

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XLIII
n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ PER LA
VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI,
SERVIZI E FORNITURE

(ANNO 2007)

(Articolo 6, comma 7, lettera h), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

**Presentata dal Presidente dell'Autorità per la vigilanza
sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**

—————
Comunicata alla Presidenza il 15 luglio 2008
—————

INDICE

PRESENTAZIONE	Pag.	5
1. <i>Il mercato degli appalti pubblici</i>		
1.1 Il mercato di riferimento	»	25
1.2 La domanda di contratti pubblici	»	28
1.3 L'offerta potenziale di lavori pubblici	»	45
1.4 Gli appalti di lavori pubblici aggiudicati	»	55
1.5 Un caso particolare di offerta potenziale: le società d'ingegneria e professionali	»	95
2. <i>La qualificazione delle imprese</i>		
2.1 Linee generali sul sistema di qualificazione	»	101
2.2 Struttura e indipendenza delle SOA	»	104
2.3 Attività promozionali	»	108
2.4 Attività di qualificazione	»	110
2.5 Vigilanza sulle SOA	»	114
2.6 Avvalimento	»	118
3. <i>L'attività di vigilanza dell'Autorità sugli appalti</i>		
3.1 Le tipologie di segnalazioni per settori di mercato ..	»	121
3.2 Gli interventi dell'anno 2007	»	123
3.3 I contratti di servizi e forniture	»	124
3.4 I contratti di lavori pubblici	»	127
3.5 L'attività sanzionatoria e il casellario informatico ...	»	164
4. <i>Le indagini conoscitive di settore</i>		
4.1 Il settore dei servizi idrici	»	175
4.2 Il settore autostradale	»	192
5. <i>Gli aspetti sociali del settore dei contratti pubblici</i>		
5.1 La sicurezza negli appalti di servizi e forniture	»	201
5.2 Gli appalti riservati	»	209
6. <i>La risoluzione delle controversie in fase di gara</i>		
6.1 La nuova disciplina dei rimedi per la risoluzione delle controversie nell'Unione Europea	»	215
6.2 Il precontenzioso	»	219

7. Il contenzioso arbitrale

7.1 Attività della Camera arbitrale e dati del contenzioso arbitrale	Pag.	223
7.2 Arbitrato e Camera arbitrale nell'attuale quadro normativo	»	238

8. Le procedure di aggiudicazione degli appalti complessi nei principali Paesi europei

8.1 Gli appalti complessi	»	245
8.2 La qualificazione e l'anomalia delle offerte	»	254

Appendice A – Attività di regolazione dell'Autorità

A.1 Determinazioni – Anno 2007	»	257
A.2 Determinazioni – Anno 2008	»	262
A.3 Atti di segnalazione – Anno 2007	»	265

Relazione annuale 2007

* * *

Presentazione del Presidente Luigi Giampaolino

Desidero innanzi tutto, anche a nome degli altri Componenti del Consiglio, rinnovare il nostro deferente pensiero al Presidente della Repubblica per l'udienza che ha voluto accordarci in occasione della presentazione, da parte dell'Autorità, della Relazione al Parlamento ed al Governo per l'anno 2007.

Rivolgo nel contempo il più vivo e sentito ringraziamento a Lei, Signor Presidente della Camera dei Deputati, che ci ha concesso l'ospitalità in questa sede prestigiosa e che ci onora con la Sua presenza.

Analogo ringraziamento ed un fervido saluto rivolgo a Voi tutti presenti, Signori Rappresentanti del Parlamento, del Governo, delle Magistrature, delle Autorità civili e militari, delle Istituzioni ed agli Esponenti di Enti ed Associazioni che operano nei diversi settori in costruttivo contatto e dialogo con l'Autorità.

1. Attività ed assetto organizzativo dell'Autorità

Permettetemi di iniziare con qualche dato sulla attività amministrativa ed organizzativa posta in essere dall'Autorità nel 2007.

Il nuovo posizionamento dell'Autorità, volto a concentrarsi su interventi di maggiore rilievo e sulla tutela della concorrenza in fase di gara con riferimento ai requisiti di partecipazione, ha portato, ad un esame, nel corso del 2007, di 4.646 esposti e di 2.080 segnalazioni per l'annotazione al Casellario informatico. Dette segnalazioni sono aumentate, nel 2007, del 65% rispetto al 2006.

Le delibere su questioni a valenza generale, rese in tale anno, sono state 25, mentre l'attività di precontenzioso, ovvero le ipotesi di

soluzione di controversie in fase di gara, hanno comportato la definizione di 383 pareri.

**Attività di
vigilanza
dell'Autorità**

Nell'esercizio della propria funzione, l'Autorità ha richiamato le Stazioni appaltanti per il mancato rispetto delle disposizioni in materia di contratti pubblici con 66 deliberazioni; le determinazioni, ovvero atti generali di regolazione del mercato, sono state 8 e 4 le segnalazioni al Governo e al Parlamento in materia di deroga alle disposizioni del Codice per l'attuazione degli interventi di emergenza; di disciplina dell'arbitrato nell'ambito dei contratti pubblici; di sicurezza nei cantieri e di opere provvisorie; di declaratoria delle lavorazioni relative a barriere e protezioni stradali.

L'attività si è completata con sopralluoghi effettuati presso i soggetti vigilati e la vigilanza sul sistema di qualificazione.

Molto lavoro è stato fatto per dotare l'Autorità di una organizzazione adeguata ai nuovi compiti che l'ordinamento negli ultimi anni le ha assegnato.

La vigilanza è stata scissa in due strutture, in modo da creare professionalità adeguate nei diversi settori (lavori, da un lato, servizi e forniture, dall'altro).

Lo stesso Osservatorio, che dell'Autorità costituisce una delle funzioni principali, è stato articolato in due Direzioni, una per lo sviluppo e la gestione del sistema informatico ed una per la raccolta e validazione dei dati statistici e l'analisi del mercato. Il potenziamento e la specializzazione delle funzioni dell'Osservatorio ha consentito, sulla base di appositi Protocolli con gli Osservatori regionali, di costruire un unico sistema condiviso per la raccolta ed elaborazione di dati inerenti i contratti e la loro gestione, che rafforza la posizione dell'Autorità quale momento centrale ed unitario nel settore del mercato degli appalti di lavori, servizi e forniture che sono rimessi alla sua vigilanza.

L'Autorità, nell'ambito delle proprie competenze, ha intensificato le collaborazioni con le istituzioni comunitarie.

Essa, collaborando con il Dipartimento per le politiche comunitarie, è divenuta interlocutrice delle iniziative europee sugli appalti, con particolare riferimento alle attività volte a ridurre le procedure d'infrazione e a suggerire soluzioni dei problemi derivanti dai controlli, partecipando, tra l'altro, al progetto pilota per l'applicazione del diritto comunitario e all'apposito gruppo sull'*e-procurement*.

In attuazione degli obblighi delle direttive 2004/17 e 2004/18 l'Autorità provvede altresì all'attività di predisposizione dei prospetti statistici per la Commissione.

**Collaborazioni
con le Istituzioni
Comunitarie**

2. Il mercato Italiano dei contratti pubblici.

2.1 La struttura della domanda

Il valore del mercato desunto dai dati dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi agli appalti posti in gara per il 2007, è pari a circa 76 miliardi di euro, ovvero circa il 5,1% del PIL.

Si tratta di un valore che si riferisce ai soli appalti di importo superiore a 150.000 euro per i quali è previsto l'obbligo di comunicazione all'Autorità.

Non vi sono, inoltre, compresi gli appalti non rientranti nell'ambito di applicazione del Codice, come, ad esempio, gli appalti "esclusi" ed alcuni appalti per la difesa.

Il *trend* della spesa, osservato dall'Autorità negli ultimi cinque anni, mostra un andamento di lieve crescita - circa il 3% annuo. Tuttavia, in rapporto al PIL, la spesa in contratti pubblici è rimasta pressoché costante.

**Il mercato dei
contratti pubblici**

Scendendo nel dettaglio, emerge la prevalenza degli appalti di servizi che rappresentano circa il 33% del totale dei contratti (22,5 miliardi di euro), seguiti dagli appalti di lavori che rappresentano il 30% del mercato (20,4 miliardi di euro) e dagli appalti di forniture di beni pari al 17% del totale (11,9 miliardi di euro). Il restante 20% del mercato è rappresentato da appalti misti (5,2 miliardi di euro) nei settori ordinari ed appalti nei settori speciali (7,9 miliardi di euro).

Il settore dei servizi, già prevalente, come si è detto, dal punto di vista del valore complessivo di mercato, si caratterizza anche per un valore medio delle gare più elevato di quello degli altri contratti. Per quanto riguarda la scelta del contraente, la procedura aperta viene utilizzata per il 54% del valore degli appalti, la procedura negoziata per il 27% e la procedura ristretta per il 17%.

**Procedure di
aggiudicazione
negli appalti
pubblici di
servizi, lavori e
forniture**

Nel settore dei lavori pubblici, si rileva che la quasi totalità dei bandi di gara (poco più del 97%) è di importo compreso tra 150.000 e 5.000.000 di euro, ovvero sotto la soglia comunitaria fissata, nel 2007, a 5.278.000 euro. Le procedure maggiormente utilizzate per l'aggiudicazione sono quelle aperte. Il 56% del valore complessivo dei contratti viene infatti aggiudicato attraverso tali procedure. Il ricorso alle procedure ristrette riguarda il 34% del valore degli affidamenti, anche se in termini di numerosità rappresentano solo il 10%; le procedure negoziate sono utilizzate per un esiguo 6% del valore dei contratti.

Nel settore delle forniture i contratti sono affidati mediante procedure di tipo negoziato per il 23% del valore complessivo del comparto; una loro consistente quota (circa il 65%) viene affidata tramite procedure aperte. Le procedure ristrette riguardano poco più del 10% del valore totale degli affidamenti.

Gli appalti di un valore inferiore a 150.000 euro, sulla base dei dati inviati all'Autorità, mostrano una elevata frammentazione.

Infatti, pur essendo il dato fortemente sottostimato, gli appalti di importo inferiore a € 150.000 ammontano a € 2,7 miliardi e sono circa 41.128 contro 35.502 di importo superiore a 150.000 €.

Se si considera che il costo amministrativo di gestione di un appalto è sostanzialmente indipendente dall'importo a base di gara, l'elevato numero di appalti per importi inferiori a 150.000 euro impone una riflessione sulla necessità di intervenire per razionalizzare i costi di gestione delle stazioni appaltanti anche attraverso un loro accorpamento.

2.2 La struttura dell'offerta.

Dal lato dell'offerta, i dati rilevati del 2007 consentono di fornire un quadro di dettaglio per il solo settore dei lavori e per gli appalti superiori ai 150.000 euro essendo questo il solo settore per il quale vige il sistema di qualificazione obbligatoria. Le imprese qualificate per tali appalti sono 32.945.

Le società di capitali rappresentano quasi il 60% del totale, con prevalenza di società a responsabilità limitata.

L'elevata numerosità delle società a responsabilità limitata pone dubbi sulla capacità di questo tipo di imprese di soddisfare le esigenze delle stazioni appaltanti sotto il profilo della solidità patrimoniale e di una gestione aziendale che investe sulla modernizzazione.

Le imprese attestate per una sola categoria di lavori sono circa il 38% del totale, mentre il restante 62% è in grado di diversificare la propria attività fra più categorie di lavori.

Solo 1.000 imprese su circa 33.000 sono attestate per importo illimitato.

**Struttura delle
imprese
qualificate**

Fa riflettere, inoltre, la circostanza che circa 33.000 imprese attestare si dividano 16.000 appalti, per un totale di 20 miliardi circa di euro.

Pertanto, sono legittimi i dubbi sulla sana dinamica competitiva di un mercato così strutturato.

L'aumento del numero di imprese qualificate registrato negli ultimi tre anni (+ 9%), rapportato alla stabilità della domanda delle stazioni appaltanti, può determinare il cosiddetto fenomeno della rincorsa al fatturato da parte delle imprese, fonte di squilibri e di alterazione del sistema di qualificazione.

Infatti le imprese, pur di mantenere le categorie e classifiche possedute, partecipano alle gare formulando offerte non congrue, tese unicamente all'aggiudicazione della commessa.

Questo, tra l'altro, giustifica la proposta di modifica normativa per ampliare il periodo di riferimento per la dimostrazione dei requisiti da parte delle imprese per ottenere la qualificazione.

Per quanto rilevato, con riferimento all'offerta, l'Autorità ha recentemente avviato un'indagine relativa alle varie problematiche sottese al sistema di qualificazione, mentre sul versante della domanda è in corso una analoga indagine relativa alle centrali di committenza ed al mercato elettronico.

3. Le principali criticità del sistema degli appalti pubblici

Criticità del
mercato degli
appalti

L'Autorità da tempo evidenzia numerose criticità del sistema dei contratti pubblici. Esse sono, per buona parte, esposte nella Relazione con riguardo ai singoli casi.

3.1 Qui basti ricordare che le indagini effettuate dall'Autorità hanno confermato l'importanza di un'adeguata progettazione, la cui

carezza comporta il frequente ricorso alle varianti in corso d'opera, con conseguente lievitazione dei costi e allungamento dei tempi di esecuzione. Vari sono i casi sui quali per effetto di modifiche progettuali, varianti e riserve o addirittura assenza di progettazione, sia le previsioni economiche che i tempi di realizzazione sono più che raddoppiati.

Un caso emblematico è quello del sistema Ferroviario Alta Velocità e Alta Capacità (AV/AC) - tratte Roma-Napoli e Bologna Firenze - nel quale, per effetto di modifiche progettuali, varianti e riserve, sia le previsioni economiche che i tempi di realizzazione sono più che raddoppiati.

**Sistema
Ferroviario
AV/AC**

3.2 L'Autorità registra, altresì, come una ulteriore criticità del sistema l'erronea formulazione dei requisiti di partecipazione, tali da ledere la concorrenza perché sproporzionati e limitativi del mercato degli appalti o comportanti la selezione di un contraente inadeguato e non qualificato ai fini della soddisfazione dell'interesse della stazione appaltante.

Un esempio di tale criticità è la realizzazione del IV ponte sul Canal Grande di Venezia.

**IV Ponte sul
Canal Grande**

Quale diretta conseguenza della non corretta individuazione nel bando di gara della categoria prevalente necessaria per l'esecuzione del manufatto metallico che costituisce la struttura del ponte, questo è stato di fatto realizzato non dalla impresa aggiudicataria, ma da altra impresa, dotata della necessaria qualificazione nella categoria OS18, intervenuta con un contratto tra privati concepito come "contratto di fornitura".

L'affidamento ad altra impresa della "fornitura" del manufatto metallico ha confermato la difficoltà tecnica dell'impresa

appaltatrice di svolgere un'attività così specialistica nel settore delle costruzioni metalliche.

Tale circostanza, insieme a incompletezze e carenze progettuali, ha causato consistenti aggravii di costi e ritardi di esecuzione.

Nell'ambito di attività di precontenzioso, l'Autorità ha riscontrato sovente la prassi delle stazioni appaltanti di richiedere, ai fini della partecipazione alle procedure, requisiti più restrittivi rispetto a quelli previsti dalla normativa ovvero di imporre una dimostrazione della capacità economico-finanziaria o tecnico-organizzativa che, non tenendo conto dell'effettiva operatività sul mercato dei concorrenti, di fatto si traduce in un limite di accesso alle imprese neo costituite.

Inoltre, l'Autorità, nel mercato di servizi e forniture, ha riscontrato la prassi di introdurre nel bando di gara prescrizioni relative a specifiche tecniche che, descrivendo prodotti di una determinata fabbricazione o provenienza, limitano la possibilità delle imprese di presentare soluzioni tecnologiche alternative.

Infine si è rilevata la frequente commistione tra i requisiti soggettivi di partecipazione e i criteri oggettivi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

3.3 Ulteriore criticità rilevata nell'attività svolta dall'Autorità risulta essere la mancanza di trasparenza dell'attività delle stazioni appaltanti, in relazione alla pubblicità dei bandi di gara.

**La pubblicità
dei bandi di
gara**

Il mancato rispetto degli obblighi pubblicitari può avere effetti distorsivi sulla concorrenza in quanto, come evidente, riduce il numero dei partecipanti alla procedura di gara.

A tale situazione si contrappone poi la tendenza di molte stazioni appaltanti, sia in occasione di piccoli che di grandi appalti,

ad utilizzare, per uno stesso bando o avviso, una ridondanza di forme di pubblicità, anche se non richieste dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana), che appesantisce la procedura nei tempi e nei costi.

3.4 Dalle analisi effettuate, l'Autorità ha, inoltre, rilevato che la realizzazione delle opere pubbliche subisce un rallentamento derivante dall'incidenza dei diversi procedimenti di autorizzazione, a causa dell'interferenza di numerosi interessi pubblici settoriali, il cui bilanciamento condiziona, anche dal punto di vista della tempistica, il risultato che si intende perseguire. La casistica al riguardo è numerosa e di essa è ampia traccia nella Relazione.

Fra i tanti casi oggetto del vaglio dell'Autorità, basti ricordare quello per la realizzazione del Nuovo Complesso Museale dell'*Ara Pacis*. Il costo dell'opera, a seguito delle intervenute interferenze archeologiche è passato, al netto delle richieste avanzate in sede di contenzioso, da 6,4 a 15 milioni di €, mentre i tempi di realizzazione inizialmente previsti in 550 giorni si sono quadruplicati.

**Museo dell'Ara
Pacis**

Altro nodo cruciale del procedimento autorizzatorio è quello relativo alle c.d. opere compensative.

Le intese a livello locale, ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni, sono, infatti, spesso subordinate alla realizzazione di ulteriori interventi che comportano notevoli investimenti e lievitazione dei costi. Opere che in ogni caso andrebbero realizzate solo dopo la conclusione di quella principale.

L'impatto dei procedimenti autorizzatori sulla realizzazione delle opere assume particolare rilevanza nel caso di intervento di capitali privati, in quanto la lunghezza dell'iter e l'incertezza del suo esito, incidendo sul piano economico-finanziario, scoraggiano la

partecipazione di quei soggetti compromettendo la realizzazione di infrastrutture di interesse strategico.

3.5 Nell'ambito dei servizi, il principio cardine del ricorso alle gare presenta, in confronto ai lavori, una applicazione minore anche a causa di assetti ancora da liberalizzare.

La materia, che rientra nella *mission* affidatale dal codice, vede l'Autorità impegnata ad acquisire la conoscenza di quei mercati.

In proposito, è recente l'iniziativa volta ad analizzare il comportamento delle stazioni appaltanti che non sono state finora oggetto di vigilanza dell'Autorità – come ad esempio la RAI – ovvero ad interessarsi a questioni ancora aperte nell'ambito di appalti di rilevante valore economico, quale il caso dell'affidamento della fornitura della carta d'identità elettronica.

Servizio Idrico
Integrato

Inoltre un'altra indagine, avviata sulle modalità di affidamento del servizio idrico integrato da parte delle Autorità d'Ambito, ha evidenziato che i servizi, nonostante la previsione della legge Galli, sono stati per lo più affidati senza gara a società pubbliche già gestori di essi.

La problematica richiede comunque ulteriori decisioni del legislatore che dovrà individuare, nei vari settori, i criteri migliori per distinguere i soggetti gestori da quelli di indirizzo e controllo.

3.6 Elementi problematici sono emersi anche nel settore dei servizi e delle forniture a seguito della recente introduzione di disposizioni in materia di sicurezza analoghe a quella dei lavori, apportate con l'approvazione del Testo Unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

L'Autorità, in considerazione dell'importanza sociale che riveste la sicurezza nei luoghi di lavoro, ha emanato un atto di

regolazione volto a fornire indicazioni operative sull'applicazione delle norme.

Le sopra esposte criticità incidono fortemente sull'efficienza e sulla qualità della spesa, obiettivi ai quali, specie di recente, l'Autorità ha particolare riguardo.

4. La vigilanza sulla qualificazione delle imprese

Attualmente le Società di attestazione (SOA), che sono organismi di diritto privato che svolgono la funzione pubblicistica di certificazione mediante rilascio di certificato con valore di atto pubblico, sono 36; tale numero è rimasto sostanzialmente stabile, in quanto le revocche e le spontanee messe in liquidazione si sono compensate con altrettante nuove autorizzazioni.

Attesa la delicatezza delle funzioni demandate alle SOA, la vigilanza da parte dell'Autorità è stata mirata a verificarne l'idoneità della struttura organizzativa e la permanenza del requisito dell'indipendenza.

Relativamente a quest'ultimo requisito, l'evoluzione dell'azionariato con l'ingresso di persone giuridiche (in prevalenza assicurazioni e banche) pone non pochi problemi del controllo delle eventuali incompatibilità. Da qui l'esigenza di modifiche legislative volte ad offrire strumenti operativi al fine di fugare il pericolo di indiretta partecipazione delle imprese all'azionariato delle SOA.

L'attività di controllo e di vigilanza dell'Autorità ha portato alla revoca nel 2007 di 140 attestazioni fondate su falsi certificati di lavori; peraltro, allo scopo di arginare tale fenomeno, è stata attivata una banca dati di certificati lavori che ha portato all'acquisizione di 39.140 certificati digitali (48.183 alla data del 1^a aprile 2008).

La vigilanza sul sistema di qualificazione

Azionariato delle SOA

Inoltre, sono stati avviati nei confronti di alcune SOA 14 provvedimenti sanzionatori ed una revoca. Sembra, tuttavia, necessario, a tale riguardo, una riflessione sugli strumenti di intervento a disposizione dell'Autorità, essendosi riscontrata la necessità di prevedere una graduazione di sanzioni intermedie, tra la diffida o censura - di per sé di solito poco efficaci - e la revoca, che deve affrontare giustamente un percorso molto difficile a fini di garanzia, ma che, soprattutto, ha carattere definitivo ed è di portata, per così dire, estrema.

5. Per un diverso quadro normativo

Il quadro normativo attuale è caratterizzato dalla unicità del Codice che recepisce le due direttive comunitarie e le precedenti leggi in materia di appalti pubblici ed in materia di grandi opere.

Il Codice, quindi, cerca di rendere compatibili in un unico impianto normativo sia i problemi connessi con la gestione della spesa pubblica in lavori, servizi e forniture, sia i problemi connessi con la promozione (sempre nel rispetto dei principi della concorrenza) degli investimenti con capitali privati.

**L'impianto
normativo e la
realtà del
mercato**

Alla prova dei fatti la scelta di contemperare esigenze così difformi in un unico testo normativo di diritto pubblico, per sua natura molto prescrittivo e dettagliato, si è rivelata complessa da gestire.

Per allineare il Codice alla realtà del mercato si è dovuto procedere a ben tre correzioni dello stesso in due anni di vita. Ciò ha creato incertezza nel mercato.

Tale quadro normativo manifesta una evidente esigenza di flessibilità, peraltro, confermata dal frequente ricorso a deroghe

normative utilizzate per realizzare opere connesse ad eventi straordinari, per le quali la natura stringente delle disposizioni del Codice di contratti è inadeguata.

A tacer d'altro, il continuo ricorso a discipline derogatorie, oltre a dimostrare la difficoltà di operare con il regime normale, ha finito per creare situazioni patologiche, come dimostrano esperienze che propongono opere non solo non pertinenti al programma in deroga, ma suscettibili di rilievi di vario tipo.

Ed è per questo che l'Autorità si è già espressa, in proposito, con apposite segnalazioni.

Esempio di tale fenomeno si è rinvenuto nel caso delle Opere connesse ai Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006, nel quale il ricorso alle deroghe normative ha favorito la realizzazione di interventi di cui è difficilmente rintracciabile il nesso sia con l'evento straordinario stesso, sia con le pregresse priorità del territorio.

A questo punto, si potrebbe forse avanzare una riflessione di tipo sistemico.

Se si registrano, infatti, pur non secondarie criticità in un contesto con una disciplina così minuta, tanto da far smarrire, a causa della minuziosità delle sue previsioni, la distinzione contenutistica tra livello legislativo e livello regolamentare, ci si chiede se una tale ipertrofia normativa si dimostri idonea a favorire lo sviluppo del mercato oppure ad ingessarlo.

Occorre quindi individuare un corretto punto di equilibrio tra le esigenze di snellezza invocate giustamente dal mercato e la necessità di non dismettere completamente un adeguato controllo sui meccanismi di spesa pubblica. Ciò anche - e soprattutto - al fine di fornire idonee garanzie agli operatori circa la correttezza del sistema, con correlato aumento del tasso di fiducia nelle stazioni appaltanti.

**Le buone regole
del sistema**

Se è pur vero, infatti, che esistono situazioni patologiche che reclamano forti interventi correttivi (fino al limite della soppressione dei centri di spesa che non si dimostrano all'altezza del compito), è altresì vero che si riscontrano situazioni di eccellenza o, comunque, di adeguata operatività amministrativa, che vanno tutelate e portate ad esempio di "buone regole" del sistema.

Sicuramente l'ipertrofia normativa non giova a ciò.

Servirebbe molto di più un contesto in cui si responsabilizzino maggiormente le stazioni appaltanti, richiedendo alle imprese impegnate nei lavori qualcosa di più di una efficienza presunta da una certificazione, magari con l'ausilio istituzionale dell'Autorità al fine di introdurre linee guida innovative e al passo con i tempi, espressive di *soft law*.

**Le buone
pratiche**

Sarebbe, pertanto, utile introdurre anche in Italia, un sistema che consenta di adottare "buone pratiche", creando stimoli per invogliare le imprese private non solo a partecipare alle gare della spesa pubblica, ma a finanziare le opere, liberando il bilancio pubblico da immediati ed eccessivamente onerosi livelli di spesa.

6. Il contenzioso

Non si può concludere un'analisi sull'efficienza del mercato senza soffermarsi sulle prospettive dei rimedi alternativi alla giurisdizione, volti ad ottenere soluzioni più rapide del contenzioso insorto.

**L'istituto
dell'arbitrato**

In primo luogo, viene in rilievo l'istituto dell'arbitrato, sul quale questa Autorità ha inviato una segnalazione al Governo ed al Parlamento nell'ottobre 2007.

La soluzione suggerita per rimuovere anomalie e criticità nel sistema degli arbitrati negli appalti pubblici è di riportare l'istituto sotto il controllo di un organo pubblico valorizzando la presenza, nella struttura di esso, delle componenti esponenziali degli interessi coinvolti.

Ciò anche al fine di evitare l'anomalia, nel contesto europeo, che l'Italia diventi l'unico Paese privo della possibilità del ricorso al giudizio arbitrale.

Un secondo ordine di rimedi può scaturire dal recepimento della cd direttiva ricorsi (Direttiva CE 2007/66), che tutela situazioni giuridiche lese a seguito della mancata osservanza di determinate regole, in modo da consentire alle imprese illegittimamente escluse di poter essere riammesse al mercato in tempi ancora effettivamente utili.

**La Direttiva
2007/66**

A tal proposito è da evidenziare che in questo campo l'Autorità, in base all'art. 6, comma 7, lett. n) del Codice dei contratti, sta già, per certi aspetti, dando preventiva attuazione a quanto previsto dalla direttiva ricorsi. Infatti, la previsione nella citata direttiva di una clausola sospensiva della conclusione del contratto al fine di consentire all'offerente - che ritenga di essere stato illegittimamente escluso - di poter far valere i suoi diritti senza che si creino situazioni di fatto a lui pregiudizievoli, corrisponde, per buona parte, a quanto viene richiesto dall'Autorità alle stazioni appaltanti nell'ambito del precontenzioso.

In un momento così importante per il rilancio degli investimenti pubblici e privati nelle infrastrutture, nei trasporti e nei servizi pubblici essenziali, a livello locale e nazionale, è fondamentale garantire agli investitori e al mercato un sistema semplice, snello e tempestivo di "rimedi" proporzionati.

Anche alla luce della esperienza maturata, l'Autorità non può che essere il candidato naturale per essere investita del compito di applicare ogni nuovo rimedio che in questa materia dovesse essere introdotto, ferma ovviamente restando la sede giurisdizionale quale baluardo irrinunciabile in uno stato di diritto.

* * * *

Nel concludere questa presentazione, rivolgo un grato pensiero alla Guardia di Finanza, in particolare alle Sue Unità Speciali, per il qualificato apporto reso all'Autorità nella sua attività di vigilanza.

Consentitemi, poi, di rivolgere un particolare sentito ringraziamento ai Colleghi Consiglieri che si sono prodigati con competenza ed abnegazione per la più efficace attuazione dei complessi e delicati compiti affidati all'Autorità, attraverso una meditata programmazione di largo respiro ed un fattivo impulso alla sua concreta attuazione. Il mio ringraziamento si estende al Consigliere Alfonso Maria ROSSI BRIGANTE, chiamato ad altro, prestigioso incarico, mentre rivolgo un cordiale benvenuto ed augurio di buon lavoro al neo nominato Consigliere dott. Alfredo MEOCCI.

Rivolgo, infine, il più vivo ringraziamento al personale tutto dell'Autorità che, con diversi ruoli e responsabilità, presta preziosa collaborazione al raggiungimento degli obiettivi programmati.

Pag. 8 al secondo capoverso, dopo la parola “ strutturato ” è aggiunto:
“e, quindi, la necessità di assicurare un mercato alla piccola e media
impresa efficiente.”

* * * *

Pag. 12, al paragrafo 3.5, dopo il quinto capoverso è aggiunto:

“Altra indagine di settore ha riguardato quello autostradale. L’Autorità ha segnalato più volte, negli ultimi anni, al Governo ed al Parlamento le problematiche conseguenti al processo di privatizzazione con riferimento al rapporto concessorio, alla concorrenza negli appalti eseguiti dalle Società Autostradali e al sistema tariffario.

Le indagini e le audizioni effettuati nell’ultimo anno e riguardanti la Convenzione Unica prevista dalla legge finanziaria per l’anno 2007 hanno evidenziato, come richiesto dall’Autorità, un miglioramento delle disposizioni in essa contenute inerenti gli obblighi da parte dei concessionari e la vigilanza da parte del Concedente. Con riferimento alla Convenzione Unica stipulata tra Autostrade per l’Italia ed ANAS approvata con legge 101/2008, le istruttorie effettuate hanno rilevato che il recupero a fine di ciascun anno del 70% dell’inflazione reale, anziché di quella programmata con recupero a fine quinquennio di regolazione anche del differenziale tra l’inflazione reale e programmata, è in linea con i principali paesi europei e dovrebbe portare ad un risparmio in termini tariffari del 6%, a fine quinquennio di regolazione.

Le questioni insorte hanno comunque dimostrato l’esigenza di un regolatore imparziale quale non può essere, istituzionalmente, l’ANAS per la sua posizione di concedente.

In questa logica l’Autorità continuerà ad approfondire i problemi del settore ed a segnalare esigenze ed inconvenienti del sistema.”

CAPITOLO 1

IL MERCATO DEGLI APPALTI PUBBLICI

1.1 Il mercato di riferimento

Il mercato degli appalti pubblici sta assumendo sempre maggiore rilevanza ed attenzione sia a livello nazionale che a livello europeo, con numerosi interventi legislativi che hanno portato a guardare ad esso come un unico insieme per gli acquisti di lavori, forniture e servizi.

Il valore del mercato in Italia, desunto dai dati dell'Osservatorio dei contratti pubblici, relativamente agli appalti di importo superiore a 150.000 euro, per il periodo compreso tra febbraio e dicembre 2007, è pari a circa 70 miliardi di euro. Tale valore è assorbito, nei settori ordinari, per circa il 33% da appalti di servizi (22,4 miliardi di euro), per il 30% da appalti di lavori (20,4 miliardi di euro), per il 17% da acquisti di beni (11,9 miliardi di euro). Il restante 20% del mercato è rappresentato da appalti misti (5,2 miliardi di euro) nei settori ordinari ed appalti nei settori speciali (7,9 miliardi di euro).

Si noti che, in termini di valore, i contratti di lavori relativi alle nuove opere rappresentano poco meno del 75% di quelli relativi alle opere di manutenzione. Di questi contratti il picco di aggiudicazione è stato registrato nel 2004 (*Figura 1*) fondamentalmente grazie agli appalti di lavori per le opere stradali e ferroviarie legate alle grandi infrastrutture strategiche come il collegamento autostradale Salerno – Reggio Calabria ed il Ponte sullo Stretto di Messina. L'attenzione al potenziamento delle infrastrutture di trasporto dipende dal fatto che, sulla base di dati diffusi da Eurostat, emerge che la qualità dei trasporti stradali e ferroviari in Italia è inferiore rispetto a quella di Paesi come il Belgio, l'Austria, la Germania, la Francia e la Spagna.

L'incidenza della manodopera sull'importo dei lavori pubblici è pari - in media - al 29%. Tale dato, tra l'altro, non tiene conto dell'impatto

diretto sui fornitori e sui prestatori di servizi che qualsiasi lavoro pubblico genera.

Figura 1



* Il dato relativo all'anno 2006 è stimato.

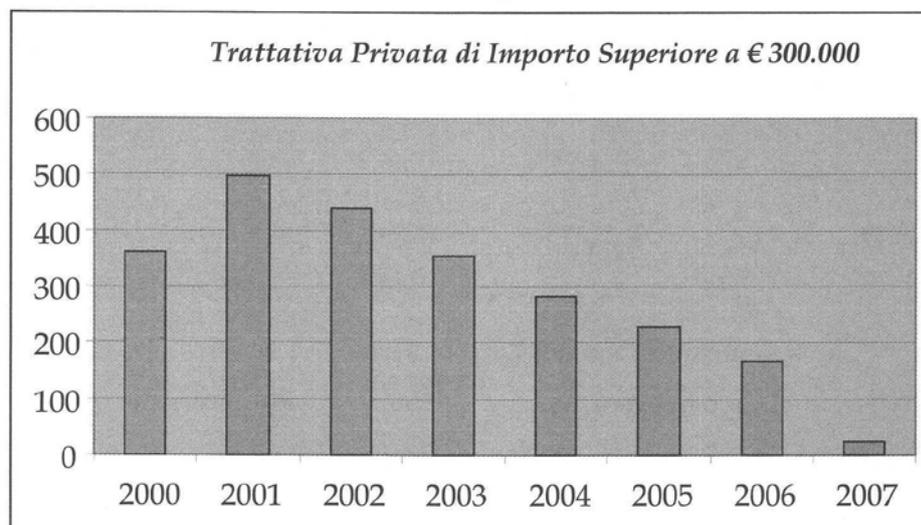
Con riferimento alle procedure di aggiudicazione, nell'ambito dei settori ordinari, sia per i lavori che per le forniture e i servizi, oltre la metà del valore dei contratti da appaltare viene aggiudicato utilizzando la procedura aperta. Nel caso dei lavori, inoltre, il valore degli appalti da affidare tramite procedura negoziata rappresenta solo il 6% del valore complessivo da aggiudicare, mentre per forniture e servizi tale percentuale risulta superiore al 20%.

Nei settori speciali, al contrario, emerge una forte preferenza delle stazioni appaltanti nei confronti della procedura negoziata dal momento che circa il 60% del valore dei contratti da aggiudicare viene affidato utilizzando tale procedura.

Nei lavori pubblici si noti che l'azione costante di vigilanza da parte dell'Autorità ha portato ad una riduzione continua, nel corso degli anni, dei casi di affidamenti con trattativa privata oltre l'importo limite di € 300.000 stabiliti dalla legge 109/94 (Figura 2).

Una politica efficace di infrastrutturazione del Paese non dipende tuttavia soltanto dall'ammontare delle risorse stanziato, ma anche dalla qualità e dalla efficacia della spesa.

Figura 2



Un aspetto importante da questo punto di vista, è quello del rispetto della tempistica programmata al fine di rendere fruibile l'opera da parte della collettività nei tempi stabiliti. Dai dati dell'Osservatorio emergono delle criticità nella fase di realizzazione delle opere, per cui spesso i lavori ultimati si rivelano inadeguati a causa del mutamento delle necessità del territorio.

Dalle elaborazioni è emerso che la durata effettiva dei lavori risulta superiore in media dell'85% rispetto a quella inizialmente preventivata. Il dato è stato determinato sulla base di un campione di 25.000 appalti di lavori aggiudicati nel periodo 2000-2007 pari al 18% di tutti gli appalti aggiudicati nello stesso periodo.

Permane una situazione di eccessiva lentezza del processo amministrativo. Dalla fase di progettazione a quella di aggiudicazione definitiva dell'opera sono, infatti, necessari mediamente 900 giorni.

Sotto il profilo dell'efficacia della spesa, infine, occorre rilevare l'orientamento del legislatore di coinvolgere in misura sempre maggiore il *know how* e le disponibilità finanziarie dei privati, al fine di garantire una maggiore efficienza nella realizzazione delle opere, in linea con l'esperienza dei principali Paesi europei nella creazione di infrastrutture complesse.

Le informazioni acquisite dall'Osservatorio consentono anche di effettuare la vigilanza con particolare riferimento all' applicazione distorta della normativa, alla frequenza del ricorso a procedure non concorsuali e al ricorso a sospensioni dei lavori o a varianti e allo sviluppo anomalo del contenzioso.

Nel corso degli anni, l'Autorità, grazie al proprio patrimonio informativo, ha effettuato la vigilanza: sullo sviluppo anomalo del contenzioso con riferimento all'accordo bonario (determinazione n. 5/2007); sui livelli di pubblicità e sul ricorso a procedure non concorsuali, richiamando le stazioni appaltanti al rispetto delle disposizioni normative.

Dai dati sopra riportati emerge chiaramente che gli appalti pubblici rappresentano un importante fattore di sviluppo economico per il Paese e una opportunità di crescita per le imprese operanti nel campo delle forniture, dei servizi e dei lavori pubblici.

L'importanza del mercato delle commesse pubbliche è attestata dalla ragguardevole incidenza sul PIL della domanda da parte delle pubbliche amministrazioni di beni, servizi e lavori necessari per il soddisfacimento diretto o indiretto dei bisogni della collettività. L'indotto del mercato degli appalti pubblici è talmente rilevante che le decisioni del legislatore in materia dovrebbero essere sempre attentamente valutate per l'impatto sull'occupazione e sulla struttura imprenditoriale del settore.

1.2 La domanda di contratti pubblici

Nel mese di febbraio 2007 è entrato a regime il sistema Simog - Sistema Informativo Monitoraggio Gare - che consente di monitorare gli affidamenti dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sia in riferimento ai settori ordinari che a quelli speciali.

Le informazioni raccolte riguardano i lavori d'importo superiore a € 40.000 e i servizi e le forniture di importo superiore a € 20.000.

Il sistema consente anche di individuare il ricorso, da parte delle stazioni appaltanti, al sistema dinamico di acquisizione di forniture e servizi, all'accordo quadro e al dialogo competitivo -non ancora operativo-,

nuovi istituti introdotti dal legislatore in recepimento delle direttive comunitarie in materia di appalti.

Ruolo cruciale all'interno del sistema Simog è rappresentato dal codice CIG – Codice Identificativo Gara. Esso, infatti, consente di associare per ogni singola gara o lotto, tutte le informazioni registrate in banca dati da parte dei diversi soggetti (stazioni appaltanti e imprese).

Oltre alle informazioni relative al pagamento del contributo all'Autorità come previsto dall'art. 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il Simog registra numerose informazioni utili ai fini di un'analisi statistica delle caratteristiche strutturali della domanda di lavori, servizi e forniture. Tra queste informazioni si segnalano: la stazione appaltante che ha bandito la gara, l'oggetto della gara, l'importo a base d'asta, la procedura di scelta del contraente, la classificazione del lavoro/servizio/fornitura in base alla codifica CPV (Common Procurement Vocabulary), la categoria prevalente (generale o specializzata) nel caso dei lavori, il settore di appartenenza dell'appalto (ordinario o speciale).

Nelle pagine seguenti le informazioni menzionate sono state elaborate al fine di approfondire la conoscenza del mercato dei contratti pubblici, con particolare riferimento alla domanda espressa dalle stazioni appaltanti¹. I dati elaborati si riferiscono alle informazioni trasmesse dalle stazioni appaltanti dal 1° febbraio 2007, data di avvio del sistema, in relazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici di importo uguale o superiore ai 150.000 euro, soglia per la quale diviene obbligatorio il versamento del contributo all'Autorità.

Le informazioni disponibili sono state elaborate, a livello di singolo lotto, sia nel caso dei lavori sia dei servizi e delle forniture in base alle variabili 'importo a base d'asta', 'procedura di scelta del contraente' e 'categoria'. I dati sono stati disaggregati sulla base del settore di appartenenza dell'affidamento – ordinario o speciale – e, nell'ambito dei

¹ Allo stato attuale non è possibile delineare le caratteristiche dei partecipanti alle gare dato che il sistema non registra tutti i pagamenti effettuati dalle imprese.

settori ordinari, è stata effettuata l'ulteriore distinzione tra appalti di lavori, di servizi, di forniture e misti.

Procedure
avviate nel
2007

Complessivamente, le stazioni appaltanti hanno comunicato l'avvio di 39.633 procedure di affidamento di contratti pubblici, di cui 35.502 riguardanti i settori ordinari (comprendenti appalti di lavori, forniture, servizi e misti), pari all'89,58% del totale, e 4.131 i settori speciali, pari al restante 10,42%, per importi rispettivamente pari a € 60.020.062.614 (88,38% dell'importo complessivo) e € 7.891.067.808 (11,62% dell'importo complessivo).

La *tabella 1.1* mostra l'analisi delle procedure avviate per gare di lavori, forniture, servizi e contratti misti nei settori ordinari, suddivise per classe d'importo.

Tabella 1.1 – Gare complessive nei settori ordinari suddivise per classe di importo

<i>Classe di importo</i>	<i>Numero</i>	<i>Numero (%)</i>	<i>Importo</i>	<i>Importo (%)</i>	<i>Importo medio</i>
>=150.000 <1.000.000	28.171	79,4	9.976.852.841	16,6	354.153
>=1.000.000 <5.000.000	5.854	16,5	12.233.919.530	20,4	2.089.839
>=5.000.000 <10.000.000	808	2,3	5.525.787.071	9,2	6.838.845
>=10.000.000 <15.000.000	246	0,7	2.973.421.177	5,0	12.087.078
>=15.000.000	423	1,2	29.310.081.995	48,8	69.290.974
<i>Tutte le classi di importo</i>	<i>35.502</i>	<i>100,0</i>	<i>60.020.062.614</i>	<i>100,0</i>	<i>1.690.611</i>

Come si evince dalla lettura della tabella la maggiore numerosità di interventi insiste nelle prime due classi di importo che racchiudono più del 95% della numerosità complessiva di affidamenti nei settori ordinari. Tuttavia, il peso finanziario delle prime due classi è piuttosto modesto tanto da arrivare solo al 37% del totale.

Nel prosieguo del capitolo la domanda dei settori ordinari verrà scomposta relativamente alle gare di forniture, a quelle di servizi, a quelle miste e a quelle dei lavori. Inoltre, si analizzerà brevemente la domanda complessiva nei settori speciali.

1.2.1 La domanda di forniture nei settori ordinari

I settori ordinari delle forniture evidenziano un andamento simile a quello della domanda complessiva nei settori ordinari di cui alla *tabella 1.1*.

Infatti, per le forniture nei settori ordinari, più del 95% delle gare è racchiuso nelle prime due classi di importo e, tuttavia, una così consistente numerosità è associata a poco più del 33% dell'importo complessivo di forniture. L'ultima classe pur essendo costituita da solo l'1,4% di appalti racchiude un valore che pesa per oltre il 50% sul totale (si veda la *tabella 1.2*).

La
domanda
di forniture
nei settori
ordinari

Tabella. 1.2 Gare di fornitura nei settori ordinari suddivise per classe di importo

Classe di importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>=150.000 <1.000.000	5.063	78,6	1.681.669.646	14,1	332.149
>=1.000.000 <5.000.000	1.038	16,1	2.286.915.883	19,2	2.203.194
>=5.000.000 <10.000.000	196	3,0	1.354.483.988	11,4	6.910.633
>=10.000.000 <15.000.000	50	0,8	605.685.741	5,1	12.113.715
>=15.000.000	92	1,4	5.972.283.113	50,2	64.916.121
Tutte le classi di importo	6.439	100,0	11.901.038.371	100,0	1.848.274

La *tabella 1.3* riporta l'analisi degli affidamenti di contratti di forniture nei settori ordinari secondo la procedura di scelta del contraente².

Tabella 1.3 - Gare di forniture suddivise per procedura di scelta del contraente

Procedura di scelta	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	2.319	36,0	7.640.315.206	64,2	3.294.659
Procedura ristretta	790	12,3	1.285.440.220	10,8	1.627.140
Procedura negoziata	3.121	48,5	2.693.244.690	22,6	862.943
Accordo quadro	205	3,2	281.027.254	2,4	1.370.865
n.c.	4	0,1	1.011.000	0,0	252.750
Tutte le procedure	6.439	100,0	11.901.038.371	100,0	1.848.274

Si noti che le stazioni appaltanti hanno scelto di effettuare procedure di tipo negoziato per quasi la metà degli affidamenti. D'altro canto va osservato che tali procedure rappresentano, in termini di valore, solo il 23% dell'importo complessivo da affidare. Una consistente quota (circa il 65%) del valore dei contratti di forniture viene invece affidata

² Nel sistema Simog l'accordo quadro costituisce un'opzione di scelta per la compilazione del campo 'scelta del contraente'. La voce 'accordo quadro', pur non costituendo una procedura di scelta del contraente, è stata inserita nelle tabelle presentate per rilevare il ricorso a tale strumento da parte delle stazioni appaltanti.

tramite procedure aperte. Le procedure ristrette rappresentano poco più del 10% del totale, sia in termini di numero di gare che di importo.

L'importo medio per gara calcolato in riferimento a tutte le gare per l'affidamento di contratti di forniture è risultato essere pari a 1.848.274 euro. Gli affidamenti tramite procedura aperta presentano mediamente un valore superiore al dato medio generale (circa 3 milioni 300 mila euro) mentre per gli affidamenti tramite procedure ristrette o negoziate l'importo medio per gara si attesta su valori inferiori alla media e pari rispettivamente a circa 1 milione e 600 mila euro e 850.000 euro.

La *tabella 1.4* contiene le elaborazioni riguardanti i contratti di fornitura secondo la categoria CPV comunicata dalle stazioni appaltanti. Quasi la metà delle procedure avviate su Simog (47,5%) riguarda l'acquisto di 'apparecchiature mediche, di laboratorio, strumenti di precisione, prodotti farmaceutici': il 36% dell'importo complessivo delle forniture riguarda l'acquisto di tali beni. Un'altra categoria merceologica molto rilevante dal punto di vista economico è quella delle 'sostanze chimiche, prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali' (28% dell'importo complessivo) che invece ha un peso molto modesto in termini di numero di gare (circa il 4% del totale). In corrispondenza di questa categoria l'importo medio da affidare per gara (13 milioni di euro) risulta di conseguenza molto superiore alla media generale.

Tabella 1.4- Gare di forniture suddivise per categoria CPV

<i>Descrizione</i>	<i>Numero</i>	<i>Numero (%)</i>	<i>Importo</i>	<i>Importo (%)</i>	<i>Importo medio</i>
Apparecchiature mediche e di laboratorio, strumenti ottici e di precisione, orologi, prodotti farmaceutici e relativi materiali medici correnti.	3.059	47,51	4.270.117.309	35,88	1.395.919
Sostanze chimiche, prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali.	252	3,91	3.308.257.045	27,8	13.128.004
Prodotti petroliferi e combustibili.	152	2,36	696.656.223	5,85	4.583.265
Veicoli a motore, rimorchi e pezzi di ricambio per veicoli.	336	5,22	465.968.147	3,92	1.386.810
Macchinari, apparecchiature, apparecchi, apparati e relativi prodotti.	555	8,62	464.641.645	3,9	837.192

Tabella 1.4- Gare di forniture suddivise per categoria CPV(segue)

Descrizione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture.	362	5,62	462.051.140	3,88	1.276.384
Elettricità, gas, energia e combustibili nucleari, vapore, acqua calda ed altre sorgenti di energia.	86	1,34	323.235.861	2,72	3.758.557
Mezzi di trasporto.	135	2,1	238.475.337	2	1.766.484
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici.	178	2,76	236.277.663	1,99	1.327.403
Beni manufatti, mobili, artigianato, prodotti per uso speciale e materiale corrente affine.	273	4,24	212.604.420	1,79	778.771
Attrezzature e apparecchi per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione.	137	2,13	194.558.019	1,63	1.420.132
Pasta da carta, carta e prodotti di carta di vario tipo.	58	0,9	171.492.821	1,44	2.956.773
Indumenti ed accessori.	118	1,83	145.899.321	1,23	1.236.435
Prodotti alimentari e bevande.	123	1,91	136.050.435	1,14	1.106.101
Metalli di base e prodotti connessi.	84	1,3	128.693.161	1,08	1.532.061
Stampati e articoli per la stampa di vario tipo.	91	1,41	107.508.341	0,9	1.181.410
Prodotti e materiali prefabbricati.	115	1,79	95.948.100	0,81	834.331
Prodotti di gomma, plastica e pellicole.	102	1,58	74.611.232	0,63	731.483
Petrolio, gas naturale, oli minerali e prodotti affini.	69	1,07	68.567.367	0,58	993.730
Tessili e articoli tessili.	33	0,51	40.178.362	0,34	1.217.526
Prodotti delle miniere, delle cave ed altri prodotti affini.	39	0,61	22.582.765	0,19	579.045
Acqua captata e depurata.	13	0,2	10.796.914	0,09	830.532
Prodotti dell'agricoltura, dell'orticoltura, della caccia e prodotti affini.	19	0,3	6.587.898	0,06	346.731
Minerali metalliferi.	6	0,09	6.321.403	0,05	1.053.567
Pelli, prodotti in pelle e calzature.	14	0,22	5.839.819	0,05	417.130

Tabella 1.4– Gare di forniture suddivise per categoria CPV(segue)

Descrizione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Legno, prodotti in legno, prodotti in sughero, articoli di panierai.	14	0,22	2.846.190	0,02	203.299
Prodotti minerali non metallici.	8	0,12	2.173.088	0,02	271.636
Pesci, prodotti della pesca ed altri sottoprodotti	3	0,05	1.107.818	0,01	369.273
Materie prime secondarie di recupero.	3	0,05	603.680	0,01	201.227
Prodotti della silvicoltura e dello sfruttamento forestale.	2	0,03	386.847	0	193.424
<i>Totale categorie</i>	<i>6.439</i>	<i>100</i>	<i>11.901.038.371</i>	<i>100</i>	<i>1.848.274</i>

1.2.2 La domanda di servizi nei settori ordinari

La
domanda
di servizi
nei settori
ordinari

Nel 2007 le stazioni appaltanti hanno complessivamente attivato circa 8.000 procedure per l'affidamento di contratti di servizi. Il valore complessivo da affidare è pari a 22 miliardi e mezzo di euro, al quale corrisponde un importo medio per gara pari a 2 milioni e 700 mila euro (tabella 1.5).

Tabella 1.5 Gare di servizi nei settori ordinari suddivise per classe di importo (*)

Classe di importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>=150.000 <1.000.000	5.928	72,4	2.098.154.495	9,3	353.940
>=1.000.000 <5.000.000	1.717	21,0	3.646.052.687	16,2	2.123.502
>=5.000.000 <10.000.000	265	3,2	1.816.315.195	8,1	6.854.020
>=10.000.000 <15.000.000	92	1,1	1.129.183.480	5,0	12.273.733
>=15.000.000	182	2,2	13.785.524.228	61,3	75.744.639
<i>Tutte le classi di importo</i>	<i>8.184</i>	<i>100,0</i>	<i>22.475.230.085</i>	<i>100,0</i>	<i>2.746.240</i>

(*) Il dato dell'importo complessivo risente dei valori comunicati in riferimento alla categoria 'servizi finanziari' e va, pertanto, interpretato con estrema cautela. Spesso, infatti, le stazioni appaltanti hanno comunicato come importo del contratto il valore del prestito anziché quello del servizio finanziario.

La suddivisione per classe di importo della domanda di servizi nei settori ordinari evidenzia una situazione di forte peso di questa componente della domanda. Infatti, i dati elaborati attraverso il sistema Simog mostrano che complessivamente i servizi costituiscono in valore poco più del 37% dell'importo complessivo delle gare pur rappresentando in numero di gare solo il 23% del totale degli appalti nei settori ordinari.

Conseguentemente anche l'importo medio per tutte le classi è più elevato di quello che si riferisce agli appalti nei settori ordinari nel loro complesso (si veda tabella 1.1).

Per la scelta del contraente si è fatto ricorso nel 56% dei casi a procedure aperte per un importo corrispondente pari al 54% del totale. Le procedure negoziate rappresentano il 27% del totale delle procedure risultanti dalla banca dati, sia in termini di numero di gare che di importo, mentre le procedure ristrette si attestano rispettivamente sul 15% e sul 17% del totale.

Tabella. 1.6 – Gare di servizi suddivise per procedura di scelta del contraente (*)

Procedura di scelta	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	4.572	55,9	12.158.264.535	54,1	2.659.288
Procedura ristretta	1.184	14,5	3.941.413.392	17,5	3.328.896
Procedura negoziata	2.220	27,1	6.056.486.083	26,9	2.728.147
Accordo quadro	200	2,4	317.311.171	1,4	1.586.556
n.c.	8	0,1	1.754.903	0,0	219.363
Tutte le procedure	8.184	100,0	22.475.230.085	100,0	2.746.240

(*) Il dato dell'importo complessivo risente dei valori comunicati in riferimento alla categoria 'servizi finanziari' e va, pertanto, interpretato con estrema cautela. Spesso, infatti, le stazioni appaltanti hanno comunicato come importo del contratto il valore del prestito anziché quello del servizio finanziario.

Le gare di servizi presentano mediamente un importo medio superiore di circa il 62% a quello delle gare di forniture (2 milioni e 700 mila euro contro 1 milione e 800 mila euro).

In riferimento all'oggetto dell'appalto le gare di servizi, così come quelle di forniture, sono classificate in base alla codifica CPV. I risultati delle elaborazioni dei dati in base a questa variabile sono contenuti nella tabella 1.7.

I servizi per i quali si desume una più accentuata concentrazione delle gare registrate sul sistema informativo dell'Autorità sono quelli delle categorie 'servizi vari' (23%) e 'servizi sanitari e di assistenza sociale' (11%). Le prime rappresentano, in termini di importo, il 10% del valore complessivo, le seconde il 7%. Il numero delle gare nelle categorie 'smaltimento rifiuti, igienizzazione e ambientali', 'servizi alberghieri e di ristorazione', 'servizi architettonici, di ingegneria, edile, giuridici, contabili

La suddivisione degli appalti di servizi per CPV

e altri' e 'servizi di riparazione manutenzione e installazione' si attestano su percentuali pari al 9-10% del totale. Il restante 27% delle gare risulta frammentato tra le altre categorie considerate.

Tabella 1.7 – Gare di servizi suddivise per categoria CPV(*)

Descrizione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi di intermediazione finanziaria.	377	4,61	8.104.846.924	36,06	21.498.268
Servizi alberghieri e di ristorazione.	787	9,62	2.946.461.826	13,11	3.743.916
Servizi vari.	1.852	22,63	2.344.248.404	10,43	1.265.793
Servizi di smaltimento di rifiuti e acque reflue, servizi di igienizzazione e servizi ambientali.	817	9,98	1.673.074.078	7,44	2.047.826
Servizi sanitari e di assistenza sociale.	936	11,44	1.512.653.161	6,73	1.616.082
Servizi di riparazione, manutenzione e installazione.	802	9,8	1.227.348.669	5,46	1.530.360
Servizi architettonici, di ingegneria, edili, giuridici, contabili e altri servizi professionali.	747	9,13	986.623.306	4,39	1.320.781
Servizi informatici ed affini.	506	6,18	863.167.953	3,84	1.705.866
Servizi di trasporto terrestre e mediante condutture.	301	3,68	611.161.749	2,72	2.030.438
Servizi di poste e telecomunicazioni.	42	0,51	484.022.553	2,15	11.524.347
Servizi pubblici.	121	1,48	425.571.662	1,89	3.517.121
Servizi ausiliari di intermediazione finanziaria.	70	0,86	386.619.262	1,72	5.523.132
Servizi agricoli, forestali e orticoli.	112	1,37	248.081.321	1,1	2.215.012
Servizi di istruzione.	177	2,16	138.030.110	0,61	779.831
Servizi ricreativi, culturali e sportivi.	147	1,8	125.918.454	0,56	856.588
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio.	68	0,83	94.051.696	0,42	1.383.113
Servizi di stampa, editoria e affini.	95	1,16	81.821.027	0,36	861.274
Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini.	118	1,44	73.230.254	0,33	620.595
Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale.	52	0,64	52.386.059	0,23	1.007.424
Trasporti e servizi affini per via d'acqua.	10	0,12	36.293.328	0,16	3.629.333
Servizi di trasporto aereo.	11	0,13	24.428.360	0,11	2.220.760

Tabella 1.7 – Gare di servizi suddivise per categoria CPV(*) (segue)

Descrizione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Servizi immobiliari.	16	0,20	13.076.516	0,06	817.282
Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas.	7	0,09	12.220.000	0,05	1.745.714
Domicili privati con personale di servizio.	7	0,09	7.762.893	0,03	1.108.985
Servizi di vendita al dettaglio.	2	0,02	691.756	0	345.878
Servizi di organizzazioni associative.	3	0,04	547.000	0	182.333
Servizi prestati da organizzazioni o enti extraterritoriali.	1	0,01	891.765	0	891.765
Totale	8.184	100,00	22.475.230.085	100,00	2.746.240

(*) Il dato relativo alla categoria 'servizi finanziari' va interpretato con estrema cautela. Spesso, infatti, le stazioni appaltanti hanno comunicato come importo del contratto il valore del prestito anziché quello del servizio finanziario

1.2.3 La domanda di appalti misti nei settori ordinari

Esistono situazioni in cui la domanda non si configura in modo univoco potendo essere costituita da appalti che sommano una molteplicità di bisogni. I bandi di appalti misti, appunto, riguardano una domanda che si esprime come combinazione di lavori, servizi e forniture.

La domanda di appalti misti nei settori ordinari

La tabella 1.8 mostra gli appalti misti suddivisi per classe di importo. In generale, questa suddivisione non è particolarmente disomogenea con quella fatta per tutti gli appalti nei settori ordinari. Un accento particolare può essere dato al fatto che l'importo medio in tutte le classi è più basso di quello delle gare di appalto di forniture e servizi, essendo invece molto simile a quello delle gare di lavori nei settori ordinari (si veda la tabella 1.14)

Tabella 1.8 Gare per appalti misti nei settori ordinari suddivise per classe di importo

Classe di importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>=150.000 <1.000.000	3.612	83,2	1.216.664.171	23,1	336.839
>=1.000.000 <5.000.000	577	13,3	1.211.833.414	23,1	2.100.231
>=5.000.000 <10.000.000	92	2,1	626.862.223	11,9	6.813.720
>=10.000.000 <15.000.000	21	0,5	248.713.151	4,7	11.843.483
>=15.000.000	41	0,9	1.951.651.662	37,1	47.601.260
Tutte le classi di importo	4.343	100,0	5.255.724.621	100,0	1.210.160

La tabella 1.9 contiene i dati riguardanti l'affidamento dei contratti misti secondo la procedura di scelta del contraente.

Tabella 1.9 – Gare per l'affidamento di contratti misti suddivise per procedura di scelta del contraente

<i>Procedura di scelta</i>	<i>Numero</i>	<i>Numero (%)</i>	<i>Importo</i>	<i>Importo (%)</i>	<i>Importo medio</i>
Procedura aperta	2.284	52,6	3.280.768.372	62,4	1.436.413
Procedura ristretta	458	10,5	460.020.011	8,8	1.004.411
Procedura negoziata	1.429	32,9	1.273.864.330	24,2	891.438
Accordo quadro	166	3,8	237.979.904	4,5	1.433.614
n.c.	6	0,1	3.092.003	0,1	515.334
<i>Tutte le procedure</i>	<i>4.343</i>	<i>100,0</i>	<i>5.255.724.621</i>	<i>100,0</i>	<i>1.210.160</i>

La procedura aperta rappresenta la modalità prevalente per l'affidamento di contratti misti sia in termini di numero di gare (53% del totale) che di importo (62% del totale), seguita dalle procedure di tipo negoziato e da quelle ristrette.

L'importo medio da affidare con i contratti misti si attesta sul milione e 200 mila euro.

Le gare per l'affidamento di contratti misti registrate in banca dati hanno prevalentemente ad oggetto l'esecuzione di lavori congiuntamente alla prestazione di servizi (*tabella 1.10*). Tale caratteristica riguarda infatti oltre il 50% delle procedure avviate, per un corrispondente valore pari al 39% del totale. Si può notare che le gare per l'affidamento di contratti misti di beni e servizi pur rappresentando meno del 20% del totale in termini di numero, pesano per poco più del 35% del valore totale dei contratti misti. Tali contratti presentano un importo medio per gara pari a circa il doppio della media dei contratti misti.

Tabella 1.10 – Gare per l'affidamento di contratti misti

<i>Descrizione</i>	<i>Numero</i>	<i>Numero (%)</i>	<i>Importo</i>	<i>Importo (%)</i>	<i>Importo medio</i>
Beni - Servizi	808	18,6	1.964.868.317	37,4	2.431.768
Beni - Lavori	1.173	27,0	1.255.970.833	23,9	1.070.734
Servizi - Lavori	2.362	54,4	2.034.885.471	38,7	861.510
<i>Totale categorie</i>	<i>4.343</i>	<i>100,0</i>	<i>5.255.724.621</i>	<i>100,0</i>	<i>1.210.160</i>

1.2.4 La domanda nei settori speciali

La domanda di appalti nei settori speciali è rappresentata da 4.131 bandi di gara di importo complessivo pari a 7,8 miliardi di euro.

In generale, la suddivisione di questi appalti per classe di importo mostra, al pari dei settori ordinari, una elevata numerosità di gare nelle prime due classi di importo che racchiudono più del 93% delle gare nel settore. Analogamente a quanto accade negli appalti dei settori ordinari, gli appalti di piccolo importo (prime due classi) nei settori speciali rappresenta poco più del 40% dell'importo complessivo (si veda *tabella 1.11*).

La domanda
nei settori
speciali

Tabella 1.11 Gare complessive nei settori speciali suddivise per classe di importo

Classe di importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>=150.000 <1.000.000	2.864	69,3	1.028.441.284	13,0	359.093
>=1.000.000 <5.000.000	986	23,9	2.152.143.572	27,3	2.182.701
>=5.000.000 <10.000.000	161	3,9	1.054.887.950	13,4	6.552.099
>=10.000.000 <15.000.000	49	1,2	584.229.102	7,4	11.923.043
>=15.000.000	71	1,7	3.071.365.901	38,9	43.258.675
Tutte le classi di importo	4.131	100,0	7.891.067.808	100,0	1.910.208

La *tabella 1.12* contiene la distribuzione delle gare per procedura di affidamento dei contratti di lavori, forniture, servizi e misti.

Dai dati disponibili risulta nettamente prevalente il ricorso a procedure di tipo negoziato che rappresentano la modalità di scelta del contraente nel 71% dei casi corrispondentemente a un valore pari al 60% dell'importo da affidare. Molto residuale il ricorso a procedure di tipo

Tabella 1.12 - Gare per l'affidamento di contratti nei settori speciali suddivise per procedura di scelta del contraente

Procedura di scelta	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	414	10,0	905.069.027	11,5	2.186.157
Procedura ristretta	308	7,5	457.192.835	5,8	1.484.392
Procedura negoziata	2.943	71,2	4.733.732.134	60,0	1.608.472
Accordo quadro	464	11,2	1.794.667.812	22,7	3.867.819
n.c.	2	0,0	406.000	0,0	203.000
Tutte le procedure	4.131	100,0	7.891.067.808	100,0	1.910.208

ristretto, mentre si segnala anche un significativo utilizzo dell'accordo quadro; 464 procedure avviate su Simog riguardano, infatti, questo nuovo

strumento di aggiudicazione degli appalti (23% dell'importo complessivo da affidare) già presente nei settori speciali.

Infine, le gare riguardanti i settori speciali sono state analizzate in base alla categoria oggetto del contratto (tabella 1.13). Anche per la classificazione delle categorie dei settori speciali è stata utilizzata la codifica CPV. Le gare di 'lavori' rappresentano il 18% del totale delle procedure avviate (16% in termini di importo da affidare rispetto al totale), seguite dalle gare per l'affidamento di 'servizi di riparazione, manutenzione e installazione' (12,4% in termini di numero di gare e 8% in termini di importo), di fornitura di 'macchinari, apparecchiature e relativi prodotti' (9,7% in termini di numero e 8% in termini di importo), di fornitura di 'elettricità, gas e acqua' (8% in termini di numero e 6% in valore), di 'servizi informatici' (7% in termini di numero e 7,5% in valore) e di 'servizi architettonici, di ingegneria, edile, giuridici, contabili e altri' (6,2% in termini di numero e 4,5% in valore).

