

La Camera arbitrale

La Camera arbitrale, i cui componenti sono stati nominati dall'Autorità con decreto del 28 luglio 2000, in coincidenza con l'entrata in vigore del regolamento di attuazione della legge quadro¹, si è insediata il 2 agosto 2000.

Per valutare l'opera finora svolta, è indispensabile tenere presente quali siano stati i problemi da affrontare e risolvere alla stregua dei compiti che la legge ha assegnato al Consiglio arbitrale, facendone il perno del sistema.

**Problematiche
di organizzazione**

A prescindere dalle incombenze di natura organizzativa inerenti alla struttura ed al funzionamento di ogni ente - di difficile individuazione quando, come nel caso, mancano pregresse esperienze e modelli di comparazione - e a prescindere dai delicati e pur complessi compiti che 'a regime', il Consiglio arbitrale sarà chiamato ad esercitare, è stato necessario procedere alla fase 'costituente', avente per oggetto la determinazione delle 'regole' nella parte sommariamente indicata dal legislatore e lasciata, per il completamento, al Consiglio arbitrale cui, in sostanza, è stato delegato un potere di normazione secondaria.

Infatti, in forza dell'articolo 32, comma 3, della legge quadro (nel testo risultante dall'art. 10 l. n. 415/98), il regolamento di attuazione ha dettato una disciplina di dettaglio sulla *Definizione delle controversie e sulla Camera arbitrale per i lavori pubblici*², riservando tuttavia a quest'ultima di definire con proprie determinazioni:

- a) il «codice deontologico degli arbitri camerali» (art. 151, co. 1);
- b) i «requisiti di onorabilità» per essere ammessi all'albo degli arbitri o all'elenco dei periti (art. 151, co. 7);

¹ Vedi art. 3, co. 3, l. n. 109/94.

² Artt. 150, 151, DPR n. 554/99.

Capitolo 9

c) i «criteri oggettivi e predeterminati» sulla cui base provvedere di volta in volta, «nell'ambito dell'albo camerale», alla scelta e quindi alla nomina del «terzo arbitro con funzioni di presidente del collegio» (art. 150, co. 3);
d) il limite 'numerico' dei magistrati (amministrativi e contabili) e degli avvocati dello Stato in servizio da ammettere all'albo degli arbitri (art. 151, co. 5, lett. a).

Da ciò si deduce in quale misura la definizione di questi punti trascenda la normale competenza di un organo amministrativo: non si trattava solo di darsi un proprio regolamento interno, al quale peraltro si è tempestivamente provveduto, ma di completare l'opera del legislatore con una vera e propria attività di integrazione normativa, enunciando regole destinate ad incidere sul comportamento dei terzi e sulla condotta dello stesso organo deputato a emanarle.

Un compito, questo, quanto mai delicato e reso ancor più arduo, per un verso, dalla mancanza di indicazioni legislative più specifiche del generico riferimento ai principi di «trasparenza, imparzialità e correttezza»; per altro verso, dalla difficoltà di individuare, per ogni punto e attraverso un armonico bilanciamento di interessi, la soluzione più equilibrata.

Codice
deontologico

Così, per quanto riguarda il *codice deontologico*, è stato soprattutto preso in considerazione, quale pietra di paragone, quello dei magistrati ordinari: non soltanto per l'affinità, dato che l'arbitro camerale è potenzialmente investito di una funzione giudicante al pari del giudice dello Stato e, come lui, soggetto all'etica e al costume dell'imparzialità; ma anche per le differenze, non essendo il primo inquadrato in uno stabile rapporto organico con la pubblica amministrazione e soggetto ai doveri correlativi, come invece è il giudice di carriera.

Requisiti
di onorabilità

Circa i *requisiti di onorabilità*, si è riscontrato come nell'uso legislativo corrente tale locuzione sia generalmente intesa in senso negativo, cioè nell'assenza di condizioni soggettive (come certe condanne penali o sanzioni disciplinari o fatti sintomatici di pericolosità sociale) che fanno venir meno lo stato di onorabilità, altrimenti presunto.

