

protocolli che gli uffici territoriali del Governo elaboreranno e sottoscriveranno.

Conclusivamente, appare opportuno che le suesposte problematiche trovino adeguata considerazione nell'attuale fase di revisione delle più importanti norme che disciplinano il mercato dei lavori pubblici, al fine di garantire il più possibile che al detto settore degli appalti pubblici siano applicati i principi generali dettati dall'art. 1 della legge quadro quali la trasparenza, l'efficacia e la libera concorrenza tra gli operatori economici.

**Il fenomeno
delle turbative
d'asta**

Altra iniziativa è stata rivolta alla prevenzione delle più diffuse anomalie che affliggono le gare di appalto - una delle quali nota come "fenomeno delle cordate" - che si sostanzia, tra le altre cose, nell'esame dei ribassi percentuali che gli operatori economici offrono in sede di gara quando il criterio di aggiudicazione prescelto dall'amministrazione aggiudicatrice è quello del "prezzo più basso" di cui all'art. 21, comma 1 *bis*, della legge n. 109/94.

**Distribuzioni
tipiche dei
ribassi**

In un primo approccio, con riferimento ad aste pubbliche e licitazioni private al disotto della soglia comunitaria (criterio di aggiudicazione di cui all'art. 21, comma 1 *bis*, della legge n. 109/94), nella fase che precede il "taglio delle ali", sono state rilevate quattro marcate tendenze dei ribassi.

La prima è caratterizzata da una distribuzione con andamento che può essere definito "uniforme" nel senso che i valori delle offerte percentuali sono dislocati tutti all'interno di qualche punto percentuale.

Tale tipologia di gara pertanto è (e sembra rimanere) caratterizzata dalla effettiva assenza di concorrenza data la scarsa significatività delle differenze economiche tra le offerte (anche molto numerose e fino all'ordine delle centinaia); l'interesse alla partecipazione alla gara, dato che solitamente si riscontra un grande numero di partecipanti, è dovuto verosimilmente al cosiddetto "principio della rotazione" dell'aggiudicazione o alla promessa di sub-commesse al contratto principale (noli a freddo, forniture e posa in opera ecc.).

Una seconda tipologia molto frequente di distribuzione dei ribassi è caratterizzata dalla presenza nella gara di valori concentrati solo in determinati intervalli, ciò che dà luogo ad un andamento che può essere

definito “a gradini” o “a soglie”. In tal caso, si parla anche di gare caratterizzate dal cosiddetto “fenomeno delle cordate”.

Una terza tipologia di distribuzione è caratterizzata da un andamento asintotico che, probabilmente, è significativo della presenza di offerte forzatamente anomale.

Infine, una quarta tipologia è caratterizzata da una distribuzione “lineare” che copre con regolarità e senza discontinuità il campo di variazione dei ribassi tra il minimo ed il massimo.

La distribuzione
“normale”

Se lo svolgimento di una gara è basato solo su di una sana competizione dei concorrenti, è logico attendersi che i valori dei ribassi siano tendenzialmente concentrati intorno ad una fascia ragionevolmente limitata.

In linea astratta e tendenziale, nella logica aziendale secondo cui l’offerta è attentamente valutata e ponderata, tutti i concorrenti sono indotti a presentare lo stesso ribasso salvo le differenze da ricondursi alle singole organizzazioni. In tal caso, il massimo ribasso è un indice significativo della migliore organizzazione, del miglior uso delle tecnologie, dei migliori approvvigionamenti, in poche parole, di una migliore capacità imprenditoriale.

E’ allora lecito supporre che i ribassi siano disposti secondo la legge di “distribuzione normale” il cui diagramma, come noto, è costituito da una campana rovesciata e i valori indicati dalla legge medesima come “i più probabili”, devono essere addensati nella fascia oggettivamente prevedibile ed ammissibile per quella determinata opera.

L’analisi della distribuzione dei ribassi, ove si discosti dalla distribuzione normale, è da considerare un indice significativo di turbativa della gara.

