

PARTE SPECIALE

PAGINA BIANCA

---

---

## CAPITOLO IX

### MISURA DELLE DITTE PARTECIPANTI IN RAPPORTO ALLE DITTE INVITATE ALLE GARE

#### 1. - PREMessa.

L'indagine svolta sull'argomento ha fornito dati di particolare interesse e di notevole utilità.

Gli organi dell'amministrazione statale e degli enti pubblici hanno infatti precisato taluni elementi che permettono di determinare non solo quale sia stata la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare ma anche quale sia stata la misura della partecipazione stessa presso le diverse amministrazioni appaltanti in dipendenza della diversa natura dell'oggetto delle gare di cui trattasi.

#### 2. - I DATI FORNITI DALLE AMMINISTRAZIONI STATALI, REGIONALI NONCHÉ DA ENTI PUBBLICI.

Non tutte le amministrazioni interpellate hanno però potuto fornire le risposte richieste.

Il Ministero dell'interno, per esempio, pur avendo raccolto (v. nota 17 febbraio 1962 della Direzione Generale dell'amministrazione civile) recentemente ma per altri fini, taluni dati riguardanti il numero e l'ammontare dei contratti stipulati nel 1959 e nel 1960 dagli enti locali per quanto concerne prestazioni di servizi, forniture, appalti di opere pubbliche nonché le diverse procedure di aggiudicazione (asta pubblica, licitazione privata, appalti-concorso, trattativa privata) non ha potuto

precisare la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare non avendo svolto dirette indagini sull'argomento.

Il suddetto Ministero ha tuttavia fatto presente (v. nota 20 febbraio 1962, n. 22038/L) che normalmente nelle gare indette dai competenti uffici si verifica un soddisfacente concorso di imprese.

Elemento, questo, di particolare importanza ove si tenga presente che la rilevazione comprende un periodo di tempo in cui si è verificata una grande attività del settore privato (v. nota 13 febbraio 1962, n. 23 - Div. XV del Ministero del tesoro - Provveditorato generale dello Stato).

Il Ministero dei lavori pubblici - Direzione generale degli affari generali e del personale - Ispettorato generale per i servizi dell'Albo nazionale appaltatori e per i contratti - ha rilevato (v. nota 12 febbraio 1962, n. 695 - Div. 32<sup>a</sup>) che il numero medio delle imprese partecipanti alle gare di licitazione privata, esperite nell'ultimo decennio, si aggira intorno al 22 per cento del totale delle imprese invitate ed il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ha comunicato che, prescindendo dai dati relativi alle opere pubbliche di bonifica cui provvedono i consorzi di bonifica e gli enti di riforma mediante appalti stipulati direttamente, nell'ultimo decennio, la misura delle partecipanti alle gare, in rapporto a quelle invitate, si è aggirata tra il 20 ed il 30%. In particolare per le opere pubbliche nei territori montani la misura è stata del 30%; per forniture di materiale all'amministrazione forestale del 10%; per l'acquisto di prodotti fitoiatrici del 60%; per l'acquisto di sementi selezionate del 30%, per forniture varie del 20%.

Per quanto si riferisce alle gare indette dal Ministero della difesa-esercito (v. nota 23 febbraio 1962, n. 6715) scarso invece appare il rapporto, verificatosi negli ultimi dieci anni, fra ditte partecipanti e ditte invitate alle gare con punte minime nel settore vestiario ed equipaggiamento ma più elevate nel settore dei generi alimentari.

Nei settori del Genio e della Motorizzazione la partecipazione si aggira intorno al 30-35% e relativamente più numerosa è la partecipazione alle gare nel settore delle armi e munizioni in quanto le ditte specializzate in tale ramo sono in numero limitato ed essenzialmente orientate alle forniture per le FF. AA.

Maggiore partecipazione di ditte invitate si è verificata nelle gare indette dal Ministero della difesa-aeronautica ove la percentuale è stata di circa il 40% mentre nessun dato sembra possa desumersi nei riguardi della partecipazione di ditte alle gare indette dal Ministero della difesa-marina (v. cit. nota 23 febbraio 1962, n. 6715).

Data la brevità del tempo concesso per rispondere al questionario, il Ministero del tesoro - Provveditorato generale dello Stato - ha limitato le rilevazioni richieste a soli tre esercizi finanziari (v. cit. nota 12 febbraio 1962, n. 23 - Divisione XV) (1957-58; 1958-59; 1959-60) durante i quali la relativa percentuale media di partecipazione è risultata del 40,5%, da ritenersi più che soddisfacente in un periodo, come è stato detto, di grande attività del settore privato.

Il Ministero dei trasporti (v. nota 20 febbraio 1962, n. 16019), pur non potendo fornire dei dati assolutamente precisi circa il rapporto fra le ditte invitate e quelle partecipanti alle gare negli ultimi dieci anni in quanto ciò avrebbe richiesto una laboriosissima indagine, attraverso la esperienza, confortata da alcune indagini a campione, ha fornito taluni dati particolarmente per i principali tipi di contrattazione.

Dall'esame di tali dati può desumersi che la percentuale di partecipazione varia a seconda dei diversi tipi di contrattazione. Infatti per gli acquisti di materiale rotabile e macchine d'officina raggiunge quasi il 100%, per le forniture si riduce al 60%, per i servizi al 55%, per gli impianti elettrici al 50%, per i lavori al 20 o 25%, per il servizio impianti elettrici, quando si tratta di fabbricati di carattere industriale, la percentuale si riduce sensibilmente fino a raggiungere anche il solo 10%.

Nel caso della concessione ventennale dei servizi marittimi sovvenzionati di carattere locale (v. nota 20 febbraio 1962, n. 568, del Ministero della marina mercantile) alle quattro gare indette per asta pubblica nel 1953 parteciparono, rispettivamente 1, 8, 4 e 4 ditte. Per la concessione ventennale di altri servizi del genere vennero indette, nel 1960, due gare per licitazione privata, con invito rivolto, rispettivamente a 11 e 12 ditte. In tal caso venne prescelto il sistema della licitazione privata, perché, a differenza di quanto avvenuto per le gare del 1953, non era previsto un limite alle offerte al ribasso e si intese, così, evitare il pericolo di offerte temerarie. All'invito risposero, per le due gare, rispettivamente una e due ditte.

Da un esame delle risposte pervenute sembra possa desumersi che, in linea di massima la misura della partecipazione alle gare varia da un minimo del 5% per le permute (v. nota 14 febbraio 1962, n. 01370, del Ministero della difesa-marina) e del 10% per forniture di materiale dell'Amministrazione forestale (v. nota 6 marzo 1962, n. 5333, del Ministero dell'agricoltura e delle foreste) ad un massimo del 60% per l'acquisto di sementi selezionate (v. citata nota del Ministero dell'agricoltura e delle foreste) e del quasi 100% per acquisti di materiale rotabile e mac-

chine d'officina (v. nota 20 febbraio 1962, n. 16019, del Ministero dei trasporti).

Osservazioni che possono essere ritenute conclusive sono state formulate al riguardo dal Ministero della difesa-esercito (v. nota 14 febbraio 1962, n. 01370).

Per quanto si riferisce al numero delle ditte partecipanti alle gare non può essere data una risposta unica:

a) se si tratta di gare per imprese di particolare natura con invito a poche ditte specializzate, non è raro il caso di una partecipazione pressoché totalitaria. Comunque la percentuale di partecipazione rispetto al numero degli inviti è sempre notevolmente elevata;

b) per forniture o lavori a carattere normale, si può considerare una percentuale del 5-20%;

c) per le permutate la percentuale massima non va oltre il 5%.

La limitata partecipazione alle gare trova talvolta la sua giustificazione:

1) nella partecipazione alle gare di concorrenti i quali dispongono di una organizzazione tecnico-finanziaria che consenta costi più bassi e che pertanto operino una selezione dei produttori eliminando quelli a costo marginale e producendo in tal guisa una diminuzione della percentuale di partecipazione;

2) nella circostanza che frequentemente l'Amministrazione, al fine di stimolare l'ampliamento dell'attività produttiva delle ditte e perciò della concorrenza, estende l'invito anche a ditte che non producono esattamente il materiale richiesto e con precise caratteristiche rispondenti alle esigenze peculiari dell'Amministrazione appaltante, bensì solo materiali similari (v. cit. nota 14 febbraio 1962 del Ministero della difesa-marina).

Nel periodo di attività della Cassa per il Mezzogiorno, che è di quasi dodici anni, la quota delle ditte partecipanti sul totale di quelle invitate è stata del 20-25% (v. nota 20 marzo 1962, n. 1/12195 della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale).

Per quanto si riferisce alle Regioni a statuto speciale sono stati forniti dati dai quali può desumersi che la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata in Sardegna del 30% circa (v. nota 8 marzo 1962, n. 4453, della Regione autonoma della Sardegna - Assessorato ai lavori pubblici), nel Trentino-Alto Adige di un terzo (v. nota 3 marzo 1962, n. 857, del Commissariato del Governo nella Regione Trentino-Alto Adige), mentre nessun elemento è stato dato in proposito

dalla Commissione di coordinamento della Valle d'Aosta (v. nota 2 febbraio 1962, n. 0515).

Secondo l'Assessorato dei lavori pubblici della Regione autonoma della Valle d'Aosta la partecipazione è stata del 20% delle ditte invitate (v. nota n. 1454/4).

Dall'esame delle risposte pervenute da parte dei Provveditorati regionali alle opere pubbliche può inoltre desumersi che la misura di partecipazione delle ditte invitate è stata negli ultimi dieci anni la seguente:

a) *Piemonte*: la percentuale oscilla in più o in meno a seconda del maggiore o minore incremento contingente del mercato delle attività private, nonché in relazione alla particolare natura delle opere in appalto. La partecipazione risulta quindi mediamente tra il 15 ed il 20% delle ditte invitate (v. nota 5 febbraio 1962 del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Piemonte).

b) *Liguria*: nelle licitazioni private il numero delle ditte concorrenti (in via normale abbastanza congruo) è dipeso dalla natura dell'opera ma soprattutto dalle condizioni dei pagamenti. Nei pochi appalti-concorso la partecipazione delle ditte è sempre stata di numero esiguo e ciò dipende probabilmente dal fatto che concorrere ad un appalto-concorso è per una ditta oneroso agli effetti economici dato anche il modesto importo delle opere in appalto a cura del Provveditorato di detta Regione (v. nota 5 febbraio 1962, n. 3/Ris., del Provveditorato alle opere pubbliche per la Liguria).

c) *Trentino-Alto Adige*: negli ultimi dieci anni sono state effettuate 547 licitazioni private, invitandovi 18.869 ditte. I concorrenti sono stati complessivamente 2.340 con rapporto del 12,40% rispetto alle ditte invitate (v. nota 15 febbraio 1962, n. 24/Gab., del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Trentino-Alto Adige).

d) *Lombardia*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata:

a) per le licitazioni private del 19-20%;

b) per le gare ufficiose del 25-26% (v. nota 10 febbraio 1962 del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Lombardia).

e) *Veneto*: la misura è stata del 25,407%. Relativamente a tale percentuale devesi però far rilevare che la partecipazione è stata molto maggiore quando si è trattato dell'aggiudicazione dei lavori a pagamento immediato; minore quando si è trattato di appalti di lavori a pagamento differito (in media 10 anni) ma per i quali l'Amministrazione indicava l'istituto finanziatore e l'onere percentuale di finanziamento; ancora mi-

nore col sistema adottato negli ultimi anni per i lavori a pagamento dilazionato da due a sei anni senza indicare l'istituto finanziatore (v. nota 20 marzo 1962, n. 507, del Magistrato alle acque - Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Veneto).

f) *Emilia*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate, nel settore di competenza del Provveditorato alle opere pubbliche di Bologna ivi comprese le gare effettuate presso gli uffici del Genio Civile, si è aggirato sul 20% (v. nota 10 febbraio 1961, n. 104/Ris., del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per l'Emilia).

g) *Toscana*: un semplice dato statistico non potrebbe dare un sicuro indice percentuale sulla misura delle ditte partecipanti agli appalti in correlazione alla indagine sulla concorrenza, in quanto tale rapporto percentuale varia in funzione della natura dei lavori (con massimi del 15-25% per lavori idraulici e stradali e minimi del 5-15% per l'edilizia) e in funzione di particolari contingenti situazioni di mercato ed a volte per prescritte dilazionate condizioni dei pagamenti nei casi di programmi di lavoro approvati con finanziamenti disposti in più esercizi.

Si ritiene pertanto che tale indice rivesta scarsa rilevanza, anche perché è in funzione dell'accurata compilazione dell'elenco delle ditte da invitare (v. nota 13 febbraio 1962, n. 00621, del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Toscana).

h) *Marche*: prescindendo dalle percentuali annuali comunicate alla Commissione d'inchiesta si può concludere che il rapporto complessivo tra ditte invitate alle gare e ditte partecipanti ad esse è stato nei dieci ultimi anni del 15,08%.

La limitata partecipazione delle ditte alle gare è conseguente alla notevole mole di opere appaltate dai vari enti che operano nell'ambito di questa Regione che ha consentito alle ditte la possibilità di concorrere solo a quelle gare: a) aventi per esse le migliori caratteristiche; b) maggiormente aderenti alla loro specifica organizzazione tecnica; c) attinenti ad opere da eseguire in zone limitrofe a quelle di residenza (v. nota 10 febbraio 1962, n. S.63, del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per le Marche).

i) *Umbria*: si può indicare in un terzo la misura delle ditte partecipanti in rapporto a quelle invitate alle gare nel periodo di tempo degli ultimi dieci anni (v. nota 19 febbraio 1964, n. 4/Ris., del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per l'Umbria).

l) *Lazio*: in via di larga massima si ritiene di poter indicare una percentuale del 35% (v. nota 8 marzo 1962, n. 720, del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Lazio).

m) *Abruzzo*: normalmente la misura delle ditte partecipanti alle gare, in rapporto a quelle invitate, non ha superato il 35%; si sono verificate medie sensibilmente più elevate nei periodi (anni 1956 e 1957) nei quali le gare venivano esperite con il sistema della media delle offerte corrette da un fattore estraneo, moderatore, predisposto dalla amministrazione. Tale sistema, peraltro, agevola la partecipazione alla gara ma esclude la concorrenza in quanto le offerte sono ovviamente presentate in relazione ad un presumibile risultato medio e in gran parte fortuito e non in relazione alla competizione che ciascun concorrente è in grado di affrontare (v. nota 21 febbraio 1962, n. 165, del Provveditorato regionale alle opere pubbliche dell'Abruzzo).

n) *Campania e Molise*: negli ultimi dieci anni ha partecipato alle gare di appalto il 28,65% delle ditte invitate (v. nota 13 febbraio 1962 del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Campania e il Molise).

o) *Puglia*: ha partecipato alle gare il 10% delle ditte invitate (v. nota 6 marzo 1962, n. 32/S.P., del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Puglia).

p) *Basilicata*: su una media di 26 ditte invitate, per ogni gara, si sono avute quattro partecipanti con una percentuale quindi di circa il 16%. Tale situazione si riferisce a tutte le gare esperite negli ultimi dieci anni dal Provveditorato alle opere pubbliche (licitazioni private) e dagli uffici del Genio Civile (gare ufficiose) (v. nota 10 febbraio 1962, n. 5/Ris., del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Basilicata).

q) *Calabria*: alle gare esperite nella Regione, per conto della Amministrazione dei lavori pubblici, la misura delle ditte partecipanti, in rapporto a quelle invitate è stata del 21% (v. nota 12 febbraio 1962, n. 259, del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Calabria).

r) *Sicilia*: esclusi i casi di limitata partecipazione o diserzione; la percentuale media dei concorrenti alle gare di appalto per le opere di competenza del provveditorato alle opere pubbliche nelle varie province della Sicilia, può valutarsi a circa il 40% delle ditte invitate. Naturalmente la concorrenza varia a seconda della natura e dell'importo; nonché del sito dei lavori, raggiungendo le massime percentuali generalmente nelle province orientali dell'isola e particolarmente a Messina, dove talvolta si verificano offerte di ribasso eccessive sui prezzi base, spesso

a detrimento della regolare esecuzione delle opere e con dannose conseguenze anche per il costo (v. nota 5 febbraio 1962, n. 2346, del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Sicilia).

s) *Sardegna*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata del 25% di norma; 15% nelle zone più lontane dai centri di rifornimento e meno sicure dal punto di vista dell'ordine pubblico.

Il Magistrato per il Po, istituito soltanto dal 18 aprile 1958, ha fornito i dati relativi agli ultimi quattro anni. Su n. 10189 imprese invitate in quattro anni si sono avute n. 1748 offerte. In cifra percentuale la partecipazione media è stata del 17,16% (v. nota 31 marzo 1962, n. 1421/1).

Al fine di approfondire maggiormente l'indagine sono state interpellate in proposito anche le Prefetture.

Le risposte pervenute possono sintetizzarsi nei seguenti termini:

A) PIEMONTE.

a) *Alessandria*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare varia per settore e si aggira tra il 50 e il 60%, ed il 90%.

È necessario precisare che un'adeguata valutazione della misura della partecipazione delle ditte invitate alle gare esige un'approfondita conoscenza degli impegni e della convenienza che le ditte stesse hanno a partecipare alle licitazioni. Nel settore in esame le basse percentuali derivano dalla circostanza che sono state invitate molte ditte che non avevano interesse a partecipare alle gare. Infatti la partecipazione per quanto concerne le forniture per le elezioni politiche è stata elevata, unicamente in quanto le ditte invitate avevano quasi tutte interesse a partecipare alle gare. Può ritenersi che la più ridotta partecipazione alle gare indette per le altre forniture sia in relazione al numero elevato di ditte invitate prescindendo dall'esame dell'interesse che le ditte stesse potevano avere alle licitazioni (v. nota 14 febbraio 1962 della Prefettura di Alessandria).

b) *Asti*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto a quelle invitate alle gare è stata del 25-30% (v. nota 22 febbraio 1962, n. 3062, della Prefettura di Asti).

c) *Cuneo*: alle gare indette dagli enti locali controllati dalla Prefettura la misura delle ditte partecipanti, in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata del 32% circa (v. nota 9 febbraio 1962 della Prefettura di Cuneo).

d) *Novara*: la Prefettura, in relazione ai compiti istituzionali, prevalentemente di controllo, non è in possesso di elementi concreti.

Il locale Ufficio del Genio Civile ha, tuttavia, segnalato che negli ultimi dieci anni le ditte partecipanti possono indicarsi in circa il 30% delle ditte invitate (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1256, della Prefettura di Novara).

e) *Torino*: la partecipazione alle gare si può valutare nell'ordine del 15-20% delle ditte invitate. Tale percentuale dipende dal mercato delle attività private, e dalla natura delle opere in appalto (v. nota 7 marzo 1962, n. 7879, della Prefettura di Torino).

f) *Vercelli*: la Prefettura non è stata in grado di fornire una risposta precisa, dato il breve tempo a disposizione (v. nota 15 febbraio 1962, n. 737, della Prefettura di Vercelli).

#### B) TRENINO-ALTO ADIGE.

Negli ultimi dieci anni ha partecipato alle gare, in media, il 60% delle ditte invitate. Va però rilevato che la percentuale della partecipazione varia da gara a gara in quanto è in rapporto al settore in cui essa si svolge (v. nota 5 febbraio 1962 del Prefetto di Bolzano, Vice-Commissario del Governo della Regione Trentino-Alto Adige).

#### C) LOMBARDIA.

a) *Bergamo*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stato di circa un terzo (v. nota 17 febbraio 1962 della Prefettura di Bergamo).

b) *Brescia*: su 158 contratti stipulati dalla Prefettura negli ultimi dieci anni, soltanto 32 sono stati preceduti da una pubblica gara, riferendosi gli altri a locazioni di immobili da adibire a caserme di reparti di carabinieri e di guardie di P. S. La partecipazione di ditte alle gare indette è stata alquanto intensa, e raramente vi è stata una diserzione.

c) *Cremona*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata del 10% (v. nota 3 febbraio 1962 della Prefettura di Cremona).

d) *Milano*: la misura della partecipazione è stata diversa secondo la natura dell'oggetto dell'appalto e varie. Per le forniture di combustibili, ad esempio, hanno partecipato 10 ditte su 15-20 ditte invitate (v. nota 22 febbraio 1962, n. 029/1445, della Prefettura di Milano).

e) *Pavia*: generalmente la partecipazione può considerarsi normale (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1/826, della Prefettura di Pavia).

f) *Sondrio*: non si hanno elementi sufficienti per fornire valide risposte (v. nota 2 marzo 1962, n. 6100, della Prefettura di Sondrio).

#### D) VENETO.

a) *Belluno*: non è possibile, in relazione alla brevità del termine concesso, fare una indagine approfondita, precisa per tutti gli enti sottoposti alla vigilanza di questa Prefettura (Province; Comuni, Consorzi, Regole; Enti di assistenza e di beneficenza pubblica), tenuto anche conto della molteplicità e della varietà dei lavori, forniture, servizi cui le gare si riferiscono. È da ritenere, però, che la partecipazione delle ditte possa valutarsi, in linea di massima, nella stessa misura percentuale del 20% circa, riscontrata dall'Ufficio del Genio Civile per le opere e forniture eseguite su commessa dell'ufficio medesimo (v. nota 14 febbraio 1962, n. 5018, della Prefettura di Belluno).

b) *Padova*: non ha elementi da fornire in proposito (v. nota 14 febbraio 1962, n. 264, della Prefettura di Padova).

c) *Rovigo*: si può calcolare che negli ultimi dieci anni le ditte partecipanti alle gare bandite dagli enti locali hanno appena raggiunto il 20% del totale di quelle invitate. In qualche caso si è registrato soltanto il 5% (v. nota 21 febbraio 1962, n. 2955, della Prefettura di Rovigo).

d) *Treviso*: da quanto risulta direttamente e dagli elementi assunti presso l'ufficio del Genio Civile, il rapporto delle ditte partecipanti su quelle invitate è risultato, negli ultimi dieci anni, aggirarsi tra 1/5 e 1/8 (v. nota 13 febbraio 1962, n. 527/Gab., della Prefettura di Treviso).

e) *Venezia*: la Prefettura ha comunicato di non avere in merito diretti elementi di valutazione e di giudizio (v. nota 21 febbraio 1962 della Prefettura di Venezia).

f) *Verona*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare non ha superato il limite dei 2/3.

g) *Vicenza*: non ha elementi da fornire in merito (v. nota 5 febbraio 1962, n. 5821, della Prefettura di Vicenza).

#### E) LIGURIA.

a) *Genova*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata di circa il 50% (v. nota 14 febbraio 1962, n. 10864, della Prefettura di Genova).

b) *La Spezia*: non è in grado di fornire elementi in proposito (v. nota 14 febbraio 1962, n. 3506, della Prefettura di La Spezia).

c) *Savona*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata tra il 40% ed il 50%.

## F) EMILIA.

a) *Bologna*: non ha possibilità di indicare la percentuale delle ditte partecipanti alle gare in rapporto a quelle invitate (v. nota 5 febbraio 1962, n. 871, della Prefettura di Bologna).

b) *Ferrara*: più che una percentuale sul numero delle ditte partecipanti alle gare rispetto a quello delle ditte invitate, non rispondente come dato statistico alla realtà, in difetto di qualsiasi rilevamento, si può fondatamente affermare che, negli ultimi dieci anni, il numero delle gare pubbliche dichiarate deserte è stato progressivamente rilevante rispetto a quelle aggiudicate (v. nota 15 febbraio 1962, n. 14255, della Prefettura di Ferrara).

c) *Forlì*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata del 40% circa (v. nota 18 febbraio 1962, n. 3340, della Prefettura di Forlì).

d) *Modena*: il notevolissimo sviluppo economico-sociale registratosi nel territorio nazionale nell'ultimo decennio ha enormemente moltiplicato le necessità di opere pubbliche e di lavori in genere, per la collettività e questa sempre crescente richiesta non ha evidentemente avuto la contropartita in un adeguato sviluppo delle imprese che detti servizi forniscono.

Vero è che il potenziamento delle imprese private è stato notevole, ma è altrettanto vero che rimane, almeno al momento e per la regione interessata, al disotto delle reali esigenze.

Pertanto non è frequente il caso, in cui un Comune che debba realizzare un'opera di modesta entità alla quale inviti dieci o quindici ditte, riceva offerte solo da parte di una ditta, mentre le altre si trovano costrette a declinare l'invito per impegni più importanti in precedenza assunti.

Si ritiene, pertanto, allo stato, che in buona parte le limitazioni alla concorrenza siano da attribuire in parte anche a un fenomeno contingente di natura economico-sociale.

Infatti, pur non avendo elementi concreti in merito, si può senz'altro affermare che negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti alla gara si ritiene possa aggirarsi intorno al 50% di quelle invitate.

Detto fenomeno ha assunto proporzioni più vaste negli ultimi anni (v. nota 15 febbraio 1962 della Prefettura di Modena).

e) *Piacenza*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata limitata (v. nota 15 febbraio 1962, n. 505, della Prefettura di Piacenza).

f) *Reggio Emilia*: la misura delle ditte partecipanti è stata tra il 20% ed il 25% delle ditte invitate (v. nota 13 febbraio 1962 della Prefettura di Reggio Emilia).

G) TOSCANA.

a) *Arezzo*: negli ultimi dieci anni, la percentuale delle ditte partecipanti alle gare in rapporto a quelle invitate, si ritiene, approssimativamente, che sia stata:

1) per i contratti stipulati dalla Prefettura per lo Stato, con inviti in tutta la provincia, di circa 10-15%. Nei casi, peraltro, di piccole forniture, con inviti limitati al capoluogo, i partecipanti sono stati due su tre, o due su quattro o simili;

2) per i contratti stipulati da enti pubblici minori, si ritiene che le percentuali si aggirino come segue:

- lavori stradali senza contributo dello Stato: 50%;
- lavori stradali con contributo statale: 20-30%;
- altri lavori senza contributo statale: 50-60%;
- altri lavori con contributi statali: 20-30%;

(v. nota 14 febbraio 1962, n. 223, della Prefettura di Arezzo).

b) *Firenze*: la misura delle ditte partecipanti è stata di un quinto in rapporto alle ditte invitate alle gare (v. nota 6 febbraio 1962, n. 281, della Prefettura di Firenze).

c) *Livorno*: la Prefettura non ha elementi per fornire una risposta al quesito (v. nota 1° febbraio 1962, n. 432, della Prefettura di Livorno).

d) *Lucca*: la Prefettura non è in grado di dare una risposta concreta al quesito (v. nota 19 gennaio 1961, n. 900, della Prefettura di Lucca).

e) *Massa-Carrara*: la Prefettura non ha elementi per rispondere al quesito proposto: tuttavia rileva che dal problema allo studio non sembra doversi disgiungere il relevantissimo e spesso determinante aspetto, almeno ai fini della partecipazione delle ditte alle singole gare, della puntualità dei pagamenti, a volte ritardati per superabile intempestività nella trattazione degli atti, oggi sopportata per l'inadeguatezza o addirittura per la mancanza di appropriate norme in proposito (v. nota 19 febbraio 1962 della Prefettura di Massa-Carrara).

f) *Pisa*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti alle gare in rapporto alle ditte invitate si è aggirata, mediamente, sul 10%; in questo ultimo anno, peraltro, tale percentuale ha subito una ulteriore contrazione (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1020/20-Gab., della Prefettura di Pisa).

g) *Pistoia*: la grande maggioranza dei contratti concerne locazioni di fabbricati le quali avvengono a trattativa privata, su parere dell'ufficio tecnico erariale per la congruità del prezzo. Tuttavia si è rilevato che per qualche appalto, eseguito mediante asta pubblica o licitazione privata, si è verificato qualche caso di gara deserta nonché una partecipazione di ditte rispetto a quelle invitate in media oscillante tra il 10% ed il 20% (v. nota 13 febbraio 1962, n. 2240, della Prefettura di Pistoia).