La Camera arbitrale

A questa concezione si è, pertanto, attenuto il Consiglio arbitrale, non senza, peraltro, differenziare la posizione dell'arbitro da quella del perito, esigendo dal primo — assimilabile al giudice — requisiti di onorabilità improntati a un maggior rigore.

Quanto ai *criteri oggettivi e predeterminati* per la nomina del terzo arbitro con funzioni di presidente del collegio (art. 150, co. 3), il problema — che difatti è stato approfondito in più sedute collegiali — si presentava di difficile approccio. E ciò sotto due aspetti, il primo dei quali particolarmente delicato. Si allude all'apparente ma fuorviante analogia con i «criteri predeterminati e oggettivi» sulla base dei quali il Consiglio superiore della magistratura approva le 'tabelle' biennali di riparto degli affari all'interno degli uffici giudiziari.

**Criteri di nomina
del terzo arbitro**

In proposito, si è considerato che, mentre in tale settore l'assegnazione preconstituita delle cause ai singoli magistrati è tecnicamente possibile (anche se non rigidamente applicabile), in quanto avviene nel contesto di un *ordo iudiciorum* professionalmente preposto all'esercizio della giurisdizione, non altrettanto può dirsi per la giustizia arbitrale neanche secondo il modello prefigurato dalla legge sui lavori pubblici, che pure prevede un «albo degli arbitri camerali» la cui appartenenza è il presupposto legittimante della nomina a 'terzo arbitro'. Infatti, proprio perché tutti gli iscritti sono teoricamente nella medesima posizione, essendo ognuno di loro potenzialmente nominabile, non v'è modo di predisporre un meccanismo automatico di tipo tabellare. Scartato, pertanto, questo sistema, restava parimenti esclusa ogni altra possibilità di automatismo, ad esempio il sorteggio, che del resto sarebbe stato in palese violazione di legge: questa, infatti, parlando di «scelta» del terzo arbitro da parte della Camera arbitrale (art. 150, co. 3), postula l'adozione di un procedimento che, per quanto vincolato possa essere nel suo *iter*, deve alla fine concludersi con un atto di nomina che sia ponderato e consapevole, non già fortuito.

Ed era questo il secondo aspetto della questione che, in esito a lungo e proficuo dibattito, il Consiglio arbitrale ha risolto trovando i «criteri oggettivi e predeterminati» in un contesto di regole rivelatesi le più idonee per

Capitolo 9

conciliare il massimo grado di autolimitazione nelle scansioni procedurali con la pur controllata ma irrinunciabile misura di discrezionalità nell'atto finale di scelta.

Queste regole sono state riportate nel Comunicato del 29 novembre 2000 con il quale si è inteso render chiaro a tutti che la Camera arbitrale si atterrà fedelmente a quei principi di «trasparenza, imparzialità e correttezza» sui quali è impostato il nuovo sistema di giustizia arbitrale.

Criteria
di ammissione
all'albo

Apparentemente più semplice, ma non meno impegnativa, la decisione di fissare il numero dei soggetti da ammettere all'albo fra quanti appartengono alla categoria dei magistrati (amministrativi e contabili) e avvocati dello Stato in servizio: la sola categoria professionale (dalla quale peraltro sono esclusi i magistrati ordinari in servizio) ammessa col limite di un numero 'chiuso' in un albo che, per tutti gli altri, è 'aperto'.

E il Consiglio arbitrale, individuata la *ratio legis* della norma limitativa nell'esigenza di non distogliere dalle funzioni d'istituto un così qualificato personale oltre una bassa soglia di tollerabilità, ha quantificato tale soglia nella misura del 5% rispetto alla dotazione organica.

Di conseguenza, il contingente numerico, che nominativamente — come già richiesto — sarà designato dai rispettivi ordinamenti, consta di 25 unità per il Consiglio di Stato, 30 per la Corte dei conti e 19 per l'Avvocatura dello Stato.