Tabella 1.13 – Gare per l'affidamento di contratti nei settori speciali suddivise per oggetto del contratto

Descrizione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Forniture					
Prodotti della silvicoltura e dello sfruttamento forestale.	2	0,05	400.889	0,01	200.445
Carbone, lignite, torba ed altri prodotti di carbone affini.	2	0,05	3.800.000	0,05	1.900.000
Petrolio, gas naturale, oli minerali e prodotti affini.	9	0,22	34.346.451	0,44	3.816.272
Prodotti delle miniere, delle cave ed altri prodotti affini.	2	0,05	910.000	0,01	455.000
Prodotti alimentari e bevande.	2	0,05	550.000	0,01	275.000
Tessili e articoli tessili.	2	0,05	405.000	0,01	202.500
Indumenti ed accessori.	15	0,36	9.733.440	0,12	648.896
Legno, prodotti in legno, prodotti in sughero, articoli di panieraio.	6	0,15	2.251.836	0,03	375.306
Pasta da carta, carta e prodotti di carta di vario tipo.	4	0,10	9.154.160	0,12	2.288.540
Stampati e articoli per la stampa di vario tipo.	1	0,02	420.000	0,01	420.000
Prodotti petroliferi e combustibili.	36	0,87	95.069.687	1,20	2.640.825
Sostanze chimiche, prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali.	36	0,87	27.035.184	0,34	750.977

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1.13 - Gare per l'affidamento di contratti nei settori speciali suddivise per oggetto del contratto (segue)

Descrizione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Forniture					
Prodotti di gomma, plastica e pellicole.	19	0,46	6.375.075	0,08	335.530
Prodotti minerali non metallici.	2	0,05	4.025.000	0,05	2.012.500
Metalli di base e prodotti connessi.	71	1,72	69.597.051	0,88	980.240
Prodotti e materiali prefabbricati.	39	0,94	31.768.242	0,40	814.570
Macchinari, apparecchiature, apparecchi, apparati e relativi prodotti.	402	9,73	651.179.455	8,25	1.619.849
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture.	142	3,44	206.886.023	2,62	1.456.944
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici.	153	3,70	198.737.272	2,52	1.298.936
Attrezzature e apparecchi per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione.	32	0,77	30.878.642	0,39	964.958
Apparecchiature mediche e di laboratorio, strumenti ottici e di precisione, orologi, prodotti farmaceutici e relativi materiali medici correnti.	21	0,51	18.434.728	0,23	877.844
Veicoli a motore, rimorchi e pezzi di ricambio per veicoli.	59	1,43	127.926.594	1,62	2.168.247
Mezzi di trasporto.	24	0,58	764.992.156	9,69	31.874.673
Beni manufatti, mobili, artigianato, prodotti per uso speciale e materiale corrente affine.	80	1,94%	71.768.534	0,91	897.107
Materie prime secondarie di recupero.	1	0,02	501.960	0,01	501.960
Elettricità, gas, energia e combustibili nucleari, vapore, acqua calda ed altre sorgenti di energia.	331	8,01	464.042.440	5,88	1.401.941
Acqua captata e depurata.	8	0,19	11.564.192	0,15	1.445.524
Lavori					
Lavori di costruzione.	731	17,70	1.304.003.496	16,53	1.783.863
Servizi					
Servizi di riparazione, manutenzione e installazione.	512	12,39	623.159.123	7,90	1.217.108
Servizi alberghieri e di ristorazione.	27	0,65	196.972.935	2,50	7.295.294
Servizi di trasporto terrestre e mediante condutture.	35	0,85	163.731.302	2,07	4.678.037
Trasporti e servizi affini per via d'acqua.	5	0,12	4.078.000	0,05	815.600
Servizi di trasporto aereo.	6	0,15	20.447.300	0,26	3.407.883
Servizi di supporto e ausiliari nel campo dei trasporti; servizi di agenzie di viaggio.	52	1,26	115.915.657	1,47	2.229.147
Servizi di poste e telecomunicazioni.	29	0,70	173.406.866	2,20	5.979.547

Tabella 1.13 – Gare per l'affidamento di contratti nei settori speciali suddivise per oggetto del contratto (segue)

Descrizione	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
<i>Servizi</i>					
Servizi pubblici.	27	0,65	59.373.688	0,75	2.199.025
Servizi di intermediazione finanziaria.	23	0,56	124.786.786	1,58	5.425.512
Servizi ausiliari di intermediazione finanziaria.	4	0,10	14.461.500	0,18	3.615.375
Servizi immobiliari.	3	0,07	585.000	0,01	195.000
Servizi informatici ed affini.	289	7,00	594.913.628	7,54	2.058.525
Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza affini.	34	0,82	17.178.025	0,22	505.236
Servizi architettonici, di ingegneria, edili, giuridici, contabili e altri servizi professionali.	255	6,17	357.636.639	4,53	1.402.497
Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale.	4	0,10	3.633.836	0,05	908.459
Servizi connessi all'industria petrolifera e del gas.	112	2,71	628.507.357	7,96	5.611.673
Servizi agricoli, forestali e orticoli.	40	0,97	16.537.361	0,21	413.434
Servizi di stampa, editoria e affini.	27	0,65	18.814.068	0,24	696.817
Servizi di istruzione.	5	0,12	2.321.000	0,03	464.200
Servizi sanitari e di assistenza sociale.	25	0,61	22.979.086	0,29	919.163
Servizi di smaltimento di rifiuti e acque reflue, servizi di igienizzazione e servizi ambientali.	140	3,39	240.307.875	3,05	1.716.485
Servizi di organizzazioni associative.	2	0,05	1.350.000	0,02	675.000
Servizi ricreativi, culturali e sportivi.	9	0,22	3.560.419	0,05	395.602
Servizi vari.	233	5,64	339.482.850	4,30	1.457.008
Servizi prestati da organizzazioni o enti extraterritoriali.	1	0,02	170.000	0,00	170.000
<i>Totale settori speciali</i>	<i>4.131</i>	<i>100,00</i>	<i>7.891.067.808</i>	<i>100,0</i>	<i>1.910.208</i>

1.2.5 La domanda di lavori pubblici nei settori ordinari

La domanda di lavori nei settori ordinari

Relativamente alla suddivisione delle gare per classi di importo nei settori ordinari, si conferma un dato già evidenziato nei precedenti Referti per cui la quasi totalità dei bandi di gara (poco più del 97%) è racchiusa nelle due classi di importo più basse. Il valore degli appalti in queste stesse classi, tuttavia, non raggiunge il 50% del valore totale degli appalti di lavori nei settori ordinari (si veda la *tabella 1.14*).

Tabella 1.14 Gare di lavori nei settori ordinari suddivise per classe di importo

Classe di importo	Numero	Numero (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
>=150.000 <1.000.000	13.568	82,1	4.980.364.529	24,4	367.067
>=1.000.000 <5.000.000	2.522	15,3	5.089.117.546	25,0	2.017.890
>=5.000.000 <10.000.000	255	1,5	1.728.125.665	8,5	6.776.963
>=10.000.000 <15.000.000	83	0,5	989.838.805	4,9	11.925.769
>=15.000.000	108	0,7	7.600.622.992	37,3	70.376.139
Tutte le classi di importo	16.536	100,0	20.388.069.537	100,0	1.232.951

La tabella 1.15 mostra la distribuzione delle procedure di affidamento di contratti pubblici di lavori nei settori ordinari registrate sul sistema Simog.

Le procedure maggiormente utilizzate dalle stazioni appaltanti sono quelle aperte. Il 72% dei contratti (56% del valore complessivo) viene infatti aggiudicato attraverso tali procedure.

Tabella 1.15- Gare di lavori suddivise per procedura di scelta del contraente

Procedura scelta	N.	N. (%)	Importo	Importo (%)	Importo medio
Procedura aperta	11.907	72,0	11.439.349.166	56,1	960.725
Procedura ristretta	1.640	9,9	6.922.570.020	34,0	4.221.079
Procedura negoziata	2.602	15,7	1.248.573.248	6,1	479.851
Accordo quadro	380	2,3	775.519.814	3,8	2.040.842
n.c.	7	0,0	2.057.288	0,0	293.898
Tutte le procedure	16.536	100,0	20.388.069.537	100,0	1.232.951

Il ricorso alle procedure ristrette riguarda solo il 10% degli affidamenti di lavori; il dato relativo a tali procedure diviene però molto rilevante se si considera il valore dei contratti da affidare, pari al 34% del totale. Le procedure negoziate sono invece molto poco rilevanti in termini di valore (6% del totale).

Mediamente un contratto pubblico di lavori prevede un importo a base d'asta pari a 1 milione e 200 mila euro. Si segnala, a tal proposito, il dato relativo ai contratti da affidare mediante procedura ristretta che risulta pari a quasi quattro volte la media. Ciò si spiega con la circostanza che la procedura ristretta in Italia è utilizzata quasi esclusivamente per le concessioni di lavori pubblici i cui importi sono abbastanza elevati.

**Valore medio
degli appalti
di lavori**

**Le gare di
lavori per
categoria
d'opera**

La *tabella 1.16* mostra la distribuzione delle gare per l'affidamento di contratti di lavori nei settori ordinari secondo la categoria di lavoro. Le categorie di lavoro registrate dal Simog sono le OG (opere generali) e le OS (opere specializzate) di cui al regolamento sulla qualificazione (DPR 34/2000).

L'avvio di nuovi lavori risulta concentrato, sia in termini di gare bandite che in termini di importo, in poche categorie di lavori, in particolare la OG3 'strade, autostrade, ponti, ecc.', la OG1 'edifici civili e industriali', la OG2 'restauro e manutenzione beni culturali e ambientali', la OG6 'acquedotti, gasdotti, opere di irrigazione, ecc.'. Il resto della domanda proveniente dalle stazioni appaltanti risulta invece fortemente frammentata nelle restanti categorie esaminate.

Tabella 1.16 - Gare di lavori suddivise per categoria d'opera

<i>Categoria prevalente</i>	<i>Numero</i>	<i>Numero (%)</i>	<i>Importo</i>	<i>Importo (%)</i>	<i>Importo medio</i>
OG1	4.940	29,90	5.726.555.367	28,10	1.159.222
OG2	1.217	7,40	1.087.694.119	5,30%	893.750
OG3	5.230	31,60	6.788.174.578	33,30	1.297.930
OG4	50	0,30	1.514.727.108	7,40	30.294.542
OG5	8	0,00%	5.397.999	0,00	674.750
OG6	1.165	7,00	1.272.490.284	6,20	1.092.266
OG7	125	0,80	315.897.254	1,50	2.527.178
OG8	568	3,40	372.602.937	1,80	655.991
OG9	34	0,20	35.315.448	0,20	1.038.690
OG10	368	2,20	188.057.827	0,90	511.027
OG11	475	2,90	598.541.341	2,90	1.260.087
OG12	103	0,60	106.940.170	0,50	1.038.254
OG13	105	0,60	57.505.641	0,30	547.673
OS1	48	0,30	34.979.563	0,20	728.741
OS2	54	0,30	22.973.460	0,10	425.434
OS3	25	0,20	14.599.642	0,10	583.986
OS4	38	0,20	17.341.044	0,10	456.343
OS5	4	0,00	1.274.149	0,00	318.537
OS6	185	1,10	87.391.857	0,40	472.388
OS7	32	0,20	11.140.400	0,10	348.138
OS8	24	0,10	46.545.829	0,20	1.939.410
OS9	24	0,10	53.178.573	0,30	2.215.774
OS10	119	0,70	216.506.037	1,10	1.819.378
OS11	33	0,20	12.215.220	0,10	370.158

Tabella 1.16 - Gare di lavori suddivise per categoria d'opera (segue)

<i>Categoria prevalente</i>	<i>Numero</i>	<i>Numero (%)</i>	<i>Importo</i>	<i>Importo (%)</i>	<i>Importo medio</i>
OS12	192	1,20	102.330.076	0,50	532.969
OS13	18	0,10	8.567.859	0,00	475.992
OS14	17	0,10	197.705.821	1,00	11.629.754
OS16	6	0,00	2.621.253	0,00	436.876
OS17	1	0,00	151.100	0,00	151.100
OS18	102	0,60	456.649.854	2,20	4.476.959
OS19	30	0,20	28.440.303	0,10	948.010
OS21	382	2,30	259.402.196	1,30	679.063
OS22	123	0,70	242.519.818	1,20	1.971.706
OS23	31	0,20	30.144.505	0,10	972.403
OS24	254	1,50	137.164.915	0,70	540.019
OS25	27	0,20	8.955.702	0,00	331.693
OS26	22	0,10	48.668.761	0,20	2.212.216
OS27	4	0,00	4.462.375	0,00	1.115.594
OS28	120	0,70	49.524.345	0,20	412.703
OS29	21	0,10	37.483.306	0,20	1.784.919
OS30	143	0,90	81.364.789	0,40	568.985
OS31	5	0,00	45.490.958	0,20	9.098.192
OS32	29	0,20	18.386.126	0,10	634.004
OS33	21	0,10	5.488.904	0,00	261.376
OS34	14	0,10	34.500.724	0,20	2.464.337
<i>Totale categorie</i>	16.536	100,00	20.388.069.537	100,00	1.232.951

1.3 L'offerta potenziale di lavori pubblici

Dal momento dell'entrata in vigore del DPR 34/2000 in cui è stata prevista la tenuta di un casellario informatico delle imprese, il numero delle imprese qualificate è passato da 13.827 nel 2001 a 32.945 nel 2007. Nello stesso lasso di tempo le categorie complessive di attestazione sono aumentate da 40.527 a 87.707.

I dati complessivi delle imprese abilitate a partecipare agli appalti di lavori pubblici, sono stati disaggregati ed elaborati secondo le seguenti variabili di analisi: forma giuridica, localizzazione, numero di iscrizioni al Casellario, classifica massima di iscrizione, categoria di lavori, classifica di iscrizione al Casellario. Nelle tabelle di seguito presentate si forniscono, come indicatori delle analisi effettuate, le frequenze assolute e percentuali

**L'offerta
potenziale
di lavori
pubblici**

nonché i valori medi associati alle modalità di ciascuna variabile esaminata.

Imprese qualificate e forma giuridica

La *tabella 1.17* riporta la distribuzione delle imprese qualificate per l'esecuzione di lavori pubblici e delle relative iscrizioni al Casellario secondo la forma giuridica dell'impresa. I dati sono riportati, così come nelle altre tabelle presentate, sia in termini di valore assoluto che percentuale. E' stato inoltre calcolato l'indicatore 'numero medio di iscrizioni per impresa' (numero medio di categorie di qualificazione per impresa), anch'esso analizzato secondo la forma giuridica.

Tabella 1.17 – Distribuzione delle imprese qualificate e delle iscrizioni per forma giuridica ()*

<i>Forma giuridica</i>	<i>N. imprese</i>	<i>N. iscrizioni</i>	<i>N. imprese (%)</i>	<i>N. iscrizioni (%)</i>	<i>N. medio di iscrizioni per impresa</i>
Società di capitali	19.545	57.006	59,3	65,0	2,9
Spa	1.889	8.865	5,7	10,1	4,7
Srl	17.626	48.047	53,5	54,8	2,7
Sacca	30	94	0,1	0,1	3,1
Società di persone	5.793	12.153	17,6	13,9	2,1
Imprese individuali	6.202	12.256	18,8	14,0	2,0
Società cooperative e consorzi	1.114	5.389	3,4	6,1	4,8
Altro	68	212	0,2	0,2	3,1
n.c.	223	691	0,7	0,8	3,1
<i>Tutte le forme giuridiche</i>	32.945	87.707	100,0	100,0	2,7

(*) I dati si riferiscono al 31.12.2007

I dati confermano quella che sembra essere ormai una struttura consolidata dell'offerta potenziale delle imprese qualificate registrate nel Casellario dell'Autorità. Le società di capitali rappresentano quasi il 60% del totale delle imprese e hanno un considerevole peso rispetto al totale anche rispetto al numero di iscrizioni; mediamente il numero di iscrizioni per impresa è pari a 2,9, valore superiore al dato medio generale pari a 2,7 iscrizioni ad impresa. All'interno delle società di capitali, la forma giuridica prevalente, sia in termini di numero di imprese che di iscrizioni, è quella

delle società a responsabilità limitata, mentre le società per azioni sono le imprese più forti dal punto di vista del numero di iscrizioni.

Le società di persone e le imprese individuali rappresentano una fetta di mercato compresa tra il 15 e il 20%, sia in termini di numero di imprese che di numero di iscrizioni al Casellario. Il dato che si riferisce al numero medio di iscrizioni ad impresa si colloca, per tali tipologie di imprese, ad un valore inferiore rispetto al dato medio generale. Sotto questo profilo, le imprese più avvantaggiate sembrano essere quelle organizzate in società cooperative e consorzi le quali risultano mediamente qualificate per 4,8 categorie diverse di lavori, dato di gran lunga superiore alla media e in assoluto più elevato tra tutte le forme giuridiche prese in esame.

La *tabella 1.18* rappresenta la distribuzione delle imprese, delle iscrizioni e del numero medio di iscrizioni secondo la localizzazione dell'impresa.

**Imprese
qualificate e
localizzazione**

Tabella 1.18 – Distribuzione delle imprese qualificate e delle iscrizioni per localizzazione dell'impresa ()*

Regione	N. Imprese	N. Iscrizioni	N. Imprese (%)	N. Iscrizioni (%)	N. medio di iscrizioni per impresa
Abruzzo	916	2.376	2,8	2,7	2,6
Basilicata	680	1.968	2,1	2,2	2,9
Calabria	1.314	3.405	4,0	3,9	2,6
Campania	4.656	13.333	14,1	15,2	2,9
Emilia	1.746	4.931	5,3	5,6	2,8
Friuli V.G.	818	2.182	2,5	2,5	2,7
Lazio	3.586	10.541	10,9	12,0	2,9
Liguria	693	1.954	2,1	2,2	2,8
Lombardia	3.659	8.964	11,1	10,2	2,4
Marche	897	2.210	2,7	2,5	2,5
Molise	284	894	0,9	1,0	3,1
Piemonte	1.881	5.126	5,7	5,8	2,7
Puglia	1.935	4.419	5,9	5,0	2,3
Sardegna	690	1.609	2,1	1,8	2,3
Sicilia	2.798	8.331	8,5	9,5	3,0
Toscana	1.401	3.588	4,3	4,1	2,6
Trentino A.A.	814	1.841	2,5	2,1	2,3
Umbria	673	1.568	2,0	1,8	2,3
Valle d'Aosta	164	494	0,5	0,6	3,0
Veneto	3.048	7.203	9,3	8,2	2,4
Ambito Nazionale	31	98	0,1	0,1	3,2
N.C.	261	672	0,8	0,8	2,6
Tutte le regioni	32.945	87.707	100,0	100,0	2,7

(*) I dati si riferiscono al 31.12.2007

Le regioni dove si registra una concentrazione più alta di imprese qualificate e di iscrizioni rispetto al totale sono la Campania (14,1% delle imprese totali e 15,2% delle iscrizioni), la Lombardia (11,1% delle imprese e 10,2% delle iscrizioni), il Lazio (10,9% delle imprese e 12,0% delle iscrizioni) e il Veneto (9,3% delle imprese e 8,2% delle iscrizioni). Tra queste regioni, la Campania e il Lazio presentano un numero medio di iscrizioni ad impresa superiore al dato medio generale, mentre per la Lombardia e il Veneto lo stesso indicatore assume un valore inferiore alla media.

Le regioni dove le imprese presentano un numero di iscrizioni pro-capite superiore alla media sono quelle del Molise, della Sicilia e della Valle d'Aosta. Per tali imprese l'indicatore considerato assume un valore circa pari a 3. Le imprese con un numero di iscrizioni pro-capite minime (2,3) sono quelle della Puglia, della Sardegna, del Trentino Alto Adige e dell'Umbria.

Nella *tabella 1.19* è rappresentata la distribuzione delle imprese secondo il numero di iscrizioni al Casellario. Le imprese con una sola iscrizione al Casellario sono circa il 38% del totale mentre il restante 62% è in grado di diversificare la propria attività tra diverse categorie di lavori. La mediana della distribuzione è comunque rappresentata da 2 iscrizioni al Casellario. Ciò significa che la metà delle imprese non è abilitata ad eseguire più di due tipologie di lavorazione mentre il restante 50% sarà in grado di eseguirne due o più. La media delle iscrizioni per impresa è pari a 2,7, superiore al valore della mediana, ciò denotando asimmetria a destra della distribuzione considerata.

**Distribuzione
delle imprese
secondo il
numero di
iscrizioni al
casellario**

Un ulteriore approfondimento si basa sull'analisi congiunta del numero di categorie di iscrizione e dell'importo dei lavori per il quale l'impresa risulta abilitata secondo i dati del Casellario.

Analogamente a quanto illustrato nelle precedenti relazioni, anche il 2007 mostra una offerta potenziale fortemente polverizzata tra un numero di imprese per lo più di piccole dimensioni.

Tabella 1.19 – Distribuzione delle imprese qualificate per numero di iscrizioni al Casellario (*)

N. Iscrizioni	N. imprese	N. imprese (%)	N. Imprese (% cumulate)
1	12.402	37,64	37,64
2	8.133	24,69	62,33
3	4.859	14,75	77,08
4	2.901	8,81	85,89
5	1.717	5,21	91,10
6	1.071	3,25	94,35
7	642	1,95	96,30
8	375	1,14	97,44
9	275	0,83	98,27
10	149	0,45	98,72
11	102	0,31	99,03
12	71	0,22	99,25
13	44	0,13	99,38
14	44	0,13	99,51
15	27	0,08	99,60
16	25	0,08	99,67
17	14	0,04	99,71
18	18	0,05	99,77
19	10	0,03	99,80
20	15	0,05	99,85
21	5	0,02	99,86
22	7	0,02	99,88
23	6	0,02	99,90
24	1	0,00	99,90
25	1	0,00	99,91
26	4	0,01	99,92
27	5	0,02	99,93
28	5	0,02	99,95
29	4	0,01	99,96
30	2	0,01	99,97
31	3	0,01	99,98
32	2	0,01	99,98
33	2	0,01	99,99
34	1	0,00	99,99
36	2	0,01	100,00
39	1	0,00	100,00
Totale	32.945	100,00	

(*) I dati si riferiscono al 31.12.2007

La tabella 1.20 evidenzia, nell'ultima colonna, il numero medio di iscrizioni per impresa nelle diverse categorie di lavori e si vede, abbastanza chiaramente, come al crescere della massima classifica di importo richiesta cresca anche il numero medio di iscrizioni.

Ciò denota una maggiore capacità per le imprese di dimensioni elevate ad offrire un ventaglio completo di lavorazioni, magari anche sfruttando le eventuali economie di scopo connesse ad una più spiccata capacità di innovazione tecnologica propria delle imprese più strutturate.

Tuttavia, è evidente come, in percentuale, la numerosità complessiva di tali imprese (quelle con classifica massima pari alla VII e alla VIII) sia estremamente esigua, tanto da rappresentare circa il 4,5% del numero complessivo delle imprese qualificate.

Tabella 1.20 - Distribuzione delle imprese qualificate per classifica massima di iscrizione al Casellario (*)

Classifica massima di iscrizione	N. imprese	N. iscrizioni	N. imprese (%)	N. iscrizioni (%)	Numero medio di iscrizioni (categorie di lavori per impresa)
I	4.517	6.284	13,71	7,16	1,39
II	10.828	19.357	32,87	22,07	1,79
III	6.502	17.149	19,74	19,55	2,64
IV	5.486	17.717	16,65	20,20	3,23
V	3.083	12.114	9,36	13,81	3,93
VI	1.046	4.722	3,17	5,38	4,51
VII	460	2.683	1,40	3,06	5,83
VIII	1.023	7.681	3,11	8,76	7,51
Tutte le classi	32.945	87.707	100,00	100,00	2,66

(*) I dati si riferiscono al 31.12.2007

Nella tabella 1.21 il numero delle iscrizioni è suddiviso per categoria di lavorazione e ripartizione territoriale.

Distribuzione
iscrizioni per
area geografica

La distribuzione delle iscrizioni per aree territoriali mostra come la maggior parte delle iscrizioni sia concentrata nelle regioni dell'Italia meridionale e insulare.

Tabella 1.21 - Distribuzione delle iscrizioni per categoria di qualificazione e ripartizione geografica (*)

Categoria	Area geografica						Totale riga	% riga
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Non specificato		
OG1	3.032	2.749	3.814	5.865	2.124	139	17.723	20,21
OG2	435	544	939	878	356	20	3.172	3,62
OG3	1.857	1.997	2.006	4.277	1.589	101	11.827	13,48
OG4	94	74	93	79	38	10	388	0,44
OG5	25	20	17	7	14	3	86	0,10
OG6	1.463	1.428	1.549	2.869	1.022	79	8.410	9,59
OG7	80	167	116	136	91	11	601	0,69
OG8	727	724	590	959	212	21	3.233	3,69
OG9	118	85	74	109	28	3	417	0,48
OG10	446	596	563	1.126	493	27	3.251	3,71
OG11	895	835	1.396	2.511	1.028	56	6.721	7,66
OG12	290	231	190	266	121	9	1.107	1,26
OG13	292	206	229	352	99	15	1.193	1,36

Tabella 1.21 - Distribuzione delle iscrizioni per categoria di qualificazione e ripartizione geografica ^(*)(segue)

Categoria	Area geografica						Totale riga	% riga
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Non specificato		
OS1	621	588	384	443	190	20	2.246	2,56
OS2	71	117	197	91	39	3	518	0,59
OS3	559	543	457	332	115	13	2.019	2,30
OS4	90	76	89	75	34	3	367	0,42
OS5	113	92	144	72	32	7	460	0,52
OS6	435	540	344	375	136	22	1.852	2,11
OS7	324	257	165	143	46	3	938	1,07
OS8	192	209	125	126	21	10	683	0,78
OS9	92	55	79	74	19	6	325	0,37
OS10	101	61	92	128	40	7	429	0,49
OS11	23	37	37	70	15	1	183	0,21
OS12	132	159	138	220	86	6	741	0,84
OS13	61	72	55	63	19	7	277	0,32
OS14	77	50	37	36	12	1	213	0,24
OS15	7	4	10	16	6		43	0,05
OS16	48	24	25	15	17		129	0,15
OS17	31	14	21	17	5	3	91	0,10
OS18	238	303	244	307	89	15	1.196	1,36
OS19	223	153	249	193	107	10	935	1,07
OS20	21	30	34	27	10		122	0,14
OS21	467	468	632	1.025	511	27	3.130	3,57
OS22	129	145	174	281	125	8	862	0,98
OS23	168	133	101	113	21	7	543	0,62
OS24	427	322	365	591	265	17	1.987	2,27
OS25	18	21	103	95	63	2	302	0,34
OS26	74	59	48	47	26	3	257	0,29
OS27	37	20	40	36	7	3	143	0,16
OS28	738	691	695	699	245	24	3.092	3,53
OS29	39	32	49	55	9	1	185	0,21
OS30	1.109	1.065	1.112	1.092	396	35	4.809	5,48
OS31	23	24	8	6	2		63	0,07
OS32	17	46	16	23	6	4	112	0,13
OS33	42	48	26	44	10	7	177	0,20
OS34	37	43	36	31	1	1	149	0,17
Totale colonna	16.538	16.157	17.907	26.395	9.940	770	87.707	100,00
% colonna	18,86	18,42	20,42	30,09	11,33	0,88	100,00	

^(*) I dati si riferiscono al 31.12.2007

Il calcolo delle percentuali di iscrizioni per categoria ed area geografica, rispetto al totale generale, permette di verificare che le categorie di opere per le quali le imprese risultano qualificate in prevalenza sono, anche all'interno di ciascuna area, la OG1 - edifici civili e industriali -, la OG3- strade, autostrade, ponti ecc. -, la OG6 -acquedotti, gasdotti, opere di irrigazione ecc. - e la OS30 - impianti elettrici, telefonici ecc., riflettendo la domanda espressa dai bandi.

**Distribuzione
iscrizioni per
classifica
d'importo**

La *tabella 1.22* illustra la ripartizione delle iscrizioni su tutto il territorio nazionale per classifiche di importo e categorie di lavorazione. Dalla lettura della tabella si evince una distribuzione delle iscrizioni pressoché stabile rispetto al precedente anno di rilevazione.

Delle 87.707 iscrizioni effettuate a tutto il 2007, poco più del 50% risulta concentrato in quattro categorie generali: la OG1 - edifici civili e industriali - con il 20,2%; la OG3 - strade, autostrade, ponti ecc. - con il 13,5%; la OG6 -acquedotti, gasdotti, opere di irrigazione ecc. - con il 9,6% e la OG11 - Impianti tecnologici -con il 7,66%. Le altre iscrizioni risultano per lo più frammentate nelle restanti categorie di opere con un peso di qualche rilievo per i soli casi delle opere fluviali e di bonifica (OG8), del restauro e manutenzione di beni culturali e ambientali (OG2) ed infine per gli impianti per la trasformazione e la distribuzione di energia elettrica (OG10).

Relativamente alle categorie di opere speciali, si evidenzia una prevalenza degli impianti elettrici, telefonici ecc. (OS30) con una quota sulle attestazioni complessive del 5,5%, delle opere strutturali (OS21) con il 3,6%, e degli impianti termici e di condizionamento (OS28) sempre con il 3,5%.

Come risulta dai totali di colonna, le prime due classifiche coprono da sole più della metà del totale delle iscrizioni (55,4%) e, conteggiando le iscrizioni nelle prime quattro classifiche, si raggiunge più dell'88% del totale delle iscrizioni. Tutto ciò conferma quanto già detto in precedenza circa l'estrema polverizzazione dell'offerta tra numerosi soggetti imprenditoriali di piccole dimensioni. Come anticipato nel commento alla precedente tabella (*tabella 1.21*), le iscrizioni risultano concentrate nelle categorie OG1, OG3, OG6 e OG11. Tale situazione si riflette anche a livello di singola classifica. Nel dettaglio, la categoria prevalente è la OG1 per tutte le classifiche di importo.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1.22 - Distribuzione delle iscrizioni per categoria di qualificazione e classifica di importo (*)

Categoria	Classifica								Totale per riga	% per riga
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII		
OG1	2.746	5.696	3.477	2.807	1.634	561	271	531	17.723	20,21
OG2	598	899	837	486	226	64	24	38	3.172	3,62
OG3	2.644	3.309	2.865	1.646	748	241	106	268	11.827	13,48
OG4	44	47	77	51	32	15	14	108	388	0,44
OG5	11	15	11	14	7	3	1	24	86	0,10
OG6	2.237	2.426	1.911	992	470	164	66	144	8.410	9,59
OG7	125	122	132	80	67	19	9	47	601	0,69
OG8	914	986	794	335	129	28	15	32	3.233	3,69
OG9	88	87	66	58	46	18	9	45	417	0,48
OG10	1.075	958	614	312	171	56	11	54	3.251	3,71
OG11	1.786	2.104	1.458	725	347	131	44	126	6.721	7,66
OG12	253	272	221	179	99	35	12	36	1.107	1,26
OG13	436	418	225	80	21	7	2	4	1.193	1,36
OS1	721	707	452	189	89	36	7	45	2.246	2,56
OS2	160	202	97	44	14	1			518	0,59
OS3	850	709	322	85	37	9	1	6	2.019	2,30
OS4	82	114	68	44	29	12	7	11	367	0,42
OS5	196	124	76	38	15	6	3	2	460	0,52
OS6	511	763	353	133	51	15	8	18	1.852	2,11
OS7	336	370	139	55	23	6	2	7	938	1,07
OS8	196	263	110	67	32	11	1	3	683	0,78
OS9	82	56	70	41	27	15	11	23	325	0,37
OS10	120	141	106	39	18	3		2	429	0,49
OS11	52	50	37	17	14	5	3	5	183	0,21
OS12	215	243	140	79	37	8	7	12	741	0,84
OS13	16	42	28	42	56	30	14	49	277	0,32
OS14	18	34	42	47	25	14	4	29	213	0,24
OS15	15	15	6	2	4	1			43	0,05
OS16	24	27	25	20	7	7	3	16	129	0,15
OS17	28	19	18	5	5	4		12	91	0,10
OS18	193	351	269	160	116	35	12	60	1.196	1,36
OS19	251	254	177	112	54	24	10	53	935	1,07
OS20	39	35	26	11	3	5	2	1	122	0,14
OS21	794	963	756	326	148	50	21	72	3.130	3,57
OS22	200	219	183	121	65	27	11	36	862	0,98
OS23	207	180	96	38	10	5		7	543	0,62
OS24	812	660	336	120	42	2	10	5	1.987	2,27
OS25	111	92	61	18	15	5			302	0,34
OS26	59	85	61	25	9	11	1	6	257	0,29
OS27	13	17	42	18	16	9	7	21	143	0,16
OS28	921	1.114	609	252	115	36	13	32	3.092	3,53
OS29	26	33	30	29	21	9	2	35	185	0,21
OS30	1.370	1.731	1.037	414	146	44	15	52	4.809	5,48
OS31	7	16	13	14	5	5		3	63	0,07
OS32	32	39	25	9	6	1			112	0,13
OS33	52	66	30	14	7	3		5	177	0,20
OS34	26	42	28	22	17	6		8	149	0,17
Totale colonna	21.692	27.115	18.556	10.415	5.275	1.802	759	2.093	87.707	100,00
% colonna	24,73	30,92	21,16	11,87	6,01	2,05	0,87	2,39	100,00	

(*) I dati si riferiscono al 31.12.2007

Al fine di confrontare la numerosità del numero di attestati con l'ampiezza della domanda, la *tabella 1.23* riclassifica i bandi di gara per categoria prevalente espressa nel bando e per classifica di importo così come individuata dal DPR 34/2000.

Tabella 1.23 - Numero dei bandi di gara suddivisi per categoria prevalente e classifica di importo

Categoria	Classifica								Totale di riga	% di riga
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII		
OG1	1.602	1.428	865	645	238	98	25	40	4.941	29,9
OG2	334	420	221	166	48	19	4	5	1.217	7,4
OG3	1.979	1.736	848	446	130	44	17	29	5.229	31,6
OG4	8	11	11	5	4	4		7	50	0,3
OG5	4	1	1	2					8	0,0
OG6	302	374	188	178	88	24	7	4	1.165	7,0
OG7	32	31	20	17	10	8	4	3	125	0,8
OG8	238	185	87	37	13	4	3	1	568	3,4
OG9	8	12	6	4	3	1			34	0,2
OG10	138	134	65	25	4	2			368	2,2
OG11	159	128	84	65	22	6	7	4	475	2,9
OG12	26	27	19	19	10	2			103	0,6
OG13	35	40	20	7	2	1			105	0,6
OS1	15	12	15	4	1	1			48	0,3
OS2	23	22	6	2	1				54	0,3
OS3	9	7	5	3	1				25	0,2
OS4	22	8	5	2	1				38	0,2
OS5	1	3							4	0,0
OS6	59	84	31	8	3				185	1,1
OS7	19	9	3	1					32	0,2
OS8	5	9	3	2	2	2	1		24	0,1
OS9	4	5	4	4	4	2	1		24	0,1
OS10	65	41	11		1			1	119	0,7
OS11	16	7	10						33	0,2
OS12	64	75	29	21	3				192	1,2
OS13	6	8	2	2					18	0,1
OS14	2	4		2	4	1	1	3	17	0,1
OS15										0,0
OS16	1	3	2						6	0,0
OS17	1								1	0,0
OS18	27	28	24	11	6	3		3	102	0,6
OS19	8	7	8	5	2				30	0,2
OS20										0,0
OS21	89	134	103	45	7	4			382	2,3
OS22	21	30	28	25	11	3	2	3	123	0,7
OS23	7	13	3	5	3				31	0,2
OS24	118	85	33	12	1	4	1		254	1,5
OS25	14	10	2	1					27	0,2
OS26	5	10	3	1	1			2	22	0,1
OS27	1	1		2					4	0,0
OS28	61	34	15	10					120	0,7
OS29	2	4	8	3	2	2			21	0,1
OS30	56	56	18	8	3	2			143	0,9
OS31		1		1	1			2	5	0,0
OS32	6	12	6	5					29	0,2
OS33	13	7	1						21	0,1
OS34	1	2	4	3	3			1	14	0,1
Totale colonna	5.606	5.258	2.817	1.804	633	237	73	108	16.536	100,0
% di colonna	33,9	31,8	17,0	10,9	3,8	1,4	0,4	0,7	100,0	

Dal confronto tra la numerosità degli attestati e la numerosità dei bandi emerge che all'aumentare delle classifiche di importo aumenta il numero di attestati posseduti da imprese che potenzialmente possono partecipare a quei bandi di gara. Se, invece, si guarda agli attestati e alle gare suddivisi per categoria il dato che emerge riguarda l'elevato numero di attestati emessi in relazione a categorie che, almeno nel 2007, hanno rappresentato un basso livello di domanda. Ad esempio, le categorie speciali OS5 e OS17 presentano molti attestati e quindi molte imprese che potenzialmente possono partecipare a quelle gare quando in realtà il numero di bandi con quelle categorie come prevalenti è estremamente esiguo.

1.4 Gli appalti di lavori pubblici aggiudicati

Un aspetto importante di conoscenza del mercato dei contratti pubblici è rappresentato dall'analisi del ciclo di vita degli appalti, possibile grazie ai dati informativi raccolti dall'Osservatorio.

Nel corso di questo paragrafo, dopo aver fatto alcune considerazioni preliminari sulle attività di rilevazione e validazione dei dati, si procederà ad esporre i risultati delle elaborazioni riferite agli appalti aggiudicati nel corso del 2005. E' questo infatti l'anno per il quale il grado di consolidamento dei dati consente di considerare stabili e significativi i risultati delle elaborazioni statistiche.

Successivamente si passerà ad illustrare le elaborazioni relative agli appalti aggiudicati nel corso del 2007. Saranno presi in considerazione alcuni argomenti di rilievo attinenti la fase di aggiudicazione dell'appalto: i tempi di svolgimento delle diverse fasi che precedono l'aggiudicazione dell'appalto; il livello di adempimento agli obblighi di pubblicità dei bandi; i ribassi di gara. Poiché per l'anno in questione il livello di consolidamento non può essere considerato sufficientemente elevato, i risultati esposti avranno necessariamente un carattere provvisorio, sebbene sia già possibile apprezzare le tendenze fondamentali.

**Gli appalti di
lavori
aggiudicati**

Nell'ultima parte del paragrafo l'attenzione sarà, infine, focalizzata sulla fase di esecuzione dell'appalto: saranno, infatti, presentate alcune elaborazioni in merito al fenomeno degli scostamenti tra costi e tempi di esecuzione effettivi e costi e tempi preventivati. A tal fine saranno considerati tutti gli appalti la cui esecuzione è iniziata e si è conclusa nel periodo 2000-2007.

1.4.1 Considerazioni preliminari

Prima di procedere alla disamina delle elaborazioni si rende necessario effettuare alcune brevi precisazioni in ordine alle procedure e ai tempi relativi all'acquisizione dei dati, e ciò al fine di evitare equivoci interpretativi, soprattutto per quanto riguarda le statistiche strutturali e le analisi temporali.

L'attuale processo di rilevazione delle informazioni relative agli appalti di opere pubbliche dell'Osservatorio si basa su più punti di raccolta dislocati sul territorio e riguarda numerosi momenti di attività i cui tempi di svolgimento e formazione, non sempre prevedibili e codificabili, risultano spesso poco confrontabili. Le stazioni appaltanti trasmettono alle Sezioni Regionali dell'Osservatorio i dati relativi agli appalti che hanno aggiudicato nell'anno e quelli descrittivi delle fasi esecutive degli appalti già avviati negli anni precedenti. Le sezioni regionali operano una prima ricognizione sulle informazioni ricevute: verificano, operando i necessari incroci, le eventuali inadempienze (mancate o ritardate comunicazioni); analizzano le schede per estrapolare incongruenze evidenti nei dati ed eventuali errori (sia materiali sia imputabili a difficoltà interpretative relative alla norma o alla struttura della scheda informativa). Dopo un'interlocuzione con le stazioni appaltanti del territorio di propria competenza le Sezioni Regionali inviano le informazioni all'Osservatorio centrale. In vigenza di tale architettura organizzativa e funzionale di raccolta dei dati è quasi inevitabile l'insorgere di alcune criticità. Infatti, molte delle informazioni pervenute all'Osservatorio centrale sono state trasmesse, nei tempi e nei formati, con modalità diversificate, (molti sistemi informativi delle Sezioni Regionali hanno subito trasformazioni, adeguamenti e aggiornamenti che li hanno resi ancora meno direttamente confrontabili con il sistema informativo dell'Osservatorio centrale).

**Processo di
rilevazione
delle
informazioni**

Ne deriva che le sezioni Regionali inviano all'Osservatorio centrale, oltre ai dati relativi agli appalti aggiudicati nel 2007, anche informazioni (del tutto nuove) riguardanti appalti aggiudicati negli anni precedenti. Tale fenomeno implica la difficoltà di indicare significative linee di trend nell'arco temporale che comprenda l'intero periodo 2000-2007. Il tempo di consolidamento delle informazioni ricevute, infatti, è stimato storicamente in circa un biennio. Si ricava quindi che, per ottenere un andamento affidabile e significativo della curva di tendenza, si dovrebbero limitare le analisi ai soli anni dal 2000 al 2005.

Alla luce di dette precisazioni l'analisi delle elaborazioni riferite agli appalti aggiudicati sarà eseguita sui dati del 2005, anno in cui il grado di consolidamento dei dati è da ritenersi sufficientemente elevato. Successivamente si passerà ad illustrare le informazioni relative agli interventi aggiudicati e pervenuti nel corso del 2007; i risultati avranno necessariamente un carattere provvisorio visto il livello di consolidamento ancora non sufficientemente elevato. I dati relativi al 2006, in corso di stabilizzazione, saranno analizzati l'anno prossimo.

**Gli appalti di
lavori 2000 -2005**

Tabella 1.24 - Numero degli interventi di importo superiore a 150.000 euro comunicati dalle Sezioni regionali per anno

Sez. Reg. Osservatorio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Piemonte	1.198	1.526	1.511	1.984	1.689	1.497	1.126	776
Valle d'Aosta	271	302	222	239	195	167	172	133
Lombardia	2.541	2.996	3.107	2.983	2.387	2.799	2.153	1.739
Trento	372	467	610	574	564	521	500	416
Veneto	1.429	1.513	1.474	850	1.507	1.359	1.428	1.224
Friuli	599	713	788	670	787	677	612	536
Liguria	575	635	703	591	596	420	236	155
Emilia	1.422	1.568	1.719	1.662	1.426	1.406	1.236	811
Toscana	996	1.314	1.453	1.436	1.188	1.201	1.005	849
Umbria	333	391	406	465	382	317	415	158
Marche	478	619	671	638	521	554	474	400
Lazio	1.235	1.434	1.547	1.717	1.691	1.520	1.333	852
Abruzzo	338	401	466	627	527	598	425	353
Molise	134	123	99	139	124	279	136	147
Campania	955	1.211	1.283	1.139	1.027	892	1.080	720
Puglia	675	821	847	739	767	744	582	616
Basilicata	213	256	211	294	256	173	114	172
Calabria	427	504	632	683	550	481	486	386
Sicilia	728	839	1.053	1.220	1.222	1.362	1.102	1.153
Sardegna	539	650	685	901	950	818	565	397
Bolzano	12	49	47	362	364	397	345	331
Centrale	120	189	319	325	279	214	191	131
Italia	15.590	18.521	19.853	20.238	18.999	18.396	15.716	12.455

La *tabella 1.24* sopra riportata evidenzia il numero complessivo degli interventi distinti per anno trasmessi dalle varie sezioni regionali evidenzia in parte il fenomeno sopracitato.

La lettura delle informazioni per dimensione territoriale comporta fluttuazioni e variazioni, nel tempo, degne di essere analizzate con particolare attenzione. In alcune Regioni, per alcuni anni, si notano elevati incrementi nel numero e nel valore complessivo degli interventi; il fenomeno più che evidenziare una nuova realtà è frutto di mere riclassificazioni degli interventi e delle problematiche connesse al processo di comunicazione delle informazioni.

1.4.2 Gli appalti di lavori pubblici aggiudicati nel 2005 (dati consolidati)

Nelle pagine che seguono vengono analizzate le dinamiche distributive degli appalti aggiudicati nel 2005, anno per il quale si possono considerare sostanzialmente concluse le rilevazioni ed i risultati oramai consolidati.

L'universo di riferimento è costituito dall'insieme degli interventi di importo superiore alla soglia di 150.000 euro.

Le variabili utilizzate, per analisi statistiche di tipo distributivo, sono state:

- categoria di opere, per determinare l'incidenza del fenomeno in relazione alla destinazione d'uso dell'opera e per quantificare le incidenze delle singole infrastrutture e dei servizi che si vanno realizzando;
- classi di importo dei lavori, per porre i fenomeni in relazione al crescere o al decrescere della dimensione economica dell'appalto;
- ambito geografico - territoriale, per rappresentare la variazione dei fenomeni sotto il profilo di una distribuzione per ambiti regionali, ovvero per altri livelli di suddivisione o di aggregazione del territorio;
- tipologia di stazioni appaltanti, per verificare la variabilità del fenomeno in funzione delle peculiarità del soggetto responsabile degli appalti;
- procedura di scelta del contraente, per analizzare le peculiari ricadute dei differenti meccanismi di aggiudicazione adottati;
- mese di aggiudicazione dell'appalto;

**Le analisi
strutturali sui
dati consolidati
degli appalti
anno 2005**

- tipologia dei lavori, per esaminare la distribuzione degli interventi e quantificare le quote di recupero dell'esistente e di restauro dei beni culturali.

Tabella 1.25 - Distribuzione degli interventi di importo superiore a € 150.000 per categoria di opera - Appalti aggiudicati nell'anno 2005

Categoria di opera	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	Importo medio
Strade	5.445	29,60	9.167.392.901	39,57	1.683.635
Ferrovie	292	1,59	2.333.761.410	10,07	7.992.334
Altre infrastrutture di trasporto	371	2,02	984.672.833	4,25	2.654.105
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	2.332	12,68	1.949.660.752	8,42	836.047
Opere di urbanizzazione ed altro	1.247	6,78	773.842.617	3,34	620.563
Infrastrutture del settore energetico	169	0,92	192.160.526	0,83	1.137.045
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	13	0,07	10.526.207	0,05	809.708
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	112	0,61	134.171.401	0,58	1.197.959
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	290	1,58	392.831.915	1,70	1.354.593
Edilizia sociale e scolastica	2.446	13,30	1.626.102.500	7,02	664.801
Edilizia abitativa	697	3,79	735.539.339	3,17	1.055.293
Beni culturali	1.021	5,55	670.676.369	2,89	656.882
Sport, spettacolo, turismo	1.124	6,11	793.363.970	3,42	705.840
Edilizia sanitaria	679	3,69	1.670.018.737	7,21	2.459.527
Altra edilizia pubblica	1.894	10,30	1.590.346.461	6,86	839.676
Altre infrastrutture pubbliche	107	0,58	47.707.806	0,21	445.867
n.c.	157	0,85	94.295.788	0,41	600.610
Tutte le categorie	18.396	100,00	23.167.071.532	100,00	1.259.354

La categoria d'opera delle *strade* (tabella 1.25) è quella caratterizzata dalle più alte percentuali per quanto concerne il numero degli interventi e l'ammontare degli importi degli appalti sul totale nazionale (rispettivamente il 29,6% e 39,6% del totale); seguita, per quanto riguarda la numerosità, dall'*edilizia sociale e scolastica* (13,3%) e dalle *opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche* (12,7%), e, per quanto riguarda l'ammontare, dalle *ferrovie* (10,1%) e sempre dalle *opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche* (8,4%). In fondo alla graduatoria troviamo le *telecomunicazioni e tecnologie informatiche*, le *infrastrutture per l'agricoltura e la pesca*, le *altre infrastrutture pubbliche* e le *infrastrutture del settore energetico*, con valori inferiori al punto percentuale.

Le categorie di opere nelle quali si realizzano interventi di importo mediamente più elevato sono rispettivamente le *ferrovie* (poco meno di € 8 milioni) e le *altre infrastrutture di trasporto* (€ 2,7 milioni).

**Interventi per
classe
d'importo**

Tabella 1.26 - Distribuzione degli interventi di importo superiore a €. 150.000
per classe d'importo – Appalti aggiudicati nell'anno 2005

Classe d'importo	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	importo medio
>= 150.000 € < 500.000 €	11.946	64,94	3.300.501.255	14,25	276.285
>= 500.000 € < 1.000.000 €	3.353	18,23	2.369.661.226	10,23	706.729
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	2.633	14,31	5.195.993.196	22,43	1.973.412
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	320	1,74	2.523.867.219	10,89	7.887.085
>= 15.000.000 €	144	0,78	9.777.048.636	42,20	67.896.171
Tutte le classi	18.396	100,00	23.167.071.532	100,00	1.259.354

Per quanto concerne la distribuzione degli interventi secondo la classe d'importo (tabella 1.26), gli interventi inferiori a € 150.000 presentano una numerosità maggiore a tutte le altre tipologie (il 64,9% del totale), ma la classe che impiega la maggior porzione delle risorse economiche è quella maggiore di € 15.000.000 (con il 42,2% dell'importo complessivo),

Tabella 1.27 - Distribuzione degli interventi (di importo superiore a € 150.000)
per regione - Appalti aggiudicati nell'anno 2005

Regione	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	importo medio
Piemonte	1.515	8,24	2.165.923.590	9,35	1.429.653
Valle d'Aosta	169	0,92	166.280.182	0,72	983.906
Lombardia	2.826	15,36	3.863.582.953	16,68	1.367.156
Trentino-Alto Adige	913	4,96	940.943.332	4,06	1.030.606
Veneto	1.356	7,37	1.230.773.487	5,31	907.650
Friuli-Venezia Giulia	680	3,70	446.430.648	1,93	656.516
Liguria	441	2,40	882.904.476	3,81	2.002.051
Emilia-Romagna	1.415	7,69	1.745.264.102	7,53	1.233.402
Toscana	1.213	6,59	1.014.965.164	4,38	836.740
Umbria	321	1,74	404.750.137	1,75	1.260.904
Marche	554	3,01	1.753.050.778	7,57	3.164.352
Lazio	1.590	8,64	1.269.371.075	5,48	798.347
Abruzzo	604	3,28	430.382.448	1,86	712.554
Molise	286	1,55	170.471.299	0,74	596.053
Campania	902	4,90	1.257.159.732	5,43	1.393.747
Puglia	740	4,02	700.340.473	3,02	946.406
Basilicata	180	0,98	221.438.146	0,96	1.230.212
Calabria	475	2,58	1.940.800.518	8,38	4.085.896
Sicilia	1.366	7,43	1.672.250.252	7,22	1.224.195
Sardegna	834	4,53	827.081.800	3,57	991.705
n.c.	16	0,09	62.906.939	0,27	3.931.684
Tutte le Regioni	18.396	100,00	23.167.071.532	100,00	1.259.354

nonostante la modesta rilevanza dal punto di vista della numerosità degli interventi (percentuale pari a 0,8%).

Ovviamente, l'importo medio cresce in funzione della dimensione della classe economica degli interventi considerata.

A livello nazionale la regione (*tabella 1.27*) che presenta contemporaneamente il più elevato numero di interventi e l'ammontare degli importi maggiore è la Lombardia (con percentuali pari rispettivamente a 15,4% e 16,7% del totale). Valle d'Aosta, Basilicata e Molise sono le regioni che mostrano la minore numerosità degli interventi ed importi dei lavori tra i meno elevati, con valori di incidenza intorno al punto percentuale.

La regione che mostra il più elevato importo medio è la Calabria, pari a € 4.085.896.

Al fine di rendere più significativa la lettura dei dati sulla distribuzione tra le diverse regioni dell'importo totale degli appalti aggiudicati nel 2005, è opportuno rapportare l'importo totale di ogni regione ad una grandezza assunta come indice della dimensione regionale.

La "grandezza" di una entità territoriale come la regione può avere connotazioni differenti: esistono una dimensione fisico-demografica ed una economico-produttiva. La *tabella 1.27 bis* riporta due serie di numeri indice: la prima è ottenuta rapportando l'importo degli appalti aggiudicati nel 2005 alla numerosità della popolazione, assunta come indicatore della dimensione demografica della regione; la seconda invece è ottenuta rapportando lo stesso importo ad un indicatore della dimensione economico - produttiva, il PIL regionale.

Le due serie di numeri indice hanno una funzione informativa complementare e devono necessariamente essere lette contemporaneamente: è interessante notare, infatti, come la posizione di una specifica regione rispetto alla media nazionale possa cambiare a seconda del tipo di indice considerato. A titolo esemplificativo si consideri il "comportamento" della Lombardia: se la dimensione della regione è misurata tramite la sua popolazione, la Lombardia assume una posizione (104) leggermente superiore alla media nazionale (100); se invece si assume il PIL come indicatore della dimensione regionale, la

**Gli appalti di
lavori
suddivisi per
regione**

**Appalti
aggiudicati e
dimensioni
regionali**

Lombardia allora esprime un valore (81) nettamente inferiore alla media. Il che significa che la Lombardia è più grande “economicamente” di quanto lo sia “demograficamente”.

Tabella 1.27 bis - Rapporto tra l'importo totale degli appalti aggiudicati nel 2005 e la dimensione regionale: numeri indice (tutte le regioni = 100)

Regione	Importo totale/ popolazione regionale ³	Regione	Importo totale/ PIL regionale ⁴
Valle d'Aosta	341	Calabria	378
Marche	292	Marche	292
Calabria	249	Valle d'Aosta	261
Trentino-Alto Adige	242	Trentino-Alto Adige	195
Liguria	141	Molise	181
Molise	136	Sardegna	162
Sardegna	128	Liguria	136
Piemonte	127	Basilicata	134
Umbria	119	Sicilia	128
Emilia-Romagna	106	Umbria	126
Lombardia	104	Piemonte	116
Tutte le Regioni	100	Abruzzo	102
Basilicata	96	Tutte le Regioni	100
Friuli-Venezia Giulia	94	Emilia-Romagna	87
Sicilia	85	Campania	85
Abruzzo	84	Friuli-Venezia Giulia	84
Toscana	71	Lombardia	81
Veneto	66	Puglia	66
Lazio	59	Toscana	65
Campania	56	Veneto	57
Puglia	44	Lazio	50

L'analisi degli interventi aggiudicati nel 2005 evidenzia che, secondo la tipologia di stazione appaltante (tabella 1.28), i comuni nel 2005 presentano il più alto numero di interventi, pari a 9.374 unità, ed il più elevato importo dei lavori corrispondenti al 24,8% dell'ammontare complessivo. Per la numerosità seguono in graduatoria le Province (13%) ed i concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici, i quali occupano anche il secondo posto della graduatoria relativa all'importo con una percentuale pari al 17,3%, seguiti a loro volta dall'Anas (15,6%).

³ Popolazione regionale al 1° gennaio 2007 (ISTAT).

⁴ PIL regionale del 2005, valori a prezzi correnti (ISTAT).

Tabella 1.28 - Distribuzione degli interventi (di importo superiore a € 150.000) per tipologia di stazione appaltante - Appalti aggiudicati nell'anno 2005

Stazione Appaltante	n. Interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	importo medio
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	767	4,17	908.523.742	3,92	1.184.516
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico; aziende speciali	992	5,39	1.138.582.865	4,91	1.147.765
Istituti autonomi case popolari	515	2,80	536.028.709	2,31	1.040.832
Regioni e comunità montane	728	3,96	595.985.878	2,57	818.662
Province	2.401	13,05	2.018.061.674	8,71	840.509
Comuni	9.374	50,96	5.754.762.427	24,84	613.907
Aziende del servizio sanitario	636	3,46	1.529.699.395	6,60	2.405.188
Anas	785	4,27	3.607.952.440	15,57	4.596.118
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi; soggetti privati	1.341	7,29	4.020.570.041	17,35	2.998.188
Ferrovie	270	1,47	2.259.931.969	9,75	8.370.118
Poste s.p.a.	131	0,71	101.644.615	0,44	775.913
n.c.	456	2,48	695.327.777	3,00	1.524.842
Tutte le stazioni appaltanti	18.396	100,00	23.167.071.532	100,00	1.259.354

La tabella 1.29 riporta la distribuzione degli interventi secondo la procedura di scelta del contraente, la quale mostra che quella più utilizzata è il pubblico incanto, con 12.671 interventi su un totale di 18.396 lavori pubblici di importo superiore a € 150.000 aggiudicati complessivamente nel 2005 (68,9% del totale), ed un importo complessivo di quasi 12 miliardi di euro (50,8% del totale). Seguono nella graduatoria degli importi la licitazione privata (36,96%) e la trattativa privata (5,4%). L'importo medio più elevato è evidenziato dalla licitazione privata (pari a € 8.477.238) e dall'appalto concorso (€ 2.056.628), le due tipologie di scelta più frequentemente utilizzate per gli appalti maggiormente complessi.

**Appalti
aggiudicati e
procedure di
scelta del
contraente**

Tabella 1.29 - Distribuzione degli interventi di importo superiore a € 150.000 per procedura di scelta del contraente - Appalti aggiudicati nell'anno 2005

Procedure di scelta	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	importo medio
Appalto Concorso	172	0,93	353.739.950	1,53	2.056.628
Licitazione Privata	1.010	5,49	8.562.010.580	36,96	8.477.238
Licitazione Privata Semplificata	714	3,88	260.632.362	1,13	365.031
Pubblico Incanto	12.671	68,88	11.773.870.836	50,82	929.198
Trattativa Privata	2.388	12,98	1.245.006.377	5,37	521.359
n.c.	1.441	7,83	971.811.427	4,19	674.401
Tutte le procedure di scelta	18.396	100,00	23.167.071.532	100,00	1.259.354

L'esame della "stagionalità annuale" degli appalti pubblici (*tabella 1.30*), ossia le modalità di come questi si distribuiscono nei vari mesi dell'anno solare, evidenzia il picco negativo in corrispondenza della pausa estiva: nel mese di *agosto* si aggiudicano solamente il 5,9% degli interventi, con un utilizzo del 4,6% delle risorse finanziarie complessive.

Tabella 1.30 - Distribuzione degli interventi di importo superiore a €. 150.000 per mese di aggiudicazione – Appalti aggiudicati nell'anno 2005

Mese	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	Importo medio
Gennaio	1.189	6,46	1.633.254.633	7,05	1.373.637
Febbraio	1.443	7,84	1.408.591.407	6,08	976.155
Marzo	1.594	8,66	1.676.373.222	7,24	1.051.677
Aprile	1.557	8,46	1.941.435.191	8,38	1.246.908
Maggio	1.839	10,00	2.063.482.211	8,91	1.122.068
Giugno	1.774	9,64	2.272.564.425	9,81	1.281.040
Luglio	1.690	9,19	1.612.036.586	6,96	953.868
Agosto	1.092	5,94	1.078.261.265	4,65	987.419
Settembre	1.512	8,22	1.980.414.550	8,55	1.309.798
Ottobre	1.274	6,93	1.230.136.447	5,31	965.570
Novembre	1.337	7,27	1.263.111.595	5,45	944.736
Dicembre	1.840	10,00	3.145.902.359	13,58	1.709.730
n.c.	255	1,39	1.861.507.643	8,04	7.300.030
Tutti i mesi	18.396	100,00	23.167.071.532	100,00	1.259.354

Il picco positivo per numero di interventi si situa invece alla chiusura dell'anno finanziario: il numero più alto di interventi è aggiudicato in *dicembre* (1.840 lavori , con il 13,6% delle risorse impiegate).

La distribuzione per tipologia dei lavori (*tabella 1.31*) mostra che gli "Interventi su esistente" sono 11.461 ed impiegano il 54,8% delle risorse, seguiti dai 5.621 "Nuovi interventi" con il 39,8% dell'importo totale. I restauri di beni culturali mostrano invece un'incidenza minore, mentre rilevante è il numero degli interventi non classificati.

Tabella 1.31 - Distribuzione degli interventi di importo superiore a €. 150.000 per tipologia di lavoro – Appalti aggiudicati nell'anno 2005

Tipologia lavori	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	Importo medio
Nuovi interventi	5.621	30,56	9.224.987.217	39,82	1.641.165
Interventi su esistente	11.461	62,30	12.697.660.947	54,81	1.107.902
Restauro di beni culturali	755	4,10	512.433.984	2,21	678.721
n.c.	559	3,04	731.989.384	3,16	1.309.462
Tutte le tipologie	18.396	100,00	23.167.071.532	100,00	1.259.354

1.4.3 Gli appalti di lavori pubblici aggiudicati nel 2007 (dati parziali)

Nel presente paragrafo viene effettuata l'analisi congiunturale dei lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2007. Dopo aver applicato le opportune procedure di codifica e di correzione delle principali informazioni contenute nei rapporti informativi riguardanti i lavori pubblici aggiudicati nell'anno 2007, ne sono risultati elaborabili, secondo le 6 principali variabili di osservazione, 12.455 (per un valore complessivo degli interventi pari a circa € 13,2 miliardi). L'importo medio di ciascuna opera è risultato pari a € 1.058.119, così come si evince dalla *tabella 1.32*, di seguito riportata.

Tabella 1.32 - Appalti d'importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2007

Numero appalti	12.455
Totale importo in €	13.178.872.830
Importo medio in €	1.058.119
Deviazione standard	9.410.976
Valore minimo in €	150.000
Valore massimo in €	833.134.479
Primo quartile in €	220.000
Mediana in €	352.500
Terzo quartile in €	695.264

Come indicatori di sintesi del fenomeno sono stati proposti anche quelli cosiddetti di posizione (mediana, primo quartile e terzo quartile) e di variabilità (deviazione standard).

Essi risultano di particolare interesse perché evidenziano alcuni aspetti della variabilità del fenomeno non desumibili dal solo valore medio.

In particolare:

- la deviazione standard, o scarto quadratico medio⁵, pari a 9.410.976 indica che la variabilità dell'importo di aggiudicazione degli interventi - intorno al rispettivo valore medio - è molto alta, in quanto pari a circa 10 volte lo stesso importo medio;
- la mediana indica che il 50% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 352.500;

**Principali
indicatori
statistici**

⁵ Si noti che tale indice di dispersione intorno al valore atteso ha la stessa unità di misura dei valori osservati.

- il primo quartile indica che il 25% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 220.000;
- il terzo quartile indica che il 75% degli interventi aggiudicati è risultato di importo inferiore a € 695.264;

E' importante evidenziare, inoltre, la notevole differenza tra il valore medio e quello mediano. Ciò indica una notevole asimmetria della distribuzione ed evidenzia come la media, influenzata in maniera forte dai lavori di importo notevole ("grandi lavori"), non costituisca un indice idoneo a rappresentare da solo il fenomeno. E', quindi, da preferirsi il dato di sintesi "mediano".

Tabella 1.33- Distribuzione degli interventi per categoria di opera
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2007

Categoria di opera	n. interventi	% su n. interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Strade	4.032	32,37	3.203.726.001	24,31	794.575
Ferrovie	155	1,24	1.311.280.017	9,95	8.459.871
Altre infrastrutture di trasporto	193	1,55	716.689.336	5,44	3.713.416
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	1.762	14,15	1.865.785.538	14,16	1.058.902
Opere di urbanizzazione ed altro	703	5,64	449.285.856	3,41	639.098
Infrastrutture del settore energetico	195	1,57	159.146.510	1,21	816.136
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	25	0,20	13.158.111	0,10	526.324
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	72	0,58	59.552.863	0,45	827.123
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	119	0,96	460.307.651	3,49	3.868.132
Edilizia sociale e scolastica	1.525	12,24	1.310.399.699	9,94	859.278
Edilizia abitativa	399	3,20	488.564.265	3,71	1.224.472
Beni culturali	722	5,80	535.852.197	4,07	742.178
Sport, spettacolo, turismo	728	5,85	546.578.683	4,15	750.795
Edilizia sanitaria	309	2,48	565.255.985	4,29	1.829.307
Altra edilizia pubblica	1.290	10,36	1.352.093.728	10,26	1.048.135
Altre infrastrutture pubbliche	46	0,37	19.198.735	0,15	417.364
n.c.	180	1,45	121.997.655	0,93	677.765
Tutte le categorie	12.455	100,00	13.178.872.830	100,00	1.058.119

La
distribuzione
dei
lavori pubblici
aggiudicati
nel 2007

Inquadrando il fenomeno rispetto alla variabile categoria d'opera, relativamente all'anno 2007, (tabella 1.33), si evidenzia che, a livello nazionale, è il settore delle "strade" il raggruppamento che presenta il più alto numero di interventi (pari a 4.032 unità corrispondenti al 32,4% del totale) così come il più elevato importo dei lavori (pari a 3.203.726.001 €

corrispondenti al 24,1 % dell'ammontare complessivo).

Esaminando la distribuzione degli interventi è possibile osservare come la categoria d'opera "strade" sia seguita da "Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche" (14,1%), dall'Edilizia sociale e scolastica (12,2%) e "Altra edilizia pubblica" (10,4%); mentre per quanto concerne l'importo, le "strade" sono seguite da "Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche" (14,2%) e "Altra edilizia pubblica" (10,3%).

Le categorie "Altre infrastrutture pubbliche", "Telecomunicazioni e tecnologie informatiche" e le "Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca" sono quelle, invece, nelle quali si registra la minor incidenza percentuale in termini di interventi (c.a. 1%), risultando così poco rilevanti.

Le categorie di opere nelle quali si realizzano gli interventi di importo mediamente più elevato sono rispettivamente le "Ferrovie" (€ 8.459.871), "Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona" (€ 3.868.132) e "Altre infrastrutture di trasporto" (€ 3.713.416). La categoria "Altre infrastrutture pubbliche" è, invece, quella che presenta il più basso importo medio (pari a circa € 417.364).

La classe d'importo tra € 150.000 e € 500.000 (con 8.182 lavori) è quella caratterizzata dal maggior numero di interventi (tabella 1.34), pari al 65,7%

Tabella 1.34 - Distribuzione degli interventi per classe d'importo
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2007

Classe d'importo	n. interventi	% su n. interventi	Totale importo	% su totale importo	Importo medio
>= 150.000 € < 500.000 €	8.182	65,69	2.261.760.004	17,16	276.431
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.186	17,55	1.533.555.591	11,64	701.535
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	1.805	14,49	3.544.096.429	26,89	1.963.488
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	196	1,57	1.577.305.760	11,97	8.047.478
>= 15.000.000 €	86	0,69	4.262.155.046	32,34	49.559.942
Tutte le classi d'importo	12.455	100,00	13.178.872.830	100,00	1.058.119

del totale, mentre la classe che impiega la maggior porzione delle risorse è quella estrema, oltre € 15.000.000, (con il 32,3% dell'importo complessivo),

nonostante la non rilevanza dal punto di vista della numerosità degli interventi (percentuale pari a 0,7%). Ovviamente, l'importo medio cresce in funzione della dimensione della classe economica degli interventi considerata.