#### H) MARCHE.

a) *Ancona*: non è stato possibile accertare esattamente il numero dei partecipanti alle gare in rapporto a quelle invitate. In via molto approssimativa, si è rilevato che presso gli enti locali l'aliquota media dei partecipanti negli ultimi dieci anni è stata, in rapporto agli invitati, di circa il 10% (v. nota 16 febbraio 1962, n. 227, della Prefettura di Ancona).

b) *Ascoli Piceno*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto a quelle invitate è stata tra un minimo del 10,79% ed un massimo del 60% (v. nota 13 febbraio 1962, n. 415, della Prefettura di Ascoli Piceno).

c) *Pesaro e Urbino*. non si hanno elementi statistici per rispondere al quesito. In linea di massima può affermarsi che, quando l'importo dei lavori appaltati è di scarso rilievo, la partecipazione è limitata a ditte locali ed è minima. E' soddisfacente invece la partecipazione nel caso inverso. In pochi casi, in cui è stato operato l'appalto di opere con pagamento differito per lungo periodo (15-20 anni) si è notata una scarsa partecipazione alla gara e l'aggiudicazione con ribasso lieve. E' stato un esperimento del tutto negativo, per cui la direttiva di questo ufficio è di infrenare pratiche del genere (v. nota 27 febbraio 1962, n. 488/62, della Prefettura di Pesaro e Urbino).

#### I) UMBRIA.

a) *Perugia*: la Prefettura non è in grado di fornire i dati richiesti (v. nota 15 febbraio 1962, n. 450, della Prefettura di Perugia).

#### L) LAZIO.

a) *Roma*: non ha elementi per rispondere al quesito (v. nota 10 marzo 1962, n. 2691, della Prefettura di Roma).

b) *Rieti*: le ditte partecipanti sono state di circa il 20-25% di quelle invitate alle gare da parte degli enti locali della provincia (v. nota 13 febbraio 1962, n. 233/Gab., della Prefettura di Rieti).

c) *Viterbo*: non ha elementi per rispondere al quesito proposto (v. nota 14 febbraio 1962, n. 495, della Prefettura di Viterbo).

## M) ABRUZZI:

a) *Chieti*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti alle gare in rapporto alle ditte invitate è stata circa del 25% (v. nota 14 febbraio 1962 della Prefettura di Chieti).

b) *Pescara*: non è in grado di fornire le notizie richieste (v. nota 7 febbraio 1962, n. 401-Gab., della Prefettura di Pescara).

c) *Teramo*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata del 20% circa (v. nota 6 febbraio 1962, n. 205, della Prefettura di Teramo).

## N) CAMPANIA:

a) *Avellino*: la percentuale delle ditte partecipanti, in rapporto a quelle invitate è stata minima, essendosi aggirata intorno al 3-6% in relazione alla natura dell'opera e del servizio (v. nota 27 febbraio 1962, n. 297/1, della Prefettura di Avellino).

b) *Caserta*: non ha elementi per fornire una risposta (v. nota 20 febbraio 1962, n. 850-Gab., della Prefettura di Caserta).

## O) PUGLIA:

a) *Bari*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate è stata del 20% in media (v. nota 3 febbraio 1962, n. 988-Gab., della Prefettura di Bari).

b) *Brindisi*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata del 75% (v. nota 20 febbraio 1962, n. 142-Gab., della Prefettura di Brindisi).

c) *Lecce*: non ha elementi per rispondere al quesito proposto (v. nota 6 febbraio 1962 della Prefettura di Lecce).

d) *Taranto*: dagli atti degli enti locali, esaminati da questa Prefettura, si può desumere che la percentuale delle ditte partecipanti alle gare si aggira dal 20 al 30% (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1036, della Prefettura di Taranto).

## P) BASILICATA:

a) *Matera*: non è in grado di fornire una precisa risposta in proposito.

Il numero delle ditte partecipanti, d'altra parte, varia notevolmente da settore a settore, da luogo a luogo, da periodo a periodo. Spesso le limitazioni delle partecipazioni alle gare, specialmente da parte delle ditte dotate di maggiore serietà, è causata dalla scarsa remuneratività dei prezzi, derivante dalle variazioni subite dagli stessi nel lungo pe-

riodo che molte volte decorre fra la determinazione dei prezzi stessi e l'esecuzione della gara, nonché dalla previsione che le ditte, per la complessa e laboriosa procedura dei contratti, dovranno attendere a lungo per poter realizzare i loro crediti (v. nota 14 febbraio 1962 della Prefettura di Matera).

b) *Potenza*: per ciò che riguarda le gare espletate dalla Prefettura le ditte invitate hanno sempre formulato le loro offerte. Per ciò che riguarda invece le gare espletatesi nei singoli comuni della provincia l'accertamento della misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate comporterebbe una indagine molto lunga oltre che particolarmente laboriosa.

L'esperienza acquisita ufficiosamente ha però dimostrato che in genere la misura suddetta è del 20-25%.

#### Q) CALABRIA:

a) *Cosenza*: la partecipazione delle ditte alle gare è stata alquanto scarsa (v. nota 22 marzo 1962, n. 17590, della Prefettura di Cosenza).

b) *Reggio Calabria*: la misura delle ditte partecipanti è stata, in via approssimativa, del 15% circa delle ditte invitate (v. nota 15 febbraio 1962 della Prefettura di Reggio Calabria).

#### R) SICILIA:

a) *Palermo*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 25,407% delle ditte invitate alle gare.

La partecipazione è stata molto maggiore quando si è trattato dell'aggiudicazione di lavori a pagamento immediato; minore quando si è trattato di appalti di lavori a pagamento differito (in media di dieci anni) ma per i quali l'amministrazione indicava l'istituto finanziatore e l'onere percentuale di finanziamento; ancora minore col sistema adottato negli ultimi anni dei lavori a pagamento dilazionato da due a sei anni senza indicare l'istituto finanziatore (v. nota 14 febbraio 1962, numero 1095, della Prefettura di Palermo).

Le altre Prefetture della Sicilia non hanno elementi per rispondere al quesito proposto (v. nota 13 febbraio 1962, n. 129/962, della Prefettura di Agrigento; nota 1° febbraio 1962, n. 2289, della Prefettura di Catania; nota 10 febbraio 1962, n. 1058, della Prefettura di Enna; nota 15 febbraio 1962, n. 1992-Gab., della Prefettura di Messina; nota 12 febbraio 1962, n. 573, della Prefettura di Ragusa; nota 19 febbraio 1962, n. 425-Gab., della Prefettura di Ragusa).

**S) SARDEGNA:**

Le Prefetture non hanno elementi per rispondere al quesito proposto (v. nota 3 febbraio 1962, n. 1/198, della Prefettura di Cagliari e nota 9 febbraio 1962, n. 1/227, della Prefettura di Sassari).

**3. - I DATI FORNITI DALLE AMMINISTRAZIONI AUTARCHICHE.**

Nelle gare indette dalla Gestione I.N.A.-casa (v. nota 11 aprile 1962) la media di partecipazione ha oscillato intorno al 20% nei primi anni. Negli ultimi due anni tale media è scesa rapidamente fino a raggiungere il valore attuale del 4% circa.

Per quanto si riferisce alle gare indette dall'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato (I.N.C.I.S.) poiché una percentuale unica avrebbe alterato sensibilmente le risultanze volute è stata calcolata la seguente percentuale media dei gruppi distinti in opere:

- 1) opere principali I.N.C.I.S.: 10,95%
- 2) opere principali I.N.A.-Casa: 9,12%
- 3) opere scorporate I.N.C.I.S.: 31,21%
- 4) opere scorporate I.N.A.-Casa: 36,30%;

(v. nota 15 febbraio 1962, n. 5207, dell'Istituto Nazionale per le case degli impiegati dello Stato).

Le risposte pervenute, in merito al quesito proposto, da parte degli istituti autonomi per le case popolari delle singole province, sono state le seguenti:

**A) PIEMONTE:**

a) *Alessandria*: la limitata partecipazione alle gare è stata dovuta in massima parte ad esuberanza di lavoro in relazione alla capacità produttiva delle imprese che agiscono nella zona (v. nota 26 gennaio 1962, n. 2/442, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Alessandria).

b) *Torino*: mediamente su circa trenta ditte invitate sono state presentate cinque offerte (v. nota 8 febbraio 1962, n. 388/62, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Torino).

c) *Vercelli*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata del 15% (v. nota 12 febbraio 1962, n. 4069, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Vercelli).

**B) VALLE D'AOSTA:**

Per gli appalti riguardanti costruzioni da eseguirsi ai sensi delle leggi 2 luglio 1949, n. 408, 24 luglio 1959, n. 622, e 9 agosto 1954, n. 640,

la media delle ditte concorrenti è stata del 2,26%; per gli appalti riguardanti costruzioni per conto della Gestione I.N.A.-casa la media delle ditte concorrenti è stata del 2,03%; (v. nota 1° febbraio 1962 dell'Istituto autonomo per le case popolari della Valle d'Aosta).

C) TRENTINO-ALTO ADIGE:

a) *Bolzano*: da un esame delle risultanze di gara per gli appalti effettuati da detto istituto si rileva che - rispetto alle ditte invitate - si è avuto il 15,70% di concorrenti.

E' però necessario tenere presente che tale percentuale è globale e che viceversa varia in rapporto alle singole specializzazioni; varia inoltre a seconda delle località ove sono previste le costruzioni; normalmente per le località periferiche specie se di montagna, il concorso delle imprese agli appalti è notevolmente inferiore alla percentuale sopra esposta; talvolta si sono avute anche gare deserte (v. nota 14 febbraio 1962 dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Bolzano).

D) LOMBARDIA:

a) *Cremona*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata, nei primi 7 anni, 5 concorrenti per ogni gara; ora un solo o nessun concorrente (v. nota 23 febbraio 1962, n. 2091, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Cremona).

b) *Mantova*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 20% circa delle ditte invitate alle gare (v. nota 3 febbraio 1962, n. 1810, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Mantova).

c) *Pavia*: la misura di cui sopra è cenno è stata del 30% (v. nota 8 marzo 1962 dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Pavia).

d) *Sondrio*: la media di cui trattasi è stata circa il 15% (v. nota 31 gennaio 1962, n. 1603, dell'Istituto autonomo per le case popolari di Sondrio).

E) VENETO:

a) *Conegliano*: le ditte partecipanti alle gare hanno rappresentato in questi ultimi anni circa il 15-20% di quelle invitate (v. nota 3 febbraio 1962, n. 750, dell'Istituto autonomo per le case popolari di Conegliano).

b) *Rovigo*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 30% delle ditte invitate alle gare (v. nota 14 febbraio 1962, n. 980, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Rovigo).

c) *Treviso*: la misura di cui trattasi è stata del 30% (v. nota 8 febbraio 1962, n. 2388, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Treviso).

d) *Monselice*: la misura di cui sopra è stata del 25% (v. nota 12 febbraio 1962, n. 53, dell'Istituto autonomo per le case popolari di Monselice).

#### F) LIGURIA:

a) *Genova*: per 117 licitazioni private prese in esame sono stati trasmessi complessivamente n. 3.173 inviti.

Sono state presentate n. 143 offerte, con una percentuale del 4,50%.

Sempre delle 117 licitazioni ben 59 sono andate deserte, con una percentuale del 50,42%. In relazione alle tre leggi con cui l'Istituto costruisce, si sono verificate le seguenti percentuali:

a) legge 9 agosto 1954, n. 640, licitazioni esperite 40 - deserte 28 - percentuale 70%;

b) legge 2 luglio 1949, n. 408 - licitazioni esperite 23 - deserte 7 - percentuale 30,40%;

c) legge 28 febbraio 1949, n. 43 - licitazioni esperite 54 - deserte 24 - percentuale 44,44%.

Le alte percentuali di assenze che si verificano sono dovute ai bassi prezzi che l'istituto è obbligato ad applicare specialmente per i lavori finanziati dallo Stato (lire 500.000 vano esclusi i soli allacciamenti ai servizi) mentre per l'I.N.A.-Casa si può giungere, già in sede di perizia, a 629.000 (con un'ulteriore eventuale aggiunta di lire 40.000) a vano, e in relazione agli oneri derivanti dal tipo di area fabbricabile (v. nota 2 febbraio 1962, n. 3379, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Genova).

b) *La Spezia*: escluse le gare riuscite senza effetto per mancanza di offerte, le imprese partecipanti alle gare sono state da un minimo di una ad un massimo di quattro o cinque su 25-30 imprese invitate (v. nota 27 febbraio 1962, n. 110/I-8, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di La Spezia).

#### G) FRIULI-VENEZIA GIULIA - GORIZIA:

La limitata partecipazione alle gare d'appalto da parte delle ditte invitate è dovuta a ragioni essenzialmente economiche e precisamente alla lungaggine burocratica per l'approvazione dei progetti (v. nota 10 febbraio 1962, n. 228, dell'Istituto autonomo per le case popolari di Gorizia).

## H) EMILIA:

a) *Bologna*: la media delle ditte invitate all'appalto si aggira fra le trenta e le sessanta circa a seconda del tipo delle opere richieste. La media delle ditte partecipanti agli appalti si aggira sulle 4-5, indifferentemente dal tipo di lavoro proposto. La media di partecipazione del 10-15% è ora fortemente in declino (v. nota 13 febbraio 1962, numero 15044, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Bologna).

b) *Ferrara*: la media delle ditte partecipanti è stata del 10% delle ditte invitate alle gare (per venti ditte invitate sono pervenute due o tre offerte) (v. nota 8 febbraio 1962, n. 436, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Ferrara).

c) *Forlì*: la media delle ditte partecipanti agli appalti si aggira sulle 4-5 indifferentemente dal tipo di lavoro proposto. La media di partecipazione è ora fortemente in declino (v. nota 28 febbraio 1962, n. 628, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Forlì).

d) *Modena*: la media delle ditte invitate agli appalti è di 15-30 ditte circa a seconda delle opere richieste.

La media delle ditte partecipanti è ora in declino (v. nota 14 febbraio 1948, n. 3756, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Modena).

e) *Piacenza*: la media delle ditte invitate all'appalto si aggira fra le trenta e le sessanta circa a seconda del tipo delle opere richieste. La media delle ditte partecipanti agli appalti si aggira sulle 4-5, indifferentemente dal tipo di lavoro proposto.

La media di partecipazione del 10-15% è ora fortemente in declino (v. nota 14 febbraio 1962, n. 4426, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Piacenza).

f) *Ravenna*: Le ditte invitate negli appalti si aggirano in media tra le trenta e le cinquanta circa in relazione cioè al tipo ed all'entità dei lavori, mentre la media delle ditte che aderiscono oscilla tra le tre e le cinque.

In questo periodo la media di partecipazione è bassa e tende a diminuire (v. nota 16 febbraio 1962, n. 4328, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Ravenna).

g) *Reggio Emilia*: la media delle ditte invitate all'appalto si aggira fra le trenta e le cinquanta circa a seconda del tipo delle opere richieste. La media delle ditte partecipanti agli appalti si aggira sulle

due o tre indifferentemente dal tipo di lavoro proposto (v. nota 1° marzo 1962, n. 1827, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Reggio Emilia).

I) TOSCANA:

a) *Arezzo*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 10% delle ditte invitate alle gare (v. nota 7 febbraio 1962, n. 3234, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Arezzo).

b) *Firenze*: a parte le non poche gare deserte e limitando la risposta agli ultimi cinque anni, solitamente presso detto Istituto si sono avute offerte nella proporzione da uno a dieci, precisando che per ciascuna licitazione si forma un elenco di circa trenta ditte (v. nota 24 marzo 1962, n. 2060, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Firenze).

c) *Grosseto*: la misura delle ditte partecipanti non è stata superiore al 10% in media delle ditte invitate alle gare. In molti casi, specialmente per gli appalti degli ultimi anni ha partecipato alle gare anche un solo concorrente (v. nota 20 febbraio 1962, n. 3591, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Grosseto).

d) *Livorno*: il rapporto medio fra le ditte partecipanti e quelle invitate è stato circa il 2%; è da osservare, peraltro, che tale rapporto è basso anche perché, per disposizioni degli organi di controllo, viene invitato alle gare un gran numero di ditte, per formare il quale occorre ricorrere a ditte che per la loro dislocazione o per altri motivi non hanno interesse a concorrere (v. nota 10 febbraio 1962, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Livorno).

e) *Lucca*: la media delle ditte partecipanti alle gare è stata del 3 o 4%. Durante l'anno 1961 molte gare sono rimaste deserte soprattutto per l'esiguità dei prezzi a base d'appalto (v. nota 15 febbraio 1962, numero 479, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Lucca).

f) *Massa Carrara*: escluse le gare deserte, la misura delle ditte partecipanti è stata tra un minimo di una ditta ad un massimo di tre o quattro ditte su almeno venticinque invitate (v. nota 20 febbraio 1962, n. 435, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Massa Carrara).

g) *Pistoia*: la misura delle ditte partecipanti è stata tra un minimo di una ditta ed un massimo di tre o quattro ditte su almeno venticinque ditte invitate oltre le numerose gare rimaste deserte (v. nota 9 febbraio 1962 dell'Istituto autonomo per le case popolari di Pistoia).

h) *Siena*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 15% circa su una media di venti o venticinque imprese invitate per ogni licitazione (v. nota 14 febbraio 1962, n. 371, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Siena).

L) MARCHE - *Fermo*:

La misura delle ditte partecipanti è stata del 30% delle ditte invitate alle gare (v. nota 6 febbraio 1962, n. 150, dell'Istituto autonomo per le case popolari del Comune di Fermo).

M) UMBRIA - *Perugia*:

Il numero dei partecipanti alle gare è andato costantemente diminuendo. Ora molte gare restano deserte e le altre si svolgono con la partecipazione di pochissimi concorrenti (in genere una o due ditte) (v. nota 16 febbraio 1962, n. 8090/02, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Perugia).

N) LAZIO - *Rieti*:

La percentuale delle ditte partecipanti alle gare d'appalto rispetto a quelle invitate è stata, negli ultimi dieci anni, del 10% circa (v. nota del 19 febbraio 1962, n. 2407, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Rieti).

O) ABRUZZI - *Pescara*: Le ditte partecipanti sono state da un terzo a un quinto di quelle invitate (v. nota 8 febbraio 1962 dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Pescara).

P) CAMPANIA - *Napoli*:

La misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare negli ultimi dieci anni è stata circa del 60%; negli ultimi due anni è stata circa del 20% (v. nota 13 febbraio 1962, n. 3/65, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Napoli).

Q) BASILICATA:

a) *Matera*: la misura delle ditte partecipanti è stata di circa il 10% delle ditte invitate alle gare (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1616, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Matera).

b) *Potenza*: ad ogni gara d'appalto, eseguita in prevalenza mediante licitazione privata, vengono invitate oltre 30 imprese con una partecipazione media del 15% delle imprese invitate (v. nota 15 febbraio 1962, n. 1629, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Potenza).

## R) PUGLIA:

a) *Bari*: hanno partecipato in media otto su trenta o trentacinque imprese invitate alle gare (v. nota 14 febbraio 1962, n. 15824, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Bari).

b) *Brindisi*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 15-20% delle ditte invitate alle gare (v. nota 15 febbraio 1962 dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Brindisi).

c) *Foggia*: ad ogni gara d'appalto vengono invitate trenta o quaranta ditte. Negli ultimi dieci anni, salvo casi particolari, la percentuale media di partecipazione alle gare è stata di circa 15-20% delle ditte invitate (v. nota 14 febbraio 1962, n. 5881, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Foggia).

S) CALABRIA - *Cosenza*:

Nell'ultimo decennio, di massima, la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare si è aggirata, in percentuale, sul 10%. Nell'ultimo biennio, però, l'aumentato costo delle merci operaie e dei materiali da costruzione, non avendo trovato riscontro in un adeguato aumento dei prezzi di appalto ha provocato una rarefazione nella partecipazione delle imprese. Si verifica, pertanto, una sempre maggiore astensione delle ditte invitate ed i lavori vengono appaltati con sempre maggiore difficoltà (v. nota 30 gennaio 1962, n. 00692, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Cosenza).

## T) SICILIA:

a) *Agrigento*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 15% circa delle ditte invitate alle gare (v. nota 25 gennaio 1962, n. 499, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Agrigento).

b) *Catania*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 15% o del 20% delle ditte invitate (v. nota 22 febbraio 1962, n. 8457, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Catania).

c) *Siracusa*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti, in rapporto alle ditte invitate è stata del 6% circa (v. nota 14 febbraio 1962, n. 21732, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Siracusa).

Per quanto si riferisce all'attività svolta dalle Amministrazioni provinciali nel settore contrattuale l'Unione delle Province d'Italia ha comunicato di non aver mai dibattuto il problema all'esame della Com-

missione parlamentare d'inchiesta e di non essere quindi in grado di dare una risposta esauriente come Associazione. Ha tuttavia suggerito l'utilità che il questionario fosse inviato alle singole amministrazioni interessate non potendosi dubitare che certe forme di limitazioni alla concorrenza siano caratteristiche di determinati ambienti più che di altri (v. nota 23 gennaio 1962, n. 3048, della Unione delle Province d'Italia).

Le Amministrazioni provinciali, all'uopo interessate, hanno fornito in proposito le seguenti osservazioni:

A) PIEMONTE:

a) *Alessandria*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 50-75% delle ditte invitate alle gare (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2630, dell'Amministrazione provinciale di Alessandria).

b) *Asti*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti in rapporto al numero delle ditte invitate alle gare è stata, in media, del 75% (v. nota n. 1600 dell'Amministrazione provinciale di Asti).

c) *Cuneo*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 50 o del 60% delle ditte invitate alle gare (v. nota 2 febbraio 1962, n. 1187, dell'Amministrazione provinciale di Cuneo).

d) *Novara*: negli appalti per lavori stradali, con invito limitato alle imprese aventi il cantiere nella provincia, la partecipazione è stata dell'80% circa.

Negli appalti per lavori stradali con invito esteso ad imprese con sede di altre province (come ad esempio per gli appalti della legge 12 febbraio 1958, n. 126) la partecipazione è stata del 20% circa.

Negli appalti per forniture di generi di consumo (forniture per l'ospedale psichiatrico) la partecipazione è stata del 20 o del 30% (v. nota 24 febbraio 1962, n. 806, dell'Amministrazione provinciale di Novara).

e) *Vercelli*: la partecipazione alle gare in relazione al numero delle imprese invitate è stata la seguente:

- lavori edili 75%
- fornitura alimentari 25%
- lavori stradali 90%
- forniture varie 70%

(v. nota 7 febbraio 1962, n. 1349, dell'Amministrazione provinciale di Vercelli).

**B) LIGURIA:**

a) *Genova*: la media è stata diversa a seconda di appalti aventi per oggetto forniture alimentari, forniture di vestiario, lavori edili, lavori stradali, opere d'arte, ecc. La media generale complessiva è stata comunque di circa il 50% (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2815, dell'Amministrazione provinciale di Genova).

b) *La Spezia*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 30% delle ditte invitate (v. nota 10 febbraio 1962, n. 1616, dell'Amministrazione provinciale di La Spezia).

**C) TRENINO-ALTO ADIGE - Bolzano:**

La misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata del 75% per i lavori di una certa consistenza e del 30% per i lavori di minore entità (v. nota 31 gennaio 1962, n. 4343, della Giunta provinciale di Bolzano).

**D) LOMBARDIA:**

a) *Brescia*: il numero delle imprese invitate è stato in relazione all'entità dell'opera da appaltare: la partecipazione media è stata del 60% o del 70% (v. nota 28 febbraio 1962, n. 52/62, dell'Amministrazione provinciale di Brescia).

b) *Como*: in linea di norma si fa ricorso, specie per le opere pubbliche, alla licitazione privata: il concorso delle imprese invitate alle gare può ritenersi soddisfacente: ovviamente esso è condizionato dalla natura e dall'entità dell'opera (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1742 dell'Amministrazione provinciale di Como).

c) *Cremona*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti alle licitazioni private in rapporto alle ditte invitate è stato calcolato nel 32,44% (v. nota 20 marzo 1962, n. 1341, dell'Amministrazione provinciale di Cremona).

d) *Pavia*: la misura di cui trattasi è stata di circa il 70% (v. nota 7 marzo 1962, n. 1303, dell'Amministrazione provinciale di Pavia).

**E) VENETO:**

a) *Belluno*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto a quelle invitate alle gare è stata, nell'ultimo decennio, del 5% (v. nota 20 febbraio 1962, n. 326, dell'Amministrazione provinciale di Belluno).

b) *Padova*: la misura delle ditte partecipanti è stata dal 25% al 50% circa delle ditte invitate alle gare. Trattasi però di dati semplicemente indicativi, tenuto conto che non tutte le ditte invitate erano

in grado di partecipare alle gare, particolarmente, fra le ditte aventi sede fuori del territorio della provincia (v. nota 9 febbraio 1962, n. 1205, dell'Amministrazione provinciale di Padova).

c) *Venezia*: negli ultimi dieci anni il rapporto tra il numero delle ditte invitate alle gare e quello delle ditte partecipanti alle gare stesse si è aggirato sul 25% negli appalti di opere e sul 50% nelle gare per forniture e somministrazioni (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1798, della Amministrazione provinciale di Venezia).

d) *Verona*: sempre o quasi sempre si è verificata una notevole partecipazione da parte di quasi tutte le ditte invitate (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1037, dell'Amministrazione provinciale di Verona).

e) *Vicenza*: la misura delle ditte partecipanti è stata del 50% delle ditte invitate alle gare (v. nota 6 febbraio 1962, n. 1403, dell'Amministrazione provinciale di Vicenza).

#### F) FRIULI-VENEZIA GIULIA:

a) *Gorizia*: la misura delle ditte partecipanti è stata, nella maggior parte dei casi, pari a circa il 20% delle ditte invitate (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1994/62, dell'Amministrazione provinciale di Gorizia).

b) *Udine*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 50% (v. nota 5 febbraio 1962, n. 1499, dell'Amministrazione provinciale di Udine).

c) *Trieste*: l'ufficio dell'Amministrazione provinciale non è in possesso delle statistiche decennali. In linea presuntiva si può affermare che i partecipanti, in rapporto agli invitati alle gare, sono circa l'85% (v. nota 24 gennaio 1962, n. 2/2/62, dell'Amministrazione provinciale di Trieste).

#### G) EMILIA:

a) *Modena*: la misura di cui trattasi è stata pari al 30% (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1004, dell'Amministrazione provinciale di Modena).

b) *Piacenza*: il 10% delle ditte invitate ha partecipato alle gare (v. nota 2 aprile 1962, n. 917, dell'Amministrazione provinciale di Piacenza).

c) *Ravenna*: la misura di cui trattasi è stata in media del 30% (v. nota 9 febbraio 1962, n. 1019, dell'Amministrazione provinciale di Ravenna).

d) *Reggio Emilia*: la misura di cui trattasi è stata del 30, 40 o 50% (v. nota 13 febbraio 1962, n. 896, dell'Amministrazione provinciale di Reggio Emilia).

#### H) TOSCANA:

a) *Arezzo*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 20% (v. nota 3 febbraio 1962, n. 526-5-1, dell'Amministrazione provinciale di Arezzo).

b) *Lucca*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 20 o 25% (v. nota 28 febbraio 1962, n. 185, della Amministrazione provinciale di Lucca).

c) *Livorno*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 50% (v. nota 28 aprile 1962).

d) *Massa Carrara*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare da questa Amministrazione è stata del 25% (v. nota 14 febbraio 1962, n. 594, dell'Amministrazione provinciale di Massa Carrara).

e) *Pistoia*: generalmente almeno un quarto delle ditte invitate ha partecipato alle gare. Devesi tuttavia far presente che talora imprese regolarmente invitate hanno fatto presente di non poter partecipare alle licitazioni in quanto già impegnate in precedenti lavori, assorbenti la loro attività (v. nota 10 febbraio 1962, n. 775, dell'Amministrazione provinciale di Pistoia).

#### I) UMBRIA - *Perugia*:

La misura di cui trattasi è stata pari a circa il 30 o 40% (v. nota 8 marzo 1962, n. 1052, dell'Amministrazione provinciale di Perugia).

#### L) MARCHE:

a) *Ancona*: la misura di cui trattasi è stata pari all'80% (v. nota 28 febbraio 1962, n. 1300, dell'Amministrazione provinciale di Ancona).

b) *Ascoli Piceno*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 15% (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1758, dell'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno).

c) *Pesaro-Urbino*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti alle gare in rapporto alle ditte invitate si è aggirata tra il 30 e il 40% (v. nota 9 febbraio 1962, n. 975, dell'Amministrazione provinciale di Pesaro-Urbino).

**M) LAZIO:**

a) *Rieti*: negli ultimi dieci anni le ditte partecipanti sono state dal 10 al 25% di quelle invitate alle gare (v. nota 16 gennaio 1962, n. 1624, dell'Amministrazione provinciale di Rieti).

b) *Roma*: la misura di cui trattasi è stata del 20% nel caso di appalto di lavori e del 5 o 10% per le forniture (v. nota 26 febbraio 1962, n. 1291-Gab., dell'Amministrazione provinciale di Roma).

c) *Viterbo*: la misura delle ditte partecipanti è stata pari a circa un quinto delle ditte invitate alle gare (v. nota 13 febbraio 1962, n. 402, dell'Amministrazione provinciale di Viterbo).

