

Aggiornamento dati 2002*Tabella 1/2002 - Distribuzione degli interventi per categoria di opera - Appalti d'importo superiore a € 150.000, aggiudicati nel corso dell'anno 2002*

Categoria opera	n. interventi	% su n. interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio	importo minimo	importo I° quartile	importo mediano	importo III° quartile	importo massimo
Strade	5.251	30,94%	4.951.392	35,65%	942	150	197	274	490	168.692
Ferrovie	379	2,23%	670.221	4,83%	1.768	152	279	509	1.226	59.704
Altre infrastrutture di trasporto	392	2,31%	560.850	4,04%	1.430	150	199	401	1.450	22.366
Opere di protezione dell'ambiente, di difesa del suolo, risorse idriche	2.067	12,18%	1.451.441	10,45%	702	150	200	308	610	92.962
Opere di urbanizzazione ed altro	1.363	8,03%	891.239	6,42%	653	150	211	325	593	20.328
Infrastrutture del settore energetico	124	0,73%	76.628	0,55%	617	150	194	298	656	5.164
Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	23	0,14%	13.313	0,10%	578	150	190	288	624	3.533
Infrastrutture per l'agricoltura e la pesca	94	0,55%	83.880	0,60%	892	153	231	411	723	10.056
Infrastrutture per attività industriali, artigianato, commercio, annona	223	1,31%	229.777	1,65%	1.030	151	239	397	975	25.566
Edilizia sociale e scolastica	2.043	12,04%	1.248.306	8,99%	611	150	206	310	609	25.211
Edilizia abitativa	794	4,68%	702.566	5,06%	884	150	285	463	945	13.944
Beni culturali	861	5,07%	569.605	4,10%	661	150	198	328	649	16.499
Sport, spettacolo, turismo	674	3,97%	395.147	2,85%	586	150	204	310	618	16.585
Edilizia sanitaria	587	3,46%	949.588	6,84%	1.617	150	228	423	978	118.723
Altra edilizia pubblica	1.863	10,98%	965.209	6,95%	518	150	194	270	490	47.514
Altre infrastrutture pubbliche	233	1,37%	129.288	0,93%	554	150	202	277	489	10.600
Tutte le categorie	16.971	100,00%	13.888.458	100,00%	818	150	201	305	600	168.692

Tabella 2/2002 - Distribuzione degli interventi per classe d'importo - Appalti d'importo superiore a € 150.000, aggiudicati nel corso dell'anno 2002

Classe d'importo	n. interventi	% su n. interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio	importo minimo	importo I° quartile	importo mediano	importo III° quartile	importo massimo
>= 150.000 € < 500.000 €	11.865	69,91%	3.109.600	22,39%	262	150	186	233	321	499
>= 500.000 € < 1.000.000 €	2.771	16,33%	1.944.029	14,00%	701	500	577	677	813	999
>= 1.000.000 € < 5.358.153 €	2.090	12,32%	4.111.821	29,61%	1.967	1.000	1.221	1.603	2.390	5.346
>= 5.358.153 € < 15.000.000 €	158	0,93%	1.411.276	10,16%	8.932	5.360	6.299	8.266	11.132	14.992
>= 15.000.000 €	87	0,51%	3.311.730	23,85%	38.065	15.096	17.817	24.651	44.699	168.692
Tutte le classi d'importo	16.971	100,00%	13.888.458	100,00%	818	150	201	305	600	168.692

Tabella 3/2002 - Distribuzione degli interventi per procedura di scelta del contraente - Appalti d'importo superiore a € 150.000, aggiudicati nel corso dell'anno 2002

Procedura di scelta del contraente	n. interventi	% su n. interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio	importo minimo	importo I° quartile	importo mediano	importo III° quartile	importo massimo
Pubblico Incanto	11.136	65,62%	8.008.716	57,66%	719	150	213	334	637	115.431
Licitazione Privata	1.688	9,95%	3.730.975	26,86%	2.210	150	256	490	1.187	140.368
Licitazione Privata Semplificata	1.009	5,95%	602.886	4,34%	597	150	197	271	422	168.692
Appalto Concorso	52	0,31%	176.683	1,27%	3.397	154	242	593	1.714	92.962
Trattativa Privata	2.490	14,67%	965.726	6,95%	387	150	181	216	302	20.500
Non Comunicato	596	3,51%	403.469	2,91%	676	150	176	197	341	118.723
Tutte le procedure	16.971	100,00%	13.888.458	100,00%	818	150	201	305	600	168.692

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

*Tabella 4/2002 - Distribuzione degli interventi per Regione -
Appalti d'importo superiore a € 150.000, aggiudicati nel corso dell'anno 2002*