Per comprendere l’influenza del criterio di aggiudicazione sull’andamento dei ribassi, è stato effettuato un secondo tipo di esame con riferimento a gare d’importo a base di appalto al disopra della soglia comunitaria e trascurando i casi, non infrequenti, ove si sia avuto un numero di partecipanti troppo basso (3, 4, 5, ecc.). E’ poi da precisare che il

Influenza dei
criteri di
aggiudicazione

criterio di aggiudicazione delle gare considerate era quello del “prezzo più basso”.

Il soddisfacente andamento dei ribassi in tali gare appare dovuto principalmente al fatto che gli appalti di tale elevato importo sono più attentamente valutati dagli offerenti, dato che eventuali errori possono comportare gravi conseguenze sulla economia dell'impresa.

**Iniziative di
contrasto**

Il riconoscimento dell'eventuale alterazione della gara può divenire utile se il responsabile del procedimento non ha ancora proceduto all'aggiudicazione, anche provvisoria.

In via di autotutela ed in linea del tutto generale, l'amministrazione aggiudicatrice ha il potere di non procedere all'aggiudicazione ove sia in grado di richiamare ragioni di pubblico interesse. Inoltre, l'art. 90, comma 8, del D.P.R. n. 554/99 consente all'amministrazione di sospendere la procedura di gara anche dopo l'apertura delle offerte.

**Revisione dei
modelli di
comunicazione**

La verifica delle inadempienze agli obblighi di comunicazione può essere effettuata solo utilizzando procedure automatizzate di confronto tra le informazioni a disposizione del Servizio ispettivo con quelle dell'Osservatorio. Tale verifica è di difficile attuazione per questioni tecniche legate alla strutturazione dei modelli in uso, che sono allo stato in fase di revisione.

Infatti, il complicato problema della connessione tra i dati in questione è stato oggetto di specifica attenzione durante il lavoro di revisione dei modelli di comunicazione effettuato nel corso del 2004.

Per semplificare e razionalizzare la gestione da parte dell'Autorità delle segnalazioni speciali si è provveduto ad una integrale revisione dei modelli sinora usati per la trasmissione.

E' stata effettuata una puntuale verifica del contenuto di ogni scheda per ottimizzare il numero e la qualità delle informazioni richieste, alla luce dell'esperienza maturata in questi anni ed al fine di ridurre al minimo la necessità di richiesta di informazioni aggiuntive alle stazioni appaltanti, onde evitare aggravati di istruttoria.

Oltre alla revisione dei contenuti delle schede, è stata introdotta una profonda innovazione circa le modalità di trasmissione delle medesime: è

stato predisposto un nuovo sistema di invio elettronico delle schede da implementare in futuro con programmi di catalogazione e gestione, che entrerà in funzione entro breve termine.

E' evidente il vantaggio della trasmissione elettronica direttamente all'Osservatorio, che eviterà l'invio di consistente documentazione cartacea, come invece avviene attualmente.

Il nuovo sistema in prospettiva consentirà, inoltre, di avviare in via automatizzata le contestazioni dei casi di elusione all'obbligo di comunicazione; con la nuova modalità di trasmissione delle comunicazioni speciali è stato, infatti, introdotto il nuovo codice di riferimento unico (CUP) previsto dalla finanziaria 2003, che consentirà a regime un collegamento certo delle informazioni trasmesse con le diverse schede.

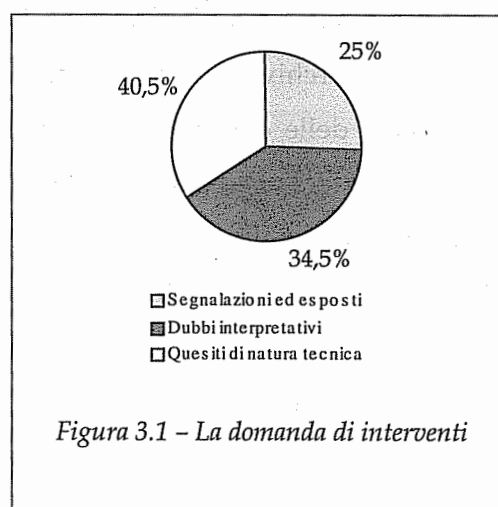
CAPITOLO 3

L'attività ispettiva

Le richieste di intervento cui l'Autorità è stata chiamata a dare risposte a soggetti pubblici e privati distribuiti su tutto il territorio nazionale possono essere suddivise, come rappresentato nella figura 3.1, in:

