dei lavori risultasse superiore al 70% e come, nell'ambito di tali fattispecie, l'importo stabilito in sede di accordo bonario fosse compreso in una percentuale che oscilla tra l'8,33% e il 91,03% delle riserve.

Tali circostanze lasciano supporre che in numerose ipotesi l'importo delle riserve sia stato "eccessivamente gonfiato" dall'impresa aggiudicataria dei lavori ovvero nasconda rilevanti anomalie sostanziali (ad esempio, errori progettuali).

A fronte dell'alta frequenza statistica di tali fenomeni, l'Autorità ha ritenuto, ogni qualvolta si riscontri il superamento di detto limite (quando cioè l'importo delle riserve superi il 70% di quello contrattualmente previsto per i lavori), di avviare *ex officio* gli approfondimenti del caso.

E' stata inoltre disposta l'apertura in via automatica dell'istruttoria quando si riscontrino fattispecie in cui sia decorso un tempo superiore a 10 mesi tra l'iscrizione dell'ultima delle riserve che ha comportato il superamento del limite del 10% e la stipula del verbale di accordo bonario.

Sulla base delle precedenti verifiche, sono stati svolti gli opportuni approfondimenti istruttori, anche mediante apposita ispezione, che hanno riguardato 101 accordi bonari. Il 90% di tali istruttorie hanno portato alla definizione con rilievi (di carattere procedurale e/o sostanziale), mentre il restante 10% sono state archiviate. In relazione ad alcune delle istruttorie definite con rilievi (pari al 18%), si è reso necessario rimettere gli atti alla competente procura della Corte dei conti, stante il danno all'erario riscontrato, mentre per altre (8%), gli atti sono stati inviati alla procura penale, avendo rilevato irregolarità di natura penale.

I fatti contestati sono in prevalenza di carattere formale (mancata indicazione nel verbale di accordo bonario dell'importo contrattuale dei lavori, della data di iscrizione delle riserve sul registro di contabilità e del loro oggetto, mancata indicazione circa la valutazione del responsabile del procedimento in ordine all'ammissibilità e alla manifesta fondatezza delle riserve etc.).

La vigilanza sul contenzioso

A seguito di detti approfondimenti si è avuta altresì contezza delle seguenti anomalie di carattere sostanziale, alcune delle quali strettamente connesse alla stipula dell'accordo, altre non direttamente riferibili a questo:

- adozione, contestualmente all'accordo, di perizie di variante atte presumibilmente a soddisfare alcune riserve formulate e non compensate nell'ambito del concluso accordo;
- utilizzo "improprio" dell'accordo, teso al raggiungimento di finalità diverse rispetto a quelle cui l'istituto è preconstituito (in un caso, la procedura *de quo* è stata utilizzata al fine di celare un affidamento consensuale dei lavori, originariamente affidati ad una ATI di tipo verticale, all'impresa mandante alle stesse condizioni contenute nel contratto originario, con ciò configurando una fattispecie di cessione di contratto non consentita dalla normativa vigente¹⁸);
- creazione nella prassi di fattispecie a confine con l'istituto dell'accordo bonario;
- varianti non rientranti nelle fattispecie individuate tassativamente dall'articolo 25 della legge n. 109/94;
- tenuta delle scritture contabili non conforme alla normativa;
- definizione mediante accordo bonario di questioni non prospettabili tramite riserva;
- stipula di accordi bonari parziali ovvero di accordi che, contrariamente a quanto previsto dalla normativa, definiscono solo una parte delle riserve oggetto del contendere, rimandando la soluzione delle residue problematiche ad avvenuta ultimazione dei lavori¹⁹.

Va fatta particolare menzione degli accordi stipulati dal comune di Milano, per i quali detta stazione appaltante ha adottato una procedura standard non conforme alla disciplina di settore, in quanto:

¹⁸ Sulla questione l'Autorità ha emanato la deliberazione n. 183 del 25 giugno 2002 contenente indicazioni di rilievo generale.

¹⁹ L'Autorità ha fornito indicazioni in merito a tale questione con la determinazione n.26/2002 del 9 ottobre 2002.