**N) ABRUZZI e MOLISE:**

a) *Chieti*: la misura di cui trattasi è stata del 25% (v. nota 9 febbraio 1962, n. 681, dell'Amministrazione provinciale di Chieti).

b) *Pescara*: la misura di cui trattasi è stata del 70% (v. nota 19 febbraio 1962 dell'Amministrazione provinciale di Pescara).

c) *Campobasso*: la misura delle ditte partecipanti è stata pari a circa il 90% delle ditte invitate (v. nota 14 febbraio 1962, n. 942, dell'Amministrazione provinciale di Campobasso).

**O) PUGLIA:**

a) *Bari*: la misura di cui trattasi è stata del 50% (v. nota 21 febbraio 1962, n. 1956, dell'Amministrazione provinciale di Bari).

b) *Taranto*: negli ultimi dieci anni, la misura è stata variabile, da un minimo del 30 ad un massimo del 70%. In qualche caso eccezionale si è avuto anche l'80% (v. nota 26 febbraio 1962, n. 5149, dell'Amministrazione provinciale di Taranto).

**P) BASILICATA:**

a) *Matera*: la misura delle ditte partecipanti è stata pari a circa il 15% delle ditte invitate e cioè su venti imprese invitate solo tre o quattro ditte partecipano alla gara. Raramente ed in casi particolari si ha una maggiore partecipazione (v. nota 15 febbraio 1962, n. 1642, dell'Amministrazione provinciale di Matera).

b) *Potenza*: la misura di cui trattasi è stata tra il 20 e il 25% circa (v. nota 10 febbraio 1962, n. 00975, della Amministrazione provinciale di Potenza).

**Q) SICILIA:**

a) *Trapani*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 40% delle ditte invitate (v. nota 10 febbraio 1962 dell'Amministrazione provinciale di Trapani).

**R) SARDEGNA:**

a) *Sassari*: la misura di cui trattasi è stata tra il 30 e il 40% (v. nota 3 febbraio 1962, n. 1584, dell'Amministrazione provinciale di Sassari).

L'Associazione nazionale di Comuni italiani dichiarandosi lieta di collaborare con la Commissione d'inchiesta ha fatto presente di aver disposto una indagine al riguardo presso alcuni Comuni associati i cui risultati non sono però tuttavia conosciuti (v. nota 25 gennaio 1962, numero 436/1/S, dell'Associazione nazionale di Comuni italiani).

Tuttavia le Amministrazioni comunali dei singoli capoluoghi hanno a loro volta fornito le seguenti osservazioni:

**A) PIEMONTE:**

a) *Alessandria*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti in rapporto a quelle invitate alle gare è variata, secondo i casi, dal 40 al 70% (v. nota 23 gennaio 1962 dell'Amministrazione comunale di Alessandria).

b) *Torino*: in via di larga massima, la partecipazione può valutarsi tra il 20 ed il 25% delle ditte invitate alle gare (v. nota 2 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Torino).

**B) LIGURIA:**

a) *Genova*: negli ultimi dieci anni la media delle ditte che hanno partecipato attivamente in rapporto a quelle invitate può raggugiarsi, con una certa approssimazione, ad un quarto (v. nota 15 febbraio 1962, n. 327, dell'Amministrazione comunale di Genova).

**C) TRENTO-ALTO ADIGE:**

a) *Bolzano*: in linea di massima nelle licitazioni espletate dal Comune di Bolzano il numero delle ditte partecipanti in rapporto a quelle invitate è stato di circa il 90% comprendendo in questo numero anche le ditte che hanno giustificato la mancata partecipazione con i notevoli impegni in altri lavori (v. nota 16 febbraio 1962, n. 2003, dell'Amministrazione comunale di Bolzano).

b) *Trento*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti alle gare in rapporto alle ditte invitate è stata di circa il 10% (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1134, dell'Amministrazione comunale di Trento).

**D) LOMBARDIA:**

a) *Bergamo*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata di circa il 15

o il 20% (v. nota 13 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Bergamo).

b) *Como*: in media dieci ditte su trenta invitate hanno partecipato alle gare (v. nota 13 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Como).

c) *Sondrio*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti in rapporto a quelle invitate alle gare è stata pari al 67% (v. nota 13 febbraio 1962, n. 668, dell'Amministrazione comunale di Sondrio).

d) *Gavardo* (Brescia): negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti a gare di appalto in rapporto alle ditte invitate è stata di circa il 40%, con una sensibile riduzione percentuale negli ultimi due anni (v. nota 6 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Gavardo).

#### E) VENETO:

a) *Rovigo*: negli ultimi dieci anni le ditte partecipanti alle gare bandite dal Comune hanno raggiunto appena la media del 20% di quelle invitate. In qualche caso si è registrato appena il 5% (v. nota 28 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Rovigo).

b) *Treviso*: il numero delle ditte partecipanti alle gare negli ultimi dieci anni è stato in media del 20% rispetto alle ditte invitate (v. nota 7 febbraio 1962, n. 2682, dell'Amministrazione comunale di Treviso).

c) *Venezia*: la misura di cui trattasi è stata di circa un terzo (v. nota 13 febbraio 1962, n. 181/S/G, dell'Amministrazione comunale di Venezia).

d) *Vicenza*: da una indagine esperita sulle licitazioni private svolte negli ultimi dieci anni, è risultato che per 224 gare sono state invitate complessivamente 2.420 ditte; le ditte intervenute furono invece 995, con una percentuale del 41,1% (v. nota 13 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Vicenza).

#### F) FRIULI-VENEZIA GIULIA:

a) *Gorizia*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 30% (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2008-62/1, dell'Amministrazione comunale di Gorizia).

#### G) EMILIA:

a) *Bologna*: ad ogni licitazione sono state invitate dalle quaranta alle cinquanta ditte. La partecipazione effettiva è stata in media del 10% che si può ridurre fino a dar luogo alla gara deserta. Ciò è dovuto in modo determinante al lungo tempo occorrente per l'approvazione dei provvedimenti comunali (v. nota 13 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Bologna).

b) *Ferrara*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 30% (v. nota 7 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Ferrara).

c) *Modena*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 5% delle ditte invitate (v. nota 21 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Modena).

d) *Parma*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 50% (v. nota 8 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Parma).

e) *Reggio Emilia*: negli appalti di opere pubbliche la partecipazione non ha superato quasi mai la media del 25%; negli appalti per forniture la media dei partecipanti si è aggirata sul 50% (v. nota 9 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Reggio Emilia).

#### H) TOSCANA:

a) *Livorno*: nell'ultimo decennio, la misura delle ditte partecipanti alle licitazioni private in rapporto alle ditte invitate è stato del 40,43% (v. nota 30 marzo 1962 dell'Amministrazione comunale di Livorno).

b) *Pistoia*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 30% (v. nota 23 gennaio 1962 dell'Amministrazione comunale di Pistoia).

#### I) MARCHE:

a) *Ascoli Piceno*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 25% (v. nota 26 gennaio 1962 dell'Amministrazione comunale di Ascoli Piceno).

b) *Macerata*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 10-15% (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1677, dell'Amministrazione comunale di Macerata).

c) *Pesaro*: la misura di cui trattasi è stata pari al 15 o 20% (v. nota 14 febbraio 1962, n. 3951, dell'Amministrazione comunale di Pesaro).

#### L) UMBRIA - *Perugia*:

La percentuale di partecipanti alle gare in relazione alle ditte invitate è stata negli ultimi dieci anni dell'8% circa (v. nota 9 marzo 1962 dell'Amministrazione comunale di Perugia).

#### M) LAZIO:

a) *Latina*: la misura di cui trattasi è stata di circa una su dieci o di una su cinque ditte invitate (v. nota 6 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Latina).

b) *Rieti*: le ditte partecipanti sono state dal 10 al 25% di quelle invitate alle gare (v. nota 30 gennaio 1962, n. 1392, dell'Amministrazione comunale di Rieti).

c) *Roma*: la misura di cui trattasi è stata la seguente: 1) col sistema delle medie compensate - circa l'80%; 2) col sistema di aggiudicazione al migliore offerente - circa il 15% (v. nota 2 febbraio 1962, n. 1907, dell'Amministrazione comunale di Roma).

N) ABRUZZO:

a) *Chieti*: per lavori inerenti opere pubbliche di una certa entità su venti ditte invitate non più di quattro di esse concorrono alla gara di appalto (v. nota 8 febbraio 1962, n. 3676, dell'Amministrazione comunale di Chieti).

b) *L'Aquila*: la misura di cui trattasi è stata circa del 50% (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2717, dell'Amministrazione comunale dell'Aquila).

O) CAMPANIA:

a) *Benevento*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare negli ultimi dieci anni è stata del 30% (v. nota 10 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Benevento).

b) *Napoli*: per quanto riguarda le opere del Comune si può stabilire che negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti, in rapporto alle ditte invitate alle gare, si è aggirata su una media del 35% (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2532, dell'Amministrazione comunale di Napoli).

P) CALABRIA:

a) *Catanzaro*: la misura di cui trattasi è stata del 70% (v. nota 29 gennaio 1962, n. 2276, dell'Amministrazione comunale di Catanzaro).

b) *Reggio Calabria*: la misura di cui trattasi è stata del 20% (v. nota 27 gennaio 1962, n. 963, dell'Amministrazione comunale di Reggio Calabria).

Q) SICILIA

a) *Messina*: la misura di cui trattasi è stata del 22% circa (v. nota 10 febbraio 1962, n. 97, dell'Amministrazione comunale di Messina).

b) *Palermo*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate è risultata pari a circa il 21,50% (v. nota 24 febbraio 1962, n. 307/15, dell'Amministrazione comunale di Palermo).

c) *Ragusa*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti alle gare in rapporto a quelle invitate è stata dell'1% circa (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2980, dell'Amministrazione comunale di Ragusa).

Le Camere di Commercio industria ed agricoltura non esplicano, com'è noto, attività tali che possano consentire di fornire elementi di rilevante utilità per l'indagine in esame.

Tuttavia talune Camere di Commercio hanno fornito in proposito i dati di seguito riportati:

A) PIEMONTE - *Torino*:

La misura di cui trattasi è stata per talune opere pari a circa il 60% (v. nota 15 febbraio 1962, n. 1938, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Torino).

B) LIGURIA - *Savona*:

La proporzione tra le ditte partecipanti e le ditte invitate alle gare è stata relativamente alle esperienze fatte da questo ente nella misura di uno a dieci (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2780, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Savona).

C) LOMBARDIA:

a) *Pavia*: la misura di cui trattasi è stata in media del 70 o dell'80% con un minimo anche inferiore al 50% (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1245, della Camera di commercio industria ed agricoltura di Pavia).

b) *Sondrio*: la misura di cui trattasi è stata pari al 30% (v. nota 2 marzo 1962, n. 662, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Sondrio).

c) *Varese*: la misura di cui trattasi è stata pari all'80% (v. nota 25 gennaio 1962, n. 3, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Varese).

D) VENETO:

a) *Belluno*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto a quelle invitate alle gare è stata nell'ultimo decennio dell'80% (v. nota 14 marzo 1962, n. 2016, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Belluno).

b) *Padova*: la partecipazione è stata pari all'80% delle ditte invitate (v. nota 19 febbraio 1962, n. 1824, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Padova).

c) *Venezia*: per talune forniture la misura di cui trattasi è stata del 70 o dell'80% (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1587, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Venezia).

d) *Verona*: la misura delle ditte partecipanti è stata pari al 95% (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1057/I/11, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Verona).

**E) FRIULI-VENEZIA GIULIA - Trieste:**

La misura di cui trattasi è stata di circa il 30 o 40% (v. nota 20 febbraio 1962, n. 496/62, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Trieste).

**F) EMILIA:**

a) *Ferrara*: negli ultimi dieci anni il rapporto tra le ditte partecipanti e quelle invitate si è aggirato intorno all'80% per le opere di notevole valore ed al 35 o 40% per opere minori (v. nota 15 febbraio 1962, n. 8997-I-1,2, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Ferrara).

b) *Parma*: la partecipazione delle ditte alle gare può considerarsi pari a circa il 70% degli inviti (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1210-I-3, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Parma).

c) *Ravenna*: negli ultimi dieci anni la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata del 70% (v. nota 15 febbraio 1962, n. 978, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Ravenna).

**G) TOSCANA:**

a) *Livorno*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 90% (v. nota 21 novembre 1962, n. 2322, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Livorno).

b) *Massa e Carrara*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 20% (v. nota 10 febbraio 1962, n. 1084, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Massa e Carrara).

**H) MARCHE:**

a) *Ancona*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare è stata del 20 o 25% (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1775, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Ancona).

b) *Pesaro*: la misura delle ditte partecipanti alle gare, in rapporto alle ditte invitate, è stata del 50 o 60% (v. nota 13 marzo 1962, n. 614, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Pesaro).

**I) UMBRIA - Terni:**

La misura di cui trattasi è stata, in linea di massima, soddisfacente (v. nota 20 febbraio 1962 della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Terni).

## L) LAZIO:

a) *Frosinone*: la misura delle ditte partecipanti alle gare è stata pari al 60 o 70% delle ditte invitate (v. nota 8 febbraio 1962, n. 1220, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Frosinone).

b) *Rieti*: le ditte partecipanti sono state circa il 20 o 25% di quelle invitate (v. nota 8 febbraio 1962, n. 647, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Rieti).

c) *Roma*: la misura di cui trattasi è stata del 30% (v. nota 14 febbraio 1962, n. 7854, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Roma).

d) *Viterbo*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate è stata pari a circa il 40% (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1116, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Viterbo).

## M) ABRUZZO E MOLISE:

a) *L'Aquila*: circa il 50 o 60% delle ditte invitate ha risposto alle gare (v. nota 9 febbraio 1962, n. 1783, della Camera di commercio, industria ed agricoltura dell'Aquila).

b) *Pescara*: la misura di cui trattasi è stata pari a circa il 60% (v. nota 15 febbraio 1962, n. 0673, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Pescara).

## N) CAMPANIA:

a) *Napoli*: la percentuale delle ditte partecipanti alle gare in rapporto alle ditte invitate si è aggirata intorno al 30 o 50% (v. nota 14 febbraio 1962, n. 163, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Napoli).

b) *Salerno*: in alcune gare, riflettenti lavori che richiedevano particolari attrezzature, il numero delle ditte partecipanti è stato uguale a quello delle ditte invitate. In altre gare non tutte le ditte invitate hanno partecipato alle gare (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1714, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Salerno).

O) PUGLIE - *Taranto*:

La misura di cui trattasi è stata di circa il 50% (v. nota 13 febbraio 1962, n. 02091, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Taranto).

P) CALABRIA - *Cosenza*:

La misura di cui trattasi è stata del 25 o 30% (v. nota 1° febbraio 1962, n. 1941, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Cosenza).

## Q) SICILIA:

a) *Catania*: la misura di cui trattasi è stata dell'80% per quanto si riferisce alla zona industriale (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1830, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Catania).

b) *Trapani*: la misura della partecipazione è stata pari al 50% delle ditte invitate (v. nota 28 febbraio 1962, n. 935, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Trapani).

## R) SARDEGNA:

a) *Cagliari*: la misura delle ditte partecipanti in rapporto a quelle invitate alle gare non ha dato luogo ad osservazioni (v. nota 27 gennaio 1962, n. 1058, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Cagliari).

b) *Nuoro*: la causa più frequente della astensione o della limitata partecipazione alle gare è stata la carenza di imprese di proporzioni adeguate alla entità dei lavori (v. nota 17 febbraio 1962, n. 511, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Nuoro).

---

---

## CAPITOLO X

### L'ASTENSIONE DAGLI INCANTI

#### 1. - PREMessa.

Esaminata la misura di partecipazione alle gare da parte delle ditte invitate sembra ora opportuno che l'indagine sia estesa ad accertare se l'astensione dalla partecipazione alle gare determini la necessità di adottare misure contro detto fenomeno e, in caso affermativo, quali misure possano o debbano essere adottate per ovviare all'astensione medesima.

A questo proposito è da tener presente quanto rilevato dal Magistrato per il Po (v. nota 31 marzo 1962, n. 1421/1).

Ciascuna gara — ha affermato il suddetto Magistrato — è a sé stante; ogni lavoro presenta caratteristiche che lo differenziano sostanzialmente dagli altri: due opere, magari contigue, possono avere delle caratteristiche differenziali tali che mentre una di esse sollecita l'attenzione di numerose imprese, l'altra può addirittura vedersi disertare la concorrenza.

Prezzi, difficoltà di esecuzione, urgenza delle opere, responsabilità in misura maggiore o minore possono influire notevolmente sull'andamento di una gara, senza contare che esigenze di bilancio sovente impongono una rateazione nei pagamenti dei corrispettivi.

Ora, anche in tale ipotesi, è logico che l'Amministrazione appaltante tenga presente l'onere relativo nella formulazione del prezzo; tuttavia non è solo questione di prezzo, ma anche di situazione creditizia sotto il duplice aspetto oggettivo e soggettivo:

— oggettivo nel senso che, in particolari momenti di floridezza e di abbondanza di denaro, le banche rendono facile ed accessibile il credito mentre in altre epoche, spesso non brevi, chiudono il portafoglio e la fluttuazione da statistiche empiriche può valutarsi intorno al triennio;

— soggettivo nel senso che non tutti hanno capacità creditizia e quelli che la hanno, non l'hanno sempre; esiste in fondo anche qui un punto di saturazione che coincide con l'equilibrio bancario da una parte e fiduciario dall'altro (v. al riguardo la cit. nota 31 marzo 1962, n. 1421, n. 1, del Magistrato per il Po).

## 2. - LA PARTECIPAZIONE ALLE GARE DA PARTE DELLE DITTE INVITATE.

Come è stato già rilevato a proposito dell'indagine sulla misura delle ditte partecipanti in rapporto alle ditte invitate alle gare non tutte le ditte invitate partecipano alle gare medesime ma soltanto una percentuale più o meno elevata delle ditte stesse, variante da località a località e, nella medesima località, da ente ad ente, inteso nella sua funzione di stazione appaltante.

Soltanto in casi eccezionali il numero delle ditte partecipanti è stato uguale a quello delle ditte invitate (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1714, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Salerno). Tale fenomeno, come è stato rilevato, si riferiva, però, esclusivamente ad alcune gare riflettenti lavori che richiedevano particolari attrezzature.

Per quanto si riferisce alle misure da adottare è stato rilevato dal Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Toscana che non si può facilmente avviare alla limitata partecipazione alle gare delle ditte invitate poiché tale fenomeno è in funzione di elementi di valutazione economica e contingenti sui quali non è facile influire. Comunque è stato ritenuto che l'impresa invitata per vari lavori e che non abbia corrisposto a più inviti, senza giustificare i motivi della sua mancata partecipazione possa essere esclusa da successivi inviti alle gare almeno fino a quando l'impresa interessata non richieda di essere nuovamente invitata. Il miglior accorgimento — ha concluso il suddetto Provveditorato alle opere pubbliche — per assicurare, per quanto possibile, una larga partecipazione delle imprese alle gare, è quella dell'accurata scelta delle imprese nella formulazione degli inviti, includendo principalmente quelle locali o che notoriamente eseguono già nella zona opere del genere, oltre ben inteso l'apporto dei nominativi che chiedono di essere invitati (v. nota 13 febbraio 1962, n. 00621, del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Toscana).

Pari avviso ha espresso l'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato che, com'è noto, svolge la sua attività in tutto il territorio nazionale e cioè:

1) nei capoluoghi di provincia, per le case di impiegati civili dello Stato;

2) nei grandi, medi, e piccoli centri, oltre che nei capoluoghi di provincia, per le case dei dipendenti delle Forze Armate, della Guardia di finanza, della Pubblica sicurezza, dell'Arma dei Carabinieri e per le case di cui al piano incremento occupazione operaia per la realizzazione delle quali l'istituto stesso è stazione appaltante della Gestione I.N.A.-Casa.

È evidente — ha osservato l'istituto medesimo — che nelle gare d'appalto influiscono molteplici e differenziati fattori, quali l'entità dell'importo base di asta, le condizioni di mercato, la facoltà o meno di reperire la mano d'opera (specialmente qualificata o specializzata) ed i materiali. Ne consegue che, nonostante tutti gli accorgimenti che vengono usati nella fissazione dei prezzi unitari delle singole categorie di lavori, la partecipazione delle ditte invitate varia da appalto ad appalto, anche nella stessa zona. Pertanto le percentuali delle ditte partecipanti rispetto a quelle invitate alle gare variano sensibilmente da appalto ad appalto e raggiungono talvolta il caso limite della gara deserta. L'istituto ha fatto presente di non poter adottare rimedi efficaci per ovviare alla astensione dalle gare; tali rimedi, infatti, consisterebbero, in sostanza, nell'adozione di prezzi più remunerativi nonché nell'accelerazione dei pagamenti alle imprese appaltatrici.

Misure queste — ha concluso l'istituto medesimo — che esulano dalla competenza dell'ente il quale, come è noto, costruisce con il contributo dello Stato case di tipo medio economico, per le quali sono fissati dei limiti di spesa non valicabili e che, per quanto riguarda i pagamenti, deve attenersi all'*iter* amministrativo stabilito dalla legge e dai regolamenti (v. nota 15 febbraio 1962, n. 5207, dell'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato - I.N.C.I.S.).

Allo stato attuale della legislazione, quindi, l'Amministrazione appaltante — ha fatto presente la Prefettura di Novara — non può adottare provvedimenti in materia principalmente per due motivi:

a) l'obbligo di provvedere all'aggiudicazione con la partecipazione anche di una sola ditta alla gara;

b) la necessità di non procrastinare l'esecuzione di lavori o di servizi indispensabili (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1256, della Prefettura di Novara).

In taluni casi, la percentuale di partecipazione alle gare e soprattutto i risultati economici ottenuti sono stati a tal punto soddisfacenti che non hanno finora fatto sorgere il problema (v. nota 23 febbraio 1962, n. 6715, del Ministero della Difesa-aeronautica).

Tuttavia non può tralasciarsi da tener presente in proposito — ha rilevato il Ministero dei lavori pubblici — che il regolamento per la

contabilità generale dello Stato non prevede alcun intervento dell'Amministrazione per ovviare all'inconveniente della limitata partecipazione alle gare; ammette, anzi, al fine di evitare ritardi nella esecuzione delle opere e maggiori spese, che l'aggiudicazione venga effettuata anche nel caso di una sola offerta valida.

Tale procedura viene, infatti, espressamente indicata nelle lettere di invito e non si ritiene di doverla modificare per gli evidenti motivi pratici che ne hanno consigliato l'adozione. D'altronde è raro il caso che una sola ditta partecipi alla gara; da una recente statistica — ha rilevato il suddetto Ministero — effettuata dall'Ufficio contratti si sono infatti potuti rilevare solo pochissimi casi nell'ultimo decennio.

A tale inconveniente potrebbe ovviarsi invitando alle gare un maggior numero di imprese non solo italiane ma anche straniere, degli altri Stati cioè aderenti al M.E.C.

A questo proposito è da osservare che la partecipazione alle gare in questione degli imprenditori stranieri predetti avrebbe dovuto avvenire a decorrere dal 31 dicembre 1963 giusta il programma generale per la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi in materia di appalti pubblici nella C.E.E. approvato dal Consiglio dei Ministri della Comunità stessa il 25 ottobre 1961.

Secondo una nota dell'Ufficio di corrispondenza dell'A.E.P. nel 1962 trovavasi all'esame della C.E.E. un regolamento comune dei contratti pubblici.

Dalla nota suddetta si rilevava che il gruppo di lavoro « Ravvicinamento delle legislazioni in materia di contratti pubblici » aveva tenuto la sua settima riunione a Bruxelles il 5 aprile 1962. In conformità al mandato conferitogli dal Consiglio dei Ministri nel quadro dei due programmi generali per la soppressione delle restrizioni al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, il gruppo aveva provveduto all'elaborazione di alcune regole comuni per la stipulazione di contratti di lavori pubblici, regole che, dopo essere state sottoposte al Consiglio dei Ministri dalla Commissione sotto forma di proposte, sarebbero dovute entrare in vigore il 1° gennaio 1964 cioè alla stessa data in cui sarebbero state soppresse, in materia di contratti pubblici, le discriminazioni fondate sulla cittadinanza.

Il gruppo aveva affrontato i problemi relativi ai contratti di lavori pubblici riservandosi di adottare in un secondo tempo misure analoghe per i contratti di forniture.

Si è discussa una serie di disposizioni che prevedono l'instaurazione di criteri comuni per la selezione dei candidati e la scelta delle offerte.

Inoltre il gruppo ha esaminato le regole di base relative alla pubblicità dei bandi di concorso e in particolare il problema della determinazione dell'importo a partire dal quale tali offerte devono essere oggetto di una pubblicità a livello europeo (1).

In data 16 marzo 1964 la Commissione della Comunità economica europea ha trasmesso al Consiglio una proposta di prima direttiva concernente la partecipazione degli imprenditori all'attribuzione di appalti per opere immobiliari per conto dello Stato, dei suoi enti territoriali e di altre persone giuridiche di diritto pubblico. La direttiva ha per oggetto un certo numero di questioni concernenti l'eliminazione delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati, nonché delle pratiche amministrative che in particolare escludono o limitano, anche indirettamente, la partecipazione degli imprenditori degli altri Stati membri all'attribuzione ed all'esecuzione di opere per conto dello Stato, dei suoi enti territoriali e in generale delle persone giuridiche che applicano per i loro contratti norme di diritto pubblico. Gli scopi essenziali del progetto sono quindi i seguenti:

a) prevedere la soppressione delle restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi a beneficio degli imprenditori di lavori pubblici;

b) fissare le condizioni alle quali gli Stati membri potranno sospendere durante il periodo transitorio l'attribuzione degli appalti di lavori pubblici ai cittadini degli altri Stati membri;

c) estendere tale regime di liberalizzazione alle concessioni di lavori pubblici;

d) estendere tale regime agli appalti di lavori conclusi dalle compagnie ferroviarie nazionali.

La direttiva non pregiudica minimamente la possibilità che siano previste speciali norme per le imprese ferroviarie nazionali circa i modi di stipulazione dei loro appalti di lavori (2).

Nella sessione dell'8 e 9 dicembre 1964, il Comitato economico e sociale ha approvato le linee direttrici della proposta della Commissione (3) relativa alla partecipazione degli imprenditori all'assegnazione delle opere edilizie per conto dello Stato, degli enti locali e di altre persone giuridi-

---

(1) V. nota in data 14 aprile 1962 dell'Ufficio di corrispondenza dell'Agence européenne de presse.

(2) V. Settima relazione generale della Commissione della C.E.E. sull'attività della Comunità: 1° aprile 1963-31 marzo 1964, pag. 61.

(3) V. in appendice il testo della proposta di direttiva presentata dalla Commissione al Consiglio il 28 luglio 1964 (v. pag. 243).

che di diritto pubblico. Il Comitato ha approvato in particolare la progressiva abrogazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che impediscono la partecipazione degli imprenditori all'assegnazione degli appalti di lavori pubblici in altri Stati membri ed ha espresso il suo accordo di massima sulla clausola di salvaguardia di cui all'art. 5 (sistema delle quote). Il Comitato domanda tuttavia che il previsto sistema delle quote sia semplificato e formulato meno restrittivamente.

Il Comitato domanda inoltre che venga elaborato entro la fine del periodo transitorio l'elenco delle « persone giuridiche di diritto pubblico ».

Il parere considera giustificata l'inclusione nel campo d'applicazione della direttiva degli enti che gestiscono le ferrovie, ma propone che gli appalti di lavori pubblici conclusi dalle ferrovie si sottraggano alle conseguenze di un'eventuale sospensione dell'assegnazione degli appalti agli imprenditori esteri.

Deplorando la complessità del sistema delle quote, il Comitato propone di escludere dalla contabilizzazione gli appalti di importo inferiore a 100.000 U.C. per alleviare gli oneri amministrativi tenuto conto dell'utilità pratica e dalla scarsa concorrenza estera esistente per un tale ammontare.

Il Comitato auspica che il « Comitato consultivo per i lavori pubblici » sia consultato direttamente dalle imprese interessate e che nella sua composizione siano inclusi rappresentanti del mondo economico (4).