Regioni	n. interventi	% su n. interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio	importo minimo	importo I° quartile	importo mediano	importo III° quartile	importo massimo
Piemonte	1.024	6,03%	789.105	5,68%	770	150	200	298	577	60.629
Valle D'Aosta	61	0,36%	52.947	0,38%	867	151	236	447	1.045	5.164
Lombardia	2.937	17,31%	2.159.287	15,55%	735	150	202	303	581	92.962
Trentino	575	3,39%	733.003	5,28%	1.274	150	200	329	849	115.431
Veneto	1.595	9,40%	1.279.911	9,22%	802	150	206	309	577	118.723
Friuli	784	4,62%	593.691	4,27%	757	150	200	295	582	115.846
Liguria	626	3,69%	495.362	3,57%	791	150	197	284	619	29.899
Emilia	1.605	9,46%	1.575.730	11,35%	981	150	202	315	619	168.692
Toscana	1.163	6,85%	871.332	6,27%	749	150	197	286	532	71.481
Umbria	424	2,50%	305.685	2,20%	720	150	193	290	554	25.589
Marche	450	2,65%	262.465	1,89%	583	150	191	295	538	23.136
Lazio	1.027	6,05%	881.507	6,35%	858	150	197	310	623	61.977
Abruzzo	443	2,61%	317.957	2,29%	717	150	197	271	408	48.179
Molise	114	0,67%	69.984	0,50%	613	150	185	287	522	11.750
Campania	921	5,43%	873.280	6,29%	948	150	206	297	602	140.368
Puglia	756	4,45%	512.194	3,69%	677	150	224	361	735	11.557
Basilicata	211	1,24%	116.460	0,84%	551	150	194	274	546	7.121
Calabria	553	3,26%	484.005	3,48%	875	150	187	262	436	109.669
Sicilia	1.074	6,33%	945.081	6,80%	879	150	222	381	829	44.767
Sardegna	628	3,70%	569.463	4,10%	906	150	205	321	606	31.880
Tutte le regioni	16.971	100,00%	13.888.458	100,00%	818	150	201	305	600	168.692

*Tabella 5/2002 - Distribuzione degli interventi per Tipologia di stazione appaltante -
Appalti d'importo superiore a € 150.000, aggiudicati nel corso dell'anno 2002*

Tipologia di stazione appaltante	n. interventi	% su n. interventi	totale importo	% su totale importo	importo medio	importo minimo	importo I° quartile	importo mediano	importo III° quartile	importo massimo
amministrazioni dello stato anche ad ordinamento autonomo	1.117	6,58%	800.843	5,77%	716	150	186	242	436	19.188
enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico	836	4,93%	877.023	6,31%	1.049	150	234	404	952	25.211
istituti autonomi case popolari	697	4,11%	587.589	4,23%	843	150	292	464	929	11.296
regioni e comunita' montane	601	3,54%	370.739	2,67%	616	150	194	282	555	39.980
province	2.075	12,23%	1.481.890	10,67%	714	150	202	305	581	115.431
comuni	8.230	48,49%	4.489.971	32,33%	545	150	202	296	513	115.846
aziende del servizio sanitario nazionale	558	3,29%	943.661	6,79%	1.691	150	232	442	1.050	118.723
Anas	1.090	6,42%	1.792.205	12,90%	1.644	150	188	229	408	140.368
concessionari ed imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici; settori esclusi	409	2,41%	1.048.730	7,55%	2.564	150	284	697	1.549	168.692
aziende speciali	148	0,87%	84.372	0,61%	570	150	200	305	565	9.322
ferrovie	381	2,25%	671.130	4,83%	1.761	152	289	499	1.226	59.704
soggetti privati	301	1,77%	318.594	2,29%	1.058	152	258	478	907	16.314
altri soggetti non altrove classificati	528	3,11%	421.704	3,04%	798	150	204	298	664	25.566
Tutte le tipologie di stazione appaltante	16.971	100,00%	13.888.458	100,00%	818	150	201	305	600	168.692

Le iniziative di collegamento con soggetti e istituzioni

Nell'anno 2003 l'Autorità ha proseguito nella via intrapresa fin dalla sua istituzione al fine di sviluppare rapporti sistematici con i soggetti la cui attività presenta collegamenti funzionali con i propri ambiti di competenza. Forme diverse di intesa e interazione sono state definite o avviate in coerenza con i profili operativi propri di ciascun interlocutore.