Capitolo 7

- le competenze del responsabile del procedimento sono surrogate dal responsabile del contenzioso che si avvale di un apposito gruppo di lavoro istituito con determinazione sindacale;
- le procedure di accordo bonario sono state tutte attivate in presenza di riserve inferiori al 10% dell'importo contrattuale dei lavori. In tale ipotesi, pur rilevando che la procedura adottata non costituisce *strictu sensu* una fattispecie di accordo bonario, si è rilevato come la stessa trovi fondamento normativo nell'articolo 1965 del codice civile, ove ricorrono i presupposti propri dell'istituto della transazione (disponibilità del diritto, sussistenza di un contenzioso) ed ove risulti un interesse pubblico generale sotteso a tale scelta.

Una considerazione di rilievo merita la circostanza che un consistente numero di accordi bonari (circa il 15% di quelli pervenuti) sono stati stipulati a fronte di riserve avanzate dalle imprese per i maggiori oneri sostenuti a causa di errori progettuali dovuti soprattutto ad una inadeguata valutazione dello stato di fatto. In tali casi, il contenzioso è stato originato dalla non completa disponibilità delle aree interessate dall'intervento, dalle diverse condizioni dello stato dei luoghi variate rispetto all'epoca del progetto, dall'insufficiente accesso all'area di cantiere, da immobili o aree interessate dalla realizzazione del progetto occupati e quindi indisponibili all'atto della sottoscrizione del verbale di consegna, dalla mancata effettuazione degli espropri, dalla non corretta valutazione dei parametri fisici e chimici dei luoghi, dalla mancata rilevazioni della presenza di infrastrutture a rete interferenti, dalla presenza nell'area di cantiere di acqua di falda, da maggiori lavori di sbancamento eseguiti per differenze di quote tra quanto progettato e quanto rilevato in sito, dalla bonifica da ordigni bellici e sorprese geologiche, dalla bonifica dei luoghi per rinvenimento di vasche e cisterne contenenti materiali altamente inquinanti, dalle maggiori quantità di calcestruzzo necessarie per la realizzazione di pali di fondazione derivanti da diverse condizioni del sottosuolo.

Quanto sopra evidenzia una carenza, oltre che da parte del progettista, da parte del responsabile del procedimento che, in sede di validazione

La vigilanza sul contenzioso

del progetto esecutivo (articolo 47 del Regolamento), avrebbe dovuto controllarne la corrispondenza al documento preliminare (redatto ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del Regolamento), accertare l'esistenza di tutti gli elaborati (disegni, indagini, computi), nonché l'acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni necessarie a consentire l'immediato inizio dei lavori (articolo 47, comma 2, del Regolamento).

In termini economici, i maggiori costi subiti dalle stazioni appaltanti per far fronte a questo tipo di riserve — come definiti in sede di accordo bonario — oscillano tra un minimo di 0,95% ed un massimo di 24,67% dell'importo contrattuale; a detti importi va altresì aggiunto il costo delle perizie di variante che spesso hanno accompagnato — ed a volte subordinato — la sottoscrizione degli accordi bonari da parte delle imprese.

Soltanto in pochi casi, le stazioni appaltanti hanno operato un'azione di rivalsa nei confronti del progettista. Quanto sopra conferma che la "cattiva progettazione" è uno dei casi più frequenti che incide, in negativo, sulla realizzazione dell'opera.

In merito, invece, al rispetto delle disposizioni di carattere procedurale di cui all'articolo 31 *bis* della legge n. 109/1994 e all'articolo 149 del DPR n. 554/1999, si è potuta evidenziare la persistenza dell'inosservanza dei termini di legge (60 e 90 giorni). A tal proposito, l'Autorità ha precisato che, pur avendo detti termini carattere ordinatorio, un consistente superamento degli stessi svincola la natura dell'accordo bonario volto ad accelerare la definizione del contenzioso in materia di opere pubbliche.

In alcuni casi oggetto di approfondimento, è risultato che i suddetti termini siano stati abbondantemente superati (anche più di un anno dall'apposizione dell'ultima delle riserve che ha consentito il superamento del limite del 10% dell'importo contrattuale dei lavori) ed in altri casi, addirittura, il procedimento relativo a riserve iscritte in occasione della firma del primo stato di avanzamento dei lavori è stato definito alcuni mesi dopo l'ultimazione dei lavori. Nelle ipotesi in cui si sono riscontrate le anzidette

Capitolo 7

anomalie, l'Autorità ha provveduto a richiamare la stazione appaltante ad un puntuale rispetto della normativa di settore e, ogni qualvolta si sia riscontrata l'ipotesi di danno all'erario, ha trasmesso gli atti alla competente procura regionale della Corte dei conti.