Occorre ancora precisare che, in aggiunta al compito (sopra illustrato) di integrazione normativa che il DPR n. 554/99 ha delegato alla Camera arbitrale, questa si è trovata nella necessità di chiarire alcuni punti dubbi della disciplina legislativa che, altrimenti, sarebbero rimasti di oscura interpretazione o di impossibile applicazione.

La prima discrasia, all'interno dell'articolo 151 del DPR n. 554/99 citato, nasce da un difetto di coordinamento fra il comma 5 lettera *a*), che comprende la categoria 'magistratuale', ed il successivo comma 7 che, nel prevedere l'iscrizione degli aspiranti all'albo degli arbitri previa «domanda corredata da *curriculum* e da adeguata documentazione», prescrive questo onere solo per «i soggetti di cui al comma 5, lettere *b*), *c*) e *d*)» (ossia avvoca-

La Camera arbitrale

ti, tecnici e professori universitari), escludendone quindi i soggetti di cui alla lettera *a*). Ma questa esclusione, mentre è perfettamente spiegabile per i magistrati e avvocati dello Stato 'in servizio', essendo appunto «designati dagli organi competenti secondo i rispettivi ordinamenti» (co. 5, lett. *a*, prima parte), non lo è affatto per i magistrati e gli avvocati dello Stato 'a riposo' (co. 5, lett. *a*, seconda parte).

Costoro, invero, non sono designati da alcun organo e, se non presentassero domanda, resterebbero *de facto* esclusi dall'albo pur essendo *de iure* legittimati ad esservi ammessi. Per tale ragione, il Consiglio arbitrale ha dovuto colmare la lacuna in via di interpretazione estensiva, anche per quanto riguarda l'aspetto della documentazione, non senza esplicitare il punto nel Comunicato del 29 novembre 2000 (II/3) per un avvertito dovere di trasparenza.

La seconda discrasia si coglie nella norma formulata dallo stesso comma 5, lettera *b*), laddove, a proposito della categoria degli avvocati e dopo avere statuito che essi debbono essere «iscritti agli albi ordinari e speciali abilitati al patrocinio avanti alle magistrature superiori», si richiede altresì il «possesso dei requisiti per la nomina a consigliere di cassazione», con ciò alludendo chiaramente alla legge 5 agosto 1998, n. 303 (art. 1, co. 1; art. 2, co. 1).

Ma tale legge, fra i «requisiti per la nomina a consigliere di cassazione», ne contempla due (età inferiore a 65 anni e cancellazione dall'albo professionale) i quali, se sono spiegabili nei confronti dell'avvocato che lascia la libera professione per intraprendere la carriera burocratica di magistrato (il cui termine è al 70° anno di età), sono invece incompatibili con l'avvocato che, restando tale, chiede l'ammissione all'albo degli arbitri: per il quale, non solo non è previsto uno sbarramento anagrafico (né per lui né per gli altri professionisti legittimati alla funzione arbitrale), ma si richiede addirittura la permanenza dell'iscrizione nell'albo professionale, da cui, al contrario, la legge impone la cancellazione.

Il contrasto fra la norma richiamante e quella richiamata non potrebbe essere più stridente. Ed è appunto per risolvere tale antinomia che il Consiglio arbitrale è stato costretto ad una 'interpretazione correttiva' (o

Capitolo 9

parzialmente abrogativa), dichiarando non applicabili alla specifica materia in esame i due suddetti requisiti; di ciò non si è mancato di dare notizia al Consiglio nazionale forense, anche al fine di prevenire perplessità o confusione fra gli avvocati interessati e legittimati ad iscriversi nell'albo degli arbitri camerali, ma sconsigliati dal proporre domanda dal timore, peraltro infondato, di doversi cancellare dall'albo professionale.