L'esame della *tabella 1.35*, relativa alla distribuzione degli interventi, aggiudicati nell'anno 2007, con riferimento alle procedure di scelta del contraente, numerosità ed importo, evidenzia come la "Procedura aperta" sia la procedura più utilizzata: 8.339 interventi su un totale di 12.455 unità per un importo complessivo di € 9.237.916.255 (70,1 % del totale).

*Tabella 1.35 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2007*

<i>Procedura di scelta del contraente</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. Interventi</i>	<i>totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Procedura Aperta	8.339	66,95	9.237.916.255	70,10	1.107.797
Procedura Ristretta	419	3,36	1.219.333.107	9,25	2.910.103
Procedura Ristretta Semplificata	391	3,14	134.947.092	1,02	345.133
Appalto Concorso	77	0,62	142.358.991	1,08	1.848.818
Procedura Negoziata	1.123	9,02	602.258.181	4,57	536.294
n.c.	2.106	16,91	1.842.059.204	13,98	874.672
<i>Tutte le procedure</i>	<i>12.455</i>	<i>100,00</i>	<i>13.178.872.830</i>	<i>100,00</i>	<i>1.058.119</i>

Seguono poi la "Procedura negoziata" (con 1.123 interventi ed il 4,6 % dell'importo), e la "Procedura ristretta" (con 419 interventi ed il 9,2% dell'importo). Considerando l'importo medio, la graduatoria cambia: si ha, infatti, al primo posto la "Procedura Ristretta" (con un importo medio pari a € 2.910.103), seguito dall' "Appalto Concorso" (con € 1.848.818) e "Procedura Aperta" (con € 1.107.797).

L'analisi degli interventi aggiudicati nel 2007, condotta con riferimento alla dimensione territoriale, in particolar modo quella regionale (*tabella 1.36*), evidenzia come Lombardia, Veneto e Sicilia siano le regioni che presentano il maggior numero di interventi (1.767, 1.221 e 1.159), mentre l'importo dei lavori più alto viene registrato in Toscana e in Lombardia con valori

rispettivamente pari a € 1.807.638.160 e € 1.431.638.862; Valle d'Aosta e Molise sono le regioni che mostrano la minore numerosità degli interventi ed importi dei lavori tra i meno elevati, con valori di incidenza intorno al punto percentuale. La Toscana è la regione che mostra il più elevato importo medio, pari a € 2.121.641, insieme a Basilicata (€ 2.079.138) e Lazio (€ 1.523.309), mentre Umbria e Liguria presentano gli importi medi inferiori.

*Tabella 1.36 - Distribuzione degli interventi per Regione
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2007*

<i>Regione</i>	<i>n. interventi</i>	<i>% su n. interventi</i>	<i>totale importo</i>	<i>% su totale importo</i>	<i>importo medio</i>
Piemonte	774	6,21	737.640.240	5,60	953.024
Valle d'Aosta	139	1,12	120.125.429	0,91	864.212
Lombardia	1.767	14,19	1.431.638.862	10,86	810.209
Trentino-Alto Adige	750	6,02	877.788.498	6,66	1.170.385
Veneto	1.221	9,80	968.356.479	7,35	793.085
Friuli-Venezia Giulia	530	4,26	416.846.451	3,16	786.503
Liguria	163	1,31	119.789.578	0,91	734.905
Emilia-Romagna	816	6,55	658.476.554	5,00	806.957
Toscana	852	6,84	1.807.638.160	13,72	2.121.641
Umbria	159	1,28	99.788.068	0,76	627.598
Marche	405	3,25	321.854.630	2,44	794.703
Lazio	895	7,19	1.363.361.598	10,35	1.523.309
Abruzzo	351	2,82	249.028.371	1,89	709.483
Molise	153	1,23	156.042.320	1,18	1.019.884
Campania	729	5,85	800.199.329	6,07	1.097.667
Puglia	601	4,83	632.646.885	4,80	1.052.657
Basilicata	176	1,41	365.928.280	2,78	2.079.138
Calabria	379	3,04	335.520.095	2,55	885.277
Sicilia	1.159	9,31	1.383.673.926	10,50	1.193.852
Sardegna	406	3,26	306.682.411	2,33	755.375
n.c.	30	0,24	25.846.668	0,20	861.556
<i>Tutte le regioni</i>	<i>12.455</i>	<i>100,00</i>	<i>13.178.872.830</i>	<i>100,00</i>	<i>1.058.119</i>

La tabella relativa alla distribuzione degli interventi, secondo la

tipologia di stazione appaltante (tabella 1.37), consente di valutare l'attività che le varie tipologie di stazioni appaltanti hanno svolto nell'anno 2007. È possibile osservare come i soli "Comuni" abbiano appaltato il 49,6% degli interventi, (ossia 6.176 su un totale di 12.455 lavori), seguono poi le "Province" (con il 14,2% degli interventi) ed i "Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici, settori speciali, soggetti privati" (con il 8,6 %). Per le restanti stazioni appaltanti il peso è più modesto ed oscilla tra l'1% ed il 5 %.

Tabella 1.37 - Distribuzione degli interventi per tipologia di stazione appaltante
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2007

Tipologia di stazione appaltante	n. interventi	% su n. Interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	389	3,12	344.446.481	2,61	885.467
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico; aziende speciali	725	5,82	846.605.923	6,42	1.167.732
Istituti autonomi case popolari	221	1,77	270.466.161	2,05	1.223.829
Regioni e comunità montane	476	3,82	319.033.647	2,42	670.239
Province	1.772	14,23	1.566.612.467	11,89	884.093
Comuni	6.176	49,59	4.041.869.237	30,67	654.448
Aziende del servizio sanitario nazionale	272	2,18	758.443.320	5,75	2.788.395
Anas	422	3,39	337.244.500	2,56	799.158
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi; soggetti privati	1.068	8,57	1.998.836.033	15,17	1.871.569
Ferrovie	202	1,62	1.294.917.928	9,83	6.410.485
Poste s.p.a.	115	0,92	400.198.387	3,04	3.479.986
n.c.	617	4,95	1.000.198.745	7,59	1.621.068
Tutte le tipologie di stazione appaltante	12.455	100	13.178.872.830	100	1.058.119

L'importo maggiore, si registra per i "Comuni" con un investimento di 4.041.869.237 € pari al 30,7% del totale. Seguono i "Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici, settori speciali, soggetti privati" (15,2%) e le "Province" (11,9 %). L'analisi dell'importo medio mette in evidenza una graduatoria diversa dalle precedenti. Come si può notare dalla tabella, infatti, sono le "Ferrovie" ad avere l'importo medio più elevato, (pari a € 6.410.485), seguite da "Poste S.p.A." (con € 3.479.986) e dalle "Aziende del servizio sanitario nazionale" (€ 2.788.395).

Per quanto concerne la distribuzione degli interventi per tipologia dei lavori (tabella 1.38), si evidenzia che gli "Interventi su esistente" sono 7.490 ed impiegano il 49,3 % delle risorse, seguiti dai "Nuovi interventi" con il

44,5% dell'importo totale e dai "Restauro di beni culturali" con il 2,8% dell'importo totale. Restano fuori dall'analisi circa un 2% di interventi che non è stato possibile classificare a causa di una mancata od errata implementazione del campo/codice corrispondente.

Tabella 1.38 - Distribuzione degli interventi per tipologia di intervento
Appalti di importo superiore a € 150.000 aggiudicati nell'anno 2007

Tipologia di intervento	n. interventi	% su n.Interventi	totale importo	% su totale importo	Importo medio
Nuovi interventi	4.168	33,46	5.863.362.417	44,49	1.406.757
Interventi su esistente	7.490	60,14	6.491.431.447	49,26	866.680
Restauro di beni culturali	507	4,07	369.816.653	2,81	729.421
n.c.	290	2,33	454.262.313	3,45	1.566.422
Tutte le tipologie	12.455	100,00	13.178.872.830	100,00	1.058.119

1.4.4 Alcuni «fenomeni» del processo di produzione dei lavori pubblici

Con le analisi che seguono si è cercato di mettere in rilievo alcune delle dinamiche che regolano importanti fenomeni del settore quali: la frequenza e la distribuzione degli incarichi di progettazione all'interno ed all'esterno delle stazioni appaltanti; la quantificazione e distribuzione dei tempi tecnico-amministrativi intercorrenti tra alcune fasi del processo di attuazione dell'opera pubblica; i livelli di rispetto delle norme sulla pubblicità dei bandi di gara; l'analisi dei ribassi offerti in sede di gara.

L'analisi dei fenomeni relativa alla distribuzione degli incarichi di progettazione ed alla quantificazione e distribuzione dei tempi tecnico-amministrativi è stata condotta con riferimento alle fasi amministrative che precedono la gara e che proseguono nel corso della stessa, cioè dall'affidamento dell'incarico di progettazione fino all'aggiudicazione dell'appalto.

Il numero limitato degli interventi, da imputarsi, per le ragioni più volte ricordate a dati provvisori, non consente di trarre considerazioni di valenza generale, ma assume il significato di indicatore di tendenza.

E' ovvio che il dato parziale del 2007 è destinato ad avere, quanto meno in termini assoluti, modifiche significative nei prossimi mesi.

L'analisi del singolo fenomeno è stata condotta limitatamente agli interventi per i quali erano presenti in banca dati informazioni utili all'analisi stessa. Per questa ragione, non sempre l'universo investigato corrisponde a quello utilizzato per le analisi distributive illustrate nel precedente paragrafo.

In riferimento agli argomenti «livelli di rispetto delle norme sulla pubblicità dei bandi di gara» e «analisi dei ribassi offerti in sede di gara» assume importanza la definizione della soglia comunitaria di riferimento pari a 5.278.000 euro. Infatti, per i lavori il cui importo è superiore a detta soglia, la normativa prevede una disciplina diversa sia per quanto riguarda la procedura di verifica e di esclusione delle «offerte anomale», sia per quanto riguarda gli adempimenti formali in materia di «pubblicità» dei bandi.

1.4.4.1 Gli incarichi di progettazione e i tempi tecnico-amministrativi

Analisi delle
durate delle fasi
amministrative

Nella presente sezione viene analizzata, innanzitutto, la frequenza e la distribuzione degli incarichi di progettazione all'interno ed all'esterno delle stazioni appaltanti; seguono, quindi, la quantificazione e distribuzione dei tempi tecnico-amministrativi delle varie fasi intercorrenti tra l'incarico di progettazione e l'aggiudicazione definitiva dell'appalto.

La *tabella 1.39* mostra la distribuzione degli incarichi di progettazione per gli appalti aggiudicati nell'anno 2007. Il primo dato che emerge dall'analisi è la prevalenza (42,9%) degli interventi con progettazione affidata all'esterno della struttura; altrettanto significativa è la percentuale di interventi con incarico di progettazione interno (38,2%).

Tabella 1.39 – Distribuzione degli interventi per tipo di affidamento della progettazione - anno 2007

Tipo di affidamento della progettazione	Anno 2007	
	Numero	%
Mista	2.351	18,9
Interna	4.763	38,2
Esterna	5.341	42,9
Totale interventi	12.455	100

Per quanto riguarda l'analisi della durata della progettazione, la mancanza di rilevazione circa la data di avvio dell'incarico di progettazione interna, fa sì che si possa considerare esclusivamente la progettazione esterna.

**Tempi
intercorrenti
tra l'incarico di
progettazione e
la consegna
del progetto**

*Tabella 1.40 – Durata della progettazione esterna
Distribuzione degli interventi per classe di durata - anno 2007*

<i>Classi di durata (giorni)</i>	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Percentuale degli interventi sul totale</i>
oltre i 10 anni	5.703	1,7
da 5 a 10 anni	2.506	5,3
da 1 a 5 anni	775	38,4
241 - 365	298	11,5
121 - 240	178	15,3
0 - 120	53	27,9
<i>Tutte le classi</i>	<i>601</i>	<i>100</i>

Dalla *tabella 1.40* si evince che, nel 2007, si ha una netta preponderanza di interventi con durate comprese tra 1 e 5 anni (il 38,4% degli interventi con una durata media di 775 giorni tra l'affidamento e la consegna del progetto) ed una presenza altrettanto significativa di interventi con durate inferiori ai 4 mesi (il 27,9% degli interventi con un tempo medio di 53 giorni).

La presenza, residuale ma pur sempre significativa (1,7%), di interventi che si collocano nella fascia superiore ai dieci anni di tempo, può spiegarsi in virtù degli incarichi di progettazione dichiarati aggiudicati in anni precedenti l'applicazione della legge n. 109/1994.

Una lettura delle durate medie di redazione del progetto, per classe di importo degli interventi, conferma le aspettative circa l'ipotesi che, all'aumentare dell'importo - e, quindi, presumibilmente all'aumentare della complessità dell'intervento - crescano anche i tempi medi necessari alla definizione del progetto, con una progressione quasi lineare (*tabella 1.41*).

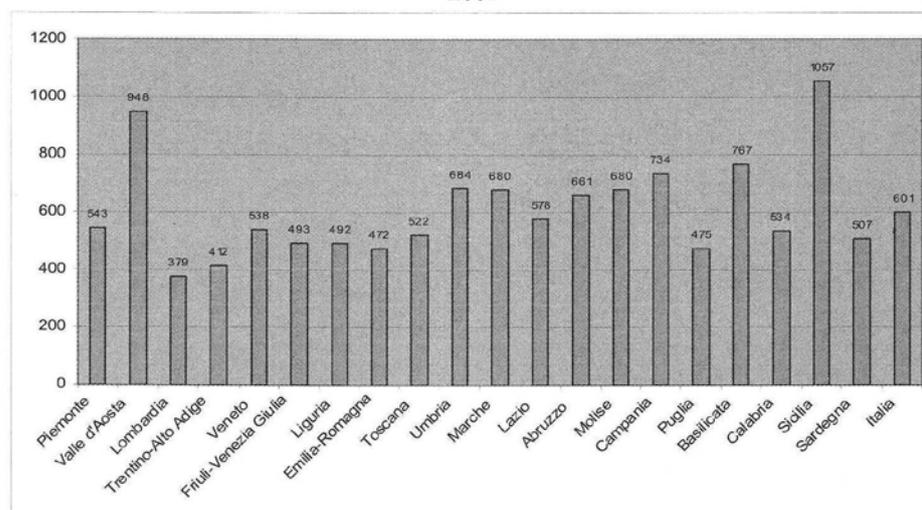
Si passa, infatti dai 495 giorni medi per la progettazione di un intervento di costo complessivo fino a € 500.000, per giungere ad un tempo medio di 1.363 per gli interventi di importo superiore a € 15.000.000.

Tabella 1.41 – Durata media della progettazione esterna
Distribuzione percentuale degli interventi per classi di importo – anno 2007

Classe di importo	2007	
	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
>= 150.000 € < 500.000 €	495	62,5
>= 500.000 € < 1.000.000 €	707	19,0
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	806	15,9
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	1.015	1,7
>= 15.000.000 €	1.363	0,9
<i>Tutte le classi</i>	<i>601</i>	<i>100</i>

Per quanto riguarda, poi, la distribuzione geografica, Sicilia e Valle d'Aosta si distinguono notevolmente dalle altre regioni, dimostrandosi quelle per cui i tempi di espletamento dell'incarico sono più dilatati (Figura 3), rispettivamente 1.057 e 948 giorni. Viceversa la Lombardia (379 giorni) ed il Trentino Alto Adige (412 giorni) mostrano il comportamento più "virtuoso".

Figura 3 – Durata della progettazione esterna
distribuzione degli interventi per regione – anno 2007



**Tempi
intercorrenti
tra la consegna
e l'approvazione
del progetto**

Se consideriamo (tabella 1.42) l'intervallo tra la consegna del progetto e la sua approvazione, esaminando congiuntamente l'insieme della progettazione esterna e quello della progettazione interna, verifichiamo un risultato medio di 75 giorni, con un'incidenza maggiore del numero degli

interventi che si collocano nella classe più bassa, quella cioè compresa tra 0 e 120 giorni (84,8%). Tale classe condiziona fortemente verso il basso il tempo medio in questa fase del processo.

*Tabella 1.42 - Intervalli medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione
Distribuzione degli interventi per classe di durata - anno 2007*

<i>Classe di durata (giorni)</i>	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Percentuale degli interventi sul totale</i>
> 365	768	4,2
241 - 365	301	3,4
121 - 240	165	7,6
0 - 120	23	84,8
<i>Tutte le classi</i>	75	100,0

Per quel che riguarda la distribuzione per classe d'importo (*tabella 1.43*), il maggior numero di interventi (pari all' 65,7% degli interventi esaminati) si colloca nella prima classe d'importo, tra € 150.000 e € 500.000 con un tempo medio inferiore alla media generale (62 giorni).

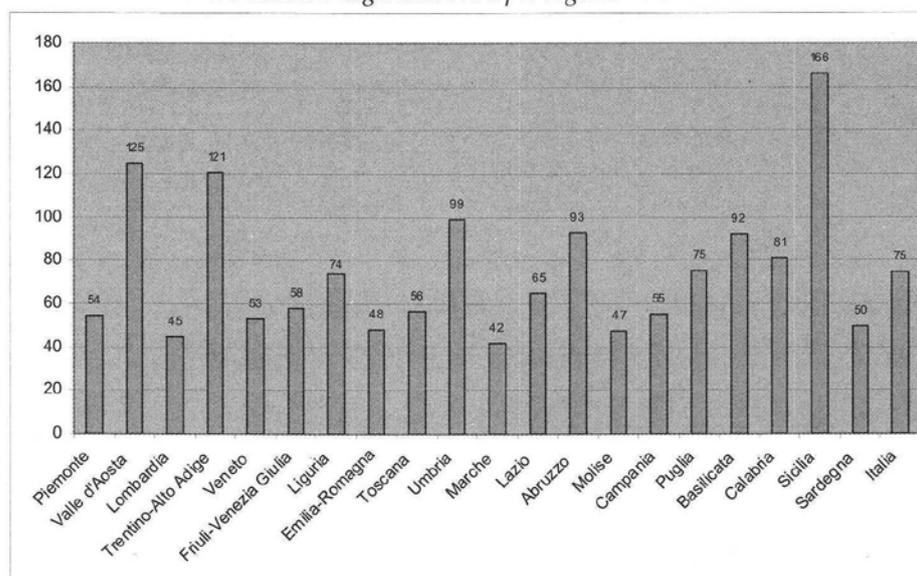
Anche sotto questo aspetto si nota una progressione quasi lineare verso l'alto al crescere dell'importo dei lavori.

*Tabella 1.43 - Intervalli medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione
Distribuzione degli interventi per classe di importo - anno 2007*

<i>Classe d'importo</i>	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Percentuale degli interventi sul totale</i>
>= 150.000 € < 500.000 €	62	65,7
>= 500.000 € < 1.000.000 €	88	17,4
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	109	14,7
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	112	1,5
>= 15.000.000 €	123	0,7
<i>Tutte le classi</i>	75	100,0

Nel grafico che segue, *Figura 4*, viene analizzato il comportamento delle stazioni appaltanti, relativamente ai tempi di approvazione del progetto, su distribuzione regionale.

Figura 4 – Intervalli medi tra la consegna del progetto e la sua approvazione
Distribuzione degli interventi per regione – anno 2007



Al riguardo si nota che la durata media in Sicilia (166 giorni) è molto superiore alla media generale.

Tempi
intercorrenti
tra
l'approvazione
del progetto e
la pubblicazione
del bando

L'intervallo di tempo tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara⁶ è risultato mediamente di 143 giorni, con una grossa preponderanza di interventi (68,7%) che si collocano nella fascia compresa tra 0 e 4 mesi (tabella 1.44).

Tabella 1.44 – Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando – distribuzione degli interventi per classe di durata – anno 2007

Classe di durata (giorni)	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
> 365	685	10,5
241 - 365	296	6,4
121 - 240	170	14,5
0 - 120	41	68,7
Tutte le classi	143	100,0

Nell'analisi per classe di importo (tabella 1.45), la gran parte degli interventi (61,4%) che presentano tempi inferiori alla media, si colloca nella

⁶ In presenza di pubblicità su più strumenti, si è provveduto ad assumere come data di riferimento quella minima.

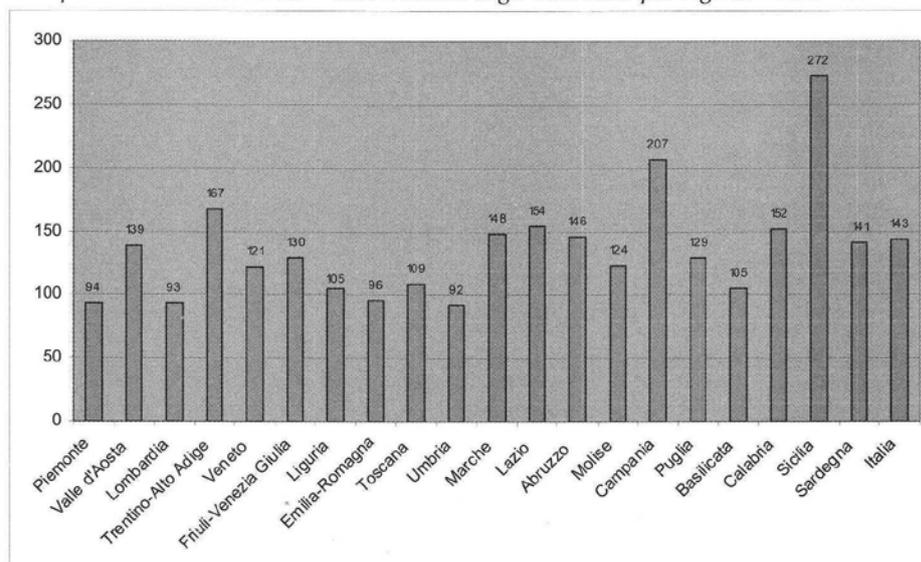
fascia inferiore a € 500.000 e i tempi variano al crescere dell'importo, evidenziando uno sviluppo lineare.

Tabella 1.45- Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando - Distribuzione degli interventi per classe di importo - anno 2007

Classe d'importo	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
>= 150.000 € < 500.000 €	125	61,4
>= 500.000 € < 1.000.000 €	165	19,4
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	177	16,6
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	186	1,8
>= 15.000.000 €	245	0,8
Tutte le classi	143	100,0

La distribuzione per regioni (Figura 5) mostra che Sicilia e Campania hanno tempi decisamente superiori alla media, mentre Umbria, Emilia Romagna, Piemonte e Lombardia si distinguono per un comportamento particolarmente "virtuoso".

Figura 5 - Tempi medi tra l'approvazione del progetto (esterno ed interno) e la pubblicazione del bando - distribuzione degli interventi per regioni - anno 2007



**Tempi
intercorrenti
tra la
pubblicazione
del bando e la
presentazione
delle offerte**

Passando all'esame dell'intervallo temporale tra pubblicazione e presentazione delle offerte, la lettura dei dati (*tabella 1.46*) evidenzia che la durata media di tale periodo è pari a circa 45 giorni. Anche in questo caso la stragrande maggioranza degli interventi esaminati (96,2%), collocata nella fascia inferiore ai 4 mesi, presenta un tempo inferiore alla media (37 giorni). Pochi interventi (0,7%) evidenziano un tempio medio largamente superiore all'anno (535 giorni in media).

*Tabella 1.46 – Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte
Distribuzione degli interventi per classe di durata - anno 2007*

<i>Classe di durata (giorni)</i>	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Percentuale degli interventi sul totale</i>
> 365	535	0,7
241 - 365	297	0,6
121 - 240	165	2,5
0 - 120	37	96,2
<i>Tutte le classi</i>	<i>45</i>	<i>100,0</i>

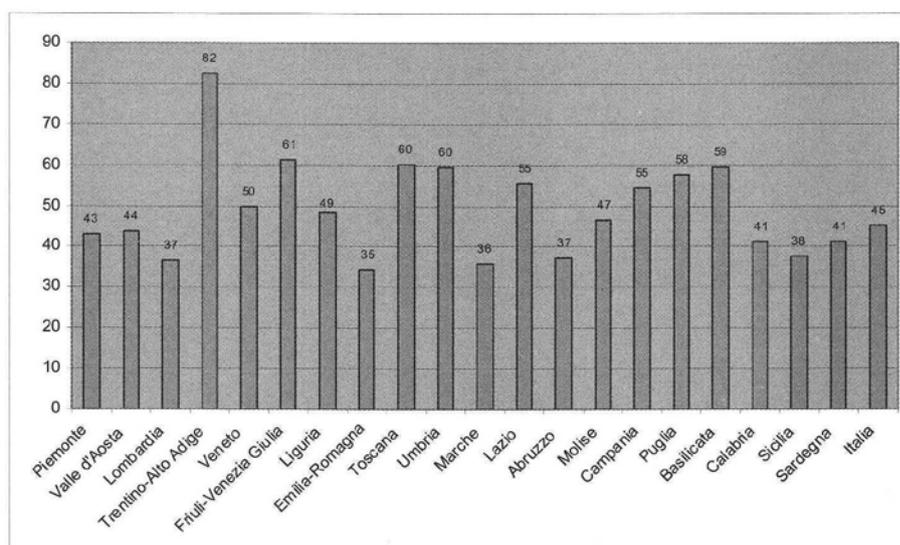
Nella distribuzione per fasce di importo (*tabella 1.47*) si evidenzia come il tempo, con il crescere degli importi, aumenti in maniera lineare.

*Tabella 1.47 - Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte
Distribuzione degli interventi per classe d'importo - anno 2007*

<i>Classe d'importo</i>	<i>Tempi medi (giorni)</i>	<i>Percentuale degli interventi sul totale</i>
>= 150.000 € < 500.000 €	43	61,0
>= 500.000 € < 1.000.000 €	44	19,3
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	48	16,9
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	71	2,0
>= 15.000.000 €	82	0,9
<i>Tutte le classi</i>	<i>45</i>	<i>100,0</i>

Nell'esame dei tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte, per regione, (*Figura 6*) è il Trentino Alto Adige la regione in cui si manifestano fenomeni di superamento della media nazionale. Tutte le altre regioni si allineano abbastanza uniformemente intorno ai valori medi.

Figura 6 - Tempi medi tra la pubblicazione del bando e la consegna delle offerte
Distribuzione degli interventi per regione - anno 2007



Nelle tabelle e grafici che seguono si analizzano i tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva, monitorando, quindi, la capacità delle strutture amministrative delle stazioni appaltanti di espletare le procedure di gara. La *tabella 1.48* evidenzia che, nella quasi totalità dei casi (94,5%), il tempo utilizzato (22 giorni) rientra nella fisiologia dell'iter amministrativo, collocandosi sotto la media generale (36 giorni). Sono sostanzialmente residuali i casi (1%) che si collocano sopra l'anno di tempo, denotando uno sviluppo patologico della procedura.

Tempi
intercorrenti tra la
presentazione
delle offerte e
l'aggiudicazione
definitiva

Tabella 1.48 - Tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva
Distribuzione degli interventi per classe di durata - anno 2007

Intervallo di riferimento (giorni)	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
> 365	621	1,0
241 - 365	295	0,9
121 - 240	166	3,6
0 - 120	22	94,5
Tutte le classi	36	100,0

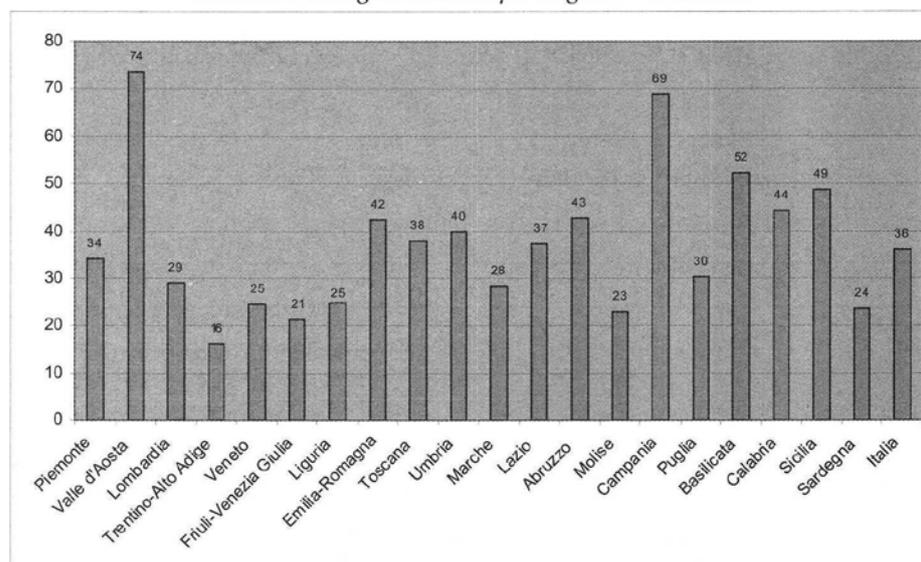
Per quel che riguarda, poi, la distribuzione degli interventi per classe di importo (tabella 1.49) si nota una crescita elevata dei tempi medi all'aumentare dell'importo (soprattutto al di sopra dei 5.000.000 di euro).

Tabella 1.49 – Tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva
Distribuzione degli interventi per classe d'importo - anno 2007

Classe d'importo	Tempi medi (giorni)	Percentuale degli interventi sul totale
>= 150.000 € < 500.000 €	28	65,8
>= 500.000 € < 1.000.000 €	40	17,4
>= 1.000.000 € < 5.000.000 €	49	14,5
>= 5.000.000 € < 15.000.000 €	138	1,6
>= 15.000.000 €	156	0,7
<i>Tutte le classi</i>	36	100,0

Per quanto riguarda poi la distribuzione per regione (Figura 7) solo la Campania e la Valle d'Aosta presentano tempi medi di aggiudicazione decisamente superiori alla media. La grande maggioranza delle regioni si allinea, sostanzialmente alla media.

Figura 7 – Tempi medi tra la consegna delle offerte e l'aggiudicazione definitiva – distribuzione degli interventi per Regione – anno 2007



I dati complessivi riportati nella *tabella 1.50* e nella *Figura 8* mostrano un tempo medio di 900 giorni intercorrente tra la data di incarico per la progettazione esterna⁷ e la data dell'aggiudicazione definitiva.

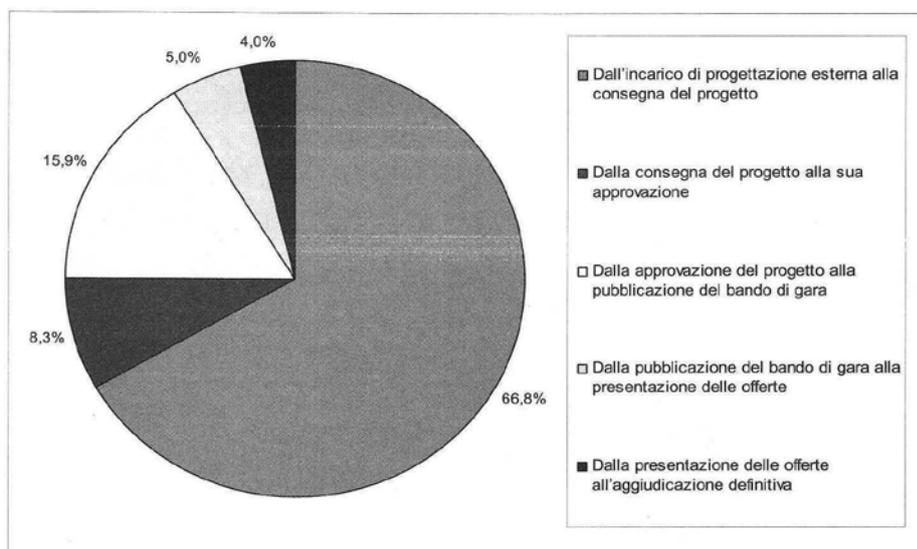
**Riepilogo
dei tempi
amministrati**

Tabella 1.50 - Riepilogo dei tempi medi dall'incarico di progettazione all'aggiudicazione definitiva per durata media di fase- anno 2007

<i>Fasi Amministrative</i>	<i>Tempi medi (giorni)</i>
Dall'incarico di progettazione esterna alla consegna del progetto	601
Dalla consegna del progetto alla sua approvazione	75
Dalla approvazione del progetto alla pubblicazione del bando di gara	143
Dalla pubblicazione del bando di gara alla presentazione delle offerte	45
Dalla presentazione delle offerte all'aggiudicazione definitiva	36
<i>Durata totale delle fasi amministrative</i>	<i>900</i>

Di questi 900 giorni una gran parte (601 giorni) sono dedicati alla fase di progettazione ed alla fase decisionale propriamente detta (143 giorni), quella cioè intercorrente tra l'approvazione del progetto e la pubblicazione del bando di gara. I tempi tecnici amministrativi, al contrario, sembrano poter rientrare, mediamente, nella fisiologia dell'iter amministrativo.

Figura 8 Distribuzione percentuale dei tempi amministrativi dell'appalto (dall'affidamento dell'incarico di progettazione all'aggiudicazione) – anno 2007



⁷ Si ricorda che per la progettazione interna non si dispone della data di affidamento ma solo della data di approvazione.

La pubblicità
dei bandi**1.4.4.2 Il livello di adempimento degli obblighi di pubblicità**

I dati riguardanti la pubblicità dei bandi di gara, relativamente agli appalti di lavori aggiudicati nell'anno 2007, sono stati analizzati al fine di evidenziare il livello di adeguatezza della pubblicità delle gare. Il fenomeno è stato, quindi, esaminato sotto il profilo della verifica del corretto adempimento - in termini quantitativi e qualitativi - agli obblighi di pubblicità che la legge pone a carico delle stazioni appaltanti. La *tabella 1.51* riassume gli obblighi di pubblicità, distinti per classe d'importo, previsti dalla normativa vigente.

Tabella 1.51- Adempimenti distinti per classi di importo

Classe di importo	Normativa vigente
<i>Importi superiori alla soglia comunitaria</i>	
>= € 5.278.000 ⁸	Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (G.U.C.E.)
	Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.R.I.)
	Pubblicazione sul "profilo di committente" della stazione appaltante, sul sito informatico del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e sul sito informatico presso l'Osservatorio
	Pubblicazione per estratto su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e su almeno due dei principali quotidiani a diffusione locale
<i>Importi inferiori alla soglia comunitaria</i>	
> = € 500.000 < € 5.278.000	Pubblicazione su Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (G.U.R.I.)
	Pubblicazione sul "profilo di committente" della stazione appaltante, sul sito informatico del Ministero delle Infrastrutture e trasporti e sul sito informatico presso l'Osservatorio
	Pubblicazione per estratto su almeno uno dei principali quotidiani a diffusione nazionale ovvero su almeno uno dei principali quotidiani a diffusione locale
< € 500.000	Pubblicazione nell'Albo pretorio del Comune ove si eseguono i lavori e nell'albo della stazione appaltante

Relativamente agli inadempimenti, si è proceduto - per ciascuna classe di importo - a confrontare i risultati delle analisi condotte sui dati comunicati dalle stazioni appaltanti con il numero «teorico» delle principali forme di pubblicità di tipo tradizionale, distinte per Albo Pretorio, G.U.R.I., G.U.C.E, che il pieno rispetto della norma avrebbe comportato⁹.

Nel complesso, il mancato adempimento ha riguardato 2.127 casi nel 2007, pari al 21,3% del numero teorico di interventi con corretto adempimento pubblicitario. Come si evince dalla *tabella 1.52*, il livello di

⁸ L'importo di € 5.278.000 è il valore per il biennio 2006-2007, della soglia al di sopra della quale la gara ha un rilievo comunitario.

⁹ Come indicatore del livello di adempimento rispetto alle citate prescrizioni, è stato utilizzato il numero derivante dalla differenza tra il numero teorico e il numero delle forme di pubblicità effettivamente utilizzate, in valore assoluto e in percentuale. Un saldo nullo sta ad indicare che tutte le prescrizioni sono state rispettate, un saldo negativo quantifica, invece, gli inadempimenti.

inadempimento mostra differenze significative tra le diverse classi d'importo.

Tabella 1.52 - Livello di adempimento alle norme sulla pubblicità di avvisi e bandi di gara, per classe di importo - Anno 2007

Classe di importo	Avvisi/bandi			Livello inadempimento	
	Numero Teorico	Pubblicità effettiva		Numero	%
		Forme	Numero		
Anno 2007					
>=150.000 €<500.000 €	5.972	Albo Pretorio	5.802	-170	-2,8
>=500.000 €<5.278.000 €	3.501	G.U.R.I.	2.309	-1.192	-34,0
>=5.278.000 €	260	G.U.R.I.	206	-54	-20,8
	260 ¹⁰	G.U.C.E.	196	-64	-24,6
Totale	9.993		7.866	-2.127	-21,3

E' evidente che un tale comportamento può avere effetti distorsivi sulla concorrenza nell'ambito della singola procedura, in quanto una inadeguata pubblicità della gara può ridurre il numero dei partecipanti alla stessa.

E' confermata, contemporaneamente, l'opposta tendenza di molte stazioni appaltanti, sia in occasione di piccoli che di grandi appalti, ad utilizzare, per uno stesso bando o avviso, una ridondanza di forme di pubblicità, anche se non richieste dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e G.U.R.I. per piccoli interventi).

Tale «eccesso» di adempimento oltre a non portare benefici genera, necessariamente, un appesantimento della procedura sia in termini di tempi che di costi. In proposito, si è portati a ritenere che alcune stazioni appaltanti abbiano fatto ricorso a forme di pubblicità di livello «superiore», ritenendo che in queste potessero essere comprese anche quelle di ordine inferiore (tabella 1.53)¹¹.

¹⁰ Per la classe di importo pari o superiore a € 5,278 milioni, il numero teorico degli avvisi è ripetuto, in quanto per gli interventi di quella classe la pubblicità è obbligatoria sia sulla G.U.C.E. sia sulla G.U.R.I..

¹¹ In corrispondenza di ogni classe d'importo è indicata su sfondo grigio la numerosità della forma di pubblicità che, secondo le prescrizioni della normativa, implica un corretto adempimento.

Tabella 1.53 - Forme di pubblicità di avvisi
e bandi di gara, per classe di importo - Anno 2007

Classe di importo	Numero interventi	Albo pretorio	G.U.R.I.	G.U.C.E.	Totali
Anno 2007					
>=150.000 €<500.000 €	5.972	5.802	264	26	6.092
>=500.000 €<5.278.000 €	3.501	2.848	2.309	107	5.264
>=5.278.000 €	260	183	206	196	585
Tutte le classi	9.733	8.833	2.779	329	11.941

1.4.4.3 Le dinamiche dei ribassi d'asta

Nel corso di una gara, la domanda della stazione appaltante e l'offerta del mercato si incontrano con l'effetto di determinare l'impresa aggiudicataria, nonché il prezzo effettivo dello scambio e, quindi, l'entità dell'onere economico a carico dell'amministrazione appaltatrice. Il ribasso d'asta, in generale, comportando un risparmio di risorse finanziarie, si traduce, di norma, in un beneficio per il bilancio della stazione appaltante. In alcuni casi, però, quando il ribasso è troppo elevato, si possono generare notevoli ostacoli alla fattibilità dell'intervento. L'«azzardo», rappresentato dall'offerta eccessivamente bassa, infatti, può comportare un rischio di natura economica per l'impresa appaltatrice e costituire, di conseguenza, un elemento di forte disturbo per il corretto funzionamento del processo di realizzazione dell'opera appaltata nonché un elemento di distorsione del mercato e della concorrenza e, da ultimo, tradursi in un vero e proprio danno per la stazione appaltante. Il Codice degli Appalti, attraverso la disciplina della «verifica delle offerte anomale» ha definito due procedure di individuazione delle offerte anomale, uno per ogni criterio di aggiudicazione (prezzo più basso e offerta economicamente più vantaggiosa).

I ribassi
d'asta

I dati in possesso dell'Osservatorio hanno consentito di elaborare i valori del ribasso di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo e del minimo ribasso, espressi in percentuale dell'importo posto a base di gara. La

d'importo, area geografica, tipologia di stazione appaltante, categoria di opera, procedura di scelta del contraente.

I risultati mostrano che il ribasso di aggiudicazione medio, riferito a tutti gli interventi, è stato pari al 18,4% nell'anno 2007 (tabella 1.54).

Tabella 1.54 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per classe di importo¹² - Anno 2007

Classi di importo	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
>= 150.000 € < 500.000 €	18,4	18,7	21,6	11,2
>= 500.000 € < 1.000.000 €	18,3	18,5	21,7	10,9
>= 1.000.000 € < 5.278.000 €	18,3	18,6	22,5	10,0
>= 5.278.000 €	23,1	24,1	29,8	10,4
Tutte le classi	18,4	18,7	21,8	10,9

Dalla tabella 1.54 si evidenzia anche come il ribasso di aggiudicazione sia sostanzialmente costante nelle prime tre classi e cresca notevolmente nell'ultima (23,1%).

Questa peculiarità potrebbe essere spiegata considerando che, per lavori d'importo superiore alla soglia comunitaria, l'esclusione delle offerte anomale non è automatica, come invece lo può essere per gli appalti sottosoglia, ma avviene a seguito della valutazione delle giustificazioni presentate dall'impresa. In altre parole, per i "grandi lavori" vige un sistema di aggiudicazione che consente anche ribassi relativamente più elevati, individuati come "anomali" dal meccanismo fornito dalla norma. Tuttavia, si può osservare che per i "grandi lavori" anche i valori medi della soglia di anomalia e dell'offerta di massimo ribasso risultano più alti di quelli relativi ai lavori di importo inferiore a € 5.278.000. Ne deriva che, indipendentemente dagli effetti dell'applicazione delle due diverse modalità d'esclusione, il mercato dei "grandi lavori" ha, comunque, caratteristiche tali da determinare offerte di ribasso relativamente più alte; una delle spiegazioni di tale

¹² Le classi d'importo riportate in tabella differiscono da quelle presentate nelle analisi precedenti, utilizzate a fini prettamente statistici, poiché, come affermato in precedenza, importante nell'analisi dei ribassi è la definizione della soglia comunitaria, 5.278.000 €.

difformità può essere ricercata nei minori costi unitari derivanti dalla maggiore dimensione fisica delle opere (economie di scala)¹³, che consentirebbero all'impresa offerente di chiedere in sede di gara un prezzo minore.

Tabella 1.55 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per tipologia di stazione appaltante - Anno 2007

Tipologia di stazione appaltante	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo	19,3	19,7	23,1	11,4
Enti pubblici ed altri organismi di diritto pubblico	16,2	16,6	20,0	9,1
Istituti autonomi case popolari	20,1	20,4	22,8	14,1
Regioni e comunità montane	17,7	18,2	21,9	10,5
Province	21,0	21,2	24,3	12,6
Comuni	17,8	18,0	20,9	10,7
Aziende del servizio sanitario nazionale	17,1	17,3	20,6	10,6
Anas	27,4	27,6	30,5	17,4
Concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	18,3	18,7	22,9	8,8
Ferrovie	10,3	10,8	18,9	2,2
Poste s.p.a.	17,3	17,7	20,8	11,3
n.c.	11,9	12,1	15,1	8,4
Tutte le stazioni appaltanti	18,4	18,7	21,8	10,9

Analizzando i ribassi d'asta in relazione alla tipologia di stazione appaltante (tabella 1.55), si osserva che per quasi tutte le tipologie di stazioni appaltanti i ribassi medi di aggiudicazione sono vicini al dato medio. Se ne discostano sensibilmente l'Anas (27,4%) e le Ferrovie (10,3%).

In relazione alla procedura di selezione del contraente (tabella 1.56) i valori medi dei ribassi più alti si riscontrano nella Procedura Ristretta Semplificata (24,4%) e nell'Appalto Concorso (25%) (va, tuttavia, evidenziato come i dati analizzati relativi a queste due procedure siano in

¹³ E' noto che alcune voci di costo rimangono praticamente fisse o variano poco al crescere della dimensione fisica dell'opera. Inoltre, per grossi acquisti e noli di materiali e macchine le imprese notoriamente spuntano prezzi migliori che non per piccole quantità.

numero esiguo e, quindi, possano essere influenzati da dati anomali), e i valori più bassi nella Procedura Ristretta (13,7%) e nella Procedura Negoziata (14,4%).

Tabella 1.56 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per procedura di scelta del contraente - Anno 2007

Procedure di scelta del contraente	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Procedura Aperta	19,0	19,3	22,3	11,4
Procedura Ristretta	13,7	14,2	20,5	5,7
Procedura Ristretta Semplificata	24,4	24,9	27,2	17,5
Appalto Concorso	25,0	25,1	27,2	15,4
Procedura Negoziata	14,4	15,2	18,5	8,4
Non Comunicato	12,2	12,6	16,5	6,3
Tutte le procedure	18,4	18,7	21,8	10,9

Modesta variabilità si riscontra anche tra le diverse categorie d'opera (tabella 1.57), con l'unica eccezione della categoria "Ferrovie", (12,2%).

Tabella 1.57 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per categoria d'opera - Anno 2007

Categorie di opera	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Strade	19,9	20,1	23,4	11,7
Ferrovie	12,2	12,6	19,9	3,6
Altre infrastrutture di trasporto	16,6	17,1	21,1	8,7
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	18,2	18,7	22,2	10,4
Opere di urbanizzazione ed altro	17,5	17,9	21,3	9,7
Infrastrutture del settore energetico	18,3	18,7	24,2	8,2
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	21,3	21,8	26,4	9,1
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	15,2	15,4	18,1	7,5
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	18,5	19,0	21,6	10,7
Edilizia sociale e scolastica	18,1	18,3	21,0	11,7
Edilizia abitativa	17,1	17,4	19,9	11,9
Beni culturali	16,6	16,9	19,4	10,7
Sport, spettacolo, turismo	16,1	16,5	18,9	9,4
Edilizia sanitaria	16,7	16,9	20,2	10,4
Altra edilizia pubblica	17,7	17,9	20,8	11,1
Altre infrastrutture pubbliche	19,7	19,9	23,8	9,8
n.c.	17,3	17,6	20,7	10,0
Tutte le categorie	18,4	18,7	21,8	10,9

Nel periodo considerato, il contesto geografico (regione) è la dimensione di analisi che mostra la variabilità più ampia nei valori dei ribassi (tabella 1.58).

Tabella 1.58 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione, della soglia di anomalia, del massimo ribasso e del minimo ribasso, per Regioni - anno 2007

Regione	ribasso di aggiudicazione (%)	soglia di anomalia (%)	Offerta di massimo ribasso (%)	Offerta di minimo ribasso (%)
Piemonte	17,5	17,9	20,9	9,5
Valle d'Aosta	12,6	13,0	17,1	8,2
Lombardia	16,8	17,1	20,3	8,6
Trentino	17,2	18,3	21,4	6,7
Veneto	14,1	14,3	17,6	6,5
Friuli	6,1	6,4	11,3	2,7
Liguria	15,8	16,1	19,7	8,9
Emilia	15,8	16,1	19,8	7,3
Toscana	16,9	17,2	20,0	9,4
Umbria	16,4	16,7	21,0	9,1
Marche	16,9	17,2	20,1	9,5
Lazio	28,1	28,4	32,2	17,4
Abruzzo	21,0	21,3	24,1	13,0
Molise	20,7	21,3	25,9	11,4
Campania	29,2	29,6	32,7	19,0
Puglia	26,0	26,2	28,2	19,4
Basilicata	25,0	25,3	28,1	15,5
Calabria	24,0	24,3	27,2	16,4
Sicilia	10,3	10,4	13,1	9,0
Sardegna	15,7	15,9	17,6	10,0
Tutte le regioni	18,4	18,7	21,8	10,9

In particolare, si notano valori medi dei ribassi più alti per alcune regioni dell'Italia centro-meridionale (Lazio 28,1%, Campania 29,2% e Puglia 26%) ed un valore medio molto basso per il Friuli (6,1%). Ciò potrebbe essere dovuto a varie concause quali: notevole eterogeneità dei prezzi adottati a livello regionale; diverso mercato e costo del lavoro; diversa normativa regionale nella "verifica dell'anomalia".

Al fine di descrivere in maniera più completa il fenomeno dei ribassi d'asta si ritiene opportuno procedere all'esposizione dei valori del ribasso medio di aggiudicazione e del numero medio delle offerte ammesse in riferimento ad alcuni particolari gruppi di appalti più omogenei al loro

interno. Si vuole, inoltre, verificare l'ipotesi circa un diverso comportamento del fenomeno nei vari gruppi. I diversi insiemi sono stati individuati considerando, per gli appalti aggiudicati nel 2007, congiuntamente le seguenti variabili: tipologia di Stazione Appaltante, dimensione economica e categoria di opera. L'analisi comunque è stata limitata, per omogeneità, agli appalti di importo compreso tra 150.000 euro e 20.000.000 di euro. Si noti che il totale complessivo degli interventi rientranti nei gruppi uniformi individuati secondo i criteri appena descritti, costituisce un sottoinsieme (circa l'80% del totale in termini di numero e di importo complessivo) dell'universo degli appalti aggiudicati nel 2007.

Tabella 1.59 - Ribassi medi di aggiudicazione e numero medio di offerte ammesse per alcuni particolari gruppi omogenei di lavori - Anno 2007 - Importi a base d'asta inferiori a 20.000.000 di euro¹⁴

Stazione Appaltante	Categoria d'opera	Ribasso medio di aggiudicazione		Numero medio di offerte ammesse	
		Importi inferiori a 1,5 milioni di euro	Importi superiori o uguali a 1,5 milioni di euro	Importi inferiori a 1,5 milioni di euro	Importi superiori o uguali a 1,5 milioni di euro
Enti Locali ¹⁵	Strade	19,3	22,7	51,8	102,1
Enti Nazionali ¹⁶	Strade	24,2	16,8	52,3	59,1
Enti Locali	Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche, urbanizzazione	18,7	19,5	41,2	54,7
Enti Nazionali	Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche, urbanizzazione	17,3	24,5	45,0	66,3
Enti Locali	Ferrovie - Altre infrastrutture di trasporto	15,7	12,6	29,5	38,7
Enti Nazionali	Ferrovie - Altre infrastrutture di trasporto	15,1	13,2	33,8	52,1
Enti Locali	Edilizia sociale, scolastica, abitativa, sanitaria e altra edilizia pubblica	18,2	18,6	38,2	52,5
Enti Nazionali	Edilizia sociale, scolastica, abitativa, sanitaria e altra edilizia pubblica	17,3	21,0	35,0	64,1
Enti Locali	Beni culturali, sport, spettacolo, turismo	16,8	18,2	27,5	42,6
Enti Nazionali	Beni culturali, sport, spettacolo, turismo	16,8	13,7	24,1	68,4
Enti Locali	Totale	18,6	19,8	43,1	64,4
Enti Nazionali	Totale	20,6	19,2	45,6	60,1

¹⁴ Particolare attenzione si deve porre nell'analisi dei gruppi relativi agli importi superiori o uguali a 1,5 milioni di euro poiché la numerosità degli stessi è limitata e l'eventuale presenza di dati anomali può influenzare significativamente la media corrispondente.

¹⁵ Per "Enti Locali" si sono considerati: Comuni, Province, Regioni e Comunità Montane

¹⁶ Per "Enti Nazionali" si sono considerati: Anas, Ferrovie, Amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture e settori esclusi.

Il confronto tra i diversi gruppi evidenza che (*tabella 1.59*):

- (i) per tutte le stazioni appaltanti e le categorie d'opera, il numero medio delle imprese partecipanti agli appalti di importo maggiore è più elevato del numero medio delle imprese partecipanti agli appalti di importo minore;
- (ii) indipendentemente dalla dimensione dell'appalto, il numero di offerte è maggiore (in 4 categorie d'opera su 5) quando la stazione appaltante è un Ente Nazionale rispetto a quando la stazione appaltante è un Ente Locale;
- (iii) nei gruppi degli Enti Locali, gli appalti di importo maggiore presentano (ad eccezione della categoria d'opera "Ferrovie ed altre infrastrutture di trasporto") ribassi più elevati rispetto agli appalti di importo minore, fenomeno non altrettanto evidente con riferimento ai gruppi degli Enti Nazionali;
- (iv) indipendentemente dalla stazione appaltante e dalla dimensione dell'appalto, alcune categorie d'opera, come le "strade", presentano i ribassi più consistenti; altre, come "beni culturali" e "ferrovie" presentano invece i ribassi minori;
- (v) l'entità dei ribassi è significativamente influenzata dalla categoria d'opera, indipendentemente dalla stazione appaltante e dalla dimensione dell'appalto;
- (vi) la numerosità delle imprese partecipanti, per quanto sia un fattore importante, non sembra sufficiente a spiegare da sola l'ampiezza dei ribassi, che dipende significativamente dalle caratteristiche dei lavori appaltati e dalle altre caratteristiche "istituzionali" (tipologia della stazione appaltante, dimensione del bando).

Nelle seguenti due ulteriori tabelle si analizza la relazione esistente tra il ribasso di aggiudicazione e il numero di partecipanti alla gara. La prima tabella (*tabella 1.60*), mostra i valori medi del ribasso di aggiudicazione per classi di offerte ammesse relativamente alla totalità degli interventi aggiudicati nell'anno 2007. E' interessante notare la correlazione diretta che

sembra esistere tra il ribasso ed il numero delle offerte ammesse alla gara. Infatti, a parità delle altre condizioni, all'incremento del numero delle offerte ammesse corrisponde un aumento del ribasso.

Tabella 1.60 - Valori medi dei ribassi di aggiudicazione per numero di offerte ammesse - anno 2007

<i>Classi di offerte ammesse</i>	<i>Ribasso medio di aggiudicazione (%)</i>
> 0 <= 5	15,4
> 5 <= 20	17,6
> 20 <= 50	18,8
> 50 <= 100	20,6
> 100	20,9

L'esistenza di una relazione positiva tra numero delle offerte ammesse e ampiezza dei ribassi è stata verificata anche all'interno di singoli gruppi omogenei di appalti, distinti per tipologia di stazione appaltante (Enti Locali ed Enti Nazionali), per dimensione economica degli interventi e per area geografica. L'analisi è stata limitata agli appalti di importo compreso tra 150.000 euro e 1.500.000 euro. Si è utilizzato per tale scopo l'indice di correlazione di Bravais - Pearson¹⁷ che misura la relazione lineare esistente tra le variabili.

Tabella 1.61 - Indice di correlazione tra il numero delle offerte ammesse e il ribasso di aggiudicazione" calcolato per alcuni particolari gruppi omogenei di lavori - Anno 2007 - Importi inferiori a 1,5 milioni di euro

<i>Area Geografica</i>	<i>Tipologia di stazione appaltante</i>	<i>Indice di correlazione numero offerte ammesse - ribasso di aggiudicazione</i>
Nord-Ovest	Enti Locali	0,396
Nord-Ovest	Enti Nazionali	0,356
Nord-Est	Enti Locali	0,305
Nord-Est	Enti Nazionali	0,289
Sud	Enti Locali	0,384
Sud	Enti Nazionali	0,332
Centro	Enti Locali	0,427
Centro	Enti Nazionali	0,353
Isole	Enti Locali	-0,445
Isole	Enti Nazionali	0,438

¹⁷ L'indice di correlazione di Bravais - Pearson varia tra -1 e +1. Esso assume valori positivi qualora al crescere di una delle due variabili cresce anche l'altra. Viceversa assume valori negativi qualora al crescere di una delle due variabili l'altra decresce. Tale relazione è tanto più forte quanto più l'indice si avvicina all'unità.

La *tabella 1.61* dimostra l'esistenza di una relazione positiva tra numero delle offerte ammesse e ampiezza del ribasso. La sola discrepanza, a questo riguardo, è relativa alla combinazione "Enti locali - Isole", per la quale si stima una correlazione inversa, probabilmente dovuta alla specificità della legislazione siciliana.

Pertanto dall'analisi si evince che al crescere del numero delle offerte ammesse alla gara c'è una discreta, anche se non molto alta, tendenza nella crescita del ribasso di aggiudicazione. Tale correlazione risulta più elevata nei gruppi relativi agli Enti Locali.

1.4.5 Scostamenti dei costi e dei tempi nell'esecuzione degli appalti

I dati relativi agli appalti conclusi e collaudati rilevati rispettivamente con le schede B4 e B5 consentono di effettuare delle analisi sugli scostamenti dai costi e dai tempi preventivati¹⁸. La *tabella 1.62* evidenzia il numero di appalti, aggiudicati a partire dall'anno 2000, con riferimento alla classe di scostamento.

Tabella 1.62 - Numero di interventi conclusi entro il 2007 suddivisi per classe di scostamento e indicatore di efficienza finanziaria e temporale

Scostamento
dei costi e dei
tempi

Classe di scostamento (%)	Numero di interventi suddivisi in base all'efficienza finanziaria e temporale	
	Efficienza finanziaria (ΔC)	Efficienza temporale (ΔT)
≤ 0	8.023	7.235
$> 0 < 5$	9.748	592
$\geq 5 < 10$	5.006	840
$\geq 10 < 20$	5.570	2.282
≥ 20	3.635	21.033
Totale interventi	31.982	31.982

Dalla *tabella 1.62* si evince che uno scostamento fisiologico, inferiore al 5%, riguarda, nel caso dell'efficienza dei costi poco più del 50% degli

¹⁸ L'analisi dell'efficienza attraverso lo studio degli scostamenti illustrata nelle tabelle che seguono, non tiene conto di possibili varianti o sospensioni che possono giustificare gli scostamenti in quanto derivanti da effetti imprevedibili al momento dell'inizio dell'esecuzione dei lavori e non legate a comportamenti inefficienti da parte dei soggetti coinvolti.

interventi, mentre nel caso di efficienza temporale circa il 25% degli interventi.

Guardando ai soli interventi con scostamenti di costo e di tempi positivi, suddivisi per classe di importo, si può vedere come la relazione tra classe di importo e scostamento medio dei costi sia, fino alla terza classe, direttamente proporzionale mentre nel caso degli scostamenti temporali la relazione sia univocamente inversa facendo emergere, probabilmente, una maggiore capacità di gestione per gli interventi di grandi dimensioni (tabella 1.63). A questo proposito bisogna, tuttavia, tener presente che al crescere dell'importo cresce significativamente anche la durata dei lavori preventivata che attenua lo scostamento relativo.

Lo scostamento dei costi invece mostra piccole variazioni al variare della classe d'importo. Il valore medio dello scostamento dei costi per tutte le classi di importo (10,2%) va correlato alle disposizioni normative che consentono il ricorso alle varianti solo in determinate circostanze. La norma tuttavia non considera varianti gli interventi disposti dal Direttore dei Lavori per risolvere aspetti di dettaglio che siano contenuti entro il 5% dell'importo contrattuale. Inoltre, la norma consente di introdurre varianti nell'esclusivo interesse dell'amministrazione per circostanze sopravvenute ed imprevedibili al momento della stipula del contratto nella misura non superiore al 5% dell'importo del contratto (art. 123, comma 3, D.Lgs 163/2006). Il dato emerso dalle elaborazioni sembra mostrare l'uso da parte delle S.A. delle disposizioni meno restrittive per apportare lievi modifiche al progetto posto a base di gara.

Tabella 1.63 - Distribuzione per classe d'importo degli interventi e degli scostamenti relativi medi di costi e tempi

Classe d'importo	Numero di interventi con $\Delta C > 0$	Media di $\Delta C > 0$	Numero di interventi con $\Delta T > 0$	Media di $\Delta T > 0$
$\geq 150.000 \text{ €} < 500.000 \text{ €}$	17.469	9,8	18.073	89,7
$\geq 500.000 \text{ €} < 1.000.000 \text{ €}$	4.101	11,3	4.222	76,3
$\geq 1.000.000 \text{ €} < 5.000.000 \text{ €}$	2.272	11,8	2.328	69,6
$\geq 5.000.000 \text{ €} < 15.000.000 \text{ €}$	99	13,4	103	56,0
$\geq 15.000.000 \text{ €}$	18	11,4	21	46,3
Tutte le classi d'importo	23.959	10,2	24.747	85,4

Sullo scostamento dei tempi e dei costi non esistono dati nei principali Paesi europei per un ampio confronto con quelli sopra riportati. Ci sono, tuttavia, degli indicatori costruiti sulla base di particolari tipologie di opere e procedure di scelta del contraente, utilizzabili per un parziale confronto. Nel Regno Unito, per esempio, le opere di media dimensione (di importo pari a 30 milioni di €) realizzate mediante appalto integrato (*Design Build*) registrano uno scostamento medio dei costi pari al 5%, a fronte invece di uno scostamento medio dei costi di opere pubbliche pari al 30%. Per quanto concerne, invece, i ritardi nei termini di ultimazione delle opere, questi risultano del tutto marginali (il 97% dei grandi appalti autostradali si conclude nei termini o in anticipo).

Ulteriori elementi di raffronto con il contesto europeo sono quelli desumibili dal confronto dei costi di costruzione delle infrastrutture italiane ad alta velocità/alta capacità con quelle ad alta velocità di Francia e Spagna.

Tabella 1.64 - Costo medio infrastrutture ferroviarie in Italia, Francia e Spagna

	FRANCIA		SPAGNA		ITALIA	
	Km linee	Costo medio/Km (M€/Km)	Km linee	Costo medio/Km (M€/Km)	Km linee	Costo medio/Km (M€/Km)
Linee realizzate	1.548	10	1.030	9	564	32

Come si evince dalla lettura dei dati presenti nella tabella in Italia si registra il più alto costo medio 32 M€/Km contro i 10 della Francia e i 9 della Spagna. I maggiori costi in Italia sono stati individuati nella modalità di affidamento, nelle specifiche progettuali, nelle prescrizioni ambientali e territoriali, nella antropizzazione del territorio e nell'acquisizione di aree.

1.5 Un caso particolare di offerta potenziale: le società d'ingegneria e professionali

Le società di ingegneria, di cui all'art. 90 del D. Lgs. 163/2006, rientrano nella più ampia tipologia delle società di "engineering" (società di capitali o cooperative) il cui ambito di operatività coincide sostanzialmente con l'insieme delle attività quali gli studi di fattibilità, le ricerche, le consulenze, le progettazioni o le direzioni lavori, le valutazioni di congruità tecnico-economica, gli studi di impatto ambientale etc..

Le Società di
Ingegneria e
Professionali

Gli affidamenti di incarichi di natura professionale sono riservati ai soggetti previsti dall'art. 90 del Codice di cui fanno parte i soggetti operanti in una realtà imprenditoriale eterogenea - fondata sulla sinergia di una molteplicità di competenze complesse di natura tecnica, finanziaria, giuridico-amministrativa e gestionale - e caratterizzati da un'ampia formulazione dell'oggetto sociale non classificabile secondo criteri tassativi (T.A.R. Napoli n. 431/96).

Nel mercato le società d'ingegneria possono assumere le più svariate forme e sono generalmente classificabili come "consulting engineering", società che si limitano ad assumere incarichi di progettazione e i relativi servizi accessori, o "commercial engineering" (o engineering and contracting), società che oltre a progettare l'opera provvedono alla costruzione ed eventualmente al collaudo, alla manutenzione ed alla gestione con la formula della c.d. "chiavi in mano".

Gli articoli 53 e 54 del DPR 554/99, tuttora vigenti in quanto compatibili con il D. Lgs. 163/2006, le cui norme verranno presumibilmente riproposte senza particolari modifiche ed integrazioni nel prossimo Regolamento di esecuzione e attuazione di cui all'art. 5 del Codice - oltre a disporre i requisiti organizzativi delle società di ingegneria e professionali - prescrivono degli obblighi di informazione a carico delle stesse società nei confronti dell'Autorità. Con la Determinazione n. 7 del 2006 l'Autorità ha inteso riordinare l'attività di tali comunicazioni inserite in un casellario informatizzato implementato sulla base di dati conoscitivi autodichiarati, al quale è riconosciuta l'efficacia di pubblicità notizia, costituendo, di fatto, un utile strumento di consultazione per gli operatori del mercato.

I dati presenti nella banca dati dell'Osservatorio dei contratti pubblici sono quelli anagrafici della società, i dati anagrafici dei soggetti risultanti nell'organigramma ed impiegati nello svolgimento di funzioni professionali e tecniche (soci, rappresentanti legali, organi con potere di rappresentanza, dipendenti, collaboratori, direttori tecnici), i costi della struttura per progettazione, le attività attinenti ai servizi di ingegneria ed architettura di cui all'articolo 50 del DPR 554/99 (congiuntamente ad eventuali attività diverse), il fatturato, nonché altri dati (ad es. iscrizione alla camera di commercio, certificato di qualità, ecc.).

I soggetti in possesso dei requisiti di cui agli artt. 53 e 54 del DPR 554/99 che debbono adempiere ai suddetti obblighi informativi sono le società di ingegneria, le società professionali (nonché i relativi consorzi stabili) che partecipano a gare di appalti pubblici. Il rispetto degli obblighi di comunicazione per i soggetti che intendono partecipare a gare per l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura, deve avvenire entro 30 giorni dalla costituzione o dalla prima partecipazione ad una procedura di affidamento, rispettivamente per i soggetti di nuova costituzione o per quelli precedentemente operanti nel settore privato. In tale ambito, non sono tenuti alle comunicazioni le associazioni di professionisti, gli studi associati e gli studi professionali. Tutte le variazioni delle informazioni già comunicate all'Osservatorio e presenti nella banca dati delle Società di ingegneria e professionali vanno trasmesse sempre entro 30 giorni dal verificarsi dell'evento che ha modificato l'organigramma e/o dalla presentazione del bilancio della società.

L'insieme di riferimento per l'analisi qui di seguito svolta è quello relativo alle 883 società di ingegneria e professionali che nell'anno 2007 hanno svolto servizi pubblici di ingegneria e architettura di cui all'art. 50 del D.P.R. n. 554/99, comunicando i dati all'Autorità ai sensi degli articoli 53 e 54 dello stesso decreto.

L'analisi della distribuzione territoriale per regione delle società di ingegneria e professionali evidenzia che il 49,1% delle società hanno sede legale nel Nord, il 27,86% nel Centro ed il 23 % nel Sud (*tabella 1.65*).