Premessa

a) segnalazioni ed esposti relativi a specifiche fattispecie di affidamento ed esecuzione di lavori pubblici e di attività professionali ad essi connesse (in numero di 1.253 nel corso del 2004);



b) quesiti e dubbi interpretativi relativi al complesso dettato

normativo che regola la materia (in numero di 1.725 nel corso del 2004);

c) richieste di chiarimenti e quesiti tecnici in relazione alle schede predisposte per la raccolta di dati da parte delle stazioni appaltanti (in numero di 2026 nel corso del 2004).

Sono, inoltre, pervenute all'Autorità:

1) segnalazioni inviate da stazioni appaltanti in tema di mancata documentazione dei requisiti dei concorrenti, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro (in numero di 148 istruite nel corso del 2004);

2) segnalazioni riguardanti annotazioni da inserire nel *Casellario informatico*, ai sensi dell'articolo 75 del D.P.R. n. 554/99 (in numero di 1.134 istruite nel corso del 2004).

In particolare, per quanto riguarda i punti a) e b) va osservato,

A) Il 70% circa delle richieste di cui al punto a) ha riguardato l'affidamento e l'esecuzione dei lavori; il rimanente 30% circa l'affidamento di incarichi a liberi professionisti (progettazione, direzione dei lavori, coordinamento per la sicurezza).

Le istruttorie attivate a seguito delle richieste *sub a)* si sono concluse con un pronunciamento dell'Autorità in 697 casi, mentre nei rimanenti 556 casi sono state archiviate in sede di esame preliminare.

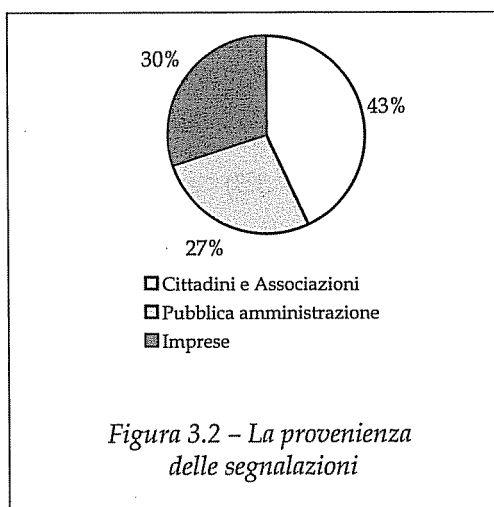
L'esame delle questioni prospettate si è concluso, nella maggioranza dei casi, mediante deliberazione del Consiglio, mentre nei casi in cui la segnalazione coinvolgeva una problematica di carattere generale che richiedeva la necessità di un intervento chiarificatore, l'Autorità ha provveduto ad emanare specifiche determinazioni.

Alcune questioni 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.

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.

In ordine alla tipologia delle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni, vi è una netta prevalenza, come per gli anni precedenti, dei Comuni (nei confronti del cui operato sono state indirizzate all'Autorità 862 richieste di intervento) rispetto agli altri enti committenti (amministrazioni dello Stato, regioni, province, concessionari di opere pubbliche etc.).

Le segnalazioni provenienti dai soggetti privati e dalle imprese - riportate *pro quota* nella figura 3.2 - 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 realtà, l'Autorità ha iniziato ad operare dal gennaio 1999, ma il numero delle segnalazioni su specifici casi di affidamenti pervenute in quell'anno non può essere assunto come indice dell'andamento "ordinario" dell'attività.