Riprendendo l'esame della nota del Ministero dei lavori pubblici è da rilevare che essa conclude con l'osservazione che una scarsa partecipazione di ditte può verificarsi anche invitando alle gare moltissime imprese, e ciò a causa di fattori vari quali il genere dei lavori, le condizioni particolari dell'appalto, le modalità dei pagamenti, ecc. (v. nota 12 febbraio 1962, n. 695, del Ministero dei lavori pubblici - Ispettorato generale per i servizi, Albo nazionale appaltatori e per i contratti).

Analogo avviso è stato espresso nei riguardi del quesito di cui trattasi dall'Azienda autonoma delle strade (A.N.A.S.). Nei casi in cui si verifichi una limitata partecipazione alla gara da parte delle ditte invitate, il regolamento per la contabilità generale dello Stato non lascia, ha rilevato la suddetta Azienda, alcuna decisione discrezionale all'Amministrazione per ovviare a tale inconveniente.

L'art. 69 di detto Regolamento stabilisce infatti che, tenendosi l'asta col sistema delle offerte segrete, si può procedere all'aggiudicazione anche

---

(4) V. *Bollettino della C.E.E.*, Bruxelles, febbraio 1965, pag. 35.

nel caso in cui venga presentata una sola offerta valida. E' pur vero che tale circostanza si verifica soltanto raramente poichè — ha rilevato la A.N.A.S. — si può affermare con certezza che, nell'ultimo quinquennio si è verificato una sola volta per le gare indette da quella Amministrazione.

Non si vede, peraltro — ha concluso la suddetta Azienda — come possa ovviarsi all'inconveniente di una limitata partecipazione in quanto, anche invitando alla gara un numero assai rilevante di imprese, non si esclude che possa verificarsi una limitata effettiva partecipazione di concorrenti in relazione alla natura dell'opera, alla sua ubicazione, alle condizioni particolari dell'appalto (durata dei lavori e modalità di pagamento a volte differiti a lungo nel tempo) (v. nota 14 febbraio 1962, n. 579, dell'Azienda nazionale autonoma delle strade - Direzione Generale - Ufficio contratti).

D'altra parte — ha osservato la Prefettura di Macerata (v. nota 10 aprile 1962, n. 1097) nei casi in cui si verifica una limitata partecipazione alla gara delle ditte invitate, nessuna misura si ritiene di dover adottare se si è ugualmente resa possibile una proficua aggiudicazione.

In caso diverso si provvede, nei riguardi dei contraenti con gli enti locali, a norma dell'art. 296 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, modificato dalla legge 9 giugno 1947, n. 530, negando il visto di esecutorietà sui contratti riconosciuti pregiudizievoli per gli interessi dell'ente. Tale eventualità — ha concluso la suddetta Prefettura — si presenta, però, molto di rado non verificandosi che in casi eccezionali il presupposto dei « gravi motivi di interesse dell'ente » o « interesse pubblico » che giustificano il diniego di esecutività.

### 3. - LE NORME DELLA REGIONE SICILIANA.

Ciò premesso ed ai fini dell'indagine proposta con il quesito in esame, riveste particolare interesse quanto prescritto con una recente legge della Regione siciliana che ha notevolmente modificato il regime giuridico degli appalti delle opere pubbliche in detta Regione.

L'Amministrazione comunale di Palermo, interpellata al riguardo, ha proposto infatti l'adozione delle disposizioni contenute nella legge regionale siciliana 18 luglio 1961, n. 10, recante norme sugli appalti di opere nella Regione medesima ed entrata in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana 19 lu-

glio 1961, n. 36 (v. nota 24 febbraio 1962, n. 307/15, dell'Amministrazione comunale di Palermo).

Ai sensi della citata disposizione di legge la partecipazione alle licitazioni private, come si è già rilevato, non è più limitata esclusivamente alle ditte invitate, poichè l'art. 4 conferisce ad ogni altra impresa, che sia iscritta nell'Albo regionale degli appaltatori per la categoria e la specializzazione corrispondente a quella dei lavori da appaltare, la facoltà di intervenire alla gara.

A tal fine, ai sensi del secondo comma del citato art. 4, gli enti appaltanti hanno l'obbligo di affiggere in apposito albo pubblico, per la durata di almeno sette giorni consecutivi, la comunicazione di tutte le gare che vengono indette.

I comuni dovranno provvedervi mediante pubblicazione della comunicazione nel proprio albo pretorio, in apposito spazio che dovrà essere riservato per tali atti. Le amministrazioni provinciali ed ogni altro ente devono curare che la suddetta comunicazione venga pubblicata, oltre che nel proprio albo, anche nell'albo pretorio del comune nel quale ha sede l'ente stesso ed in quello del comune nel cui territorio dovranno svolgersi i lavori. Qualora i suddetti enti non dispongano di un proprio albo, ne cureranno diligentemente e tempestivamente l'istituzione in idoneo luogo aperto al pubblico, la cui ubicazione dovrà con i migliori mezzi essere resa notoria.

Ove l'appalto riguardi lavori che dovranno svolgersi nell'ambito del territorio di due o più comuni la pubblicazione dovrà avvenire negli albi pretori dei comuni interessati. La decorrenza di sette giorni di affissione deve aver inizio almeno otto giorni prima di quello dell'esperimento della gara.

La comunicazione da affiggere deve contenere per estratto tutti gli elementi e le notizie e comunicazioni indicate negli inviti e particolarmente la specializzazione richiesta per partecipare alla gara in modo da consentire la partecipazione alla gara delle imprese non invitate, nonchè l'idonea precisazione intorno alla chiusura, il sigillo e la controfirma delle buste dell'impresa contenenti i documenti e l'offerta.

In esecuzione al disposto dell'ultima parte del secondo comma del citato art. 4 le amministrazioni interessate (uffici del Genio Civile, amministrazioni provinciali, amministrazioni comunali, istituti autonomi case popolari, l'Ente siciliano case ai lavoratori, l'Istituto Berillo, il Bonedil, l'Ente acquedotti siciliani, l'U.N.R.R.A.-Casas, la Gestione speciale ente zolfi ed altri enti vari) non appena avranno stabilito la data della gara ne daranno immediata comunicazione, di contenuto analogo a

quella da affiggere, direttamente all'« Ufficio Gazzetta Ufficiale della Regione », Piazza A. Gentile, Palermo, comunque non dopo il nono giorno precedente quello dell'esperimento della gara.

Nell'esperimento delle licitazioni private, ai sensi dell'art. 5 della legge, devono essere accettate tutte le offerte che pervengano almeno un'ora prima da quella stabilita per l'apertura delle buste e di ciò deve essere data comunicazione alle imprese nell'invito di partecipare alla licitazione.

Per quanto si riferisce al sistema d'aggiudicazione, devesi inoltre rilevare che l'esperimento della licitazione è positivo quando siano presentate non meno di due offerte valide ossia non inferiori al minimo del limite del ribasso ammissibile indicato nella prima busta d'ufficio poichè il citato art. 5 stabilisce tassativamente il sistema della media delle offerte valide onde procedere alla successiva determinazione del valore cui deve riferirsi l'aggiudicazione.

Quindi, non potrà più essere previsto che si procederà all'aggiudicazione anche nel caso di una sola offerta. Laddove sia pervenuta una sola offerta, non si procederà all'apertura delle buste d'ufficio, né della offerta e la gara dovrà essere dichiarata deserta; analoga diserzione dovrà essere dichiarata se le offerte presentate dovessero tutte risultare inferiori al citato limite di ribasso ossia non valide, ovvero ne rimanga una sola valida, sì da non poter quindi consentire la possibilità che ne venga effettuata la media.

Nel caso che nessuna offerta sia stata presentata o ne fosse pervenuta una sola, le due buste d'ufficio contenenti le schede suddette dovranno essere distrutte col fuoco dal presidente di gara, senza che ne sia stato palesato il contenuto. Laddove sia pervenuta una sola offerta, questa senza venire aperta, deve essere restituita al mittente con la comunicazione di diserzione della gara.

Ai sensi dell'art. 7 della legge sopraccitata nessuna impresa può assumere contemporaneamente lavori il cui importo complessivo superi il triplo del limite di iscrizione all'Albo regionale degli appaltatori. A tal fine il certificato di iscrizione al detto Albo, richiesto per partecipare alle gare di appalto, deve riportare le indicazioni dei lavori assunti dall'impresa e non ancora completati.

A tale riguardo tutte le ditte che, invitate o no, partecipino alla licitazione devono presentare tra la documentazione prescritta unitamente alla offerta di ribasso anche la dichiarazione, di cui all'art. 10 della legge ed altra dichiarazione attestante, sotto la diretta responsabilità del sottoscrittore, di non avere in corso appalti di lavori il cui importo superi il

triplo dell'ammontare della categoria per la quale l'impresa è iscritta all'Albo.

Le imprese non invitate che intendano partecipare alla licitazione devono presentare anche il certificato d'iscrizione all'Albo, nel quale devono essere annotati gli appalti assunti per i quali non sia ancora intervenuto il verbale di ultimazione con l'indicazione dell'importo di ciascuno (v. circolare 25 luglio 1961, n. 2390/Gab., della Regione siciliana — Assessorato per i lavori pubblici — pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 1961, n. 57, pag. 1383).

#### 4. - LE CAUSE DETERMINANTI L'ASTENSIONE DALLE GARE.

Esaminata la soluzione che al quesito è stata data con le norme contenute nella legge della Regione siciliana 18 luglio 1961, n. 10, recante nuove norme sugli appalti di opere nella Regione, non può tuttavia tralasciarsi di rilevare che — giusta quando osservato dalla Prefettura di Vercelli — non si può rispondere al quesito suddetto se non in relazione alle ragioni che hanno determinato l'inconveniente. Tali ragioni sono le più svariate, quali il ritardo dell'Amministrazione nel predisporre gli atti, la determinazione di un prezzo o di un canone non aderente allo effettivo costo dell'opera o del servizio, la previsione di clausole particolari talora troppo impegnative e non proprio attinenti alla mera esecuzione dell'opera o del servizio, l'applicazione nelle gare dell'art. 73, lett. b) del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, nonché, molto spesso, il proposito dell'Amministrazione locale di servirsi di una impresa alla quale, per precedenti lavori, forniture o prestazioni o per maggiore facilità di trattative o perchè si tratta di un'impresa corrente *in loco* l'Amministrazione stessa preferisca far capo magari per motivi di comodo od altro.

Nemmeno è, poi — ha osservato inoltre la suddetta Prefettura di Vercelli — da trascurarsi un altro fattore, determinato dalla situazione particolare della Provincia stessa che, come è noto, ha carenza di mano d'opera; circostanza rilevata specialmente negli appalti per opere pubbliche.

Quindi, le misure adottate o da adottarsi vanno riguardate in relazione ai singoli inconvenienti nonché alla maggiore o minore necessità od urgenza dell'opera o del servizio.

Di regola — ha concluso la medesima Prefettura di Vercelli — si sollecitano, quando è possibile, le amministrazioni, si ascoltano i pareri degli organi tecnici al fine dell'esatta determinazione dei costi, si pro-

vocano le riforme, da parte dei competenti organi locali, di atti o capitolati, si cerca di evitare la prassi, invero frequente, del ricorso alla trattativa privata, ovvero — per ovvi motivi — alla gara con il sistema dell'art. 73, lett. *b*) del citato regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (v. nota 15 febbraio 1962, n. 737 - Gab., della Prefettura di Vercelli).

Nel caso che si verifichi una limitata partecipazione alle gare — ha osservato la Prefettura di Rovigo — l'ente dovrebbe preliminarmente accertare le cause e le conseguenze del fenomeno e particolarmente se il fenomeno sia suscettibile di produrre effetti dannosi (scadente qualità dell'opera o della fornitura; ritardo nell'espletamento del servizio; incertezza nella esecuzione del contratto).

Eseguiti tali accertamenti occorrerebbe trarne norma per il futuro ponendo condizioni più vantaggiose, passando ad altri sistemi di ricerca del privato contraente e sollecitando l'interesse di altri contraenti (v. nota 28 febbraio 1962, n. 2955, della Prefettura di Rovigo).

Del medesimo avviso è la Prefettura di Matera.

Nel caso in cui si verifichi una limitata partecipazione alla gara delle ditte invitate, la suddetta Prefettura ha ritenuto che le misure per ovviare all'inconveniente siano da adottarsi dopo aver accertato le cause della astensione ed in relazione alle stesse.

Se l'astensione è dovuta ai bassi prezzi in relazione a quelli effettivi di mercato, occorrerà provvedere ad una realistica revisione degli stessi; se l'astensione è dovuta al fatto che le ditte operanti nelle zone in quel settore sono sul momento oberate da impegni, occorrerebbe attendere un momento più propizio e così via via, caso per caso (v. nota 14 febbraio 1962 della Prefettura di Matera).

Nei casi di limitata partecipazione — ha osservato la Prefettura di Brescia — la natura del fenomeno potrebbe trovare una giustificazione nelle eccessive formalità che circondano la partecipazione alle gare (produzione di particolari documenti di data non anteriore a tre mesi dal giorno della gara, produzione di ricevute comprovanti l'avvenuto versamento, con particolari modalità, di una cauzione). Tali circostanze congiunte al ritardo che molto spesso si verifica in sede di pagamento delle forniture o dei lavori appaltati, allontanano frequentemente le ditte dalla partecipazione alle gare, e ciò ancor più sensibilmente allorché l'entità delle forniture o dei lavori da appaltare è modesta.

Inoltre, in periodo di instabilità di prezzi, si verifica che corre un divario di tempo notevole fra la compilazione del capitolato d'onori da parte dell'ente appaltante, la effettiva esecuzione della gara ed il pagamento dei lavori o forniture, con la conseguenza che, all'atto della liqui-

dazione finale, i prezzi di mercato sono anche sensibilmente superiori a quelli previsti negli atti d'asta, con danno degli appaltatori, i quali, pertanto, in previsione del verificarsi di tali condizioni, preferiscono astenersi dal correre alee.

Per ovviare a tali inconvenienti — ha concluso la suddetta Prefettura — sarebbe consigliabile che fosse consentita la partecipazione alle gare senza prescrivere la presentazione di particolari documentazioni (la cui raccolta causa sensibile perdita di tempo per gli interessati) con l'obbligo, per il solo aggiudicatario, di produrre quanto necessario entro un termine tassativo, trascorso il quale l'aggiudicazione dovrebbe essere effettuata in favore del secondo graduato (v. nota 26 febbraio 1962, n. 2344, della Prefettura di Brescia).

Al fine di accertare le cause di astensione dalle gare la Prefettura di Treviso ha rilevato che il fenomeno della diserzione delle ditte dalle gare si manifesta in misura maggiore per l'aggiudicazione degli appalti di opere concernenti l'edilizia sovvenzionata; in tale settore riflessi negativi vengono indubbiamente determinati dai seguenti principali elementi:

- a) basso livello dei prezzi di appalto;
- b) scarsa puntualità ed eccessivi ritardi nei pagamenti;
- c) carenze sostanziali nella progettazione delle opere;
- d) macchinosità delle strutture burocratiche di controllo e di vigilanza.

La frequente non remuneratività dei prezzi di appalto è spesso causata dal notevole lasso di tempo intercorrente tra la redazione degli elaborati progettuali e l'aggiudicazione; al mancato tempestivo aggiornamento dei prezzi; alla puntualità dei pagamenti degli stati di avanzamento e dei saldi finali o a cui si frappongono le varie remore costituite dalle inadeguate e ormai superate procedure di approvazione e, nelle opere finanziate con mutui, le lungaggini burocratiche per la somministrazione dei ratei da parte dell'istituto di credito; varie difficoltà di ordine pratico si frappongono anche ad una sollecita definizione delle vertenze insorte tra imprese ed enti appaltanti come, ad esempio, il richiamo obbligatorio, nei capitolati, della clausola compromissoria contenuta nel capitolato generale di appalto dello Stato, che prevede il ricorso al Collegio arbitrale con sede in Roma, impedendo una pronta risoluzione della controversia e spesso, di fatto, addirittura il ricorso all'arbitrato.

La insufficiente elaborazione degli atti tecnici e contabili rende spesso necessario il ricorso a perizie suppletive e a maggiori spese che avrebbero potuto essere se non eliminate, almeno limitate nella misura, qua-

lora le relative opere fossero state già comprese nel progetto generale. A questo punto è anche importante rilevare che spesso le perizie suppletive costituiscono in realtà vere e proprie opere autonome, di importi considerevoli, che, qualora progettate separatamente avrebbero potuto formare oggetto di apposita distinta gara e non affidate alla stessa impresa appaltatrice dei lavori cosiddetti principali. Le carenze della progettazione vanno imputate, in gran parte anche all'attuale scarsità numerica e alla insufficiente attitudine e preparazione professionale dei tecnici delle pubbliche amministrazioni.

Con il cennato stato di cose — ha concluso la Prefettura di Treviso — è facile intuire che le ditte più solide e meglio attrezzate preferiscono indirizzare la loro attività imprenditoriale al settore della iniziativa privata, ove gran parte dei lamentati inconvenienti non si verifica, o quanto meno si verifica in misura trascurabile e che, per la particolare contingenza economica attuale, richiede un sempre maggior numero di prestazioni.

In tal modo viene sgombrato il campo dei pubblici appalti da gran parte della concorrenza più temibile che avrebbe una influenza determinante sull'esito delle gare (v. nota 15 febbraio 1962, n. 10452, della Prefettura di Udine).

Senonché — ha rilevato la Prefettura di Forlì — non possono, per la soluzione del quesito in esame, seguirsi regole fisse.

Le misure devono essere adottate di volta in volta in relazione alla particolarità del caso (v. nota 18 febbraio 1962, n. 3340, della Prefettura di Forlì). A tale proposito è stato osservato che le misure da adottare sono subordinate all'accertamento dei motivi che hanno determinato la limitata partecipazione delle ditte alle gare (v. nota 25 gennaio 1962, n. 3, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Varese; nota 9 febbraio 1962 della Camera di commercio, industria e agricoltura di Matera).

Molteplici sono infatti i fattori — ha comunicato la Prefettura di Ferrara — che determinano la ridotta partecipazione alle gare delle ditte invitate. Tra essi deve annoverarsi la complessità del procedimento di formazione della volontà contrattuale per cui il prezzo base della deliberazione o proposta a contrattare fino all'esperimento della gara, viene alterato, *medio tempore*, a seguito delle sopravvenute oscillazioni di mercato, in misura tale da non essere considerato più remunerativo dell'opera, della fornitura, o del pubblico servizio.

Né si può tacere del costante ritardo della pubblica Amministrazione in genere, per quanto riguarda i pagamenti e dell'assenza di qualsiasi

remora alla tempestività di tale obbligo contrattuale, come potrebbe essere la corresponsione obbligatoria degli interessi a titolo di risarcimento.

Talché sono più frequenti le offerte in aumento, che quelle in diminuzione rispetto al prezzo base di appalto. Anche qui il discorso andrebbe troppo lontano, poiché occorre rivedere interamente il procedimento della formazione dei contratti per renderlo più adeguato e rispondente alle esigenze della vita moderna ed alle pressanti istanze sociali.

Allo stato dell'attuale legislazione le misure adottate da detto ufficio consistono nel rendere quanto più sollecito l'*iter* procedurale e nel richiedere la più larga partecipazione possibile di ditte qualificate anche con sede in altre province (v. nota 15 febbraio 1962, n. 14255, della Prefettura di Ferrara).

In altri casi pur verificandosi una limitata partecipazione di ditte, si procede parimenti alla aggiudicazione, sempre che questa sia legittima, s'intende (v. nota 13 febbraio 1962, n. 2240, della Prefettura di Pistoia), e non si adottano, giusto quanto comunicato dalla Prefettura di Mantova, provvedimenti in proposito perchè nessuna misura può di per sé essere ritenuta idonea per ovviare all'estensione degli incanti. Il predetto comportamento non trova, infatti, nella quasi totalità dei casi, fondamento nella spontanea determinazione delle ditte invitate (per le quali può essere indifferente e quindi non interessante la partecipazione ad un rapporto economico) bensì in una preconstituita situazione di equilibrio artificiale del mercato nei diversi settori, riconducibile facilmente a preordinate intese o a veri e propri stati di monopolio (v. nota 14 febbraio 1962, n. 183, della Prefettura di Mantova).

Talune altre risposte pervenute riconducono i motivi dell'astensione esclusivamente ad una causa determinante che talvolta riveste natura tale da non consentire l'adozione di misure efficaci ad eliminare l'inconveniente verificatosi.

L'Istituto autonomo per le case popolari della Valle d'Aosta (v. nota 1° febbraio 1962) ritiene che la limitata partecipazione alle gare d'appalto riscontrata consuetudinaria, nonostante siasi sempre provveduto ad invitare un congruo numero di imprese non trascurando per gli appalti di maggior interesse di inserire nominativi di ditte aventi sede in altri comuni o province, sia da imputarsi allo scarso interesse per la natura di questo settore di attività. L'Istituto vi fa fronte cercando di scegliere per quanto possibile i periodi più opportuni per indire le proprie gare.

L'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Genova (v. nota 2 febbraio 1962, n. 3379) ritiene che la limitata partecipazione delle imprese alle gare di appalto (4,50%) sia dovuta principalmente ai

bassi prezzi. Un miglioramento dei prezzi provocherebbe certamente una maggiore partecipazione alle gare in considerazione anche del fatto che una metà circa delle imprese che riscontrano la lettera-invito, lamenta la scarsa remuneratività dei prezzi. Una seconda misura da adottare potrebbe essere quella di invitare un maggior numero d'impresa; ma essa potrebbe d'altra parte essere sconsigliabile, poiché un minor numero di ditte dà la possibilità di una migliore cernita e quindi un miglior elenco delle imprese di fiducia.

Secondo le Amministrazioni comunali di Parma e di Ascoli Piceno, una limitata partecipazione alle gare delle ditte invitate è quasi sempre determinata:

a) dalla non sufficiente remuneratività dei prezzi d'elenco, così che a tali parziali astensioni si può ovviare con perizie attuali ed estensione dell'invito a un notevole numero di imprese non solo del luogo ma anche di altri comuni (v. nota 8 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Parma);

b) dalla inattualità ed insufficienza, in genere, dei prezzi previsti in progetto al momento della gara per l'affidamento dei lavori o delle forniture, a causa del lungo tempo che, di solito, intercorre tra le due fasi (progettazione ed appalto) in dipendenza dell'approvazione prescritta, per la ricerca e l'ottenimento dei finanziamenti, ecc. (v. nota 26 gennaio 1962, n. 2695, dell'Amministrazione comunale di Ascoli Piceno).

D'altra parte è stato anche rilevato che gli uffici interessati non possano proficuamente adoperarsi per ovviare alla scarsità delle partecipazioni alle gare specialmente quando i prezzi di appalto sono congrui (v. nota 27 febbraio 1962, n. 110/I-8, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia della Spezia).

Tuttavia è stato ritenuto anche dall'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Mantova che la ragione principale dell'astensione da parte delle ditte invitate a partecipare alle gare sia da ricercarsi, in linea di massima, nella insufficienza dei prezzi (v. anche nota 14 febbraio 1962, n. 280, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Rovigo).

A tale fenomeno concorrono inoltre i seguenti fattori:

a) lungaggini nelle procedure di approvazione dei progetti che possono determinare notevole sfasamento tra la redazione di una perizia e l'appalto;

b) limiti di costo massimo a vano o a metro cubo imposti dai competenti organi indipendentemente dalle condizioni locali e di mercato

(v. nota 3 febbraio 1962, n. 1810, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Mantova; v. nota 10 febbraio 1962 dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Livorno; nota 15 febbraio 1962, n. 479, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Lucca; nota 20 febbraio 1962, n. 2435, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Massa Carrara; v. nota 19 febbraio 1962, n. 2407, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Rieti).

Alle cause sopra specificate occorre anche aggiungere:

A) I ritardi nei pagamenti e l'alea che le imprese corrono tra l'offerta e la definitiva assegnazione dei lavori per le lungaggini burocratiche (oltre due anni), per le variazioni in più e non di certo in meno che hanno subito i costi di produzione (v. nota 10 febbraio 1962, n. 228, dell'Istituto autonomo delle case popolari della provincia di Gorizia).

B) Gli inviti alle licitazioni estese a troppe ditte in rapporto alla importanza dell'opera da eseguire ed al numero delle ditte locali. Occorre infatti invitare ditte che abbiano sede vicina se non locale mantenendo segreti i loro nominativi, ed evitando che le stesse vengano a conoscenza dei concorrenti invitati mediante invio diretto dei capitolati e disegni e con forma più riservata del versamento della cauzione provvisoria (v. nota 3 febbraio 1962, n. 750, dell'Istituto autonomo per le case popolari di Conegliano).

C) I prezzi non remunerativi ed il sistema di pagamento troppo lento. Nel primo caso occorre aggiornare i prezzi, nel secondo occorrerebbe snellire il sistema dei pagamenti degli stati di avanzamento e dei saldi dopo il collaudo (v. nota 7 febbraio 1962, n. 2940, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Arezzo; nota 12 febbraio 1962, n. 1798, dell'Amministrazione provinciale di Venezia; nota 7 febbraio 1962, n. 1758, dell'Amministrazione provinciale di Ascoli Piceno; nota 10 febbraio 1962, n. 588, dell'Amministrazione provinciale di Trapani; nota 15 febbraio 1962, n. 327, dell'Amministrazione comunale di Genova; nota 13 febbraio 1962, n. 668, dell'Amministrazione comunale di Sondrio; nota 27 gennaio 1962, n. 963, dell'Amministrazione comunale di Reggio Calabria; nota 15 febbraio 1962, n. 8997, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Ferrara; nota 15 febbraio 1962, n. 978, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Ravenna; nota 8 febbraio 1962, n. 647, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Rieti; nota 13 febbraio 1962, n. 1116, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Viterbo).

*D)* Imposizione di costi a vano insuperabili. Il rimedio fondamentale consisterebbe nella possibilità di predisporre progetti con prezzi aggiornati e non contratti per effetto della suddetta imposizione di costi a vano insuperabili. I progetti dovrebbero essere approvati ed attuati in limiti di tempo brevi e con prezzi aggiornati; le gare avrebbero partecipanti e sarebbe sempre possibile temperare una qualche eccessiva elasticità dei prezzi stessi rispetto al momento della gara con l'adozione del minimo sulla scheda d'ufficio (v. nota 20 febbraio 1962, n. 3591, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Grosseto).

*E)* Aumento del costo di mano d'opera, carenza di mano d'opera ed aumento del costo di alcuni materiali:

1) se la limitata partecipazione delle imprese è dovuta ad aumenti del costo della mano d'opera, occorrerebbe migliorare i prezzi delle tariffe applicate ai computi metrici;

2) se la limitata partecipazione è dovuta alla carenza di mano d'opera specializzata occorrerebbe indire corsi per la preparazione delle maestranze;

3) se invece è dovuta ad aumento del costo di alcuni materiali occorrerebbe studiare le varie possibilità di sostituzione di questi materiali con altri di produzione in grande serie industriale, ricorrendo se del caso, alla prefabbricazione parziale (v. nota 13 febbraio 1962, n. 3103, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Napoli).

*F)* Deficiente progettazione, non congruità dei prezzi, oneri indiretti gravanti sulle imprese come completamento di progetto, remore burocratiche per le riscossioni: occorre curare la buona organizzazione e capacità, la preparazione del personale degli uffici pubblici in modo che la pubblica Amministrazione regga e diriga le opere dalla fase di progettazione al pagamento (v. nota 28 febbraio 1962, n. 52/62, dell'Amministrazione provinciale di Brescia).

*G)* Carenza di imprese di preparazione adeguata all'entità dei lavori (v. nota 17 febbraio 1962, n. 511, della Camera di Commercio, industria e agricoltura di Nuoro).

##### 5. - LE MISURE PER OVVIARE ALL'ASTENSIONE DAGLI INCANTI.

Sono state esaminate le cause che determinano, in linea di massima, l'astensione dalla partecipazione alle gare da parte delle ditte inviate e, in tale occasione, sono state inoltre esaminate talune misure atte ad ovviare alla astensione medesima.

Si tralascia quindi in questa sede dall'esaminare talune risposte pervenute alla Commissione da parte di amministrazioni che non si sono poste il problema, poiché il numero delle ditte partecipanti non lo ha reso necessario (v. nota 10 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Benevento).