Il terzo punto, reso dubbio dalla non chiara formulazione dell'articolo 151, riguardava l'ipotetica possibilità, soltanto per la categoria dei tecnici (ingegneri e architetti), di cumulare l'appartenenza all'albo degli arbitri e all'elenco dei periti: da qui, una nociva commistione di *status*, certamente contraria ai canoni della «trasparenza e imparzialità», che ha indotto motivatamente il Consiglio arbitrale a sancire il principio di non cumulabilità della duplice appartenenza; principio richiamato espressamente due volte nel Comunicato del 29 novembre 2000 e, inoltre, rammentato nella nota esplicativa inviata in allegato ai rispettivi Consigli professionali

Resta da dire che il Consiglio arbitrale ha continuato a tenere sedute prima di dare avvio alla seconda fase dei suoi lavori dopo il 31 dicembre 2000. Ciò in quanto la legge si è limitata a stabilire che la Camera arbitrale «cura la formazione e la tenuta dell'albo degli arbitri» (art. 151, co. 1) e «cura altresì la tenuta dell'elenco dei periti» (art. 151, co. 7), ma nulla dice in merito alle relative forme e modalità di attuazione, per cui anche di questo si è dato carico il Consiglio arbitrale, formulando le regole e individuando i criteri più idonei, oltre a dotarsi dei necessari registri e schedari.

Modi di
comunicazione

Occorre precisare che, per la diffusione delle notizie relative alla Camera arbitrale, di carattere generale e di interesse collettivo, si è adottata la forma del comunicato ufficiale.

Il primo Comunicato è stato diffuso il 29 novembre 2000, reso pubblico mediante inserimento nel sito *internet* dell'Autorità e, avuto riguardo al suo contenuto normativo, nella Gazzetta Ufficiale in data 11 dicembre 2000, n. 288.

Relativamente alle comunicazioni *ad personam* o ad enti, si è invece fatto ricorso alla corrispondenza epistolare.

La Camera arbitrale

Circa gli aspetti operativi, a seguito del predetto Comunicato, sono pervenute domande in numero di gran lunga superiore alle previsioni, tanto che una volta compiuto l'esame, al 17 maggio 2001 risultavano 1.490 nominativi ammessi all'albo e 804 all'elenco dei periti.

**Formazione
dell'albo**

Sono state inoltre esaminate dal Consiglio arbitrale le istanze di nomina del terzo arbitro riferite alla consistenza dell'albo; al 17 maggio 2001 risultavano ammessi 12 arbitri.

**Istanze
di nomina
del terzo arbitro**

La definizione dei costi standardizzati

La legge quadro sui lavori pubblici attribuisce all'Autorità il compito di «determinare annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di specifica pubblicazione»¹ e di evidenziare, in occasione della *Relazione* annuale al Governo e al Parlamento, le disfunzioni riscontrate nel settore degli appalti, anche con particolare riferimento allo scostamento tra i costi unitari rilevati ed i costi standardizzati in vigore nel medesimo periodo.

Contesto
normativo

Il regolamento di attuazione della legge quadro prescrive che i responsabili del progetto preliminare redigano un calcolo sommario della spesa, applicando alle quantità caratteristiche dei lavori da eseguire i corrispondenti costi standardizzati determinati, con cadenza annuale, dall'Osservatorio.

Dal contesto normativo emerge anche che l'utilizzazione dei costi standardizzati, oltre ad essere finalizzata ad orientare correttamente la quantificazione della spesa da sostenersi per fornire adeguata risposta ad un fabbisogno rilevato (funzione di guida), risulta necessaria anche per svolgere una funzione di monitoraggio attraverso la valutazione di quanto emerge dai progetti esecutivi in termini di costo complessivo dell'opera da realizzare.

Finalità

Va, quindi, sottolineato che le implicazioni operative sul prevedibile impiego dei costi standardizzati attengono principalmente alle modalità di redazione del calcolo sommario di spesa e alla rilevazione degli scostamenti, per consentire la stima preventiva e la verifica di congruità della spesa stessa. Il secondo confronto è ovviamente da riferirsi al «consuntivo dei lavori» ed è quindi correlato alle verifiche della fase di collaudo, mentre il primo dovrebbe correttamente essere collocato nella fase programmatoria,

¹ Art. 4, co. 16, lett. f), l. n. 109/94.