In relazione a tale ultima problematica, una considerazione a parte va fatta con riferimento agli accordi bonari stipulati dall'ANAS. Nell'esaminare tutti gli accordi inviati dai compartimenti regionali di detta amministrazione — relativi agli anni 2001-2002 — è emerso che, per la totalità dei medesimi, la procedura per la composizione amichevole della controversia sia stata attivata solo a lavori ultimati, anziché immediatamente dopo l'iscrizione delle riserve sui documenti contabili che hanno comportato il superamento del 10% dell'importo economico dell'opera, richiedendo spesso tempi per la definizione di gran lunga superiori a quelli richiesti dalla normativa. Inoltre, le proposte di accordo bonario avanzate dai responsabili dei singoli procedimenti, vengono valutate da un rappresentante, a livello centrale, di detta amministrazione che delega poi per la stipula dell'atto un dirigente della Direzione centrale.

Ciò premesso, stante la rilevanza di tale problematica, l'Autorità ha ritenuto di avviare un approfondimento istruttorio relativamente ai predetti accordi.

L'Autorità ha avviato, infine, un'indagine tesa a verificare l'effettivo invio, da parte dei responsabili dei procedimenti, degli accordi bonari, come richiesto dal primo richiamato comunicato pubblicato in Gazzetta ufficiale. Per effettuare detto riscontro, utilizzando i dati in possesso dell'Osservatorio, sono state inviate richieste di chiarimenti alle stazioni appaltanti che, pur avendo indicato nelle schede di riferimento di aver stipulato un accordo bonario, non hanno ottemperato alla richiesta dell'Autorità.

Dalle risposte pervenute, è risultato che nella maggior parte dei casi vi è stata una erronea compilazione della scheda — in quanto gli atti richiamati quali accordi bonari nella sostanza erano verbali di concordamento di nuovi prezzi, atti di sottomissione, accordi necessari per la realizzazione

La vigilanza sul contenzioso

dell'intervento (quali acquisizione di aree, costituzione di servitù, occupazione temporanea di aree) - ovvero un mero errore materiale. Nei casi di inadempienza riscontrata, è stata avviata la procedura sanzionatoria.

Per quanto concerne, infine, il contenzioso riferito ad atti emanati dall'Autorità, occorre premettere che lo stesso è correlato principalmente allo svolgimento di due importanti attività istituzionali dell'Autorità: attività sanzionatoria e attività di interpretazione della disciplina legislativa e regolamentare nella materia dei lavori pubblici.

**Ricorsi avverso
provvedimenti
dell'Autorità**

Per quanto riguarda l'attività sanzionatoria ricorrono due fattispecie di contenzioso a seconda che la sanzione sia stata irrogata ai sensi dell'articolo 4, comma 7, della legge n. 109/94 e successive modificazioni, ovvero sia stata irrogata a seguito della segnalazione da parte di una stazione appaltante in sede di verifica del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa da parte delle imprese sotteggiate, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater* della stessa legge.

Per quanto concerne invece l'attività d'interpretazione normativa, il relativo contenzioso nasce dall'impugnazione di determinazioni e/o atti di regolazione emanati dall'Autorità e riguardanti questioni di rilievo generale o comportanti la soluzione di questioni di massima.

Nell'anno 2002, inoltre, sono stati impugnati provvedimenti adottati dal Consiglio e afferenti l'annullamento delle attestazioni S.O.A., ritenendo che siffatto potere non rientrasse tra le attribuzioni dell'Autorità. Sul punto, si sono registrati opposti orientamenti interpretativi. In particolare, il TAR del Lazio ha ritenuto che non competesse all'Autorità alcun potere di diretta incidenza sugli attestati di qualificazione rilasciati dalle S.O.A. Il TAR della Sicilia²⁰, all'opposto, ha statuito che il potere di controllo attribuito dalla legge all'Autorità in tema di qualificazione non solo comprende per esplicita previsione normativa il potere di verifica dell'esistenza delle

**Indirizzi
giurisprudenziali**

²⁰ TAR Sicilia – Sez. Catania, sent. 3 febbraio 2003, n.172.

Capitolo 7

condizioni per il rilascio dell'autorizzazione alla S.O.A., nonché quello di revoca dell'autorizzazione medesima, ma deve essere inteso anche come potere di accertamento della regolarità della funzione autorizzata, potere il cui esercizio è idoneo ad incidere sia sull'esistenza dei singoli organismi di attestazione (con rilascio e revoca dell'autorizzazione) sia, conseguentemente, sulla validità degli atti da essi posti in essere, con riferimento alle attestazioni rilasciate dalle S.O.A.