A tale proposito è opportuno tener presente quanto è stato comunicato dall'Amministrazione comunale di Napoli (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2532). L'ipotesi prevista dal quesito in esame è molto improbabile — ha affermato il suddetto Comune — poiché per quanto si riferisce alle gare indette dall'ente stesso non si verifica una limitata partecipazione alle gare. Il comune ha infatti adottato un sistema di pubblicazione preventiva, in un apposito ruolo affisso all'albo pretorio dell'Ufficio tecnico degli appalti da espletare, di modo che tutte le imprese, conoscendo il sistema che viene già da tempo praticato, possono chiedere di essere invitate a partecipare alle gare alle quali intendono concorrere.

Le domande pervenute vengono controllate (attraverso la consultazione dell'elenco provvisorio delle imprese di fiducia del Comune o dell'elenco del Provveditorato alle opere pubbliche) e ciò allo scopo di escludere quelle imprese carenti dei requisiti prescritti (importo inferiore a quello da appaltare; mancanza di specializzazione) dopo di che alle imprese così selezionate se ne aggiungono ancora delle altre scelte dalla Amministrazione e che siano in possesso dei prescritti requisiti.

Tale sistema improntato ad un criterio di preventiva e massima diffusione del lavoro da appaltare, ha dato dei risultati positivi, perché soprattutto, ha evitato — ha concluso l'amministrazione comunale di Napoli — proteste da parte di imprese che, pur volendo o potendo partecipare alle gare, ne venivano escluse.

Occorre tuttavia rilevare che talune Amministrazioni pubbliche hanno fatto presente alla Commissione la impossibilità di adottare, nei casi in cui si verifichi una limitata partecipazione alla gara delle ditte invitate, misure adeguate per ovviare all'astensione dagli incanti (v. ad esempio nota 13 febbraio 1962, n. 1256, della Prefettura di Novara e nota 6 febbraio 1962, n. 2630, dell'Amministrazione provinciale di Alessandria). Allo stato attuale della legislazione — ha fatto presente la suddetta Prefettura di Novara — l'Amministrazione non può adottare provvedimenti nella materia sia per l'obbligo di provvedere all'aggiudicazione con la partecipazione anche di una sola ditta alla gara, sia per la necessità di non procrastinare lavori e servizi indispensabili.

L'Amministrazione provinciale di Gorizia (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1994/62) ha comunicato di non poter adottare alcuna misura al ri-

guardo poiché generalmente gli appalti vengono aggiudicati anche in presenza di una sola offerta e quella di Ravenna (v. nota 9 febbraio 1962, n. 1019) ha assicurato che alle gare viene invitato il maggior numero di ditte idonee. Tuttavia, ove si verifichi nelle gare una limitata partecipazione di offerte, ben poco è possibile fare perché se le offerte sono formalmente regolari occorre aggiudicare le forniture, salvo casi eccezionali di clamorose sconvenienze nei quali sia la Provincia che il Prefetto possono decidere la non aggiudicazione. L'essenziale è che la gara si effettui in base a perizie compilate con sani criteri di esattezza e realismo, perché in questo caso anche un ribasso minimo è equo.

Pari avviso hanno espresso le Amministrazioni comunali di Vicenza (v. nota 13 febbraio 1962); Ferrara (v. nota 7 febbraio 1962, n. 3676); Benevento (v. nota 10 febbraio 1962); le Camere di commercio, industria e agricoltura di Torino (v. nota 15 febbraio 1962, n. 1938); Sondrio (v. nota 2 marzo 1962, n. 661); Verona (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1057.I/11); Ancona (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1775); Terni (v. nota 20 febbraio 1962); Roma (v. nota 14 febbraio 1962, n. 7854); L'Aquila (v. nota 9 febbraio 1962, n. 1783); Pescara (v. nota 15 febbraio 1962, n. 0673); Brindisi (v. nota 13 febbraio 1962, n. 0308); Trapani (v. nota 28 febbraio 1962, n. 935) e di Cagliari (v. nota 27 gennaio 1962, n. 1058).

#### 6. - LA SELEZIONE DELLE IMPRESE DA INVITARE ALLE GARE.

Per quanto si riferisce alle misure da adottare per ovviare alla astensione dagli incanti sembra necessario sottolineare l'importanza che in questa sede assume innanzitutto la compilazione dell'elenco delle imprese da invitare.

A tale proposito la Gestione I.N.A.-Casa (v. nota 11 aprile 1962) ha stabilito, fin dalla sua costituzione, un numero minimo di imprese da invitare ad ogni gara; nei casi di gare di maggiore importanza o di località caratterizzate da scarso concorso vengono di volta in volta impartite disposizioni particolari sul numero delle imprese da invitare e sui criteri di ricerca delle stesse.

Gli enti appaltanti — ha fatto presente la Prefettura di Potenza — dovrebbero essere obbligati:

1) ad osservare la massima segretezza nell'invitare le ditte ed a far in modo che ciascuna di esse non sia a conoscenza dei nominativi delle altre ditte invitate;

2) ad estendere l'invito a ditte aventi sede in altre province (v. nota 13 febbraio 1962 della Prefettura di Potenza; in senso conforme

v. anche nota 13 febbraio 1962 dell'Amministrazione provinciale di Viterbo).

Tali amministrazioni pubbliche hanno messo in rilievo la necessità di adottare opportune misure per una più accurata selezione delle imprese.

La Regione autonoma della Valle d'Aosta — Assessorato dei lavori pubblici (v. nota n. 1454/4) ha proposto di variare la rosa degli inviti fra idonee ditte di provata serietà.

La maggiore partecipazione alle gare può ottenersi — ha fatto presente il Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Piemonte — ponendo la massima cura nella scelta delle ditte da invitare a concorrere, in modo da non trascurare quelle che svolgono attività nella zona, che siano particolarmente idonee al genere di lavoro in appalto, che offrano garanzia di solidità e dimostrino interesse ad assumere lavori con la pubblica Amministrazione (v. nota 5 febbraio 1962 del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Piemonte). A tal fine sarà necessario rendersi ben conto delle categorie dei lavori per le quali le imprese sono particolarmente attrezzate ed invitarle solo per quelle e non per le altre, anche se per queste siano iscritte negli elenchi delle ditte di fiducia. Molte imprese, com'è noto, sono iscritte, infatti, per varie specializzazioni, talune per tutte ma di fatto si dedicano esclusivamente o quasi a poche di esse, tenendo le altre categorie come « riserva ». In tempi di abbondanza di lavoro è ovvio che le imprese preferiranno dedicarsi a quelle opere che gradiscono maggiormente e per le quali possiedono migliore esperienza o attrezzatura. Sarà inoltre opportuno estendere gli inviti anche ad alcune delle migliori ditte delle province vicine, alla condizione s'intende di ottenere reciprocità di trattamento per le buone ditte locali (v. nota 15 febbraio 1962 del Provveditorato regionale alle opere pubbliche di Trento).

In sostanza occorre non tanto estendere l'invito alla gara a molte imprese quanto cercare di invitare il massimo numero di imprese che si presume abbiano effettivo interesse al lavoro. Nel caso di limitata partecipazione alle gare di appalto occorre, in via pregiudiziale, controllare se i prezzi siano adeguati alle condizioni di mercato poiché i prezzi, com'è noto, sono volutamente tenuti bassi al fine di contenere nel preventivo, la spesa dell'opera nella somma che l'Amministrazione mette a disposizione (v. nota 10 febbraio 1961, n. 104/Ris., del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per l'Emilia).

Pari avviso ha espresso il Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Toscana. Il migliore accorgimento ha concluso il suddetto

Provveditorato per assicurare, per quanto possibile, una larga partecipazione delle imprese alle gare, è quella della accurata scelta delle imprese nella formulazione degli inviti, includendo principalmente quelle locali e che notoriamente eseguono già nella zona opere del genere, oltre ben inteso l'apporto dei nominativi che chiedono di essere invitati (v. nota 13 febbraio 1962, n. 00621, del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Toscana).

La Prefettura di Pavia (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1/826), pur ritenendo che la misura da adottare per ovviare alla astensione dagli incanti sia costituita da una rigorosissima scelta dei partecipanti, ha rilevato l'opportunità di provvedere in caso di limitata partecipazione da parte delle ditte invitate ad un'accurata revisione del capitolato di appalto. (In senso conforme v. anche nota 27 febbraio 1962, n. 297/1, della Prefettura di Avellino; nota 25 gennaio 1962, n. 499, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Agrigento; nota 14 febbraio 1962, n. 21732, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Siracusa; nota 6 febbraio 1962, n. 1403, dell'Amministrazione provinciale di Vicenza; nota 6 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Latina; nota 2 febbraio 1962, n. 1097, dell'Amministrazione comunale di Roma).

Al fine di attuare un'accurata selezione delle imprese da invitare alle gare, la Prefettura di Bologna (v. nota 5 febbraio 1962, n. 871) si è costantemente interessata, anche allo scopo di evitare possibili favoritismi, affinché:

a) alle licitazioni indette dagli enti locali per opere o forniture, fosse invitato un congruo numero di ditte che diano sicuro affidamento di idoneità e serietà, servendosi, per tali indagini, di informazioni e pareri del Genio civile, dell'Ufficio tecnico erariale, o, secondo i casi, dell'Ispettorato agrario, della Camera di commercio, ecc.;

b) fosse assicurato nel caso di inviti a cooperative la partecipazione di ugual numero di altre ditte, allo scopo di stimolare la concorrenza.

#### 7. - LA DIFFIDA SCRITTA, LA SOSPENSIONE E LA ESPULSIONE DAGLI INVITI, LA CANCELLAZIONE DALL'ALBO.

Circa le misure da adottare nei confronti delle ditte che senza giustificato motivo non partecipino alle gare, benché regolarmente invitate può essere adottato — ha fatto presente il Ministero dell'Interno — Ufficio legislativo — il provvedimento della diffida scritta, salvo l'even-

tuale successivo depennamento dall'Albo di fiducia dell'Amministrazione (v. nota 20 febbraio 1962, n. 22038 L, del Ministero dell'Interno — Ufficio legislativo; in senso conforme v. anche nota 6 marzo 1962, numero 32/SP, del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Puglia).

A questo proposito è opportuno ricordare che il Ministero della Difesa-aeronautica (v. nota 23 febbraio 1962, n. 6715) ha facoltà di cancellare dall'albo le ditte che regolarmente invitate alle gare, si siano astenute dal parteciparvi per tre volte consecutive senza dare adeguata giustificazione.

Al Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Trentino-Alto Adige (v. nota 15 febbraio 1962, n. 24-Gab.) sembra utile inoltre segnalare all'associazione industriali, affinché ne renda edotti i propri associati, che le imprese le quali sistematicamente non partecipano alle gare non saranno più invitate, dovendosi interpretare il loro comportamento come una manifestazione di mancanza di interesse per i lavori dell'Amministrazione.

La Prefettura di Reggio Calabria, confermando i punti di vista sopra-riportati, ha proposto di diffidare le ditte che si astenessero per tre incanti consecutivi a partecipare avvertendo che l'ente appaltante si asterrà dall'invitarle a partecipare ad altre gare (v. nota 15 febbraio 1962, n. 1031, della Prefettura di Reggio Calabria) e la Camera di commercio, industria e agricoltura di Frosinone (v. nota 6 febbraio 1962, n. 1220) ha proposto che, in sede legislativa, sia prevista l'esclusione dagli Albi degli appaltatori per quelle imprese che non si presentassero a rispondere ad un determinato numero di gare.

L'esclusione dagli inviti delle ditte che non partecipano alle gare sino a quando l'impresa interessata non richieda di essere nuovamente invitata è stata proposta dal Provveditorato regionale alle opere pubbliche di Firenze (v. nota 13 febbraio 1962, n. 00621).

A tale proposta hanno aderito, in linea di massima, le Prefetture di Savona (v. nota 14 febbraio 1962, n. 340/35) e di Caserta (v. nota 20 febbraio 1962, n. 850). Quest'ultima ha proposto inoltre di non estendere l'invito alle ditte non partecipanti e di segnalare le ditte stesse nel Bollettino degli atti ufficiali dell'amministrazione e della Camera di commercio, industria e agricoltura).

L'Istituto autonomo per le case popolari di Fermo (Ascoli Piceno) ha proposto di applicare la sospensione degli inviti per la durata minima di un anno alle ditte che non abbiano partecipato per cinque volte alle gare alle quali erano invitate (v. nota 6 febbraio 1962, n. 150). Hanno

inoltre proposto di applicare la sanzione della esclusione dagli inviti alle gare le amministrazioni provinciali di Novara (v. nota 24 febbraio 1960) e di La Spezia (v. nota 10 febbraio 1962, n. 1616) nonché le amministrazioni comunali di Alessandria (v. nota 23 gennaio 1962), Rovigo (v. nota 28 febbraio 1962), Treviso (v. nota 7 febbraio 1962, n. 2682), Pistoia (v. nota 23 gennaio 1962) e di Messina (v. nota 10 febbraio 1962, n. 97).

**8. - L'ACCELERAZIONE DEI PAGAMENTI E LE ALTRE FACILITAZIONI A FAVORE DELLE IMPRESE.**

Fra le misure da adottare per ovviare all'inconveniente della mancata partecipazione delle ditte invitate alle gare è stata fatta presente, fra l'altro, anche la opportunità di adottare idonei provvedimenti atti ad accelerare il ritmo dei pagamenti alle imprese appaltatrici.

Tale rimedio è stato ritenuto opportuno anche dalle Prefetture di Asti (v. nota 22 febbraio 1962, n. 3062) e di Massa Carrara (v. nota 19 febbraio 1962); dagli Istituti autonomi per le case popolari delle provincie di Arezzo (v. nota 7 febbraio 1962, n. 2940); Pescara (v. nota 8 febbraio 1962); Bari (v. nota 14 febbraio 1962, n. 15824) nonché dalla Camera di commercio, industria e agricoltura di Venezia (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1587).

Ma, in realtà, il rimedio suggerito dai suddetti organi e concretizzantesi nell'accelerazione dei pagamenti alle imprese appaltatrici in modo da evitare, mediante versamenti garantiti e tempestivi, l'onere di interessi passivi per ritardata riscossione non può non ritenersi inquadrato in quel più vasto complesso di provvedimenti che possono essere classificati come facilitazioni alle imprese atte a rendere più agevole la partecipazione delle ditte stesse alle gare.

Nei casi di limitata partecipazione alle gare — ha rilevato la Prefettura di Brescia — sarebbe consigliabile, come è stato sopra detto, che fosse consentita la partecipazione alle gare senza prescrivere la presentazione di particolari documentazioni (v. cit. nota 26 febbraio 1962, n. 23444) ed il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ha confermato tale avviso facendo presente la necessità di semplificare le formalità e le procedure per l'ammissione ai pubblici incanti (v. nota 6 marzo 1962, n. 5333/U.L.).

Un maggiore snellimento delle procedure attualmente previste nonché un più accentuato decentramento della competenza degli organi locali del Ministero dei lavori pubblici è stato a questo proposito richiesto dall'Amministrazione provinciale di Venezia (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1798; in senso conforme v. anche nota 13 febbraio 1962, n. 896, del-

l'Amministrazione provinciale di Reggio Emilia); nonché dall'Amministrazione provinciale di Modena la quale ritiene che molte ditte, specie quelle artigianali, non partecipino alle gare pubbliche in quanto per i ritardi degli atti contrattuali non hanno possibilità di riscossione se non a lunga scadenza (v. nota 17 febbraio 1962, n. 1924).

Maggiori facilitazioni sono state anche richieste dall'Amministrazione comunale de L'Aquila particolarmente in ordine alla cauzione definitiva di cui si suggerisce la eliminazione e la sostituzione con le gradualità ritenute sull'importo dei lavori (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2717).

#### 9. - L'ACCOLLO DEI LAVORI IN CASO DI ASTENSIONE DELLE INVITATE.

In tema di astensione delle ditte invitate a partecipare alle gare, il Ministero dell'Interno - Ufficio legislativo (v. nota 20 febbraio 1962, n. 22038/L), ha ritenuto che se la gara andata deserta sia una licitazione privata possa procedersi all'accollo dei lavori mediante trattativa privata da effettuarsi nei limiti della stima prevista per la licitazione privata o in limiti maggiori se la valutazione dell'Amministrazione si sia appalesata inferiore ai prezzi di mercato.

In caso di gara deserta si può inoltre indire una seconda gara o passare alla licitazione privata con invito esteso a tutte le ditte iscritte nell'albo procedendo, ove sia necessario, ad una nuova stima delle forniture progettate.

Al medesimo sistema della trattativa privata, alle condizioni stimate più convenienti non escluso qualche aumento di prezzi, ricorrono le Amministrazioni provinciali di Padova (v. nota 9 febbraio 1962, n. 1025). Verona (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1087) ed Ancona (v. nota 28 febbraio 1962, n. 1300) nonché la Camera di commercio, industria e agricoltura di Cosenza (v. nota 1° febbraio 1962, n. 1941).

In merito al ricorso alla trattativa privata il Ministero dell'Interno - Direzione generale dell'Amministrazione civile (v. nota 17 febbraio 1962) ha fornito talune osservazioni di particolare rilievo.

Nel disegno di legge — ha fatto presente il suddetto Ministero — per la riforma della legge comunale e provinciale approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 6 novembre 1961 vengono elevati i valori massimi entro i quali si può ricorrere alla licitazione ed alla trattativa privata. Quanto alla trattativa privata si è ritenuto di dover aggiornare l'istituto dell'autorizzazione prefettizia abolendo l'autorizzazione stessa quando si tratti di somme contenute entro determinati valori massimi, ma conservandola per somme eccedenti tali limiti quando ricorrano particolari

circostanze. E ciò al fine di prevenire possibili abusi a garanzia del pubblico interesse. Poiché, evidentemente, una limitazione controllata della trattativa privata consente una maggiore possibilità di concorrenza nel campo economico, potrebbe essere confortata dall'adesione della Commissione parlamentare d'inchiesta la opportunità di tener fermo detto controllo. Ulteriori misure per favorire la libera concorrenza potrebbero essere poste allo studio della Commissione, tenendo presente che, in sostanza, non è l'istituto della trattativa privata, che pure risponde ad effettive esigenze della pubblica amministrazione, a precludere una concorrenza qualificata, ma l'eventuale abuso di tale forma di trattativa nei casi in cui con essa si mira a favorire sempre le stesse persone e le stesse ditte, istituendo monopoli di fatto.

Per frapporre una remora — ha concluso il sudetto Ministero — all'inconveniente si potrebbe prevedere, ad esempio, l'obbligo per le amministrazioni di indicare, negli atti deliberativi, le ditte che — nel caso di trattativa privata — siano state officiosamente interpellate, ai sensi dell'art. 92 del regolamento di contabilità generale dello Stato, con gli elementi di fatto e di giudizio che hanno determinato la scelta, nonché di pubblicare, alla fine di ciascun anno, l'elenco delle persone e delle ditte con le quali, durante l'anno, sono stati stipulati contratti per opere pubbliche, prestazioni di servizi e forniture, con l'indicazione della procedura di aggiudicazione seguita e di coloro che hanno effettivamente dato esecuzione a tali contratti (v. anche in proposito nota 30 marzo 1962 dell'Amministrazione comunale di Livorno).

#### 10. - LA SECONDA GARA PREVIA L'ESTENSIONE DEGLI INVITI E LA REVISIONE DELLE CLAUSOLE CONTRATTUALI.

Quando si verifichi una limitata partecipazione di concorrenti ad una gara — ha fatto presente il Ministero della Difesa-marina — ed il risultato ottenuto non appaia conveniente all'Amministrazione, generalmente si ricorre all'applicazione dell'art. 113 del regolamento di contabilità generale dello Stato e si ripete la gara, eventualmente con estensione ad altre ditte e, se del caso, con modifiche delle condizioni o attenuazioni degli oneri (v. nota 14 febbraio 1962 del Ministero della Difesa-marina).

Da quanto sopra può desumersi che alla limitata partecipazione di concorrenti si può far fronte mediante una nuova gara previa estensione degli inviti ad altre ditte e revisione delle clausole contrattuali.

Tale misura è stata, in linea di massima, proposta da numerose altre amministrazioni pubbliche e particolarmente dal Ministero dei trasporti (v. nota 20 febbraio 1962, n. 16019, del Ministero dei trasporti); dal Mini-

stero della Difesa-esercito (v. nota 23 febbraio 1962, n. 6715); dalla Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) (v. nota 20 marzo 1962, n. 1/12195); dall'Assessorato ai lavori pubblici della Regione autonoma della Sardegna (v. nota 8 marzo 1962, n. 4453); dagli Istituti autonomi per le case popolari di Vercelli (v. nota 12 febbraio 1962, n. 4069); Monselice (v. nota 12 febbraio 1962, n. 53/L); Brindisi (v. nota 15 febbraio 1962, n. 6195); dalle Amministrazioni provinciali di Novara (v. nota 24 febbraio 1962, n. 806); Piacenza (v. nota 2 aprile 1962, n. 917); Livorno (v. nota 28 aprile 1962); Pescara (v. nota 19 febbraio 1962); Campobasso (v. nota 3 febbraio 1962, n. 942); Sassari (v. nota 3 febbraio 1962, n. 1584); dalle Amministrazioni comunali di Bologna (v. nota 13 febbraio 1962); Modena (v. nota 21 febbraio 1962); Ragusa (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2980); nonché dalle Camere di commercio, industria e agricoltura di Rieti (v. nota 8 febbraio 1962, n. 647); Napoli (v. nota 14 febbraio 1962, n. 163) e di Salerno (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1714).

Ciò premesso, è da rilevare che le misure ritenute maggiormente idonee per ovviare all'astensione dagli incanti consistono, come è stato detto, nella ripetizione della gara previa estensione degli inviti ad altre ditte ed adeguamento dei prezzi. Talune amministrazioni hanno fatto presente di ritenere maggiormente opportuno di adottare il sistema della estensione degli inviti ad altre ditte; altre amministrazioni hanno comunicato di adottare, per ovviare all'inconveniente, il sistema dell'adeguamento dei prezzi; altre amministrazioni inoltre hanno comunicato di adottare sia il primo che il secondo sistema.

Una maggiore pubblicità delle gare e quindi una estensione degli inviti ad un maggiore numero di imprese costituiscono il sistema suggerito, come è stato già sopra detto, dal Ministero dei lavori pubblici (v. nota 12 febbraio 1962, n. 695, Div. 32a).

Maggiore pubblicità viene suggerita anche dal Ministero della marina mercantile - Ufficio studi economici (v. nota 20 febbraio 1962, n. 568) nonché dai Provveditorati regionali alle opere pubbliche per il Trentino-Alto Adige (v. nota 15 febbraio 1962, n. 24), per la Lombardia (v. nota 10 febbraio 1962), per l'Umbria (v. nota 19 febbraio 1962, n. 4), per l'Abruzzo (v. nota 21 febbraio 1962, n. 168), per la Basilicata (v. nota 10 febbraio 1962, n. 5), per la Calabria (v. nota 12 febbraio 1962, n. 259), per la Sicilia (v. nota 5 febbraio 1962, n. 2346) e per la Sardegna (v. nota 24 febbraio 1962, n. 55). Pari avviso hanno espresso le Prefetture di Asti (v. nota 22 febbraio 1962, n. 3062), di Cuneo (v. nota 9 febbraio 1962), di Milano (v. nota 22 febbraio 1962, n. 029/1445), di Pavia (v. nota

14 febbraio 1962, n. 1/826), di Belluno (v. nota 14 febbraio 1962, n. 5018), di Treviso (v. nota 13 febbraio 1962, n. 527), di Bologna (v. nota 15 febbraio 1962, n. 871), di Piacenza (v. nota 15 febbraio 1962, n. 505), di Arezzo (v. nota 14 febbraio 1962, n. 223), di Pisa (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1020/20), di Ancona (v. nota 16 febbraio 1962, n. 227), di Chieti (v. nota 14 febbraio 1962), di Teramo (v. nota 6 febbraio 1962, n. 205), di Rieti (v. nota 13 febbraio 1962, n. 233), di Bari (v. nota 3 febbraio 1962, n. 988), di Brindisi (v. nota 20 febbraio 1962, n. 142), di Taranto (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1036) nonché di Ragusa (v. nota 12 febbraio 1962, n. 573).

Il sistema che consente la più ampia partecipazione alle gare — ha rilevato in proposito la suddetta Prefettura di Ragusa — è quello dell'asta pubblica ma per attuare una maggiore semplicità e snellezza di forme, nonché una maggiore rapidità di decisione ed una conseguente più stretta aderenza alla realtà, tale sistema legislativo non ha trovato sostanziale applicazione.

Sembra, pertanto — ha proposto la suddetta Prefettura di Ragusa — necessario rivedere, in sede di riforma, la legislazione riguardante il pubblico incanto, in pratica disatteso, con la conseguenza del passaggio ad altre forme di contrattazione, ove può verificarsi, invece, il fenomeno della concentrazione e delle intese. Tale esigenza è stata avvertita dal Consiglio di Stato che già nella relazione per il quinquennio 1931-1935 notava che il sistema dell'asta non costituisce più il metodo prevalente e che « la tendenza attuale, se, a rigore, non rientra compiutamente nel quadro della legge, ha una sua profonda ragione di essere e risponde alle esigenze della pubblica amministrazione.

*De jure condendo* potrebbe opinarsi che, salva la eccezionale e particolare forma dell'appalto-concorso, i sistemi di contrattazione della pubblica Amministrazione potrebbero ridursi a due: pubblica gara e trattativa privata. Per l'attuazione del primo sistema dovrebbero essere istituiti albi nazionali, regionali e provinciali di coloro che possono contrattare con la pubblica Amministrazione; dovrebbe inoltre essere istituito un bollettino ufficiale delle contrattazioni della pubblica amministrazione per la pubblicazione dei progetti di contratto e delle deliberazioni a contrattare della pubblica Amministrazione. A tale bollettino dovrebbero essere abbonate le ditte iscritte all'albo che, presa visione della natura dell'opera da eseguire o della fornitura richiesta, potrebbero facilmente partecipare al concorso. Per la seconda forma di gara (trattativa privata) si ritiene — ha concluso la Prefettura di Ragusa — che tale forma dovrebbe essere sempre considerata sussidiaria ed ammessa, qualora il

prezzo dedotto nel contratto non superi un determinato importo (che potrebbe variare a seconda delle classi dei Comuni), ed il privato contraente dovrebbe essere scelto nell'apposito albo, qualora la somma, dedotta in contratto, superi una determinata misura.

Per favorire al massimo la partecipazione delle ditte invitate l'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Alessandria (v. nota 26 gennaio 1962, n. 3) ha proposto la ripetizione della gara con la estensione degli inviti ad altre ditte. Medesimo avviso hanno espresso, in linea di massima, l'Istituto autonomo per le case popolari delle province di Torino (v. nota 8 febbraio 1962, n. 388/62), Bologna (v. nota 13 febbraio 1962, n. 15044), Ferrara (v. nota 8 febbraio 1962, n. 436), Forlì (v. nota 28 febbraio 1962, n. 628), Modena (v. nota 14 febbraio 1962, n. 3756), Piacenza (v. nota 14 febbraio 1962, n. 4426), Ravenna (v. nota 16 febbraio 1962, n. 4328), Foggia (v. nota 14 febbraio 1962, n. 5884); le Amministrazioni provinciali di Vercelli (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1349), Genova (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2815), La Spezia (v. nota 10 febbraio 1962, n. 1616), Como (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1742), Reggio Emilia (v. nota 13 febbraio 1962, n. 896), Arezzo (v. nota 3 febbraio 1962, n. 526/5/1), Pistoia (v. nota 10 febbraio 1962, n. 775), Pesaro-Urbino (v. nota 9 febbraio 1962, n. 2899), Bari (v. nota 21 febbraio 1962, n. 1956) e di Taranto (v. nota 26 febbraio 1962, n. 5949); le Amministrazioni comunali di Venezia (v. nota 15 febbraio 1962, n. 181), Gorizia (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2008/62/1), Reggio Emilia (v. nota 9 febbraio 1962), Rieti (v. nota 30 gennaio 1962, n. 1392) e di Catanzaro (v. nota 29 gennaio 1962, n. 2276) nonchè le Camere di commercio, industria e agricoltura di Savona (v. nota 15 febbraio 1962, n. 9), Pavia (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1245), Ravenna (v. nota 15 febbraio 1962, n. 978), Parma (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1210), Carrara (v. nota 10 febbraio 1962, n. 1084) e Macerata (v. nota 6 febbraio 1962, n. 3028).