Capitolo 10

a monte della progettazione preliminare, ovvero nella redazione degli studi di fattibilità e del documento preliminare alla progettazione².

Con riferimento al nuovo quadro legislativo che disciplina i lavori pubblici, si rileva che le informazioni – distinte per tipologia e categoria di intervento – da riportare nel programma triennale riguardano le finalità, i risultati attesi, le priorità, le localizzazioni, le problematiche ambientali, paesistiche ed urbanistico-territoriali, le relazioni con i piani di assetto territoriale o di settore, il grado di soddisfacimento della domanda, le risorse disponibili, la stima dei costi e dei tempi di attuazione. Tutte queste informazioni vanno trasmesse all'Osservatorio sulla base delle 'Schede tipo' allegate al decreto ministeriale³.

Funzione
informativo-
conoscitiva

Considerato che in tali schede i dati inerenti agli aspetti economici dei singoli interventi sono tali da consentire unicamente valutazioni su indicatori aggregati⁴, si può realisticamente ipotizzare che la funzione informativo-conoscitiva possa assumere, nell'immediato futuro, carattere prevalente rispetto a quella di controllo.

In questo contesto, il costo standardizzato assume piuttosto la valenza di strumento utile a supportare, orientare e determinare le scelte decisionali, nelle fasi di predisposizione ed approvazione del programma triennale dei lavori pubblici. Ed è proprio questo il primo documento che – in quanto oggetto di trasmissione all'Osservatorio – rende possibile la verifica di congruità sul corretto impiego dei costi standardizzati.

Significativa appare anche la verifica economica applicabile al progetto preliminare, che costituisce requisito vincolante per l'inserimento di un intervento nell'elenco annuale dei lavori.

Impiego dei costi
standardizzati
nell'attività
di vigilanza

La necessaria coerenza che dovrebbe poi connotare il passaggio dalla progettazione preliminare a quella esecutiva rende del tutto evidente un

² Secondo quanto previsto dall'art. 15 del Regolamento, si tratta di prestazioni di competenza del responsabile di procedimento.

³ D. m. LLPP 21 giugno 2000.

⁴ Costi per unità di misura, che non vanno confusi con i prezzi unitari di costo.

La definizione dei costi standardizzati

impiego dei costi standardizzati nell'attività di vigilanza che compete istituzionalmente all'Autorità.

Da tutte queste considerazioni è possibile desumere che:

- i costi standardizzati possono essere impiegati sia per orientare correttamente la quantificazione della spesa da sostenersi per fornire un'adeguata risposta ad un fabbisogno rilevato, sia per consentire un'autoverifica del sistema di quantificazione della spesa da parte degli organi competenti;
- la valutazione di congruità degli interventi con i costi standardizzati può essere realisticamente operata assumendo come riferimento gli atti inerenti alla programmazione e più specificamente le analisi dei bisogni e delle esigenze, gli studi di fattibilità⁵ nonché i progetti preliminari⁶;
- il costo standardizzato deve essere espresso in maniera tale da essere confrontabile con il contenuto informativo di cui si potrà disporre in tale fase del processo.

Consapevole della complessità della materia sotto il profilo metodologico e operativo, l'Autorità si è avvalsa di un gruppo di lavoro composto da docenti universitari esperti in discipline tecniche ed economiche per predisporre uno studio di fattibilità per la definizione della procedura di determinazione dei costi standardizzati, orientato a coniugare il rigore metodologico e la praticabilità operativa.

In questa ottica, è stato anche tenuto un seminario di studio dal titolo *Determinazione dei costi standardizzati; problemi e prospettive*, che ha costituito l'occasione per dibattere con i soggetti istituzionalmente interessati e con gli operatori di mercato la metodologia proposta dal gruppo di lavoro e le sue implicazioni operative. È stato così possibile raccogliere spunti di riflessione, suggerimenti e rilievi utili per mettere a punto una strategia di intervento — in linea con i principi di efficienza ed economicità voluti dal legislatore — volta a rendere il costo standardizzato uno strumento efficace a di-

Iniziativa
intraprese ...