Sono stati presi contatti con il CIPE al fine di realizzare forme di collaborazione nell'ambito delle rispettive competenze in merito ai compiti di acquisizione e analisi dei dati per l'identificazione ed il monitoraggio degli investimenti pubblici. Si è così pervenuti alla stipula di un accordo quadro ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra l'Osservatorio dei lavori pubblici e il Servizio centrale segreteria CIPE per lo sviluppo delle applicazioni del sistema del Codice Unico di Progetto e dei costi standardizzati delle opere pubbliche sottoscritto, in data 22 dicembre 2003¹, dal Direttore Generale del Servizio centrale segreteria CIPE e dal Direttore Generale dell'Osservatorio dei lavori pubblici. L'iniziativa ha trovato fondamento nell'opportunità di favorire l'interoperabilità e la cooperazione tra strutture pubbliche nell'ambito del processo di riforma ed innovazione della pubblica amministrazione in termini di miglioramento dei servizi, trasparenza dell'azione amministrativa, semplificazione degli oneri di referto, potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche e contenimento dei costi dell'azione amministrativa.

CIPE

L'obiettivo perseguito è l'integrazione e l'interconnessione dei sistemi informativi delle Amministrazioni firmatarie mediante la condivisione di una serie di informazioni d'interesse comune sulla realizzazione degli investimenti pubblici e l'adozione del Sistema di codifica unica degli interventi pubblici (CUP).

¹ Vedi Sezione II.

I contenuti generali dell'accordo attengono alle rispettive attività di collaborazione per l'organizzazione delle strutture e dei servizi relativi ai progetti d'interesse comune. In particolare, si è avviata una fase di cooperazione per la realizzazione e/o lo sviluppo dei seguenti progetti:

- a) Codice unico di progetto;
- b) Costi standardizzati delle opere pubbliche;
- c) Pubblicità e coordinamento dei programmi triennali dei lavori pubblici e delle iniziative di finanza di progetto;
- d) Elenco annuale per il Parlamento di tutte le opere pubbliche finanziate dallo Stato per importi superiori a € 25 milioni.

Nello sviluppo del proprio sistema informativo, l'attività svolta dall'Autorità è stata caratterizzata da standard progettuali e realizzativi, dettati come linee guida dal progetto di *e-government* del Ministero per l'innovazione tecnologica con riferimento specifico a due elementi fondamentali che ne caratterizzano il disegno strategico: l'interoperabilità e la cooperazione applicativa. Particolare attenzione è stata quindi posta nell'implementazione di tutte quelle funzionalità rese oggi ampiamente disponibili dalle nuove tecnologie che consentono il colloquio informatico fra diverse funzioni di una stessa amministrazione o di amministrazioni diverse ed a quelle tecnologie che permettono a singole amministrazioni pubbliche di accedere ai dati e alle procedure di altre amministrazioni e perciò di proporsi, nel settore specifico di competenza, verso la collettività come centro unitario per l'erogazione di servizi.

In tal senso, l'Autorità ha firmato un secondo protocollo d'intesa con l'INAIL² per lo scambio di informazioni su fenomeni che influenzano il mercato degli appalti, con particolare riferimento alla sicurezza dei cantieri ed al lavoro nero collegato con i subappalti. Si è così pervenuti alla sottoscrizione del II° protocollo attuativo tra INAIL e Osservatorio dei lavori pubblici allo scopo di dare luogo alla piena cooperazione telematica tra le due amministrazioni.

Con tale atto i due organismi si sono impegnati ad incrementare

Interoperabilità e
cooperazione
applicativa

Protocollo
d'intesa con
l'INAIL

² Vedi Sezione II.

L'attività di interscambio, unificando il processo di raccolta dei dati e delle informazioni. A tale scopo, l'Osservatorio e l'INAIL hanno fissato criteri per la creazione di uno "sportello unico" come punto di concentrazione delle attività previste per il rilascio della certificazione di regolarità contributiva e assicurativa e per gli adempimenti previsti dalla legge quadro. Attraverso il predetto "sportello" vengono automatizzate tutte le fasi per l'invio dei dati dalle stazioni appaltanti e dalle imprese verso l'Autorità, l'INAIL, l'INPS e le Casse Edili, nell'ottica del reciproco interesse e con la finalità ultima del conseguimento di una sempre maggiore efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa nel settore dei lavori pubblici.

Oltre che con riferimento a specifiche realtà territoriali, l'Autorità ha continuato ad operare per rafforzare i contatti già avviati in ambito europeo, indirizzando la propria azione su più fronti. Nello spirito che anima l'attività dell'Autorità, la collaborazione con le istituzioni europee presenta elementi di grande interesse. Al riguardo, in considerazione del fatto che i lavori pubblici sono finanziati in misura sempre maggiore dai fondi comunitari, l'Autorità ha dato attuazione al protocollo d'intesa siglato con la Corte dei conti europea ed è stato reso concreto lo scambio reciproco di informazioni tra le due istituzioni. La conoscenza dei risultati delle verifiche effettuate dall'Autorità, che annovera tra i suoi compiti quello di vigilare sulla economicità dell'esecuzione dei lavori pubblici, si presenta utile per la Corte dei conti europea; altrettanto interessante per l'Autorità è poter disporre dei risultati dei controlli che la Corte europea effettua sulla legalità e regolarità delle operazioni rientranti nelle competenze dell'Autorità. L'Autorità, inoltre, collabora con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie - attraverso la partecipazione alle riunioni relative all'esame delle problematiche riguardanti ipotesi di infrazione delle norme comunitarie da parte dello Stato italiano. Peraltro l'Autorità ha continuato a mantenere rapporti diretti con la Direzione Generale - Mercato Interno - della Commissione europea, al fine di instaurare forme di collaborazione che intervengono anteriormente all'apertura della procedura di infrazione ai