#### 11. - LA FACOLTÀ DI AGGIUDICARE I LAVORI

##### NEL CASO IN CUI SI SIA VERIFICATA UNA SOLA OFFERTA VALIDA.

Dall'esame delle risposte pervenute è affiorata frequentemente la proposta di mantenere ancora in vita o di sopprimere la facoltà di aggiudicare anche nel caso che si sia verificata una sola offerta. Le opinioni espresse in proposito non sono concordi.

E' stata già esaminata la risposta fornita in proposito dall'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) ma proposte sono pervenute anche dalle Prefetture di Modena (v. nota 15 febbraio 1962), Avellino (v. nota 27 febbraio 1962, n. 297/1) e di Cosenza (v. nota 22 marzo 1962,

n. 17590); dalle Amministrazioni provinciali di Novara (v. nota 24 febbraio 1962, n. 806), Trieste (v. nota 24 gennaio 1962, n. 2/2/62), Gorizia (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1994/62), Lucca (v. nota 28 febbraio 1962, n. 185) e dall'Amministrazione comunale di Bergamo (v. nota 13 febbraio 1962).

Una misura per ovviare alla limitata partecipazione alla gara delle ditte invitate — ha concluso la Prefettura di Trapani — potrebbe essere quella di aumentare il numero minimo delle offerte per l'aggiudicazione, alla quale in atto si può procedere anche quando sia presentata una sola offerta (v. nota 19 febbraio 1962, n. 2553).

Il Provveditorato generale dello Stato nell'esperimento delle gare relative ai contratti di appalto-fornitura si avvale anche degli artt. 9 e 10 del proprio capitolato d'onori generale. In base a queste ultime disposizioni chi presiede alla gara può — a sua discrezione — procedere alla aggiudicazione anche nel caso in cui pervenisse, per ogni lotto, una sola offerta valida, ovvero decidere al contrario, annullando cioè la gara dopo però cauto e scrupoloso esame effettuato caso per caso (v. nota 13 febbraio 1962, n. 23, del Ministero del tesoro - Provveditorato generale dello Stato).

#### 12. - LE ALTRE MISURE PER OVVIARE ALLA ASTENSIONE DAGLI INCANTI.

Altre misure per ovviare alla astensione dagli incanti sono state proposte da altre amministrazioni pubbliche.

Una misura efficace in casi determinati — ha proposto il Ministero dell'agricoltura e delle foreste (v. nota 6 marzo 1962, n. 5333) — può essere la suddivisione in lotti delle opere o delle forniture; mentre il Commissariato del Governo nella Regione Trentino-Alto Adige ha ritenuto che la limitata partecipazione delle ditte alle licitazioni svolte sia dovuta alla scarsa entità delle forniture (v. nota 3 marzo 1962, n. 857).

La Prefettura di Reggio Emilia (v. nota 13 febbraio 1962) ha proposto che nei casi in cui si verifichi una limitata partecipazione alle gare delle ditte invitate sia consentito l'annullamento d'ufficio della gara, sempreché però con le ditte partecipanti alla gara stessa non possa essere ugualmente perseguito il pubblico interesse e la Prefettura di Firenze (v. nota 6 febbraio 1962, n. 281) ha comunicato che nelle gare viene, di regola, stabilito che l'aggiudicazione non avrà luogo se non interverranno almeno due ditte.

La Prefettura di Agrigento (v. nota 13 febbraio 1962, n. 129/61) ha fatto presente l'opportunità, nel caso di astensione delle ditte dalle gare, di negare il visto di esecutorietà ai contratti stipulati dagli enti pubblici

dipendenti e l'Amministrazione provinciale di Cuneo (v. nota 2 febbraio 1962, n. 1187) ha chiesto che sia data facoltà a chi presiede la gara di non procedere all'aggiudicazione dell'appalto o della fornitura quando, a suo giudizio insindacabile, ritenga che le offerte siano state oggetto di intesa fra i concorrenti, indipendentemente dal superamento del limite della scheda segreta. In questo caso, però, per evitare abusi, la successiva gara dovrebbe avere per base la migliore offerta precedente con estensione dell'invito ad altre ditte prima non invitate.

La Prefettura di Bolzano (v. nota 5 febbraio 1962) quando ha ritenuto di poter considerare aprioristicamente poco remunerativo il prezzo fissato come base della gara, ha introdotto nel bando la clausola secondo la quale l'aggiudicazione avrebbe avuto luogo anche con la partecipazione di un solo concorrente. In altri casi è stato esplicitamente disposto che dopo la prima aggiudicazione avrebbe potuto aver luogo l'aumento del vigesimo: in tale ipotesi è stata indetta un'altra gara sulla base del prezzo maggiorato (al riguardo v. anche la nota 14 febbraio 1962, n. 495, della Prefettura di Viterbo).

L'eliminazione dell'uso della scheda segreta dell'Amministrazione è stata proposta dalla Prefettura di Bologna (v. nota 5 febbraio 1962, n. 871) specialmente di quella relativa al ribasso minimo, mentre la Prefettura di Palermo (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1095) indice le licitazioni col sistema delle offerte segrete attenendosi all'art. 65, n. 10, del regolamento di contabilità generale dello Stato anche quando venga prodotta una sola offerta.

Fra le varie altre proposte pervenute sarà opportuno ricordare inoltre:

a) l'esperimento di una nuova gara d'appalto con facoltà di presentare offerte anche in aumento (v. nota 14 febbraio 1962 dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Bolzano);

b) l'adozione del sistema delle « medie compensate » praticato dalla gestione I.N.A.-Casa (v. nota 14 febbraio 1962, n. 15824, dell'Istituto autonomo per le case popolari della provincia di Bari e nota 9 febbraio 1962, n. 681, dell'Amministrazione provinciale di Chieti);

c) congruo aumento del ribasso offerto (v. nota 10 febbraio 1962, n. 00975, dell'Amministrazione provinciale di Potenza).

### 13. - CONCLUSIONI.

Dall'esame delle risposte pervenute sembra possa desumersi, oltre che una diversità di proposte, anche e soprattutto la necessità di provvedere ad una revisione della vigente normazione in materia al fine di

renderla maggiormente idonea ed efficiente alle necessità della vita contemporanea nonché alle aumentate attribuzioni oggi devolute alla pubblica amministrazione.

In proposito sembra opportuno richiamare l'attenzione sulla proposta modifica delle vigenti norme al fine di consentire la corresponsione alle ditte concorrenti di un premio a titolo di rimborso spese (v. nota 5 febbraio 1962, n. 3 del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per la Liguria), sulla proposta di provvedere ad una accurata revisione del capitolato d'appalto (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1/826, della Prefettura di Pavia), nonché delle condizioni formulate dai bandi (v. nota 3 febbraio 1962, della Prefettura di Cremona).

Circa la proposta di provvedere ad un'accurata revisione del capitolato di appalto si fa rinvio a quanto si è detto con riguardo al decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063, che ha approvato il nuovo capitolato generale di appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici (v. pag. 127).

Per quanto si riferisce alle provvidenze emanate per ovviare al fenomeno dell'astensione dagli incanti, sembra opportuno richiamare la legge 23 ottobre 1963, n. 1481, recante nuove disposizioni per la revisione dei prezzi contrattuali degli appalti di opere pubbliche e che ha apportato modifiche al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, ratificato con legge 9 maggio 1950, n. 329.

La prima delle cennate modifiche, contenuta nell'art. 1, riguarda la possibilità dell'esercizio della facoltà di revisione quando il costo complessivo dell'opera è aumentato o diminuito in misura del 6%, anziché del 10% come in precedenza stabilito.

La seconda modifica riguarda l'estensione dell'esercizio della facoltà di revisione al Ministero delle poste e telecomunicazioni, all'azienda di Stato per i servizi telefonici, nonché al Ministero dei trasporti e della aviazione civile, limitatamente alle opere pubbliche di competenza dell'Ispettorato generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.

Ai sensi dell'art. 2, ultimo comma, della citata legge, le norme in esso contenute si applicano « esclusivamente per le opere dello Stato, delle Regioni, nonché degli enti locali e di ogni altro ente pubblico per le sole opere assistite dal contributo dello Stato ».

In considerazione di ciò, per le opere dello Stato e delle Regioni, l'art. 2 trova applicazione senz'altro, mentre per gli enti locali e per qualsiasi altro ente pubblico sarà necessario che le opere siano assistite dal contributo statale qualunque ne sia la natura e la entità ed anche se

si tratti solo di concorso negli interessi da corrispondere all'istituto mutuante.

A questo proposito si fa rinvio, per maggiori sviluppi sull'argomento, alle istruzioni per l'applicazione della citata legge 23 ottobre 1963, n. 1481, impartite con circolare 20 gennaio 1964, n. 867, del Ministero dei lavori pubblici.

Poiché malgrado tali disposizioni per l'acceleramento delle procedure vigenti, la situazione degli appalti permaneva nell'attuale contingenza particolarmente delicata, sia per le imprese appaltatrici che per l'Amministrazione, il Ministero dei lavori pubblici - Ispettorato generale Albo nazionale dei costruttori - ha emanato ulteriori istruzioni sulla esecuzione di opere pubbliche al fine di eliminare tali difficoltà.

Le imprese, infatti, hanno sollecitato al massimo, sia sul piano legislativo che su quello amministrativo, ulteriori provvedimenti al fine di adeguare alle loro esigenze le recenti provvidenze in materia di revisione e di consentire la più sollecita corresponsione degli acconti revisionali e, in genere, di tutti i pagamenti dovuti, compresi quelli delle rate di saldo e delle ritenute di garanzia, nonché l'accelerata risoluzione, possibilmente in corso di opera, delle riserve.

L'Amministrazione, d'altra parte, ha risentito della delicata contingenza e delle difficoltà delle imprese, poiché, come è stato osservato nella citata circolare, mentre l'esecuzione delle opere già appaltate si è sviluppata sovente con remore o dannosi intralci, sempre più frequente si è verificato, d'altra parte, il caso di gare già rimaste deserte.

Con decreto del Ministero dei trasporti 7 aprile 1964, n. 7962, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 96 del 17 aprile 1964, sono state emanate nuove norme in materia di riconoscimento per rincari derivanti da variazioni di prezzi di mercato nei confronti delle imprese appaltatrici dei lavori e delle forniture di competenza del Servizio lavori e costruzione e del Servizio impianti elettrici dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato.

A tale riguardo si fa rinvio alle istruzioni emanate con circolare 16 maggio 1964, n. 60/3/5, del Ministero dei trasporti e per l'aviazione civile - Servizio lavori e costruzioni delle ferrovie dello Stato - sulla revisione dei prezzi per gli appalti dei lavori ferroviari.

Per la esecuzione delle opere pubbliche di bonifica si fa rinvio alla circolare 15 luglio 1964, n. 16, del Ministero dell'agricoltura e delle foreste - Direzione generale della bonifica e della colonizzazione.

---

---

## CAPITOLO XI

### GARA DESERTA ED ACCOLLO DEI LAVORI.

#### 1. - PREMESSA.

Per quanto si riferisce ai sistemi da adottare in caso di gara deserta è necessario premettere che presso talune Amministrazioni tale ipotesi non si è mai verificata.

L'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) (v. nota 14 febbraio 1962, n. 579), la Prefettura di Milano (v. nota 22 febbraio 1962, n. 029/1445), l'Istituto Autonomo per le case popolari di Conegliano (v. nota 3 febbraio 1962, n. 750), l'Amministrazione comunale di Sondrio (v. nota 13 febbraio 1962, n. 668), le Camere di commercio, industria e agricoltura di Pavia (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1245), Sondrio (v. nota 2 marzo 1962, n. 661), Belluno (v. nota 14 marzo 1962, n. 2016), Padova (v. nota 19 febbraio 1962, n. 1824), Trieste (v. nota 20 febbraio 1962, n. 496/62), Parma (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1210/1/3), Piacenza (v. nota 16 febbraio 1962, n. 3317), Ravenna (v. nota 15 febbraio 1962, n. 978), Carrara (v. nota 10 febbraio 1962, n. 1084), Macerata (v. nota 6 febbraio 1962, n. 1218), Terni (v. nota 20 febbraio 1962), Frosinone (v. nota 6 febbraio 1962, n. 1220), Roma (v. nota 14 febbraio 1962, n. 7854), Brindisi (v. nota 13 febbraio 1962, n. 030), Taranto (v. nota 13 febbraio 1962, n. 02091), e di Trapani (v. nota 28 febbraio 1962, n. 935) non hanno adottato alcuna misura al riguardo poiché per l'accollo di lavori o di forniture di loro competenza non si sono verificate gare deserte.

#### 2. - LE CAUSE CHE DETERMINANO LA DISERZIONE DALLE GARE.

D'altra parte, ove si verificano gare deserte, ogni misura da adottare in proposito non può non essere ritenuta subordinata, com'è stato

detto a proposito dei casi di limitata partecipazione delle ditte invitate alle gare, all'accertamento delle cause che hanno determinato la diserzione dalla gara.

In caso di gara deserta — ha rilevato il Ministero della Difesa-esercito (v. nota 23 febbraio 1962) — si cerca di accertare le cause della diserzione, e quindi si adottano i conseguenti accorgimenti o ripetendo la gara in altre località o in altri momenti più propizi per il mercato, o ricorrendo alla raccolta di offerte, oppure effettuando gli acquisti ad economia. Per alcuni materiali, nei casi di gara deserta, si passa alla trattativa privata con le ditte invitate, cercando di farne aderire almeno una al prezzo base. Se ciò non si ottiene, si procede ad una disamina comparativa dei prezzi delle varie ditte e del prezzo base fissato e se gli elementi profferiti dalle stesse sono giudicati probanti o si aggiudica a trattativa privata alla migliore offerente, oppure si ripete la gara a licitazione con un'altra scheda segreta.

Il Provveditorato generale dello Stato (v. nota 13 febbraio 1962, n. 23) decide, caso per caso, l'invito ad altre ditte, la revisione dei prezzi contenuti nelle schede segrete ministeriali o, infine, la sperimentazione della trattativa privata avendo sempre cura di non discostarsi dal prezzo ritenuto congruo. Tuttavia, al fine di pervenire nel modo più spedito e conveniente possibile all'aggiudicazione delle forniture, il Provveditorato generale dello Stato è, comunque, vincolato dalle vigenti norme di amministrazione e contabilità e solo nell'ambito di queste può prescegliere il sistema maggiormente idoneo.

Nel caso di gara non aggiudicata per eccedenza di prezzo delle offerte rispetto alla scheda ministeriale, accade quasi sempre — ha concluso il suddetto Provveditorato generale dello Stato — che, nell'esperimento della trattativa privata, alla quale le ditte vengono invitate cominciando nell'ordine da quella che ha presentato la migliore offerta, si conseguono prezzi che rientrano nei limiti della scheda ministeriale.

Adottano inoltre misure varie a seconda delle cause che hanno determinato l'astensione delle gare le Prefetture di Asti (v. nota 22 gennaio 1962, n. 3062), di Pavia (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1/826), di Rovigo (v. nota 28 febbraio 1962, n. 2955), di Treviso (v. nota 13 febbraio 1962, n. 527/Gab.), di Pisa (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1020/20 Gab.), di Chieti (v. nota 14 febbraio 1962) e di Matera (v. nota 14 febbraio 1962), l'Amministrazione provinciale di Trieste (v. nota 24 gennaio 1962, n. 2/2/62), le Amministrazioni comunali di Alessandria (v. nota 23 gennaio 1962), di Rovigo (v. nota 28 febbraio 1962), di Gorizia (v. nota 15 feb-

braio 1962, n. 2008/62/I) nonché le Camere di commercio, industria e agricoltura di Varese (v. nota 25 gennaio 1962, n. 2763) e di Matera (v. nota 9 febbraio 1962, n. 530).

### 3. - LE MISURE ADOTTATE O DA ADOTTARE IN CASO DI GARA DESERTA.

Accertate le cause che hanno determinato la diserzione dalle gare le Amministrazioni interessate adottano, a seconda delle cause, le misure atte ad eliminare l'inconveniente verificatosi.

La quasi totalità delle Amministrazioni interessate ha risposto fornendo assicurazioni circa l'adozione di tali provvedimenti.

Nei casi di gara deserta le Amministrazioni interessate provvedono, a seconda dell'opportunità o ad una nuova gara previo aggiornamento dei prezzi di perizia oppure ad un secondo esperimento sulla base dei prezzi di progetto invariati, invitando un maggior numero di ditte ed escludendo, eventualmente, alcune imprese invitate al precedente esperimento (v. nota 12 febbraio 1962, n. 695, del Ministero dei lavori pubblici - Direzione Generale degli affari generali e del personale - Ispettorato generale per i servizi Albo nazionale appaltatori e per i contratti; v. anche nota 11 aprile 1962 della Gestione I.N.A.-Casa).

A tale sistema sembrano adeguarsi le altre Amministrazioni interpellate.

Dall'esame delle risposte pervenute sembra tuttavia opportuno tener presente:

a) la gara deserta o conduce alla ripetizione della gara o porta alla trattativa privata dopo aver interpellato più ditte. La garanzia per l'Amministrazione della convenienza dell'impresa è costituita dall'analisi dei prezzi, dalla conoscenza del mercato, da informazioni assunte presso le Camere di commercio, dai precedenti risultati ottenuti in gara, da sondaggi opportuni presso i fornitori, da mercuriali, da listini di borsa, ecc. (v. nota 14 febbraio 1962 del Ministero della Difesa-marina - Direzione generale dei servizi amministrativi);

b) per le opere imprenditoriali di particolare entità (costruzioni edilizie, ampliamento d'impianti e installazioni diverse) l'Istituto poligrafico dello Stato, per ovviare alle gare deserte adotta in genere il sistema di ripetere, anche più di una volta, le gare, estendendo l'invito a partecipare ad un maggior numero di concorrenti e riproponendo la fornitura a quelle inizialmente interpellate.

Nel caso in cui anche le nuove gare dovessero rimanere deserte il ricorso alla trattativa privata verrebbe in ogni caso subordinato ad un

---

riesame delle ragioni per le quali gli inviti non hanno avuto esito (v. nota 9 marzo 1962, n. 1117, del Ministero del tesoro - Istituto poligrafico dello Stato).

Dall'esame delle altre risposte pervenute alla Commissione sembra possa desumersi che le Amministrazioni interessate si adeguino, in linea di massima, ai criteri sopraindicati.

Si ritiene quindi opportuno limitare l'esame delle suddette risposte esclusivamente a quelle già riportate le quali sintetizzano le misure che le singole Amministrazioni adottano in caso di gara deserta.

---

---

## CAPITOLO XII

### LA FORMAZIONE DEI PREZZI E LA LORO INCIDENZA NEL SETTORE DELLA CONTRATTAZIONE CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

#### 1. - CONSIDERAZIONI GENERALI.

La questione della formazione dei prezzi da parte della pubblica Amministrazione assume, com'è intuitivo, la massima importanza in quanto è proprio in funzione della misura dei prezzi fissati dalla stessa Amministrazione che si determina l'esito delle gare.

I vari sistemi escogitati (v. pag. 111 e segg.) per eliminare gli effetti del fenomeno dei ribassi eccessivi sono in funzione della predeterminazione di un prezzo in misura tale da consentire un'aggiudicazione la quale, se soddisfa il pubblico interesse, si manifesti nel contempo remunerativa per lo stesso aggiudicatario.

Si indicheranno qui di seguito i vari sistemi che le singole Amministrazioni interessate adottano in sede di determinazione dei prezzi base.

#### 2. - LE AMMINISTRAZIONI GOVERNATIVE.

Il Ministero dei lavori pubblici (Amministrazione centrale) (v. nota 12 febbraio 1962, n. 693, Ispettorato Generale per i servizi Albo Nazionale Appaltatori e per i contratti) formula i prezzi di capitolato « sulla base dei prezzi di mercato tenendo conto altresì delle tabelle C.I.P. e dei bollettini delle competenti Camere di commercio ».

Il Ministero dell'interno (v. nota 20 febbraio 1962, n. 22038/L) determina « il prezzo base a mezzo di " apposita commissione " in funzione delle mercuriali vigenti all'atto della gara ed in base ai prezzi praticati nelle più recenti aggiudicazioni anche presso altre Amministrazioni ».

Il Ministero della difesa (v. nota 23 febbraio 1962, n. 6715) ha reso noto un particolare procedimento adottato dall'Amministrazione dello esercito, pur non sussistendo un metodo unico, variando esso da servizio a servizio:

« In genere vengono interpellati gli organi tecnico-economici della Amministrazione che formulano le proposte di prezzo basandosi sui precedenti analoghi acquisti, sui giornali economici, sui listini e mercuriali delle Camere di commercio, sui bollettini dell'Istituto centrale di statistica per quanto riguarda il costo della mano d'opera e sulla legislazione tributaria per quanto riguarda gli oneri fiscali, aggiungendo il profitto dell'imprenditore nella misura del 10% circa.

« I risultati dello studio analitico vengono sottoposti all'Autorità delegata alla formazione del prezzo (con o senza scheda segreta), la quale lo stabilisce definitivamente in base ai suddetti elementi e alle sue personali valutazioni.

« Il sistema viene generalmente seguito per le licitazioni private, mentre per le trattative private mediante raccolte di offerte l'analisi viene fatta *a posteriori*, sempre con l'ausilio degli organi tecnico-economici, e si conclude con un giudizio di congruità da cui possono derivare o l'aggiudicazione o controfferte alle varie ditte ».

Analogo procedimento per il sistema dell'appalto-concorso, salvo la valutazione e la scelta dei progetti demandata all'apposita commissione (art. 91 secondo comma, regolamento di contabilità generale).

L'Amministrazione della marina militare (v. nota 14 febbraio 1962 della direzione generale servizi amministrativi) procede alla formulazione dei prezzi base mediante metodi analitici e comparativi, sulla base della conoscenza del mercato, delle informazioni assunte presso le Camere di commercio, dei precedenti risultati ottenuti in gara, dei sondaggi opportuni presso i fornitori delle mercuriali, dei listini di borsa, ecc.

L'Amministrazione dell'aeronautica militare (Direzione generale del demanio) (v. nota del Ministero della difesa 23 febbraio 1962, n. 6715, cit.) si avvale delle normali analisi di costo in relazione alle condizioni del mercato.

Il Ministero della marina mercantile (v. nota 20 febbraio 1962, n. 568/USE) adotta il metodo del preventivo d'ufficio.

L'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (v. nota 20 febbraio 1962, n. A.G. 6/1/16019/g) « per la formulazione dei prezzi base procede, con ogni possibile approssimazione, all'analisi dei costi dell'opera, fornitura o servizio, costi che sono poi maggiorati di una aliquota percen-

tuale che tiene conto degli oneri fiscali (imposta di registro e i.g.e.) e dell'utile dell'appaltatore ».

L'Azienda nazionale autonoma delle strade (v. nota 14 febbraio 1962, n. 579) stabilisce il prezzo base dell'appalto in relazione « a progetti esecutivi redatti dall'Amministrazione con i quali vengono precisate le quantità delle singole categorie di lavori oggetto dell'appalto stesso e ad esse vengono applicati dei prezzi unitari desunti da regolari analisi istituite sulla base dei prezzi correnti di mercato, delle tariffe sindacali per la mano d'opera ed adeguamento della maggiorazione per spese generali ed utili ».

Il Provveditorato generale dello Stato (v. nota 13 febbraio 1962, n. 23) si avvale del metodo della scheda segreta (art. 73, lett. b) del regolamento di contabilità) e pertanto « nella compilazione della scheda segreta, per la determinazione dei prezzi massimi, si fa riferimento all'andamento del mercato, con rispettiva analisi per ciascuna delle numerosissime voci merceologiche di competenza, mentre per i minimi occorre evitare che essi scendano al disotto di un certo limite, tenuto conto di considerazioni d'indole morale. In genere, perciò, si stabilisce un divario di circa il 30% tra i massimi e i minimi, che *grosso modo* corrisponde agli ordinari utili lordi delle imprese, sui quali queste possono avere una certa libertà di movimento ».

L'Istituto poligrafico dello Stato (v. nota 1117 del 9 marzo 1962) fa riferimento, per le opere edilizie, ai prezzi base elencati nella « Tariffa delle opere e forniture edili e stradali e prescrizioni e norme per l'applicazione » del Comune di Roma, approvata dal Consiglio Comunale in data 17 novembre 1955, adottando il sistema della scheda di massimo e minimo a medie compensate.

### 3. - GLI ORGANI PERIFERICI DELLE AMMINISTRAZIONI GOVERNATIVE E GLI ENTI PUBBLICI LOCALI.

I Provveditorati regionali alle opere pubbliche provvedono alla formulazione dei prezzi secondo i seguenti sistemi: formazione dello elenco dei prezzi da parte di apposita commissione provinciale con aggiornamenti periodici in relazione alle variazioni di mercato per il costo dei materiali e agli accordi sindacali per le mercedi operaie (v. nota 5 febbraio 1962, Provveditorato regionale opere pubbliche per il Piemonte); determinazione dei prezzi unitari stabiliti in perizia e richiesta di ribasso di prezzi unitari (v. nota Provveditorato regionale opere pubbliche per la Lombardia 10 febbraio 1962); mediante « regolari analisi che

si istituiscono tenendo conto dei prezzi unitari di mercato, del costo della mano d'opera, dei vari oneri previdenziali, fiscali, assicurativi e di spese generali che gravano sul contribuente (v. nota Provveditorato regionale opere pubbliche per le Marche 10 febbraio 1962, n. S.63); mediante « combinazione di prezzi elementari rappresentati in apposite analisi (v. nota del Provveditorato regionale opere pubbliche de L'Aquila 21 febbraio 1962, n. 165/S.P.); sulla base di stime redatte dagli uffici del Genio Civile (Provveditorato opere pubbliche Lazio, nota 8 marzo 1962) ovvero sulla base di tariffe che gli stessi uffici del Genio Civile concordano con gli enti interessati, quali le Camere di commercio, le associazioni di categoria, ecc. (v. Provveditorato opere pubbliche per il Molise, nota 13 febbraio 1962, n. 56/UC), ovvero mediante riferimento ai prezzi correnti di mercato (Provveditorato opere pubbliche di Palermo, nota 5 febbraio 1962, n. 2346).

Il Provveditorato alle opere pubbliche di Trento (v. nota 15 febbraio 1962, n. 24) ha posto in rilievo che « talvolta », e potrebbe pur troppo dire sovente, quelle analisi non vengono elaborate o, anche se formalmente sono allegate, non hanno alcun fondamento tecnico-economico, tanto prive esse risultano di documentati riferimenti alla concreta situazione dei luoghi, dei mercati di rifornimento dei materiali, delle distanze e modalità dei trasporti e tanto antiquate si dimostrano nella previsione dei mezzi d'opera e della organizzazione dei cantieri » (vengono indicati come esempi l'analisi di costo degli scavi basata esclusivamente sul tempo impiegato dall'operaio comune e sulla relativa mercede operaia e l'analisi di prezzo dei conglomerati cementizi che si riferiscono alle ore di operaio comune per la confezione degli impasti e di operaio qualificato per i getti, mentre viene ignorato l'impiego per tali lavori delle macchine « che costituiscono ovviamente il nerbo dell'organizzazione dei buoni cantieri, e non da oggi, ma da decenni »).

In genere, la maggioranza degli enti provvede alla formulazione dei prezzi in via generale e non con riferimento ai singoli sistemi di gara (v. nota del 26 febbraio 1962, n. 5149).

Differenti sistemi vengono adottati da taluni enti con riferimento al tipo di contratto da stipulare, e particolarmente a seconda che si tratti di forniture o di esecuzione di lavori (v. Comune di Genova, nota 15 febbraio 1962, n. 327).

Alcuni enti si affidano alle stime eseguite dall'Ufficio tecnico erariale o dalle Camere di commercio (v. Prefettura di Forlì, nota 18 febbraio 1962, n. 3340), ovvero adottano il prezzario compilato dall'ufficio del Genio Civile (v. Comuni di: Ascoli Piceno, nota 26 gennaio 1962,

n. 1514/2043; Benevento, nota 10 febbraio 1962; Ferrara, nota 7 febbraio 1962; Messina, nota 10 febbraio 1962, n. 97; Napoli, nota 15 febbraio 1962, n. 2352; Province di: Ancona, nota 28 febbraio 1962, n. 1300; Genova, nota 15 febbraio 1962, n. 2815; Viterbo, nota 13 febbraio 1962, n. 402; Giunta provinciale di Bolzano, nota 31 gennaio 1962, n. 4343; I.A.C.P. di Matera, nota 13 febbraio 1962, n. 1616; Napoli, nota 13 febbraio 1962, n. 3102; Potenza, nota 15 febbraio 1962, n. 1629).