... studio
di fattibilità ...

... seminario
di studio

⁵ Specifico momento di 'verifica' nel procedimento di formazione del Programma Triennale.

⁶ Requisito imprescindibile per l'inserimento degli interventi nell'elenco annuale.

Capitolo 10

sposizione degli operatori ed al tempo stesso adeguato ad orientare il mercato delle opere pubbliche.

Le relazioni e gli spunti emersi nel corso della discussione hanno contribuito a definire l'ambito entro cui collocare il percorso operativo per la definizione e la gestione — attraverso l'Osservatorio — dei costi standardizzati.

Profili
metodologici

La proposta di un *Metodo per la determinazione e l'uso dei costi standardizzati*, che il gruppo di lavoro ha formulato all'Autorità, è fondata su alcuni principi che riguardano la definizione degli obiettivi ed il prevedibile impiego operativo della metodologia.

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

Il progetto per la costruzione dei costi standardizzati individua un percorso operativo con riferimento ai seguenti passaggi:

- definizione di una *classificazione* delle opere civili per un ragionevole numero di gruppi omogenei, con numerosità interna statisticamente significativa⁷;
- definizione dei *criteri di valutazione dei costi* per le diverse tipologie di opere, attraverso la costruzione di campioni rappresentativi all'interno di ciascuno dei gruppi sopra richiamati. Ovviamente, la rilevazione dovrà rispettare le differenziazioni delle specifiche caratteristiche tecnologiche, territoriali e dimensionali e risulterà nella costruzione di matrici per gruppi omogenei;
- definizione di *metodologie di misurazione* delle differenze di costo e relativa 'spiegazione' sulla base di variabili che indicano le specificità degli interventi e il contesto socio-economico in cui sono programmati⁸;

⁷ Per costruire medie e coefficienti di variazione.

⁸ Ciò può richiedere il reperimento di dati *extra* opera: indicatori di condizioni economiche dell'area interessata, prezzi e disponibilità dei fattori produttivi.

La definizione dei costi standardizzati

- misurazione della *variabilità dei costi unitari* all'interno di ciascun gruppo (e tra gruppi) e successiva analisi delle motivazioni 'legittime' da riconoscere in sede di definizione degli *standard*: le cause 'rimanenti' non saranno riconoscibili in quanto presumibilmente originate da inefficienze di varia natura;
- indicazione degli *elementi costitutivi* dell'unità caratteristica per ciascuna tipologia di opere, da ottenere o attraverso il metodo della regressione econometrica o attraverso la ricostruzione puntuale delle componenti di costo fondamentali;
- individuazione delle *diverse tipologie di costo standard* da impiegare per i confronti e indicazione delle diverse finalità per ciascuno di questi.

Occorre sottolineare che nell'immediato, con i dati disponibili attraverso l'attuale sistema informativo dell'Osservatorio, è possibile operare solo sulla base di 'valori medi'. Pur nella consapevolezza dei limiti connessi a tale approccio, sarà possibile costruire indicatori grezzi che riflettano le realtà di mercato rilevate.

In ogni caso, sarà necessario ricercare metodi di implementazione ed aggiornamento della base dati anche attraverso la raccolta di informazioni fornite dagli enti, da definirsi per ciascuna categoria di opera e tipologia di lavoro.

Nello schema di progetto operativo predisposto dal gruppo di lavoro si ipotizzano due fasi riconducibili agli anni 2001 e 2002, per consentire il pieno decollo della procedura di definizione e uso dei costi standardizzati, il *budget* necessario e le relative 'uscite' di fase.

Fasi operative ...

Entro il 2001, per le predette categorie di opere, si prevede di approntare:

... attività 2001 ...

- il modello di elaborazione dei dati raccolti per la quantificazione dei costi standardizzati al variare di specifiche situazioni contestuali;
- lo schema dettagliato dei dati da rilevare – in forma generalizzata e su casi campione – per garantire significatività ai risultati ottenuti;
- le modalità e le tecniche più idonee per l'effettuazione delle rilevazioni;
- la descrizione delle modalità d'impiego degli indicatori di costo;

Capitolo 10

- alcune esemplificazioni pratiche atte ad evidenziare l'efficacia e l'operabilità del metodo proposto.