Assumendo come base 100 i dati dell'anno 2000 si evidenzia una crescita delle richieste di intervento cui l'Autorità ha dato risposte in termini di regole. Tale crescita risulta funzione dei cambiamenti intervenuti nella normativa di settore, come rilevabile leggendo i dati annuali con riferimento al momento dell'entrata in vigore (2000) del Regolamento generale di cui al D.P.R. n. 554/99 e del Regolamento di qualificazione di cui al D.P.R. n. 34/00 e delle ulteriori modifiche apportate alla legge n. 109/94 dalla legge n. 166/02.

B) La maggior parte delle richieste di cui al punto b) ha riguardato la materia della qualificazione delle imprese. Per quanto riguarda, in particolare, le associazioni temporanee di imprese numerose sono state quelle concernenti gli affidamenti di incarichi professionali e gli incentivi per la retribuzione del personale interno destinatario di detti incarichi, il possesso del requisito di qualità, le cause di esclusione dalle gare per false dichiarazioni.

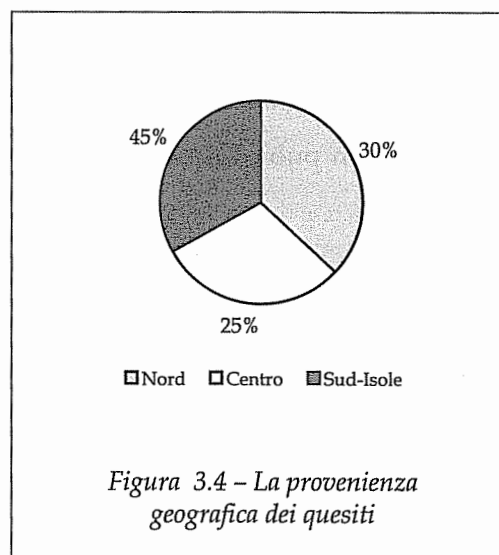
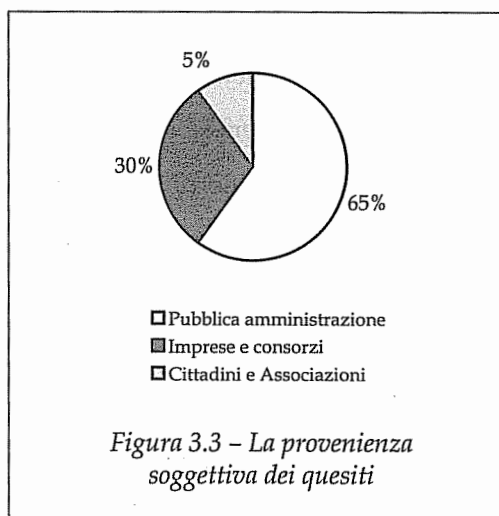
In particolare, le richieste di quesiti di cui al punto b), in numero di 1.725, sono state suddivise con riferimento alla natura dei soggetti richiedenti (*figura 3.3*) e alla loro provenienza geografica (*figura 3.4*).

Ai quesiti e du sull'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di lavori pubblici è stata data risposta mediante:

- definizione in sede pre-istruttoria, in quanto relative a questioni già affrontate e chiarite con atti regolatori;
- delibere riferite a casi specifici.

L'eterogeneità delle problematiche prospettate 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, delle questioni esaminate dal Servizio ispettivo, una parte (il 28%) è stata archiviata in quanto inviata da soggetti privi di interesse o in forma anonima o riguardante procedure per le quali le Procure competenti erano già state investite della questione, ovvero trattandosi di procedure che l'Autorità ha ritenuto conformi a legge. Una parte delle segnalazioni pervenute è stata, poi, dichiarata improcedibile (il 30%) in quanto 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 era sprovvista di competenza. Quest'ultimo tipo di segnalazioni, riscontrate in numero rilevante negli anni precedenti, è diminuito nel 2004, e comunque pone ancora una volta in evidenza la necessità di un soggetto referente per le questioni attinenti alle forniture e ai servizi. 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 (42%), 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, a provvedere ad una nuova aggiudicazione e, comunque, a valutare la possibilità di un provvedimento di autotutela nel senso di annullamento o modifica delle determinazioni assunte che avrebbe dovuto tener conto, per la scelta degli indirizzi da adottare, dei motivi di interesse pubblico che attengono alle fattispecie esaminate. Ai responsabili dei procedimenti interessati ai rilievi mossi è stato, inoltre, chiesto contestualmente di comunicare le conclusioni di tale attività di riesame.