Altro sistema seguito si concreta nella comparazione dei prezzi con quelli risultanti da progetti già aggiudicati (v. Comune di Ragusa, nota 6 febbraio 1962, n. 2980; Provincia di Cuneo, nota 2 febbraio 1962, n. 1187; I.A.C.P. di Aosta, nota 1° febbraio 1962 e Conegliano, nota 3 febbraio 1962, n. 750), ovvero dal mercato corrente e dalle medie di precedenti appalti (Regione Valle d'Aosta, nota senza data, n. 1454/4).

La maggior parte degli enti fa riferimento ai prezzi di mercato, i quali vengono desunti, in genere, dai listini di borsa, dalle mercuriali delle Camere di commercio, dai bollettini redatti dai Collegi dei costruttori (v. Prefetture: Milano, nota 22 febbraio 1962, n. 029/1445; Rieti, nota 13 febbraio 1962, n. 233; Verona, nota 12 febbraio 1962, n. 304; Livorno, nota 28 aprile 1962; Provincia di Vercelli, nota 7 febbraio 1962, n. 1543; Comuni di Benevento (nota 10 febbraio 1962); Bergamo, nota 13 febbraio 1962; Como, nota 13 febbraio 1962; L'Aquila, nota 6 febbraio 1962; Macerata, nota 13 febbraio 1962, n. 1677; Sondrio, nota 13 febbraio 1962, n. 668; Treviso nota 7 febbraio 1962, n. 4352; Vicenza, nota 13 febbraio 1962; I.A.C.P. di Catania, nota 22 febbraio 1962; Camere di commercio: Ferrara, nota 15 febbraio 1962, n. 8997; Rieti, nota 8 febbraio 1962, n. 647; Trieste, nota 20 febbraio 1962, n. 496/62; Venezia, nota 22 febbraio 1962, n. 1587).

Alcuni enti procedono all'analisi dei prezzi che poi confrontano con quelli di mercato (Prefetture: Belluno, nota 14 febbraio 1962, n. 5018 e Matera, nota 14 febbraio 1962; Province: Alessandria, nota 6 febbraio 1962, n. 2630; Ascoli Piceno, nota 7 febbraio 1962, n. 1758; Belluno, nota 20 febbraio 1962, n. 326; La Spezia, nota 10 febbraio 1962, n. 1616; Matera, nota 15 febbraio 1962, n. 1642; Pistoia, nota 10 febbraio 1962, n. 775; Udine, nota 5 febbraio 1962, n. 1499; Comuni di Reggio Emilia, nota 9 febbraio 1962; I.A.C.P.: Agrigento, nota 25 gennaio 1962, n. 499; Bolzano, nota 14 febbraio 1962; Cosenza, nota 30 gennaio 1962, n. 00692; Ferrara, nota 8 febbraio 1962, n. 436; Livorno, nota 10 febbraio 1962; Modena, nota 11 febbraio 1962, n. 3756; Monselice, nota 12 febbraio 1962, n. 53; Perugia, nota 13 febbraio 1962, n. 8090; Ravenna, nota 16 febbraio 1962, n. 4328; Rieti, nota 19 febbraio 1962, n. 2407;

Rovigo, nota 14 febbraio 1962, n. 280; Siena, nota 14 febbraio 1962, n. 371; Torino, nota 8 febbraio 1962, n. 388/62; Trento, nota 8 febbraio 1962, n. 2388; Camera di commercio di Trapani, nota 28 febbraio 1962, n. 935).

In occasione dell'analisi dei prezzi, vi sono alcuni enti che procedono all'accertamento dei costi di mercato (Prefetture: Ancona, nota 16 febbraio 1962, n. 227 e Chieti, nota 14 febbraio 1962 e Comune di Chieti, nota 8 febbraio 1962, n. 3676; Gestione I.N.A.-Casa, nota 11 aprile 1962); ovvero procedono a mezzo di tecnici alla fissazione dei prezzi che sottopongono, poi, al giudizio di congruità dell'ufficio del Genio Civile o dell'Ufficio tecnico erariale (v. in genere Prefetture: Alessandria, nota 14 febbraio 1962; Arezzo, nota 14 febbraio 1962, n. 223; Asti, nota 22 febbraio 1962, n. 3062; Mantova, nota 14 febbraio 1962, n. 183; Novara, nota 13 febbraio 1962, n. 1256; Pistoia, nota 13 febbraio 1962, n. 2240; Reggio Calabria, nota 15 febbraio 1962, n. 1031) ovvero ancora utilizzando i prezzi fissati dal Genio Civile o dall'Ufficio tecnico erariale e poi li sottopongono ai tecnici di loro fiducia (v. nota della Camera di commercio di Roma 15 febbraio 1962, n. 0673).

Altro sistema seguito è la elaborazione di vari prezzi acquisiti o indicati da taluni enti (Camera di commercio, Genio Civile, Ufficio tecnico erariale) per pervenire alla determinazione di medie, le quali si desumono a base delle gare (Prefetture: Bari, nota 3 febbraio 1962, n. 988, Firenze, nota 6 febbraio 1962, n. 281; Genova, nota 14 febbraio 1962, n. 10864, Massa Carrara, nota 14 febbraio 1962, n. 594).

Alcuni enti determinano il prezzo base aggiungendo al prezzo corrente un *quid* per spese generali e il 10% a titolo di beneficio per l'impresa (I.N.C.I.S., nota 15 febbraio 1962, n. 5207; I.A.C.P. di Carrara, nota 20 febbraio 1962, n. 435; Grosseto, nota 20 febbraio 1962, n. 3591; Pescara, nota 8 febbraio 1962; Pistoia, nota 9 febbraio 1962; Provincia di Cremona, nota 20 marzo 1962, n. 1341).

La Cassa per il Mezzogiorno (v. nota 20 marzo 1962, n. 1/12195) distingue fra le varie forme di licitazione:

- a) ad offerta di ribasso;
- b) ad offerta di prezzi;
- c) ad appalto-concorso.

Nei casi *sub b)* e *sub c)* i prezzi vengono indicati dalle ditte; mentre nel caso *sub a)* la determinazione dei prezzi unitari viene adottata secondo quanto disposto dall'art. 20 del decreto ministeriale 29 maggio 1895, modificato con decreto del Capo provvisorio dello Stato 15 luglio 1947,

n. 763, che approva il regolamento per la compilazione dei progetti di opere dello Stato che sono nelle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici. La determinazione cioè avviene in modo analitico (analisi dei prezzi); vengono indicati i prezzi elementari (cioè quelli dei materiali sul luogo di acquisto, il costo della mano d'opera per ciascuna giornata di lavoro e i prezzi dei mezzi di trasporto). Nelle analisi viene indicata l'unità di misura di ciascuna specie di lavoro e per ogni unità le quantità e le qualità del lavoro, dei materiali e dei trasporti occorrenti per produrla. Questi dati combinati con i prezzi elementari danno il costo unitario di ogni categoria di lavoro. Al suo importo si aggiunge una percentuale (8-12%) per spese generali e il 10% per beneficio dell'appaltatore.

Nel caso di adozione del sistema della liquidazione a misura, viene applicato il prezzo unitario alle quantità di lavoro, ridotto del ribasso contrattuale.

---

---

### CAPITOLO XIII

#### DIVARIO FRA IL PREZZO DI AGGIUDICAZIONE ED IL COSTO EFFETTIVO DELL'OPERA O DEL SERVIZIO

##### 1. - INESISTENZA DEL DIVARIO.

Per quanto si riferisce al quesito se in dipendenza dei contratti stipulati nel corso degli ultimi dieci anni si sia verificato divario fra il prezzo di aggiudicazione ed il costo effettivo dell'opera o servizio, è da tener presente, in primo luogo, che il divario di cui trattasi non si è verificato nei contratti stipulati dal Ministero della agricoltura e delle foreste (v. nota 6 marzo 1962, n. 5333); dagli Istituti autonomi per le case popolari della provincia di Alessandria (v. nota 26 gennaio 1962, n. 3/442), Cremona (v. nota 26 gennaio 1962, n. 3091), Rovigo (v. nota 14 febbraio 1962, n. 280), Treviso (v. nota 8 febbraio 1962, n. 2388), Ferrara (v. nota 8 febbraio 1962, n. 436) e di Catania (v. nota 22 febbraio 1962, n. 8457), dall'Istituto autonomo per le case popolari di Conegliano (v. nota 3 febbraio 1962, n. 750), dalle Prefetture di Alessandria (v. nota 14 febbraio 1962), Torino (v. nota 7 marzo 1962, n. 7879), Bolzano (v. nota 5 febbraio 1962), Brescia (v. nota 26 febbraio 1962, n. 2344), Firenze (v. nota 6 febbraio 1962, n. 281) e di Reggio Calabria (v. nota 15 febbraio 1962, n. 1031); dalle Amministrazioni provinciali di Cremona (v. nota 20 marzo 1962, n. 1341), Pavia (v. nota 7 marzo 1962, n. 1303), Modena (v. nota 17 febbraio 1962, n. 1904), Arezzo (v. nota 3 febbraio 1962, n. 526/5/1), Massa Carrara (v. nota 14 febbraio 1962, n. 594), Ancona (v. nota 28 febbraio 1962, n. 1300) e di Bari (v. nota 21 febbraio 1962, n. 1956); dalle Amministrazioni comunali di Ferrara (v. nota 7 febbraio 1962), Pistoia (v. nota 23 gennaio 1962, n. 944) e di Ragusa (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2980) nonché dalle Camere di commercio, industria e agricoltura di Savona (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2780), Parma (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1210), Piacenza (v. nota 16 febbraio 1962,

n. 3317), Catania (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1830) e di Trapani (v. nota 28 febbraio 1962, n. 935).

Nello stato attuale della legislazione — ha osservato quest'ultima Camera di commercio — se il capitolato di appalto è ben studiato, difficilmente si dovrebbero avere divari fra il prezzo di aggiudicazione e il costo effettivo dell'opera. A tale proposito — ha concluso la suddetta Camera di commercio — si ritiene che sia molto opportuna ogni riduzione dei tempi di attuazione delle opere.

## 2. - IL DIVARIO SI E' VERIFICATO ESCLUSIVAMENTE IN POCHI CASI ED IN LIEVE MISURA.

Il divario tra prezzo di aggiudicazione e costo effettivo dell'opera o servizio si è verificato soltanto raramente ed in lieve misura in alcuni contratti stipulati da talune Amministrazioni nel corso degli ultimi dieci anni.

Un divario fra il prezzo di aggiudicazione ed il costo definitivo — ha fatto presente il Ministero della difesa-marina (v. nota 14 febbraio 1962) — mentre è stato rarissimo negli ordinari acquisti di materiali, è stato sempre dovuto, allorché verificatosi, nelle altre specie di contratti a modifiche originariamente non previste in contratto o ad altri lavori aggiuntivi.

Ciò è generalmente accaduto per opere di grossa mole o soggette a rapida evoluzione tecnica (costruzioni di navi, motori, centrali di tiro, armamenti complessi, ecc.).

In tali casi, tuttavia, ha concluso il suddetto Ministero difesa-marina, non si è dato corso all'ordinazione dei nuovi lavori se non dopo che questi erano stati approvati, con tutte le formalità e garanzie previste dalla legge e con regolari atti aggiuntivi. Tuttavia occorre avvertire che:

1) i contratti stipulati per conto della Direzione generale dei servizi amministrativi non conoscono l'istituto della riserva;

2) la revisione dei prezzi è normalmente esclusa per quanto riguarda l'acquisto dei materiali ma è prevista generalmente nei contratti a lunga scadenza e di notevole importo ma limitatamente, il più spesso, alle variazioni nel costo della mano d'opera;

3) rarissimi sono stati i casi di risoluzione del contratto per inadempimento e di esecuzione in danno.

Di scarsa entità è stato il divario, verificatosi, d'altra parte, soltanto raramente, tra prezzo di aggiudicazione e costo effettivo dell'opera nei contratti stipulati dalla Gestione I.N.A.-Casa (v. nota 11 aprile 1962), dalla Regione autonoma della Sardegna - Assessorato ai lavori pubblici,

dai Provveditorati regionali alle opere pubbliche per la Liguria (v. nota 5 febbraio 1962, n. 3/Ris.), dal Magistrato per il Po (v. nota 31 marzo 1962, n. 1421) e dagli Istituti autonomi per le case popolari delle Province di Torino (v. nota 8 febbraio 1962, n. 388/62), di Pavia (v. nota 8 marzo 1962) e di Mantova (v. nota 3 febbraio 1962, n. 1810).

I maggiori costi per revisione dei prezzi si sono verificati — ha rilevato quest'ultimo — nell'immediato dopoguerra, mentre oggi si ha più da temere per fallimenti di cooperative ed imprese con conseguente risoluzione dei contratti ed esecuzione in danno. Pochi sono stati i casi verificatisi per cause diverse dalle sopracitate.

Pari avviso hanno espresso anche gli Istituti autonomi per le case popolari delle province di Sondrio (v. nota 31 gennaio 1962, n. 1603), Grosseto (v. nota 20 febbraio 1962, n. 3591), Livorno (v. nota 10 febbraio 1962) e di Perugia (v. nota 16 febbraio 1962, n. 8090); le Prefetture di Asti (v. nota 22 febbraio 1962, n. 3062), Novara (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1256), Pisa (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1020/20) e Pistoia (v. nota 13 febbraio 1962, n. 2240).

Il costo effettivo delle opere è risultato qualche volta superiore e tal'altra inferiore al prezzo di aggiudicazione — ha fatto presente la Prefettura di Novara — (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1256, cit.). Tale divario, secondo quanto ha riferito il locale ufficio del Genio Civile, è stato sempre originato da maggiori o minori opere o forniture non previste, al momento dell'aggiudicazione. Detto ufficio ha inoltre fatto presente — secondo quanto ha rilevato la suddetta Prefettura — che altri motivi di questo divario sono da ricercarsi nella generica superficialità dei progetti dovuta a mancanza di tempo, di personale e di fondi. Infatti — ha concluso la Prefettura medesima — all'atto della progettazione quasi mai si conducono preventive indagini geologiche e comunque studi preliminari che richiedono, d'altra parte, tempo, specializzazioni, particolari attrezzature e disponibilità finanziarie.

Il prezzo di aggiudicazione — ha rilevato la Prefettura di Pistoia (v. nota 13 febbraio 1962, n. 2240) — è risultato, qualche volta, inferiore al costo effettivo (tasse comprese) nei piccoli appalti di forniture e servizi; mai superiore. Il motivo principale di ciò, da parte dell'appaltatore — ha fatto presente la Prefettura suddetta — è stato quello di favorire la pubblica amministrazione facendosene un « merito » in vista di futuri altri contratti lucrosi.

Soltanto raramente si è verificato il divario di cui trattasi anche nei contratti stipulati dalle Amministrazioni provinciali di Udine (v. nota 5 febbraio 1962, n. 1499), Trieste (v. nota 24 gennaio 1962, n. 2/2/62),

Reggio Emilia (v. nota 13 febbraio 1962, n. 896), Pistoia (v. nota 10 febbraio 1962, n. 775), Roma (v. nota 26 febbraio 1962, n. 1291), Viterbo (v. nota 13 febbraio 1962, n. 402) e Sassari (v. nota 3 febbraio 1962, n. 1584), dalle Amministrazioni comunali di Genova (v. nota 15 febbraio 1962, n. 827), Bolzano (v. nota 16 febbraio 1962, n. 2003), Trento (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1134), Bologna (v. nota 13 febbraio 1962), Modena (v. nota 21 febbraio 1962), Reggio Emilia (v. nota 9 febbraio 1962), Latina (v. nota 6 febbraio 1962), Benevento (v. nota 10 febbraio 1962) e dalle Camere di commercio, industria e agricoltura di Padova (v. nota 19 febbraio 1962, n. 1824), Venezia (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1587), Verona (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1057), Roma (v. nota 14 febbraio 1962, n. 7854), Viterbo (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1116), Napoli (v. nota 14 febbraio 1962, n. 163) e Cagliari (v. nota 27 gennaio 1962, n. 1058).

### 3. - IL DIVARIO E LE SUE CAUSE.

Il divario fra il prezzo di aggiudicazione e quello effettivo si è verificato frequentemente per ragioni diverse ed a seconda dell'oggetto della contrattazione (v. nota 20 febbraio 1962, n. 16019, del Ministero dei trasporti).

Tale divario è stato determinato:

A) per gli appalti di servizi, il divario è dipeso dal rimborso all'appaltatore — in base ad apposita clausola contrattuale — di maggiori oneri intervenuti in corso di validità del contratto per rincari del costo della mano d'opera (aumento degli oneri salariali e contributivi). Tale divario può considerarsi aggirantesi, mediamente, intorno al quindici per cento del prezzo iniziale;

B) nei contratti per acquisti di materiali rotabili e macchinari di officina, il divario è dipeso da revisione prezzi o varianti costruttive (con maggiori opere). Tali eventuali divari non hanno superato il 6 o 7 per cento del costo iniziale;

C) negli appalti di lavori di competenza del servizio impianti elettrici (nei cui contratti non figura la clausola di revisione prezzi) il divario di cui trattasi si è manifestato soltanto nel 15% dei contratti. La causale del divario è stata normalmente rappresentata nella insorgente necessità di apportare variazioni ai quantitativi delle opere; in rari casi nella necessità di provvedere a lavori aggiuntivi. L'entità di tali divari è rimasta, salvo rari casi, nei limiti del quinto del prezzo dell'appalto;

D) negli appalti di lavori di competenza del servizio lavori e costruzioni, il divario in questione è esistito in misura limitata; infatti il rapporto dei contratti modificati con pattuizioni addizionali rispetto al totale dei contratti stipulati è stato inferiore al sette per cento. Il divario anzidetto è stato motivato, oltre che dalla naturale impossibilità di prevedere sempre tutte le necessità in sede di progettazione, dalle cause qui di seguito indicate:

a) *riserve*: le somme che sono state riconosciute, in linea di equità, sono state pari ad una percentuale minima rispetto all'importo dei lavori (intorno all'uno-due per cento) per ciascun appalto interessato da riserve;

b) *revisione prezzi*: è stata prevista solo nei contratti di durata superiore ad un anno; complessivamente ha inciso in misura minima; in genere non superiore all'1%;

c) *maggiori opere o forniture non previste*: questa è stata la principale causa di maggiori spese ed è derivata dai seguenti fattori:

1) nelle realizzazioni di grandi opere, si è verificata a volte la tardiva segnalazione di esigenze da parte di enti amministrativi interessati (Province; Comuni; A.N.A.S., ecc.) donde la necessità di varianti ed aggiunte ai progetti originari;

2) nei lavori dispersi lungo la linea ferroviaria (in particolare armamento dei binari), una valutazione rigorosa della loro consistenza avrebbe richiesto, per saggi e misure, una spesa sproporzionata ed è stato più economico attenersi a previsioni non troppo larghe e addivenire poi aggiunte di opere solo in fase esecutiva, quando è stato facile constatarne la concreta necessità;

3) nella costruzione di gallerie e lavori simili, nonché nelle fondazioni ed opere nascoste in genere, ai motivi esposti al punto 2) si è aggiunto l'imprevisto geologico; né sarebbe stato conveniente in sede di progetto prevedere sistematicamente le più difficili condizioni di lavoro, perché non solo i prezzi d'appalto avrebbero raggiunto valori troppo alti, ma le imprese, allarmate da tali previsioni, avrebbero desistito dal partecipare alle gare;

d) *rescissione dei contratti in danno*: sono stati eccezionali e di peso economico trascurabile;

e) *altri motivi*: nelle opere più strettamente soggette all'esercizio ferroviario un mutamento delle condizioni di esercizio ha talvolta costretto ad eseguire i lavori in condizioni o con metodi sostanzialmente

diversi dal previsto e, in tal caso, è stato necessario compensare le diverse modalità prescritte alle imprese;

*E)* nelle forniture, in genere, di massima, il divario in questione non si è verificato. I pochi casi, in cui si è determinato, si riferiscono a variazioni di carattere tecnico ai materiali da fornire, apportate su richiesta dei servizi interessati. Rari sono stati i casi di risoluzione del contratto e conseguente riaggiudicazione in danno in seguito ad inadempienza delle ditte. Da oltre un decennio non si è inserito più nei contratti di fornitura la clausola revisionale del prezzo, fatta tuttavia eccezione per alcuni contratti a lungo termine per i quali non sarebbe possibile legare il fornitore ad un prezzo senza tenere conto delle variazioni nel costo delle materie prime e della mano d'opera che si possono verificare nel corso dell'esecuzione delle forniture. I divari — ha precisato infine il Ministero stesso — comunque determinati, sono stati commisurati mediamente intorno all'uno per cento del prezzo iniziale con punte massime aggirantesi sul cinque o sei per cento.

La risposta fornita dal Ministero dei trasporti e qui sopra riportata sembra sintetizzare le varie cause che nei contratti stipulati dalla pubblica Amministrazione nel corso degli ultimi dieci anni hanno determinato un divario fra il prezzo di aggiudicazione ed il costo effettivo dell'opera o del servizio (v. anche nota 12 febbraio 1962, n. 695, del Ministero dei lavori pubblici).

Secondo l'Azienda nazionale autonoma delle strade (A.N.A.S.) (v. nota 14 febbraio 1962, n. 579) le ragioni sono da ricercare:

*A)* nella revisione dei prezzi contrattuali richiesta dalle imprese in conseguenza dell'aumento, registrato in corso d'opera, dei costi dei materiali, della mano d'opera e dei trasporti.

*B)* nella necessità di realizzare nuovi lavori imprevisi dovuti nella maggior parte dei casi a sorpresa geologica (accertata soltanto nel corso dei lavori nonostante siano state poste la migliore cura e diligenza nella compilazione dei progetti originari dell'opera) altre volte dovuti a causa di forza maggiore (alluvioni, frane, ecc.).

*C)* nel sopravvenuto rilevante aumento dei costi delle aree da espropriare per lavori stradali, anche attraverso sentenze della magistratura cui sovente ricorrono gli interessati.

*D)* in misura minore nelle riserve avanzate dalle ditte appaltatrici per ottenere maggiori compensi in conseguenza dell'esecuzione di opere non potute contemplare nell'appalto originario per qualità, per quantità o per prezzo inferiore.

Quasi mai si è verificato — ha concluso l'A.N.A.S. — il caso di risoluzione di contratto e conseguente esecuzione dell'opera già appaltata in danno delle imprese. Negli appalti a misura — ha fatto presente la Cassa per il Mezzogiorno (v. nota 20 marzo 1962, n. 1/12195, ed 8 marzo 1962, n. 1/13648) — il prezzo di aggiudicazione non può essere che un prezzo presunto. È invero impossibile che le previsioni di progetto trovino matematica rispondenza nella realtà. Pertanto il divario fra il prezzo di aggiudicazione e quello liquidato dipende, in primo luogo, dalle differenze fra le quantità di lavoro preventivate e quelle realmente occorse. Talvolta dipende dal fatto di aver dovuto eseguire uno o più specie di lavoro non previste in progetto — giusta il regolamento del 1895 — e in tal caso i prezzi unitari della nuova specie di lavoro sono stabiliti con lo stesso sistema prescritto per i mezzi di progetto.

Le variazioni di prezzo dovute a queste cause possono essere in diminuzione rispetto al prezzo di aggiudicazione anziché in aumento.

Variazioni in aumento o in diminuzione sono previste nel decreto legislativo 6 dicembre 1947, n. 1501, per effetto della revisione dei prezzi contrattuali.

Le riserve non danno luogo che a variazioni in aumento, che però possono trovare compenso nel minor importo di altre partite di spesa.

Circa le variazioni in aumento dipendenti da inadempienze delle imprese e dai provvedimenti che ne conseguono e cioè dall'esecuzione di ufficio dei lavori ovvero dalla rescissione dei contratti e dalla stipulazione di nuovi appalti a condizioni più onerose si pone in rilievo — ha concluso la cennata Cassa per il Mezzogiorno — che anche in questi casi le variazioni possono essere in tutto o in parte compensate con le cauzioni o le ritenute operate sulla liquidazione degli acconti relativi ai lavori già eseguiti.

A fattori molteplici hanno ricondotto il divario verificatosi talune altre Amministrazioni.

Tali motivi sono tuttavia, in linea di massima, analoghi a quelli già esaminati e che sono stati confermati dalle risposte pervenute da parte delle Amministrazioni interessate, e cioè dalla Commissione di coordinamento della Valle d'Aosta (v. nota 2 febbraio 1962, n. 0515); dai Provveditorati regionali alle opere pubbliche per il Piemonte (v. nota 5 febbraio 1962), Lombardia (v. nota 10 febbraio 1962), Trentino-Alto Adige (v. nota 15 febbraio 1962, n. 24), Veneto (v. nota 20 marzo 1962, n. 507), Emilia (v. nota 10 febbraio 1962, n. 104), Toscana (v. nota 13 febbraio 1962, n. 00621), Lazio (v. nota 8 marzo 1962, n. 720), Abruzzo (v. nota 21 febbraio 1962, n. 165), Campania (v. nota 13 feb-

braio 1962), Puglia (v. nota 6 marzo 1962, n. 32), Basilicata (v. nota 10 febbraio 1962, n. 5), Calabria (v. nota 12 febbraio 1962, n. 259), Sicilia (v. nota 5 febbraio 1962, n. 2346), Sardegna (v. nota 24 febbraio 1962, n. 55); dall'Istituto nazionale per le case degli impiegati dello Stato (I.N.C.I.S.) (v. nota 15 febbraio 1962, n. 5207); dagli Istituti autonomi per le case popolari di Aosta (v. nota 1° febbraio 1962), Genova (v. nota 2 febbraio 1962, n. 3379), La Spezia (v. nota 27 febbraio 1962, n. 110), Bolzano (v. nota 14 febbraio 1963), Bologna (v. nota 13 febbraio 1962, n. 15044), Forlì (v. nota 28 febbraio 1962, n. 628), Piacenza (v. nota 14 febbraio 1962, n. 4426), R. Emilia (v. nota 1° marzo 1962, n. 1827), Massa Carrara (v. nota 20 febbraio 1962, n. 435), Pistoia (v. nota 9 febbraio 1962), Rieti (v. nota 19 febbraio 1962, n. 2407), Pescara (v. nota 8 febbraio 1962), Brindisi (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2195), Foggia (v. nota 14 febbraio 1962, n. 5881), Cosenza (v. nota 30 gennaio 1962, n. 00692); dalle Prefetture di Belluno (v. nota 14 febbraio 1962, n. 5018), Treviso (v. nota 13 febbraio 1962, n. 527), Verona (v. nota 12 febbraio 1962, n. 304), Bergamo (v. nota 14 febbraio 1962), Savona (v. nota 14 febbraio 1962, n. 340/35-1), Arezzo (v. nota 14 febbraio 1962, n. 223), Ascoli Piceno (v. nota 13 febbraio 1962, n. 415), Rieti (v. nota 13 febbraio 1962, n. 233), Taranto (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1036), Agrigento (v. nota 3 febbraio 1962, n. 129/962), Palermo (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1095); dalle Amministrazioni provinciali di Brescia (v. nota 28 febbraio 1962, n. 52), Como (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1742), Bolzano (v. nota 31 gennaio 1962, n. 4343), Belluno (v. nota 20 febbraio 1962, n. 326), Padova (v. nota 9 febbraio 1962, n. 1025), Venezia (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1798), Gorizia (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1994/62), Piacenza (v. nota 2 aprile 1962, n. 917), Ascoli Piceno (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1758), Rieti (v. nota 16 gennaio 1962, n. 1624); dalle Amministrazioni comunali di Torino (v. nota 2 febbraio 1962), S. Marco Torinese (v. nota 12 febbraio 1962), Como (v. nota 13 febbraio 1962), Gavardo (Brescia) (v. nota 6 febbraio 1962), Rovigo (v. nota 28 febbraio 1962), Pesaro (v. nota 14 febbraio 1962, n. 3951), Rieti (v. nota 30 gennaio 1962), Roma (v. nota 2 febbraio 1962, n. 1097), L'Aquila (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2717), Napoli (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2532), Catanzaro (v. nota 29 gennaio 1962, n. 2276), Reggio Calabria (v. nota 27 gennaio 1962, n. 963), Messina (v. nota 10 febbraio 1962, n. 97), Palermo (v. nota 24 febbraio 1962, n. 307/15); nonché delle Camere di commercio, industria e agricoltura di Trieste (v. nota 20 febbraio 1962, n. 496/62), Ferrara (v. nota 15 febbraio 1962, n. 8997), Ravenna (v. nota 15 febbraio 1962, n. 278), Massa Carrara (v. nota 10 febbraio 1962, n. 1084), Grosseto

(v. nota 16 febbraio 1962, n. 2088), Ancona (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1775), Rieti (v. nota 8 febbraio 1962, n. 647), Salerno (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1714), Matera (v. nota 9 febbraio 1962, n. 930), Cosenza (v. nota 1° febbraio 1962, n. 1941), Cagliari (v. nota 27 gennaio 1962, n. 1058).