In sostanza, alla fine del primo anno sarà possibile disporre di elementi di riferimento idonei a consentire una prima concreta sperimentazione del modello proposto, attraverso l'individuazione di taluni costi standardizzati che consentirà di valutare efficacia ed operatività del metodo proposto.

... attività 2002

Entro il 2002, completata la fase di sperimentazione e monitoraggio, saranno definiti:

- l'elenco completo delle unità caratteristiche che concorrono a definire ciascuna categoria di lavori;
- gli indicatori dimensionali di riferimento corrispondenti a ciascuna unità caratteristica di intervento;
- la gamma delle possibili situazioni governabili attraverso l'impiego del modello di quantificazione del costo standardizzato di un'opera;
- i dati da impiegare come *input* per poter calcolare il costo standardizzato di un'opera (le possibili varianti del sistema);
- le procedure di auto-aggiornamento dei dati di quantificazione dei costi standardizzati.

Occorre, infine, osservare che le problematiche legate ad una più precisa determinazione dei prezzi unitari e dei prezziari, tradizionalmente utilizzati per la stima dei costi di costruzione nella predisposizione dei computi metrici estimativi, hanno implicazioni del tutto diverse dalla determinazione e dall'uso dei costi standardizzati, per ragioni evidenti sia sul piano concettuale sia sul piano pratico. In ogni caso, una migliore definizione dei prezzi unitari può contribuire ad una più efficiente e trasparente organizzazione del settore delle costruzioni, anche se non può (*non deve*) interferire con la procedura di definizione e d'uso dei costi standardizzati.

Gli interventi di regolazione

Nel secondo anno di attività dell'Autorità sono stati emanati 6 atti di regolazione e 50 determinazioni. Questi atti, vertendo su questioni di carattere generale o comportando la soluzione di questioni di massima, sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, come disposto dall'articolo 3 del DPR n. 554/99.

Sono state inoltre predisposte tipologie unitarie di bandi di gara per l'affidamento di lavori pubblici.

Di seguito si illustrano i tratti essenziali dei suddetti atti¹.

Natura dei termini per gli adempimenti previsti per i soggetti ammessi alle gare ed ulteriori questioni interpretative relative all'applicazione dell'art. 10, comma 1 quater della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni.

Con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 10, comma 1 quater della legge n. 109/94 e successive modificazioni, sono stati riscontrati comportamenti non uniformi da parte delle stazioni appaltanti in merito all'applicazione della norma in questione. L'Autorità ha ritenuto che il termine di dieci giorni, entro il quale i concorrenti sorteggiati nella procedura di verifica devono presentare la documentazione richiesta, deve considerarsi perentorio; pertanto, decorso inutilmente tale termine, le stazioni appaltanti dovranno escludere il concorrente dalla gara, incamerare la cauzione provvisoria e segnalare il fatto all'Autorità per l'applicazione delle misure sanzionatorie di cui all'articolo 4, comma 7, della legge n. 109/94 e successive modificazioni. Diversa ipotesi normativa è quella della richiesta dei documenti all'aggiudicatario provvisorio ed al secondo graduato che non siano stati sorteggiati in precedenza. Il termine di dieci giorni in questo caso non può considerarsi perentorio, ma sollecitatorio, in quanto riferito all'attività di pubblici poteri. Quanto alla possibilità di documentare i re-

Atti
di regolazione...

... legge quadro,
art. 10, co. 1 quater:
interpretazione ...

¹ I testi sono riportati nel Volume II, Sezione III.

Capitolo 11

quisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi facendo ricorso all'autocertificazione, l'Autorità ha sostenuto che non vi sono difficoltà di carattere generale ad applicare la normativa sull'autocertificazione. Va tuttavia considerato che il ricorso all'autocertificazione è consentito con riferimento a quei dati e fatti risultanti da certificati che potrebbero essere rilasciati da uffici pubblici; pertanto, per ogni altra dimostrazione del possesso dei requisiti richiesti vige l'obbligo di esibire documenti non sostituibili mediante proprie dichiarazioni.