Nei casi in cui si è ravvisata l'ipotesi di pregiudizio per il pubblico erario (pari al 5% dei procedimenti esaminati), è stata disposta la trasmissione degli atti e dei rilievi alla competente Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge quadro.

Nei casi di definizione con rilievi, si è anche trasmessa la delibera dell'Autorità agli organi di governo e 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 (pari al 3% dei procedimenti esaminati), 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.

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 segnalazione. 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 ulteriori ispezioni a campione.

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.

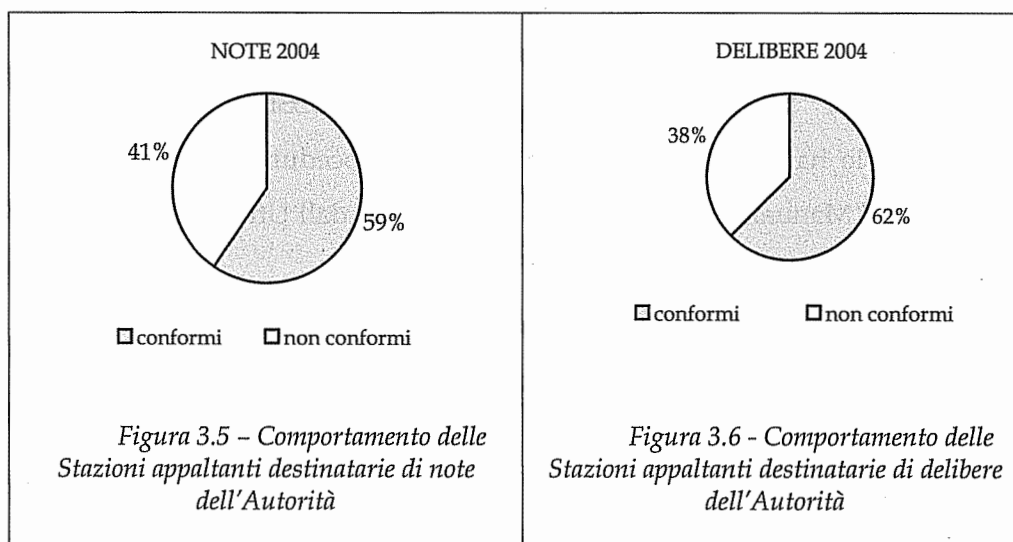
Si è provveduto, altresì, ad inviare copia delle delibere adottate sul caso specifico dall'Autorità, nonché delle determinazioni e degli atti di regolazione eventualmente emanati, qualora fossero di carattere generale.

L'efficacia dell'intervento dell'Autorità su richiesta di terzi risulta invero 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. Si evidenzia, al riguardo, che molte segnalazioni pervengono solo dopo l'aggiudicazione dei lavori, ovvero ad opere già ultimate e collaudate e,

pertanto, non si prestano ad un'azione preventiva e correttiva da parte dell'Autorità.