I compiti di controllo attribuiti all'Autorità in tema di qualificazione si estrinsecano nel potere di vigilanza sull'attività di qualificazione e sulla presenza in capo alle S.O.A. dei requisiti tecnico-giuridici previsti dalla legge sul rispetto delle condizioni previste dalla legge e dal regolamento e ricomprendono anche il potere dell'Autorità di incidere sulle attestazioni (riducendole o invalidandole) rilasciate alle imprese dalle S.O.A.

Considerato che l'Autorità, a prescindere da una richiesta di parte, provvede alla verifica a campione di un determinato numero di attestazioni, con la conseguente possibilità di modificare o revocare l'attestazione, è *in re ipsa* che la stessa possa, a maggior ragione, anche nel caso di procedimento avviato su istanza di parte e qualora ne ricorrano le condizioni, adottare provvedimenti che incidano sulle attestazioni rilasciate dalle S.O.A., riducendole o annullandole.

L'Autorità ha proposto appello al Consiglio di Stato avverso la decisione del TAR del Lazio ritenendo che il potere di incidere sugli attestati S.O.A. sia necessaria conseguenza della valenza pubblicistica della natura degli attestati medesimi.

Nel dettaglio, al 31 dicembre 2002, sono pervenuti 49 ricorsi così suddivisi²¹:

²¹ L'elenco non tiene conto dei ricorsi, presentati al TAR Lazio nei primi mesi del 2003, avverso decisioni assunte dall'Autorità nei confronti di imprese iscritte nel *Casellario informatico* ai sensi dell'art. 75, DPR n. 554/1999 e dell'art. 27, DPR n. 34/2000, che hanno visto l'Autorità soccombente, così come evidenziato nel Capitolo 11.

La vigilanza sul contenzioso

- a) 3 casi di impugnazione di provvedimenti sanzionatori, ex articolo 4, comma 7 della legge n. 109/94;
- b) 9 casi di impugnazione di provvedimenti sanzionatori emanati ovvero emanandi, ex articolo 10, comma 1 quater della legge n. 109/94;
- c) 21 casi di impugnazione di provvedimenti non sanzionatori dell'Autorità (deliberazioni, atti di regolazione, determinazioni);
- d) 15 casi di impugnazione di provvedimenti in materia di S.O.A.;
- e) un caso di impugnazione di decisioni di iscrizione nel *Casellario informatico delle imprese qualificate*.

La determinazione dei costi standardizzati

L'attività per la determinazione dei costi *standardizzati*, già avviata nel 2001, è proseguita per tutto il 2002 nel rispetto degli assunti e delle metodologie già illustrate nella precedente *Relazione* e si è positivamente conclusa con la stesura del rapporto finale da parte del Gruppo di esperti incaricato.

Rinviando a quanto già riferito sulle finalità e modalità operative di sviluppo, si sintetizzano, qui di seguito, gli aspetti più salienti dei risultati raggiunti.

L'impostazione del modello elaborato è basata sull'assunto che, nell'ambito delle caratteristiche che determinano il costo di ciascun intervento, ne esistano alcune che possono essere considerate a priori "caratterizzanti" l'effettivo valore economico dell'opera.

In generale, il costo di un'opera può essere scomposto secondo una geografia "ad albero" in cui le incidenze dei diversi fattori che lo determinano possono essere stimate attraverso la progressiva disaggregazione del costo in parametri, tanto di natura endogena quanto esogena.

Il percorso metodologico delineato di seguito giunge, nella fase conclusiva, a determinare il *costo standardizzato per unità caratteristica* come sommatoria dei diversi contributi dei fattori incidenti. Detto valore rappresenta, nell'ambito di ciascuna categoria di opere, il parametro di riferimento per l'attività di programmazione degli enti attuatori e per quella di vigilanza dell'Autorità.

La prima fase operativa ha riguardato la messa a punto della scheda tipo per la rilevazione dei dati informativi, armonizzata per le diverse categorie di opere.