... situazioni
di controllo
tra imprese ...

Divieto di partecipazione alla medesima gara di imprese che si trovino fra di loro in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del cod. civ. (art. 10, comma 1 bis, legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modifiche ed integrazioni) e la questione della legittimità delle clausole di bandi di gara che estendano tale divieto anche alle ipotesi di collegamento fra imprese, secondo la formulazione della stessa norma codicistica.

L'Autorità ha affrontato la questione circa la legittimità dell'introduzione nei bandi di clausole che vietano la partecipazione alle gare da parte di imprese tra loro collegate ed ha concluso con il ritenere illegittima la clausola contenente l'indicato divieto, in quanto il solo collegamento societario – quale fenomeno organizzativo tra le imprese – non è astrattamente idoneo a ledere i principi di trasparenza, libertà di concorrenza e *par condicio* posti alla base degli affidamenti.

Criteri di designazione dell'organo di collaudo e compenso per la collaudazione di lavori pubblici.

... organo di
collaudo:
designazione
e compenso ...

Con questo atto di regolazione, emanato il 9 giugno 2000 a seguito di due segnalazioni, è stata affrontata la problematica connessa alla nomina dei collaudatori nel caso di lavori ammessi a finanziamento pubblico, con riferimento all'applicazione dell'articolo 28, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni. L'Autorità ha ritenuto che, in considerazione delle finalità e della natura delle operazioni di collaudo, la nomina dei collaudatori spetti alle amministrazioni aggiudicatrici. Tale competenza sussiste anche nel caso di lavori finanziati da diversa amministrazione pubblica. Soltanto in caso di accertata e dichiarata carenza di organico si

Gli interventi di regolazione

può derogare a tale prescrizione, con la preclusione, tuttavia, in tale seconda ipotesi, della possibilità di rivolgersi a liberi professionisti esterni all'apparato pubblico complessivo, dovendo i collaudatori essere scelti nell'ambito di elenchi istituiti presso il Ministero dei lavori pubblici, le regioni e le province autonome. Nel caso di lavori di importo non superiore a € 200.000, il certificato di collaudo è sostituito dal certificato di regolare esecuzione. Per i lavori, invece, di importo superiore a tale soglia, ma non eccedente il milione di euro, è in facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione dei lavori.

Legislazione nazionale e normativa regionale in materia di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici.

Con l'atto di regolazione di cui si tratta l'Autorità ha rilevato che tra i principi generali di cui alla legge quadro sui lavori pubblici applicabili alle regioni ed alle province autonome va ricompreso anche quello relativo alla unicità del sistema di qualificazione delle imprese, disciplinato dal regolamento approvato con DPR 25 gennaio 2000, n. 34. Pertanto i bandi di gara, ancorché relativi a lavori di interesse regionale, devono conformarsi alla richiamata disciplina sulla qualificazione delle imprese esecutrici a qualsiasi titolo di lavori pubblici.

... qualificazione
e normativa
regionale ...

Project financing. Piano economico-finanziario.

Con l'atto di regolazione in questione, l'Autorità ha inteso stabilire la funzione dell'attività di asseverazione del piano economico-finanziario presentato dal promotore da parte di un istituto di credito. Detta attività non costituisce impegno giuridico al successivo finanziamento da parte degli istituti di credito, ma è esercizio di una funzione con rilevanza pubblicistica mediante la quale si accerta, in luogo dell'amministrazione, la coerenza del piano presentato dal promotore con gli elementi di cui agli articoli 8, comma 3, e 85, comma 1, del DPR n. 554/99 per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il piano economico-finanziario presentato dal concorrente alla licitazione privata prevista dall'articolo 37 *quater* della legge n. 109/94 e successive modificazioni deve essere anch'esso asseve-

...project
financing ...