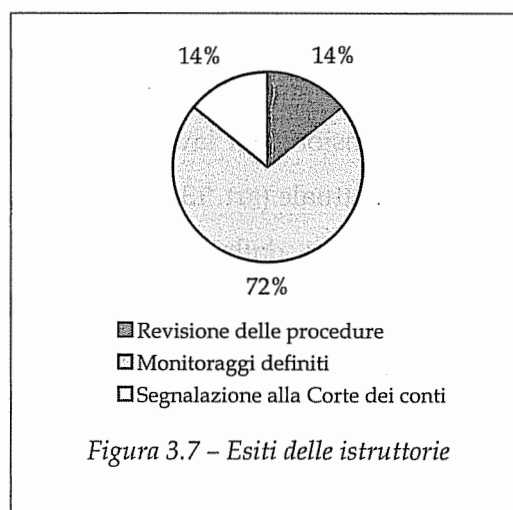
Al fine di verificare l'incidenza dell'azione svolta, l'Autorità ha analizzato le deliberazioni rese nel 2004, nonché le relative comunicazioni alle stazioni appaltanti contenenti una richiesta specifica di informazioni circa l'ottemperanza e le eventuali controdeduzioni dalle stesse pervenute.

Le figure 3.5 e 3.6 rappresentano il comportamento delle stazioni appaltanti destinatarie di note e delibere del Consiglio dell'Autorità.



Nei confronti delle stazioni appaltanti che hanno ritenuto di disattendere le specifiche indicazioni fornite dall'Autorità, sono state avviate 65 istruttorie e, nel contempo, sottoposti a monitoraggio complessivamente 22 lavori per la verifica degli effetti conseguenti al comportamento adottato, soprattutto sotto il profilo del danno al pubblico erario.

La figura 3.7 fornisce la distribuzione in termini percentuali degli esiti delle istruttorie. 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, con valenza generale e ricadute su vasta scala, si è provveduto ad effettuare apposite segnalazioni al Governo e al Parlamento ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lett. *d*), della legge n. 109/94.

**Segnalazioni
speciali**

L'Autorità, nel corso del 2004, ha proseguito con l'esame delle segnalazioni speciali trasmesse dai responsabili del procedimento al verificarsi, nel processo di realizzazione dei lavori pubblici, di talune fattispecie individuate dalla disciplina in materia o da specifici comunicati della stessa Autorità.

La verifica delle segnalazioni era attribuita, prima della recente riorganizzazione, all'Ufficio Segnalazioni Speciali (USSPE) del Servizio Ispettivo, che le ha registrate ed esaminate con procedure standardizzate indicate dal "Manuale di servizio", predisposto dall'Ufficio stesso ed approvato dal Consiglio dell'Autorità.

L'obbligo di segnalazione da parte delle stazioni appaltanti deriva dalle disposizioni della legge n. 109/94 e s.m.i. e del D.P.R. n. 554/99, nonché dai comunicati dell'Autorità pubblicati sulla G.U.R.I. del 6 febbraio 2002 e sulla G.U.R.I. del 24 giugno 2002.

Si sintetizza nel seguito l'attività compiuta nel corso del 2004.

Le segnalazioni riguardano:

A) Segnalazioni previste dal Comunicato dell'Autorità pubblicato sulla G.U.R.I. del 6 febbraio 2002:

1. affidamenti a trattativa privata di importo pari o superiore a € 150.000 (art. 24, comma 2, della legge n. 109/94 e s.m.i. e art. 8, comma 1, lett. *h*, del D.P.R. n. 554/99);
2. sospensioni dei lavori per un tempo superiore al quarto del tempo contrattuale (art. 133, comma 9, del D.P.R. n. 554/99);
3. esclusione dalle gare delle ditte che hanno presentato offerte non congrue (art. 89, comma 3, del D.P.R. n. 554/99);
4. consegna dei lavori in ritardo o sospese ed eventuali ipotesi di recesso dalle stesse causate (art. 129, comma 11, del D.P.R. n. 554/99).

B) Segnalazioni del responsabile del procedimento previste dal Comunicato dell’Autorità pubblicato sulla G.U.R.I. del 24 giugno 2002:

1. insorgere di contrasti con la propria amministrazione in relazione alle procedure di scelta di contraente per l’affidamento di appalti e concessioni (art. 7, comma 3, lett. c), D.P.R. n. 554/99);
2. mancato rispetto dei tempi programmati e del livello di prestazione, qualità e prezzo, rilevati nel controllo periodico (lett. d), citato comma);
3. irrogazioni di penali per ritardato adempimento di obblighi contrattuali delle ditte appaltatrici;
4. avvenuto affidamento a soggetti esterni all’amministrazione di incarichi di natura tecnica;
5. ogni altra circostanza che incida sul regolare ed economico svolgimento dei lavori.