Tabella 1.65 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionale per Regione

Regione	numero di società	% numero di società
Abruzzo	16	1,81
Basilicata	7	0,79
Calabria	11	1,25
Campania	73	8,27
Emilia Romagna	74	8,38
Friuli	18	2,04
Lazio	142	16,08
Liguria	18	2,04
Lombardia	134	15,18
Marche	22	2,49
Molise	3	0,34
Piemonte	76	8,61
Puglia	32	3,62
Sardegna	20	2,27
Sicilia	41	4,64
Toscana	60	6,80
Trentino	17	1,93
Umbria	22	2,49
Valle d'Aosta	5	0,57
Veneto	92	10,42
Tutte le Regioni	883	100

Le regioni che presentano il maggior numero di società sono il Lazio con 142 società e la Lombardia con 134 società, mentre in fondo alla graduatoria troviamo la Valle d'Aosta con 5 società ed il Molise con solo 3 società.

La tabella relativa alla distribuzione delle società, secondo la natura giuridica (tabella 1.66), consente di valutare la preponderante incidenza delle società a responsabilità limitata con l'80,1% del totale, seguita dalle società per azioni con poco più del 10%.

Tabella 1.66 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionale, per natura giuridica.

Natura giuridica	numero di società	% numero di società
Altre società cooperative	5	0,57
Altri enti ed istituti con personalità giuridica	5	0,57
Consorzi con personalità giuridica	7	0,79
Società a responsabilità limitata	707	80,07
Società cooperative e loro consorzi iscritti nei registri prefettizi e nello schedario generale della cooperazione	27	3,06
Società in accomandita semplice	10	1,13
Società in nome collettivo	11	1,25
Società per azioni	94	10,65
Altro	17	1,93
Tutte le natura giuridiche	883	100

La classe di dipendenti tra 0 e 10 è quella dove risultano classificate il maggior numero delle società registrate, con una percentuale pari all'83,6% del totale (*tabella 1.67*), ma non la classe che registra la quota maggiore di dipendenti che lavorano presso le società di ingegneria e professionali (14,9%).

Dato che il numero medio di dipendenti per classi cresce in funzione della dimensione della classe considerata, nonostante la non rilevanza dal punto di vista della numerosità delle società delle classi "51-100" e "oltre 100", pari rispettivamente allo 0,9% e all'1,5% del numero totale delle società considerate, il peso del numero di dipendenti appartenenti a tali classi risulta essere significativo, pari rispettivamente al 5,2% ed al 58,5%.

Tabella 1.67 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionale, per classi di dipendenti.

<i>Classi di dipendenti</i>	<i>n. società nella classe</i>	<i>% n. delle società nella classe</i>	<i>n. dipendenti nella classe</i>	<i>% n. dipendenti nella classe</i>
0-10	738	83,58	1.685	14,91
11-25	96	10,87	1.393	12,33
26-50	28	3,17	1.021	9,04
51-100	8	0,91	593	5,25
Oltre 100	13	1,47	6.606	58,47
Totale	883	100	11.298	100

Le società di ingegneria e professionali con meno di 11 collaboratori a progetto registrano un peso maggiore rispetto alle altre classi, con una percentuale pari all'93,8% del totale (*tabella 1.68*). Contrariamente a quanto evidenziato per i dipendenti, la stessa classe è quella che registra la quota maggiore di collaboratori, quasi pari alla metà del totale (pari al 48,3%).

La distribuzione del numero di collaboratori per classi risulta essere più asimmetrica rispetto a quella dei dipendenti, in quanto la classe estrema oltre i 50 collaboratori presenta una bassa incidenza percentuale (2,3%).

Tabella 1.68 - Distribuzione delle società di ingegneria e professionale, per classi di collaboratori a progetto.

<i>Classi di collaboratori</i>	<i>n. delle società nella classe</i>	<i>% n. delle società nella classe</i>	<i>n. collaboratori nella classe</i>	<i>% n. collaboratori nella classe</i>
0-10	828	93,77	1.150	48,34
11-25	51	5,78	825	34,68
26-50	3	0,34	350	14,71
Oltre 50	1	0,11	54	2,27
Totale	883	100	2.379	100

CAPITOLO 2

LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE

2.1 Linee generali sul sistema di qualificazione

Il sistema unico di qualificazione, obbligatorio per tutti gli esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, è attuato da società per azioni di diritto speciale denominate SOA (Società Organismi di Attestazione), appositamente autorizzate dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e da questa controllate.

Il codice dei contratti, nel confermare il sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici, previsto dalla precedente normativa, ha definitivamente sancito la natura pubblicistica dell'attività di attestazione svolta dalle SOA.

Questa evoluzione ha portato ad un chiaro inquadramento delle SOA nell'ordinamento giuridico, attribuendo a tali organismi una forte connotazione pubblicistica che in origine era assai discussa.

Già prima dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti, la giurisprudenza amministrativa aveva chiarito che le SOA, pur mantenendo la propria natura giuridica di società per azioni di diritto speciale, svolgono una funzione pubblicistica di certificazione che sfocia nel rilascio di un'attestazione con valore di atto pubblico. Trattasi, cioè, di un'ipotesi di esercizio privato di pubblica funzione (Cons. Stato, sez. VI, sentenze nn. 991/2004, 993/2004 e 2124/2004).

La medesima giurisprudenza aveva altresì evidenziato come le attestazioni di qualificazione, risultato dell'attività di certificazione delle SOA, fossero peculiari atti pubblici, destinati ad avere una specifica efficacia probatoria, come stabilito dall'art.1, DPR 34/2000: "l'attestazione di qualificazione rilasciata a norma del presente regolamento costituisce condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei

L'evoluzione del sistema di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici

requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici.”

Tanto è vero che le stazioni appaltanti, in sede di aggiudicazione dei lavori pubblici, non possono chiedere ai concorrenti la dimostrazione della qualificazione con modalità ulteriori e differenti dall'esibizione dell'attestato di qualificazione, che fa stato fino a prova di falso.

La consacrazione della suddetta funzione pubblicistica è oggi contenuta nell'art.40, comma 3 del codice dei contratti, secondo cui: *“le SOA nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. In caso di false attestazioni dalle stesse rilasciate si applicano gli articoli 476 e 479 del codice penale.”*

Le SOA sono, quindi, adesso, ricomprese tra i soggetti sottoposti al controllo della Corte dei Conti ed i loro dipendenti divengono destinatari delle norme del codice penale in tema di falso ideologico e materiale commesso da pubblico ufficiale.

Natura
pubblicistica
delle SOA

Coerentemente con la riconosciuta natura pubblicistica dell'attività delle SOA, il decreto legislativo 163/2006, da un lato ha sancito a livello di norma primaria il principio dell'indipendenza di giudizio delle SOA (già contenuto nel regolamento sulla qualificazione, DPR 34/2000) e dall'altro ha introdotto l'obbligo per le SOA di conservare la documentazione e gli atti utilizzati per il rilascio delle attestazioni anche dopo la cessazione dell'attività.

In tale quadro, il rapporto cliente/SOA non si esaurisce in un rapporto di tipo privatistico in quanto esiste una dimensione pubblicistica connessa all'impatto sociale che l'attività di attestazione produce in relazione all'affidamento della tutela dei terzi e conseguentemente alla tutela degli interessi generali. È proprio per l'esigenza di tutelare interessi pubblici che la normativa prevede specifiche autorizzazioni e restrizioni per l'esercizio della suddetta attività.

La tutela che la legislazione assicura all'attività di attestazione trova il fondamento, pertanto, nell'esigenza di garantire, non le imprese, bensì l'affidamento del pubblico.

Anche per quanto riguarda il profilo della concorrenzialità tra SOA, occorre considerare che la specificità della prestazione richiesta (attestazione) ha portato il legislatore a restringere i margini concorrenziali fra le SOA. Il legislatore ha infatti regolamentato questioni che attengono l'autonomia negoziale delle parti e che comprimono la competizione fra le SOA nell'acquisizione della domanda (ad esempio, modalità e termini di pagamento del corrispettivo, termine finale per il rilascio dell'attestazione, previsione di tariffe minime per l'attività di attestazione, divieto di esternalizzazione dell'attività di attestazione e di ogni attività ad essa strumentale).

In sintesi, si può affermare che la funzione pubblicistica è al centro dell'attività delle SOA e, rispetto a tale elemento centrale, l'esercizio in regime di libera concorrenza ha carattere di stretta strumentalità.

Queste modifiche normative sono state accompagnate – se non precedute – da determinazioni dell'Autorità.

Dall'analisi delle novità introdotte dal codice, risulta che le diverse problematiche affrontate da questa Autorità nell'espletamento della vigilanza sul sistema di qualificazione sono state interamente recepite secondo le interpretazioni già assunte in materia di qualificazione.

L'Autorità in questi anni ha cercato di colmare le diverse lacune di un quadro normativo che aveva introdotto per la prima volta il passaggio del sistema di certificazione dalla mano pubblica al settore privato.

L'Autorità, essenzialmente, ha cercato di conciliare la natura privata dei soggetti certificatori con la funzione esercitata dagli stessi la quale, in ragione dell'affidamento e della tutela dei terzi, nonché per garantire l'oggetto della prestazione richiedeva una interpretazione tesa a restringere i margini di autonomia dei soggetti interessati.

Il sistema di qualificazione per i lavori pubblici è, dunque, misto e dinamico: misto, in quanto le SOA sono soggetti di diritto privato il cui capitale sociale non può essere posseduto dai soggetti aggiudicatori pubblici, ma, nel contempo, sottoposti al controllo dell'Autorità e, come ormai riconosciuto dal codice dei contratti a seguito della modifica introdotta dal secondo decreto correttivo, svolgono una funzione

pubblicistica di certificazione, tanto che l'attestazione da esse rilasciata ha valore di atto pubblico.

Dinamico, in quanto l'attestazione rilasciata dalle S.O.A. ha durata di cinque anni, con verifica entro il terzo anno del mantenimento dei requisiti di ordine generale e dei requisiti di capacità strutturale dell'impresa attestata.

Si registra, rispetto al passato, un certa vitalità nel mercato degli organismi di qualificazione che, si ricorda, hanno caratteristiche finanziarie ed organizzative di notevole rilievo.

Le SOA attualmente operanti sono 36; la riduzione del numero di esse, dovuto alle tre revoche di autorizzazioni concluse nell'anno 2006 da parte dell'Autorità ed alla spontanea messa in liquidazione di un'altra SOA nell'anno 2007, è stata compensata dall'ingresso nel mercato di quattro nuovi organismi di attestazione, tre dei quali hanno iniziato il procedimento di autorizzazione nel 2006 ed hanno ottenuto provvedimento favorevole nel 2007 ed un quarto che è stato autorizzato nel 2008.

Tale vitalità è confermata anche dalle operazioni di fusione per incorporazione e cessione d'azienda tra SOA che hanno dato luogo al rafforzamento strutturale e commerciale degli organismi preesistenti.

2.2 Struttura e indipendenza delle SOA

Struttura delle
SOA: organico,
CdA

In relazione alla struttura organizzativa delle SOA, disciplinata dal DPR 34/2000 (tuttora vigente, sino all'entrata in vigore del nuovo regolamento previsto dall'art. 5 del codice dei contratti) ed affidata alla vigilanza dell'Autorità, anche nel corso dell'anno 2007 come negli anni precedenti, si sono registrate variazioni dell'organico minimo, cessioni di quote e modifiche dei membri dei Consigli di Amministrazione delle SOA; queste variazioni hanno comportato attività istruttorie finalizzate al controllo del mantenimento dei requisiti, nonché alla verifica dell'indipendenza del giudizio e di imparzialità nell'espletamento dell'attività.

Dagli accertamenti effettuati è emerso che frequentemente le strutture organizzative delle SOA non sono risultate in linea con le prescrizioni contenute nel Regolamento sulla qualificazione e nelle determinazioni emanate dall'Autorità.

E' rispettato in modo appena sufficiente quanto previsto dall'art. 9 del D.P.R. 34/2000 sui requisiti tecnici che le SOA devono possedere, tra cui un organico minimo assunto a tempo indeterminato. Tale organizzazione non sempre garantisce la presenza di idonee competenze tecniche all'interno delle strutture che invece dovrebbero avere figure professionali adeguate all'importanza della funzione che devono svolgere.

La compagine societaria delle SOA ha risentito dell'evoluzione dell'azionariato delle SOA, rappresentato inizialmente da persone fisiche, con partecipazione minoritaria delle persone giuridiche (riservate quasi esclusivamente alle banche ed alle assicurazioni). Nel corso degli anni la partecipazione di tali ultimi soggetti è cresciuta mutando nella sua tipologia con frequenti richieste di acquisto azionario da parte di società finanziarie.

L' art. 40 del D.Lgs. n. 163/2006 recepisce il principio di indipendenza di giudizio delle SOA, già affermato dal D.P.R. 34/2000, il quale fa espresso divieto alle stazioni appaltanti, alle imprese esecutrici ed ai soggetti idonei alla progettazione, di partecipare, direttamente o indirettamente, al capitale azionario delle SOA (salvo residuali eccezioni).

Tuttavia, tranne questo specifico divieto, la disciplina di cui al D.P.R. 34/2000 prevede una tendenziale libertà di partecipazione al capitale delle SOA, che non consente di escludere a priori un potenziale socio, facendo esclusivo riferimento al suo *nomen iuris* ed affida all'Autorità il compito di vigilare sulla composizione azionaria delle SOA, vietando trasferimenti azionari, laddove si ravvisi un possibile pregiudizio al requisito di indipendenza.

Ma la verifica, caso per caso, della indipendenza del potenziale socio, oltre ad essere suscettibile di frequenti reclami davanti al giudice amministrativo per gli elementi di discrezionalità che contiene (che vanno documentati e motivati nell'eventuale provvedimento di diniego), pone

**Il principio di
indipendenza di
giudizio delle
SOA**

rilevanti problemi operativi. In particolare, per stazioni appaltanti ed imprese è preclusa ogni forma di partecipazione, a qualsiasi titolo, diretta o indiretta ed a prescindere dal peso percentuale; pertanto, un controllo efficace richiederebbe, oltre alle ordinarie verifiche sul nuovo potenziale azionista - socio A - (oggetto sociale, entità della partecipazione, incarichi degli organi di vertice), due ulteriori verifiche: a monte, sui soggetti controllori di A e, a valle, sulle partecipazioni detenute da A in altre società.

Il controllo della legittimità della partecipazione diviene, dunque, una verifica difficile e incerta, specialmente nel caso in cui gli azionisti siano soggetti collettivi, dovendosi esaminare una struttura a ragnatela, per di più suscettibile di continua modifica.

Tali oggettive difficoltà sono accentuate in relazione a quei soggetti dalla struttura societaria particolarmente complessa e ramificati nel territorio, come banche e assicurazioni, o che sono intrinsecamente suscettibili di variazione, come le finanziarie.

Tuttavia si è riscontrato che in molti casi, gli azionisti o i vertici di società incompatibili si servono proprio di strumenti apparentemente "neutri", come società finanziarie o società di consulenza, per ottenere partecipazioni indirette e spesso rilevanti all'interno delle SOA.

E' stato, dunque, predisposto un atto di segnalazione al Governo ed al Parlamento, evidenziando la necessità di una modifica normativa, volta a contenere il fenomeno delle partecipazioni incompatibili ed a consentire un controllo certo, agevole ed il più possibile esente da elementi discrezionali.

Gli obiettivi sono, da un lato, evitare che stazioni appaltanti ed imprese, esclusi *tout court*, per legge, dalla compagine azionaria delle SOA possano riuscire ad ottenere partecipazioni rilevanti in modo indiretto, attraverso società apparentemente "neutre" (società di consulenza, finanziarie, holding); dall'altro, limitare l'influenza di quei soggetti che, pur non espressamente esclusi, svolgono attività potenzialmente idonee ad incidere sull'indipendenza della SOA (banche, assicurazioni, società di certificazione).

In relazione a questi soggetti, definiti "sensibili", sarebbe opportuno ribaltare l'attuale formulazione dell'art. 7, comma 4 del D.P.R. 34/2000, secondo cui, al di fuori dei casi espressamente esclusi, anche le situazioni di controllo e di collegamento (di cui all'art. 2359 c.c.) riscontrabili nella compagine sociale non si considerano, di per sé, impeditive della partecipazione azionaria, salvo verifica in concreto.

Occorrerebbe stabilire, per i soggetti "sensibili", limiti certi ed inequivocabili di partecipazione al capitale delle SOA, presumendo, oltre tali soglie, una influenza lesiva dell'indipendenza di giudizio.

Si è proposto, pertanto, di stabilire una percentuale fissa come limite assoluto di partecipazione, analogamente al limite esistente (15%) a tutela del principio di separatezza banca-industria (art. 19, comma 6, D.Lgs. 385/1993 e s.m.i., Testo Unico Bancario); tale limite presuntivo, oltre al vantaggio di un accertamento indiscutibile, impedirebbe, nella stragrande maggioranza dei casi, che i soggetti "sensibili" di cui sopra possano esercitare un'influenza rilevante, di diritto o di fatto, su società poco frazionate come sono attualmente le SOA (nessuna è quotata in borsa).

Stabilito questo limite generale, occorre prevedere che anche una partecipazione inferiore a tale soglia debba, comunque, essere autorizzata dall'Autorità, a seguito di specifica analisi del caso concreto.

Inoltre, un'altra misura che potrebbe costituire un efficace deterrente contro il sistema delle partecipazioni illegittime indirette (c.d. "scatole cinesi") sarebbe l'introduzione di un obbligo di comunicazione periodico, da parte delle SOA, non soltanto dei propri soci ed organi di vertice, ma anche di tutte le eventuali situazioni di controllo o collegamento ad essi riconducibili.

Anche se lo schema di regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs. 163/2006, prevede espressamente, all'articolo 65, comma 7, il potere dell'Autorità di chiedere ogni informazione ritenuta utile in merito ad eventuali situazioni di controllo o collegamento, è evidente che ben altra efficacia recherebbe l'introduzione di una norma che renda automatica la comunicazione di ogni eventuale variazione.

Le comunicazioni potrebbero essere, ad esempio, trimestrali e, comunque, obbligatorie ogni volta che intervenisse una variazione degli organi di vertice e dei soci, o delle situazioni di controllo o collegamento ad essi riconducibili; la falsa o l'omessa dichiarazione dovrebbe essere sanzionata come falsa dichiarazione a carico della SOA medesima.

2.3 Attività promozionali

Promotori

Viste le criticità derivanti dalle attività promozionali, nell'ottica di rivedere i confini dell'utilizzo dei promotori nel sistema di qualificazione e ricostruire in modo sistematico le indicazioni sinora fornite dall'Autorità in materia, sono state intraprese alcune iniziative mirate a ricostruire lo sviluppo dell'attività promozionale al fine di verificare ed eventualmente ridimensionare l'incidenza dei promotori sul mercato della qualificazione.

Tali iniziative hanno condotto l'Autorità ad adottare la Determinazione n. 3/2006 del 6 aprile 2006 con la quale è stata fornita un'interpretazione più restrittiva della norma dell'art. 12, comma 2 del D.P.R. 34/2000, in linea con la appurata funzione pubblicistica delle SOA, prescrivendo che l'attività promozionale all'esercizio dell'attività di attestazione sia svolta unicamente da soggetti inseriti nell'organico delle SOA individuando, altresì le modalità di svolgimento dell'attività promozionale in osservanza del principio di indipendenza, imparzialità e parità di trattamento delle imprese, di cui all'art. 7 D.P.R. 34/2000 e s.m.i.. Con la suddetta Determinazione si pone altresì rimedio alla consuetudine per cui nei frequenti casi di contenzioso a carico delle SOA (spesso relativi alla falsificazione di certificati di lavori), le imprese si sono difese attribuendo ai promotori la responsabilità della falsificazione dei documenti prodotti (e, talvolta, anche le SOA hanno fatto lo stesso) essendo difficile ricondurre a tale figura specifiche responsabilità, in quanto soggetti giuridicamente estranei all'organico delle SOA, che svolgono attività meramente strumentali all'attività di attestazione. Con la delimitazione dell'attività di promozione unicamente a soggetti inseriti nell'organizzazione delle SOA, sarà, invece, possibile imputare la

responsabilità dell'azione ad un soggetto facilmente individuabile, perché facente parte della specifica organizzazione e, quindi, anch'egli potenzialmente imputabile di quelle condotte penalmente rilevanti, che si riconducono alla natura del soggetto che le pone in essere, quale soggetto esercente una pubblica funzione.

Tale indirizzo, seppur condiviso nelle motivazioni di fondo da una parte delle SOA, ha suscitato, come era prevedibile, anche dubbi e perplessità.

Con la seconda Determinazione, la n.5/2006 del 25 ottobre 2006 l'Autorità ha cercato di risolvere alcuni di questi, chiarendo, in particolare, che tutte le tipologie contrattuali proposte da alcune SOA all'indomani della pubblicazione della prima determinazione, sono inidonee a realizzare il "rapporto organico" tra il soggetto giuridico SOA ed i promotori, come chiarito nella Determinazione n.3/2006.

Contratto di agenzia, contratto di collaborazione professionale, contratti "a progetto", contratti con persone giuridiche, anche le fattispecie relative di lavoro c.d. "parasubordinato" e non propriamente autonomo ed anche l'inserzione di clausole con specifiche assunzioni di responsabilità o vincoli di esclusiva dei promotori nei confronti delle SOA, conservano la distinzione giuridica soggettiva tra SOA e promotori, frustrando la ratio della normativa e della determinazione.

Tuttavia, in accoglimento delle istanze manifestate dagli organismi di attestazione ed al fine di consentire ai medesimi un passaggio graduale dall'attuale sistema di promozione commerciale a quello individuato dalla determinazione n.3/2006, è stato previsto un periodo transitorio, annuale, durante il quale, fermo il divieto di stipulare nuovi contratti "esterni", le SOA avranno modo di regolare quelli sottoscritti prima dell'emanazione della Determinazione n.3/2006.

Le prescrizioni dell'Autorità in merito all'attività promozionale sono oggi recepite nello schema di regolamento di esecuzione e attuazione del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, previsto dall'art. 5 del medesimo provvedimento.

Infatti, al Titolo III, dedicato al “Sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori di lavori”, l’art. 67, (“Svolgimento dell’attività di qualificazione e relative tariffe”, in sostituzione dell’art. 12, D.P.R. 34/2000), 3° comma, dispone che “Per l’espletamento delle loro attività, compresa l’attività di promozione commerciale, le SOA non possono ricorrere a prestazioni di soggetti esterni alla loro organizzazione aziendale”.

Occorre evidenziare che alcune SOA e promotori hanno proposto ricorso davanti al Tar Lazio contro la determinazione n. 3/2006, che l’ha accolto; l’Autorità ha, quindi, promosso il giudizio d’appello davanti al Consiglio di Stato, che non ha ancora emesso la relativa sentenza.

La presenza di un importante contenzioso rivela la delicatezza di una materia che incide su interessi economici rilevanti; si ritiene, pertanto, al fine di prevenire possibili contestazioni alle disposizioni regolamentari, che la previsione normativa dovrebbe essere inserita all’interno di un provvedimento avente forza e valore di legge.

2.4 Attività di qualificazione

Verifica delle modalità di attestazione

L’attività di vigilanza e controllo sulle SOA in ordine alle modalità di valutazione attuate per il rilascio delle attestazioni alle imprese è stata condotta mediante un’indagine campionaria sulle attestazioni, nonché indagini compiute a seguito di specifiche segnalazioni da parte di altri Uffici dell’Autorità, oltre alle indagini effettuate in attuazione del protocollo d’intesa con il MiPAF – Ministero delle Politiche Agricole e Forestali

L’attività ispettiva campionaria è stata condotta mediante acquisizione e verifica della documentazione posta a base dell’attestazione con successiva verifica della veridicità del contenuto delle certificazioni dei lavori eseguiti, utilizzati per il rilascio delle attestazioni stesse.

Con riferimento all’esercizio dell’attività di attestazione l’iter procedurale adottato dalle SOA per il rilascio o diniego dell’attestazione di

qualificazione non sempre è risultato in linea con le indicazioni fornite dall'Autorità con la Determinazione n. 41 del 27 luglio 2000 e successive.

Infatti, sono stati riscontrati, in diversi casi, errori metodologici da parte delle SOA, ovvero mancata applicazione delle determinazioni interpretative e dei comunicati operativi da parte dell'Autorità. In numerosi casi, la documentazione considerata utile dalla SOA ai fini del rilascio delle attestazioni non è risultata adeguata.

Prima della modifica normativa introdotta dal secondo decreto correttivo al codice dei contratti, che prevede che le SOA verifichino tutti i requisiti dell'impresa richiedente, la verifica della documentazione veniva effettuata a campione, di solito per i lavori di punta o nei casi in cui la documentazione prodotta non si presentava regolare o completa.

Tra i requisiti tecnico organizzativi che le imprese devono dimostrare, particolare rilievo rivestono i lavori eseguiti nell'ultimo quinquennio, documentati dai certificati di regolare esecuzione rilasciati dalle stazioni appaltanti.

**Verifica sui
certificati di
esecuzione lavori**

La patologia relativa al fenomeno della falsificazione dei certificati di lavori continua ad essere il motivo principale di invalidità delle attestazioni.

Nel corso degli anni 2006 e 2007, sono stati scoperti fenomeni diffusi di falsificazione tutti riconducibili ad alcuni promotori commerciali che hanno "infettato" molteplici attestazioni rilasciate da diverse SOA.

Allo scopo di individuare e revocare tutte le attestazioni illegittime, l'Autorità ha instaurato una specifica collaborazione con cinque SOA che hanno proceduto ad una verifica sistematica delle attestazioni rilasciate su segnalazione di quei determinati promotori.

Ne è risultata la revoca, nel solo anno 2007, di oltre 140 attestazioni, con parallela segnalazione alla magistratura competente, oltre all'instaurazione di procedure di verifica sull'operato di quelle SOA che hanno emesso le attestazioni.

Sempre in relazione al fenomeno dei certificati contraffatti, occorre segnalare alcuni recenti orientamenti della magistratura amministrativa che tendono a considerare irrilevante, ai fini della configurabilità della

fattispecie della falsa dichiarazione, la produzione di un certificato falso da parte dell'impresa, laddove il medesimo non sia stato utilizzato dalla SOA ai fini della qualificazione.

Questo orientamento, radicalmente contrario a quello sinora seguito dall'Autorità, introduce elementi di incertezza nell'attività di individuazione e nel contrasto al fenomeno delle false produzioni da parte delle imprese di costruzione.

Occorre segnalare, anche, il positivo riscontro della magistratura amministrativa (TAR LAZIO - ROMA Sez. III - sentenza 27 febbraio 2008, n. 1765) sull'orientamento costantemente seguito dall'Autorità in relazione all'importante questione dell'imputabilità all'impresa di una produzione documentale non veritiera, utilizzata ai fini del conseguimento da parte dell'impresa stessa di un'attestazione SOA.

**Imputabilità
della produzione
di falsa
documentazione**

Nella decisione sopra citata, il Tar ha confermato che tale imputabilità può essere esclusa solo quando la falsità sia stata prodotta da soggetti terzi (come, ad esempio, nel caso di certificazioni trasmesse ed acquisite da altre imprese nell'ambito di operazioni di cessioni di azienda o di rami di azienda), oppure quando la falsità medesima sia maturata al di fuori di ogni possibile controllo dell'impresa, verificabile alla stregua degli ordinari parametri di diligenza richiesti. L'imputabilità stessa non può essere invece esclusa dal fatto che essa sia stata compiuta da un amministratore dell'impresa, nel caso in cui quest'ultimo sia stato successivamente rimosso, in considerazione dell'onere che l'impresa stessa ha, in tutte le sue articolazioni (e quindi non solo nella persona del singolo amministratore), di controllare la rispondenza a presupposti di fatto realmente esistenti delle certificazioni che fondano la sua legittimazione a determinate categorie e classifiche di qualificazione SOA.

L'azione di dissociazione messa in atto da una società (revoca del mandato ed azione di responsabilità) nei confronti di un precedente amministratore, non ha alcun rilievo nel caso di verifica dei requisiti per il rilascio di attestazioni SOA, costituendo la dissociazione causa d'interruzione del nesso di riferibilità nella diversa ipotesi delle cause di esclusione dalla gara (art. 38 del D.Lgs. 163/2006 ed art. 75 del D.P.R.

554/1999), quando la persona dell'amministratore, cessato dalla carica, abbia riportato condanne penali incidenti sulla moralità professionale, e non anche nella materia delle false dichiarazioni e delle qualificazioni SOA.

Il codice degli appalti ed i successivi decreti correttivi hanno introdotto significative modifiche in tema di requisiti generali, le cui ricadute concrete non sono ancora del tutto leggibili.

Nell'ottica di arginare il fenomeno della contraffazione dei certificati lavori, particolare cura è stata dedicata all'attivazione della banca dati dei certificati lavori pubblici e ciò anche in ragione delle disposizioni introdotte dal Nuovo Codice dei Contratti, che pone a carico degli organismi di attestazione l'obbligo di acquisire detti certificati unicamente dall'Osservatorio dell'Autorità, cui sono trasmessi, in copia, dalle Stazioni appaltanti.

**Banca dati dei
certificati lavori**

Questo meccanismo ha trovato significative difficoltà attuative, da ricondursi principalmente al mancato recepimento dell'obbligo di invio all'Autorità dei certificati, in versione digitale, da parte di molte stazioni appaltanti.

L'Autorità nel corso del 2006 ha emanato due comunicati alle stazioni appaltanti evidenziando l'onere di trasmettere all'Osservatorio i certificati lavori esclusivamente in via telematica; dal luglio 2006 fino al 31 dicembre 2007 risultano pervenuti 39.140 certificati digitali (48.183 alla data del primo aprile 2008).

Sebbene il comportamento delle stazioni appaltanti stia andando lentamente a conformarsi all'obbligo normativo, i procedimenti di rilascio delle attestazioni, da parte delle SOA, subiscono frequenti rallentamenti, in quanto spesso gli organismi di attestazione non trovano registrati nel data base dell'Osservatorio dell'Autorità i certificati presentati dalle imprese, con data di rilascio successiva a quella di entrata in vigore del codice degli appalti.

Le SOA sono, di conseguenza, costrette a richiedere alle stazioni appaltanti conferma circa la veridicità dei certificati cartacei presentati dalle imprese in sede di qualificazione.

Lavori
privati

Riguardo i certificati lavori rilasciati da soggetti privati, nell'attività ispettiva svolta dall'Autorità, non è stata riscontrata sufficiente e adeguata documentazione a supporto delle dichiarazioni e dei certificati prodotti, mancando spesso contratti, fatture, concessioni, correlate autorizzazioni e spesso la descrizione delle opere. E risulta di difficile attuazione per la stessa Autorità l'esame e la verifica sull'autenticità delle certificazioni rilasciate da tali soggetti privati.

Il problema è stato affrontato nello schema di regolamento attuativo del codice dei contratti, il cui articolo 83, comma 6, prevede che le SOA debbano trasmettere all'Osservatorio, secondo le modalità che l'Autorità dovrà stabilire, entro trenta giorni dal rilascio delle attestazioni, i certificati e la documentazione presentati dalle imprese per essere qualificate, relativi a lavori il cui committente non sia tenuto alla applicazione del codice, o eseguiti in proprio. L'Autorità dovrà provvedere a riscontri a campione.

Si attende l'entrata in vigore del regolamento per la concreta attuazione di tale disposizione.

2.5 Vigilanza sulle SOA

Vigilanza sulle
SOA:
l'autorizzazione
alle SOA

Le SOA vengono autorizzate dall'Autorità all'esercizio dell'attività di attestazione all'esito di un tipico procedimento autorizzatorio, durante il quale l'Autorità verifica la sussistenza dei requisiti richiesti dalla normativa vigente.

Questi requisiti sono sia di carattere speciale/tecnico (attività di attestazione come oggetto sociale esclusivo; minimo di capitale sociale interamente versato; compagine sociale rispettosa dei limiti normativi sulle partecipazioni azionarie; organico minimo; manuale delle procedure della SOA; polizza assicurativa; attrezzatura informatica adeguata), sia di carattere generale/morale (assenza di qualsiasi situazione che possa compromettere il principio di indipendenza; assenza di procedure di liquidazione in corso; regolarità fiscale/contributiva; assenza di errore professionale grave; assenza di pregresse false dichiarazioni; assenza di condanne incidenti sull'affidabilità morale o professionale o per delitti

finanziari in capo al direttore tecnico, legale rappresentante e amministratori).

Peraltro, a fronte dell'esperienza maturata in questi anni si può ragionevolmente affermare che l'introduzione di requisiti più rigorosi per il rilascio dell'autorizzazione appare quanto mai opportuna.

Ciò per due motivi: da un lato, l'unitarietà e uniformità del processo di attestazione sembra poter essere garantita solo da un numero limitato di soggetti qualificatori; dall'altro, l'eccessiva presenza di SOA nel mercato ha dato chiari segnali di esasperare il concetto di concorrenza, conducendo spesso ad una vera e propria corsa all'acquisizione di nuove imprese clienti con mezzi non sempre leciti.

Il potere autorizzatorio dell'Autorità è, infatti, vincolato dalla ricorrenza formale di tutti i requisiti previsti dal Regolamento (D.P.R. 34/2000, quindi nuovo Regolamento ex art. 5 del Codice), non esistendo un contingente normativo al numero delle SOA autorizzate (il quale, invero, non potrebbe sussistere, stante il disposto dell'art. 41 della Costituzione sulla libertà di iniziativa economica privata).

Poiché, come si è detto sopra, l'unica strada percorribile è quella di introdurre requisiti più rigorosi per l'autorizzazione, si accoglie con favore la sostanziale modifica introdotta nello schema di Regolamento attuativo del Codice degli appalti (art. 62) secondo cui "il capitale sociale deve essere almeno pari a 1.000.000 euro interamente versato" ed anche il patrimonio netto deve essere "almeno pari al capitale sociale".

L'attività ispettiva sulle attestazioni e la vigilanza sui requisiti organizzativi e d'indipendenza delle SOA hanno permesso una accurata valutazione sulla correttezza del comportamento di tali organismi e sulle modalità di svolgimento dell'attività di attestazione.

Nell'anno 2007, l'Autorità ha avviato 4 procedimenti volti alla revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione, sulla base dell'accertamento di gravi violazioni, da parte delle SOA, degli obblighi normativi relativi all'attività di attestazione.

Tuttavia, in 3 casi, non essendo stato possibile dimostrare la responsabilità delle SOA per l'operato dei loro agenti commerciali, il

**Nuove
autorizzazioni,
revoche, diffide e
sanzioni**

procedimento si è concluso con delle delibere di censura e diffida alle SOA per “culpa in vigilando”, per aver omesso i necessari controlli sull’operato dei propri agenti e sulla documentazione prodotta dalle imprese.

Al preoccupante incremento di comportamenti difformi dal dettato legislativo, da parte delle SOA (suscettibili di produrre anomalie nel mercato della qualificazione), hanno contribuito anche numerosi altri comportamenti illegittimi, seppure meno rilevanti.

In tale ottica si inquadrano le diverse censure, diffide ed i diversi procedimenti sanzionatori che l’Autorità ha applicato alle SOA in ragione delle criticità emerse nello svolgimento dell’attività di attestazione; sono stati formalizzati n. 14 provvedimenti contenenti censure o diffide nei confronti delle SOA.

Le sanzioni nei confronti delle SOA

Le diffide e le censure, allo stato privo di corredo sanzionatorio, costituiscono una sorta di monito e, nel contempo, costituiscono precedenti che per numero e per gravità possono rafforzare l’avvio di un procedimento di revoca in capo a SOA che reiterino comportamenti già oggetto di censura.

I procedimenti sanzionatori rivolti alle SOA hanno comportato l’applicazione di sanzioni pecuniarie per un importo totale di € 15.000, per l’omessa comunicazione di circostanze incidenti sui requisiti generali e d’indipendenza delle SOA.

L’attuale sistema sanzionatorio prevede come ipotesi di sanzione pecuniaria esclusivamente i casi di cui all’art. 7, comma 9 del D.P.R. n. 34/2000 che attribuisce all’Autorità solo il potere di irrogare sanzioni pecuniarie alle SOA che non rispondono alle richieste dell’Autorità o comunicano informazioni non veritiere.

Tale sistema, molto contenuto, limita notevolmente il potere di regolazione sul sistema di qualificazione. In concreto, nei casi in cui le SOA non svolgono l’attività di attestazione in modo corretto ed in conformità alla normativa, l’Autorità può semplicemente diffidare o censurare le SOA e, nei casi più gravi, attivare il procedimento di revoca.

La revoca dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività di attestazione, tuttavia, in ragione della sua estrema conseguenza, presenta un percorso

molto difficoltoso ed i casi che consentono di attivare il procedimento di revoca devono necessariamente configurare ipotesi di violazioni molto gravi da parte delle SOA.

Ciò comporta che una serie di infrazioni più o meno gravi è in concreto esente da responsabilità, posto che le censure o le diffide si limitano ad un semplice richiamo alle SOA e solo un numero elevato di censure può giustificare l'attivazione di un procedimento di revoca.

La suddetta anomalia, ovvero la mancanza di sanzioni intermedie alla revoca, è ora risolta con l'approvazione del Codice dei Contratti Pubblici che demanda ad un regolamento la definizione della previsione di sanzioni pecuniarie e interdittive, fino alla revoca dell'autorizzazione, per le irregolarità, le illegittimità e le illegalità commesse dalle SOA nel rilascio delle attestazioni, secondo un criterio di proporzionalità e nel rispetto del principio del contraddittorio.

L'art. 40 del decreto legislativo n. 163/2006 prevede al comma 4 che il regolamento definisca, tra l'altro, la previsione di sanzioni pecuniarie e interdittive, fino alla revoca dell'autorizzazione, per le irregolarità, le illegittimità e le illegalità commesse dalle SOA secondo un criterio di proporzionalità e nel rispetto del principio del contraddittorio.

L'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese, anche nel corso dell'anno 2007 è stata supportata dall'attivazione di sinergie e collaborazioni con la Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Tutela Mercati, peraltro già operanti negli anni passati a seguito di apposito protocollo d'intesa, che si è ulteriormente rafforzata mediante la costituzione di gruppi ispettivi misti, costituiti sistematicamente da personale sia dell'Autorità che della Guardia di Finanza, incaricati di svolgere attività di controllo e vigilanza presso le sedi di tutte le SOA autorizzate.

**Collaborazione
con la Guardia
di Finanza**

L'intervento dei militari del Nucleo nell'attività ispettiva dell'Autorità ha avuto un notevole effetto in quanto l'azione svolta sinergicamente ha agevolato la consultazione della documentazione soprattutto per gli aspetti societari nonché l'esame della compagine sociale delle società di qualificazione SOA. E' stato altresì fornito un valido supporto in merito

all'attività scaturita dal riscontro di certificati non veritieri, essendo affidato a detto Corpo lo svolgimento degli accertamenti preliminari all'inoltro al Magistrato delle fattispecie penalmente censurabili riscontrate.

La collaborazione con la Guardia di Finanza resta tuttavia limitata all'attività espletata dai gruppi ispettivi nel corso degli accertamenti in loco; è auspicabile un ulteriormente rafforzamento della collaborazione dei militari del Nucleo a valle dell'attività ispettiva svolta, collaborazione da finalizzare agli accertamenti fiscali ed ai controlli sulle numerose fatture acquisite nel corso delle attività ispettive ed utili per la dimostrazione dei requisiti minimi di qualificazione.

2.6 Avvalimento

Avvalimento

L'analisi della documentazione sinora pervenuta in materia di avvalimento, in ottemperanza all'obbligo previsto dal comma 11 dell'art. 49 del codice sui contratti, fa emergere l'incompletezza dei dati contenuti nelle dichiarazioni e nel contratto di avvalimento che, talvolta, non consente un efficace esercizio del potere di vigilanza.

La documentazione pervenuta da parte delle stazioni appaltanti evidenzia, inoltre, che nel 50% dei casi di avvalimento l'impresa ausiliata non è attestata per la categoria prevalente richiesta dal bando ma per altre categorie.

La possibilità che un'impresa non attestata nella categoria prevalente partecipi alla gara sembrerebbe potersi escludere sulla base dello stesso articolo 49.

Secondo la disciplina recata dall'art. 49 del codice dei contratti, l'avvalimento non implica necessariamente il coinvolgimento materiale del soggetto ausiliario nell'esecuzione dell'opera, tenuto soltanto a mettere a disposizione i requisiti, mentre l'organizzazione dei fattori produttivi dell'impresa per l'esecuzione del contratto d'appalto è rimessa esclusivamente al soggetto ausiliato.

Ciò posto, è evidente che lo stesso deve aver una capacità esecutiva nella categoria oggetto del bando, anche perché, in base al comma 10 del

medesimo articolo, il contratto è, in ogni caso, eseguito dall'impresa che partecipa alla gara, alla quale è rilasciato il certificato di esecuzione.

L'attuale sistema richiede pertanto una capacità nella specifica categoria oggetto di qualificazione, altrimenti l'impresa ausiliata vedrebbe riconosciuto un certificato lavori utile per la propria qualificazione pur non avendo la capacità esecutiva richiesta dallo stesso regolamento per la qualificazione.

Occorre, pertanto, segnalare la distonia rilevata dai dati analizzati secondo cui, nella metà dei casi, l'impresa ausiliata non è attestata per la categoria prevalente richiesta dal bando.

CAPITOLO 3

L'ATTIVITA' DI VIGILANZA DELL'AUTORITA' SUGLI APPALTI

3.1 Le tipologie di segnalazioni per settori di mercato

Nell'anno 2007 sono pervenuti all'Autorità 9.316 esposti, segnalazioni, quesiti e dubbi interpretativi, da soggetti pubblici e privati distribuiti su tutto il territorio nazionale, relativi a specifiche fattispecie che nel dettaglio hanno riguardato:

- a) i lavori (n. 2.319);
- b) i servizi e le forniture (n. 461);
- c) il sistema di qualificazione delle imprese in tutti i suoi aspetti - S.O.A. ed imprese - (n. 1.742);
- d) il possesso dei requisiti dei concorrenti, ai sensi dell'articolo 48 del D.Lgs. n. 163/06, nonché la conseguente attività sanzionatoria (n.124);
- e) l'attività di registrazione nel Casellario informatico delle imprese qualificate delle cause di esclusione dalle gare d'appalto *ex* articolo 38 del D.Lgs. n. 163/06 (n. 2080, comprese 500 segnalazioni, che dopo l'esame non hanno dato esito ad alcuna annotazione);
- f) fatti e/o circostanze non rilevanti ai fini dell'attività dell'Autorità (n. 2.590), per le quali è stata disposta l'immediata archiviazione.

Esposti e
segnalazioni

Il numero di segnalazioni pervenute ha registrato una leggera flessione rispetto all'anno 2006, anno nel quale è entrato in vigore il Codice dei contratti pubblici, che ha esteso le competenze dell'Autorità anche ai settori dei servizi e delle forniture.

Un notevole incremento è stato, in particolare, registrato per le segnalazioni afferenti il possesso dei requisiti dei concorrenti e l'attività di registrazione nel Casellario informatico.

Con attenzione alle segnalazioni di cui al punto a) e b), si rileva come siano risultate ancora preponderanti quelle relative a lavori (4/5 del totale), rispetto a quelle relative a servizi e forniture.

Va osservato, al riguardo, che una percentuale significativa (25%) delle segnalazioni inerenti i lavori, si riferiscono alle tipologie classificate come "fatti specifici", attinenti a circostanze verificatesi nel corso dell'appalto, per i quali corre l'obbligo di trasmissione all'Autorità in ottemperanza al D.Lgs. n.163/2005 e al D.P.R. n.554/1999, nonché ai Comunicati del Presidente dell'Autorità pubblicati sulla G.U.R.I. del 6 febbraio 2002 e sulla G.U.R.I. del 24 giugno 2002.

Ancora una volta è da confermare una sostanziale prevalenza di segnalazioni pervenute da parte di soggetti - sia privati che pubblici - operanti nel Mezzogiorno (pari ad oltre il 50% del totale) rispetto a quelli localizzati nelle aree centrale e settentrionale del Paese.

In ordine, poi, alla tipologia delle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni, vi è una netta prevalenza, come per gli anni precedenti, dei Comuni rispetto ad altri enti committenti (amministrazioni dello Stato, Regioni, Province, concessionari di opere pubbliche, etc.), specie per quanto attiene all'universo dei lavori pubblici, in linea, con la composizione, per tipologia di stazioni appaltanti, della domanda di lavori pubblici.

In relazione alle istruttorie attivate a seguito delle richieste *sub a) e b)*, gli Uffici preposti hanno ravvisato margini di intervento per l'Autorità in circa il 45% dei casi. Le istruttorie si sono in genere concluse con deliberazione del Consiglio dell'Autorità; nei casi in cui la segnalazione ha coinvolto una problematica di carattere generale, l'Autorità ha emanato specifiche determinazioni.

Nel 60% dei casi le istruttorie attivate si sono concluse senza particolari rilievi da parte dell'Autorità alle stazioni appaltanti interessate, mentre la restante metà si è conclusa con rilievi, contestazioni e segnalazioni agli organi di controllo interno delle stazioni appaltanti. Nei casi in cui si sono ravvisati estremi di comportamenti penalmente rilevanti, ovvero di danno per il pubblico, gli atti sono stati inoltrati anche alle Procure della Corte dei Conti e/o della Repubblica (ciò si è verificato per

una percentuale molto modesta delle istruttorie avviate - circa il 2% dei casi).

Le S.A. per il 30% si sono adeguate alle indicazioni dell'Autorità, mentre per il 60% hanno assicurato per il futuro un comportamento conforme nell'attuazione di nuove procedure.

Va detto, pertanto, che l'intervento dell'Autorità, svolto anche attraverso specifiche ispezioni in loco, ha comportato, molto spesso, un ravvedimento dei soggetti interessati che, riconsiderando il proprio operato, hanno positivamente valutato la possibilità di riavviare i procedimenti secondo linee di correttezza, trasparenza e tempestività.

In linea generale, quindi, si può affermare che le indicazioni che l'Autorità ha fornito alle stazioni appaltanti o agli altri soggetti interessati a conclusione dei procedimenti di verifica e vigilanza attivati nei diversi ambiti territoriali, anche nei casi più controversi, sono state recepite dai predetti soggetti interessati.

3.2 Gli interventi dell'anno 2007

L'Autorità, nell'anno 2007, ha concentrato la propria attività di vigilanza sui seguenti settori:

**Vigilanza
nell'anno 2007**

a) procedure di aggiudicazione ed esecuzione dei contratti di lavori pubblici con particolare riferimento agli appalti riguardanti i beni culturali e al riscontro dell'applicazione delle norme in materia di sicurezza nei cantieri;

b) appalti di servizi e loro esecuzione relativamente

- alla pulizia degli edifici e alla gestione delle proprietà immobiliari;
- alla sanità;

c) aggiudicazione degli appalti ed esecuzione nel settore della gestione dei rifiuti;

d) attività delle stazioni appaltanti nel campo dei servizi, forniture e lavori pubblici, relativamente a:

- ospedali di primaria importanza;
- università di primaria importanza;

e) acquisti di forniture e servizi tramite CONSIP negli ultimi tre anni, con particolare attenzione alla individuazione dei soggetti partecipanti alle gare ed alla congruità delle offerte;

f) attività, in qualità di stazione appaltante, delle Ferrovie dello Stato negli ultimi tre anni;

g) intero sistema SOA.

Il metodo seguito è quello delle indagini a campione.

L'Autorità ha avviato nuove modalità di esercizio dell'attività di vigilanza volte a rendere la propria azione più efficace all'insegna della partecipazione e collaborazione degli interessati.

Le proprie indagini sono volte infatti a sollecitare l'adozione di *best practices* nella prospettiva di una disciplina più flessibile e meglio corrispondente alla gestione dei mercati.

L'Autorità vuole perciò esaltare il proprio ruolo di orientamento degli operatori con varie modalità di *moral suasion*.

Si può ricordare al riguardo la prassi avviata nei confronti del comune di Roma che si è dichiarato disponibile ad accettare impegni volti ad assegnare incarichi di realizzazione di tratti della metropolitana con modalità pienamente rispettose della concorrenza.

3.3 I contratti di servizi e forniture

Indagini sugli appalti di servizi e forniture

Per quanto riguarda le indagini sugli appalti di servizi e forniture, l'Autorità in relazione a specifici appalti (servizi di pulizie, di trasporto pubblico locale, sanitari, di raccolta e stoccaggio di rifiuti solidi urbani, di ristorazione, ecc.), ha rivolto l'attenzione verso fattispecie e problematiche di più ampio respiro che hanno preso corpo, a volte, anche sulla base di occasionali spunti forniti da associazioni di categorie di servizi. E' il caso, ad esempio, di una indagine avviata nell'ambito dei servizi museali, denominati servizi "aggiuntivi", ossia di tutti quei servizi offerti al pubblico presso i musei, le biblioteche, gli Archivi di Stato che comprendono, fra gli altri: il servizio di biglietteria, i prodotti editoriali (cataloghi, guide, monografie) e di riproduzione di beni culturali e di

oggetti vari legati a collezioni museali (bookshop), i servizi di ristorazione e di caffetteria, il servizio guardaroba.

Di regola, l'organizzazione dei servizi aggiuntivi, disciplinati per la prima volta dalla legge "Ronchey", è stata effettuata in forma integrata mediante affidamento di concessione a soggetti privati.

Attualmente, con l'entrata in vigore del codice dei contratti pubblici, esteso anche ai settori di servizi e forniture, gli enti pubblici sono tenuti a seguire specifiche procedure delineate nel rispetto dei principi fondamentali del Trattato europeo (trasparenza, adeguata pubblicità, parità di trattamento, ecc), con predeterminazione dei criteri selettivi.

Servizi museali
"aggiuntivi"

È proprio per la verifica delle modalità di affidamento e gestione dei servizi "museali" l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva indirizzata, in via preliminare, verso due importanti Istituzioni (Fondazione Museo delle Antichità egizie di Torino e Istituzione Castello estense di Ferrara) che di recente hanno attivato le procedure per l'affidamento dei servizi aggiuntivi di rispettiva competenza; Istituzioni che costituiscono solo una ristretta rappresentanza dei circa 170 Istituti d'arte e di antichità dello Stato dotati di servizi aggiuntivi.

In prima battuta, l'Autorità ha avviato una richiesta di informazioni e chiarimenti circa le criticità più rilevanti che connotano l'universo delle offerte museali, quali: la frammentazione delle procedure di affidamento dei diversi servizi; la durata del rapporto concessorio con i privati; la disarticolazione dell'offerta economica, ecc., peraltro segnalate anche dall'associazione di categoria più rappresentativa (Confcultura).

Sin dall'avvio dell'indagine si è venuta a delineare una situazione quanto mai complessa e frammentaria, originata dalla sovrapposizione di norme, regolamenti e circolari attuative che ingenerano criticità sia dal punto di vista dei rapporti concessori sia per quanto concerne gli aspetti organizzativi e gestionali dei servizi.

Sulla base di tali prime indicazioni si svilupperà l'azione dell'Autorità che ha preso avvio agli inizi del 2008, con l'approfondimento dell'indagine su

un "campione" di concessioni in atto presso i principali poli museali esistenti sul territorio nazionale.

Un'altra indagine conoscitiva "ad ampio raggio" avviata ha interessato il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani con riferimento ad una situazione di conflitto tra l'Autorità d'Ambito preposta all'A.T.O. Bari 5 e quattro dei ventuno Comuni consorziati; conflitto derivante dalla situazione di incertezza applicativa delle norme del Codice ambientale - se non addirittura, in alcuni casi di completa ignoranza o elusione delle stesse - che sembra interessare diverse realtà territoriali.

E' stata, quindi, posta in essere un'attività conoscitiva sul sistema di gestione integrata dei rifiuti così come delineato dal D. Lgs. N. 152/2006 (Codice ambientale), con particolare riguardo alle modalità di affidamento del servizio stesso e alla fase esecutiva dei contratti stipulati e/o prorogati dalle diverse Amministrazioni impegnate sul territorio nazionale nello specifico settore dei rifiuti urbani.

Sin dai primi accertamenti preliminari è emerso che la disciplina del codice ambientale sul sistema di gestione integrata dei rifiuti non è stata finora completamente attuata. In particolare l'Autorità provvederà ad interessare direttamente le Autorità d'Ambito, laddove esse siano state costituite, al fine di verificare lo stato di attuazione della procedura per l'individuazione del gestore unico, ovvero per comprendere i motivi del ritardo nell'indizione delle gare e, infine, per acquisire i motivi ostativi alla istituzione delle Autorità d'Ambito nelle regioni che risulteranno "inadempienti".

L'Autorità ha avviato infine una verifica su tutto il territorio nazionale al fine di accertare l'esistenza o meno, in ambito regionale e sub-regionale, di *centrali di committenza* che, specularmente a come procede la Consip a livello nazionale, effettuano localmente acquisti di beni e servizi per conto dei soggetti pubblici che insistono sul territorio di competenza.

Le centrali di committenza, previste dall'art. 33 del Codice dei contratti pubblici, hanno essenzialmente la funzione di consentire alle stazioni appaltanti e agli enti aggiudicatori del territorio, di acquisire beni e servizi associandosi o consorziandosi, con l'obiettivo di standardizzare gli ordini di acquisto con procedure regolate da apposite Convenzioni, con inevitabile beneficio in termini di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica

La fase iniziale dell'indagine ha interessato tutte le regioni e le Province Autonome, con l'intento di attivare anche audizioni dirette con i rispettivi rappresentanti, così da avere un quadro generale di conoscenza sui sistemi regionali di acquisto di beni e servizi unitari, con l'obiettivo finale che sarà quello di monitorare le convenzioni in essere e, quindi, le ricadute che esse producono sul mercato.

3.4 I contratti di lavori pubblici

3.4.1 Le grandi opere infrastrutturali

L'Autorità si è occupata del Sistema Ferroviario Alta Velocità e Alta Capacità (AV/AC) con più indagini, aventi ad oggetto aspetti e specifici interventi di detto Sistema.

**Sistema
Ferroviario
Alta Velocità
- Alta
Capacità**

Nel corso delle indagini ha posto particolare attenzione a potenziali margini di confusione tra ruoli e attività svolte dai soggetti operanti nell'ambito del Sistema (TAV ed Italferr, da un lato, e General Contractors (GC), dall'altro), relativamente alla progettazione e alla esecuzione dei lavori, nonché a profili di incertezza nelle clausole contrattuali, con ricadute sull'economicità delle opere e sulla trasparenza dei procedimenti.

Inizialmente le indagini hanno interessato la tratta Roma-Napoli - I e II lotto funzionale, dal momento che il modello procedimentale si palesava simile per le varie tratte (v. Relazione annuale 2001).

Sono stati effettuati ulteriori accertamenti sulla tratta AV/AC Bologna-Firenze, estendendo la vigilanza sulla tratta Milano-Verona, sulla

sub-tratta Verona-Padova e sulla linea Milano-Genova, sottoposte a revoca ex lege n. 40/2007 (di conversione del D.L. n. 7/2007).

Gli interventi hanno subito, in corso di esecuzione, notevoli incrementi di costo e del tempo di realizzazione, come emerge dai seguenti prospetti, che riportano, in corrispondenza delle fasi contrattuali più significative, le variazioni del "Prezzo Forfetario" e del "Termine di Ultimazione Sostanziale", nonché le motivazioni degli incrementi per le tratte Roma-Napoli e Firenze-Bologna (importi in milioni di euro).

Tratta Roma -Napoli ¹

Riferimenti contrattuali	Convenz. 15.10.1991	Atto integrativo 8.2.1994	Addendum 27.1.1998	Accordo 15.6.2001	Accordo 22.12.2004	Stato a ottobre 2007
Motivi incremento		Redazione prog.esecut.	Ris. (180,76) Varianti (167,85)	Ris. (158,04) Varianti (240,58)	Riserve(35,00) Varianti (525,45)	Varianti(92,58) Cost plus fee (219,00)
Prezzo Forfetario	2.095,00	2.844,64	3193,25 (*)	3591,87 (*)	4152,32 (*)	4.463,90 (*)
T.U.S.	Da stabilire in atto integ.	Apr. 1999	7.4.2001	31.3.2004(**)	31.8.2005(**)	28.2.2009

Nella Tratta Roma-Napoli le previsioni economiche iniziali hanno subito in corso d'opera rilevanti modifiche per effetto di:

- redazione del progetto esecutivo (incremento economico del 37%);
- modifiche nel tracciato a causa di ritrovamenti archeologici;
- richieste da parte di pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelle formulate in sede di Conferenza di Servizi, e dell'Osservatorio Ambientale;
- integrazioni con la linea ferroviaria pre-esistente, a seguito della disposta trasformazione da AV ad AV/AC;

¹ N.B.: Esclusi maggiori oneri opere di mitigazione (addendum 10.4.1997) e indennità per danni proprietari/inquilini immobili nella fascia di rispetto (addendum 1.12.1997) per un tot. di 71,78 mil euro.

(*) Valuta al 1.12.1993 (esclusi importi riserve e cost plus fee)

(**) Riferito al solo I lotto

- modifiche nelle tecnologie ferroviarie: introduzione del sistema di sicurezza ERTMS liv. 2;
- modifiche per adeguamento alla normativa, quali mitigazione acustica e miglioramento della sicurezza in galleria.

Pendono ancora numerose richieste economiche del G.C. (riserve) di consistente entità.

Tratta Bologna-Firenze

Riferimenti contrattuali	Convenzione 15.10.1991	Atto integrativo 7.5.1996	Accordo 20.12.1999	Accordo bon. transattivo 1.12.2000	Addendum atto integrativo 23.2.2007	Stato al 31.7.2007
Motivi incremento		Redazione prog.esecut.	Inserimento Tratto a sud progr.71+500	Definizione riserve (148,7 a fronte 2060)	Varianti: sic. galleria (169,6) e varie (851,9)	(varianti ordinate e ins. in contab.)
Prezzo Forfetario	1.053,57	2.044,65 (*)	2.999,65 (**)	3.148,35 (**)	4.170,28 (**)	4.189,20 (**)
T.U.S.	Da stabilire in atto integr.	Nov. 2002	22.12.2006	30.6.2009	30.6.2009	30.6.2009

(*) Non è compreso il tratto a sud della progr. 71+500

(**) Valuta al 31.3.1996

Il maggiore incremento di costo per la tratta Bologna-Firenze si è registrato nella fase del passaggio dalla progettazione di massima a quella esecutiva; ulteriori aumenti si sono registrati per effetto della definizione di riserve e per l'introduzione di varianti in corso d'opera.

Il Prezzo Forfetario indicato alla data del 31.7.2007 non tiene tra l'altro conto:

- che sono state già ordinate due varianti, riguardanti il sistema di segnalamento dell'intera tratta, per un importo aggiuntivo di circa 20 milioni di euro (I e II stralcio);

- che sono state formulate ulteriori riserve per circa 700 milioni di euro (per alcune è in corso il procedimento di definizione).

Infine, sempre per tale tratta, il G.C. ha avanzato in via precauzionale rilevanti richieste risarcitorie in relazione al procedimento presso il Tribunale Penale di Firenze, che vede imputati alcuni dirigenti del soggetto

esecutore, ai quali è stato contestato il danneggiamento e depauperamento delle risorse idriche.

Sulla base delle risultanze dell'attività istruttoria, l'Autorità, con risoluzione del 19.12.2007, ha avanzato diversi rilievi. Ha osservato, infatti, come le convenzioni tra TAV e G.C. siano state stipulate senza riferimento ad un'adeguata progettazione, neanche di massima, ma sulla base di un importo presunto dell'opera. Anche nei casi in cui la progettazione esecutiva ha successivamente ridefinito un importo dell'opera considerevolmente maggiore di quello presunto e, quindi, un'opera sostanzialmente diversa, TAV non si è mai avvalsa della facoltà di recesso.

Le convenzioni hanno rimandato l'acquisizione di tutti i permessi e autorizzazioni necessari alla Conferenza di servizi, da attivarsi a cura di TAV sulla base del progetto esecutivo redatto dal G.C. e approvato da Italferr. E' evidente, pertanto, che i progetti di massima consegnati, tra l'altro successivamente alla sottoscrizione della convenzione, non assicuravano la fattibilità dell'opera.

Per quanto riguarda la fase progettuale-approvativa, le convenzioni non hanno posto alcun rischio effettivo a carico del G.C., che ha potuto, pertanto, anteporre l'esigenza di pervenire ad un contratto (atto integrativo) più remunerativo a quella di una tempestiva conclusione dell'iter progettuale-approvativo, in quanto non responsabile per il protrarsi dei termini, se non per mera inadempienza nella redazione della progettazione esecutiva.

Anche le statuizioni della Convenzione, che avrebbero dovuto comportare l'accollo al G.C. di qualsiasi conseguenza legata a circostanze che si sarebbero potute verificare in corso d'opera (imprevisti geologici, geotecnici, idrogeologici, nonché ritrovamenti archeologici, con l'attenuazione, in tale ultimo caso, della possibilità di proporre una variante collegata a tali ritrovamenti), si sono mostrate inefficaci: si sono, infatti, registrate numerose perizie di variante (con aumento del Prezzo forfetario e dei tempi di esecuzione), con riferimento alle clausole generali che ammettono varianti a carico di TAV per "comprovate esigenze tecniche" o

per "cause di forza maggiore", mentre ulteriori incrementi di costo si sono avuti per riserve avanzate dal G.C.

Quanto sopra è apparso contraddittorio con la definizione di "Prezzo Forfetario", convenuto con l'Atto Integrativo alla Convenzione, ove si stabilisce che esso è fissato tenuto "conto delle eccezionali caratteristiche e novità dell'opera da realizzarsi, nonché della rilevanza dei rischi".

Anche i progetti esecutivi hanno spesso mostrato un livello carente di approfondimento; ne sono testimonianza, a titolo meramente esemplificativo, le problematiche di carattere archeologico che hanno caratterizzato la tratta RM-NA, in aree dove si sarebbe dovuto prevedere la presenza di resti archeologici e si sarebbero dovute, pertanto, svolgere più approfondite indagini preventive.

Nell'esecuzione delle opere, poi, si è costituita una sorta di struttura piramidale articolata ed allungata: TAV - G.C. - Imprese affidatarie - Imprese terze - Subappaltatori - eventuali sub-subappaltatori, con la conseguenza che su gran parte delle sub-tratte più soggetti hanno potuto trarre un utile ed, in particolare, il G.C. ha potuto lucrare un extra-profitto, sfruttando la sua posizione strategica di intermediario.

In particolare dalle indagini sulla tratta RM-NA è stato osservato che, mentre nel rapporto TAV-G.C. è stata prevista l'esecuzione di opere verso un corrispettivo a forfait stabilito in sede di Atto integrativo, nel rapporto G.C.-Appaltatore si è prevista l'esecuzione di opere suddivise in sottotratte verso un corrispettivo a misura calcolato sulla base di un prezzo e di un ribasso offerto dall'impresa; ne è derivata una disomogeneità di valutazione economica delle stesse opere che è apparsa fortemente vantaggiosa per il G.C. (nel caso specifico esaminato, nella tratta Roma Napoli, all'impresa esecutrice sono stati corrisposti, per l'esecuzione delle opere civili, circa 10 miliardi di lire/km, contro un corrispettivo complessivo del G.C. mediamente di 22 milioni di euro/km).

Nella stessa tratta Roma-Napoli, relativamente ad una sub-tratta, si è accertato che la quota parte affidata all'esterno è stata pari a circa l'8% dell'importo totale dei lavori attribuito all'impresa conferitaria, ben lontano dal 40% stabilito in convenzione; di contro sono stati individuati a trattativa

privata numerosi subappaltatori, per un importo complessivo pari al 21% dell'importo affidato alla conferitaria; il dato evidenzia il mancato rispetto delle statuizioni della convenzione, con le conseguenze di una maggiore chiusura al mercato ed un lucro maggiore dell'impresa conferitaria, stante il fatto che i ribassi nel caso di subappalto si sono attestati intorno al 20%, mentre nel caso di appalto si sono mediamente attestati intorno al 14-15%.

Anche i maggiori oneri economici dovuti a carenze progettuali evidenziate da imprese terze e attestate da sentenza del giudice ordinario, sono stati sostanzialmente riversati su TAV con la contrattualizzazione di varianti e la definizione di riserve nell'ambito degli accordi bonari.

La necessità di introdurre varianti ha determinato, come riscontrato nella tratta BO-FI, consistenti riserve del G.C., che ha principalmente lamentato il ritardo nello smobilizzo del cantiere in attesa della contrattualizzazione delle varianti.

La distorta applicazione dell'accordo conciliativo ha costituito occasione ricorrente per l'esercizio dello *ius variandi*, incidendo su tutti i fronti essenziali della prestazione del G.C. (lavori, importi, termini di esecuzione); per tale via gli accordi raggiunti hanno assunto la veste di un istituto ibrido, mediante il quale veniva da una parte composto il "contenzioso" legato a vicende varie e riconducibili all'anomalo andamento dell'esecuzione dei lavori, e, dall'altra, formalizzate nuove obbligazioni contrattuali relative a ulteriori lavori da eseguirsi in variante.

L'Autorità, con la citata risoluzione in data 19.12.2007, ha inoltre contestato ai soggetti interessati (TAV S.p.A. e G.Cs.) infrazioni ai principi previsti dall'art. 2 del Codice con riferimento:

- alla libera concorrenza e alla non discriminazione, correlate ad atti integrativi alla convenzione originaria che hanno affidato al G.C. un'opera sostanzialmente diversa da quella a base della prima convenzione e al mancato appalto, da parte delle imprese conferitarie, della quota del 40% dei lavori ad esse assegnate, in violazione di quanto stabilito dalla convenzione base;

- alla economicità del sistema di realizzazione, atteso che tutti i maggiori oneri esecutivi sono stati riversati in corso d'opera su TAV S.p.A.,

sebbene nell'Atto Integrativo della prima Convenzione fosse espressamente indicato che la valutazione del costo dell'opera tiene conto "delle eccezionali caratteristiche e della novità dell'opera da realizzarsi, nonché della rilevanza dei rischi" e che, pur non essendo stata possibile una generale quantificazione della differenza tra il corrispettivo all'impresa esecutrice ed il corrispondente erogato da TAV al G.C. e pur trattandosi di indici economici non pienamente comparabili, si è tuttavia rilevato come, nella porzione di una tratta esaminata, il corrispettivo all'impresa esecutrice sia risultato fortemente inferiore a quanto mediamente corrisposto da TAV al G.C. ;

- all'efficacia del sistema di realizzazione, atteso che l'inconsistenza della progettazione posta alla base del rapporto contrattuale iniziale e la successiva carenza della progettazione esecutiva redatta dal G.C. hanno determinato una frequenza anomala delle varianti e una abnorme dilatazione dei tempi di esecuzione.