Rapporti in
ambito europeo

sensi dell'articolo 226 del Trattato CE. Si sta inoltre valutando l'opportunità di dar vita a forme di cooperazione informale, sia pure stabile, tra l'Autorità e la Commissione anche relativamente ad aspetti diversi dalla trattazione delle procedure per inadempimento, quali il confronto delle reciproche esperienze, l'analisi congiunta di tematiche di maggiore interesse comune e l'interpretazione coerente ed uniforme delle normative comunitarie. Nell'ambito della partecipazione italiana ai progetti di gemellaggio (*Twinning Project*) riguardanti alcuni Paesi candidati alla Unione europea, particolarmente intenso è stato l'impegno dell'Autorità nei confronti della Slovacchia, Lituania e Romania che si è concluso con ricadute significative sui paesi partecipanti.

Twinning Project

Il progetto di gemellaggio con la Repubblica slovacca ha avuto in particolare come obiettivo quello di fornire un ausilio al Public Procurement Office slovacco, competente per la legislazione ed il monitoraggio dei lavori pubblici, a rendere conforme la legislazione slovacca sugli appalti ai principi del diritto comunitario. L'accordo di gemellaggio stipulato tra la Repubblica slovacca e il Governo italiano prevedeva, infatti, un supporto alla Slovacchia nel conformarsi alle obbligazioni derivanti dall'acquis communautaire nel settore degli appalti pubblici e la garanzia di una vigilanza indipendente sugli appalti. Il progetto, che ha preso l'avvio nel giugno 2001, si è concluso nell'agosto 2002. Nell'ambito delle attività ad esso connesse, nel mese di febbraio 2002, è stata ricevuta a Roma presso la sede dell'Autorità una delegazione di funzionari del Public Procurement Office alla quale sono state illustrate le attività poste in essere dai diversi servizi dell'Autorità. Relativamente al progetto di gemellaggio con la Lituania, l'Autorità ha collaborato alla realizzazione del programma congiuntamente con la Svezia, essendo la proposta italiana stata approvata insieme a quella avanzata dal National Board on Public Procurement svedese. L'accordo di gemellaggio prevedeva il compimento di una serie di attività volte a rafforzare il sistema degli appalti pubblici in Lituania in maniera tale da renderlo competitivo, trasparente e conforme alla normativa europea. Il progetto, la cui durata è stata di 18 mesi, si è concluso nel mese di luglio 2002. L'intervento dell'Autorità è stato incentrato principalmente sull'individuazione degli aspetti maggiormente problematici della normativa lituana sugli appalti e nella successiva predisposizione, in relazione agli stessi, di linee guida e prontuari di facile consultazione tali da fornire un ausilio relativamente alla corretta applicazione della legislazione comunitaria in materia di appalti in vista della futura adesione della Lituania all'Unione europea. Nell'ambito di questo progetto, sono stati altresì forniti all'Ufficio lituano sugli appalti dei documenti tipo che costituiscono uno strumento importante per rendere più efficace il complesso procedimento amministrativo di gestione degli appalti pubblici.

L'obiettivo principale del progetto di gemellaggio con la Romania è stato la creazione di un sistema di monitoraggio sui pubblici appalti. L'attività posta in essere è stata dunque principalmente di tipo informatico ed è consistita nella predisposizione di un sito web per informare i soggetti operanti nei lavori pubblici e per la raccolta ed elaborazione dei dati sui lavori pubblici medesimi. Un'importante fase del progetto è stata quella dedicata alla riorganizzazione della "divisione rumena per la regolamentazione ed il monitoraggio sugli appalti pubblici" attraverso la definizione di specifici compiti, responsabilità ed ipotesi di lavoro.

Recentemente, inoltre, l'Autorità si è aggiudicata un progetto *Twinning* con la Turchia congiuntamente a Ministero dell'Economia e Consip, le cui attività avranno inizio presumibilmente nel maggio 2004. Tra le iniziative previste vi è il rafforzamento della struttura normativa del sistema degli appalti e dell'Autorità sugli appalti.