C) Il Regolamento sul funzionamento dell’Autorità al capo III, art. 12, prevede inoltre la verifica dei dati relativa anche alle seguenti segnalazioni speciali:

1. varianti per errori progettuali;
2. provvedimenti di recesso delle stazioni appaltanti;
3. dati relativi alle società di ingegneria;
4. relazione sui comportamenti delle imprese.

Dal gennaio 2004 è stato trattato un campione significativo delle comunicazioni pervenute.

A.1) L’Autorità ha esaminato un campione di 399 segnalazioni, effettuando approfondimenti istruttori per 92 interventi.

Nel caso di inosservanza delle disposizioni normative, le istruttorie si sono concluse con delibere del Consiglio o con note, contenenti osservazioni o raccomandazioni, alle stazioni appaltanti; in alcuni casi, ove si potevano ravvisare profili di danno erariale, è stata effettuata la conseguente segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

Tutte le segnalazioni pervenute sono state registrate in un apposito *database*.

**Affidamenti
mediante
trattativa privata.
Le questioni
generali**

La verifica dell'inadempimento dell'obbligo di comunicazione riferito ai singoli affidamenti è, al momento, di difficile attuazione; per il futuro il problema potrà essere risolto con l'entrata a regime del nuovo codice univoco di programmazione (CUP)¹ ed il conseguente aggiornamento di tutti i modelli di comunicazione con sistemi automatizzati.

**Le fattispecie
più ricorrenti**

Le principali (e costanti) tipologie di affidamenti a trattativa privata che non risultano conformi alla disciplina dettata dalla legge n. 109/94 e s.m.i. sono le seguenti:

I) Trattative private effettuate ai sensi di leggi o ordinanze di emergenza.

Sono stati comunicati, anche nel corso di quest'ultimo anno, numerosi appalti di lavori pubblici a trattativa privata, ai sensi di leggi speciali ed ordinanze di emergenza, emanate in occasione di eventi calamitosi.

Dato il progressivo incremento di questo fenomeno, nel primo semestre sono stati approvati atti a valenza generale, con i quali si è cercato di chiarire i limiti entro cui tali affidamenti sono da ritenersi legittimi.

Con la determinazione n. 1 del 14 gennaio 2004 l'Autorità ha precisato che l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti da parte del Sindaco, contenenti deroghe alla normativa sui lavori pubblici, incontra dei limiti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, dei canoni di ragionevolezza e di proporzionalità tra il provvedimento e la situazione oggettiva considerata, dell'obbligo di motivazione, dell'indicazione del termine finale e delle specifiche disposizioni derogate.

Il potere derogatorio delle ordinanze contingibili ed urgenti non può essere esercitato nei confronti delle norme riguardanti il controllo e la vigilanza dell'esecuzione degli stessi, mancando il nesso di strumentalità tra esigenze e tempestivo intervento e procedimento di controllo secondo la normativa vigente.

¹ Il CUP (introdotto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144 e s.m.) è un codice alfanumerico di 15 caratteri assegnato al momento del finanziamento, che consente il collegamento tramite le informazioni trasmesse all'Autorità con le diverse schede (ad oggi non sempre possibile in quanto l'assegnazione del codice univoco d'intervento - CUI - è effettuata in una fase avanzata del procedimento ed in particolare in occasione della redazione della scheda relativa all'aggiudicazione dei lavori).

Con la determinazione n. 4 del 21 aprile 2004, pur riferendosi a due provvedimenti di emergenza emanati a seguito di eventi calamitosi (l'ordinanza di necessità ed urgenza n. 3090/2000 e la legge n. 61/1998, di conversione del D.L. n. 6/1998), si è precisato che le considerazioni espresse possono essere estese, per identità di fattispecie, a tutta la normativa derogatoria emanata in occasione di calamità naturali, normativa che ha conosciuto nel nostro ordinamento giuridico una straordinaria proliferazione.