In considerazione degli esposti pervenuti e della particolare rilevanza economica e sociale degli interventi di sviluppo e ammodernamento delle linee metropolitane di Roma, l'Autorità ha eseguito accertamenti in ordine alle diverse attività poste in essere per la realizzazione o l'ammodernamento delle stesse. Nell'anno 2007 è stata svolta una indagine sugli appalti relativi all'ammodernamento della Linea A.

**Metropolitana
di Roma**

Il Comune di Roma ha affidato alla I.M. Intermetro S.p.A. la progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori "Nuovo AMLA 3 - Interventi Urgenti Integrati", per un corrispettivo di circa 130 milioni di euro (Atto rep. 6627 del 26.02.2004 integrativo alla Convenzione rep. n. 1529 del 26.07.1991).

Il ricorso alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara veniva motivato dall'amministrazione con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 13, comma 1, lettere c) e d), del D.Lgs. n. 158/95.

L'Autorità rilevava *prima facie* la carenza nella fattispecie dell'eccezionale urgenza richiesta dalla norma, attesi i tempi effettivamente impiegati per appaltare l'intervento (2001-2004); perplessità sorgevano

anche con riferimento alla sussistenza di particolarità tecniche tali da giustificare una sorta di esclusiva per l'affidatario (I.M. Intermetro S.p.A.) sotto il profilo della particolare esperienza da questi maturata nel settore delle metropolitane, in quanto, se è vero che la realizzazione delle opere contemplate richiedeva all'appaltatore una consolidata esperienza nel settore, "l'esclusiva" riconosciuta di fatto all'impresa appariva una restrizione alla concorrenza, non potendosi ritenere I.M. Intermetro S.p.A. unica impresa in possesso dei requisiti richiesti dalla natura dell'appalto.

L'Autorità, con deliberazione n. 10 del 19 marzo 2008, ha rilevato la carenza dei presupposti previsti dall'art. 13 del D.Lgs. n. 158/95 applicabile al caso di specie, per l'affidamento a trattativa privata della progettazione esecutiva e della realizzazione dei lavori del "Nuovo AMLA 3-Interventi Urgenti Integrati", ed ha richiamato l'attenzione del Comune di Roma sul carattere di eccezionalità che deve contraddistinguere una procedura negoziata di importo contrattuale così elevato e la necessità, quindi, che in futuro l'Amministrazione riservi la dovuta attenzione alle disposizioni vigenti per la scelta del contraente, nel rispetto dei principi posti a tutela della libera concorrenza tra gli operatori.

Ha rilevato, inoltre, l'ulteriore contrasto con le norme vigenti nel fatto che alcuni servizi di ingegneria, relativi ad interventi integrativi del lotto AMLA 3, sono stati effettuati dal Concessionario Intermetro in via fiduciaria, in assenza di un affidamento predisposto dalla stazione appaltante con procedure di evidenza pubblica nel rispetto della par condicio e della libera concorrenza.

L'autorità ha disposto, quindi, la trasmissione della deliberazione alla Procura Regionale della Corte dei Conti per le eventuali iniziative di competenza.

La stessa deliberazione, tuttavia, ha anche preso atto di come l'amministrazione comunale, con deliberazione G.C. n. 627 del 28.12.2007, nella quale ha anche richiamato l'indagine dell'Autorità, abbia sciolto le proprie riserve circa l'affidamento di ulteriori cinque interventi già finanziati, deliberando di ritenere due interventi, per un importo di complessivo di 8,6 mln di euro, di completamento e complementari ai

lavori in corso di ultimazione nell'ambito AMLA 3 e di disporre, invece, l'affidamento con gara pubblica degli ulteriori tre interventi, di più rilevante importo e già finanziati, contemplati nei programmi AMLA 4 e AMLA 5, per i quali aveva precedentemente ipotizzato l'affidamento alla stessa Soc. I.M. Intermetro. L'Autorità ha, quindi, invitato il Comune di Roma ed I.M. Intermetro S.p.A., ciascuno per quanto di propria competenza, anche e soprattutto alla luce degli impegni assunti dal Comune con la citata delibera, a garantire misure di adeguato riequilibrio sul piano della concorrenza.

3.4.2 Gli interventi in materia di tutela ambientale

Anche nel corso del 2007, l'Autorità ha monitorato la realizzazione delle opere relative al sistema integrato di interventi di difesa della città di Venezia dall'acqua alta, comunemente denominato MOSE.

Mose di
Venezia

Gli interventi principali consistono, come noto, nella realizzazione, in corrispondenza delle tre bocche di porto, di una schiera di paratoie - oscillanti e a scomparsa - atte a isolare la laguna in caso di maree superiori a + 110 cm sul livello medio del mare ed una serie di opere a queste complementari.

A luglio 2007, data in cui è stato effettuato un riscontro in sito, risultavano in corso di realizzazione n.38 fasi costruttive (WBE), di cui n.16 già ultimate e n.7 approvate dal Magistrato e in attesa di finanziamento.

I lavori relativi agli interventi principali procedevano in contemporanea nelle tre bocche di porto. E' stato riscontrato il completamento delle opere cosiddette di spalla e l'avviamento delle prime fasi di realizzazione delle opere civili per le barriere mobili.

A Lido e Chioggia risultavano, inoltre, in costruzione i porti rifugio, a Lido le conche per piccole imbarcazioni e a Chioggia le opere per l'attracco dei pescherecci; a Malamocco le conche di navigazione per grandi navi.

E' stato, infine, verificato l'andamento dei lavori di adeguamento e di rinforzo di moli e sponde.

Per quanto riguarda i soggetti che operano nella realizzazione del complesso sistema è da evidenziare che gli interventi sul sistema MOSE sono eseguiti dal Consorzio Venezia Nuova. La manutenzione dei canali a Venezia è svolta, invece, dalla Soc. "Insula" del comune di Venezia, mentre il Magistrato alle Acque si occupa degli interventi per Chioggia e Malamocco. Due delle isole di Venezia, San Marco e Rialto, sono rimaste in gestione al Magistrato che, oltre ai lavori di difesa locale dalle acque alte (rialzo rive e pavimenti), gestisce anche gli interventi riguardanti una serie di opere complementari (adeguamento sistema fognario- riordino sottoservizi ecc.).

Circa il finanziamento delle opere si evidenzia che il CIPE ha assegnato ulteriori fondi in data 3.08.2007, in misura tuttavia inferiore alle necessità individuate nel cronoprogramma dell'intervento complessivo, che si sviluppa per fasi, con possibili riflessi negativi sulla produzione esecutiva ipotizzata per il completamento dell'opera nel 2012. E' da segnalare, quindi, l'esigenza di garantire la continuità del flusso dei finanziamenti per il completamento del sistema MOSE, anche al fine di salvaguardare le opere già eseguite.

Non sono emerse particolari criticità nell'esecuzione degli interventi.

La Soprintendenza si è espressa positivamente sui progetti relativi ad alcuni interventi spondali di Lido e Malamocco, mentre per Chioggia, lato sud, ha formulato una serie di prescrizioni da recepire in fase di progettazione definitiva.

Circa i rapporti tra stazione appaltante (Magistrato) e concessionario (Consorzio Venezia Nuova), si riscontra come le richieste economiche avanzate dal concessionario per il riconoscimento di maggiori oneri siano significative solo per quanto attiene all'incremento del costo dell'acciaio (per c.a. e per palancole), con particolare riferimento all'intervento presso la bocca di Chioggia.

Quanto allo stato di attuazione del piano degli interventi, si riporta il seguente quadro sinottico aggiornato al 31 dicembre 2007 (in milioni di euro).

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	fabbisogno totale	importi finanziati	importi realizzati, in corso e di prossimo avvio	importi spesi	Fabbisogno residuo da finanziare
Difesa dalle acque alte eccezionali: attività propedeutiche	195,799	195,799	195,799	194,889	0,000
Difesa dalle acque alte eccezionali: realizzazione opere alle bocche di porto e attività strettamente connesse ("Sistema MOSE")	4.271,626	2.042,999	1.662,389	1.510,182	2.228,627
Opere ambientali e di difesa locale: - difesa dalle acque medio alte; - ristrutturazione dei moli foranei; - difesa dalle mareggiate; - recupero morfologico; - arresto del degrado dell'ecosistema lagunare; - allontanamento del traffico petrolifero dalla laguna; - ausili luminosi alla navigazione; - apertura valli da pesca; - servizio informativo	3.650,591	2.998,470	2.869,914	2.436,952	652,121
TOTALE	8.118,016	5.237,268	4.728,102	4.142,023	2.880,748

E' da evidenziare, infine, come sia svolto, a cura del Servizio Informativo del Magistrato alle Acque, un compito di rilevamento ambientale, atto a misurare e monitorare, attraverso una complessa rete strumentale, gli elementi che potranno incidere sul funzionamento dell'opera.

Contestualmente con la realizzazione delle opere civili e meccaniche, dovrà essere attuato un complesso sistema di gestione delle manovre di azionamento delle paratoie, che consenta di indicare, tenendo conto di tempi in anticipo rispetto all'evento, quando queste dovranno essere sollevate per assicurare la difesa dei centri abitati lagunari dagli allagamenti.

Queste operazioni saranno possibili grazie alle informazioni provenienti dal sistema di monitoraggio delle grandezze meteomarine, dalle previsioni meteorologiche costantemente aggiornate e dal sistema di previsione delle maree, che consente approssimazioni decrescenti all'avvicinarsi dell'evento, ma mai nulle.

3.4.3 Opere con particolari criticità

Nuovo
Complesso
Museale dell'Ara
Pacis

L'Autorità da tempo ha avviato il monitoraggio della fase esecutiva dell'appalto dei lavori di realizzazione del Nuovo Complesso Museale dell'Ara Pacis, ad opera del Comune di Roma, con attenzione soprattutto al profilo del costo economico complessivo, in considerazione della protratta sospensione per interferenze archeologiche, delle intervenute esigenze di procedere a varianti suppletive dei lavori e del contenzioso pendente con l'aggiudicatario.

Successivamente alla data del 31.8.2006, in cui è stata certificata la sostanziale ultimazione dei lavori (sia pure con assegnazione di ulteriori 60 giorni per il completamento di lavorazioni di piccola entità, non incidenti sulla funzionalità dell'opera), l'Autorità ha effettuato un sopralluogo conclusivo in cantiere ed una ricognizione dell'andamento dell'appalto.

La complessità del processo esecutivo dell'opera è emersa chiaramente dall'evoluzione degli importi contrattuali (al netto del ribasso del 26,33%) di seguito riportati:

- importo contrattuale originario:	€. 5.940.063,84;
- importo lavori nuovo quadro economico del 2.10.2000:	€. 6.405.544,42;
- importo 1^ variante suppletiva del 10.05.02:	€. 7.547.908,14;
- importo 2^ variante suppletiva del 20.12.02:	€. 7.670.301,56;
- importo 3^ variante suppletiva del 18.11.03:	€. 9.126.692,26;
- importo variante migliorativa del 07.04.04:	€. 9.108.287,24;
- importo 4^ variante suppletiva del 21.4.2005:	€. 12.648.142,50;
- importo opere integrative e di completamento:	€. 2.081.091,53.

Una prima variante si è resa necessaria per ottemperare alle prescrizioni della Soprintendenza Archeologica di Stato, inerenti il sistema

fondale dei corpi laterali, da realizzare con fondazione superficiale anziché profonda (platea in luogo dei micropali).

Una seconda variante è conseguita ad una prescrizione della Soprintendenza, relativa all'opportunità di sostituire la prevista paratia di pali lato Tevere con micropali, meno invasivi per i reperti medievali ritrovati nell'esecuzione.

La terza variante è stata motivata con la 'sorpresa geologica' derivante dalle caratteristiche meccaniche del terreno sottostante il settore centrale (ove ha sede l'Ara Pacis), rivelatesi più scadenti di quanto fosse risultato nei sondaggi preventivi, il che ha comportato l'adozione di una differente tipologia di pali, per raggiungere notevoli profondità.

Vi è poi stata una proposta di variante migliorativa senza aumento di spesa, presentata dall'impresa ai sensi dell'art.11 del D.M.LL.PP. n.145/00, concernente principalmente la fornitura in opera di un impianto capace di ridurre i costi della produzione termo-frigorifera.

Infine, è stata predisposta la quarta ed ultima variante, con la quale ha trovato compimento una revisione generale del progetto, che ha tenuto conto di disposizioni degli organi preposti alla tutela del bene, di modifiche derivanti da normative sopravvenute e di richieste del progettista, per perfezionare il livello estetico-prestazionale dell'opera realizzata.

Quest'ultima variante, ancorché d'importo suppletivo notevole, non è risultata tuttavia sufficiente a garantire l'effettivo completamento dell'opera, tant'è che si è reso necessario redigere un progetto delle opere integrative, eseguito tramite affidamento a trattativa privata allo stesso aggiudicatario dell'appalto principale.

Si è proceduto, inoltre, allo scorporo - sia dall'appalto principale che da quello integrativo - di tutte le lavorazioni necessarie all'allestimento della sala auditorium, realizzate a cura e spese della Soprintendenza Comunale, tramite tre distinte assegnazioni.

Oltre alla quarta variante, che ha comportato un aumento dell'importo dei lavori di poco inferiore al 50% rispetto al valore della perizia immediatamente precedente, il Comune ha affidato alla stessa impresa anche le opere integrative, di importo contenuto nel 50%

dell'ammontare del contratto principale, richiamando - anche in questo caso - una norma applicabile ai beni culturali (art.7, c.4, del D.Lgs.n.30/04).

In sintesi, il solo costo dei lavori al netto è cresciuto da € 6.405.544,42 a € 14.729.234,03 (oltre il costo di allestimento della sala auditorium), mentre il quadro economico complessivo ha visto un aumento da € 9.541.565,66 ad € 18.205.682,63 (+ 90,81%).

Il Comitato Tecnico Amministrativo operante presso l'allora S.I.I.T. Lazio - che assolve le funzioni del Consiglio Superiore dei LL.PP. per i lavori pubblici di importo inferiore a 25 milioni di Euro - ha ritenuto meritevole di approvazione, tanto in linea tecnica che in quella economica, sia la quarta variante che il progetto delle opere integrative, avallandone le relative modalità di affidamento.

La complessità del processo esecutivo è evidente anche dall'evoluzione dei tempi di esecuzione.

Secondo le previsioni del contratto originario l'esecuzione del complesso museale doveva concludersi entro 550 giorni, e cioè non oltre il 4.04.2002, in considerazione dell'avvenuta consegna dei lavori in due fasi: 11.09.2000 (parziale) e 2.10.2000 (effettiva); per effetto di ulteriori termini di esecuzione per lavori aggiuntivi, sospensioni e proroghe, il termine di ultimazione è stato definitivamente procrastinato al 31.8.2006, anche se è da precisare che una prima e limitata 'presentazione' dell'opera è intervenuta il 23.9.2005 e l'apertura parziale al pubblico (della sola teca che racchiude la vera e propria 'Ara Pacis') ha avuto luogo in data 21.4.2006.

Per l'esecuzione del Complesso Museale sono occorsi, pertanto, ben 2159 giorni, cioè quasi quattro volte tanto quelli inizialmente previsti.

Rilevante, infine, è stato il contenzioso che si è sviluppato tra stazione appaltante e Impresa; questa ha firmato con riserva già il verbale di consegna dei lavori del 2.10.2000 ed ha apposto poi, con la sottoscrizione del 1° S.A.L. in data 7.05.2001, le prime 2 riserve, con le quali ha chiesto circa € 600.000,00 per gli oneri sostenuti in ragione della ridotta produzione imposta sia dall'approvazione dei piani di demolizione ad opera della competente Soprintendenza, sia dalle 'progettazioni integrative' e dalle 'lavorazioni aggiuntive' necessarie per dare corretto corso ai lavori.

Ogni emissione di stato di avanzamento dei lavori si è accompagnata all'iscrizione di nuove riserve, tant'è che al 15° S.A.L. le richieste economiche hanno raggiunto l'importo di €13.353.378,54, superiore quindi di circa 1 milione di euro allo stesso importo dei lavori contabilizzato sino ad allora.

Il ricorrente motivo delle richieste dell'impresa è costituito dagli oneri di protratta gestione, che sarebbero conseguenti alla ridotta produzione e generati da incertezze o carenze progettuali, nonché da variazioni disposte in corso d'opera dalla Soprintendenza e dal progettista.

Sussistono anche motivazioni singolari, quali il "danno d'immagine", descritto nella riserva n.23, lamentato dall'impresa per essere stata coinvolta nel giudizio morale negativo conseguente al ritardo nel compimento dei lavori, con "rovina del buon nome e della tradizione imprenditoriale", che le era universalmente riconosciuta sin dalla sua fondazione. Il ristoro per tale danno viene stimato dall'impresa in €3.500.000,00.

Benché non rilevante sotto il profilo economico, va registrata anche la richiesta dell'impresa mirante ad ottenere il pagamento di prestazioni ritenute extracontrattuali, poiché disposte - alla luce del notevole ritardo accumulato - per consentire almeno una parziale fruizione del museo, prima della completa ultimazione dell'intervento nel suo complesso.

Nel corso dell'indagine dell'Autorità, nell'approfondire il tema delle interferenze tra l'espletamento dell'appalto di lavori pubblici e le indagini scientifiche disposte in seguito a ritrovamenti archeologici, confluito nella stesura della determinazione della stessa Autorità n.9/04, è stato posto l'accento sul fatto che se l'organo preposto alla tutela dei beni culturali non può esimersi dal rappresentare in maniera esaustiva le esigenze derivanti dalle proprie attribuzioni, non occorre però dimenticare che il parere interviene nell'ambito di una procedura d'appalto, la cui finalità è la costruzione di un'opera pubblica da realizzarsi attraverso un'attività uniformata ai criteri di cui all'art.1 della legge n.109/94.

In sostanza, la straordinaria importanza del sito dei lavori - oggetto di una stratificazione edilizia plurimillennaria - pur costituendo un fattore di

enorme rilevanza socio-culturale, ha assunto il ruolo di una variabile indipendente nella gestione economica e temporale dell'appalto, in contrasto con il modello procedurale delineato dalla legge n.109/94.

Si può concludere che la preservazione di ipotetici reperti archeologici - imposta dalla competente Soprintendenza - e la perdurante possibilità di migliorare la resa finale dell'opera - desiderata dal progettista e fatta propria dalla S.A. - sono state sovraordinate al rispetto di quei criteri che mirano in prevalenza al contenimento dei tempi e dei costi, così come dispone l'art.1 della legge n.109/94.

In base alla valutazioni di cui sopra, l'Autorità con deliberazione n. 105 del 4.4.2007 ha rappresentato al Comune di Roma che la lievitazione dell'importo netto dei lavori (da €.6.405.544,42 a €.14.729.234,03, oltre il costo di allestimento della sala auditorium) e dei tempi di realizzazione (passati dai 550 giorni previsti ai 2159 effettivi) costituisce l'espressione di una procedura d'appalto condotta in difformità alla normativa di settore ed ai criteri di economicità, efficacia, efficienza e tempestività, che avrebbero dovuto contraddistinguerla, e ciò pur senza sottovalutare le peculiarità dell'intervento in questione, così come descritte nelle considerazioni che precedono, e l'aspro dibattito culturale che ne ha accompagnato la realizzazione.

**Esecuzione del IV
Ponte sul Canal
Grande di
Venezia**

La costruzione del IV ponte pedonale sul Canal Grande di Venezia è stata oggetto di ispezione dell'Autorità, in ragione del prolungato stallo nell'esecuzione dei lavori.

Nel corso dell'indagine una prima rilevante causa delle criticità sopravvenute è stata individuata nell'indicazione, nel bando di gara, della categoria generale OG3 (strade ecc.) quale categoria prevalente, mentre, nonostante la complessità della struttura metallica del manufatto, la categoria specializzata OS18 (strutture in acciaio) non veniva indicata neppure tra le categorie scorporate.

Ciò, infatti, non ha consentito di selezionare concorrenti qualificati.

Quale diretta conseguenza della scelta operata nella individuazione delle categorie dei lavori per la partecipazione all'appalto il manufatto

metallico, costituente la struttura del ponte, è stato realizzato non dalla impresa aggiudicataria, ma da altra impresa, dotata di qualificazione nella categoria OS18, intervenuta con un contratto tra privati concepito come "contratto di fornitura".

A tal proposito veniva in rilievo anche la singolare vicenda della indisponibilità, da parte dell'appaltatore, del manufatto per un periodo di vari mesi, per effetto di un contenzioso sviluppatosi con il "fornitore" e risoltosi solo a seguito di sentenza del Tribunale Civile di Rovigo.

Sono venute altresì in evidenza varie incompletezze progettuali superate con l'approvazione di 6 varianti in corso d'opera con sensibili aumenti dei tempi e dei costi, oltre a due importanti contenziosi, di cui uno già concluso con concordamento bonario ed un secondo in corso di soluzione con costituzione della commissione di cui all'art. 240 del Codice.

E' stato, inoltre, necessario rivedere significativamente la progettazione del montaggio del ponte e procedere alla c.d. prova in banco del manufatto metallico nella banchina di Porto Marghera, prima della definitiva collocazione nel Canal Grande.

I lavori, consegnati in data 18 novembre 2002, dovevano essere ultimati il 16 febbraio 2004; le vicende del procedimento hanno comportato un ritardo, alla data del 1 dicembre 2007, di 1.384 giorni.

Il quadro economico dell'intervento ha subito un incremento da € 6.720.237,00 a € 10.701.547,00, con una maggiore spesa, rispetto alle previsioni, di € 3.981.310,00, pari al 59 % circa, fatto salvo il secondo componimento bonario in itinere.

Tornando ai requisiti di qualificazione prescritti dal bando di gara, come detto, appariva singolare la mancata indicazione della specifica categoria necessaria per la esecuzione del manufatto metallico.

Il bando prevedeva - come da indicazione del capitolato speciale - la cat. OG3 V classifica (strade e ponti) come prevalente e la cat. OS21 III classifica (fondazioni speciali) unica incorporata, a fronte dell'incidenza del manufatto metallico pari al 43% circa (massima aliquota), delle opere civili pari al 40% circa e, infine, delle fondazioni speciali nella misura del 17 % circa.

La categoria prevalente si sarebbe, perciò, dovuta individuare nella cat. OS18 per classifica V, anziché nella cat. OG3, visto l'art.73 comma 1 del reg. n.554/99, secondo cui la categoria prevalente è quella di importo più elevato fra tutte le categorie costituenti l'intervento ed in nessun caso si sarebbe potuta subappaltare interamente la realizzazione del manufatto metallico, data la limitazione al subappalto delle opere della categoria prevalente nel limite del 30%.

In ogni caso, indipendentemente dalla prevalenza economica della cat.OS18, sarebbe stato necessario lo scorporo della categoria delle opere metalliche.

L'affidamento ad altra impresa della "fornitura" del manufatto metallico ha confermato la difficoltà tecnica dell'impresa appaltatrice, sprovvista della cat. OS18, di svolgere un'attività così specialistica nel settore delle costruzioni metalliche.

Sotto altro profilo, l'esecuzione della struttura del ponte non poteva essere qualificata come appalto di fornitura, sia per come è stato concepito il progetto, sia perché il manufatto è contemplato nelle categorie dell'all. A del D.P.R. n.34 del 2000 (OS18).

Un'altra criticità rilevante del procedimento è stata individuata con riferimento all'errore di progetto, ai sensi dell'art.25 lett. d) della legge n.109/94.

Le modifiche apportate in corso d'opera, fatta eccezione di una modesta aliquota nell'ambito della prima variante, si sono, infatti, rilevate riconducibili a due fattispecie: i rinvenimenti archeologici non previsti in progetto e la necessità di sopperire alle mancate specificazioni del progetto esecutivo.

Quest'ultima fattispecie è riconducibile alle carenze progettuali previste in via generale dal comma 5-bis all'art.25 della legge n.109/94, ora art.132 del D.Lgs. n.163/2006, con riferimento a: "violazione delle norme di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali"; infatti si è trattato di carenze diffuse del progetto esecutivo, ciascuna con una diversa caratura, ma tali comunque da richiedere modifiche alle previsioni al fine di rendere l'opera realizzabile ed utilizzabile.

L'attività progettuale si è pertanto estrinsecata in un progetto esecutivo solo in parte soddisfacente: la mancanza di un adeguato sviluppo è stata amplificata dalla natura di "prototipo" del manufatto e dalla complessità del contesto.

L'importo complessivo riconducibile alle varianti per carenze di progettazione ammonta, ad un primo esame, a poco meno di due milioni, cui si aggiungerà verosimilmente la somma per il corrispettivo consulenziale necessario per la prova in banco, previsto in variante dall'amministrazione, somma ben superiore al quinto dell'importo contrattuale originario.

L'Autorità ha tra l'altro richiamato a titolo esemplificativo le seguenti possibili fonti di danno:

- gli oneri di progettazione delle perizie di variante, compresa quella approvata e poi successivamente annullata;
- la spesa per l'attività consulenziale della prova in banco e del montaggio al professionista incaricato dall'appaltatore;
- gli oneri sostenuti per lo sviluppo e integrazione dei disegni, sia per la costruzione in banchina del manufatto, sia ai fini delle varianti e del montaggio;
- gli oneri per la ri-progettazione delle torri varo;
- parte degli oneri corrisposti all'appaltatore a titolo di componimento del contenzioso già accordato (art. 31-bis della legge 109/94), non attinenti alla mera esecuzione di lavori ma legati alla maggiore protrazione del tempo contrattuale - mancato utile, ammortamenti, ecc. - al netto della corresponsabilità dell'impresa nei ritardi maturati nella realizzazione dell'opera;
- parte degli oneri, da valutarsi come per il punto precedente, da corrispondersi all'appaltatore a titolo di componimento del contenzioso in corso di definizione.

Sono state, anche, rilevate le responsabilità inerenti la validazione, per le integrazioni e ri-progettazioni rese necessarie, nonché per la necessità della prova in banco e l'onerosità del trasporto e posa in opera, oltre che per l'esplicito rinvio delle indagini alla fase di esecuzione.

Tali responsabilità sono apparse del resto accentuate rispetto all'art.30, comma 6, della legge 109/1994, ora art.112 del Codice, laddove gli obiettivi della validazione previsti dal disciplinare d'incarico dell'organismo di validazione, sono stati integrati dalla stazione appaltante con richieste assai più stringenti.

Quanto alle attività del responsabile del procedimento e direzione dei lavori, sono stati altresì richiamati gli articoli n. 134 del reg. 554/1999 - che tra l'altro rimette al responsabile del procedimento "l'accertamento delle cause, delle condizioni e dei presupposti delle varianti", perché questi a sua volta le proponga alla S.A. per l'approvazione - e n. 8, comma 1, lett. v), del medesimo regolamento, sulla corrispondenza delle varianti alle condizioni previste dalla relativa disciplina.

3.4.4 Realizzazione di opere con procedure atipiche

L'indagine, avviata a seguito della segnalazione di presunte irregolarità nel procedimento per la realizzazione della strada "Variante S.P. 4 della Valpolicella", a cura del Comune S. Pietro in Cariano, appare significativa, al di là dello specifico caso, per valutazioni di carattere generale, che possono estendersi a casi in cui si ipotizza la realizzazione di opere pubbliche con procedure atipiche.

Il comune intendeva realizzare il suddetto intervento attraverso la attuazione dei c.d. piani regionali PIRUEA disciplinati dalla Legge regionale Veneto 1.06.1999, n. 23; trattasi di piani sia ad iniziativa pubblica che privata, che prevedono il recupero e la riqualificazione urbana di aree comunali ed assumono il carattere di piano urbanistico attuativo del piano regolatore generale; gli interventi compresi nei piani possono prevedere opere di urbanizzazione primaria e secondaria da realizzare in base ad un piano economico finanziario per la ripartizione degli oneri tra i proponenti.

Veniva rimarcato dal comune che, ai sensi della lett. d), punto 1) dell'art. 4 della legge, il piano deve contenere i termini economici "...con particolare riguardo ai benefici derivanti ai soggetti pubblici...". Nel caso in esame, il vantaggio che sarebbe derivato al comune era da rinvenire

Opere da realizzarsi nell'ambito di un programma integrato di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale

nella costruzione della strada di piano, mentre il vantaggio conseguibile dal soggetto proponente (privato) era da ricercare nelle concessioni d'uso che il comune avrebbe riconosciuto all'interno del piano regolatore o in variante allo stesso, piano la cui adozione è rimessa al Consiglio comunale ai sensi dell'art.6 della citata legge regionale.

Il Comune ha inserito l'opera nel piano triennale 2006-2008 e nell'elenco annuale dei lavori 2006, con importo finanziato per intero dal privato.

Dunque, la realizzazione dell'opera viaria comunale è devoluta ad un soggetto privato in forza di un programma urbanistico, soggetto che trova la sua legittima convenienza nella trasformazione d'uso di un'area artigianale dismessa.

Il responsabile del procedimento segnalava che, con il piano, il privato si impegnava a cedere un'opera da realizzare, ma non si configurava un appalto, bensì l'impegno alla cessione di un bene.

Al di là delle valutazioni che attengono al profilo urbanistico e, segnatamente, la possibilità di concedere trasformazioni d'uso delle aree il cui ritorno economico consente al proponente l'esborso delle somme necessarie alle opere di urbanizzazione, preme fare luce sull'aspetto inerente la realizzazione delle opere dal punto di vista della disciplina dei contratti pubblici recata dal D.Lgs. n.163 del 2006.

In primo luogo è necessario rilevare che le dette opere viarie non vengono realizzate quali "opere a scomputo" ai sensi dell'art.122 comma 8 del codice, ovvero dell'art.253 comma 8 del medesimo codice, in quanto sarebbero da realizzare in virtù di un piano finanziario legittimato dalle norme urbanistiche del P.I.R.U.E.A. (cfr art.4, punto 1, lett. d) della l.r. 23/99).

In sostanza, il costo dell'opera viaria dovrebbe essere fronteggiato con i prezzi di vendita sul mercato degli alloggi nel comune, secondo un bilancio economico dell'operazione immobiliare che vede il ricavo della vendita degli edifici pari a euro 20.322.580 e il costo di costruzione degli stessi pari a circa € 14.445.701; con un utile complessivo di euro 5.173.274 da cui defalcare la somma di euro 2.523.633 per la realizzazione della

variante. Peraltro, gli oneri concessori, ammontano complessivamente a euro 457.000 circa. Ciò posto, le opere di urbanizzazione primaria del caso in esame sono da riguardare come opere pubbliche di competenza comunale la cui realizzazione non può sfuggire alle procedure di evidenza pubblica.

Peraltro è apparso dubbio che l'opera viaria potesse essere inquadrabile quale opera di urbanizzazione primaria a servizio di uno specifico intervento residenziale: per le sue caratteristiche, resesi evidenti con la planimetria del tracciato su larga scala, la strada è da ritenere una importante arteria (in variante al Piano regolatore) che si inserisce nella viabilità comunale.

Fatte salve le valutazioni sulla normativa urbanistica regionale, è apparso evidente che la procedura seguita dal Comune ottiene come risultato una sottrazione dell'appalto dal mercato dei lavori pubblici e il trasferimento delle funzioni di stazione appaltante al privato esecutore dell'intervento di edilizia residenziale.

Si è inoltre rilevato come l'applicazione di tale meccanismo di esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria, produrrebbe un effetto distorsivo della concorrenza nel settore degli appalti pubblici di lavori su larga scala, qualora la procedura delineata nel caso specifico trovasse applicazione in virtù di una legge regionale.

Per ricondurre la procedura nell'ambito delle regole generali fissate dal codice dei contratti pubblici, dato che il caso in esame si distingue nettamente dalla fattispecie di cui al richiamato art.122 comma 8 del codice (opere a scomputo), è apparso opportuno che la progettazione venisse elaborata dal Comune nel rispetto delle usuali regole del mercato dei servizi di ingegneria, se privo di risorse interne; e che l'affidamento dei lavori fosse assicurato attingendo l'esecutore dal libero mercato dei lavori pubblici.

In altre parole, la norma urbanistica dovrebbe limitarsi a procurare, eventualmente, le risorse economiche da trasferire in capo alle casse comunali.

In definitiva, le procedure di realizzazione della variante della Valpolicella, da parte del Comune di S. Pietro in Cariano, sono apparse in contrasto con la disciplina recata dal D.Lgs. n.163/2006.

A seguito della segnalazione di presunte irregolarità nella convenzione in corso di stipula tra il Comune di Serravalle Pistoiese e la società Pistoambiente, proprietaria e gestore della discarica in località Fosso del Cassero, è stata avviata dall'Autorità un'indagine ispettiva. Nella segnalazione si evidenziava, in particolare, che la convenzione poneva a carico del gestore della discarica la realizzazione di un'importante opera pubblica, con procedura, pertanto, elusiva delle disposizioni in materia di affidamento di lavori pubblici.

Dalle informazioni assunte è emerso come il Consiglio comunale, con delibera n. 10 del 1.3.2007, avesse ritenuto meritevole di approvazione il piano di ampliamento presentato da Pistoambiente, salva la necessaria approvazione da parte dell'autorità provinciale; il Comune, contestualmente, aveva ritenuto di approvare uno schema di convenzione nel quale, a titolo di indennizzo per la presenza della discarica nel territorio comunale era prevista, tra l'altro, la realizzazione, a totale carico del soggetto proprietario e gestore della discarica, ivi compreso il costo di acquisizione delle aree, di un complesso scolastico (scuola materna ed elementare).

Con riferimento alle problematiche del caso in argomento, è noto come la localizzazione di una discarica, opera certamente necessaria, penalizzi in qualche modo la comunità che la dovrà ospitare nel proprio territorio, o comunque sia percepita quale penalizzazione da detta comunità. Ne scaturisce, in genere, un atteggiamento noto come sindrome *nimby (not in my backyard)*: nonostante sia compresa la necessità di un tale impianto, la comunità non accetta di sopportarne gli impatti negativi e si oppone alla realizzazione dello stesso, affinché sia localizzato altrove.

In proposito, è usuale l'introduzione di forme di compensazione, ovvero benefici a favore della comunità territorialmente interessata quale misura necessaria per superare l'opposizione dei cittadini e ricompensarli

**Opere pubbliche
previste nella
Convenzione tra
Comune e
Gestore di una
discarica**

del disagio e dei danni conseguenti alla discarica, consentendo la realizzazione di impianti di indubbia necessità.

Nel caso in esame la compensazione del danno percepito dalla comunità per l'insediamento della discarica veniva contemplata sotto forma di:

- risarcimento diretto, con la previsione di un indennizzo che il gestore corrisponde al Comune in percentuale del ricavo proveniente dall'attività svolta;
- compensazione con la realizzazione di un bene collettivo (opere stradali o impiantistiche, polo scolastico).

Le criticità delle modalità di compensazione previste sono apparse ravvisabili, nel caso in esame, essenzialmente:

- nella misura delle forme di compensazione non contemplata contestualmente all'individuazione del soggetto realizzatore e gestore dell'impianto da parte della Provincia, ma demandata ad una successiva contrattazione tra gestore e Comune; all'esito positivo della contrattazione è rimessa la successiva autorizzazione alla gestione rilasciata dalla Provincia;
- nella realizzazione di opere pubbliche a totale cura e spese di un soggetto privato, eludendo le disposizioni vigenti per l'appalto di opere pubbliche ed, in particolare, sottraendo la realizzazione delle stesse al mercato.

Sotto il profilo delle procedure utilizzate, se è vero che la discarica è di proprietà ed è gestita da un soggetto privato, e non c'è pertanto né esborso di denaro, né affidamento di un servizio da parte del Comune, è altrettanto evidente che le opere da eseguire costituiscono compensazione di un danno al territorio comunale e che, senza l'assenso dell'amministrazione, l'attività del gestore non sarebbe consentita; di fatto non è stato ravvisato nella realizzazione delle opere il carattere di totale gratuità affermato dall'amministrazione comunale, ma piuttosto il rilascio di un'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di contro ad un corrispettivo per oneri e danni che tale attività produce.

In qualche modo gli oneri posti a carico del gestore della discarica sono apparsi riconducibili a quelli sopportati dal costruttore per l'ottenimento della concessione edilizia; questi ultimi, pur non avendo natura di indennizzo come i primi, presentano una similitudine con questi in quanto oneri che il soggetto corrisponde all'amministrazione comunale per acquisire la necessaria autorizzazione. Al riguardo il Codice degli appalti ha recepito con l'art. 32, comma 1 lett. g) le statuizioni della Corte di Giustizia europea, nella causa C 399/98, in materia di esecuzione, da parte di soggetti privati titolari del permesso di costruire, di opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri di urbanizzazione, ai sensi dell'art. 16, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 28, comma 5 della legge n. 1150/1942. Il Codice ha disposto, infatti, che l'amministrazione che rilascia il permesso di costruire possa prevedere, in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, che il titolare del permesso assuma la veste di promotore, risolvendo in tal modo il contrasto tra le norme urbanistiche richiamate e la necessaria tutela della concorrenza nell'esecuzione di opere pubbliche.

In base a quanto sopra considerato, il Consiglio dell'Autorità, pur prendendo atto di una situazione di fatto, alla quale si ricollegava lo schema di convenzione approvato dal Comune, ha rilevato come l'esecuzione di opere pubbliche da parte di un soggetto privato, quale forma di compensazione del danno percepito dalla comunità per l'insediamento della discarica sul proprio territorio comunale ed al fine di acquisire il necessario assenso alla gestione, risulti elusiva delle disposizioni vigenti per l'appalto di opere pubbliche.

Il Comune, prendendo atto della deliberazione dell'Autorità, si è impegnato a porre in atto idonei provvedimenti nell'ottica delle indicazioni fornite.

3.4.5 Opere realizzate in occasione di grandi eventi

L'Autorità ha condotto un'indagine sulle cosiddette "opere connesse" ai Giochi olimpici invernali che si sono svolte nella città di Torino nell'anno 2006.

Opere connesse
ai Giochi
olimpici
invernali
Torino 2006

In ordine a tale importante evento, come è noto, venne varata una apposita legge 9 ottobre 2000 n. 285, in seguito integrata in particolare ad opera del d.l. n. 7/2005 convertito con legge n. 43/2005 (art. 7-septies).

Le c.d. "opere connesse" sono state espressamente previste dall'art. 1, comma 1, secondo periodo della legge principale n. 285/2000.

L'indagine svolta è stata diretta, anzitutto, ad accertare lo stato di attuazione del programma di interventi, al fine di verificare il tempestivo ed efficiente impiego, da parte dei soggetti attuatori, dei fondi stanziati e l'eventuale scostamento tra le finalità del programma ed i suoi esiti concreti.

La legge 285/2000 ha previsto e in massima parte finanziato, accanto alle sessantacinque opere (principali) necessarie direttamente allo svolgimento dei Giochi, la realizzazione di un numero considerevole di interventi in rapporto di connessione con l'evento sportivo.

L'elenco di opere da dichiarare connesse (mediante provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri) è stato predisposto sulla base dell'attività degli organi regionali, e in particolare della Giunta della Regione Piemonte.

In seguito sono stati individuati i soggetti attuatori, competenti alla realizzazione delle opere connesse: Aziende Sanitarie e Ospedaliere; Società ed Enti operanti sul territorio interessato ai giochi (SMAT, ACEA Pinerolese, SAGAT, FS); vari Comuni piemontesi, nonché la Provincia di Torino.

Le cosiddette "opere connesse" sono state quantificate in sede di iniziale programmazione in numero di 77 interventi. Successivamente alcuni di tali interventi sono stati articolati in diversi progetti a scala locale. Pertanto i 77 interventi programmati hanno dato luogo ad oltre 100 progetti da porre a base d'appalto.

Per tutti gli interventi considerati, il termine previsto per ultimare la progettazione era stato fissato entro l'autunno del 2003.

Il costo complessivo del programma ammontava inizialmente a 348 milioni di Euro, aumentato a 356 milioni di Euro circa con DPCM del 9 giugno 2003.

E' da osservare che la normativa di riferimento (legge n. 285/2000 e s.m.) non ha definito preventivamente i criteri per la selezione delle opere connesse, né ha stabilito il concetto di "connessione" all'evento olimpico a cui dette opere dovevano corrispondere.

La Regione Piemonte ha pertanto individuato alcuni criteri per selezionare le opere da dichiarare connesse ai sensi dell'art 1 comma 1 della citata legge n. 285/2000, "anche ai fini di rendere immediatamente trasparente e certo il percorso autorizzativo degli interventi anche nel rispetto degli indirizzi della VAS" (Valutazione Ambientale Strategica).

In particolare:

- che l'intervento avesse la piena copertura finanziaria, anche attraverso specifici programmi di cofinanziamento da affiancare al finanziamento statale (criterio di *copertura finanziaria*);
- che l'opera potesse essere conclusa in tempi compatibili con l'inizio dei giochi (criterio di *connessione temporale*).

In particolare, quest'ultimo criterio lasciava intendere che, sebbene non sussistesse un nesso di funzionalità diretto di queste opere con lo svolgimento dei giochi, nondimeno si stabiliva una qualche "funzione propedeutica", per cui i lavori dovevano essere ultimati prima dell'inizio dell'evento sportivo.

Sotto questo profilo, è significativo il fatto che anche le opere connesse sono state assoggettate alla disciplina del citato D.L. n. 7/2005, che aveva introdotto particolari norme derogatorie al regime dei lavori pubblici in materia di affidamento e di varianti in corso d'opera, al fine di consentire l'accelerazione delle procedure e il tempestivo completamento delle opere olimpiche.

Alla data di svolgimento dei Giochi risultava che le 65 opere prioritarie gestite direttamente da Agenzia Torino 2006 erano state in parte completate, o, quanto meno, ad uno stadio di avanzamento tale da essere pienamente fruibili e funzionali.

Diversamente il programma delle 77 opere connesse affidato all'attuazione degli Enti locali, delle ASL e delle società di diritto privato, presentava un consistente ritardo.

Al 30 settembre 2006, otto mesi dopo lo svolgimento dei Giochi, lo stato dei procedimenti risultava il seguente:

<i>Stato d'attuazione</i>	<i>Costo complessivo</i>	<i>%</i>
Opere completate	151.500.000	42,5
Opere approntate per oltre il 50%	137.000.000	38,4
Opere con lavori iniziati	31.600.000	9
Opere in fase di progettazione	33.000.000	9
Totale	353.100.000	100

Si evince, quindi, che meno della metà degli interventi sono stati conclusi in tempo utile per le Olimpiadi.

A detta degli organi interpellati (Regione ed Agenzia), le ragioni del ritardo vanno fatte risalire alla complessità e alla durata dell'iter per la definizione dell'elenco delle opere connesse e per l'acquisizione della relativa copertura finanziaria. Invero, i DPCM che garantivano la disponibilità dei finanziamenti sono datati rispettivamente 15 settembre 2003 e 9 aprile 2004, mentre la disponibilità di cassa, necessaria per l'aggiudicazione delle gare, si è avuta solo successivamente alla stipula del contratto di mutuo nell'autunno 2004.

Anche l'iter approvativo degli interventi sarebbe stato caratterizzato da una notevole dilatazione dei tempi, al fine di garantire la più ampia tutela ambientale richiesta dalla natura e dall'ubicazione delle opere, per lo più situate in zone montane e tutte inserite nel VAS, cui è stato sottoposto l'intero piano d'interventi.

Ne è derivato che per diversi interventi le procedure si sono arrestate da tempo alla fase della Conferenza di Servizi.

Nel complesso, considerato che di molte opere non si è potuto disporre nei tempi previsti, il criterio di connessione temporale e la funzione propedeutica alla manifestazione olimpica prima indicati non sono stati soddisfatti, risultando largamente disatteso il nesso causale del programma d'interventi con l'evento olimpico, che era appunto uno dei criteri alla base della selezione delle opere da realizzare.

A fronte della situazione di ritardo delle opere, il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia con la legge n. 311/2004 "Finanziaria 2005", che all'art. 1, comma 241 ha: *"autorizzato l'utilizzo dei fondi previsti anche successivamente all'evento olimpico onde garantire il completamento funzionale di alcune opere per l'uso post-olimpico"*.

A base di tale provvedimento, il legislatore può aver considerato le altre finalità delle opere connesse con particolare riguardo alle ricadute post-olimpiche delle stesse - come sopra evidenziato - nonché aver valutato le sopraggiunte circostanze ostative al loro tempestivo avvio (lo slittamento dei tempi per il finanziamento del piano e l'approvazione dei progetti, che insieme alle situazioni climatiche di montagna e all'interferenza con le opere olimpiche principali per alcuni interventi, ha ridotto di molto il tempo a disposizione per l'esecuzione delle opere in fase pre-olimpica).

Sebbene la citata disposizione abbia autorizzato la proroga del finanziamento, nondimeno permane una criticità di fatto circa lo scostamento dei risultati rispetto agli obiettivi previsti, soprattutto ove si consideri che gli interventi inseriti nel piano delle "opere connesse" ai giochi olimpici erano stati selezionati proprio in virtù della loro realizzabilità nei tempi a disposizione.

Ciò posto, nel quadro di una effettiva e definitiva ultimazione del programma statale di finanziamento, appariva opportuno valutare la possibilità di definanziare almeno quelle opere che non sono state ancora appaltate.

Per quanto riguarda le modalità di selezione delle opere da dichiarare connesse, la formazione degli elenchi non è stata effettuata tramite il confronto con le priorità espresse negli strumenti di programmazione e pianificazione già presenti, sia a scala territoriale che locale (dai piani di assetto idrogeologico ai programmi delle opere pubbliche dei singoli enti).

In definitiva, nell'attuazione del programma delle opere connesse, a causa del ritardo nell'ultimazione degli interventi e del loro differimento alla fase post-olimpica, è venuto meno il rapporto di tali opere con l'evento sportivo.

Restano non chiare le motivazioni che hanno guidato la selezione delle opere da realizzare, visto che non è riconoscibile la loro relazione né con l'evento olimpico, né con le pregresse esigenze di infrastrutturazione o di messa in sicurezza del territorio espresse dalle comunità locali e dagli organi tecnici competenti (come, ad esempio, le Autorità di bacino).

E' auspicabile per il futuro che in caso di organizzazione dei cd. "grandi eventi" il programma di opere soggette a finanziamento statale sia strettamente connesso alle occorrenze dello specifico evento, e non si impegnino risorse in interventi di cui è difficilmente rintracciabile il nesso sia con l'evento straordinario stesso sia con le pregresse priorità del territorio.

In ultimo, è stato dato atto delle attività di monitoraggio e referto sull'avanzamento dei lavori per le opere connesse svolti dall'Agenzia Torino 2006 e dalla Regione Piemonte, in attuazione dei compiti assegnati dalla legge 285/2000. In particolare l'Agenzia ha assicurato che proseguirà nello svolgimento di tali funzioni complementari sino al termine della sua attività, prorogato al 31 dicembre 2007 dalla legge Finanziaria (per l'anno 2007) n. 296/2006.

Decorso detto termine, si potrà intendere cessata l'attività di questo ente, anche al fine di evitare l'impiego di ulteriori risorse pubbliche. Infatti le residue attività relative alle opere connesse da ultimare potranno essere utilmente svolte dagli stessi uffici regionali già interessati a detta attività.

L'indagine e le valutazioni di cui sopra sono state oggetto di una segnalazione al Parlamento e al Governo in data 26.7.2007.

Successivamente alla predetta segnalazione è stato avviato un ulteriore percorso istruttorio teso a verificare e ad aggiornare lo stato di attuazione delle opere connesse.

E' stata così acquisita una prospettazione dettagliata sullo stato d'avanzamento di ogni intervento afferente alle cd. opere connesse alla data del 30 settembre 2007, ossia a circa 20 mesi dalla celebrazione dei Giochi Olimpici.

QUADRO RIASSUNTIVO ATTUAZIONE OPERE CONNESSE AGGIORNATO AL 30 SETTEMBRE 2007						
descrizione	costo complessivo		finanziamento legge 285		opere	
	milioni di euro	% importi	milioni di euro	% importi	n. opere	% opere
Opere ultimate (% esecuzione lavori pari al 100%)	237.61	64.1	131.13	55	55	52.4
Opere in corso di ultimazione (% esecuzione lavori compresa fra 80% e 99%)	82.04	22.1	69.06	29.0	17	16.2
Opere in corso di realizzazione avanzata (% esecuzione lavori compresa fra 50% e 79%)	2.89	0.8	2.47	1.0	2	1.9
Opere in corso di realizzazione avviate (% esecuzione lavori compresa fra 0% e 49%)	22.67	6.1	13.23	5.6	10	9.5
Opere appaltate con lavori non ancora iniziati	1.86	0.5	1.86	0.8	1	1.0
Opere in fase progettuale	20.59	5.6	19.40	8.1	11	10.5
Opere temporalmente differite non riattivate	1.81	0.5	0.00	0.0	1	1.0
Opere annullate	1.23	0.3	1.23	0.5	8	7.6
TOTALI	370.69	100.0	238.38	100.0	105	100.0

Nel complesso, dunque, dei 105 interventi inclusi nel programma, sono state ultimate n. 55 opere, pari al 52,4% del totale, corrispondenti ad un costo di 237,61 milioni di Euro, pari al 64,1 % dello stanziamento complessivo (circa 370 mil. di Euro, di cui 238 mil. di Euro provenienti dallo Stato a valere sulla legge n. 285/2000 ed i restanti provenienti da cofinanziamenti dei soggetti attuatori). Rispetto al finanziamento *ex lege* n. 285/2000, dunque, la quota impegnata con le opere già ultimate corrisponde al 55% del totale (238,38 mil. di Euro).

Altre 17 opere, corrispondenti al 16,2% degli interventi e al 22,1% dello stanziamento complessivo, sono pressoché ultimate, presentando uno stadio di esecuzione lavori compreso tra l'80 e il 99 %.

Una ulteriore quota del 11,4% delle opere (12 interventi) si riferisce ad interventi in corso, distinguibili tra quelli con percentuale di avanzamento compresa tra 50 e 79% (solo 2 opere) e quelli avanzati per meno della metà dei lavori (n. 10 opere). Nel complesso, questa quota corrisponde al 7% del costo del programma e al 6,6% ca. del finanziamento statale.

Si rileva inoltre che, mentre un'opera è stata appaltata ma non ancora avviata, 11 opere su 105, pari all'10,5% del totale ovvero al 5,6% dello stanziamento, sono ancora in fase progettuale.

Va altresì evidenziato che tra le opere incompiute (sia quelle non appaltate sia quelle tuttora in corso) rientrano anche alcuni interventi che in un primo momento erano stati differiti rispetto al programma ai sensi del D.P.G.R. n. 158/2003 e del successivo DPCM del 16 gennaio 2004, e che sono state successivamente riavviate, registrando quindi un ritardo giustificato.

Infine, va registrata una percentuale significativa (8,6%) di opere annullate o temporalmente differite e non riavviate.

In definitiva, dunque, a 20 mesi dalla scadenza olimpica, sono state portate a compimento poco più della metà delle opere, circa il 28% sono attualmente in corso di realizzazione, mentre i restanti interventi non sono stati appaltati, o perché tuttora fermi alla progettazione, o perché annullati o differiti.

E' evidente che il dato più critico è costituito dagli interventi ancora in fase progettuale, alcuni dei quali non hanno superato la procedura di approvazione dei progetti, necessitando così di revisioni progettuali.

Il confronto con i dati del precedente aggiornamento, riferito alla data del 30 settembre 2006, evidenzia un consistente avanzamento, atteso che nei 12 mesi intercorsi l'importo delle opere ultimate è passato da 151,5 a 237,61 mil. di Euro (dal 42,5 al 64,1% del costo complessivo), mentre l'importo delle opere in fase progettuale, che allora assommava a 33 mil. €, ammonta ora a 20,59 mil. €, con una sensibile riduzione percentuale (da 9 al 5,6% del costo complessivo).

Nel frattempo, il costo complessivo stimato del programma di opere ha subito un incremento, passando da 353,1 milioni a 370,69 milioni di Euro.

Da questi dati si può stimare che, qualora l'esecuzione dei lavori dovesse procedere con lo stesso ritmo attuale, il programma delle opere connesse potrebbe essere completato nella primavera del 2009.

Restano quindi confermati i motivi di rilievo evidenziati precedentemente, con particolare riguardo al ritardo nell'attuazione del programma degli interventi rispetto alla scadenza olimpica.

A tal riguardo occorre ribadire che, benché il programma delle opere connesse non prevedesse un termine certo di ultimazione e le sue più generali finalità di infrastrutturazione del territorio potessero in qualche modo travalicare le esigenze immediate di approntamento dei Giochi olimpici, pure la possibilità di ultimare i lavori in tempo per l'evento olimpico era stata indicata sin dal principio tra i criteri alla base dell'individuazione delle opere da ammettere al finanziamento (*criterio di connessione temporale*).

Pertanto, il superamento di fatto di tale criterio sembra in qualche modo inficiare la trasparenza della scelta delle opere da dichiarare connesse, non essendo identificabili le motivazioni per cui sono state selezionate quelle opere e non altre.

Si deve pur evidenziare che il criterio di connessione temporale è stato rispettato per tutte quelle opere la cui fruibilità e funzionalità fossero indispensabili per lo svolgimento dell'evento olimpico, quali ad esempio il laboratorio antidoping, l'unità spinale, alcuni elisoccorsi, gli interventi relativi all'aeroporto di Caselle, interventi vari di arredo urbano e infrastrutture sportive.

3.4.6 Mondiali di Nuoto Roma 2009

L'Autorità ha condotto un'indagine relativamente all'evento "Mondiali di nuoto Roma 2009" svolgendo con l'occasione considerazioni di carattere generale relativamente alle deroghe ad un rilevante numero di articoli del Codice dei contratti, introdotte nel caso di interventi connessi ad eventi eccezionali.

Il DPCM 14 ottobre 2005, con il quale sono dichiarati "grande evento" i mondiali di nuoto Roma 2009, richiama l'art. 5-bis, co. 5 della L. 401/2001, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile, che, a sua volta rinvia alla disciplina ex art. 5, L. 225/1992, istitutiva del servizio nazionale della

**Mondiali di
nuoto Roma
2009**

protezione civile; questa, in particolare, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa emanare ordinanze in deroga a norme vigenti “...con l’indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere motivate”.

L’OPCM 29 dicembre 2005, n.3489 e l’OPCM 15 giugno 2007 risultano, poi, di particolare rilievo.

La prima di tali ordinanze dispone in particolare “che per l’affidamento della realizzazione delle opere e degli interventi, per il conseguimento delle occorrenti forniture e servizi e per ogni acquisizione ritenuta necessaria, nonché per il miglioramento dei servizi funzionali all’evento, è autorizzato il ricorso alle deroghe di cui all’art. 5, tenuto conto della somma urgenza derivante dalla celebrazione del grande evento”; l’art. 5 stabilisce poi che “il commissario delegato, ove ritenuto indispensabile, è autorizzato a derogare, nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004, alle seguenti disposizioni normative:..... Legge 11 febbraio 1994, n. 109 articoli.....4 ,...omissis..., nonché le disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n.554, per le parti strettamente collegate e, comunque, nel rispetto dell’art.7, lettera c), della direttiva comunitaria n.93/37”.

Infine, l’OPCM 15 giugno 2007 autorizza la deroga ad un rilevante numero di articoli del Codice dei contratti ed, in particolare, a quelli relativi alla figura del responsabile del procedimento, alla qualificazione necessaria per eseguire i lavori, alle procedure di scelta del contraente, alle modalità di pubblicazione dei bandi ed ai relativi termini, ai criteri di selezione delle offerte e verifica delle offerte anormalmente basse, alla progettazione, alle garanzie in fase di gara ed esecuzione, ai subappalti, nonché alle disposizioni relative all’attività dell’Autorità di vigilanza, ivi comprese quelle specifiche dell’Osservatorio dei contratti pubblici (artt. 6 e 7).

Il previsto potere di deroga non appare, comunque, illimitato e discrezionale, atteso il disposto dell’art. 5, co. 2 della legge n. 225/1992 nel quale si statuisce che le ordinanze in questione devono essere adottate “nel

rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico". Esistono, dunque, dei limiti nell'esercizio del potere di deroga, sostanzialmente individuati nei principi generali dell'ordinamento, i quali non possono assolutamente essere messi in discussione.

Altresì, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2004 è poi intervenuta (a seguito dell'apertura di procedure di infrazione ad opera della Commissione europea, basate sul presupposto che alcune ordinanze di protezione civile avrebbero violato le norme comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici) per fissare ulteriori importanti prescrizioni, il cui rispetto deve essere garantito nei casi di stati di emergenza o di grande evento dichiarati ai sensi dell'art 5, co.1 della L.225/1992.

La Direttiva citata ha ad oggetto "Indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario", e per quanto di interesse per la fattispecie di cui trattasi, statuisce quanto segue: art.1, co.2: "Le ordinanze di protezione civile adottate ai sensi dell'art.5, co.2, della L. n.225/1992, per quanto citato in premessa, non devono contenere deroghe alle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie"; art.2: "Le ordinanze di protezione civile previste dall'art.5, co.2, della legge n.225/1992, laddove ineriscano a situazioni di emergenza ed a "grandi eventi" ancora in atto, sono modificate nel senso di assicurare il rigoroso rispetto delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici di lavori di servizi e di forniture,..."; art.3: "Nel caso di ricorrenza di situazioni di urgenza e di necessità aventi carattere di assoluta imperiosità, le ordinanze di protezione civile previste dall'art. 5, co. 2, della legge 225/1992 potranno prevedere la deroga alle disposizioni della legge nazionale nella materia degli appalti pubblici di lavori, di servizi, di forniture di rilievo comunitario di cui in premessa, nel rispetto, comunque, delle norme contenute nelle pertinenti direttive comunitarie".

Il richiamo alle precisazioni di cui sopra, seppur per casi simili a quello in questione, è rinvenibile anche in determinazioni dell'Autorità di

Vigilanza, quali la n. 20 del 30 luglio 2002, la n. 21 del 5 aprile 2000 e la n. 1 del 14 gennaio 2004.

E' da evidenziare, infine, che la Corte Costituzionale, con sentenza 14 aprile 1995, n. 127, ha affermato che il potere di deroga alla normativa primaria conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza ha carattere eccezionale ed esige la sussistenza di un nesso di congruità e proporzione tra la qualità e la natura dell'evento calamitoso e le misure concretamente adottate per fronteggiarlo. Il suddetto nesso di strumentalità è dunque principio materiale al cui rispetto deve comunque piegarsi il potere di ordinanza e soltanto la sua sussistenza può giustificare la deroga di atti normativi primari quali le leggi fondamentali in materia di urbanistica, edificabilità dei suoli, lavori pubblici ed espropriazione.

Detto nesso di strumentalità nel caso in questione non è apparso sussistere per alcune disposizioni. Se, infatti, la *ratio* che sottende al regime derogatorio di particolari articoli della L. 109/94 prima e del D.Lgs.163/06 poi, trova giustificazione nell'esigenza già espressa di garantire tempestività all'azione procedimentale, il richiamo operato anche alle disposizioni che disciplinano l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici non si giustifica con l'esigenza di tempestività e di non aggravio della procedura atteso, in particolare, che le valutazioni dell'Autorità non hanno carattere obbligatorio; l'Autorità non esprime un parere preventivo e/o vincolante, dunque non ostacola quelle che sono, appunto, le finalità sottese al regime derogatorio, volto allo snellimento delle procedure di appalto. L'esigenza cui assolve l'Autorità è, infatti, quella di garantire il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dall'art.2 del D.Lgs.163/06 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità), che mai e per nessun motivo possono subire deroghe. Trattasi dell'affermazione nella legislazione nazionale di principi che, già consolidati in sede comunitaria ad opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia e in diverse comunicazioni interpretative della Commissione, hanno trovato una formalizzazione a livello normativo proprio nella direttiva 2004/18/CE, che il Codice recepisce nell'ordinamento interno.

Peraltro, l'attività dell'Autorità è tesa principalmente a garantire il rispetto proprio di tali principi, la cui osservanza deve permanere anche in situazioni di eventi eccezionali. A ciò si aggiunga che l'esigenza di eliminare nel futuro il richiamo operato, nelle ordinanze similari a quelle citate in premessa, all'art. 4 L. 109/94 e, nell'attuale regime normativo, agli artt. 6 e 7 del D.Lgs. 163/06, è dettata anche dalla necessità di garantire una vigilanza che, lungi dall'essere un aggravio della procedura di scelta del contraente ed in genere del procedimento per addivenire alla stipula del contratto e alla realizzazione dell'opera, risulta essenziale in funzione della verifica, tra l'altro, dell'importo degli appalti, della durata degli stessi in vigenza dello stato di emergenza o nel limite stabilito dal concretizzarsi dell'evento, del dovuto possesso delle prescritte qualificazioni e/o requisiti e delle varianti intervenute.

Il regime derogatorio, infatti, dovrebbe avere come unico fine quello di garantire uno snellimento delle procedure e non anche pregiudicare un eventuale controllo inerente il rispetto di elementi fondamentali quali il possesso delle certificazioni, oppure l'assolvimento degli obblighi contributivi o il rispetto della normativa sull'impiego della mano d'opera e della sicurezza, ovverosia taluni ambiti di intervento propri dell'azione di vigilanza dell'Autorità.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che:

- qualora non sia possibile individuare le opere da realizzare con congruo anticipo, rendendosi così necessario adottare ordinanze speciali per fronteggiare con poteri straordinari calamità, catastrofi o altri eventi, sia comunque necessaria l'attenta valutazione di ogni singolo caso concreto per la determinazione delle norme di cui risulta indispensabile una deroga;
- in merito al regime derogatorio inerente la normativa sui contratti pubblici di cui al D.Lgs.163/2006, previsto nelle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 dicembre 2005, n. 3489 e 15 giugno 2007, la deroga agli artt. 6 e 7 del succitato testo legislativo disciplinante l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici non sia conforme ai principi sopra richiamati, in quanto l'attività di vigilanza non ostacola le finalità sottese al regime derogatorio, volto allo snellimento delle procedure di appalto, ma

garantisce il rispetto dei principi generali dell'ordinamento che non possono essere derogati in alcun caso.

3.5 L'attività sanzionatoria e il casellario informatico

3.5.1 L'attività sanzionatoria

L'attività
sanzionatoria

Il procedimento sanzionatorio è ispirato al rispetto del principio del contraddittorio e alla salvaguardia dei diritti dei soggetti passibili di sanzione.

Nella tabella che segue viene indicato il numero dei procedimenti attivati nell'anno 2007, a seguito di segnalazione delle fattispecie di cui ai punti *sub a)*, *sub b)* e *sub c)*. E' da specificare che le fattispecie *sub b)* e *sub c)*, pure riportate nella tabella sottostante, si identificano nella violazione della normativa di cui all'art. 48 comma 1 del Codice dei contratti.

Procedimenti sanzionatori	Istruiti nel 2007	Archiviati senza audizione	Definiti con decisione del Consiglio dopo audizione	
	Segnalazioni pervenute nel 2007		Archiviazione	Sanzione
Ex art. 6, commi 9 ed art. 7 comma 8 del Codice Appalti.	62	-----	22	40
Ex art. 48 comma 1 del Codice. Sub b)	82	-----	39	43
Ex art. 48 comma 1 del Codice. Sub c)	42	-----	26	16

Nel corso dell'anno 2007 risultano attivati nel complesso n. 186 procedimenti sanzionatori, di cui n° 87 sono stati definiti con l'archiviazione ed i rimanenti con l'applicazione di sanzioni.

I procedimenti sanzionatori del primo tipo, (*ex art. 6 comma 9 ed art.7 comma 8 del Codice dei contratti*) decisi nell'anno 2007, sono stati attivati in seguito:

- a) al mancato riscontro alle richieste di chiarimenti e documenti formulate dall'Autorità per l'esame e la definizione delle segnalazioni e degli esposti relativi a procedure di affidamento e realizzazione di lavori pubblici;

- b) all'omissione dei dati informativi sugli appalti aggiudicati e non ancora conclusi, da fornire all'Osservatorio entro i termini prescritti dalla stessa norma.

I procedimenti sanzionatori del secondo tipo, (*ex art. 48, comma 1 del Codice*) sono stati attivati in seguito:

- a) alla non conforme dichiarazione e dimostrazione da parte delle imprese del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa di cui al sopraccitato art. 48 comma 1, o di irregolarità nella utilizzazione degli attestati di qualificazione;
- b) ai ritardi da parte delle imprese nella presentazione della documentazione dimostrativa del possesso dei requisiti di ordine speciale autodichiarati in sede di presentazione dell'offerta.

Esiste poi un significativo numero di inadempienze, relative alla violazione degli obblighi di veridicità delle dichiarazioni rese in sede di gara che ha comportato, di conseguenza, l'iscrizione di apposite annotazioni riguardanti la specifica violazione dell'impresa nel Casellario informatico dell'Osservatorio.

Per tale ultima fattispecie, su 59 procedimenti conclusi con l'irrogazione di sanzione, in 17 casi è stata accertata la falsità nelle dichiarazioni e pertanto si è proceduto all'iscrizione di apposita annotazione nel Casellario informatico.