L'Autorità ha, infine, partecipato ad alcune fasi del Progetto Pilota coordinato dalla *Danish Competition Authority* e recentemente concluso, avente come scopo la creazione di un sistema di soluzione informale delle controversie precontrattuali tra le stazioni appaltanti e le imprese di altro Stato membro per la realizzazione di una rete di cooperazione europea e la riduzione del contenzioso. Dal progetto è emersa, tra l'altro, l'opportunità che all'interno di ciascun Stato membro esista un organismo unico quale interlocutore nella materia dei contratti pubblici e che l'esperienza sperimentale maturata possa proseguire nel futuro.

L'intensa attività svolta in ambito europeo ha messo in luce come l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici non sia avvenuta in maniera uniforme in tutti i paesi comunitari. Le differenze esistenti tra i sistemi legislativi nazionali non hanno permesso una vera e propria armonizzazione delle procedure per la partecipazione agli appalti e, nonostante l'internazionalizzazione del mercato crei opportunità per le imprese, esistono ancora ostacoli alla partecipazione effettiva alle commesse pubbliche. Pertanto l'Autorità ha iniziato la predisposizione di un centro di raccolta della documentazione in materia di appalti dei paesi comunitari che contenga la normativa, la prassi amministrativa e la giurisprudenza, nella consapevolezza che, per dare concretezza al mercato unico, sarebbe di grande utilità la predisposizione di guide operative che esemplifichino la normativa ed indichino i punti di contatto ove le imprese possono rivolgersi nelle diverse realtà nazionali. Al momento, il suddetto centro di documentazione è operativo in via sperimentale sul sito *internet* dell'Autorità.

A seguito dell'entrata in vigore³ degli accordi bilaterali tra la Svizzera

³ In data 1° giugno 2002.

e l'Unione europea che interessano, tra l'altro, anche la materia degli appalti pubblici e che segnano un importante passo nell'integrazione Svizzera/Unione europea, è stato siglato a Berna in data 25 settembre 2002 un protocollo d'intesa tra la Commissione sugli appalti pubblici Confederazione/Cantoni e l'Autorità al fine di garantire un continuo interscambio di dati relativi agli appalti pubblici e di organizzare e rendere operativo un sistema permanente di definizione delle controversie e dei problemi che possono insorgere nelle fasi antecedenti all'aggiudicazione, attraverso procedure informali. Si tratta del primo protocollo d'intesa concluso dalla Svizzera che si inserisce nel quadro della cooperazione transfrontaliera tra i due Paesi.

In data 11 dicembre 2003, inoltre, si è tenuto presso la sede dell'Autorità un incontro tra i due firmatari dell'accordo ed i rappresentanti della Commissione generale francese ponti e strade e dell'Autorità di controllo sugli appalti austriaca con l'obiettivo di vagliare le possibilità affinché le suddette Autorità di vigilanza di Francia e Austria possano aderire all'Accordo ai sensi dell'art. 5 dello stesso.

Nel 2003 è proseguito il confronto con i soggetti rappresentativi delle componenti del mercato dei lavori pubblici.

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

Nel corso dell'anno 2003 il sito *internet* del *forum* è stato aggiornato e modificato nella sua veste grafica e relazionale con l'inserimento di ulteriori caratteristiche per facilitare la consultazione dei quesiti immessi da parte dei soggetti abilitati. Sono state inoltre attivate nuove procedure interne per l'immissione di quesiti da parte anche dei dirigenti dei Settori dell'Autorità.

Sono state finora immesse nel *forum* molteplici problematiche di carattere generale.

Attività del forum

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

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

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

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

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

L'Autorità ha ritenuto anche di ampliare e diversificare le modalità di interazione con i soggetti firmatari di protocolli d'intesa avviando audizioni⁴ nel corso delle quali le associazioni di categoria delle imprese, delle stazioni appaltanti e degli ordini professionali potessero

⁴ Artt. n. 21, 22 e 23 del Capo III del Regolamento sul funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

rappresentare contributi e suggerimenti derivanti dall'esperienza sul campo svolta dai propri associati.

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

Limitando il richiamo solo alle problematiche più generali, vanno rappresentate le preoccupazioni emerse per una temuta evoluzione del mercato tendente a ridurre lo spazio di azione per le piccole e medie imprese, in conseguenza del ruolo che si è delineato per le "società miste" e delle innovazioni normative in materia di "contraente generale". Da più parti, poi, è stata lamentata l'inadeguatezza manifestata dal sistema assicurativo e bancario rispetto alle mutate esigenze del mercato che richiede un intervento del legislatore⁵. Inoltre, è emerso uno stato di preoccupazione da parte delle imprese rispetto al rischio di doversi confrontare con un quadro normativo in evoluzione, potenzialmente differenziato su base regionale, che potrebbe accentuare le già esistenti difficoltà operative delle stazioni appaltanti. Anche queste ultime hanno evidenziato le difficoltà di operare in un sistema frammentato e con regole onerose, sia in termini finanziari sia con riferimento ai compiti del responsabile del procedimento e del direttore dei lavori, auspicando, complessivamente, una semplificazione del sistema stesso. E' emersa anche l'esigenza che gli operatori possano contare su un quadro di riferimento con connotati di chiarezza e, al riguardo, è apparso il disagio per l'attuale situazione di incertezza in materia di tariffe professionali, a seguito dell'annullamento del decreto ministeriale 4 aprile 2001. Fra l'altro, anche la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 302 del 1° ottobre 2003 ha introdotto ulteriori elementi di perplessità negli operatori in quanto appare aumentata l'area della potestà legislativa delle regioni, non solo per quelle a statuto speciale, nelle quali le procedure operative della legge quadro, ed in particolare l'assetto regolamentare introdotto dal DPR