Per entrare nel dettaglio della descrizione della scheda è necessario puntualizzare quanto segue:

- la scheda è stata costruita in modo da consentire la raccolta di tutti i dati

La scheda di
rilevazione

Capitolo 8

necessari alla quantificazione economica e dimensionale di un intervento;

- i dati di natura economica in questa contenuti, a seconda che si operi su dati di progetto o di esecuzione, sono desunti dai quadri economici previsionali o da quelli a consuntivo¹;
- la definizione del modello, con le necessarie semplificazioni, è finalizzata ad incrementare le rilevazioni della scheda "A" già in uso da parte dell'Osservatorio². In particolare, il modello, una volta informatizzato, potrà costituire lo strumento per l'implementazione di una banca dati che servirà a consentire all'Osservatorio l'elaborazione del *costo standardizzato*³ e ad indicare, al soggetto programmatore, il costo unitario specifico di cui ha bisogno;
- la scheda contiene tutte le indicazioni atte a determinare, tramite opportune elaborazioni, i fattori correttivi esogeni ed endogeni. I primi riguardano indistintamente tutte le categorie di opere, i secondi sono invece dipendenti dalla peculiarità della categoria e della tipologia.

Nel dettaglio la scheda-tipo è strutturata secondo un sistema di rilevazione dei dati, basato sulla progressiva disaggregazione degli stessi in 3 livelli dei quali il primo è destinato a raccogliere i dati utili ad una "prima definizione" del *costo standardizzato*.

La scheda si articola nelle seguenti 4 sezioni principali:

1. *anagrafica dell'intervento*, per la rilevazione dei dati relativi alla localizzazione, alla stazione appaltante e al tipo di lavoro;
2. *consistenza dimensionale*, per la rilevazione delle caratteristiche funzionali e geometriche dell'intervento, per la quantificazione dimensionale degli

¹ Nel caso di importi riferiti a progetti esecutivi questi sono stati resi omogenei, all'interno di ciascun campione, ai valori a consuntivo applicando i ribassi medi di riferimento per macroarea territoriale e macrotipologia di opera.

² G.U. n. 293 del 15 dicembre 1999.

³ Ed i relativi aggiornamenti.

La determinazione dei costi standardizzati

- “Ambiti Funzionali Omogenei” (AFO)⁴ nei quali è possibile disaggregare l’opera, nonché degli elementi complementari extrasistema;
3. *costi*, per la rilevazione del quadro economico relativo alla fase consuntiva dei lavori⁵;
 4. *caratteristiche e parametri che concorrono alla formazione dei fattori di correzione*, per la rilevazione delle caratteristiche della specifica area territoriale⁶ e degli aspetti tecnici e tecnologici dell’opera⁷.

Ciascuna parte della scheda è poi articolata in diversi livelli di approfondimento che costituiscono un’importante fonte di informazione per l’eventuale affinamento dei risultati di elaborazione.

Si è provveduto a testare la scheda-tipo per ciascuna delle categorie di opere considerate prevalentemente tramite rilevazione diretta. Quando il sistema sarà a regime, la raccolta delle informazioni consentirà la costruzione del *costo standardizzato* secondo le modalità di seguito esplicitate.

Dal punto di vista metodologico, si assume l’ipotesi che esista e sia prevalente, nel fenomeno indagato, la possibilità di riconoscere elementi endogeni ed esogeni che rimandino a fonti di variabilità dei costi ricomprese nella definizione più generale del *costo standardizzato* di un intervento pubblico.

I fattori di natura esogena riguardano indistintamente tutte le categorie di opere⁸, quelli di natura endogena, invece, sono dipendenti dalla

La
determinazione
del costo
standardizzato

⁴ Per Ambito-Area Funzionale Omogenea (AFO), in funzione delle diverse categorie di opere (e relative sottocategorie), si definisce un’entità spaziale o classe di elementi tecnici, di funzioni compatibili spazialmente, temporalmente e tecnologicamente che si esplicano in una o più unità ambientali.

⁵ Oppure, in caso di intervento appaltato ma non realizzato, l’importo di aggiudicazione o, in caso di intervento non ancora appaltato, l’importo a base di gara frutto del computo su progetto esecutivo; tali valori di costo sono oggetto di successive elaborazioni per omogeneizzarli ai valori a consuntivo.

⁶ Contesto geografico, accessibilità del sito, idrogeologia, condizioni del soprassuolo, grado di urbanizzazione, tipi di vincoli ambientali e urbanistici.

⁷ Tipologia e tecnologia costruttiva.

⁸ Fattore di localizzazione, fattore di accessibilità del cantiere etc.