Assume interesse esaminare, in relazione alle motivazioni che hanno attivato il procedimento sanzionatorio per le violazioni di cui all'art. 6, comma 9 e art. 7, comma 8 del D.Lgs. 163/2006, le giustificazioni fornite dai soggetti interessati cui è stata formulata la contestazione circa l'omissione. Per darne una chiave di lettura più agevole è opportuno, però, raggruppare tali giustificazioni nelle sotto elencate macro aree di riferimento:

- carenza di organico degli Uffici tecnici comunali deputati a riscontrare le richieste dei dati;
- attribuzione ad altri soggetti (non a quello cui correttamente questa Autorità ha contestato l'inadempimento) della competenza a riscontrare la richiesta dei dati;

- giustificazioni legate ad assenza per malattia o congedo del responsabile del procedimento;
- negazione da parte dei soggetti responsabili dell'avvenuta ricezione della richiesta da parte dell'Autorità o di altri Uffici competenti, nonostante l'accertata notifica degli atti all'interessato;
- tardiva acquisizione della richiesta effettuata dall'Autorità a causa della lentezza nella gestione degli Uffici protocollo delle amministrazioni interessate ovvero per disguidi interni agli Uffici, relativamente all'assegnazione della posta;
- scarsa dimestichezza con gli strumenti informatici ;
- scarsa dimestichezza con i *software* da adottare per la trasmissione *on-line* delle schede.

In relazione alla commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità, ai fini di uniformità di metodo, per i procedimenti di cui trattasi (*ex art. 6, comma 9 ed art.7 comma 8 del Codice appalti*) sono state considerate due variabili: l'importo a base d'asta e la tipologia di infrazione commessa.

Nei casi di riscontrato ritardo ad adempiere si è proceduto ad applicare una sanzione di entità modesta, tenuto conto del ritardo spesso esiguo, della carenza nelle Stazioni Appaltanti di personale avente specifica preparazione ed esperienza nel settore dei lavori pubblici e delle difficoltà nella gestione complessiva dell'appalto spesso affidata ad una pluralità di uffici non sufficientemente coordinati tra loro.

Nei casi di rifiuto od omissione ad adempiere si è, invece, comminata una sanzione di importo più elevato.

La sanzione è stata comminata ai responsabili dei procedimenti nei casi in cui si è potuto evincere dall'esame della documentazione una responsabilità diretta del funzionario incaricato, ovvero nei restanti casi alle Stazioni appaltanti, nella persona del sindaco *pro-tempore*, qualora quest'ultimo non abbia indicato altro soggetto che nell'ambito

dell'organizzazione dell'ente, del quale egli è rappresentante, possa aver ritenuto responsabile.

Per questa tipologia di violazione normativa (art. 6, comma 9 ed art. 7 comma 8) risulta che i soggetti sanzionati risiedono principalmente nelle regioni Lombardia e Piemonte; tuttavia, a seguire, si riscontrano le regioni Marche, Lazio, e Sicilia.

In ordine invece alle violazioni di cui all'art. 48, comma 1, del Codice Appalti, i soggetti che hanno segnalato all'Autorità le inadempienze riscontrate nei confronti delle imprese sono stati principalmente le Amministrazioni Comunali, Provinciali e Regionali; altre segnalazioni in numero non particolarmente rilevante sono pervenute da parte di Comunità montane, ASL ed Università.

Con riferimento alla divisione territoriale, le inadempienze segnalate hanno interessato principalmente le Regioni Campania, e Veneto; altre invece hanno interessato, anche se in numero non particolarmente rilevante, le Regioni Marche, Lazio e Sicilia.

Ai fini della commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità, per questa tipologia di violazione normativa (art. 48 comma 1 del Codice), si è tenuto conto dell'importo dell'appalto e della gravità del comportamento delle imprese a seconda che si trattasse di mancata dimostrazione dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa riconducibile o meno all'ipotesi di falsa dichiarazione o semplicemente di un ingiustificato ritardo nella presentazione dei documenti richiesti dalla Stazione appaltante.

L'Autorità, peraltro, ogni qualvolta ha rilevato un errore scusabile da parte dell'impresa segnalata, ferma restando la legittimità delle decisioni adottate dalle Stazioni appaltanti conformemente alla normativa vigente, ha adottato la decisione di non luogo a procedere, in considerazione della buona fede nel comportamento dell'impresa e della non facile interpretazione della disciplina in materia di qualificazione.

In definitiva l'importo totale delle sanzioni applicate nell'anno 2007, con riferimento alla totalità dei provvedimenti sanzionatori ammonta a € 133.550,00.

Più specificatamente:

- in riferimento ai procedimenti di cui al punto sub a), si pone in evidenza che questi sono stati attivati nei confronti di amministrazioni comunali, comunità montane, amministrazioni provinciali Soprintendenze dei beni culturali ed architettonici e società di ingegneria, quest'ultime inadempienti per quanto concerne le comunicazioni da fare all'Osservatorio dei contratti pubblici, ai sensi degli artt. 53 e 54 del DPR 554/99. L'importo complessivo delle sanzioni comminate è stato pari ad € 39.200,00;
- in riferimento ai procedimenti di cui al punto sub b), n° 42 procedimenti sono stati definiti con l'applicazione della sola sanzione pecuniaria, i rimanenti 17 procedimenti come già precedentemente specificato, sono stati invece definiti con provvedimenti che hanno riguardato anche l'inserimento del soggetto inadempiente nel casellario informatico delle imprese, in quanto è stata accertata la falsità nelle dichiarazioni rese in sede di gara. Detto provvedimento ha comportato per i soggetti inadempienti la sospensione da uno a dodici mesi dalla partecipazione alle procedure di affidamento, ai sensi dell'art. 48 comma 1 del D.Lgs. 163/06. L'importo delle sanzioni pecuniarie irrogate è stato pari ad euro 94.350,00.

3.5.2. Il casellario informatico

Nel sistema generale delineato dalla normativa sui contratti pubblici, il *Casellario Informatico delle Imprese* costituisce lo strumento inteso a mettere a disposizione delle stazioni appaltanti un insieme di dati indispensabili per individuare le imprese nei cui confronti sussistono cause di esclusione dalle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Nell'elencare i requisiti di ordine generale, il cui mancato possesso comporta l'esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento, l'art. 38, comma 1, del Codice, in relazione ad alcuni di essi, precisa infatti che l'elemento preclusivo alla partecipazione risulta "dai dati in possesso dell'Osservatorio e "dal Casellario Informatico".

Nel *Casellario Informatico* delle imprese qualificate, istituito presso l'Osservatorio a norma dell'art. 27 del d.P.R. 25 gennaio 2000, 34, confluiscono le segnalazioni delle stazioni appaltanti e delle SOA. Esso assolve, attraverso le relative annotazioni, ad una funzione pubblicitaria consentendo alle stazioni appaltanti di acquisire notizie sulle imprese operanti nel mercato dei contratti pubblici e di effettuare le verifiche prescritte.

Analogamente il *Casellario* costituisce valido supporto all'attività di attestazione delle imprese da parte delle S.O.A. in relazione alla verifica dei requisiti di cui all'art. 17 del D.P.R. 34/2000 e s.m.i..

Si deve segnalare che, mancando per il settore dei servizi e delle forniture una disposizione normativa analoga a quella di cui all'art. 27 del d.P.R. 34/2000, non esisteva sino ad oggi un sistema unitario di raccolta e pubblicizzazione di dati, analogo a quello esistente per i lavori, che consentisse alle stazioni appaltanti di effettuare le medesime verifiche nei confronti dei fornitori e dei prestatori di servizi.

Tale carenza impedisce di fatto la concreta operatività dell'art. 38, comma 1, lettere e) ed h) del Codice nei settori dei servizi e delle forniture e consentiva l'impunità di comportamenti mendaci messi in atto dagli operatori economici. La suddetta carenza sarà superata con l'approvazione dello schema di regolamento ex art. 5 del Codice, il cui art. 8 disciplina il *Casellario Informatico* esteso anche ai settori di servizi e forniture.

La discrasia nella disciplina del *Casellario Informatico* è stata determinata dalla circostanza che l'unificazione della disciplina degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, avvenuta in occasione della redazione del Codice, non sempre è stata sorretta da una progressione normativa sistematica e coordinata.

Al fine di razionalizzare il sistema e, soprattutto, al fine di consentire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici, l'ambito di applicazione del *Casellario* è stato ampliato anche ai settori dei servizi e delle forniture.

A tale scopo il *Casellario Informatico* è stato suddiviso in tre sezioni contenenti i dati relativi agli operatori economici per l'esecuzione di

contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e, con determina del 10 gennaio 2008, l'Autorità ha provveduto a fornire e a divulgare utili indicazioni sulla nuova configurazione del *Casellario* e chiarimenti in ordine al riassetto della disciplina delle segnalazioni .

Il sistema è stato da poco avviato, pertanto i dati al momento disponibili fanno ovviamente riferimento al solo settore dei contratti di lavori, rispetto al quale, per l'anno 2007, è stato possibile individuare una precisa tipologia di segnalazioni pervenute all'Autorità ai fini dell'inserimento di fatti di rilievo nel *Casellario Informatico*.

Vanno evidenziate in primo luogo le segnalazioni conseguenti ad esclusione da gare per il mancato possesso dei requisiti generali prescritti dall'art.38, comma 1, del *Codice* (fallimento/altre procedure concorsuali, misure di prevenzione di cui all'art. 3 della L. 1423/56, sentenze di condanna passate in giudicato a carico dell'imprenditore singolo ovvero di soggetti rivestenti cariche di rappresentanza in seno alla società, violazione del divieto di intestazione fiduciaria, gravi infrazioni in materia di sicurezza e di altri obblighi derivanti da rapporti di lavoro, grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni ovvero grave errore nell'esecuzione dell'attività professionale, violazioni rispetto agli obblighi del pagamento di imposte e tasse, false dichiarazioni in ordine ai requisiti per la partecipazione a gare rese nell'anno antecedente la pubblicazione del nuovo bando di gara, gravi violazioni alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali,...).

Vi sono, inoltre, le esclusioni conseguenti a fenomeni che incidono sulla *par condicio* dei concorrenti e sulla trasparenza della procedura di gara, quali ad esempio il "collegamento sostanziale"/controllo tra le imprese (art. 34, comma 2, D.Lgs. n.163/06), la contraffazione di documenti inerenti la gara medesima.

Sono pervenute anche segnalazioni relative ad anomalie riscontrate in corso di esecuzione di appalto, quali il subappalto non autorizzato, la risoluzione del contratto per inadempimento.

Di diversa tipologia sono poi le segnalazioni relative a circostanze che *ex se* devono essere annotate nel *Casellario informatico* ai sensi di quanto

prescritto dall'art. 27 del d.P.R. 34/2000 (sentenze di condanna passate in giudicato, anche se patteggiate, relative a reati contro la pubblica amministrazione, l'ordine pubblico, la fede pubblica o il patrimonio, stato di liquidazione/fallimento/altre procedure concorsuali pendenti).

Da ultimo vanno ricordate tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del Casellario (art.27, co.2, lett. t) del d.P.R. 34/2000, ad esempio il rifiuto immotivato della consegna dei lavori).

In aggiunta a quanto sopra, nel Casellario vengono inserite le notizie relative a segnalazioni afferenti la mancata dimostrazione dei requisiti di carattere speciale e la conseguente eventuale sanzione irrogata dall'Autorità in applicazione dell'art. 48 del Codice contratti.

A ciascuna delle suddette ipotesi, eccezion fatta per quelle relative a risoluzioni contrattuali, può essere accompagnata la mancata veridicità delle dichiarazioni rilasciate dall'impresa.

Si deve ricordare che nel Casellario Informativo vengono inserite, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 36 *bis* del D.L. 223/06, convertito nella legge n. 248/06, anche le notizie afferenti a nuove misure cautelari e interdittive conseguenti ad accertate violazioni in materia di regolarità e sicurezza del lavoro sui cantieri edili.

L'Autorità, con il comunicato Presidenziale del 28/09/06, nel richiamare la suddetta normativa, è intervenuta sul punto richiedendo alle stazioni appaltanti di comunicare le "gravi inosservanze" rilevate (dalla stessa o da organi esterni a ciò deputati) alla normativa in materia di sicurezza nei cantieri, ed invitando contestualmente il Ministero delle Infrastrutture a comunicare, per la conseguente iscrizione nel Casellario informativo, i provvedimenti interdittivi assunti *ex art. 36 bis* del D.L. n. 223/06. Detto procedimento ha dato luogo a n. 369 annotazioni.

Nel corso dell'anno 2007 sono state inserite complessivamente n. 1580 annotazioni, ripartite, a seconda della tipologia di stazione appaltante, secondo il seguente schema:

Comuni	n. 305
Province	n. 49
Regioni	n. 6
Enti Pubblici ed altro	n. 755
Non classificate (inserite fino all'aprile 2007)	n. 465

In relazione, invece, alla divisione territoriale, la Regione da cui sono derivate in assoluto il maggior numero di annotazioni è il *Lazio* (38,86%), dato enfatizzato, però, anche in relazione alle annotazioni per provvedimenti interdittivi (23,36%) intervenute su segnalazione del Ministero Infrastrutture, seguito dalla Sicilia (9,75%), dalla Lombardia (5,76%), dalla Toscana (2,45%), dalla Sardegna (2,28%), dalla Puglia (1,58%), dalla Campania (1,39%), dalla Calabria (1,33%), dal Veneto (1,20%), dal Piemonte (1,01%), dall'Emilia-Romagna (0,89%), dall'Abruzzo (0,82%), dall'Umbria (0,76%), dalle Marche (0,70%), dalla Valle d'Aosta (0,32%), dal Friuli Venezia Giulia (0,32%), dal Trentino Alto Adige (0,25%), dalla Basilicata (0,19%), dalla Liguria (0,19%) e dal Molise (0,19%).

Le annotazioni relative alle fattispecie sopra descritte, previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti, a tutt'oggi presenti nel *Casellario Informatico*, comprese quelle derivanti dal procedimento ex art. 48 del Codice, sono complessivamente 4949, mentre ammontano a 496 (200 nel 2007) le annotazioni cancellate per effetto di apposita istanza dell'impresa secondo quanto stabilito dalle determinazioni n. 10/2003 e n.1/2005.

Le segnalazioni delle stazioni appaltanti (circa 500) pervenute nel 2007, che non hanno prodotto la corrispondente annotazione, riguardano casi di inesistenza, in punto di fatto, dei presupposti o di inconferenza della notizia contenuta nelle predette segnalazioni, ovvero casi in cui la relativa istruttoria è ancora in itinere.

E' interessante esaminare il numero di annotazioni classificato con riferimento alla tipologia di segnalazioni prima individuata, tenendo conto di n. 600 (pari a 37,98%) annotazioni indifferenziate. Per darne una chiave

di lettura più agevole è opportuno, però, raggruppare le annotazioni nelle sotto elencate macro aree di riferimento:

1. violazione della normativa in materia di sicurezza e di ogni altro obbligo derivante dal rapporto di lavoro: 26,70%;
2. esclusione da gara per collegamento sostanziale/controllo: 11,77%;
3. risoluzione contrattuale per grave inadempimento e casi similari (mancata stipula contratto, scioglimento rapporto contrattuale relativo a lavori consegnati in via d'urgenza): 8,48%;
4. sentenza di condanna passata in giudicato incidente sulla affidabilità morale e professionale dell'imprenditore: 5,44%;
5. irregolarità fiscali: 2,46%;
6. dichiarazioni non veritiere: 2,46%;
7. notizie ritenute utili riguardanti le imprese: 1,77%;
8. liquidazione/fallimento/procedure concorsuali: 0,88%;
9. irregolarità contributiva: 0,82 %;
10. grave negligenza nell'esecuzione dei lavori: 0,69%;
11. subappalto non autorizzato: 0,38%;
12. altro: 0,17%;

Dai dati testé riportati, emerge la preponderanza di annotazioni riferite a:

- a) violazione della normativa in materia di sicurezza e di ogni altro obbligo derivante dal rapporto di lavoro;
- b) esclusione da gara per collegamento sostanziale/controllo;
- c) risoluzione contrattuale per grave inadempimento e casi similari.

CAPITOLO 4

LE INDAGINI CONOSCITIVE DI SETTORE

4.1 Il settore dei servizi idrici

Il nuovo Codice dei Contratti ha riunito in un unico corpo normativo la disciplina dei settori ordinari e quella dei settori speciali precedentemente oggetto di una disciplina a sé, rappresentata dal decreto legislativo n. 158/1995, innovato dalla direttiva comunitaria n. 2004/17.

Servizi idrici

Quando si parla di settori speciali si fa riferimento a tutti quei settori - gas, energia termica ed elettricità, acqua, trasporti, poste, ecc. - che, caratterizzati in passato da condizioni di monopolio naturale, hanno costituito la tradizionale giustificazione dell'intervento pubblico in economia. Nel corso degli anni '90, il cambiamento delle condizioni del mercato e l'esigenza di ridurre gli enormi sprechi di risorse pubbliche connessi alle inefficienze della gestione pubblica di tali attività, hanno rappresentato le principali motivazioni per dare avvio a gradual processi di privatizzazione e di liberalizzazione e alla progressiva estensione ad essi delle regole degli appalti pubblici.

L'Autorità, tenendo conto dei nuovi compiti previsti dal Codice in materia di vigilanza sui settori speciali (artt. 206 e seguenti), ha così avviato un'attività di analisi e studio riguardante il settore idrico, con particolare attenzione alle tematiche della gestione delle emergenze idriche e dello stato di attuazione dei servizi idrici integrati. L'analisi ha riguardato, nello specifico, i profili dell'evoluzione della normativa di settore, del monitoraggio della situazione climatica e idrogeologica, delle disfunzioni del sistema idrico nazionale. La metodologia di indagine è stata caratterizzata dall'analisi di informazioni e di dati provenienti da fonti diverse. Effettuato uno studio preliminare della normativa di settore, è stata infatti avviata un'attività ispettiva e, in riferimento alla specifica problematica della gestione delle risorse idriche, il Consiglio dell'Autorità

ha ritenuto opportuno effettuare specifiche audizioni con i soggetti coinvolti nelle emergenze idriche.

4.1.1 Il quadro normativo di settore

Il quadro
normativo di
riferimento

Le norme fondamentali che regolano il settore sono due:

- la legge 183/1989, *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*;
- la legge 36/1994, *Disposizioni in materia di risorse idriche* (nota come legge Galli), recepita nei suoi contenuti nel D. Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente).

La legge 183/1989 ha istituito le Autorità di Bacino, ai fini della salvaguardia delle risorse idriche e della definizione ed aggiornamento periodico del bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio tra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento e i fabbisogni per i diversi usi. La gestione delle risorse idriche per l'uso idropotabile è oggi regolata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale", altrimenti conosciuto come Codice dell'Ambiente. Il quadro normativo attuale prende le mosse dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche", altrimenti conosciuta come Legge Galli, abrogata dal citato decreto che ne ha però recepito i contenuti, salvo qualche marginale modifica, nell'ambito della Parte terza.¹ La normativa in questione ha l'obiettivo di ottimizzare l'uso delle risorse e di migliorare l'efficienza dei servizi idrici. Le principali novità introdotte si possono sinteticamente evidenziare nel seguente modo:

- affermazione del principio della tutela della risorsa in base ai criteri di garanzia della qualità, riduzione degli sprechi e controllo dei consumi, in maniera da assicurarne la fruibilità alle "generazioni future";
- visione e gestione del ciclo dell'acqua ad uso umano (tutela, captazione, adduzione, distribuzione, fognatura, depurazione e reimmissione in corpo idrico) come un *unicum*;
- introduzione del concetto di servizio idrico integrato organizzato sulla

¹ *Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche (Articoli da 53 a 176).*

- base di ambiti territoriali ottimali (ATO) delimitati nel rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, nonché della localizzazione delle risorse al fine di superare la frammentazione delle gestioni e conseguire adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e delle ripartizioni politico-amministrative;
- separazione delle funzioni di pianificazione² e controllo - affidate agli enti locali raggruppati in ATO nell'ambito di una regolazione regionale - da quelle di gestione affidate ad operatori idonei;
 - drastica riduzione degli enti gestori;³
 - affidamento della gestione del servizio a società private scelte tramite gara oppure a società miste il/i cui socio/i privati siano stati scelti tramite gara o ancora a società totalmente partecipate dagli enti affidanti (*in house*);
 - previsione vincolante della convenzione di gestione il cui schema tipo deve essere indicato dalle regioni;
 - introduzione del concetto di tariffa;⁴
 - omogeneizzazione dei livelli di servizio, con particolare riferimento ai territori appartenenti allo stesso ambito territoriale ottimale.

La riforma attuata dal legislatore prevedeva, in via molto sintetica, le seguenti fasi:

- a) la regolazione legislativa regionale con la quale dovevano essere definiti: gli Ambiti Territoriali Ottimali⁵; la disciplina delle forme e

² A tal proposito si sottolinea il carattere di centralità attribuito al Piano di ambito inteso come strumento di programmazione di ampio respiro (20-30 anni) che deve individuare le risorse e le infrastrutture esistenti definendo altresì gli obiettivi quali-quantitativi che il sistema idrico dovrà raggiungere nel territorio attraverso l'indicazione degli interventi e delle opere all'uopo necessarie;

³ Gli enti locali raggruppati in ATO devono possibilmente affidare la gestione del sistema idrico ambientale ad un unico gestore. Basti pensare che in passato, la frammentazione gestionale faceva coesistere circa 9000 diversi enti di gestione di servizi idrici.

⁴ Il prezzo pagato dall'utente deve coprire integralmente i costi della fornitura del servizio preventivamente determinati attraverso un meccanismo (metodo normalizzato) che tenda ad incentivare l'efficienza del gestore.

⁵ Tale definizione doveva avvenire attraverso il raggruppamento dei comuni in base a criteri in grado di garantire: il rispetto delle unità di bacino idrografico, sub bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto del Piano regolatore generale degli acquedotti (P.R.G.A.), del Piano regionale di risanamento dell'acqua (P.R.R.A.); il superamento del frazionamento delle gestioni; il conseguimento dell'adeguata dimensione gestionale da definire sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle suddivisioni politico-amministrative.

dei modi di cooperazione tra gli enti locali riuniti nell'ATO; la regolazione dei rapporti del personale tra le vecchie e le nuove gestioni;

- b) l'attività degli enti locali riuniti in ATO che doveva prevedere la costituzione delle Autorità di Ambito tra gli enti locali facenti parte degli ATO, nella forma di consorzi o convenzioni di cooperazione, la ricognizione delle opere attinenti al servizio idrico integrato e l'individuazione della domanda di servizio, la salvaguardia degli organismi esistenti in base a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, la protezione delle risorse idriche destinate ad uso idropotabile al fine di garantirne la ottimale utilizzazione, l'approvazione e l'aggiornamento del piano d'ambito, la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, la scelta della modalità di gestione del servizio idrico integrato (società privata o mista individuata tramite gara, società "in house"), la definizione della convenzione di gestione e del relativo disciplinare, l'espletamento della procedura di affidamento del servizio idrico integrato, il controllo sui servizi di gestione, con verifica dei livelli e standard stabiliti nella convenzione col gestore;
- c) l'attività del gestore ovvero l'attivazione del servizio idrico integrato attraverso l'assunzione delle diverse gestioni, la gestione del sistema secondo le modalità definite nel Piano d'ambito ed il raggiungimento degli obiettivi qualitativi in esso previsti, la realizzazione delle opere e degli interventi previsti nel Piano degli interventi contenuto nel Piano d'ambito.

Se l'impianto normativo, così come schematicamente rappresentato appare coerente e funzionale, è invece certo che la sua attuazione, a 14 anni dalla emanazione della legge 36/1994, è ancora in fase di realizzazione. Le relazioni annuali sul suo stato di attuazione predisposte dal Comitato di Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche hanno fotografato, negli anni, il lento attuarsi delle previsioni normative. Si consideri che:

- tutte le regioni⁶ hanno emanato leggi sul servizio idrico (ultima il Friuli Venezia Giulia nel 2005), ma non tutte hanno ancora attuato le previsioni del legislatore nazionale. In particolare, sei regioni non hanno ancora adottato una convenzione tipo per l'affidamento del servizio;
- le regioni hanno costituito, con criteri assai poco omogenei tra di loro, 91 ATO dei quali sono insediati solo 87; di questi 87 ATO, solo 80 hanno approvato il Piano d'ambito; e di questi solo 43 hanno provveduto all'affidamento della gestione del Piano.

Nella sostanza, alla data del 30 ottobre 2007 solo il 47% degli ATO ha provveduto alla realizzazione del servizio idrico integrato così come previsto dalla normativa emanata nel 1994. Difficoltà di tipo culturale e tecnico-organizzativo, la prevalenza di logiche campanilistiche ereditate dal passato, nonché le difficoltà legate agli affidamenti *in-house* in relazione alle sentenze della Corte di Giustizia Europea, hanno fatto sì che l'azione riformatrice prefigurata dal legislatore, ed in particolare la netta distinzione del momento di indirizzo e controllo (proprio del soggetto pubblico) da quello della gestione (proprio del soggetto affidatario), non sia stata sostanzialmente realizzata neanche negli ATO in cui si è proceduto agli affidamenti del servizio. Risulta infatti che nei 43 casi censiti nel 2005 si sia fatto ricorso all'affidamento tramite gara solo in 9 casi (4 per la scelta del gestore e 5 per la scelta del socio privato). E' altrettanto evidente come l'ingresso di nuovi imprenditori nel settore sia stato solo marginale. Ne risulta un panorama di operatori certamente ridotto, ma costituito da imprese legate ad assetti proprietari pubblici e ad un dimensionamento, al più interregionale, afflitto da un macroscopico nanismo se il confronto si sposta ai competitori internazionali.

Ai fini di una efficace attività di vigilanza sui contratti di lavori, servizi e forniture del settore idrico, risulta cruciale un'analisi accurata delle disfunzioni del sistema idrico nazionale caratterizzato da opere incompiute (dighe) ed acquedotti fatiscenti, nonché da grandi differenze

⁶ Il Trentino Alto Adige e le sue Province Autonome non sono soggette in materia alla normativa nazionale.

nei servizi erogati. Le disfunzioni del sistema rendono infatti critiche le emergenze, le quali, tra l'altro, vengono spesso affrontate con disposizioni in deroga alle norme sui contratti pubblici.

Pertanto, al fine di approfondire le problematiche relative alla gestione delle risorse idriche anche in considerazione del forte rischio idrogeologico cui l'Italia è esposta, nonché dell'esigenza di prevenzione delle situazioni di emergenza idrica negli ultimi anni sempre più ricorrenti, sono stati richiesti specifici documenti al Registro Italiano Dighe, alle Autorità di Bacino di rilievo nazionale ed alla Protezione Civile. In relazione alla gestione della risorsa idrica, sono state richieste alle Regioni le relazioni concernenti lo stato di attuazione delle disposizioni normative in vigore.

In particolare, per quanto riguarda la gestione delle emergenze idriche, il Consiglio dell'Autorità ha audito il Capo Dipartimento della Protezione Civile, il Presidente del Comitato per la Vigilanza sulle Risorse Idriche ed i Presidenti delle Regioni Sicilia e Sardegna, commissari di due precedenti emergenze. Dalle audizioni è emerso che le modalità operative emergenziali hanno dato risultati generalmente positivi. Esse si fondano sul presupposto che lo strumento delle ordinanze, che introduce una deroga alle procedure ordinarie, debba essere utilizzato limitatamente al verificarsi di esigenze effettive.⁷ Un altro aspetto rilevante dei decreti emergenziali ha riguardato la provenienza dei fondi utilizzati, risultata di origine sia comunitaria (POR) che nazionale, regionale e locale. Nei casi in cui è stata riscontrata un'inerzia nell'attuazione del programma emergenziale, i fondi di competenza della Protezione Civile sono stati revocati.

Le prime emergenze in Sicilia hanno riguardato la parte Occidentale, mentre le successive quella Orientale. Due emergenze in particolare hanno riguardato la Città di Palermo e alcuni comuni dell'area etnea.⁸ Per quanto riguarda le risorse idriche disponibili, il ciclo idrologico sembrerebbe ampiamente sufficiente, con l'eccezione delle isole minori per

⁷ Generalmente, in quasi tutti gli appalti le deroghe non hanno riguardato la procedura di aggiudicazione, ma soltanto l'utilizzazione di procedure accelerate del procedimento autorizzatorio, con lo scopo di avere tempi certi di realizzazione delle opere.

⁸ L'ultima emergenza idrica è stata chiusa amministrativamente nel dicembre 2006.

le quali sono in corso di costruzione quattro desalinatori. Il fabbisogno potabile inoltre è garantito per circa l'80% da emungimento da falda acquifera. La maggior parte degli invasi hanno invece come destinazione principale quella irrigua.

Circa l'uso delle risorse idriche è emerso che in Sicilia sono stati costituiti gli Ambiti Territoriali Ottimali - coincidenti con le Province - e sono stati individuati i gestori per le Province di Enna, Caltanissetta e Palermo, in sostituzione dell'Ente Acquedotti Siciliano (EAS). Infine, allo scopo di razionalizzare le risorse idriche, sono stati assegnati tutti gli invasi a un unico soggetto.⁹ Per quanto riguarda lo stato del procedimento degli invasi in fase di realizzazione, vi sono 8 dighe in costruzione da più di venti anni e le problematiche sono legate, in genere, all'adeguamento dei progetti e ai contenziosi con le imprese.¹⁰

4.1.2 Il sistema idrico nazionale

4.1.2.1 L'analisi dei fabbisogni della risorsa idrica

Un aspetto caratteristico italiano circa la natura dei prelievi è l'elevato tasso di sfruttamento delle acque di falda: il 23% dei prelievi complessivi avviene a scapito della falda, contro la media del 13% europea. Gran parte di quest'acqua sotterranea (circa il 50%) è destinata ad usi civili: i prelievi da falda e sorgenti costituiscono almeno l'80% del totale dei prelievi destinati ad acqua potabile.

La ripartizione della risorsa prelevata in base al suo utilizzo dipende strettamente dalle caratteristiche del sistema produttivo. In Europa gli usi idrici sono ripartiti nel seguente modo: 30% agricoltura, 14% scopi civili, 10% industria e 46% produzione energetica. L'Italia presenta una

**La ripartizione
della risorsa
idrica**

⁹ In passato le dighe erano invece gestite da numerosi enti e/o consorzi di bonifica (Ente di Sviluppo Agricolo, EAS, Ente Minerario Siciliano, etc.), cosa che non consentiva una gestione e utilizzazione ottimale (anche in caso di emergenza) della risorsa disponibile.

¹⁰ Per quanto riguarda la Diga Blufi è sorta una problematica di carattere ambientale legata alla costituzione del Parco delle Madonie dove ricade la diga in questione. Ciò tra l'altro ha comportato problematiche di approvvigionamento dei materiali da cava dal momento che non potevano più utilizzarsi quelle del parco. Per quanto riguarda la Diga Laura si è manifestato un problema di carattere geologico che ha dato origine ad una perizia di variante approvata dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nel 1998 e a un contenzioso con l'impresa tutt'ora irrisolto.

situazione abbastanza lontana dalla media europea, molto vicina però alla situazione dei Paesi europei che si affacciano sul Mediterraneo, con il settore agricolo che assorbe gran parte dei prelievi complessivi. Dall'esame dei piani di tutela risulta, per il bacino del Po, che tale percentuale raggiunge il valore (considerando il complesso dei prelievi superficiali e sotterranei) dell'80%. I settori civile, industriale ed energetico (principalmente raffreddamento) assorbono la restante parte.

Per avere un'idea degli ordini di grandezza in gioco, si riporta la seguente tabella contenente i fabbisogni idropotabili:

Afflusso totale annuo in Italia	301.000.000.000 mc
Deflussi superficiali (50%)	150.500.000.000 mc
Evapotraspirazione (45%)	135.150.000.000 mc
Infiltrazione sotterranea (5%)	15.050.000.000 mc
Popolazione	57.000.000
Uso civile (200 l/abit/giorno x 365 gg)	73 mc/abit/anno
Consumo per usi civili (57.000.000 x 73)	4.161.000.000 mc/anno
Usi agricoli (stimati)	32.000.000.000
Usi industriali (stimati)	13.000.000.000 mc/anno
Salvaguardia ambientale (DMV = 5 l/sec/Kmq)	47.000.000.000 mc/anno

Sulla base dei numeri esposti appare evidente che il fabbisogno idropotabile è, in termini di bilancio, poco influente rispetto alla disponibilità complessiva di acqua e che i deflussi superficiali potrebbero essere valorizzati maggiormente mediante il loro stoccaggio in nuovi serbatoi che al momento, a ultimazione delle dighe in costruzione e in sperimentazione, saranno in grado di contenere un massimo di circa 15 miliardi di mc. Ciò potrà essere fondamentale anche in funzione delle annunciate variazioni climatiche, con previsti accorciamenti dei periodi piovosi e aumento delle intensità di pioggia.

Le incertezze che si incontrano nella stima dei fabbisogni futuri sono notevoli, sia per l'incompletezza dei dati descrittivi della situazione,

sia per l'aleatorietà delle proiezioni future ovviamente condizionate dalla scelta dei modelli di sviluppo socio-economico e dall'evoluzione demografica.

Gli studi di settore indicano per l'intera nazione un fabbisogno complessivo annuo di 53.5 Mld mc.

In particolare, il dettaglio dei fabbisogni per settore è il seguente:

<i>uso civile</i>	<i>(anno 2015): 7,6 Mld mc/anno</i>
<i>uso agricolo</i>	<i>(anno 2015): 26,2 Mld mc/anno</i>
<i>uso industriale</i>	<i>(anno 2015): 13,3 Mld mc/anno</i>
<i>uso energetico</i>	<i>(anno 2015): 6,4 Mld mc/anno</i>
<i>Totale</i>	<i>: 53,5 Mld mc/anno</i>

Il valore indicato per gli usi civili è da ritenersi in linea con l'incremento del fabbisogno pro-capite che è passato dai 200 litri giornalieri per abitante ai 280 litri attuali e con la stabilità dell'incremento demografico che si è andato manifestando in questi ultimi anni.

4.1.3 Analisi della disponibilità della risorsa idrica

4.1.3.1 Dati sulle precipitazioni e sulle variazioni climatiche

Dai dati sulle precipitazioni in Italia emerge l'esistenza di una ciclicità, dell'ordine di 20+30 anni, di periodi più piovosi e periodi siccitosi, con minimi storici addirittura inferiori a quelli attuali (ultimo decennio). Le anomalie più significative che gli esperti sottolineano con le osservazioni di dettaglio degli ultimi anni, si riferiscono soprattutto ad una diversa distribuzione delle piogge nell'arco dell'anno e ad una maggiore frequenza di fenomeni burrascosi concentrati in determinati periodi (tropicalizzazione del clima) piuttosto che ad una sostanziale riduzione delle piogge cumulate annuali.

4.1.3.2 I Bilanci Idrici delle Autorità di Bacino

Da quanto sopra esposto, in termini generali e schematici, si può affermare che, complessivamente, gli afflussi meteorici nel nostro Paese

**La
disponibilità
della risorsa
idrica e
bilancio
idrico**

**Bilancio
idrico**

non sono sostanzialmente variati¹¹ o, se lo sono, localmente e saltuariamente, di percentuali abbastanza limitate (10+20%). In tal senso l'Italia rimane un'area a piovosità medio-alta, dai valori minimi medi di 550 mm/anno circa (Palermo) a valori massimi di 2500÷3000 mm/anno (aree subalpine e alcune aree appenniniche), con una media nazionale intorno ai 1000 mm/anno.

Appare evidente che l'unica variabile sulla quale l'uomo può esercitare un controllo preventivo è rappresentata dal volume d'acqua di scorrimento superficiale, nei torrenti e nei fiumi. La gestione di tale variabile dovrà tener conto dei valori ambientali (DMV - Deflusso Minimo Vitale), delle derivazioni per usi agricoli e industriali, dello stoccaggio attraverso serbatoi per uso plurimo della risorsa.

Come delineato nel quadro normativo, la legge 183/1989 ha posto a carico delle Autorità di Bacino l'elaborazione dei bilanci dell'utilizzo della risorsa idrica in base alle diverse destinazioni d'uso, garantendo comunque il DMV al fine di evitare il verificarsi del deficit idrico.

A distanza di quasi venti anni dall'entrata in vigore della citata legge non tutte le Autorità hanno elaborato il bilancio idrico di propria competenza. Solo alcune Autorità di Bacino di livello nazionale hanno completato o stanno completando i bilanci idrici dei rispettivi bacini e la definizione dei DMV indispensabili per la corretta razionalizzazione dell'uso dell'acqua.

4.1.3.3 Gli invasi artificiali

Descrivere l'insieme degli schemi idrici a servizio delle utenze civili, agricole ed industriali presenti nel territorio è impresa ardua. Sarebbe in primo luogo opportuno raccogliere ed omogeneizzare le notizie spesso frammentate tra i vari enti gestori.

**Invasi
artificiali**

Una indicazione di massima (naturalmente in difetto) sulle disponibilità idriche può essere desunta dal monitoraggio degli invasi artificiali di rilevanza nazionale effettuato dal **Registro Italiano Dighe (RID)**. In base alle informazioni reperite da tale fonte, l'elenco delle dighe è

¹¹ Semmai sembra attualmente variata la loro distribuzione nell'arco dell'anno.

il seguente:

DIGHE	N.	VOLUME MAX INVASABILE (Mmc)	VOLUME AUTORIZZATO (Mmc)
In costruzione	17	430,7	
Fuori esercizio temporaneo	27	18,9	
In esercizio sperimentale	102	5.796,6	4.915,5
In esercizio normale	395		8.695,6

Dall'analisi dei dati relativi a ciascun invaso è emerso che l'uso delle dighe è, come numero di invasi, per il 58% idroelettrico, per il 24% irriguo, per l'11% idropotabile e per il 7% industriale.

Dalle informazioni disponibili su alcuni specifici invasi, si osserva che i lavori di costruzione della diga del Trigno in Molise, dell'invaso Furore in Sicilia e della Diga Risole in Calabria sono ultimati ed i concessionari sono in attesa di procedere all'invaso sperimentale, ai sensi della normativa tecnica sulle dighe. Più in generale, i lavori di costruzione in numerosi casi sono sospesi, in altri, pur essendo conclusi, necessitano di ulteriori lavori di completamento.

Va comunque ricordato che il processo di realizzazione di una diga è caratterizzato da tempi estremamente lunghi (anche un decennio) e richiede necessariamente la disponibilità di investimenti particolarmente impegnativi per il Governo e le Regioni. Invero, quasi tutti gli interventi monitorati sono stati progettati tra la fine anni '70 e inizio degli anni '80 e risentono di una originaria carenza progettuale. Il necessario adeguamento esecutivo ha comportato il successivo e reiterato ricorso a varianti suppletive determinando un consistente aumento dell'importo dei lavori.

La causa principale delle sospensioni dei lavori è dipesa dalla mancanza di ulteriori finanziamenti necessari per il completamento dei lavori.

Inoltre, il funzionamento di una diga è sempre subordinato alla realizzazione delle opere esterne alla diga stessa (ad esempio le condotte di

derivazione). Nel caso della Diga Menta (Regione Calabria), carenze progettuali ne hanno impedito l'entrata in funzione proprio per questo motivo.

Dopo il collaudo tecnico - amministrativo occorre procedere all'invaso sperimentale onde evitare che il riempimento immediato della diga possa causare crolli e cedimenti con effetti catastrofici. L'operazione di invaso sperimentale (progressivo riempimento e svuotamento) può richiedere anche alcuni anni essendo legata ai livelli delle precipitazioni atmosferiche.

Numerose dighe, circa 27, hanno invece presentato dissesti ed è stato pertanto necessario procedere al ripristino delle condizioni di sicurezza mettendole fuori esercizio temporaneo.

È importante segnalare che per la gran parte dell'Italia meridionale e insulare i sistemi di approvvigionamento idrico sono a carattere multisettoriale, sono estesi territorialmente e interessano più bacini idrografici ed anche più Regioni, e sono basati, quale fonte primaria di risorsa, su grandi serbatoi artificiali a regolazione pluriennale. Gli invasi svolgono l'importante funzione di trasferire nel tempo, per le successive utilizzazioni, le risorse idriche che defluiscono annualmente nei corsi d'acqua. Il tempo che intercorre tra un massimo riempimento e lo svuotamento successivo è di circa 4 anni. Il tempo che intercorre tra due riempimenti successivi è invece di circa 6 anni. Da ciò emerge un primo elemento di criticità nella gestione delle risorse: le decisioni operative sui volumi da erogare dai serbatoi (e quindi, per differenza, sui volumi da conservare a riserva) producono impatti non solo sull'anno in corso, ma anche su quelli futuri.

Dai dati disponibili risulta che gli invasi considerati complessivamente nell'aprile 2002 contenevano risorse idriche per appena il 15% della capacità complessiva dei serbatoi. Con tali ridottissime scorte si sono dovuti affrontare i mesi successivi caratterizzati da massimo prelievo e afflussi nulli ai serbatoi, dovendo assicurare gli usi potabili, quindi quelli agricoli e quelli industriali, fino ai successivi apporti meteorici autunno-inverno con le situazioni emergenziali universalmente note.

Un'ulteriore riflessione riguarda il periodo di regolazione. La sua estensione comporta un coefficiente di utilizzazione (rapporto tra le risorse prelevate e le risorse idriche naturali dei bacini idrografici) particolarmente elevato. Ciò rende il sistema particolarmente sensibile alle fluttuazioni climatiche che possono modificare in modo rilevante le possibilità di erogazione.

Quanto sopra detto dimostra la grande vulnerabilità dei principali sistemi idrici del mezzogiorno d'Italia; tale vulnerabilità si sta oggi estendendo anche alle regioni del Nord.

4.1.3.4 I laghi naturali

In riferimento alla risorsa idrica rappresentata dai laghi naturali è stata esaminata la documentazione fornita dalle diverse Autorità di Bacino. Il vero problema, in questo caso, non è rappresentato dalla scarsità di acqua quanto piuttosto da fenomeni di eutrofizzazione.¹²

**I laghi
naturali**

L'immissione nei corpi idrici superficiali di inquinanti in quantità superiori alle loro capacità autodepurative provoca un deterioramento delle caratteristiche delle acque tale da impedire il mantenimento di comunità acquatiche ampie e diversificate, rendendo difficoltoso o economicamente insostenibile l'uso antropico delle acque. In particolare questo accade nelle aree di pianura, dove è maggiore la concentrazione di attività antropiche. Il fenomeno di inquinamento delle acque superficiali più rilevante, a scala di bacino, è dovuto all'eccessiva immissione di carichi organici che provoca l'eutrofizzazione nelle acque a debole ricambio. A scala locale invece si rilevano situazioni di compromissione della qualità delle acque superficiali a causa di sostanze tossiche di origine industriale o agro-zootecnico (ad es. fitofarmaci e metalli pesanti).

Nei bacini appenninici (uso irriguo) e nei bacini alpini (uso idroelettrico), la riduzione dei deflussi naturali conseguenti alla presenza di derivazioni idriche in numero e quantità incompatibili con la disponibilità

¹² Il sistema di classificazione della qualità delle acque attualmente in uso in Italia deriva dal disposto normativo del D.Lgs. 152/99.

naturale e le capacità autodepurative dei corpi idrici, causano una notevole riduzione (o la scomparsa) della portata naturale dei corsi d'acqua, e il conseguente aumento dell'inquinamento dei corpi idrici.

4.1.3.5 Le reti di distribuzione

Un annoso problema è rappresentato dalla rete ormai obsoleta che evidenzia ingenti perdite d'acqua. Nell'ultimo trentennio gli investimenti nel settore (prelievo, manutenzione, distribuzione, fognatura, depurazione) si sono ridotti di circa due terzi, passando da una media di investimenti di 2,3 miliardi di euro del 1985 ad una spesa di poco superiore ai 700 milioni di euro nel 2005.

Le reti di distribuzione

La rete degli acquedotti - poco più di 291mila chilometri - ha mediamente 32 anni di vita. Pochissime condotte sono "giovani" (l'età media delle tubature nelle Marche, per esempio, è di 12 anni), tantissime invece (come quelle dell'ambito territoriale Verbanò in Piemonte) risalgono all'immediato dopoguerra. Un terzo degli acquedotti italiani non è stato oggetto di interventi di manutenzione straordinaria negli ultimi venti anni e almeno 50mila chilometri di rete andrebbero completamente riprogettati.

Per quanto riguarda le altre opere idriche, l'età media delle opere da presa è di 32 anni, quella degli impianti di sollevamento è compresa tra i 15 ed i 20 anni, per gli impianti di potabilizzazione risulta essere di 14 anni e per i serbatoi di 30.

Direttamente legati alla vetustà degli impianti e alla diminuzione degli investimenti sono i problemi delle perdite di rete, un mix di perdite fisiche involontarie, volontarie, allacciamenti abusivi e usi non contabilizzati come l'erogazione delle fontane pubbliche. Le stime evidenziano che mediamente il 42% del volume d'acqua erogato viene disperso. I più importanti sistemi acquedottistici - ACEA, HERA, Acquedotto Pugliese, ecc. - sono caratterizzati, invece, da una dispersione dei volumi dell'acqua immessa nelle reti (rapporto tra volume fatturato e volume immesso nella rete) pari circa al 28% circa.

Per quanto riguarda gli investimenti in lavori (manutenzione, nuova costruzione di reti e adduttori), da una preliminare elaborazione dei dati

acquisti dall’Autorità nel periodo compreso tra l’anno 2000 e i primi mesi del 2005, si evince una percentuale media rispetto alla totalità della realizzazione e manutenzione delle opere pubbliche di circa il 3%. Pertanto il dato sembrerebbe dimostrare una scarsa attenzione a mantenere efficienti le reti e gli acquedotti.

Le indagini sin qui condotte sui servizi idrici hanno evidenziato numerosi aspetti critici del sistema idropotabile nazionale. Le previsioni normative riguardanti questo settore risultano ancora non completamente attuate sebbene sia passato più di un decennio dalla loro emanazione.

Le principali criticità determinate dal sistema vigente si possono così riassumere:

- la sovrapposizione delle competenze di indirizzo e controllo con quelle della gestione *con evidente contrapposizione di interessi*; il diffuso affidamento del servizio a società *“in house”*, a società miste con soci privati individuati senza procedura di gara o ancor peggio con affidamenti diretti o a trattativa privata.
- l’attività di programmazione del servizio e la individuazione degli interventi e delle opere necessarie al raggiungimento di sempre più idonei standard qualitativi sarebbe dovuta partire da una accurata ricognizione delle infrastrutture esistenti e dalla corretta valutazione nel tempo delle esigenze idriche della popolazione servita. Tale fase è spesso mancata, determinando la redazione di piani che si sono dimostrati non congrui, che hanno richiesto un continuo aggiornamento.
- le attuali normative emanate dalle regioni non prevedono il controllo della coerenza delle convenzioni sottoscritte con gli schemi tipo.
- i meccanismi di adeguamento delle tariffe lasciano adito a molte perplessità in relazione alla ciclicità triennale degli adeguamenti ai problemi di qualità dei piani e alle eventuali situazioni di conflitto di interesse tra ente locale controllore e soggetto gestore.

In riferimento alla gestione delle emergenze idriche, si ritiene che la deroga alle norme sugli appalti prevista dai decreti emergenziali non sia

efficace ai fini della costruzione delle opere, che richiedono generalmente lunghi tempi di realizzazione. Tale deroga, infatti, si risolve semplicemente nella possibilità di effettuare gli affidamenti con procedure negoziate anziché con procedure aperte e/o ristrette che richiedono soltanto un maggior tempo di circa 60 giorni. A fronte di tempi di realizzazione delle opere molto lunghi, il vantaggio rappresentato dal risparmio di tempo che le procedure in deroga consentono di ottenere rispetto alle norme sugli appalti appare davvero irrisorio. La gestione delle emergenze richiederebbe invece una riduzione drastica dei tempi indicati dalla normativa dei processi autorizzatori degli interventi ordinari piuttosto che una disapplicazione delle norme (tramite deroghe per altro spesso generiche).

Le problematiche sopra evidenziate si aggiungono molto spesso ad altre fattispecie rilevanti sia nella fase di affidamento sia nella fase di gestione come nel caso dell'ATO 1 di Palermo. Nell'affidamento in questione si sono rilevate alcune anomalie prontamente puntualizzate da questa Autorità e dall'Autorità Garante per la Concorrenza del Mercato.

Per l'affidamento a terzi del Servizio Idrico Integrato (SII) l'Autorità d'ambito di Palermo ha effettuato vari tentativi prima dell'attivazione della procedura che ha portato alla definitiva assegnazione del servizio.

Dapprima, fu indetta una procedura aperta, la cui gara andò deserta a causa della presentazione di un numero di offerte inferiore al minimo, pari a due, stabilito dal bando.

Successivamente, si fece ricorso a una procedura negoziata previa pubblicazione del bando, rivelatasi anch'essa infruttuosa (pervenne, infatti una sola offerta da parte di AMAP S.p.a., società totalmente partecipata del Comune di Palermo).

Venne poi pubblicato, sul quotidiano locale il "Giornale di Sicilia", un avviso per la raccolta di adesioni da parte di imprese interessate ad una eventuale procedura negoziata senza pubblicazione del bando (ex art. 13, comma 1 lett. a) del D.Lgs. 158/1995). In esito all'avviso, manifestarono il proprio interesse alcune imprese, sia di proprietà pubblica che privata; la procedura, tuttavia, non andò a buon fine a causa dell'annullamento dell'avviso disposto dal TAR Sicilia.

Stanti le perduranti difficoltà nel riavviare le procedure di affidamento (nonostante l'urgenza dettata dalla necessità di non perdere i finanziamenti europei), fu ravvisata dal Commissario delegato per l'emergenza idrica in Sicilia, l'esigenza di nominare un Commissario *ad acta* presso l'Autorità d'ambito, con il compito di provvedere, in via sostitutiva agli organi preposti, all'espletamento delle procedure per l'affidamento del servizio entro il termine novanta giorni, successivamente prorogato.

Il Piano d'ambito con relativo Addendum, la convenzione di gestione, il disciplinare tecnico e lo schema di contratto di servizio tra ATO e AMAP S.p.A. sono stati successivamente approvati, riconoscendo la salvaguardia all'AMAP S.p.A., ai sensi del comma 4 dell'art. 9 della legge n. 36/94, per la durata di cinque anni.

Al termine del periodo di salvaguardia, veniva scelto, come peraltro raccomandato da questa Autorità, il sistema di affidamento con gara ad evidenza pubblica.

In esito alla gara effettuata è risultato aggiudicatario un raggruppamento temporaneo di imprese (R.T.I.) costituito da nove società tra cui la Società Azionaria per la condotta di acque potabili S.p.A. di Torino, capogruppo mandataria. Successivamente la conferenza dei Sindaci e del Presidente delle Province dell'Ambito territoriale ottimale ha deliberato il prolungamento dell'affidamento della gestione del SII ad AMAP S.p.A. nel territorio del Comune di Palermo fino al 19.10.2021, previa rinuncia a tutti i giudizi pendenti.

L'Autorità, intervenendo sulla questione con deliberazione n. 289 dell'11.10.2007, ha, anzitutto, evidenziato la non conformità dell'attribuzione, nel periodo immediatamente anteriore alla presentazione dell'offerta stessa, ad un medesimo soggetto, della funzione di Commissario *ad acta* della "Conferenza dei Sindaci e del Presidente della Provincia" e della qualifica di Consigliere di amministrazione di una società mandante dell'A.T.I. che ha presentato l'offerta.

In ordine alla circostanza che il bando di gara preveda anche la possibilità per il gestore di eseguire direttamente una consistente parte

(fino al 70%) dei lavori connessi alla gestione del SII, questa Autorità, con Atto di segnalazione congiunto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato n. AS336 del 22.3.2006, recante "Modalità di affidamento di lavori nell'ambito di concessioni pubbliche", ha formulato alcune osservazioni relative alla misura dei lavori realizzati al di fuori del ricorso a procedure di gara a evidenza pubblica, ed ha fornito indicazioni volte a sostenere uno sviluppo effettivamente concorrenziale del settore.

In particolare, è stato rilevato che, anche quando gli affidamenti di lavori avvengano in conformità ai limiti normativamente stabiliti, gli effetti verificabili sul mercato corrispondono a un'oggettiva limitazione del numero e dell'importo dei lavori messi a gara, con conseguenti restrizioni alla libera concorrenza.

La procedura seguita sul riconoscimento all'AMAP di una proroga dell'attuale gestione del servizio fino al 2021 non è apparsa rispettosa del principio generale di trasparenza e coerenza dell'azione amministrativa.

4.2 Il Settore autostradale

Nel corso del 2007 l'Autorità ha proseguito la sua azione di vigilanza sul sistema autostradale. In particolare, sono stati auditi i principali attori del settore con riferimento alle problematiche inerenti alle disposizioni contenute nel decreto legge 262 del 3 ottobre 2006, convertito nella legge n. 286 del 24 novembre 2006. La portata delle suddette disposizioni ha riguardato gli obblighi delle società concessionarie che, anche sulla base di quanto indicato dall'Autorità (Atto di segnalazione al Parlamento e al Governo sulle "Modalità di affidamento dei lavori nell'ambito di concessioni pubbliche" del 28 marzo 2006), sono state riconosciute come amministrazioni aggiudicatrici negli affidamenti eseguiti ai sensi del D.Lgs 163/2006. Tale modifica normativa è stata avvertita proprio per evitare che numerosi appalti eseguiti da società di concessione autostradale sfuggissero ad un effettivo confronto concorrenziale. La precedente normativa consentiva, infatti, alle società concessionarie di affidare tramite gara una quota non inferiore al 30% del valore globale dei lavori in

concessione. Le indagini congiunte dell’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, avevano evidenziato una situazione in cui spesso tale limite minimo di affidamento con gara non veniva rispettato.

L’equiparazione delle società concessionarie alle amministrazioni aggiudicatrici se da un lato ha rappresentato una notevole apertura di un mercato prima di allora piuttosto chiuso, ha tuttavia evidenziato anche delle problematiche, tra l’altro sollevate dalla stessa Società Autostrade per l’Italia S.p.A. Un problema avvertito è quello dei “cattivi” appaltatori, quelle imprese, cioè, che a causa della loro elevata litigiosità creano problemi alla società appaltante senza che questa abbia gli idonei strumenti per escluderle dalle procedure di gara.

Sul tema delle concessioni autostradali l’altro aspetto che l’Autorità ha voluto approfondire attraverso numerose audizioni sia con il principale concessionario (Autostrade per l’Italia S.p.A.) che con la società concedente ANAS, ha riguardato l’aggiornamento delle convenzioni di concessione autostradale in occasione della revisione dell’atto concessorio come previsto dal decreto legge n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito nella legge n. 286/06 e gli aggiornamenti periodici del piano finanziario.

**Revisione
delle
convenzioni
autostradali**

Su questi aspetti l’Autorità ha posto particolare attenzione alle motivazioni, agli effetti e ai possibili sviluppi del parere negativo che il Nucleo di Attuazione e Regolazione dei Servizi di Pubblica Utilità (NARS), ha espresso sullo schema di convenzione sottoscritta da ANAS e Società Autostrade (ASPI) con riferimento al sistema tariffario.

Peraltro, il succitato parere si è inserito in un quadro piuttosto confuso in cui erano presenti due procedure di infrazione della Commissione europea in materia autostradale nei confronti dell’Italia.

La prima procedura ha riguardato le concentrazioni del settore ed è stata superata dalla direttiva 30 luglio 2007 recante “*criteri di autorizzazione alle modificazioni del concessionario autostradale derivante da concentrazione comunitaria*”, pubblicata sulla G.U. in data 26 settembre 2007. La seconda procedura, invece, è ancora aperta e riguarda la modifica unilaterale alle convenzioni esistenti, apportate con legge 286/2006, che secondo la

Commissione Europea sarebbe in violazione delle disposizioni del trattato riguardanti la libera circolazione dei capitali e la libertà di stabilimento. In particolare, le modifiche unilaterali ai contratti in essere determinano, secondo la Commissione, una situazione di incertezza e indeterminatezza del quadro regolatorio tale da scoraggiare investitori intracomunitari poiché in sede di rinegoziazione, che comprende anche la revoca della concessione in caso di mancato accordo, si registrano restrizioni alla libera circolazione dei capitali.

**Convenzione
unica**

Sulla base delle nuove disposizioni di legge e sulla base delle osservazioni della Commissione Europea (modifica unilaterale dei patti contrattuali) è stata elaborata una bozza di convenzione unica, sottoscritta tra ANAS e ASPI il 12 ottobre 2007. Detta bozza di convenzione prevede, in relazione al fatto che ASPI non ha richiesto il riequilibrio economico finanziario, la coesistenza dei patti della convenzione originaria del 1997, dei patti del IV Atto Aggiuntivo del 2002 e delle disposizioni della legge 286/06 relativamente ai nuovi finanziamenti assentiti, ottemperando in questo modo anche alle richieste della UE. In particolare i patti contrattuali relativi ai nuovi finanziamenti assentiti sono conformi alle delibere del CIPE del 2007, emanate ai sensi della L. n. 286/2006.

Per quanto riguarda le problematiche regolatorie emerse, queste si concentrano sulla formula tariffaria, poiché in sede di contrattazione, ANAS e ASPI non sono riuscite ad individuare un quadro regolatorio omogeneo.

Il quadro della precedente Delibera CIPE 319/1996 era da ritenersi parzialmente superato poiché la formula tariffaria della Delibera CIPE 319/1996 era stata nel tempo già oggetto di numerose modifiche che ne hanno svuotato la valenza sul piano giuridico.

In particolare, la Convenzione ANAS-Autostrade del 4.8.1997 aveva riconosciuto ad ASPI il diritto ad ottenere il differenziale tra inflazione reale e programmata (riconoscimento confermato anche dal parere reso dal Consiglio di Stato nel 2002). Inoltre, il IV Atto Aggiuntivo ANAS-Autostrade ha modificato la parte della formula tariffaria riguardante il

recupero degli investimenti assentiti e degli investimenti aggiuntivi sulla base del costo medio ponderato del capitale (WACC).

Conseguentemente, per ASPI come più in generale per tutti i concessionari che non richiedono il riequilibrio del piano finanziario, non è possibile impostare una Convenzione Unica compatibile con l'art. 2 del D.L. 262/2006.

In relazione a queste circostanze è stato negoziato tra ANAS ed ASPI, con la supervisione del Ministero Infrastrutture, uno schema di Convenzione Unica tenendo conto dei patti pregressi innovandoli ove possibile. Per gli aspetti tariffari la convenzione prevede:

- per i futuri investimenti, le disposizioni della delibera CIPE n. 39/2007;
- per gli investimenti oggetto del IV Atto Aggiuntivo, i meccanismi introdotti dall'atto stesso del 2004;
- per il livello tariffario di base ed il piano investimenti originario della Convenzione del 1997, un meccanismo basato sui principi generali stabiliti dalle delibere CIPE n. 65/1996 (in materia di linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità) tenendo conto delle modifiche già introdotte con delibera CIPE n. 319/1996.

La delibera del CIPE n. 65/1996 in merito alla variazione delle tariffe dei servizi prevedeva un recupero di produttività legato all'indice dei prezzi al consumo nel corso dell'anno. Nello schema di Convenzione Unica ASPI ha posto come obiettivo il recupero della produttività collegata all'inflazione effettiva, coerentemente con le caratteristiche del *price cap* nella Delibera 65/96. Lo schema di Convenzione Unica siglato il 12 ottobre 2007 con ASPI introduce una formula revisionale delle tariffe di pedaggio che fissa l'incremento annuo in misura pari al 70% dell'inflazione effettiva registrata negli ultimi 12 mesi. A tale incremento si aggiungono le componenti di remunerazione specifica dei nuovi piani di investimento non inclusi originariamente nella Convenzione del 1997.

Il fatto che il quadro regolatorio originario si sia sostanzialmente alterato nel tempo è stato riconosciuto dal NARS che ha segnalato i profili di complessità sia in merito alla normativa applicabile sia con riferimento

**Il sistema
tariffario
nella
convenzione
ANAS-ASPI**

all'applicazione di differenti parametri di regolazione rinvenibili nelle norme. In particolare il NARS ha fatto presente che le fonti normative vigenti sono numerose, di rango sia primario (legge n. 286/06, commi 82/89, art. 21 del D.L. n. 355/03, convertito dalla legge n. 47/04, che ha approvato il IV Atto Aggiuntivo alla Convenzione del 1997), sia secondario (delibera generale del CIPE sulle linee guida per la regolazione di servizi di pubblica utilità; delibere CIPE in tema di tariffe autostradali e regolazione economica del settore autostradale, nn. 319/96 e 39/07). Con riferimento alle tariffe, le fonti normative succedutesi nel tempo non prevedono una riconciliazione dei differenti parametri di regolazione nel contesto di una stessa formula tariffaria, applicabile quale disciplina unitaria all'intero schema, bensì restano in vigore e sono efficaci per ambiti distinti di applicazione, comunque rilevanti a seconda delle parti del medesimo schema; sicché, proprio rispetto a tali ambiti, si potranno avere nelle specifiche previsioni convenzionali da un lato una ricognizione (il vecchio regime per quanto ancora vigente) e dall'altro una novazione (il nuovo regime per quanto già applicabile).

Sul complesso quadro summenzionato, il parere negativo del NARS ha indotto il Ministero delle Infrastrutture a ritirare dal CIPE lo schema di convenzione prima del pronunciamento di detto Comitato Interministeriale.

L'Autorità relativamente ai punti che seguono, stabiliti dalla legge 286/2006, con la quale sono state recepite le osservazioni effettuate con tre atti di segnalazione nel 2006, ha richiesto chiarimenti sull'applicabilità di detti punti sia alla Convenzione sottoscritta in data 12 ottobre 2007 tra ANAS e ASPI, sia alla convenzione del 1997 e al IV atto aggiuntivo. I punti sui quali l'Autorità ha focalizzato la propria attenzione sono relativi:

**Clausole
introdotte nello
Schema di
Convenzione
Unica**

1. ad un sistema graduato di penali in relazione al tipo di inadempimento del concessionario;
2. alla revoca della convenzione nei casi di particolari inadempimenti del concessionario;
3. alla risoluzione del rapporto per inadempimento del concedente e recesso per motivi di pubblico interesse;

4. alla revisione della tariffa sulla base di dati di traffico statisticamente consolidati e sulla base degli investimenti effettivamente realizzati nel corso dell'anno precedente alla revisione stessa nonché della qualità del servizio;
5. alle modalità di vigilanza da parte del Concedente;
6. agli accantonamenti dei benefici finanziari per ritardata esecuzione degli investimenti;
7. all'accensione di linee di credito a garanzia dell'esecuzione delle opere;
8. al recupero dell'extratraffico qualora il traffico effettivo supera quello di piano dell'1%;
9. alla remunerazione del servizio in relazione ai parametri di qualità previsti dalla L. 286/06.

Inoltre, è stata fatta richiesta ai soggetti coinvolti di chiarire se effettivamente la formula tariffaria che prevede il recupero del 70% dell'inflazione produce incrementi costanti dei pedaggi per tutta la durata della convenzione senza la possibilità di un intervento regolatorio nel corso del tempo.

Nel corso delle audizioni con l'ANAS è stato fatto presente che la convenzione ASPI - ANAS è la più importante tra quelle da rinnovare. Su questa concessione, oggetto della procedura d'infrazione riguardante la modifica unilaterale dei patti contrattuali con la stesura della Convenzione Unica, la Presidenza del Consiglio ha trasmesso alla Commissione i chiarimenti relativi alle modalità di stipula delle convenzioni per ciò che riguarda i patti pregressi. Il commissario al Mercato Interno Mc Crevy ha successivamente fatto presente di essere pronto a chiudere la procedura di infrazione qualora una apposita normativa avesse previsto che nei rinnovi quinquennali non ci fossero modifiche unilaterali.

Per quanto riguarda il parere negativo del NARS sulla nuova formula tariffaria prevista nella Convenzione Unica ANAS - ASPI e sulle norme regolatorie da prendere in considerazione, l'ANAS ha sottolineato che occorre tenere conto che nel corso degli ultimi 12 anni si sono succedute

**Il recupero
dell'inflazione**

diverse disposizioni. Su quest'ultimo aspetto il NARS ha suggerito, inoltre, la richiesta di un parere del Consiglio di Stato.

Per ciò che concerne la formula dell'adeguamento tariffario questa nasce dall'esperienza degli altri Paesi che prevedono un recupero annuale dell'inflazione reale pari o superiore al 70% di detta inflazione (Francia 70% - Spagna 100% - Portogallo 90% etc.).

Nella convenzione ASPI - ANAS il valore del 70% è stato scelto sulla base di indagini storiche.

Il meccanismo tariffario proposto è un valore per le concessionarie poiché fornisce certezza circa il flusso degli incassi agevolando il Concessionario per i finanziamenti. Il vecchio sistema tariffario prevedeva comunque il recupero di tutta l'inflazione reale a fine quinquennio di regolazione. Infatti, se si va ad analizzare quello che è accaduto nei periodi di regolazione precedenti, ASPI ha recuperato il 110 % dell'inflazione reale. Quindi la rinuncia del 30% dell'inflazione reale rappresenterebbe un beneficio per l'utente. Con il riconoscimento in ciascun anno del periodo regolatorio del 70% dell'inflazione reale, ASPI rinuncia al recupero del differenziale dell'inflazione del precedente quinquennio.

Le simulazioni effettuate dall'ANAS hanno mostrato, con riferimento ad un tasso di inflazione annua del 2,5%, un risparmio in termini di incrementi tariffari del 6% a fine quinquennio di regolazione. A detto risparmio si somma il differenziale tra inflazione reale e programmata che non viene recuperata da ASPI a fine 2013.

Per quanto riguarda i maggiori costi di costruzione delle opere, la convenzione fissa il principio che questi sono a carico di ASPI dalla data di aggiudicazione del progetto definitivo. Inoltre, prevede l'accantonamento dei benefici finanziari legati ai mancati investimenti che alla data del 31/12/07 ammontano a circa 14 milioni di euro.

Oltre all'accantonamento dei benefici finanziari è stata chiesta l'accensione di linee di credito per bloccare l'utilizzo dei capitali per fini diversi da quelli dell'oggetto della concessione. Altro aspetto di carattere economico inserito nella convenzione unica riguarda la solidità patrimoniale sulla base di un coefficiente minimo stabilito dal Ministero

dell'Economia. In attesa dell'emanazione di detto coefficiente, ANAS ha stabilito che il flusso finanziario deve risultare $> 20\%$ di quello relativo all'estinzione dei debiti; le operazioni di acquisto e vendita devono rispettare questo coefficiente.