⁵ Riguardo a ciò, l'Autorità ha già richiamato l'attenzione del Parlamento con apposito atto di segnalazione del 28 febbraio 2002 in tema di *Mancata attuazione dei precetti normativi riguardanti l'inserimento del sistema assicurativo nella gestione degli appalti*.

n. 554/1999 e dal DPR n. 34/2000, debbono trovare diretto recepimento nell'impianto legislativo regionale.

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

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

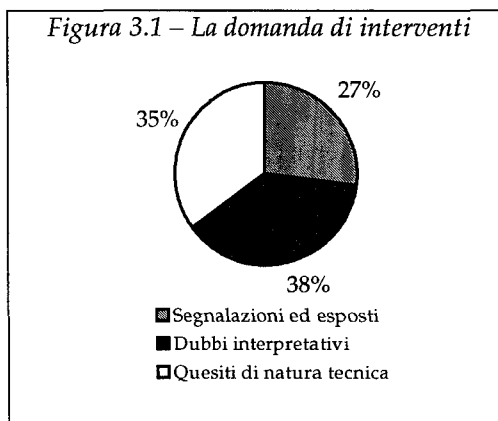
Nell'anno 2003 sono pervenute all'Autorità numerose richieste di interventi, quali segnalazioni ed esposti relativi a specifiche fattispecie di affidamento ed esecuzione di lavori pubblici e di attività professionali ad essi connesse, ovvero quesiti e dubbi interpretativi relativi al complesso dettato normativo che regola la materia.

Domanda
diversificata

Sono inoltre pervenute richieste di chiarimenti e quesiti tecnici in relazione alle schede predisposte per la raccolta di dati da parte delle stazioni appaltanti.

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

Complessivamente (figura 3.1), sono pervenuti circa 1.200 esposti e segnalazioni. Sono stati inoltre prospettati 1730 dubbi interpretativi e circa 1573 quesiti di natura tecnica, provenienti da soggetti pubblici e privati distribuiti su tutto il territorio nazionale.



Sono infine pervenute 698 segnalazioni inviate da stazioni appaltanti in tema di mancata documentazione dei requisiti dei concorrenti, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro².

Come si è detto, nell'anno 2003 sono pervenute circa 1200 segnalazio-

¹ Vedi Capitolo 2.

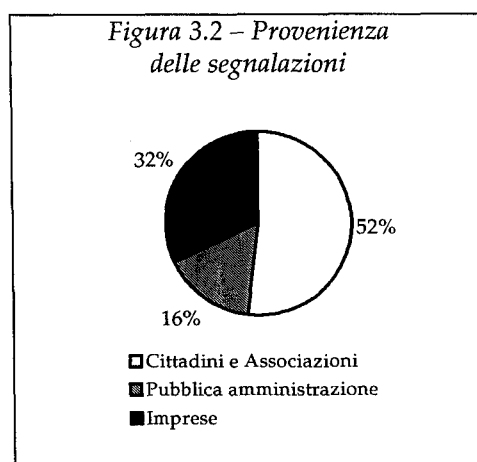
² Queste segnalazioni sono trattate nel Capitolo 8.

Segnalazioni ...

ni aventi ad oggetto una richiesta di intervento da parte dell'Autorità³ con riferimento a specifici lavori o incarichi di progettazione. Di queste, 800 sono state istruite, mentre le restanti 400 sono state archiviate in sede pre-istruttoria - in quanto inviate da soggetti privi di interesse o in forma anonima ovvero riguardanti procedure per le quali le Procure competenti erano già state investite della questione — o comunque definite in tale sede sulla base di precedenti determinazioni assunte dall'Autorità.

... esponenti
pubblici
e privati ...