Con riferimento anche alle precedenti determinazioni di questa Autorità n. 20 del 30 aprile 2002 e n. 1 del 14 gennaio 2004, è stato evidenziato che, poiché la "ratio" della normativa d'emergenza è quella di far fronte a situazioni, impreviste ed imprevedibili, di speciale urgenza, l'efficacia di tali provvedimenti è rigorosamente limitata nel tempo e circoscritta alla persistenza della menzionata situazione.

Il problema di legittimità che si è posto in riferimento a queste forme di aggiudicazione diretta, in deroga alle procedure di affidamento ad evidenza pubblica, deriva dal fatto che numerose stazioni appaltanti hanno proceduto all'aggiudicazione di lavori pubblici a trattativa privata adottando le determinazioni di affidamento ad un lasso di tempo rilevante dal verificarsi degli eventi calamitosi, invocati quale origine del danno, cioè anche ad alcuni anni di distanza.

Al fine di individuare il limite temporale della singola disciplina derogatoria e visto lo stretto legame tra l'esercizio del potere normativo derogatorio ed il perdurare dello stato di emergenza (la cui durata ed estensione territoriale, ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge sulla Protezione Civile n. 225/2000 deve essere espressamente determinata), si è ritenuto legittimo far riferimento alla durata dello "stato di emergenza" (da dichiarare di volta in volta con specifico D.P.C.M.) per individuare i limiti temporali di efficacia della disciplina derogatoria.

II) Trattative private effettuate ai sensi di ordinanze ministeriali specifiche.

Un'altra fattispecie derogatoria riguarda quelle ordinanze *sui generis* del Ministero dell'Interno con cui i Sindaci di talune città sono stati nominati commissari delegati per l'attuazione degli interventi volti a fronteggiare "l'emergenza del traffico", consentendo, in tal modo l'aggiudicazione diretta di ogni intervento in deroga ai criteri di cui all'art. 24, legge n. 109/94 (esempio: ordinanza n. 3171 del 28 dicembre 2001 e s.m.i., per la città di Milano). Si nota che questa normativa d'emergenza, di recente diffusione, ha l'effetto di consentire l'affidamento diretto per una rilevante casistica di interventi, in relazione ai quali le procedure non aperte al giudizio del mercato diventano la regola e non più l'eccezione.

Questo uso dello strumento di emergenza, laddove determini una deroga prolungata nel tempo in contrasto con il carattere di necessaria eccezionalità e temporaneità di tale normativa, potrebbe determinarne un uso distorto.

III) Trattative private effettuate ai sensi di leggi delle Regioni e Province autonome.

Anche queste fattispecie sono già state evidenziate nelle precedenti Relazioni. Si tratta di affidamenti a trattativa privata effettuati ai sensi di leggi regionali (o leggi emanate dalle Province autonome) che consentono il ricorso a tale procedura in presenza di requisiti meno stringenti o entro limiti di importo ben più ampi di quelli previsti dall'art. 24, della legge n. 109/94.

Questa fattispecie ricade nella problematica del rapporto tra la legge nazionale e le difformi normative regionali, problema divenuto ancor più attuale a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

IV) Trattative private effettuate nei casi di c.d. "procurata urgenza".

La percentuale numericamente più consistente di delibere di censura, secondo uno schema prestabilito, riguarda sempre la fattispecie delle trattative private realizzate a causa di una "procurata urgenza".

In tali ipotesi, l'affidamento diretto viene impropriamente giustificato ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. a) della legge n. 109/94 e dell'art. 41, R.D. n. 827/1924, punti n. 5 ("urgenza dei lavori") e n. 6 ("speciali ed eccezionali circostanze" non compatibili con i tempi delle procedure di evidenza pubblica). In tali casi, infatti, non ricorrono le circostanze oggettivamente