In merito ai cambiamenti soggettivi e oggettivi il Decreto del Ministro delle Infrastrutture ha stabilito che per quanto riguarda le cessioni dei rami d'azienda occorre il parere del concedente e sono stati anche stabiliti i criteri per il controllo societario.

I risvolti positivi che possono essere conseguiti con la convenzione unica riguardano inoltre 2 miliardi di euro aggiuntivi a carico del concessionario, quindi senza aumento delle tariffe, per migliorare i collegamenti autostradali e 5 miliardi euro per la costruzione di terze e quarte corsie. In quest'ultimo caso però gli investimenti, subordinati alla pronuncia del governo, saranno compensati con l'aumento tariffario.

È da sottolineare infine la positività dell'introduzione di misure intermedie nel caso di inadempimento. In alcune concessioni autostradali, in virtù di tali misure intermedie, sarebbero stati negati aumenti tariffari negli ultimi due anni.

**Nuovi
investimenti
previsti nella
convenzione**

CAPITOLO 5

GLI ASPETTI SOCIALI DEL SETTORE DEI CONTRATTI PUBBLICI

5.1 La sicurezza negli appalti di servizi e forniture

La sicurezza sull'ambiente di lavoro e la tutela della salute dei lavoratori sono capisaldi del dettato costituzionale. Con l'emanazione della legge 3 agosto 2007, n. 123, recante *“Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia”*, è stata avviata una riorganizzazione del sistema normativo in materia, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, dell'equilibrio tra Stato e Regioni e, soprattutto, dell'uniformità della tutela sull'intero territorio nazionale.

Il provvedimento, che persegue il miglioramento della prevenzione dei rischi sul lavoro, intende razionalizzare il quadro normativo garantendo l'uniformità della tutela dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati. La prima novità di rilievo operata dalla L. 123/2007 è contenuta nell'art. 3, comma 1, lett.a), il quale modifica l'art. 7, comma 3, del D.Lgs. n. 16 settembre 1994 n. 626, riguardante il *“miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro”*. La disposizione novellata prevede l'obbligo per il datore di lavoro committente di promuovere la cooperazione ed il coordinamento tra committente e appaltatore attraverso l'elaborazione di un *“documento unico di valutazione dei rischi”* (DUVRI), che indichi le misure adottate per l'eliminazione delle *“interferenze”*. La medesima disposizione aggiunge che *“Tale documento è allegato al contratto d'appalto o d'opera. Le disposizioni del presente comma non si applicano ai rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi”*.

Sicurezza e
offerte
anomale

Un'altra importante novità è stata introdotta con l'art. 8 della L.123/07, che modifica il comma 3-bis dell'art. 86 D.Lgs.163/06, che ora prevede che *“Nella predisposizione delle gare d'appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificatamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture”*. Il citato articolo 8 ha altresì introdotto un comma 3-ter dell'art. 86 del Codice dei Contratti Pubblici: *“Il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta”*.

Dal delineato quadro normativo emerge, quindi, che i costi della sicurezza – sia nel comparto dei lavori che in quello dei servizi e delle forniture – devono essere dalla stazione appaltante adeguatamente valutati ed indicati nei bandi. A loro volta le imprese dovranno indicare nelle loro offerte i costi specifici connessi con la loro attività. Naturalmente, in sede di verifica dell'anomalia di tali offerte, la stazione appaltante dovrà valutarne la congruità rispetto all'entità e alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura.

Viene, infine, escluso, anche in questo caso per lavori, servizi e forniture, data la natura generale del principio esposto all'art. 86 comma 3-ter, che il costo della sicurezza sia suscettibile di ribasso.

Le citate novità introdotte dalla legge 123/07 in materia di sicurezza hanno comportato difficoltà operative alle Stazioni Appaltanti con particolare riguardo al settore dei servizi e delle forniture, poiché non c'è, allo stato attuale, una normativa analoga a quella prevista per gli appalti di lavori (D.Lgs 494/96 e D.P.R 222/2003), che dia indicazioni specifiche sia sulle modalità di redazione del DUVRI, sia sulle modalità di valutazione dei relativi costi.

L'Autorità è pertanto intervenuta sull'argomento con l'Atto di Determinazione n. 3 del 5 marzo 2008, previa audizione dei soggetti coinvolti nella tematica sulla sicurezza – Stazioni Appaltanti, Imprese e

Associazioni di Categoria - fornendo indicazioni operative sui seguenti aspetti:

- A. l'esistenza di "interferenze" e il conseguente obbligo di redazione del DUVRI;
- B. la valutazione dei costi della sicurezza;
- C. i costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.

A. Esistenza di "interferenze" e il conseguente obbligo di redazione del DUVRI

Il DUVRI si configura quale adempimento derivante dall'obbligo, previsto dal novellato art. 7 comma 3, del Dlgs 626/94, del datore di lavoro committente di promuovere la cooperazione e il coordinamento tra lo stesso e le imprese appaltatrici e/o i lavoratori autonomi. Si tratta di un documento da redigersi a cura delle stazioni appaltanti e che deve dare indicazioni operative e gestionali su come superare uno dei maggiori ostacoli alla prevenzione degli incidenti nei luoghi di lavoro e nei cantieri: l'"interferenza". Si parla di interferenza nella circostanza in cui si verifica un "contatto rischioso" tra il personale del committente e quello dell'appaltatore o tra il personale di imprese diverse che operano nella stessa sede aziendale con contratti differenti. In linea di principio, occorre mettere in relazione i rischi presenti nei luoghi in cui verrà espletato il servizio o la fornitura con i rischi derivanti dall'esecuzione del contratto.

**Cooperazione
tra committente
e appaltatore**

Le Stazioni Appaltanti hanno come unico riferimento per la redazione del DUVRI l'art. 7 del citato D.Lgs 626/94 riguardante i contratti di appalto o contratti d'opera, che non fornisce indicazioni di dettaglio sulle modalità operative per la sua redazione. Dal dettato normativo, tuttavia, discende che il DUVRI deve essere redatto solo nei casi in cui esistano interferenze. In esso, dunque, non devono essere riportati i rischi propri dell'attività delle singole imprese appaltatrici o dei singoli lavoratori autonomi, in quanto trattasi di rischi per i quali resta immutato l'obbligo dell'appaltatore di redigere un apposito documento di valutazione e di

provvedere all'attuazione delle misure necessarie per ridurre o eliminare al minimo tali rischi.

In assenza di interferenze non occorre redigere il DUVRI; tuttavia è opportuno indicare nella documentazione di gara (bandi, inviti e richieste di offerta) che l'importo degli oneri della sicurezza è pari a zero. In tal modo, infatti, si rende noto che la valutazione dell'eventuale esistenza di interferenze è stata comunque effettuata, anche se solo per escluderne l'esistenza.

**Rischi
interferenti**

Per quanto riguarda la problematica inerente la sussistenza o meno di interferenze, a mero titolo esemplificativo, l'Autorità ha suggerito di considerare interferenti i rischi:

- derivanti da sovrapposizioni di più attività svolte da operatori di appaltatori diversi;
- immessi nel luogo di lavoro del committente dalle lavorazioni dell'appaltatore;
- esistenti nel luogo di lavoro del committente, ove è previsto che debba operare l'appaltatore, ulteriori rispetto a quelli specifici dell'attività propria dell'appaltatore;
- derivanti da modalità di esecuzione particolari richieste esplicitamente dal committente (che comportino pericoli aggiuntivi rispetto a quelli specifici dell'attività appaltata).

La circolare interpretativa del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale n. 24 del 14 novembre 2007 ha escluso dalla valutazione dei rischi da interferenza le attività che, pur essendo parte del ciclo produttivo aziendale, si svolgono in luoghi sottratti alla giuridica disponibilità del committente e, quindi, alla possibilità per la Stazione Appaltante di svolgere nei medesimi luoghi gli adempimenti di legge. Per gli appalti di seguito riportati l'Autorità ha ritenuto che sia possibile escludere preventivamente la predisposizione del DUVRI e la conseguente stima dei costi della sicurezza:

- mera fornitura senza installazione, salvo i casi in cui siano necessarie attività o procedure suscettibili di generare interferenza

con la fornitura stessa, come per esempio la consegna di materiali e prodotti nei luoghi di lavoro o nei cantieri;

- servizi per i quali non è prevista l'esecuzione all'interno della Stazione appaltante, intendendo per "interno" tutti i locali/luoghi messi a disposizione dalla stessa per l'espletamento del servizio, anche non sede dei propri uffici;
- servizi di natura intellettuale, anche se effettuati presso la stazione appaltante.

La circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale prima citata ha inoltre chiarito che il DUVRI è un documento "dinamico", per cui la valutazione dei rischi effettuata prima dell'espletamento dell'appalto deve essere necessariamente aggiornata in caso di situazioni mutate, quali l'intervento di subappalti o di forniture e posa in opera o nel caso di affidamenti a lavoratori autonomi. L'aggiornamento della valutazione dei rischi deve essere inoltre effettuato in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico o organizzativo rese necessarie nel corso dell'esecuzione dell'appalto o allorché, in fase di esecuzione del contratto, emerga la necessità di un aggiornamento del documento.

L'Autorità ha precisato che nei contratti rientranti nel campo di applicazione del D.Lgs. 494/96, per i quali occorre redigere il Piano di Sicurezza e Coordinamento, l'analisi dei rischi interferenti e la stima dei relativi costi sono contenuti nel Piano stesso e, quindi, in tale evenienza non appare necessaria la redazione del DUVRI nei contratti di fornitura stipulati dall'appaltatore con soggetti terzi.

Infine, l'Autorità ha fatto presente che il DUVRI è un documento tecnico, che dovrà essere allegato al contratto di appalto e l'appaltatore dovrà espletare le attività ivi previste, volte alla eliminazione dei rischi. Pertanto, esso va considerato alla stessa stregua delle specifiche tecniche (art. 68 del Codice dei Contratti), in quanto deve consentire pari accesso agli offerenti, non deve comportare la creazione di ostacoli ingiustificati alla concorrenza e deve, quindi, essere messo a disposizione dei partecipanti alla gara.

**Costi della
sicurezza***B. Valutazione dei costi della sicurezza*

Per quantificare i costi della sicurezza da interferenze, in analogia agli appalti di lavori, si può far riferimento, in quanto compatibili, alle misure di cui all'art. 7 comma 1 del DPR 222/2003 inserite nel DUVRI ed in particolare :

- a) gli apprestamenti (come ponteggi, trabattelli, etc.);
- b) le misure preventive e protettive e dei dispositivi di protezione individuale eventualmente necessari per eliminare o ridurre al minimo i rischi da lavorazioni interferenti;
- c) gli eventuali impianti di terra e di protezione contro le scariche atmosferiche, gli impianti antincendio, gli impianti di evacuazione fumi (se non presenti o inadeguati all'esecuzione del contratto presso i locali/luoghi del datore di lavoro committente);
- d) i mezzi e servizi di protezione collettiva (come segnaletica di sicurezza, avvisatori acustici, etc.);
- e) le procedure previste per specifici motivi di sicurezza;
- f) gli eventuali interventi finalizzati alla sicurezza e richiesti per lo sfasamento spaziale o temporale delle lavorazioni interferenti;
- g) le misure di coordinamento relative all'uso comune di apprestamenti, attrezzature, infrastrutture, mezzi e servizi di protezione collettiva.

La stima dei costi dovrà essere congrua, analitica per singole voci, riferita ad elenchi prezzi standard o specializzati, oppure basata su prezziari o listini ufficiali vigenti nell'area interessata, o sull'elenco prezzi delle misure di sicurezza del committente; nel caso in cui un elenco prezzi non sia applicabile o non sia disponibile, la stima dovrà essere effettuata con riferimento ad una analisi dei costi dettagliata e desunta da indagini di mercato.

L'Autorità ha inoltre specificato che nell'ipotesi di subappalto gli oneri relativi alla sicurezza non devono essere soggetti a riduzione e vanno evidenziati separatamente da quelli soggetti a ribasso d'asta nel relativo

contratto tra aggiudicatario e subappaltatore. In tal caso, inoltre, il direttore dell'esecuzione è tenuto a verificare che l'appaltatore committente corrisponda i costi della sicurezza anche all'impresa subappaltatrice.

Potrebbe, infine, verificarsi la situazione in cui è prevista la possibilità per gli offerenti di presentare varianti, quando il criterio di aggiudicazione della gara è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 76 del Codice dei Contratti) o quando emerge la necessità di modifiche in corso di esecuzione del contratto derivanti da intervenute esigenze di carattere tecnico, logistico ed organizzativo nei casi stabiliti dal Codice (art.114). In tali casi si potrebbe verificare la necessità di modificare il DUVRI, attività che può comportare una rideterminazione degli oneri di sicurezza per interferenza. Al riguardo, si palesa l'opportunità da parte della stazione appaltante di prevedere tra le somme a disposizione una voce relativa ad imprevisti a cui poter attingere anche in tale evenienza.

Non è da escludere, infine, che nella fase di cooperazione e coordinamento che precede la stesura finale del DUVRI da allegare al contratto emerga la necessità di apportare modifiche al documento già posto a base d'appalto.

In analogia a quanto previsto dall'art. 131 del Codice dei contratti, relativamente ai lavori, può, prevedersi in tale fase la possibilità per l'appaltatore di presentare proposte integrative al DUVRI, proposte che naturalmente dovranno rappresentare oggetto di attenta valutazione da parte delle stazioni appaltanti.

L'Autorità evidenzia, quindi, l'opportunità di inserire nel capitolato d'onori una apposita dicitura, la quale indichi che il committente ha redatto (o non ha redatto) il DUVRI e che tale documento potrà essere aggiornato dallo stesso committente, anche su proposta dell'esecutore del contratto, in caso di modifiche di carattere tecnico, logistico o organizzativo incidenti sulle modalità realizzative; tale documento potrà, inoltre, essere integrato su proposta dell'aggiudicatario da formularsi entro 30 giorni dall'aggiudicazione ed a seguito della valutazione del committente.

C. *Costi della sicurezza da non assoggettare a ribasso.*

In merito al novellato art. 86, comma 3 *bis* del Codice dei Contratti, non risultava chiaro se i costi della sicurezza non assoggettabili a ribasso fossero soltanto quelli relativi alle misure preventive e protettive necessarie ad eliminare o ridurre al minimo i rischi di interferenza oppure fossero tutti i costi riguardanti l'applicazione delle misure di sicurezza, ivi compresi quelli dell'impresa connessi ai rischi relativi alle proprie attività.

Per risolvere questa problematica l'Autorità ha evidenziato che le modifiche all'art. 86 del Codice si collocano nell'ambito dei "criteri di valutazione delle offerte anormalmente basse", come recita espressamente la titolazione della disposizione citata. In altre parole, il legislatore ha chiesto alla stazione appaltante di valutare, nella verifica della congruità delle offerte, che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza. Quest'ultimo costo, pertanto, deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, servizi e forniture. D'altro canto anche l'art. 87, comma 4, del Codice precisa che "Nella valutazione dell'anomalia la stazione appaltante tiene conto dei costi relativi alla sicurezza, che devono essere specificamente indicati nell'offerta e risultare congrui rispetto all'entità e caratteristiche dei servizi e delle forniture".

Costi della
sicurezza a
carico
dell'appaltatore

Inoltre la più volte citata Circolare del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale ha precisato che "... per tutti gli altri rischi non riferibili alle interferenze resta immutato l'obbligo per ciascuna impresa di elaborare il proprio documento di valutazione dei rischi e di provvedere all'attuazione delle misure di sicurezza necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi specifici propri dell'attività svolta".

Infine, è indubbio che i rischi dell'attività svolta da ciascuna impresa sono noti alla stessa in maniera puntuale, mentre non è possibile per la stazione appaltante conoscere le diverse realtà organizzative delle imprese che si aggiudicheranno il servizio o la fornitura, realtà cui sono strettamente connessi i rischi delle relative attività.

Sulla base di queste considerazioni l'Autorità ha stabilito che:

1. per i costi della sicurezza afferenti all'esercizio dell'attività svolta da ciascuna impresa, resta immutato l'obbligo per la stessa di elaborare il proprio documento di valutazione e di provvedere all'attuazione delle misure necessarie per eliminare o ridurre al minimo i rischi. I suddetti costi sono a carico dell'impresa, la quale deve dimostrare, in sede di verifica dell'anomalia delle offerte, che gli stessi sono congrui rispetto a quelli desumibili dai prezziari o dal mercato;
2. per quanto riguarda i costi della sicurezza necessari per la eliminazione dei rischi da interferenze, essi vanno tenuti distinti dall'importo a base d'asta e non sono soggetti a ribasso. In fase di verifica dell'anomalia, detti costi non sono oggetto di alcuna verifica essendo stati quantificati e valutati a monte dalla Stazione Appaltante.

Rispetto alla valutazione dei costi a carico delle imprese di cui al precedente punto 1), è stato sottolineato che la stessa deve essere effettuata anche in quei casi in cui non si procede alla verifica delle offerte anomale (ad esempio per l'affidamento mediante procedura negoziata).

5.2 Gli appalti riservati

Nel recepire i contenuti delle direttive comunitarie 2004/18 e 2004/17, il Codice dei contratti, pur richiamando i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza negli appalti (art. 2, comma 2), ha previsto che *'il principio di economicità possa essere subordinato, entro i limiti previsti dalle norme vigenti, a criteri ispirati ad esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente nonché alla promozione dello sviluppo sostenibile.'*

In attuazione del principio di tutela delle esigenze sociali, l'art. 52 del Codice attribuisce alle stazioni appaltanti, fatte salve le norme sulle cooperative e sulle imprese sociali, la facoltà di *'riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, in relazione a singoli appalti, o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti, a laboratori protetti nel rispetto della normativa vigente, o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando la maggioranza dei lavoratori interessati è*

**Tutela delle
esigenze sociali**

composta di disabili i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali'.

Con tale previsione normativa il legislatore ha voluto pertanto favorire il conseguimento delle esigenze sociali di cui all'art. 2, comma 2, del D.Lgs 163/2006 introducendo una deroga alle condizioni normali di concorrenza in favore di soggetti giuridici e di programmi che promuovono l'integrazione o la reintegrazione dei disabili nel mercato del lavoro. Il perseguimento di un obiettivo di tipo sociale attraverso lo strumento dell'appalto pubblico avviene, quindi, attraverso la creazione di una riserva di partecipazione operante sia sotto il profilo soggettivo (laboratori protetti) che oggettivo (programmi protetti), in entrambi i casi caratterizzata dall'impiego maggioritario di disabili. Detta riserva consente di salvaguardare la posizione degli stessi ponendoli al di fuori di meccanismi a carattere esclusivamente concorrenziale.

**Laboratori
protetti e
programmi di
lavoro protetti**

Considerato che i due istituti dei laboratori protetti e dei programmi di lavoro protetti non sono previsti nella normativa nazionale e tenuto conto della delicata questione del coordinamento di tali istituti con la normativa sulle cooperative e sulle imprese sociali, fatta salva dalla medesima disposizione, l'Autorità ha ritenuto opportuno approfondire le problematiche legate agli appalti riservati con i rappresentanti delle associazioni delle cooperative, delle imprese, con l'ANCI e con l'UPI attraverso specifiche audizioni svolte nel corso del 2007.

L'Autorità ha quindi emanato in data 23 gennaio 2008 la determinazione n. 2/2008 recante 'Indicazioni operative sugli appalti riservati - art. 52 del decreto legislativo 12 aprile 2006' i cui principali contenuti sono riportati nel seguito.

La disciplina di cui all'art. 52, data la collocazione nella Parte II - Titolo I del D.Lgs. 163/2006, si applica agli appalti di valore superiore alla soglia di rilievo comunitario, nonché, in mancanza di espressa previsione contraria, anche agli appalti sottosoglia.

Gli istituti dei laboratori protetti e dei programmi di lavoro protetti non sono definiti dalla normativa nazionale. Essi fanno la loro comparsa per la prima volta, a livello comunitario, nella Relazione del Parlamento

Europeo sulla proposta di direttiva relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori del 29 ottobre 2001 e, sulla base di quanto ivi previsto e confermato in atti comunitari successivi, sono entrambi caratterizzati dall'impiego di oltre la metà di lavoratori disabili, da intendersi quali portatori di handicap con esclusione, pertanto, delle altre categorie svantaggiate per motivi diversi dalla disabilità.

La disciplina nazionale di recepimento di numerosi Paesi europei, quali Francia, Regno Unito, Spagna e Irlanda, che, al contrario dell'Italia, prevedono nei loro ordinamenti gli istituti di cui sopra, risulta conforme alla previsione del legislatore comunitario facendo chiaramente riferimento alla necessità che, ai fini della riserva, sia verificata la condizione dell'impiego della maggioranza di lavoratori disabili. In Italia, tenuto conto dell'attuale lacuna normativa, le condizioni oggettive che devono ricorrere ai fini dell'identificazione di un soggetto come laboratorio protetto possono essere esplicitate nel seguente modo:

- a) essere un soggetto giuridico, costituito nel rispetto della vigente normativa, che eserciti in via stabile e principale un'attività economica organizzata;
- b) prevedere nei documenti sociali, tra le finalità dell'ente, quella dell'inserimento lavorativo delle persone disabili;
- c) avere nel proprio ambito una maggioranza di lavoratori disabili che, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali.

Per quanto attiene al requisito sub c), si ritiene che per disabili debbano intendersi le persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali, i portatori di handicap intellettuale e le persone non vedenti e sordomute (legge 12 marzo 1999, n. 68).

Per ciò che concerne il coordinamento con la vigente normativa in materia di cooperative sociali e imprese sociali, la clausola di salvaguardia

posta all'inizio dell'art. 52¹ sta ad indicare che le due discipline - art. 52 del D.Lgs. 163/2006 e legge n. 381/91 e s.m.i - si muovono in ambiti distinti.

Si deve infatti considerare che le cooperative sociali di cui all'art. 1, lettera b), della legge 381/91 e s.m.i svolgono attività finalizzate all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e devono possedere un organico costituito almeno per il 30% da persone disagiate (invalidi fisici, psichici e sensoriali, ex degenti di istituti psichiatrici, tossicodipendenti, alcolisti, lavoratori minorili in situazioni di difficoltà familiare). Inoltre, l'art. 5 della richiamata legge 381/91 e s.m.i prevede, al comma 1, che gli enti pubblici, compresi quelli economici e le società a partecipazione pubblica, possano stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi (escluso la fornitura di beni e servizi socio-sanitari ed educativi) - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate anche in deroga alla disciplina in materia di contratti sottosoglia della pubblica amministrazione. Al comma 4 la legge 382/92 stabilisce inoltre che nei bandi di gara di appalto e nei capitolati d'onere relativi a forniture di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, gli enti pubblici, compresi quelli economici e le società a partecipazione pubblica, possano inserire, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate.

Pur essendo entrambe le disposizioni (art. 52 del D.Lgs. 163/2006 e legge 381/91 e s.m.i) finalizzate al perseguimento di fini sociali, dall'analisi della normativa emerge che le due figure - laboratorio protetto e cooperativa sociale - non coincidono, in quanto i requisiti richiesti per il riconoscimento della figura del laboratorio protetto non corrispondono a quelli normativamente previsti in capo alle cooperative sociali, sia per quanto riguarda le categorie di persone individuate (disabili e persone svantaggiate) sia per quanto attiene alla percentuale minima di organico che deve essere costituita da dette persone.

¹ "Fatte salve le norme vigenti sulle cooperative sociali e sulle imprese sociali".

Ciò, tuttavia, non comporta che le cooperative sociali di cui all'art. 1, lettera b), della legge 381/91 e s.m.i. non possano essere riconosciute come laboratori protetti, ma anzi, data l'autonomia degli ambiti di applicazione, ne deriva che esse, come d'altronde ogni altro soggetto giuridico, possano accreditarsi quali laboratori protetti, e quindi avvalersi della riserva di cui all'art. 52, a condizione che possiedano i requisiti sopra individuati. In tal caso, la partecipazione alla gara per detti soggetti avverrà in applicazione del citato D.Lgs. 163/2006.

Per quanto concerne la riserva a favore dei programmi di lavoro protetto, essa non si fonda sulla qualifica soggettiva dei partecipanti alla gara ma sul ricorso, da parte delle imprese partecipanti, nella fase esecutiva dell'appalto, all'impiego, in numero maggioritario, di lavoratori disabili che, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali. In tali casi, pertanto, la partecipazione alla gara deve intendersi riservata ai soggetti di cui all'art. 34 del D.Lgs. 163/2006, anche privi dei requisiti necessari ai fini del riconoscimento come laboratori protetti, che si avvalgono, ai fini dell'esecuzione dello specifico appalto, di piani che vedono coinvolti una maggioranza di lavoratori disabili, anche sulla base di accordi conclusi con soggetti operanti nel settore sociale.

Infine, un'ultima attenta valutazione va dedicata ai requisiti richiesti per la partecipazione alla gara. L'espresso richiamo, contenuto nell'art. 52, al rispetto della normativa vigente deve intendersi riferito al rispetto dei requisiti di ordine generale e di ordine speciale richiesti per la partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica. Come previsto nell'art. 2, comma 2, del D.Lgs. 163/2006, infatti, al perseguimento di obiettivi di tipo sociale può essere subordinato il solo principio dell'economicità ma non anche, evidentemente, i principi di affidabilità morale e professionale dell'operatore economico o la qualità delle forniture, delle prestazioni e delle opere. Pertanto, ai soggetti che si avvalgono della riserva di cui all'art. 52 deve essere richiesto il possesso dei requisiti generali di partecipazione e di quelli speciali previsti in ragione della tipologia dell'appalto.

Principi da
rispettare
negli appalti
riservati

Tuttavia, nella definizione dei requisiti di partecipazione, le stazioni appaltanti dovranno attenersi al rispetto del principio di proporzionalità che, nel caso di specie, dovrà essere declinato sia con riferimento all'oggetto dell'appalto e alle sue caratteristiche specifiche sia con riferimento all'obiettivo sociale che si è inteso perseguire con l'introduzione della riserva. In particolare, le stazioni appaltanti dovranno:

- specificare nel bando di partecipazione il possesso dei requisiti di ordine generale, i requisiti di idoneità professionale, la capacità economica, finanziaria, tecnica e professionale di cui agli artt. 38-42 del D.Lgs. 163/2006;
- specificare nel bando di gara il criterio di selezione delle offerte (prezzo più basso o offerta economicamente più vantaggiosa) e la modalità di verifica delle offerte anormalmente basse di cui agli artt. 81-84 e 86-88 del D.Lgs. 163/2006;
- disporre le specifiche tecniche relative all'appalto conformemente alle previsioni del codice dei contratti (art. 68).

Per quanto riguarda la capacità economica e finanziaria, occorre precisare che la cifra d'affari deve essere proporzionale all'importo posto a base di gara.

Particolare cura, inoltre, dovrà essere posta nella predisposizione del *capitolato d'oneri* con riferimento agli "oneri ed obblighi speciali", quali, a titolo esemplificativo, le modalità ed i tempi di utilizzo del personale disabile per l'intera durata del contratto.

CAPITOLO 6

LA RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE IN FASE DI GARA

6.1 La nuova disciplina dei rimedi per la risoluzione delle controversie nell'Unione Europea

Dopo un articolato e difficile negoziato, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato, con il testo definitivo dell'11 dicembre 2007, la direttiva 2007/66/CE , al fine di migliorare e rendere più efficaci le procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, già disciplinate con le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE.

La nuova
direttiva
ricorsi

Il processo di revisione delle direttive ricorsi, nelle more dell'emanazione del cosiddetto "pacchetto legislativo" sugli appalti pubblici (direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), è stato attivato dalla Commissione europea con una consultazione preliminare pubblica diretta ad una serie di interlocutori (imprese, associazioni professionali, autorità aggiudicatrici), i quali hanno evidenziato che i meccanismi di ricorso degli Stati membri non sempre garantiscono il rispetto dei principi comunitari quali la trasparenza e non discriminazione. L'esigenza di modificare le direttive ricorsi è stata maggiormente avvertita anche a seguito delle pronunce con cui il giudice comunitario ha imposto una precisazione del contesto legislativo esistente. Ciò al fine di garantire una sanzione effettiva, proporzionata e dissuasiva delle violazioni del diritto comunitario in materia di appalti pubblici (quali l'affidamento diretto dei contratti senza pubblicità preventiva), nonché di rendere realmente effettiva la tutela dei partecipanti alla gara, garantendo loro la possibilità di esperire azioni di ricorso per rimuovere o correggere eventuali violazioni.

La Corte di giustizia, in particolare, con sentenza del 28 ottobre 1999, «Alcatel», nella causa C-81/98, ha ulteriormente sviluppato e interpretato i principi di cui alla direttiva 89/665/CEE precisando, fra l'altro, che il provvedimento di aggiudicazione debba essere comunicato a tutti i

partecipanti alla procedura di gara e che debba trascorrere un lasso di tempo ragionevole tra la data di adozione di detto provvedimento e la data di stipula del relativo contratto. Ciò al fine di evitare che i concorrenti alla gara, eventualmente interessati a chiedere l'annullamento del provvedimento stesso, vengano a conoscenza della aggiudicazione soltanto dopo la stipula del contratto o addirittura dopo l'esecuzione dello stesso.

Una delle principali novità della direttiva 2007/66/CE è prevista dall'art. 2 bis, che introduce un termine sospensivo minimo (c.d. "*standstill period*") corrispondente al tempo che deve obbligatoriamente decorrere tra il giorno successivo alla data d'invio del provvedimento di aggiudicazione agli offerenti e ai candidati interessati e la stipula del contratto d'appalto. Tale termine sospensivo, variabile tra 10 e 15 giorni in relazione alla modalità di trasmissione della comunicazione, consente agli offerenti interessati di esaminare la decisione d'aggiudicazione dell'appalto e valutare se sia opportuno avviare una procedura di ricorso.

Deroghe all'applicazione del termine sospensivo, oltre all'ipotesi in cui l'aggiudicatario sia l'unico offerente interessato all'appalto, sono ammesse nei soli casi in cui non è prescritta la previa pubblicazione del bando nella GUUE, con riferimento ad alcune fattispecie di appalti basati su accordi quadro o sul sistema dinamico di acquisizione. Con riferimento ad un accordo quadro concluso con più operatori economici e aggiudicati sulla base del rilancio del confronto competitivo, un termine sospensivo obbligatorio potrebbe avere l'effetto di compromettere i tratti peculiari dell'istituto caratterizzato dalla snellezza e dalla rapidità dell'aggiudicazione. Sarebbe pertanto preferibile, in tali casi, anche in fase di recepimento della direttiva, la previsione di misure alternative al termine sospensivo, quale la privazione di effetti del contratto.

In sede di recepimento della nuova direttiva ricorsi dovrà tenersi conto che l'art. 11, comma 10 del Codice dei Contratti Pubblici, già prevede che il contratto non può comunque essere stipulato prima di trenta giorni dalla comunicazione ai controinteressati del provvedimento di aggiudicazione, salvo motivate ragioni di particolare urgenza.

E' stato introdotto nella direttiva 2007/66/CE un meccanismo automatico di sospensione della stipula del contratto di appalto nel caso in cui il provvedimento di aggiudicazione sia stato impugnato presso un organo di prima istanza indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice e nel caso in cui un soggetto interessato proponga preliminarmente ricorso all'amministrazione aggiudicatrice. La cessazione dell'automatica sospensione è stabilita dagli Stati membri successivamente alla decisione dell'organo di ricorso sulla richiesta di provvedimenti cautelari, ovvero quando l'organo abbia deciso sul merito della questione. Viene inoltre evidenziato nella direttiva che, nel caso di proposizione di un ricorso poco prima dello scadere del termine sospensivo minimo, per non privare l'organo preposto a decidere sul ricorso del tempo minimo indispensabile per intervenire, si dovrebbe prevedere la proroga del termine di sospensione per la conclusione del contratto, al fine di consentire all'organo competente di pronunciarsi sull'istanza di ricorso prima dello scadere di tale termine.

Sul punto mentre sarebbe opportuno prevedere in sede di recepimento della direttiva una proroga della sospensione automatica dei termini, fino alla pronuncia cautelare delle autorità competenti, non sarebbe invece auspicabile detta proroga relativamente alla pronuncia di merito sul ricorso, visti i tempi dei giudizi amministrativi che potrebbero ostacolare l'azione amministrativa.

In via generale, gli Stati membri devono garantire che le decisioni delle amministrazioni aggiudicatrici possano essere oggetto di ricorsi efficaci e rapidi agli interessati all'aggiudicazione di un appalto, nel caso in cui siano stati lesi o rischino di esserlo a causa di una presunta violazione delle norme. Gli Stati membri possono esigere che il soggetto che intende proporre ricorso, informi preventivamente l'amministrazione aggiudicatrice della imminente intenzione di proporre ricorso.

In questo caso gli Stati membri si attivano affinché alla proposizione del suddetto ricorso consegua la sospensione immediata della possibilità di concludere il contratto. Tale previsione risulta particolarmente interessante in relazione al cosiddetto "precontenzioso" di competenza dell'Autorità,

nell'ambito del quale, ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. n) del Codice dei Contratti Pubblici, è contemplata la possibilità di richiedere all'Autorità un parere in merito ad una controversia insorta nel corso di una procedura di gara. Fino all'adozione del parere, in ogni caso, non vincolante, la stazione appaltante è invitata dall'Autorità a non porre in essere atti pregiudizievole per il soggetto che ha proposto l'istanza (quale ad esempio la conclusione del contratto). Pertanto, la stazione appaltante ha la facoltà di sospendere la procedura di gara o la stipula del contratto, fino alla emanazione del parere da parte dell'Autorità.

Ulteriore importante novità contenuta nella direttiva è la privazione degli effetti del contratto quando gli appalti sono conclusi in violazione delle norme in materia di pubblicità e di sospensione del termine, in presenza di violazioni delle direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE, nella misura in cui tali violazioni abbiano influito sulle opportunità dell'offerente che presenta ricorso di ottenere l'appalto. In sede di recepimento nazionale dovrà essere chiarita l'accezione ed il significato da attribuire all'espressione "privo di effetto", dal momento che essa potrebbe essere intesa come annullabile, nullo, ovvero inefficace e, pertanto, essere ricondotta a tre distinte fattispecie, ben differenti sia nella disciplina che negli effetti prodotti. La direttiva lascia, infatti, agli Stati membri e al diritto nazionale la possibilità di scegliere se la privazione di effetti debba intendersi con effetto retroattivo per tutti gli obblighi contrattuali (*ex tunc*) o, viceversa, limitarsi alla soppressione degli obblighi che rimangono ancora da adempiere (*ex nunc*). In ogni caso la privazione di effetti, viene precisato, non è automatica, dovendo essere accertata e disposta da un organo di ricorso indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice. Questa previsione per l'ordinamento italiano è di estrema importanza in quanto, a fronte di un'aggiudicazione illegittima, la pronuncia del giudice amministrativo ha, come noto, un effetto costitutivo che rende il contratto privo di efficacia *ex nunc* e non un effetto dichiarativo di un'inefficacia esistente *ab origine*. Viene inoltre prevista la facoltà dell'organo di ricorso di non considerare un contratto privo di effetti, ovvero di riconoscerne gli effetti nel tempo qualora il rispetto di esigenze imperative (che non

possono essere principalmente di natura economica) connesse ad un interesse generale imponga la salvaguardia degli effetti del contratto. In tal caso gli Stati membri possono prevedere sanzioni alternative, rappresentate da sanzioni pecuniarie da corrispondere ad un organo indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice oppure derivanti dalla riduzione della durata del contratto.

6.2 Il precontenzioso

Nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 l'attività di componimento delle controversie insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, attribuita all'Autorità dall'articolo 6, comma 7, lettera n), del Codice, - da annoverarsi fra gli strumenti alternativi al circuito giudiziario, finalizzati a dirimere in maniera più rapida e flessibile le controversie insorte tra le parti - ha avuto un forte impulso, dovuto soprattutto al positivo accoglimento dell'istituto da parte degli operatori economici.

**Il
contenzioso
in fase di
gara**

Infatti, le caratteristiche dello strumento, - quali l'autonoma iniziativa delle parti nel promuovere l'intervento consultivo, la flessibilità e l'agilità della procedura, per la quale non sono richiesti particolari formalismi, la celerità delle risposte, la possibilità che le parti interessate proseguano i rapporti in reciproca collaborazione (comportamento che difficilmente si concilia con la presenza di una soluzione giudiziaria) -, hanno contribuito al favorevole accoglimento da parte del mercato dei contratti pubblici di questo ulteriore mezzo di estensione dell'area di tutela, deflattivo rispetto alla domanda giudiziale. Si evidenzia che i pareri resi dall'Autorità, nel periodo di riferimento, conseguono ad istanze presentate dagli operatori economici nella misura del 76 per cento, ad istanze presentate dalle stazioni appaltanti per il rimanente 24 per cento.

Con provvedimento del 10 gennaio 2008 l'Autorità ha emanato il nuovo Regolamento sul procedimento per la soluzione delle controversie ai sensi dell'articolo 6, comma 7, lettera n), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che disciplina la procedura per la presentazione dell'istanza,

per l'istruttoria e per l'assunzione del parere da parte del Consiglio dell'Autorità.

La procedura in esso delineata è incentrata nel rispetto del principio del contraddittorio, con la previsione della partecipazione delle parti anche in apposita audizione presso l'Autorità e della possibilità di depositare memorie.

Nel corso del 2007 e fino al febbraio 2008, il Consiglio dell'Autorità ha emesso oltre 400 pareri, afferenti agli appalti di lavori, di servizi e di forniture nei settori ordinari e nei settori speciali.

**Le questioni
affrontate
dall'Autorità**

Le questioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità hanno riguardato, principalmente, contestazioni sull'operato della stazione appaltante in sede di gara, in relazione all'ammissione ovvero all'esclusione dei concorrenti dalla procedura con riferimento al possesso dei requisiti di carattere generale e di carattere tecnico-economico, alle modalità di presentazione della documentazione amministrativa richiesta, ai requisiti di qualificazione negli appalti di lavori.

Nell'ambito degli appalti di lavori, è stato chiesto l'avviso dell'Autorità in merito alla qualificazione delle associazioni temporanee di imprese, all'avvalimento ed al divieto di subappalto delle categorie cd. super specializzate.

Nell'ambito degli appalti di servizi e forniture, le controversie hanno riguardato principalmente i requisiti di partecipazione, ritenuti lesivi della concorrenza, sproporzionati e limitativi del mercato degli appalti, nonché le problematiche legate alla corretta applicazione dell'articolo 68 del Codice, in relazione al fatto che le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare, né far riferimento ad un marchio, ad un brevetto o ad un'origine o produzione specifica, a meno di non essere giustificate dall'oggetto dell'appalto.

Sempre nell'ambito degli appalti di servizi e forniture, è stata portata all'attenzione dell'Autorità, nelle gare aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la problematica della illegittima

commistione tra i requisiti soggettivi di partecipazione alla gara e gli elementi oggettivi di valutazione dell'offerta.

L'attività di soluzione delle controversie ha altresì riguardato le problematiche attinenti il profilo del rispetto delle regole della concorrenza nelle procedure di gara. L'Autorità è stata chiamata ad esprimere parere su procedure di selezione del contraente ritenute suscettibili di alterare un confronto paritario tra soggetti economici secondo le regole di mercato. Si fa riferimento, in particolare, alle questioni concernenti l'applicazione dell'articolo 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (decreto Bersani) ovvero a controversie generate da procedure di gara che hanno dato luogo ad asimmetrie informative a favore di determinati concorrenti.

Ulteriore tematica affrontata nell'ambito dell'attività di precontenzioso è stata quella concernente la fase di verifica dell'anomalia dell'offerta, con particolare riferimento al rispetto del principio del contraddittorio, alle modalità di presentazione delle giustificazioni, alla delimitazione dei margini di discrezionalità della stazione appaltante, con specifico riferimento al profilo delle giustificazioni che la stazione appaltante stessa può prendere in considerazione nel subprocedimento di verifica in contraddittorio delle offerte apparse anormalmente basse.

CAPITOLO 7

IL CONTENZIOSO ARBITRALE

7.1 Attività della Camera arbitrale e dati del contenzioso arbitrale

7.1.1 Atti e deliberazioni adottati dal Consiglio della Camera arbitrale nel corso del 2007.

Prima di esporre alcune considerazioni sull'istituto dell'arbitrato anche a seguito delle modifiche introdotte dalla legge finanziaria per l'anno 2008, appare opportuno riportare i dati forniti dalla Camera Arbitrale in merito all'attività svolta.

Attività
della
Camera
arbitrale

Nel corso del 2007 la Camera Arbitrale ha adottato i seguenti comunicati, pubblicati sul sito internet dell'Autorità:

- Comunicato n. 24 del 20.03.2007: *“Estrazione informatica per la nomina del terzo arbitro”*.

Comunicato n. 25 del 21.09.2007: *“Risoluzione di massima sulla misura del deposito in acconto”*.

Con il Comunicato n. 24 del 20.03.2007 è stata comunicata l'entrata in vigore del nuovo sistema di estrazione informatica ai fini della nomina del terzo arbitro nei procedimenti che si svolgono presso la Camera arbitrale. Sono state riesaminate le procedure di nomina del terzo arbitro nei giudizi che si svolgono presso la Camera Arbitrale, allo scopo di rendere più snella e trasparente l'attività del Consiglio e di valorizzare, in linea con l'orientamento del legislatore, l'autonomia delle parti nel sistema della giustizia arbitrale.

E' stata così prevista una procedura elettronica di estrazione tale da garantire l'impossibilità di influenza da parte della Camera arbitrale e la *par condicio* di tutti gli arbitri iscritti nell'Albo rispetto alla scelta del presidente del collegio, attraverso l'utilizzo di un algoritmo di sorteggio improntato a criteri di assoluta casualità, di sicurezza e di oggettività.

L'estrazione è pubblica e si svolge nei locali della Camera arbitrale alla presenza di un ufficiale della Guardia di finanza.

Sulla base della natura - giuridica o tecnica - dell'arbitrato¹, si effettua l'estrazione di 15 nominativi iscritti nell'Albo appartenenti alle categorie di cui all'art. 242, comma 6, del D.Lgs. 163 del 2006².

La procedura elettronica assicura che, nel caso degli arbitrati con oggetto giuridico, l'estrazione comprenda almeno 3 nominativi di cui alle lett. a) b) e d) del citato art. 242, comma 6³, e, nel caso degli arbitrati con oggetto tecnico, l'estrazione comprenda almeno 4 nominativi di categorie comprese nelle lett. c) e d) del medesimo articolo⁴.

Al fine di assicurare la rotazione degli incarichi, le estrazioni avvengono tra i candidati che non abbiano più di 2 procedimenti arbitrari in corso presso la Camera arbitrale.

E' stata infine prevista la possibilità che le parti, invitate a presenziare alle operazioni di sorteggio⁵, esprimano, con istanza riservata da depositare nella segreteria entro le 48 ore successive all'estrazione, il proprio gradimento congiunto su uno dei nominativi estratti. L'indicazione di preferenza, eventualmente manifestata dalle parti, è valutata dal Consiglio nell'ambito dei criteri per la scelta del terzo arbitro.

Tale previsione, come già detto, è stata introdotta al fine di valorizzare l'autonomia e la volontà delle parti anche nelle procedure

¹L'individuazione della natura dell'arbitrato è fatta dal Consiglio della Camera, in occasione dell'esame dell'istanza volta ad avviare il procedimento arbitrale, tenendo conto della prevalenza delle problematiche giuridiche o tecniche oggetto della controversia arbitrale.

²L'art. 242, comma 6, del D.Lgs. n. 163 ha sostituito l'art. 151, comma 5, lett. a), b), c) e d) del d.P.R. n. 554, che era ancora in vigore all'epoca in cui il Consiglio ha deliberato la nuova procedura di estrazione.

³Si tratta dei magistrati amministrativi, contabili e avvocati dello Stato in servizio nonché degli avvocati dello Stato e magistrati a riposo (lett. a), degli avvocati abilitati al patrocinio avanti alle magistrature superiori con quindici anni di attività (lett. b), dei professori universitari di ruolo nelle materie giuridiche e dei dirigenti generali delle P.A. laureati nelle stesse materie con particolare competenza nella materia dei contratti pubblici (lett. d).

⁴Si tratta dei tecnici in possesso del diploma di laurea in ingegneria e architettura, abilitati all'esercizio della professione da almeno dieci anni e iscritti ai relativi albi (lett. c) e dei professori universitari di ruolo nelle materie tecniche e dei dirigenti generali delle P.A. laureati nelle stesse materie con particolare competenza nella materia dei contratti pubblici (lett. d).

⁵E' stato stabilito un preavviso alle parti di almeno tre giorni.

amministrate, ove la scelta del terzo arbitro è riservata alla Camera arbitrale in qualità di terzo Organo.

Con il Comunicato n. 25 del 21.09.2007 è stata adeguata la direttiva relativa agli importi del deposito cauzionale che le parti sono tenute a versare in acconto del corrispettivo arbitrale (art. 243, comma 6, D.Lgs. 163/2006), facendo riferimento alla tabella allegata al D.M. 398/2000, fermi restando i criteri stabiliti dal Consiglio nella Risoluzione di massima deliberata in data 14 settembre 2006. L'adeguamento della direttiva si è reso necessario a seguito dell'emanazione del D.Lgs 113/2006 che ha così modificato l'art. 241, comma 12: *"Il collegio arbitrale determina il valore della controversia con i criteri stabiliti dal decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, 2 dicembre 2000, n. 398, e applica le tariffe fissate in detto decreto. L'articolo 24 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, si interpreta come non applicabile a quanto disciplinato ai sensi del presente comma."*

La modifica, frutto anche delle osservazioni sulle liquidazioni dei collegi arbitrali formulate dall'Autorità in sede di Relazione al Parlamento, reintroduce, ai fini della determinazione dei compensi arbitrali, le tariffe fissate dal D.M. n. 398 del 2000 che erano state implicitamente abrogate dalla legge 248/2006.

7.1.2 I dati relativi agli arbitrati amministrati e all'attività della Camera arbitrale

La Camera Arbitrale ha redatto le tabelle che seguono fornendo un quadro d'insieme del contenzioso che si è svolto presso la stessa nel corso del 2007, tenuto anche conto dei giudizi non esauriti nei precedenti anni.

L'andamento del contenzioso arbitrale nell'anno 2007 - quale si evince dalle tabelle che precedono⁶ - evidenzia un andamento non sfavorevole, anche se non soddisfacente, dei procedimenti arbitrali iscritti presso la Camera arbitrale.

⁶I dati relativi ai procedimenti arbitrali c.d. "amministrati" riportati nelle tabelle e nel prosieguo del capitolo, hanno carattere di certezza, non essendo in alcun modo condizionati, a differenza di quelli relativi agli arbitrati c.d. "liberi", da carenze di comunicazione ad opera delle parti dei relativi giudizi.

Tabella 7.1 - Dati complessivi relativi agli arbitrati amministrati in corso nel 2007 (dopo la costituzione dei collegi arbitrali)

Dati sugli arbitrati amministrativi	A	Arbitrati attivati nei precedenti esercizi e non definiti al 31.12.2006	28
		Procedimenti attivati nel 2007 provenienti da anni precedenti	11
		Procedimenti attivati nel 2007 e provenienti dallo stesso anno (di cui 3 conclusi)	24
		Totale A)	63
	B	Lodi adottati nel 2007	25
		Conciliazioni	1
		Altri Provvedimenti (ritiro, cessata materia del contendere)	3
		Totale B)	29
	(A-B)	Arbitrati in corso al 31.12.2007 dopo la costituzione del collegio	34

Tabella 7.2 - Dati relativi alle domande di arbitrato pervenute nel 2007

Domande di arbitrato	53
Procedimenti ritirati o incompleti	6
Procedimenti attivati	24
Procedimenti sospesi per mancato versamento dell'acconto	23
Richieste di determinazione acconto relative ad arbitrati con nomina del terzo arbitro ad opera della Camera arbitrale	47
Richieste di determinazione acconto relative ad arbitrati con nomina del terzo arbitro di comune accordo tra le parti o del Presidente del Tribunale	0

Ciò si desume sia dal numero delle domande di arbitrato con istanza di nomina di terzo arbitro pervenute alla Camera (n. 53 nel 2007 e n. 51 nel 2006, rispetto a n. 81 del 2005), sia dalle richieste di determinazione del deposito in acconto e dai relativi provvedimenti (pari a n. 46 nel 2007, a n. 36 nel 2006 rispetto a n. 70 nel 2005).

Tale dato tiene conto del fatto che l'arbitrato amministrato, a partire dal 15 maggio 2005 (data in cui è entrata in vigore la legge 14 maggio 2005, n. 80), non costituisce più, come negli anni precedenti, l'unico sistema di giustizia arbitrale normativamente previsto, potendo le parti nominare di

comune accordo il Presidente del collegio e, in conseguenza di tale scelta, seguire il modello dell'arbitrato libero.

In termini percentuali, peraltro, gli arbitrati amministrati hanno fatto registrare una flessione rispetto a quelli liberi, come è confermato dal dato relativo al deposito dei lodi (*v. tabelle 7.3 e 7.4*).

Risulta, infatti, che i lodi adottati nel 2007 in esito a procedure amministrative sono stati 25, mentre i lodi depositati in esito ad arbitrati liberi sono stati 149.

Ed è da tenere presente, al riguardo, che la "fuga" dalle procedure amministrative si manifesta non solo nel numero di procedimenti attivati presso la Camera, ma anche nel valore delle controversie oggetto degli arbitrati (vedi *tabelle 7.7 e 7.7 bis* da cui emerge che le controversie di maggior valore, rientranti negli scaglioni sesto, settimo e ottavo delle tariffe di cui al D.M. 398/2000 e nella tabella prevista dal decreto Bersani, sono nella gran parte dei casi decise da collegi arbitrali "liberi").

In ordine ad una possibile ragione di tale fenomeno, sono da tener presente anche le considerazioni svolte circa le autoliquidazioni dei compensi da parte dei collegi arbitrali.

A differenza dell'anno precedente non sono stati presentati ricorsi avverso le nomine del terzo arbitro adottate dal Consiglio della Camera arbitrale.

Mentre nel corso del 2006 in alcuni casi si è verificato, infatti, che le parti resistenti in giudizi arbitrali hanno adottato, tra le strategie da seguire, anche quella di impugnare la scelta della procedura camerale intentata dalla "parte più diligente"⁷, adducendo, tra le varie argomentazioni, la mancata formalizzazione del disaccordo per la nomina del terzo arbitro, nell'anno 2007 è pervenuto un solo ricorso in prevenzione avverso la nomina del terzo arbitro.

⁷L'art. 241, comma 15, del D.Lgs. n. 163/2006, stabilisce infatti che "in caso di mancato accordo per la nomina del terzo arbitro, ad iniziativa della parte più diligente, provvede la Camera arbitrale.....".

Quanto al dato relativo alle iscrizioni all'albo degli arbitri, si registra una contrazione rispetto all'anno precedente (n. 82 iscritti nel 2007 rispetto a n. 184 ammessi nel 2006).

Il decremento del numero delle iscrizioni all'albo è stato in parte determinato dalla circostanza per cui, nel corso del 2006, è scaduto per molti degli arbitri già iscritti all'Albo, il biennio di sospensione previsto dalla norma per la reinscrizione. Ciò ha consentito ai soggetti interessati di poter ripresentare la domanda per l'ammissione all'Albo nel triennio successivo.

Sempre nell'anno 2006, poi, sono state completate le procedure per la designazione degli arbitri appartenenti ai ruoli dei magistrati della Corte dei conti e degli avvocati dello Stato (art. 242, comma 6, lett. a, del D.Lgs. 163/2006).

Infine è da tener conto che, in base al Codice dei Contratti (art. 242, comma 6, lett. d), anche i dirigenti generali delle Pubbliche Amministrazioni, hanno potuto chiedere l'iscrizione all'albo degli arbitri. L'utilizzazione di tale facoltà, peraltro, è stata molto modesta.

Una contrazione si riscontra anche nelle iscrizioni nell'elenco dei consulenti (n. 47 periti ammessi nel 2007, rispetto a n. 95 del precedente anno).

Al riguardo va rilevato che il Codice dei Contratti non ha previsto, tra i soggetti aventi titolo all'iscrizione nell'elenco dei periti, non ha previsto i geologi, ammessi in forza della sentenza del Tar Lazio n. 5 del 2002.

I dati relativi alle iscrizioni confermano l'interesse, da parte dei soggetti aventi titolo, ad essere iscritti negli albi camerali anche nel nuovo sistema di giustizia arbitrale articolato sui due modelli di arbitrato.

Nell'albo degli arbitri, anzi, è da registrare un innalzamento del livello qualitativo nelle nuove iscrizioni.

Per quanto riguarda il deposito in acconto, la Camera arbitrale ha dichiarato abbandonate n. 9 procedure sulla base della considerazione che l'intempestività nel pagamento dell'acconto ed il conseguente ritardo che si determina nella costituzione dei collegi arbitrali contrasta con il carattere di celerità che deve connotare l'arbitrato.

In alcuni casi le parti che hanno promosso l'arbitrato hanno espressamente richiesto alla Camera arbitrale una riduzione nella misura dell'acconto fissato, tenuto conto di particolari circostanze. Il Consiglio ha accolto 10 istanze, in ragione del valore della controversia.

Infine, per quanto riguarda le ordinanze di liquidazione dei compensi ai collegi arbitrali, è da tener conto che esse sono state determinate fino all'entrata in vigore del D.lgs 113/2007 sulla base delle tariffe previste dal decreto Bersani e successivamente sulla base delle tariffe contenute nel D.M. 398/2000 reintrodotte dal citato D.Lgs 113/2007.

7.1.3 I dati relativi agli arbitrati liberi e al deposito dei lodi

Dai dati delle tabelle che seguono trova conferma l'andamento, già evidenziato, circa l'aumento dei lodi "liberi" rispetto a quelli "amministrati". Il trend è confermato anche dalla rilevazione dei depositi nel primo trimestre dell'anno 2008: n. 31 lodi "liberi" depositati a fronte di n. 2 "lodi "amministrati".

Tabella 7.3 - Lodi arbitrali depositati nel 2007

Lodi "amministrati" definitivi	25	
Lodi "amministrati" parziali	2	27
Quota dell'uno per mille	€ 94.570,56	
Lodi "liberi" definitivi:	149	
Lodi "liberi" parziali	6	155
Quota dell'uno per mille	€ 1.960.283,96	
Conciliazioni	1	

Per quanto riguarda le quote dell'uno per mille versate all'atto del deposito, i dati riportati nella tabella 7.3 (€ 94.570,56 per gli arbitrati amministrati ed € 1.960.283,96 per gli arbitrati liberi) trovano spiegazione anche nel fatto che le controversie di maggior valore sono svolte al di fuori della Camera arbitrale (il relativo ammontare è infatti correlato sia al numero che al valore delle controversie).

Tabella 7.4 - Lodi arbitrali depositati negli anni precedenti

Lodi "amministrati" definitivi depositati nel 2006	40	
Lodi "amministrati" parziali	2	42
Quota dell'uno per mille ⁸	€175.107,66	
Lodi "liberi" definitivi depositati nel 2006	80	
Lodi "liberi" parziali	7	87
Quota dell'uno per mille	€ 964.257,03	
Conciliazioni		4
Lodi arbitrali depositati nel 2005:		
definitivi	43	
parziali	2	45
Quota dell'uno per mille	€ 9.411.07	
Lodi "liberi" definitivi depositati nel 2005	45	
Lodi "liberi" parziali		
Quota dell'uno per mille	€ 74.823.49	
Lodi arbitrali depositati nel 2004:		
definitivi	72	
parziali	4	76
Lodi arbitrali depositati nel 2003:		
definitivi	139	
parziali	1	140
Conciliazioni		8
Lodi arbitrali depositati nel 2002		
Definitivi	60	
Parziali	9	69
Conciliazioni		7

Tabella 7.5 - Arbitrati amministrati

Arbitrati conclusi entro 180 giorni	7	
Arbitrati conclusi entro 240 giorni	4	11
Arbitrati che hanno usufrutto di proroga:		
Arbitrati conclusi entro 360 giorni	3	
Arbitrati conclusi oltre i 360 giorni	11	14

Tabella 7.6 - Arbitrati liberi⁹

Dati sugli
arbitrati
liberi

Arbitrati conclusi entro i 180 giorni:	9	
Arbitrati conclusi entro 240 giorni	7	16
Arbitrati che hanno usufrutto di proroga:		
Arbitrati conclusi entro 360 giorni	34	
Arbitrati conclusi oltre 360 giorni	95	129

⁸Si deve tener conto che nel 2005 la quota da versare all'atto del deposito del lodo era pari all'uno per diecimila del valore della controversia (art. 5, comma 16-sexies, p.2-bis, della legge n. 80 del 2005, poi sostituito dalla legge finanziaria per il 2006, che ha fissato la percentuale all'uno per mille). Inoltre è da ricordare che l'obbligo del versamento è entrato in vigore a decorrere dal 14 maggio 2005.

⁹ Per n. 4 arbitrati non è indicata la data di costituzione del collegio per cui non è stato possibile stabilirne la durata.

Il dato relativo alla durata degli arbitrati evidenzia che solo una minoranza dei procedimenti si conclude entro il termine ordinario previsto per la pronuncia del lodo, che in base all'art. 9, comma 1, del D.M. 398/2000, era di 180 giorni dalla data di costituzione del collegio, ed ora, in virtù dell'estensione agli arbitrati amministrati delle norme del codice di procedura civile contenute nell'art. 820 c.p.c.¹⁰, è ordinariamente di 240 giorni. E' tuttavia da rilevare che per effetto della norma transitoria contenuta nell'art. 253, comma 34, lett. c) del Codice dei Contratti- in base alla quale i giudizi arbitrali nei quali siano stati già nominati i due arbitri delle parti, si svolgono secondo le norme vigenti prima dell'entrata in vigore del codice - gran parte dei collegi arbitrali ha continuato a far riferimento al precedente termine di 180 giorni per la pronuncia del lodo.

Dai dati sopra riportati, emerge la tendenza dei collegi a far ricorso all'art. 820, commi 3 e 4, c.p.c., che consente l'esercizio del potere di proroga, per una sola volta e per non più di 180 giorni, in caso di assunzione di mezzi di prova o di pronuncia di lodi non definitivi, ovvero, senza limitazioni, in caso di proroga accordata dalle parti. I procedimenti amministrati hanno avuto una durata media di circa 351 giorni, mentre i procedimenti liberi hanno avuto una durata media di circa 465 giorni.

I dati che precedono sembrano meritevoli di attenta considerazione, anche al fine di valutare, in assoluto o comparativamente, la capacità della giustizia arbitrale di corrispondere con la dovuta celerità ed efficacia, oltre che alla tutela degli interessi pubblici connaturati nel settore, alle aspettative delle parti dei giudizi.

¹⁰In base all'art. 820 c.p.c., come modificato dal D.Lgs. 40/2006, le parti possono, con convenzione di arbitrato o con accordo anteriore all'accettazione degli arbitri, fissare un termine per la pronuncia del lodo; in mancanza di tale indicazione, gli arbitri debbono pronunciare il lodo nel termine di duecentoquaranta giorni dall'accettazione

7.1.4 Tipologia del contenzioso¹¹

Per quanto riguarda la tipologia del contenzioso, le linee di tendenza desumibili dai procedimenti “amministrati” e “liberi” definiti nel 2007 sono le seguenti.

Iniziativa: va confermato che il procedimento arbitrale è generalmente promosso su iniziativa dell’impresa appaltatrice avverso la stazione appaltante;

Tipologie
del
contenzioso

Parti resistenti: le stazioni appaltanti convenute in arbitrati amministrati (Tot. N. 25) appartengono, in percentuale, alle seguenti tipologie: a) Comuni (n. 10, pari al 40%); b) Regioni e Province (n. 4, pari al 16%); c) ASL (n. 3, pari a 12,%); d) altri soggetti (n. 8, pari al 32%);

Negli arbitrati liberi, le stazioni appaltanti convenute appartengono, in percentuale, alle seguenti tipologie: a) Comuni (n. 45, pari al 30,20%); b) Regioni e Province (n. 14, pari al 9,39%); c) Ministeri (n. 15, pari al 10,07%); d) ASL (n. 9, pari al 6,04%); e) ANAS (n. 35, pari al 23,49%); f) altri soggetti (n. 31, pari al 20,81%);

Oggetto: quasi sempre la controversia ha per oggetto la risoluzione del contratto e/o il risarcimento dei danni subiti dall’appaltatore per illegittime o ingiustificate sospensioni dei lavori disposte dall’amministrazione committente o per tardiva consegna delle aree di cantiere, con prolungamento del rapporto d’appalto; in questo schema rientra anche la richiesta di maggiori spese, oneri e danni per difetti o carenze progettuali, con conseguente necessità di perizie di variante; in alcuni casi l’oggetto del contendere riguarda il riconoscimento di pagamenti spettanti all’impresa per lavori eseguiti parzialmente e per i quali è poi intervenuto l’annullamento della gara;

Difesa dell’Amministrazione intimata: la stazione appaltante risponde, generalmente, con atto di resistenza accompagnato, a volte, da domanda riconvenzionale.

¹¹Ai fini della rilevazione dei dati riguardanti la tipologia del contenzioso, sono stati considerati sia gli arbitrati amministrati che quelli liberi. I dati disponibili relativamente agli arbitrati, come avvertito in precedenza, non hanno carattere di certezza, non potendo, allo stato, la Camera arbitrale esercitare effettivi poteri di accertamento in ordine al rispetto della norma che impone il deposito dei lodi presso la Camera stessa (v., al riguardo, quanto osservato nel Cap. I°, paragr. 1).

In particolare, negli arbitrati amministrati presi in esame (n. 25), le amministrazioni intime hanno presentato, in n. 18 giudizi, l'atto di resistenza accompagnato, in 12 casi, dalla domanda riconvenzionale (peraltro accolta, parzialmente, dai collegi soltanto in tre casi). Nei lodi liberi esaminati (n. 149), è stato rilevato che in 136 arbitrati, le amministrazioni hanno presentato atto di resistenza, accompagnato in 69 casi da domanda riconvenzionale, quasi sempre respinta o accolta solo in parte;

Natura delle controversie: risulta ancora caratterizzata da problematiche giuridiche in misura del tutto prevalente rispetto a problematiche tecniche;

Quanto al contenuto dei lodi depositati si forniscono i seguenti dati:

- in un caso il lodo ha avuto ad oggetto soltanto questioni pregiudiziali senza entrare nel merito (RGA 2/07, nel quale è stata pronunciata l'irregolare costituzione del Collegio e dichiarata la carenza di *potestas iudicandi*);
- in alcuni casi i collegi hanno trattato, preliminarmente alle questioni di merito, questioni di rito: ciò è avvenuto in n. 9 arbitrati amministrati e in n. 29 arbitrati liberi;

Istanze di ricusazione: non si è verificata nessuna ipotesi di ricusazione del terzo arbitro;

Valore delle controversie: il valore delle controversie, quale è dato desumere dalle domande di arbitrato e dalle (eventuali) riconvenzionali, è oscillato, per quanto riguarda gli arbitrati amministrati, da un minimo di € 53.029,71 ad un massimo di € 50.000.000,00, per un valore medio delle controversie pari a € 3.546.908,93.

Negli arbitrati "liberi", il valore della controversia, desunto dalla dichiarazione resa in sede di deposito del lodo ai fini del versamento della relativa quota, è oscillato da un minimo di € 30.297,57 ad un massimo di € 325.000.000,00, per un valore medio delle controversie pari a € 13.809.313,77.

Si riportano di seguito due tabelle riepilogative del valore delle controversie, sulla base, rispettivamente, degli scaglioni indicati nella

tariffa allegata al D.M 398/2000 e nel D.M. 127/2004 di cui al decreto Bersani.

Tabella 7.7 – Valore delle controversie

Valori delle controversie	Valore delle controversie in base alla Tariffa allegata al D.M. n. 398/2000	Arbitrati amministrati	Arbitrati Liberi
	I scaglione (fino a € 103.291,38)	0	2
II scaglione (da € 103.291,38 e € 258.228,45)	0	7	
III scaglione (da € 258.228,45 a € 516.456,90)	1	6	
IV scaglione (da € 516.456,90 a € 2.582.284,49)	6	13	
V scaglione (da € 2.582.284,49 a € 5.164.568,99)	2	9	
VI scaglione (da € 5.164.568,99 a € 25.822.844,95)	0	9	
VII scaglione (da € 25.822.844,95 a € 51.646.689,91)	0	3	
VIII scaglione (oltre € 51.646.689,91)	0	0	

Tabella 7.7 bis - Valore delle controversie

Valore delle controversie in base alla Tabella D punto 9 allegata al D.M. n. 127/2004 di cui al decreto Bersani	Arbitrati amministrati	Arbitrati Liberi
I scaglione (fino a € 25.900,00)	0	0
II scaglione (da € 25.900,01 e € 51.700,00)	0	0
III scaglione (da € 51.700,01 a € 103.300,00)	1	1
IV scaglione (da € 103.300,01 a € 258.300,00)	2	6
V scaglione (da € 258.300,01 a € 516.500,00)	1	8
VI scaglione (da € 516.500,01 a € 2.582.300,00)	10	32
VII scaglione (da € 2.582.300,01 a € 25.822.900,00)	1	40
VIII scaglione (oltre € 25.822.900,00)	1	13

Dai dati riportati nella tabella, emerge che le controversie di maggior valore (rientranti negli ultimi scaglioni delle tariffe sopra indicate) sono tendenzialmente sottratte alla competenza della Camera arbitrale e, conseguentemente, alla maggiore trasparenza delle procedure propria dei procedimenti amministrati.