Si può rilevare, nel dettaglio (figura 3.2), che i soggetti pubblici (amministrazioni ed enti vari) hanno inviato 192 richieste di trattazione. Ammontano a 624 gli esposti trasmessi da singoli cittadini, tra i quali numerosi liberi professionisti che si sono rivolti all'Autorità come privati o in quanto titolari di una funzione



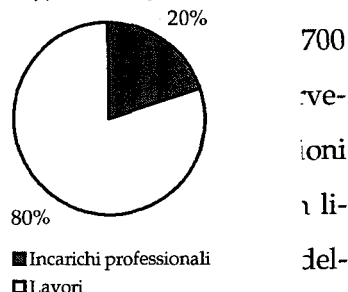
di rappresentanza politica (ad esempio, consiglieri comunali), ovvero da associazioni di natura professionale. Altre 384 segnalazioni sono pervenute da imprese che operano nel settore delle opere pubbliche.

... articolazione
territoriale ...

La lettura dei dati riferiti all'area territoriale di provenienza evidenzia la prevalente richiesta d'intervento da parte di soggetti pubblici operanti nel mezzogiorno (pari a 40% del totale) rispetto a quelli del nord e dell'area centrale. Le segnalazioni provenienti dai soggetti privati e dalle imprese presentano, in via generale, la stessa distribuzione territoriale di quelle dei soggetti pubblici. Va però tenuto presente che tra le richieste provenienti dal centro Italia sono annoverate in numero significativo quelle di associazioni aventi sede a Roma ma rappresentative di interessi diffusi sull'intero territorio nazionale.

³ Ad esse si vanno ad aggiungere tutti i procedimenti istruttori aperti d'ufficio dall'Autorità (circa 500) conseguenti all'acquisizione di informazioni e documentazione relativamente a fatti conosciuti, all'apertura di indagini su fenomeni riscontrati dai dati in possesso dell'Osservatori, ovvero attraverso fonti documentabili, ovvero ancora mediante l'esame degli accordi bonari stipulati dalle stazioni appaltanti.

In ordine poi alla tipologia delle stazioni appaltanti interessate dalle segnalazioni, vi è una netta prevalenza, come per gli anni precedenti, dei comuni, nei confronti del cui operato sono richieste di intervento che rappresentano il 70% delle segnalazioni. Ben distanziati, vi sono gli altri enti dello Stato, regioni, province, concessionarie, peraltro, con la composizione, per tipo della domanda di lavori pubblici.



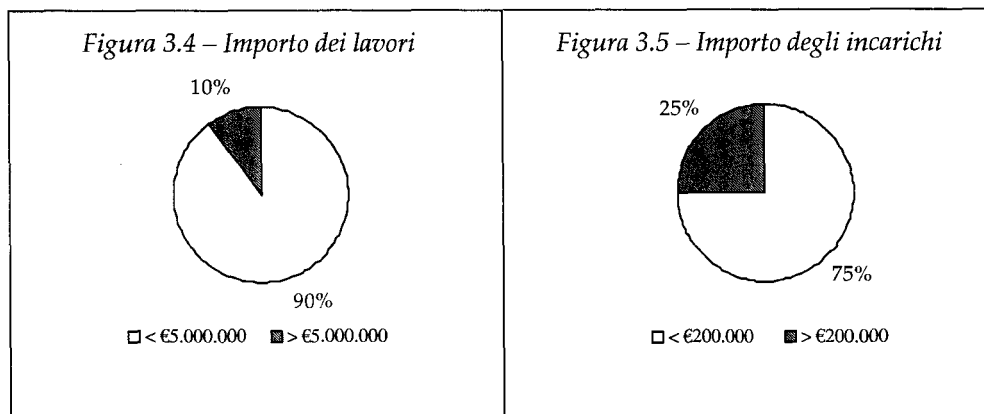
Per quanto attiene all'oggetto delle segnalazioni (figura 3.3), va rilevato che nella maggior parte dei casi (80%) esso concerne l'affidamento e l'esecuzione dei lavori e per il 20% l'affidamento di incarichi a liberi professionisti (progettazione, direzione dei lavori, coordinamento per la sicurezza).

Figura 3.3 - Oggetto delle segnalazioni

... casistica

Le procedure per le quali viene richiesto l'intervento dell'Autorità riguardano prevalentemente lavori di importo inferiore alla soglia di € 5.000.000 (circa 90%), mentre solo il 10% di esse attiene a lavori superiori a tale importo. Analogamente, nel caso degli incarichi di progettazione le segnalazioni si riferiscono prevalentemente (75% del totale), a incarichi di importo stimato inferiore a € 200.000, mentre il 25% riguarda incarichi con importo stimato superiore a € 200.000.

Questa articolazione è riportata nelle figure 3.4 e 3.5.