Soccombienza: le amministrazioni risultano parzialmente soccombenti nella quasi totalità dei giudizi arbitrali, sia amministrati che "liberi". Rara è stata la soccombienza totale.

In particolare, per quanto riguarda gli arbitrati amministrati: in 23 casi il collegio ha accolto, in modo parziale, le domande avanzate dall'impresa; in 1 caso il collegio ha accolto tutti i quesiti dell'impresa.

In totale, dal contenzioso arbitrale è derivato alle stazioni appaltanti un onere per compensi al Collegio arbitrale pari a € 2.444.730,94, escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio.

In media, la percentuale della soccombenza delle stazioni appaltanti per il pagamento dei soli compensi agli arbitri (senza considerare le spese per il segretario, per l'eventuale C.T.U. e le spese legali), è risultata pari al 64,2%.

Per quanto riguarda gli arbitrati "liberi", le stazioni appaltanti, nella quasi totalità, sono risultate in tutto o in parte soccombenti (in particolare in n. 3 arbitrati, il collegio ha accolto la totalità dei quesiti presentati dall'impresa; in n. 146 arbitrati, l'accoglimento delle domande è stato parziale).

Complessivamente, dal contenzioso arbitrale è derivato alle stazioni appaltanti un onere pari a € 25.736.357,20, (dato parziale in quanto su n. 149 lodi depositati sono state presentate solo n. 130 ordinanze di liquidazione), escluse le spese relative allo svolgimento del giudizio.

La condanna per il pagamento delle spese di funzionamento del collegio (v. cap. III, par.1, 2 e 3) e delle spese legali è stata, generalmente, per 1/3 a carico dell'impresa e per 2/3 a carico della stazione appaltante. In n. 10 casi l'Amministrazione è stata condannata al pagamento delle spese di funzionamento del Collegio per una percentuale pari al 100%. In soli tre casi l'Amministrazione non è risultata soccombente.

In media, la percentuale della soccombenza delle stazioni appaltanti per il pagamento delle spese per i compensi agli arbitri (relative ai compensi per gli arbitri, escluse le altre spese), è risultata pari al 62,62%.

Dai dati sopra riportati si evince, dunque, che il costo delle spese connesse al funzionamento dei giudizi arbitrali finisce per essere addossato in misura preponderante alle stazioni appaltanti, e quindi alle pubbliche amministrazioni, già gravate dalle condanne nel merito dei giudizi arbitrali.

Lodi impugnati: nel 2007 sono stati impugnati dinanzi alla Corte di Appello di Roma n. 2 lodi arbitrali (R.G. 5408/06 - Sez. 3; R.G. 7072/06 - Sez. 1). Nello stesso anno sono state depositate dalla Corte di appello n. 3

sentenze relative ad impugnazioni di lodi adottati in anni precedenti (n. 5161/07 riferita al lodo RGA 8/01; n. 2618/07 riferita al lodo RGA 115/02 e n. 2619/07 riferita al lodo n. 16/02). Con la prima delle tre sentenze è stata dichiarata la nullità del lodo arbitrale impugnato per difetto di *potestas judicandi* del collegio arbitrale e dichiarata, altresì, l'intera debenza a carico dell'impresa convenuta, ivi comprese le spese di funzionamento del collegio arbitrale e di compenso agli arbitri.

Con le altre due sentenze sono state confermate le pronunce arbitrali impugunate, compensando le spese di giudizio in un caso e condannando l'Amministrazione ricorrente alla rifusione delle stesse nell'altro.

7.1.5 Il costo degli arbitrati

Per quanto riguarda il costo degli arbitrati, il codice degli appalti, ferma restando la preferenza accordata al sistema "binario" nelle procedure di arbitrato, ha mantenuto, per la determinazione dei compensi arbitrali, l'applicazione di una tariffa unica.¹²

Nei primi sette mesi dell'anno 2007 la disciplina relativa alla determinazione dei compensi spettanti ai componenti dei collegi è stata quella stabilita dal decreto-legge 4 maggio 2006, n. 223 (c.d. decreto Bersani), convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, in occasione dell'adozione di "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale e per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica".

Dal 1° agosto 2007, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs 113/2007, che ha modificato, tra l'altro, l'art. 241, comma 12 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, si è tornati all'applicazione della tariffa fissata nel D.M. 2 dicembre 2000, n. 398.

La stessa tariffa prevede la possibilità di incrementare fino al doppio i compensi massimi, motivando l'eventuale incremento in relazione "alla particolare complessità delle questioni trattate, alle specifiche competenze utilizzate e all'effettivo lavoro svolto".

¹² Cfr. artt. 241 co. 12, e 243, co. 5, del D.Lgs. 163/2006. In proposito, v. anche, precedente relazione, cap III, paragr. 1.

Nel secondo semestre dell'esercizio in esame, non diversamente da quanto accaduto nell'anno precedente, l'applicazione della tariffa allegata al D.M. 398/2000 è stata tutt'altro che uniforme nelle procedure arbitrali libere ed amministrate, atteso il comprensibile maggior rigore delle liquidazioni effettuate da un organo terzo, quale è la Camera arbitrale, rispetto alle autoliquidazioni fatte dai collegi arbitrali.

Possono ricordarsi, al riguardo, a titolo esemplificativo e con riferimento alle classi di importo più frequenti le procedure "libere" R.L. 88/07 (valore dichiarato € 5.712.650,00), R.L. 120/07 (valore dichiarato € 2.000.000,00), R.L. 139/07 (valore dichiarato € 27.601.040,00) e R.L. 170/07 (valore dichiarato € 30.000.000,00) nelle quali i compensi autoliquidati dai collegi sono stati, nell'ordine, di € 390.000,00, € 150.000,00, € 450.000,00 e 504.000,00, a fronte di massimi tabellari¹³, rispettivamente, di € 147.503,50, 59.063,40, € 163.828,04 ed € 175.822,84. Ciò dà conferma delle notazioni contenute nella relazione concernente il 2005 circa il superamento, in taluni casi, dell'incremento massimo, previsto dalla tariffa per i casi caratterizzati da particolare complessità.

Costo degli
arbitrati

Per quanto riguarda i compensi ai CTU icriteri relativi alla liquidazione delle spese di consulenza tecnica sono disciplinati, con carattere di compiutezza, nel D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (testo unico delle norme in materia di spese di giustizia).

Gli importi dei compensi liquidati nel 2007 dalla Camera arbitrale, hanno oscillato tra un minimo di € 4.477,31 (comprensivo del rimborso delle spese) ed un massimo di € 18.700,24.

Il compenso massimo richiesto ammonta ad € 21.383,50 ma è stato liquidato in € 16.600,30, in applicazione del citato d. P.R. n. 115.

Nella tabella che segue, sono riportati i dati più significativi concernenti le 10 liquidazioni effettuate nel 2007. Solo in 5 casi sono stati concessi incrementi extra-tabellari in relazione alla particolare complessità o pregio delle consulenze (cfr. art. 52 del d.P.R. n. 115 del 2002).

¹³ I massimi tabellari sono calcolati senza applicazione dell'ulteriore maggiorazione che la tabella prevede e che la Camera arbitrale applica non oltre il 30%.

Tabella 7.8 – Liquidazioni dei compensi ai C.T.U. effettuate dalla Camera Arbitrale nel 2007

N. CTU	Valore controversia	Compensi richiesti dai CTU	incremento richiesto	Collaboratori	Compenso tabellare + incremento % deliberato dalla C.A.
1	267.955,80	15.927,44	50	no	9.813,78
2	978.911,56	17.011,09	30	no	17.011,09 tabellare + 30%
3	516.456,90	21.383,50	100	si	16.600,30 tabellare + 50 %
4	463.207,77	14.675,08	60	no	17.480,62 tabellare + 50 %
5	2.756.520,42	21.344,82	100	no	13.812,23 tabellare + 25%
6	1.147.579,39	19.946,93	60	no	18.700,24 tabellare + 50 %
7	1.342.995,83	12.879,04	No	no	12.063,32 vacanze
8	1.156.624,00	14.410,74	No	no	14.390,74 vacanze
9	1.300.487,19	15.400,00	no	no	15.400,00 Compenso determinato dal Collegio arbitrale
10	267.955,80	5.830,00	no	no	4.477,31 vacanze

Per quanto riguarda gli arbitrati liberi, non è possibile fornire indicazioni di carattere esaustivo, perché il dato relativo al compenso liquidato ai C.T.U. non sempre è contenuto nei lodi (o nelle ordinanze di liquidazione dei collegi, laddove pervenute).

Ove ciò è stato possibile, gli importi liquidati ai periti sono risultati in genere superiori a quelli determinati dalla Camera arbitrale.

7.2 Arbitrato e Camera arbitrale nell'attuale quadro normativo.

L'estensione delle competenze dell'Autorità e della Camera arbitrale a tutto il settore dei contratti pubblici non ha determinato, nel 2007, modifiche nella natura degli arbitrati amministrati, i quali hanno continuato ad avere ad oggetto, nella totalità dei casi, controversie in materia di lavori pubblici.

E' rimasto in vita il sistema "binario" o "alternativo" introdotto dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (cfr. art 5, comma 16-sexies), e confermato dal D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 113 (art. 241, comma 15), il quale prescrive l'adozione di procedimenti amministrati solo nel caso in cui insorga

disaccordo tra le parti in ordine alla nomina dei presidenti dei collegi arbitrali.

Sono pertanto rimaste in vigore per i giudizi camerale le deroghe alla comune disciplina dettata dal codice di procedura civile. Tra queste si ricordano la nomina dei presidenti dei collegi ad opera della Camera arbitrale nell'ambito dell'albo da essa tenuto, la scelta dei segretari e dei consulenti tecnici di ufficio, operata dai collegi tra i nominativi inclusi negli appositi registri tenuti dalla Camera, la sede degli arbitrati, che in mancanza di diverso accordo tra le parti è stabilita presso la sede centrale dell'Autorità, la liquidazione e il pagamento dei compensi ai C.T.U. ed ai presidenti dei collegi, direttamente effettuata dalla Camera.

**L'attuale
quadro
normativo
sull'arbitrato**

Per quanto riguarda le procedure arbitrali, che dal 1° luglio 2006 sono in ogni caso disciplinate dalle norme del codice di procedura civile, con le deroghe di cui si è detto per gli arbitrati amministrati (artt. 241, comma 2, e 242 del Codice dei Contratti), sono da segnalare solo le lievi modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 113/2007, il quale ha integrato le ipotesi di riconsunzione degli arbitri, sia nelle procedure libere (lett. eee) che nelle amministrative (lett. ddd).

Per quanto riguarda l'aspetto della giustizia arbitrale relativo alla determinazione dei compensi, la Camera arbitrale nelle ultime relazioni non aveva mancato di segnalare le anomalie derivanti dai diversi criteri di applicazione della tariffa comune adottati dalla Camera e dai collegi liberi, atteso il comprensibile maggior rigore delle liquidazioni disposte da un organo terzo, nel primo caso, rispetto alle autoliquidazioni effettuate dai collegi arbitrali.

Ciò aveva determinato un incremento sensibile del costo degli arbitrati ed in taluni casi l'illegittimo superamento dell'incremento massimo previsto nella tariffa (D.M. 2 dicembre 2000, n. 398), per i casi caratterizzati da maggior complessità.

Nel dichiarato fine di mettere ordine nella materia e di contenere il costo degli arbitrati è stata emanata la legge 24 agosto 2006, n. 248, la quale ha disposto che "per qualsivoglia arbitrato, anche se disciplinato da leggi speciali, la misura del compenso spettante agli arbitri, di cui al punto 9

della tabella D allegata al regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 8 aprile 2004, n. 127, si applica inderogabilmente a tutti i componenti dei collegi arbitrali rituali, anche se non composti in tutto o in parte da avvocati”.

Peraltro, anche nell'applicazione di tale decreto, nonostante la limitazione della discrezionalità che la nuova norma intendeva perseguire, ha prevalso l'applicazione di criteri difformi assai più benevoli per gli arbitrati liberi che per quelli amministrati. A ciò si aggiunga che la misura dei compensi tabellari previsti nella tariffa resa applicabile dalla legge 248/06 era superiore, in via crescente con l'aumentare dell'importo degli arbitrati, a quella prevista nel sostituito decreto ministeriale n. 398 del 2000.

Ciò ha determinato un andamento crescente, anziché decrescente, della spesa complessiva derivante dalla corresponsione dei compensi arbitrali. Di tale situazione ha preso atto il legislatore che, con il D.Lgs. 31 luglio 2007, n.113 (art. 2, comma 1, lett eee) ha reintrodotta la disciplina precedente, rendendo di nuovo applicabile la tabella allegata al D.M. 398/2000.

Immutato, tuttavia, è rimasto il problema della difformità dei criteri adottati nella determinazione dei compensi da parte della Camera e dei collegi arbitrali, difformità cui si ritiene di potersi ovviare soltanto con l'abolizione del sistema “binario”, unificando “in toto” la disciplina delle procedure arbitrali ed attribuendo così alla competenza di un unico organo esterno rispetto ai collegi deliberanti – quale è nel vigente ordinamento la Camera arbitrale - la liquidazione dei compensi in tutti i giudizi. Qualora si volesse poi incidere riduttivamente sul costo dei collegi, sarebbe sufficiente rideterminare le tariffe applicabili, rendendole più articolate e meno facilmente aggirabili.

E' da sottolineare che le parti delle controversie hanno solo in massima parte aderito alla richiesta della Camera di depositare, unitamente all'originale dei lodi liberi, copia dei provvedimenti di liquidazione dei compensi adottati dai collegi. Infatti, sono state depositate nel 2007 presso la segreteria della Camera arbitrale n. 130 ordinanze di liquidazione, a fronte di n. 149 lodi definitivi depositati in esito ad arbitrati liberi.

I lodi relativi ad arbitrati amministrati, per i quali la Camera provvede direttamente alla liquidazione dei compensi, sono stati 25.

A pochi mesi di distanza dalle modifiche apportate dai decreti correttivi al Codice dei contratti, sono intervenute nuove norme che hanno modificato il sistema, prevedendo l'abrogazione dell'intera disciplina della giustizia arbitrale nel campo dei contratti pubblici.

L'art. 3, commi 19-22, della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha infatti disposto il divieto per tutte le pubbliche amministrazioni e per gli enti pubblici economici, nonché per le società interamente possedute ovvero partecipate dalle medesime amministrazioni od enti, di inserire clausole compromissorie nei contratti di lavori, forniture e servizi ovvero di sottoscrivere compromessi, al fine di devolvere ad arbitri le controversie vertenti da tali contratti.

Nella previsione iniziale, la decorrenza delle nuove norme era fissata al 1° gennaio 2008; una speciale disciplina transitoria, a carattere retroattivo, era prevista per i contratti per i quali in relazione alle controversie insorte i relativi collegi arbitrali non si erano ancora costituiti alla data del 30 settembre 2007.

Per tali contratti era fatto obbligo alle parti di declinare la competenza arbitrale ove tale facoltà fosse consentita dalle clausole arbitrali. Era previsto che i collegi eventualmente costituiti dopo il 30 settembre 2007 e fino all'entrata in vigore della legge finanziaria decadessero automaticamente, restando le relative spese compensate tra le parti.

Successivamente, il decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, (convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31) ha prorogato al 1° luglio 2008 il termine iniziale di efficacia del divieto, nel dichiarato intento di *"consentire la devoluzione delle competenze alle Sezioni specializzate di cui all'articolo 3, commi 19, 20, 21 e 22, della legge 24 dicembre 2007, n. 244"*, ed ha modificato la disciplina transitoria contenuta nel comma 21 nei seguenti termini: *"Relativamente ai contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi già sottoscritti dalle amministrazioni alla data di entrata in vigore della presenta legge e per le cui controversie i relativi collegi arbitrali non si sono ancora costituiti alla data del 30 giugno 2008, è fatto obbligo ai soggetti di cui ai commi 19 e 20 di*

declinare la competenza arbitrale, ove tale facoltà sia prevista nelle clausole arbitrali inserite nei predetti contratti; dalla data della relativa comunicazione opera esclusivamente la giurisdizione ordinaria". E' rimasta la previsione, costituente il secondo alinea del comma 21, secondo cui "i collegi arbitrali, eventualmente costituiti successivamente, decadono automaticamente e le relative spese restano integralmente compensate tra le parti". A tale previsione è stato da taluni attribuito un valore autonomo, e cioè di previsione impositiva dello svolgimento di qualunque arbitrato il cui collegio si fosse costituito dopo il 1° gennaio 2008. Così intesa, peraltro, la norma contrasterebbe con il precedente comma 19, che consente la stipula di clausole compromissorie o compromessi fino al 1° luglio 2008. Non avrebbe senso infatti il riconoscimento della legittimità di clausole sottoscritte, ed esempio, nel 2008 ed il contemporaneo divieto di attuazione delle clausole stesse (dato il tempo che deve necessariamente intercorrere prima dell'avvio delle procedure arbitrali e della costituzione dei collegi).

La *ratio* delle disposizioni della legge finanziaria, che si sono fin qui esaminate, sembra essere stata quella di realizzare consistenti risparmi di spesa, dato l'elevato costo degli arbitrati, per effetto, soprattutto dei compensi corrisposti ai componenti dei collegi arbitrali. Ciò si evince dal comma 22 dell'art 3 della finanziaria, il quale affida al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro delle infrastrutture ed al Ministro della giustizia il compito di determinare annualmente i risparmi conseguiti per effetto dell'abolizione degli arbitrati, *"affinché siano corrispondentemente ridotti gli stanziamenti, le assegnazioni ed i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e le relative risorse siano rassegnate al Ministero della giustizia per il miglioramento del relativo servizio"*.

Non sembra improprio, infine, ipotizzare difficoltà operative nell'attribuzione delle nuove competenze alle sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale, previste dall'art. 1 del D.Lgs. 168/2003.

A seguito dell'adozione delle disposizioni della legge finanziaria, l'Autorità ha trasmesso il 25 ottobre 2007 un Atto di segnalazione al

governo ed al parlamento circa le “Problematiche inerenti la disciplina dell’arbitrato nell’ambito dei contratti pubblici”.

Secondo l’Autorità, l’esclusione della clausola compromissoria o del compromesso per le controversie in tema di contratti pubblici genera forti perplessità in merito alla sostenibilità da parte del mercato, a causa dell’eccessiva lunghezza dei tempi della giustizia, sia essa ordinaria che amministrativa. Inoltre il criterio del doppio binario non sembra offrire la possibilità per uscire dalle criticità dell’istituto, giustamente lamentate anche in Parlamento.

L’arbitrato amministrato offre, invece, garanzie sufficienti sia in ordine alla natura neutrale ed imparziale della costituzione del collegio sia in ordine alla possibilità di monitorare l’andamento delle liti sia infine in ordine al contenimento delle spese. Peraltro non è condivisibile l’idea che far confluire tutta la materia nell’arbitrato amministrato finisca per costituire una lesione della libertà negoziale, dal momento che le pubbliche amministrazioni, pur utilizzando forme privatistiche, restano pur sempre assoggettabili a regole di tipo pubblicistico che non sono imposte anche ai privati. E ciò sia perché si impegnano risorse pubbliche sia perché si movimentano una domanda aggregata preminente che richiede una regolazione di questo particolare mercato, ove occorre garantire a tutti gli operatori la parità d’accesso.

A giudizio dell’Autorità, si rende, conseguentemente, necessario, un intervento normativo che modifichi il sistema previsto dagli articoli 241, 242 e 243 del dlgs 163/2006 nel senso di ripristinare l’arbitrato amministrato come unico modello, attribuendo, quindi, alla Camera Arbitrale un potere generalizzato di nomina del terzo arbitro e di determinazione dei compensi dei collegi arbitrali.

CAPITOLO 8

LE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI COMPLESSI NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

8.1 Gli appalti complessi

I paesi dell'Unione Europea presi come riferimento per l'analisi delle disposizioni normative riguardanti le procedure di aggiudicazione degli appalti complessi, la qualificazione e l'individuazione delle offerte anomale sono il Regno Unito, la Francia, la Germania e la Spagna.

La qualificazione e l'anomalia delle offerte non richiedono particolari chiarimenti, mentre una precisazione appare necessaria per la nozione di appalto complesso. In generale un appalto di lavoro è complesso quando la stazione appaltante ha bisogno di un confronto con soggetti privati per definire sia gli aspetti tecnici sia quelli economico-finanziari e gestionali dell'opera da realizzare.

A partire dai primi anni Novanta il Regno Unito ha coinvolto con frequenza crescente i privati nella realizzazione delle opere pubbliche di maggiore complessità e più elevati costi, come strade, ponti, scuole, ospedali, prigioni. Una delle forme più diffuse di partenariato pubblico-privato è la cd. *Private Finance Initiative (PFI)*, in base alla quale l'amministrazione, invece di pagare per la costruzione dell'infrastruttura, attinge a tal fine alla finanza privata. Più precisamente il committente pubblico seleziona un contraente privato incaricato di realizzare l'opera e di occuparsi della sua manutenzione. Il privato viene remunerato attraverso pagamenti periodici effettuati, per tutta la durata del contratto, dall'amministrazione stessa, da altri soggetti che si servono della infrastruttura, oppure da una combinazione di entrambe le soluzioni.

Per la realizzazione di opere pubbliche tramite *PFI* il Regno Unito ha sempre privilegiato la procedura negoziata previa pubblicazione del bando di gara - cd. procedura negoziata competitiva - che rispetto alle procedure aperte e ristrette ha il pregio di garantire una maggiore flessibilità d'azione

**Appalti
complessi nel
Regno Unito**

al committente pubblico ed un dialogo costante tra questo e gli operatori economici. Nella prassi delle stazioni appaltanti anglosassoni tale procedura contempla infatti fasi, del tutto informali, quali: una consultazione preventiva con le imprese private volta per sondare il mercato prima della pubblicazione del bando di gara; una serie di incontri alternati da una o più offerte formali scritte, finalizzati a ridurre progressivamente il numero dei candidati; l'invito, rivolto ai due o più candidati rimasti, a formulare le *Best and Final Offers*, le migliori offerte finali. Peraltro, anche dopo l'individuazione del miglior offerente non cessa il dialogo tra pubblico e privato: la stazione appaltante procede infatti ad una ulteriore negoziazione con il vincitore, per definire i dettagli del progetto e le principali condizioni contrattuali. Ciò riflette la filosofia sottesa alla *PFI*: per progetti complessi le amministrazioni non dovrebbero stabilire *ex ante* specifiche tecniche molto dettagliate, ma dovrebbero piuttosto rivolgersi al mercato per individuare le soluzioni, anche innovative, in grado di soddisfare nel miglior modo le proprie esigenze.

I candidati ammessi alla fase finale della procedura negoziata competitiva, ovvero invitati a formulare le offerte migliori e definitive, sono solitamente due o tre, cinque al massimo per gli appalti di maggiori dimensioni. Considerati gli elevati costi associati alla formulazione delle offerte finali, la limitazione del numero degli offerenti è ritenuta funzionale alla promozione di una concorrenza effettiva. Gli offerenti prescelti hanno infatti una realistica probabilità di successo e dunque un forte incentivo ad investire le loro risorse per elaborare un'offerta di alta qualità.

Il ricorso sistematico alla procedura negoziata competitiva per la *PFI* è tuttavia destinato ad assumere carattere eccezionale e ad essere sostituito dall'utilizzo del dialogo competitivo, introdotto nell'ordinamento anglosassone con le *Public Contracts Regulations* del 2006 - corrispondenti ai nostri decreti legislativi- che hanno dato attuazione alla direttiva comunitaria 2004/18/CE. In questo senso si è ad esempio espresso l'*Office of Government Commerce*, una struttura interna al Ministero del Tesoro che attraverso le sue raccomandazioni e guide pratiche svolge una funzione nevralgica nell'assistere ed orientare le stazioni appaltanti nell'esercizio

della loro discrezionalità¹. Del pari rilevante è l'attività di guida e supporto condotta da una *Task Force* dello stesso Ministero del Tesoro, attraverso i modelli standardizzati di contratti di PPP², elaborati ed aggiornati sulla base delle *best practices* e finalizzati a ridurre i costi di transazione legati alla predisposizione di contratti complessi.

Peraltro, prima che al momento della redazione del contratto grande importanza è attribuita alla preparazione della procedura di gara, ovvero alla fase che, in relazione al dialogo competitivo, è definita come quella del pre-dialogo³. Gli uffici centrali invitano infatti le stazioni appaltanti ad individuare in modo chiaro gli obiettivi connessi alla realizzazione dell'opera e a compiere una accurata analisi tecnico-economica dei relativi costi. Inoltre, per evitare che il ricorso al dialogo competitivo si traduca in un innalzamento dei costi complessivi della procedura – costi di gestione per l'amministrazione, costi di elaborazione delle offerte per gli operatori economici – i committenti pubblici sono esortati a definire con largo anticipo ed in dettaglio i tempi e le modalità con cui verrà condotta la fase del dialogo e ad informarne tempestivamente i potenziali offerenti.

In Francia, il codice del 2006 consente di ricorrere al dialogo competitivo per tutti gli appalti di lavori al di sotto della soglia comunitaria, senza prevedere i limiti in relazione alle caratteristiche del contratto da affidare indicati invece per il sopra soglia. Il codice, in generale, distingue due categorie di affidamenti: *formalisées*, in cui sono comprese tutte le tipologie di procedure previste dalle direttive, e *adaptée*, in cui spetta all'amministrazione modellare la procedura nel rispetto dei principi di trasparenza, oggettività e non discriminazione. Al di sotto di date soglie, le amministrazioni possono definire una procedura *adaptée* o ricorrere a una delle procedure *formalisées*. Ove non sia raggiunta la soglia comunitaria, le amministrazioni possono scegliere una qualsiasi delle procedure *formalisées*, tra le quali, per l'appunto, anche il dialogo

**Appalti
complessi in
Francia**

¹ OGC, *Guidance on the Competitive Dialogue Procedure in the new Procurement Regulations*, January 2006, in http://www.ogc.gov.uk/documents/guide_competitive_dialogue.pdf

² http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_standardised_contracts.cfm

³ OGC/HMT, *Competitive Dialogue 2008, Joint Guidance on Using the procedure*, in http://www.ogc.gov.uk/documents/OGC_HMT_2008_Guidance_on_Competitive_Dialogue.pdf

competitivo. Nel caso in cui l'oggetto dell'appalto ricada nella legge 85-704 del 12 luglio 1985 (c.d. MOP, *maîtrise d'ouvrage publique*) - e dunque si tratti di un edificio (*bâtiment*) o di un'infrastruttura (*infrastructure*) - il ricorso al dialogo competitivo è ammesso a condizione che non venga affidata all'impresa, oltre all'esecuzione, l'intera progettazione dell'opera. La legge 85-704, difatti, prevede che l'affidatario dell'incarico di *maîtrise d'oeuvre* - che attiene alla progettazione e alla direzione dei lavori - sia di regola diverso dall'impresa che realizza l'opera (art. 7).

La procedura di dialogo competitivo disciplinata dal codice del 2006 ricalca, nei suoi tratti essenziali, quella prevista dalla direttiva 2004/18/CE.

Un'applicazione del dialogo competitivo si ha nel modello di partenariato pubblico privato definito più di recente dalla legislazione francese, con l'*ordonnance* - atto corrispondente al nostro decreto legge - n. 2004-559 del 17 giugno 2004 ratificata dalla legge n. 2004-1343 del 9 dicembre 2004⁴. Già in tempi anteriori, si era sviluppato in via di prassi una tipologia contrattuale definita *marché d'entreprise de travaux publics* (METP) a metà strada tra la concessione di opera o di servizio pubblico e il contratto di appalto. L'amministrazione attribuiva il compito di costruire un'opera e di gestirla per un tempo determinato. La remunerazione per l'impresa non era ricavata dagli utenti finali bensì da versamenti periodici da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.

L'*ordonnance* n. 2004-559 definisce il contratto di partenariato come il "contratto amministrativo attraverso cui lo Stato o un altro ente pubblico statale conferisce a un terzo, per un periodo determinato in funzione del tempo di ammortamento degli investimenti o delle modalità di finanziamento definite, una missione globale relativa al finanziamento di investimenti immateriali, di opere o attrezzature necessarie al servizio pubblico, alla costruzione o trasformazione delle opere o delle attrezzature, così come alla loro manutenzione, al loro mantenimento, al loro sfruttamento o alla loro gestione e, ove occorra, alle altre prestazioni di servizio concorrenti a l'esercizio, da parte del soggetto pubblico, della missione di servizio pubblico di cui ha l'incarico" (art. 1).

⁴ Si segnala che è attualmente in discussione al Parlamento francese un progetto di riforma della normativa sul partenariato.

Le amministrazioni possono ricorrere al contratto di partenariato o per progetti complessi, rispetto ai quali non siano in grado di definire gli aspetti tecnici, economici e giuridici, o in caso di urgenza (art. 2). Nella prima ipotesi, l'amministrazione segue la procedura del dialogo competitivo, mentre nella seconda può indire una procedura ristretta. L'*ordonnance* segue per l'uno e per l'altro caso il modello definito dalla direttiva 2004/18/CE e, in ogni caso, impone il rispetto dei principi di libertà di accesso, parità di trattamento, trasparenza e oggettività (art. 3). L'*ordonnance* determina poi le clausole necessarie del contratto amministrativo di partenariato, tra cui quelle sulla durata, sui corrispettivi, sui controlli ecc. (art. 11).

In termini formali, il contratto di partenariato è molto simile al contratto METP che la prassi amministrativa aveva sviluppato in passato. Rispetto al METP, il partenariato si differenzia per la maggiore flessibilità quanto all'ambito applicativo e, allo stesso tempo, per i vincoli procedurali più stringenti. Quanto al suo utilizzo concreto, l'amministrazione governativa lo ritiene particolarmente adatto per le infrastrutture e gli edifici scolastici e sanitari, l'informatizzazione dei servizi pubblici locali, gli impianti culturali e sportivi. I vantaggi attesi vanno dalla semplificazione delle procedure, concentrate in un momento unico, al trasferimento del rischio sul partner privato, alla possibilità di acquisire soluzioni innovative e di ottimizzare lo sfruttamento dell'opera⁵.

In Germania il dialogo competitivo è stato introdotto dalla legge di semplificazione in materia di Partenariato Pubblico-Privato, che ha modificato le norme sui contratti pubblici contenute nella legge antitrust tedesca e nell'Ordinanza di aggiudicazione dei contratti pubblici. L'art. 101 della legge antitrust tedesca si limita a includere il dialogo competitivo tra le modalità di aggiudicazione dei contratti pubblici e a definirlo come "*il procedimento di aggiudicazione per i contratti particolarmente complessi in cui l'amministrazione aggiudicatrice pubblica un invito a partecipare e i concorrenti*

**Appalti
complessi in
Germania**

⁵ Ad esempio, consentendo all'impresa di sfruttare taluni degli spazi realizzati per attività proprie. V. la citata circolare del 29 novembre 2005, al par. 1.3.

sono invitati a negoziare tutti gli aspetti del contratto”, la disciplina dettagliata dell’istituto, invece, è contenuta nell’Ordinanza.

Le disposizioni in materia di dialogo competitivo nel sistema tedesco riproducono fedelmente, senza particolari deviazioni, la disciplina dettata dalla direttiva 2004/18/CE. Una differenza rispetto alla disciplina italiana del dialogo competitivo concerne la questione dei premi o incentivi per i partecipanti al dialogo, di cui si tratta anche nella direttiva 2004/18/CE.

L’art. 3a, comma 7, del Regolamento dell’aggiudicazione degli appalti pubblici (VOB) precisa, infatti, che se ai partecipanti al dialogo viene richiesto di elaborare progetti, piani, planimetrie o altri documenti, la stazione appaltante deve corrispondere un equo indennizzo a tutti i candidati che hanno provveduto a produrre tempestivamente tali documenti. Tale equo indennizzo dovrà essere di importo uguale per tutti i partecipanti al dialogo competitivo.

La normativa tedesca, al pari di quella italiana, lascia aperti molti punti problematici che spetterà alla giurisprudenza chiarire, quali, ad esempio, la questione della riservatezza delle informazioni e delle soluzioni proposte dai partecipanti al dialogo e della possibilità per l’amministrazione di richiedere modifiche non sostanziali alle offerte presentate⁶.

Nell’ordinamento tedesco manca una disciplina organica del *project financing* e del partenariato pubblico-privato da intendersi come quale modalità di realizzazione di un progetto che, in base all’ottimale allocazione dei rischi, consente di finanziare il progetto attraverso la remunerazione derivante dalla gestione dell’opera realizzata.

Alle operazioni di *PF* relative ad opere pubbliche trovano applicazione principalmente le disposizioni generali in materia di appalti pubblici e le relative normative di settore, per quanto attiene gli aspetti urbanistici, edilizi e ambientali del progetto da realizzare.

⁶ Non risultano esservi pronunce delle Corti tedesche in materia di dialogo competitivo, ad eccezione della pronuncia di un tribunale per i contratti pubblici VK Dulleldorf dell’11 agosto 2006, VK- 30/2006, in cui la Corte ha precisato che la riduzione delle soluzioni durante la fase del dialogo deve avvenire utilizzando i criteri pubblicati e che tali criteri non possono essere modificati nel corso della procedura.

Sotto il profilo contrattuale, il *PF* è realizzato nella prassi applicando allo specifico progetto i modelli contrattuali ritenuti più opportuni, e principalmente il modello concessorio, in cui l'amministrazione affida al privato la progettazione, la costruzione e la gestione dell'opera, con l'obbligo di trasferirla in proprietà all'amministrazione concedente al termine della concessione.

Anche la legge di semplificazione in materia di Partenariato Pubblico-Privato, entrata in vigore il 7 settembre 2005, non ha dettato una disciplina specifica del *project financing* e del partenariato pubblico-privato, ma si è limitata a modificare il quadro normativo previgente introducendo una serie di elementi di semplificazione e maggiore flessibilità (primo fra tutti l'introduzione dell'istituto del dialogo competitivo) volti a favorire e promuovere la realizzazione di opere secondo tale modello.

Una delle questioni più rilevanti in tema di *PF* riguarda la collaborazione o partecipazione del soggetto privato alla fase di predisposizione del modello progettuale e/o economico-finanziario del progetto da mettere a base della gara, analogamente a quanto avviene nel modello del *project financing* di opere pubbliche previsto nell'ordinamento italiano.

Al riguardo vengono in rilievo esigenze e interessi confliggenti: da un lato, quella di incentivare la partecipazione dei privati anche nella fase che precede la messa a gara di un progetto in modo da consentire all'amministrazione di poter utilizzare le (maggiori) risorse e know-how del settore privato per la predisposizione del modello progettuale e/o economico-finanziario del progetto e, dall'altro, quella di assicurare la parità di trattamento tra i partecipanti alla gara e non consentire che il soggetto che ha partecipato alle fasi preliminari alla gara possa godere di un indebito vantaggio competitivo rispetto agli altri concorrenti.

Il punto di equilibrio tra queste contrapposte esigenze è stato individuato, da una parte della dottrina e della giurisprudenza, nel principio secondo cui la partecipazione alle attività preliminari e prodromiche alla procedura di gara non comporta per sé il divieto per il privato di partecipare alla gara, ma impone all'amministrazione di

adottare, ove possibile, le misure volte a tutelare la concorrenza e la *par condicio* dei partecipanti alla gara eliminando l'eventuale vantaggio competitivo che il soggetto che ha partecipato alle fasi prodromiche alla gara può avere rispetto agli altri partecipanti.

In questa prospettiva è stato sostenuto che il soggetto coinvolto nelle fasi preliminari alla procedura di gara deve essere escluso dalla stessa solo qualora il vantaggio competitivo che tale soggetto ha ottenuto per effetto di tale coinvolgimento non possa essere neutralizzato, ad esempio assicurando che anche gli altri partecipanti alla gara abbiano accesso a tutte le informazioni e i documenti forniti al soggetto che ha partecipato alle fasi preliminari della procedura di gara⁷.

Questa disposizione, seppure generica, ha codificato il principio nella non automatica esclusione del soggetto coinvolto nelle fasi preliminari della procedura di gara.

**Appalti
complessi in
Spagna**

In Spagna, le forme di partenariato pubblico privato sono incentivate e costituiscono uno degli strumenti essenziali per la realizzazione delle opere pubbliche. L'obiettivo dell'esatta previsione dei tempi e dei costi di esecuzione dei contratti (essenziali per il successo delle forme di realizzazione basate su investimenti di capitali privati) è perseguito attraverso la grande cura della fase progettuale (normalmente richiesta a base di gara in fase avanzata) e, in genere, delle attività preliminari alla procedura di aggiudicazione, di regola affidate alla stessa amministrazione. Ciò d'altra parte, presuppone una pubblica amministrazione qualificata e in grado di svolgere tali attività e, conseguentemente, un'importante utilizzo di risorse al fine del buon funzionamento della stessa.

La legge 30 dell'ottobre 2007 per i settori ordinari e la legge 31 sui settori speciali hanno individuato i contratti PPP (*contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado*), come nel sistema francese, quale specifica categoria di contratti con propri caratteri distinti rispetto alla concessione di costruzione e gestione ed all'appalto.

⁷ Si vedano, ad esempio, le sentenze OLG Duesseldorf, del 25 ottobre 2005 (Verg 67/05) e VK Bund, del 1 Dicembre 2005 (VK 1-98/05).

Il *contrato de collaboracion* può essere stipulato solo qualora le altre forme di contratti pubblici tipizzate dalla legge non soddisfino la finalità pubblica. L'amministrazione deve previamente elaborare un documento di valutazione (*documento de evaluacion*) nel quale si dia conto della complessità del contratto e del fatto che la stessa amministrazione non sia in condizioni di definire prima della procedura di aggiudicazione i mezzi tecnici necessari per realizzare gli obbiettivi o individuare gli idonei strumenti giuridici o finanziari, nonché di un'analisi comparativa con altri tipi di contratti che dimostri l'inidoneità di questi ultimi. Tale tipologia di contratto può costituire, peraltro, una delle poche eccezioni al principio della completa progettazione dell'opera in capo alla pubblica amministrazione.

Secondo tale tipo di contratto, l'amministrazione affida ad un soggetto privato, per un periodo determinato in relazione all'ammortamento dell'investimento o del tipo di finanziamento ottenuto, la realizzazione di una missione globale e integrata (*realizacion global e integrada*) che oltre al finanziamento degli investimenti comprenda un'attività aggiuntiva (ad esempio, la costruzione, la gestione, la progettazione, il finanziamento, ecc).

Quanto all'esecuzione del contratto, il *contrato de collaboracion* segue il regime giuridico del tipo di contratto pubblico (e quindi, appalto, concessione di lavori, concessione di servizio, ecc.) che corrisponde alla prestazione principale oggetto dello stesso *contrato de collaboracion*. Esso, dunque, si identifica essenzialmente come un modo *aperto* per procedere alla realizzazione di un bisogno della pubblica amministrazione, qualora la complessità dell'oggetto sia tale da non consentire all'amministrazione stessa di identificare autonomamente e previamente lo strumento necessario per la realizzazione. Quando, attraverso l'apporto del privato, il contratto si riempie di contenuti, il suo regime giuridico segue le regole del contratto tipo al quale è riconducibile la prestazione principale del rapporto.

L'aggiudicazione di questi contratti deve avvenire attraverso la procedura del dialogo competitivo, salvo l'ammissibilità, se ne ricorrono i presupposti stabiliti dall'art. 154 lett. a, della procedura negoziata.

Tale procedura di aggiudicazione è prevista, in generale, per l'aggiudicazione degli appalti pubblici "particolarmente complessi" e è consentita solo nel caso in cui l'amministrazione consideri che l'uso delle altre procedure (aperte o ristrette) non permetta un'adeguata aggiudicazione del contratto. I presupposti e la disciplina appaiono conformi a quelli di cui alla direttiva 204/18/CE, recepiti anche dal Legislatore italiano.

Si deve, però, sottolineare che i due istituti dei *contratos de colaboracion* e del dialogo competitivo appaiono strettamente connessi e i primi appaiono il presupposto logico del secondo. In questo senso, la mancata previsione nel Codice Italiano di figure contrattuali assimilabili a tali *contratos de colaboracion*, rischia di svuotare la funzione concreta del dialogo competitivo nel nostro Paese.

Dunque, nel sistema spagnolo, il dialogo competitivo nasce proprio come sistema di aggiudicazione dei *contratos de colaboracion*, sulla base di quanto suggerito ripetutamente dalla commissione europea (si veda, ad esempio, il Libro Verde relativo al partenariati pubblico privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni del 30.4.2004). Tuttavia, non è escluso che possano essere aggiudicati attraverso dialogo competitivo anche altri tipi di contratti, purchè ricorrano i presupposti di particolare complessità già descritti.

8.2 La qualificazione e l'anomalia delle offerte

Per quanto riguarda i sistemi di qualificazione, nei quattro Paesi analizzati non esistono modelli analoghi a quello italiano delle Società Organismo Attestazione.

Nel Regno Unito vi è la possibilità per la stazione appaltante di tener conto del livello di *performance* raggiunto dai partecipanti nella esecuzione di precedenti contratti, richiedendo espressamente "the value of consideration received". Ciò è strettamente collegato agli appalti complessi come quelli di PFI, in relazione ai quali è infatti prevista la periodica rilevazione di indici di *performance* del contraente privato. Come si è anticipato analizzando la procedura negoziata competitiva, la fase della pre-qualifica è invece

Qualificazione
e anomalia
delle offerte in
UK, Francia...

funzionale ad individuare una *short list*, una lista breve o rosa di candidati, il cui numero minimo e massimo è indicato sin dai primi atti della procedura, che verranno invitati a presentare un'offerta. Esiste inoltre un sistema nazionale di accreditamento non obbligatorio, tenuto dal *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. L'iscrizione da parte delle imprese non garantisce l'ammissione alle gare ma aumenta significativamente la possibilità di essere inseriti nella *short list*.

Anche la normativa tedesca prevede la facoltà per le imprese di provare la loro affidabilità, competenza e capacità tecnica ed economica mediante l'iscrizione ai pubblici registri tenuti dal *Verein für Präqualifikation von Bauunternehmen e. V.* (Associazione registrata per la pre-qualifica delle società di costruzione). La stazione appaltante, anche se utilizza le informazioni contenute in tali pubblici registri può richiedere ulteriori informazioni. Questo sistema di qualificazione, non obbligatorio, è stato introdotto nel 2007.

Per quanto riguarda la verifica delle offerte anomale, in tutti e quattro i Paesi, i margini di discrezionalità per l'amministrazione appaiono più elevati, sia in ordine alla predeterminazione dei criteri di identificazione delle offerte anomale, sia in ordine alla successiva valutazione delle giustificazioni. Il principio comune agli ordinamenti richiamati è quello di escludere dalla procedura di aggiudicazione solo quelle offerte anormali o sproporzionate sulla base delle quali un determinato progetto sarebbe destinato a non poter essere realizzato, tanto nel caso di criterio di aggiudicazione basato sul prezzo più basso, quanto sull'offerta economicamente più vantaggiosa.

In conclusione, l'analisi comparata delle discipline del Regno Unito, Francia, Germania e Spagna ha posto in luce alcuni tratti ricorrenti. Le singole discipline riguardante l'aggiudicazione degli appalti complessi appaiono strutturate in modo da lasciare un buon grado di elasticità e un ampio grado di discrezionalità alle amministrazioni nell'adattare i modelli ai casi concreti. Le discipline di questi paesi non vedono la discrezionalità con sospetto ma anzi la considerino utile per garantire l'efficacia dell'azione amministrativa. Nella disciplina delle offerte anomale, inoltre,

prevale la soluzione di non indicare soglie automatiche di anomalia, ancorché solo potenziale, e di rimettere all'amministrazione l'individuazione delle offerte che appaiano non congrue e che richiedano approfondimenti specifici in contraddittorio con le imprese interessate.

La combinazione preferita in questi paesi, in conclusione, sembra quella tra discrezionalità regolata da principi, piuttosto che da vincoli formali, versatilità e varietà dei modelli procedurali, responsabilità per le scelte e i risultati sostanziali e cooperazione e assistenza da parte di Autorità che, per posizione istituzionale e qualificazione tecnica, dispongano di una visione di insieme del mercato dei contratti pubblici.

APPENDICE A

ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE DELL'AUTORITÀ

Nel periodo di riferimento (anno 2007- mese di aprile 2008) l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha emanato atti di determinazioni e atti di segnalazione al Governo e al Parlamento, su questioni di rilevante interesse per l'attività contrattuale pubblica. In particolare, si segnalano:

A.1 Determinazioni - anno 2007

A.1.1 Determinazione n. 1/2007, del 29 marzo 2007 -"Partecipazione di concorrenti a gare di progettazione"-.

L'atto in questione prende in considerazione la partecipazione di concorrenti a gare per servizi di progettazione in riferimento ad una problematica di carattere generale attinente ad una eventuale ipotesi di collegamento tra soggetti partecipanti, in diversi raggruppamenti temporanei, alla medesima gara di progettazione. L'Autorità in questa sede ha chiarito l'esatta portata delle previsioni del codice dei contratti anche in relazione alla norma di carattere generale di cui all'art. 2359 c.c., precisando che il Codice dei contratti pubblici, disciplina le situazioni di controllo e di collegamento con riferimento sia al momento della partecipazione alle gare per l'affidamento di contratti pubblici (art. 34, comma 2), sia alla incompatibilità per gli affidatari di incarichi di progettazione di partecipare alle successive gare d'appalto o di concessione dei lavori progettati (art. 90, comma 8). Inoltre, l'art. 2359 c.c., oltre ad individuare le fattispecie di controllo societario, stabilisce, al terzo comma, anche le ipotesi di collegamento presunto, individuando due distinte soglie di partecipazione azionaria che fanno supporre l'esercizio di un'influenza notevole di una società sull'altra, a seconda che la società abbia o meno azioni quotate in borsa; qualora si verifici il ricorrere di una delle due fattispecie suindicate,

non vi è alcun bisogno di ulteriori indagini e il collegamento, basato su elementi presuntivi inderogabili, si considera come accertato. L'Autorità ha infine sottolineato che l'art. 2359 c.c., terzo comma, non esaurisce tutte le possibili fattispecie di collegamento fra concorrenti, rilevanti ai fini dell'esclusione dalle gare pubbliche: esistono, infatti, altre situazioni che possono dar origine ad ipotesi di collegamento sostanziale, il cui principale fattore sintomatico è la riconducibilità di due o più offerte ad un medesimo centro decisionale o di interessi.

A.1.2 Determinazione n. 2/2007 del 29 marzo 2007- "Indicazioni circa gli ostacoli tecnici nell'ambito degli appalti pubblici"

Con detta determinazione l'Autorità fornisce indicazioni in ordine alla legittimità della consuetudine delle stazioni appaltanti di inserire nei capitolati speciali e negli elenchi prezzi la richiesta di prodotti specifici oppure riferimenti a singoli processi produttivi. L'Autorità ha ritenuto, richiamando la *ratio* sottesa alla disciplina concernente le specifiche tecniche (che è quella di consentire la massima apertura alla concorrenza), il contrasto con le norme comunitarie e con le disposizioni codicistiche (art. 68, comma 13, del D.Lgs. 163/2006) dell'inserimento nei documenti di gara e nel progetto di clausole che di fatto impongono l'impiego di materiali o prodotti acquistabili da produttori determinati.

A.1.3 Determinazione n. 3/2007 del 29 marzo 2007- "Applicazione dell'art. 2, comma 2, dell'O.P.C.M. n. 3274 del 20.03.2003 nel caso di progetti approvati prima dell'entrata in vigore del D.M. 14/09/2005"

Con la determinazione in questione, l'Autorità ha indicato la normativa applicabile nel periodo transitorio, *per il caso di progetti approvati prima dell'entrata in vigore del D.M. 14/09/2005* e si è pronunciata in ordine alla necessità, o meno, di adeguare tale progetto alle sopravvenute disposizioni normative, nonché alle relative procedure da intraprendere ove l'impresa aggiudicataria sollevi delle contestazioni in merito alla non

conformità degli elaborati progettuali al mutato assetto normativo. Dopo una specifica disamina delle norme nella materia de qua, l'Autorità ha concluso come nel periodo di applicazione transitoria delle nuove norme tecniche di cui al citato D.M. del 14 settembre 2005, nel quale sono applicabili sia le norme del decreto ministeriale sia le previgenti norme e disposizioni attuative, l'amministrazione - previa valutazione, in relazione alle caratteristiche dell'opera, dell'opportunità di un adeguamento del progetto in relazione al superiore interesse della tutela della pubblica incolumità - può optare per il mantenimento del progetto e della procedura di gara esperita o per la revoca dell'aggiudicazione e adeguamento progettuale al mutato assetto normativo. Per contro, dalla fine del periodo transitorio di applicazione delle nuove norme tecniche, l'amministrazione è tenuta all'osservanza, in via esclusiva, di queste ultime e, quindi, alla revisione progettuale, ove sussista non conformità alle disposizioni sopravvenute, determinandosi in tal caso in ordine alla revoca dell'aggiudicazione nel frattempo intervenuta.

A.1.4 Determinazione n. 4/2007 del 29 marzo 2007, "Affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura a seguito dell'entrata in vigore della legge 248/2006 e del D.Lgs. 163/2006".

Con la determinazione n. 4 del 2007, inerente l'affidamento dei servizi di ingegneria ed architettura a seguito dell'entrata in vigore della legge 248/2006 - successivo al codice dei contratti-, recante disposizioni che consentono di ribassare i corrispettivi minimi anche nel caso dell'affidamento di servizi di ingegneria ed architettura, e il decreto legislativo n. 163/2006, (contenente, invece, disposizioni che stabiliscono l'inderogabilità di tali corrispettivi, con nullità di ogni patto contrario) l'Autorità ha inteso comporre il quadro normativo stabilendo che, essendo fonti di pari grado, per il criterio cronologico - di cui all'art. 15 delle Preleggi - è escluso che le disposizioni del Codice possano prevalere su quelle del decreto legislativo in questione. Pertanto, l'Autorità ha espresso l'avviso circa l'avvenuta abrogazione anche in questo settore della inderogabilità dei minimi tariffari. L'Autorità ha altresì fornito indicazioni

sulle procedure utilizzabili sia per appalti soprasoglia sia per appalti sottosoglia comunitaria.

A.1.5. Determinazione n. 5/2007 del 30 maggio 2007- “Contenzioso in fase di esecuzione: accordo bonario”.

Con detto atto, l’Autorità ha inteso rimarcare il carattere meramente eccezionale dell’istituto dell’accordo bonario (previsto dell’art. 132 del Codice), quale strumento di componimento del contenzioso, concludendo che non se ne può richiedere l’attivazione tutte le volte in cui risulta utile, poiché improprio, per perseguire celermente da parte delle imprese maggiori compensi per oneri già presenti in sede di formulazione dell’offerta, o per il perseguimento di ulteriori o maggiori lavori, che dovrebbero essere contemplati in una variante in corso d’opera, o tutte le volte in cui emerga il carattere meramente pretestuoso posto a base dell’attivazione. A tal fine, l’Autorità, ha richiamato l’attenzione dei responsabili dei procedimenti affinché lo strumento *de quo* venga attivato propriamente e non quale mera sostituzione di altri istituti previsti da codice (quali la perizia di variante), invitandoli all’uopo ad una attenta valutazione della fondatezza della riserve ai fini del raggiungimento del limite del 10% dell’importo contrattuale, avvalendosi, ove necessario, anche di supporti professionali specifici.

A.1.6 Determinazione n. 6/2007 del 11 luglio 2007 - “Garanzie nelle procedure di affidamento degli incarichi di progettazione”.

Con tale atto, l’Autorità ha escluso l’estensione della disciplina delle garanzie previste per gli esecutori anche ai progettisti, in quanto siffatta estensione, oltre ad esulare dalla *ratio* normativa, sarebbe idonea a generare un evidente onere economico aggiuntivo che sortirebbe il diretto effetto di aggravare gli adempimenti di accesso alla gara, con conseguente pregiudizio della concorrenza in tale settore e di costituire, in ultima analisi, un immotivato contrasto con il principio di non aggravamento del

procedimento. Sul punto l'Autorità ha inoltre rimarcato come il legislatore abbia appunto operato una distinzione per le diverse forme di garanzia a seconda che debbano essere prestate dall'esecutore o dal progettista, (secondo quanto è dato desumere dalle disposizioni del codice di cui agli artt. 111- dedicato esclusivamente alle garanzie dei progettisti-, e agli artt. 75 e 113, riferiti invece agli esecutori).

A.1.7 Determinazione n. 7/2007 del 11 settembre 2007- "Cauzione definitiva dell'art. 40, comma 7, del D.Lgs. 163/2006 in ordine alla riduzione del 50% per le imprese in possesso della certificazione di qualità"

Con detta determinazione l'Autorità ha inteso chiarire l'esatta portata della disposizione codicistica di cui all'art. 40, il quale -pur trattando prevalentemente l'aspetto relativo alla qualificazione nel settore dei lavori pubblici- contiene un richiamo espresso a disposizioni applicabili anche a servizi e forniture. L'Autorità ha chiarito al riguardo che la riduzione del deposito cauzionale in misura del cinquanta per cento per le imprese in possesso della certificazione di qualità è applicabile non solo agli appalti di lavori pubblici ma anche a quelli di servizi e forniture. Nello stesso atto è inoltre evidenziato che nel calcolo dell'importo della garanzia fideiussoria definitiva, da prestare per l'esecuzione del contratto, costituita, ai sensi dell'art. 113 del D.Lgs. n. 163/2006, sulla base "del 10 per cento dell'importo contrattuale", non può essere ricompresa anche l'IVA, che non è parte dell'importo contrattuale, ma imposta accessoria di natura variabile.

A.1.8 Determinazione n. 8/2007 del 11 ottobre 2007- "Diritto di prelazione nelle procedure di project financing e disciplina transitoria applicabile a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 113."

L'atto in questione è stato redatto al fine di chiarire la vigenza del diritto di prelazione a favore del promotore, nel periodo transitorio, per le procedure avviate prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 113/2007 e s.m,

e contemplanti il diritto di prelazione stesso nell'avviso indicativo. Ciò in quanto la procedura di project financing ha carattere unitario e trova il suo momento iniziale nell'avviso indicativo di cui all'art. 153 del Codice, nel quale sono stabiliti i criteri di valutazione e le regole del confronto concorrenziale. Pertanto, è stato chiarito come debba riconoscersi quale momento di discriminazione temporale tra l'applicazione della vecchia e della nuova disciplina, la pubblicazione dell'avviso stesso, quale atto che segna l'avvio della intera procedura. Conseguentemente, per le procedure i cui avvisi *ex art. 153* siano stati pubblicati anteriormente all'entrata in vigore del suindicato decreto legislativo e contenenti espressamente la previsione del diritto di prelazione in favore del promotore, continuerà ad applicarsi il previgente assetto normativo contemplante tale diritto; al contrario, per le procedure i cui avvisi indicativi siano pubblicati successivamente al medesimo decreto, deve trovare applicazione la nuova disciplina, con esclusione del diritto di prelazione in favore del promotore stesso.

A.2 Determinazioni - anno 2008

A.2.1 Determinazione 1/2008 del 10 gennaio 2008- "Casellario informatico degli operatori economici esecutori dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

Con l'atto *de quo*, l'Autorità ha inteso stabilire che il Casellario informatico delle imprese qualificate, istituito presso l'Osservatorio a norma dell'art. 27 del D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, è suddiviso in tre sezioni contenenti i dati relativi agli operatori economici per l'esecuzione di contratti pubblici di lavori, ma anche di servizi e forniture. Inoltre, nello stesso, ha stabilito puntualmente le informazioni che le stazioni appaltanti devono obbligatoriamente comunicare all'Autorità affinché ne venga fatta annotazione nel Casellario e che la mancata o tardiva comunicazione all'Autorità sarà sanzionata nei sensi di cui all'art. 6, comma 11 del Codice. Ha inoltre ribadito che, in sede di verifica della dichiarazioni sostitutive, le risultanze della consultazione del casellario informatico non esimono la stazione appaltante dall'onere di verificare direttamente presso le

amministrazioni certificanti il possesso dei requisiti di ordine generale ex art. 38, e che le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di consultare il Casellario informatico nel corso delle procedure di affidamento di contratti pubblici per l'individuazione degli operatori economici nei cui confronti sussistano cause di esclusione.

A.2.2 Determinazione n. 2/2008 del 23 gennaio 2008 - Indicazioni operative sugli appalti riservati - Art. 52 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 e s.m.i.

Con la determinazione n. 2 l'Autorità ha fornito indicazioni operative sugli appalti riservati, precisando che la *ratio* dell'istituto trova la propria realizzazione attraverso la creazione di una riserva di partecipazione operante sia sotto il profilo soggettivo (laboratori protetti) che oggettivo (programmi protetti). In particolare enuclea i requisiti che devono essere cumulativamente posseduti dal soggetto che intende essere riconosciuto quale laboratorio protetto ai fini dell'art. 52 e precisa che anche le cooperative sociali di cui all'art. 1, lettera b), della legge n.381/91 e s.m.i. possono essere riconosciute come laboratori protetti, a condizione che possiedano i requisiti individuati. In tal caso, la partecipazione alla gara per detti soggetti avverrà in applicazione del citato D.Lgs. n.163/2006. In merito poi alla riserva a favore dei programmi di lavoro protetto, è chiarito che questa non si fonda sulla qualifica soggettiva dei partecipanti alla gara ma sul ricorso, da parte delle imprese partecipanti, nella fase esecutiva dell'appalto, all'impiego, in numero maggioritario, di lavoratori disabili che, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali.

A.2.3 Determinazione n. 3/2008 del 5 marzo 2008 - "Sicurezza nell'esecuzione degli appalti relativi a servizi e forniture. Predisposizione del documento unico di valutazione dei rischi (DUVRI) e determinazione dei costi della sicurezza - L. n.123/2007 e modifica dell'Art. 3 del D.Lgs. n.626/1994, e Art. 86, commi 3-bis e 3-ter, del D.Lgs n.163/2006".

Tale determinazione è stata emanata sulla base dell'esigenza di un atto di indirizzo dell'Autorità sull'importante tematica della sicurezza, al fine di fornire indicazioni utili alle stazioni appaltanti ed alle imprese. In particolare vengono dettate indicazioni in ordine alla redazione del DUVRI, ai costi della sicurezza che devono essere dalla stazione appaltante adeguatamente valutati ed indicati nei bandi; a loro volta le imprese dovranno nelle loro offerte indicare i costi specifici connessi con la loro attività. Viene inoltre sottolineato, che, in sede di verifica dell'anomalia di tali offerte, la stazione appaltante dovrà valutarne la congruità rispetto all'entità e alle caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura, escludendo data la natura generale del principio esposto all'art. 86, comma 3 ter, del Codice, che il costo della sicurezza sia suscettibile di ribasso.

A.2.4 Determinazione n. 4/2008 del 2 aprile 2008- "Realizzazione di opere pubbliche da parte di privati nell'ambito di accordi convenzionali stipulati con le amministrazioni".

Con l'atto in questione l'Autorità ha chiarito come gli accordi convenzionali che rientrano nel più ampio genus dei "programmi complessi", sono da qualificarsi quali "appalto pubblico di lavori" con conseguente applicazione dell'obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica, stante la ricorrenza dei seguenti tre elementi: la qualità di amministrazione aggiudicatrice degli enti procedenti (enti pubblici territoriali); la riconducibilità delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria alla categoria delle opere pubbliche in senso stretto; la natura contrattuale ed onerosa del rapporto fra l'amministrazione e il privato lottizzante. È stato inoltre stabilito che sussiste l'obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica anche nel caso in cui la scelta degli imprenditori incaricati della progettazione e dell'esecuzione delle opere spetti al lottizzante (titolare del permesso di costruire), non essendo necessario che il soggetto che conclude un contratto con l'amministrazione aggiudicatrice sia in grado di realizzare direttamente la prestazione pattuita, potendo tale soggetto farla eseguire a terzi. Devono ritenersi

applicabili quindi i noti principi comunitari anche nei confronti di altre forme di negoziazione tra la pubblica amministrazione ed il privato quando, ricorrendo tutti i suddetti elementi, il carattere oneroso della prestazione consista in un qualunque corrispettivo non necessariamente oggettivato in una corresponsione in denaro.

A.3 Atti di segnalazione - anno 2007

A.3.1 Normativa in materia di sicurezza nei cantieri e di opere provvisionali.

Con detto atto, l'Autorità ha inteso formulare alcune osservazioni in merito alle vigenti disposizioni in materia di sicurezza, con particolare riferimento alla disciplina concernente la validazione dei piani di sicurezza dei cantieri e la verifica delle strutture provvisionali di particolare importanza statica. I piani di sicurezza e coordinamento esaminati e riguardanti cantieri in cui si sono verificati incidenti, anche mortali, hanno fatto emergere alcuni limiti connessi alla validazione dei piani di sicurezza e alla verifica delle strutture provvisionali. In particolare è stato rilevato come, allo stato, le opere provvisionali di una certa importanza statica non sono soggette ad alcuna verifica riguardante la corretta esecuzione - da parte di un tecnico diverso dal progettista - prima del loro utilizzo, come invece è richiesto per le opere definitive ai sensi della L. n. 1086/71. Inoltre, il D.P.R. n. 554/99 pone il piano di sicurezza, che è parte integrante del progetto esecutivo, in una posizione di secondaria importanza rispetto ai rimanenti elaborati progettuali per i quali il RUP invece deve prestare particolare attenzione in sede di validazione del progetto (artt. 41 e 47 del D.P.R. n. 554/99). L'Autorità è pervenuta alla conclusione che sarebbe opportuna l'introduzione di una specifica norma sulle opere provvisionali di rilevante importanza statica che stabilisca la verifica strutturale prima del loro utilizzo. Inoltre per quanto riguarda l'esecuzione delle opere pubbliche, sarebbe opportuno integrare l'art. 47 del DPR 554/99 prevedendo in sede di validazione da parte del Responsabile del

Procedimento, la verifica del Piano di Sicurezza e Coordinamento.

A.3.2 Possesso dello stabilimento di produzione per la qualificazione nella OS12.

Con segnalazione in data 23 gennaio 2007, l'Autorità, oltre a ritenere corretta l'eliminazione del possesso dello stabilimento di produzione ai fini della qualificazione nella OS12, ha ritenuto di segnalare, nell'ottica di una modifica delle declaratorie delle categorie di lavoro, di cui al D.P.R. n.34/2000, come la lavorazione riguardante "reti e paramassi di tipo elastico" debba poter essere contemplata sia nella categoria OS12, sia nella categoria OS21, distinguendo in ciascuna di esse la finalità principale della lavorazione da eseguirsi, più precisamente inserendo nella prima declaratoria la realizzazione di reti aventi funzione di protezione passiva e nella seconda declaratoria quelle aventi funzione attiva, che, oltre a proteggere dalla caduta di massi, contribuiscano alla stabilizzazione e tenuta del terreno.

A.3.3 Opere connesse alle Olimpiadi Torino 2006.

L'Autorità ha condotto una indagine limitatamente alle "opere connesse" ai Giochi olimpici invernali che si sono svolte nella città di Torino nell'anno 2006 ed ha rilevato che meno della metà di tali opere, alla data delle olimpiadi, erano state realizzate, risultando dunque largamente disatteso il nesso causale del programma d'interventi con l'evento olimpico, che era uno dei criteri alla base delle selezioni delle opere da realizzare. In tale quadro l'Autorità ha suggerito di definanziare le opere ancora non appaltate. È stata inoltre evidenziato un elemento consistente di criticità nella modalità di selezione delle opere dichiarate connesse, ed infine auspicato che in occasione di grandi eventi a carattere nazionale od

internazionale, sarebbe opportuno che gli interventi infrastrutturali fossero strettamente connessi all'evento, da realizzare in tempo utile con lo svolgimento dello stesso evento. Nel Cap. 4 sono riportate le questioni rilevanti affrontate dall'Autorità nel corso dell'attività ispettiva.

A.3.4 Problematiche inerenti la disciplina dell'arbitrato nell'ambito dei contratti pubblici.

Con tale atto, l'Autorità ha inteso segnalare la problematica relativa alla risoluzione delle controversie nella materia dei contratti pubblici, con particolare riferimento all'istituto dell'arbitrato ed alle competenze della Camera Arbitrale, disciplinate dagli articoli 241, 242 e 243 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (cd. codice dei contratti pubblici), a seguito della norma contenuta nell'art. 86 del disegno di legge finanziaria 2008. L'Autorità ha evidenziato alcune criticità nel sistema di nomina del terzo arbitro e dei compensi da liquidare agli arbitri, concludendo sulla persistente necessità di un intervento normativo che modifichi il sistema previsto dagli articoli 241, 242 e 243 del dlgs 163/2006 nel senso di ripristinare l'arbitrato amministrato come unico modello, attribuendo, quindi, alla Camera Arbitrale un potere generalizzato di nomina del terzo arbitro e di determinazione dei compensi dei collegi arbitrali.

A.3.5 Ordinanze per l'attuazione degli interventi di emergenza; deroga alle disposizioni di cui agli art. 6 e 7 del D.Lgs n.163/2006 in tema di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

L'Autorità ha condotto una indagine relativamente all'evento "Mondiali di nuoto Roma 2009", per la realizzazione del quale, a seguito della dichiarazione di grande evento, sono state operate deroghe ad un rilevante numero di articoli del codice dei contratti, tra cui quelle relative all'azione di vigilanza dell'Autorità, con ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. L'Autorità segnala che tale potere di deroga non è assoluto e discrezionale, ma per poter essere legittimamente esercitato,

anche secondo costante indirizzo giurisprudenziale, occorre che rivesta carattere eccezionale ed esige la sussistenza di un nesso di congruità e proporzione tra la qualità e la natura dell'evento e le misure concretamente adottate per fronteggiarlo. Detto nesso di strumentalità non appare sussistere per quanto attiene alle norme relative all'azione di vigilanza dell'Autorità, la cui attività è principalmente diretta a garantire il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dall'art.2 del D.Lgs.163/06 e non ad non ostacolare le finalità sottese al regime derogatorio, volto allo snellimento delle procedure di appalto.