Rispetto agli anni precedenti, si può osservare che è proseguito il *trend* di crescita delle segnalazioni concernenti i lavori rispetto a quelle riguardanti gli incarichi professionali (per i lavori si è passati da una percentuale del 55% nel 2000, del 61% nel 2001 del 69% nel 2002 e dell'80% nel 2003, mentre è decresciuta in proporzione la percentuale relativa agli incarichi professionali); analogamente, sono ulteriormente aumentate le segnalazioni riferite ad incarichi professionali superiori alla soglia di € 200.000 (dal 5% al 18% al 20% al 25%), mentre quelle riferite a lavori superiori alla soglia di € 5.000.000, dopo aver avuto un picco di crescita nell'anno precedente (dal 13% al 20% al 25%), hanno avuto un decremento nel 2003 (il 10%).

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

- affidamento di incarichi professionali in via fiduciaria a professionisti esterni alle stazioni appaltanti senza adeguata pubblicità;
- irregolarità dei bandi di gara, in particolar modo con riferimento alle categorie di lavori ivi indicate e ai requisiti richiesti ai concorrenti per partecipare alla gara;
- illegittimità delle procedure di esclusione dalle gare;
- ricorso alla procedura negoziale della trattativa privata senza che vi siano i presupposti richiesti dall'articolo 24 della legge n. 109/94, con particolare riguardo alla presunta urgenza dei lavori;
- ricorso alla redazione di perizie di variante non consentite dall'articolo 25 della legge n. 109/94;
- sospensioni non rientranti nella casistica dell'articolo 133 del DPR n. 554/99.

L'esame delle questioni prospettate si è concluso mediante deliberazione del Consiglio, mentre nei casi in cui la segnalazione coinvolgeva una problematica di carattere generale che richiedeva la necessità di un intervento chiarificatore, l'Autorità ha provveduto ad emanare anche un atto di regolazione. L'intera procedura, che prende avvio con l'arrivo della segnalazione e si conclude con la comunicazione della decisione del Consiglio indirizzata alla stazione appaltante (o, se del caso, all'impresa) e ai soggetti

esponenti, ha richiesto, qualora non vi sia stata necessità di particolari approfondimenti, un tempo medio di due mesi per l'espletamento⁴.

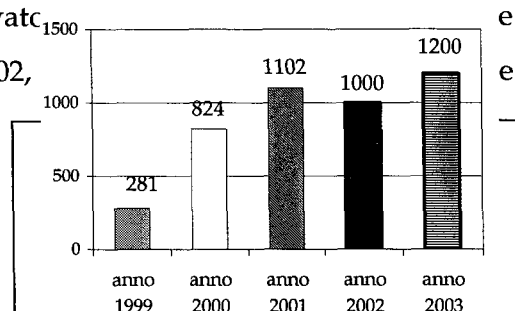
Alcune pratiche e, in particolare, quelle cui è seguita un'indagine ispettiva, per la loro complessità e delicatezza, hanno invece richiesto lunghi tempi di trattazione necessari per definirle compiutamente.

Comparando l'insieme dei dati relativi al periodo gennaio-dicembre 2003 con l'andamento della dotazione complessiva (figura 3.6), si rileva una conferma dell'elevato numero di richieste (1200 nel 2003, contro le 1000 del 2002, 824 del 2001, 281 del 1999).

In dettaglio (figura 3.7), le richieste di trattazione riferibili alle amministrazioni pubbliche sono leggermente aumentate nel corrente anno (nel 1999 erano 125, nel 2000 erano 170, nel 2001 sono state 286, nel 2002 170, nel 2003 192), quelle trasmesse da privati sono aumentate rispetto al 2002 (nel 1999 erano 127, nel 2000 380, nel 2001 554, nel 2002 520 e nel 2003 624), così come le segnalazioni inviate dalle imprese, leggermente diminuite nel 2001, sono nuovamente aumentate negli ultimi due anni (nel 1999 erano solo 39, nel 2000 270, nel 2001 262, nel 2002 310, nel 2003 sono 384).

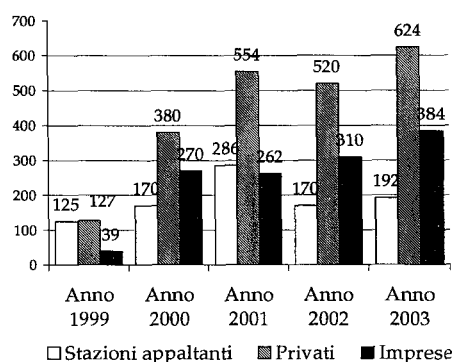
La comparazione dei dati riferibili alle suddette richieste di trattazione, disaggregati territorialmente, non evidenzia invece significative

Figura 3.6 - Numero delle richieste: raffronto con gli anni precedenti



Evoluzione rispetto agli anni precedenti

Figura 3.7 - Richieste e loro provenienza: raffronto con gli anni precedenti



⁴ Ciò in linea con i termini indicati dall'articolo 47 del *Regolamento per il funzionamento dell'Autorità*.