#### 4. - IL DIVARIO E L'ONERE DIPENDENTI DALL'ESECUZIONE DI MAGGIORI LAVORI.

Hanno ritenuto che il divario tra il prezzo di aggiudicazione ed il costo effettivo dell'opera o del servizio dipende esclusivamente o quasi dall'onere sostenuto in dipendenza dell'esecuzione di maggiori lavori non previsti al momento dell'aggiudicazione:

L'Istituto poligrafico dello Stato (v. nota 9 marzo 1962, n. 1117), la Regione autonoma della Valle d'Aosta - Assessorato dei lavori pubblici (v. nota n. 1454/4); i Provveditorati regionali alle opere pubbliche per le Marche (v. nota 10 febbraio 1962, n. 563) e per l'Umbria (v. nota 19 febbraio 1962, n. 4); gli Istituti autonomi per le case popolari di Vercelli (v. nota 12 febbraio 1962, n. 4069), Monselice (v. nota 12 febbraio 1962, n. 53/L), Modena (v. nota 14 febbraio 1962, n. 3756), Ravenna (v. nota 16 febbraio 1962, n. 4328), Arezzo (v. nota 7 febbraio 1962, n. 2940), Lucca (v. nota 15 febbraio 1962, n. 475), Siena (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1371), Fermo (v. nota 6 febbraio 1962, n. 150), Napoli (v. nota 13 febbraio 1962, n. 3/63), Matera (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1616), Potenza (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2873), Bari (v. nota 14 febbraio 1962, n. 15824) e di Agrigento (v. nota 25 gennaio 1962, n. 499); le Prefetture di Vercelli (v. nota 15 febbraio 1962, n. 737), Pavia (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1826), Rovigo (v. nota 28 febbraio 1962, n. 2955), Bologna (v. nota 5 febbraio 1962, n. 871), Ferrara (v. nota 15 febbraio 1962, n. 14225), Reggio Emilia (v. nota 13 febbraio 1962), Livorno (v. nota 1° febbraio 1962), Pesaro e Urbino (v. nota 27 febbraio 1962, n. 488/62), Chieti (v. nota 14 febbraio 1962), Teramo (v. nota 6 febbraio 1962, n. 205), Avellino (v. nota 27 febbraio 1962, n. 297/1), Bari (v. nota 3 febbraio 1962, n. 988) e di Matera (v. nota 14 febbraio 1962); le Amministrazioni provinciali di Cuneo (v. nota 2 febbraio 1962, n. 1187), Novara (v. nota 24 febbraio 1962, n. 806), Vercelli (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1349), Genova (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2815), La Spezia (v. nota 18 febbraio 1962, n. 1616), Verona (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1087), Vicenza (v. nota 6 febbraio 1962, n. 1403), Lucca (v. nota 28 febbraio 1962, n. 185), Pesaro Urbino (v. nota 9 febbraio 1962, n. 975), Chieti (v. nota 9 febbraio 1962, n. 681), Pescara (v. nota 19 febbraio 1962), Campobasso (v. nota 14 febbraio 1962, n. 942), Taranto (v. nota 26 febbraio

1962, n. 5149), Matera (v. nota 16 febbraio 1962, n. 1642), Potenza (v. nota 10 febbraio 1962, n. 00975), Trapani (v. nota 10 febbraio 1962, n. 588); le Amministrazioni comunali di Alessandria (v. nota 23 gennaio 1962), Genova (v. nota 15 febbraio 1962), Bergamo (v. nota 13 febbraio 1962), Sondrio (v. nota 13 febbraio 1962, n. 668), Treviso (v. nota 7 febbraio 1962, n. 2682), Venezia (v. nota 12 febbraio 1962, n. 181), Vicenza (v. nota 13 febbraio 1962), Parma (v. nota 8 febbraio 1962), Livorno (v. nota 30 marzo 1962), Ascoli Piceno (v. nota 26 gennaio 1962, n. 1514), Macerata (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1677), e di Perugia (v. nota 9 marzo 1962); nonché le Camere di commercio, industria e agricoltura di Torino (v. nota 15 febbraio 1962, n. 1938), Pavia (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1245), Varese (v. nota 25 gennaio 1962, n. 2763), Sondrio (v. nota 2 febbraio 1962, n. 661), Belluno (v. nota 14 marzo 1962, n. 2016), Padova (v. nota 19 febbraio 1962, n. 1824), Venezia (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1587), Grosseto (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2088), M. Carrara (v. nota 10 febbraio 1962, n. 1084), Macerata (v. nota 6 febbraio 1926, n. 3028), Pesaro (v. nota 13 marzo 1962, n. 614), Terni (v. nota 20 febbraio 1962), Frosinone (v. nota 6 febbraio 1962, n. 1220), Viterbo (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1116), Napoli (v. nota 14 febbraio 1962, n. 163), Salerno (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1714), Matera (v. nota 9 febbraio 1962, n. 930), Cosenza (v. nota 1° febbraio 1962, n. 1941).

#### 5. - CONCLUSIONE.

Fra gli altri motivi che determinano il divario di cui trattasi sarà opportuno qui, inoltre, ricordare le varianti nei disegni costruttivi dell'opera o del materiale (v. nota 23 febbraio 1962 del Ministero della difesa - Gabinetto del Ministro).

Tuttavia può concludersi che, ove si verifichi, il divario fra il prezzo di aggiudicazione ed il costo effettivo dell'opera o del servizio è dovuto ad un complesso di cause enumerate nel quesito di cui trattasi o ad altri motivi che sfuggono ad ogni calcolo o previsione poiché variano da località a località e, nella medesima zona, da contratto a contratto a seconda della natura e dei caratteri del lavoro e del servizio che formano oggetto del contratto medesimo.

---

---

## CAPITOLO XIV

### COSTO DELL'OPERA O DEL SERVIZIO ED AMPIEZZA DELLA PARTECIPAZIONE ALLE GARE DELLE DITTE INVITATE

#### 1. - PREMESSA.

Per quanto si riferisce al problema se il costo dell'opera o del servizio sia in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate, le risposte pervenute possono essere classificate in tre gruppi.

Nel primo gruppo possono essere classificate le risposte negative al quesito soprariportato, nel secondo quelle affermative e nel terzo gruppo possono essere classificate le risposte che, pur essendo, in linea di massima, negative o positive, recano talune riserve intese a precisare che il costo dell'opera o del servizio è in funzione soltanto parziale dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate.

#### 2. - IL COSTO NON E' IN FUNZIONE DELL'AMPIEZZA DELLA PARTECIPAZIONE ALLE GARE DELLE DITTE INVITATE.

Il Ministero del tesoro - Provveditorato generale dello Stato (v. nota 13 febbraio 1962, n. 23 - Div. XV) ha osservato che, pur essendo auspicabile che la partecipazione alle gare da parte delle ditte invitate sia alta, non si può affermare che il costo dell'opera commissionata o del servizio appaltato risulti prevalentemente in funzione diretta dell'ampiezza di tale partecipazione.

Infatti — ha affermato il suddetto Provveditorato generale — secondo quanto è dato riscontrare — se non in tutti, in molti settori di mercato viene man mano a determinarsi una graduatoria non certamente fissa ma abbastanza stabile, di prezzi minimi praticabili rispettivamente dalle varie ditte, per una grande varietà di beni o di servizi.

Di conseguenza, — ha concluso il Provveditorato medesimo — la partecipazione alle gare indette viene, talora, automaticamente, a ridursi alle ditte che sanno di poter concorrere ai livelli minimi di prezzo correnti nel proprio settore.

L'A.N.A.S. ha espresso, a sua volta, pari avviso (v. nota 14 febbraio 1962, n. 579 - Ufficio contratti) non ritenendo che il costo dell'opera dipenda dall'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate.

Se a una data gara partecipassero — ha ipotizzato la Cassa per il Mezzogiorno (v. nota 20 marzo 1962, n. 1/12195) — tutte le imprese disponibili, il ribasso offerto dall'impresa aggiudicataria corrisponderebbe al massimo beneficio conseguibile dall'Amministrazione in quel dato appalto. Riducendosi il numero dei concorrenti per effetto di un minor numero di inviti può accadere che fra le imprese invitate figurino anche quella disposta ad offrire il maggior ribasso. In questo caso il diminuito concorso delle imprese risulta non influente. Se invece l'impresa meglio disposta non è fra quelle indicate, il ribasso sarà inferiore. In definitiva — ha concluso la suddetta Cassa — sembra di poter ritenere che fra il costo di un'opera o di un servizio e il maggior o minor concorso delle ditte invitate non esista un rapporto di necessità. La connessione è per altro possibile e per evitarla o attenuarne gli effetti è opportuno procedere agli inviti con una certa larghezza.

Parere ugualmente negativo hanno espresso al riguardo i Provveditorati regionali alle opere pubbliche per la Lombardia (v. nota 10 febbraio 1962), la Sicilia (v. nota 5 febbraio 1962, n. 2346) e per la Basilicata (v. nota 10 febbraio 1962, n. 5) sia pure rilevando che, in alcuni casi di particolari lavori, la partecipazione delle ditte alle gare e quindi l'entità del ribasso offerto possa influire in certa misura sul costo dell'opera.

Il costo di un'opera non deve essere in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate — ha rilevato il Provveditorato alle opere pubbliche per la Toscana — (v. nota 13 febbraio 1962, n. 00621) perché gli elementi essenziali che influenzano il costo di una opera sono:

- 1) la competenza e la rettitudine dei funzionari;
- 2) le condizioni di mercato;
- 3) l'accurata determinazione dei prezzi di perizia;
- 4) l'oculatezza nella scelta delle imprese;
- 5) il sistema più idoneo per l'appalto.

Non si dovrebbe inoltre ritenere che il costo dell'opera sia in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate perché — come ha osservato l'Istituto autonomo case popolari di Aosta (v. nota 1° febbraio 1962) le migliori offerte seppure casualmente, si sono ottenute in casi in cui vi furono una o due sole ditte concorrenti. Tale fenomeno pertanto varrebbe ad avvalorare il concetto formatosi, che, nella fattispecie, il concorso agli appalti può essere determinato più che dall'interesse per l'opera, dalla necessità di attività in cui in certi periodi vengono a trovarsi alcune ditte.

D'altra parte — ha rilevato l'Istituto case popolari di Sondrio — (v. nota 21 gennaio 1962, n. 1603) un'asta non turbata da fattori di carattere straordinario (es. abbondanza o carenza di altri lavori) ricondurrà sempre al costo minimo qualunque sia l'ampiezza della partecipazione. Infatti dato il costo minimo di un'opera l'affollamento e, di regola, la misura del ribasso, saranno tanto più notevoli quanto più il prezzo a base d'asta sarà ritenuto dagli invitati superiore al detto « costo minimo ».

Prescindendo dalle risposte negative fornite al riguardo dagli Istituti autonomi per le case popolari di Conegliano (v. nota 3 febbraio 1962, n. 750), di Monselice (v. nota 12 febbraio 1962, n. 53/L), di Ravenna (v. nota 16 febbraio 1962, n. 43228) (secondo cui il costo dell'opera risulta in rapporto alla preventiva giusta determinazione dei prezzi a base d'asta), di Fermo (v. nota 6 febbraio 1962, n. 150), di Perugia (v. nota 16 febbraio 1962, n. 8090/M) (che ha ammesso però l'influenza favorevole della concorrenza sul costo definitivo quando un numero notevole di ditte invitate gravitano territorialmente sulla località ove l'opera deve sorgere), di Potenza (v. nota 15 febbraio 1962, n. 1629), di Agrigento (v. nota 25 gennaio 1962, n. 499, ecc.), sembra opportuno tener presente quanto rilevato dagli Istituti autonomi case popolari di Bologna (v. nota 13 febbraio 1962, n. 15044), di Forlì (v. nota 28 febbraio 1962, n. 628), di Modena (v. nota 14 febbraio 1962, n. 3756), di Piacenza (v. nota 14 febbraio 1962, n. 4426) e di Reggio Emilia (v. nota 1° marzo 1962, n. 1827).

Secondo l'avviso espresso dai suddetti istituti, il costo dell'opera o del servizio non è necessariamente in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate. Se i prezzi sono stati preventivamente calcolati con esattezza e bene determinati, il prezzo a base d'asta resta in genere notevolmente vicino alle offerte delle ditte concorrenti anche quando queste concorrano in numero limitato. Non si può tuttavia escludere che una maggiore affluenza delle ditte invitate non

abbia potuto influire positivamente sui prezzi pur avvertendo che la sorveglianza sui lavori da parte degli istituti suddetti è molto stretta e severa.

Risposta parimenti negativa al quesito, sia pure in qualche caso con osservazioni e rilievi, hanno fornito le Prefetture di Savona (v. nota 14 febbraio 1962, n. 340/35-1), Forlì (v. nota 18 febbraio 1962, n. 330), Ascoli Piceno (v. nota 13 febbraio 1962, n. 415/Gab.), Bari (v. nota 3 febbraio 1962, n. 988/Gab.) e di Potenza (v. nota 13 febbraio 1962).

Talune Amministrazioni provinciali hanno fornito risposta negativa, come per esempio, le Amministrazioni provinciali di Alessandria (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2630), Bolzano (v. nota 31 gennaio 1962, n. 4343), Reggio Emilia (v. nota 13 febbraio 1962, n. 896), Perugia (v. nota 8 marzo 1962, n. 1052), Massa Carrara (v. nota 14 febbraio 1962, n. 0594), Potenza (v. nota 16 gennaio 1962, n. 00975), Trapani (v. nota 10 febbraio 1962).

Qualche Amministrazione provinciale, come, per esempio, quella di Matera, ha inoltre ritenuto che non soltanto il costo dell'opera o del servizio non sia in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate ma che anzi, talvolta, un maggior numero di imprese partecipanti alle gare porti come conseguenza l'offerta di ribassi eccessivi che, spesso, non consentono di portare a termine l'opera per le difficoltà finanziarie che l'impresa incontra; in casi del genere si è costretti alla rescissione del contratto e quindi alla ricerca di un nuovo appaltatore che assume il completamento dell'opera stessa chiedendo un aumento di prezzi di contratto, senza tener conto che tale procedura procrastina notevolmente il completamento dell'opera facilitando, in qualche caso, il deterioramento dei lavori già iniziati e poi sospesi (v. nota 15 febbraio 1962, n. 1642).

Risposta negativa al quesito hanno inoltre fornito le Amministrazioni comunali di Alessandria (v. nota 23 gennaio 1962), Vicenza (v. nota 13 febbraio 1962), Venezia (v. nota 15 febbraio 1962) (in quanto il miglior prezzo può essere ottenuto non tanto con il forte numero di ditte invitate alle gare, quanto con una oculata preventiva scelta delle ditte medesime, poiché il costo dell'opera è in funzione della qualità delle ditte da invitare), Ferrara (v. nota 7 febbraio 1962), Parma (v. nota 8 febbraio 1962), Pesaro (v. nota 14 febbraio 1962), L'Aquila (v. nota 6 febbraio 1962), Ragusa (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2980).

Particolarmente interessante è la risposta fornita in proposito dal Comune di Torino. Secondo quanto afferma il suddetto Comune (v. relazione del Sindaco di Torino di cui alla nota 2 febbraio 1962 del Segretario generale reggente della Città di Torino), non appare facile

intuire quale sarebbe stato il risultato di una gara ove il numero delle imprese partecipanti fosse stato maggiore o minore. Appare invece rilevante, per il costo di un'opera, l'epoca della gara, ossia, se la gara è indetta in una stagione o periodo dell'anno in cui vi sia un forte aumento di appalti.

Si tralasciano, non avendo attinenza ai fini dell'indagine in esame, le risposte di talune Camere di commercio (v. per esempio, nota 15 febbraio 1962, n. 1938 della Camera di commercio, industria e agricoltura di Torino) che hanno fatto presente di non aver elementi di fatto per rispondere alla domanda, o perchè per propria natura non esplicano attività che dia luogo a gare di appalto (v. nota 25 gennaio 1962, n. 912, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Cuneo) o perchè non si sono mai occupate né direttamente né indirettamente a problemi connessi alla concorrenza nella contrattazione con la pubblica Amministrazione (v. nota 23 gennaio 1962 della Camera di commercio industria e agricoltura di Bolzano) o perchè non intrattengono con i privati rapporti tali da conferire a dette camere una sia pur generica competenza nelle questioni interessanti l'indagine in esame da parte della Commissione (v. nota 30 gennaio 1962, n. 1192 della Camera di commercio, industria e agricoltura di Trento).

Nell'intento di limitare l'esame alle risposte che hanno fornito elementi attinenti all'indagine della Commissione sembra utile tener presente che hanno risposto negativamente al quesito proposto le Camere di commercio industria e agricoltura di Verona (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1057/I/11), di Pesaro (v. nota 13 marzo 1962, n. 614), di Ancona (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1775), di Viterbo (v. nota 14 febbraio 1962, n. 163), di Catania (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1830) ecc.

La Camera di commercio, industria e agricoltura di Varese (v. nota 25 gennaio 1962, n. 2763) ha ritenuto che il costo dell'opera o del servizio sia in funzione esclusivamente della serietà delle ditte partecipanti alle gare e quella di Terni (v. nota 20 febbraio 1962) non ritenendo il costo dell'opera dipendente, in senso assoluto, dalla ampiezza della partecipazione alla gara delle ditte invitate ha considerato, al riguardo, opportuno che l'invito alla licitazione sia limitato a quelle ditte che per provata correttezza, solidità ed adeguata attrezzatura riscuotano la piena fiducia dell'amministrazione e che diano piena garanzia della perfetta esecuzione dell'opera, della fornitura e del servizio ad un prezzo equo.

Raramente, allo stato attuale, il costo dell'opera o del servizio — ha ritenuto la Camera di commercio di Napoli (v. nota 14 febbraio 1962,

n. 163) — è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate. Esso è determinato dall'importanza del lavoro e dall'interesse che ha il concorrente ad aggiudicarsi l'appalto. Ma ciò non è sempre produttore in quanto è intuibile che un'offerta eccessivamente bassa rispetto ai prezzi correnti di mercato darà luogo inevitabilmente ad un'opera o servizio qualitativamente scadente.

La camera di commercio di Matera (v. nota 9 febbraio 1962) non ha ritenuto che il costo dell'opera o del servizio debba essere in funzione dell'ampiezza della partecipazione alla gara delle ditte invitate. È del parere invece che il costo dell'opera o del servizio debba corrispondere al suo giusto prezzo, costituito dalla somma delle spese sostenute dall'imprenditore e dal suo giusto guadagno. Il costo maggiore — ha ritenuto la detta Camera di commercio — danneggia l'Amministrazione appaltante; quello minore spesso la danneggia ancora di più in quanto o l'opera viene realizzata male, o si determina la rescissione del contratto e questa porta alla ricerca di un nuovo appaltatore per il completamento dell'opera di solito con aumento di prezzo e con notevoli ritardi di consegna. Non sono poi rari i casi — ha concluso la stessa Camera di commercio — di notevoli danni alle opere per le sospensioni spesso lunghe dei lavori.

Secondo quanto afferma la Camera di commercio di Cosenza (v. nota 1° febbraio 1962, n. 1941) il costo dell'opera o del servizio è in funzione della capacità professionale e della moralità delle ditte invitate mentre secondo quella di Trapani (v. nota 28 febbraio 1962, n. 935) il costo dell'opera o del servizio non dipende dalla maggiore o minore ampiezza nella partecipazione alla gara ma, per converso, l'ampiezza della partecipazione deve essere limitata a ditte veramente qualificate e, come tali, già iscritte negli albi con i criteri prima accennati. Da ciò potrebbe originarsi una minore esasperazione nella reciproca concorrenza eliminandone gli effetti negativi nel futuro e quindi ottenere offerte aderenti al costo effettivo finale dell'opera con il rispetto di tutte le norme capitolari.

### 3. - IL COSTO È IN FUNZIONE DELL'AMPIEZZA DELLA PARTECIPAZIONE ALLE GARE DELLE DITTE INVITATE.

Esaminate le risposte negative al quesito proposto ed indicato in epigrafe, possono classificarsi, come è stato detto, in un secondo gruppo le risposte in senso affermativo pervenute alla Commissione in merito al quesito medesimo.

È da ritenersi che il costo dell'opera o del servizio — ha rilevato in proposito il Ministero della difesa-Gabinetto (v. nota 23 febbraio 1962) — sia senz'altro in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate.

Premesso, infatti, che il costo di un materiale è rappresentato per l'Amministrazione dal prezzo di aggiudicazione, di norma inferiore a quello base e a quello limite da essa stessa calcolato, il costo di un materiale o di un servizio per l'impresa che lo produce è, in senso tecnico-economico, in funzione di elementi oggettivi diversi da ditta a ditta (attrezzature, organizzazioni aziendali, piani di ammortamento, disponibilità di capitali, pieno o parziale rispetto della legislazione tributaria, assistenziale e previdenziale, congiunture particolari, ecc.).

Deriva da ciò — ha rilevato il suddetto Ministero — che l'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate può influire sul prezzo definitivo del materiale, o del servizio, sia perché il maggiore concorso accende di per sé la concorrenza sia perché più ampia è la partecipazione, tanto minore è la probabilità di intese per la formulazione di offerte non adeguate al costo tecnico.

Da notare — ha concluso in proposito il Ministero stesso — che l'ampiezza della partecipazione è spesso sintomo di minore smercio nel mercato civile, per cui le ditte sono spinte ad accorrere alle gare della pubblica Amministrazione e disposte ad offrire prezzi meno remunerativi, talvolta, anche al disotto del costo tecnico pur di accaparrarsi il lavoro.

Risposta parimenti affermativa al quesito hanno dato il Ministero dell'agricoltura e delle foreste (v. nota 6 marzo 1962, n. 5333) ed il Ministero della marina mercantile (v. nota 20 febbraio 1962, n. 5681).

Risposta affermativa al quesito hanno fornito inoltre il Commissariato del Governo nella Regione Trentino-Alto Adige (v. nota 3 marzo 1962, n. 857) e la Commissione di coordinamento della Valle d'Aosta (v. nota 2 febbraio 1962, n. 1515).

Risulta costantemente dimostrato — ha osservato al riguardo l'Assessorato ai lavori pubblici della Regione sarda (v. nota 8 marzo 1962, n. 4453) che il costo dell'opera appare inversamente proporzionale al concorso numerico delle ditte invitate alla gara; per cui si avrà che ad un concorso maggiore corrisponde normalmente un costo minore.

Una più ampia partecipazione delle ditte invitate alle gare può produrre — secondo il Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Piemonte (v. nota 5 febbraio 1962) — una riduzione del costo dell'opera.

In tal senso si sono espressi anche il Magistrato alle acque di Venezia - Provveditorato regionale alle opere pubbliche per il Veneto (v. nota 20 marzo 1962, n. 507), il Magistrato per il Po (v. nota 31 marzo 1962, n. 1421/1) ed i Provveditorati regionali alle opere pubbliche per l'Emilia (v. nota 10 febbraio 1961, n. 104/Ris.), le Marche (v. nota 10 febbraio 1962, n. 63), l'Umbria (v. nota 19 febbraio 1962, n. 4/Ris.), il Lazio (v. nota 8 marzo 1962, n. 720), l'Abruzzo (v. nota 21 febbraio 1962, n. 165), la Campania (v. nota 11 febbraio 1962, n. 56), la Puglia (v. nota 6 marzo 1962, n. 32/S.P.), la Calabria (v. nota 12 febbraio 1962, n. 259).

Anche in questo campo — hanno osservato i suddetti Provveditorati — il gioco della domanda e dell'offerta svolge il suo ruolo e pertanto la scarsa partecipazione alle gare può causare una diminuzione di offerta e quindi un maggior costo dell'opera (v. cit. nota 20 marzo 1962, n. 507 del Magistrato alle acque di Venezia).

L'ampiezza della partecipazione alla gara (sempre che sia bene compilato l'elenco delle imprese da invitare) può influire inoltre sul costo dell'opera, per la legge della domanda e della offerta (v. nota cit. 10 febbraio 1961, n. 104/Ris., del Provveditorato alle opere pubbliche per la Emilia) e determina una maggiore difficoltà o la quasi impossibilità di accordi e collusioni fra ditte e quindi la possibilità di conseguire l'accollo alle migliori condizioni economiche possibili (v. cit. nota 10 febbraio 1962, n. 363, del Provveditorato regionale alle opere pubbliche per le Marche).

Il costo dell'opera — ha ritenuto il Provveditorato regionale alle opere pubbliche per l'Abruzzo (v. cit. nota 21 febbraio 1962) — è, in linea di larga massima, in funzione inversa dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate e, pertanto, diminuisce con l'andamento del numero delle ditte partecipanti. Peraltro la mancata partecipazione può dipendere non da poca remuneratività dell'appalto ma da ragioni soggettive e contingenti che non escludono quindi un sensibile ribasso da parte dei partecipanti.

Fra gli Istituti autonomi per le case popolari, hanno risposto affermativamente al quesito in esame gli Istituti delle provincie di Alessandria (v. nota 26 gennaio 1962, n. 3/442), Torino (v. nota 8 febbraio 1962, n. 388/62), Vercelli (v. nota 12 febbraio 1962, n. 4069), Pavia (v. nota 8 marzo 1962, n. 2), Cremona (v. nota 26 gennaio 1962, n. 2091), Bolzano (v. nota 14 febbraio 1962), Treviso (v. nota 8 febbraio 1962, n. 2388), Pistoia (v. nota 9 febbraio 1962), Arezzo (v. nota 7 febbraio 1962), Grosseto (v. nota 20 febbraio 1962, n. 3591), Lucca (v. nota 15 febbraio 1962, n. 473), Massa Carrara (v. nota 20 febbraio 1962, n. 435),

Siena (v. nota 14 febbraio 1962, n. 3371), Pescara (v. nota 8 febbraio 1962), Napoli (v. nota 13 febbraio 1962, n. 3/02), Matera (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1616), Bari (v. nota 14 febbraio 1962, n. 15824), Brindisi (v. nota 15 febbraio 1962, n. 3195), Cosenza (v. nota 30 gennaio 1962, n. 01102), Catania (v. nota 22 febbraio 1962, n. 8457) e di Siracusa (v. nota 14 febbraio 1962, n. 21732).

Indubbiamente — ha osservato l'Istituto autonomo case popolari per la provincia di Torino (v. cit. nota 8 febbraio 1962, n. 388/62) — il numero dei partecipanti alla gara ha un riflesso economico sensibile. Occorre però che la scelta degli inviti da diramare sia molto oculata al fine di evitare che l'aggiudicazione spetti a ditta non idonea o notoriamente litigiosa. È evidente — ha rilevato inoltre il suddetto istituto — che se non viene seguita tale procedura attraverso un aumento di inviti si potrebbero ottenere risultati finali controproducenti poiché l'economicità del costo deve essere valutata in parallelo con la buona esecuzione dell'opera e la sua durata nel tempo.

Una accurata selezione delle imprese in relazione alla serietà, capacità ed attrezzatura di ciascuna ditta è stata ritenuta necessaria anche dall'Istituto autonomo case popolari di Bolzano (v. cit. nota 14 febbraio 1962) mentre è stato riscontrato — secondo quanto ha riferito l'Istituto di Pistoia (v. cit. nota 9 febbraio 1962) che, a parità di prezzi e di opere, nel caso di un buon numero di concorrenti si è ottenuto un ribasso sensibilmente maggiore rispetto al caso di una o due sole offerte.

La partecipazione larga porta in genere la competizione, — ha osservato l'Istituto di Grosseto (v. cit. nota 20 febbraio 1962, n. 3591) — e rende difficili i preventivi accordi fra le imprese che, peraltro, possono essere resi meno facili adottando il sistema delle offerte con plico sigillato e raccomandato da far pervenire entro le ore 18 del giorno precedente a quello dell'apertura delle offerte.

Hanno risposto affermativamente al quesito di cui trattasi le Prefetture di Torino (v. nota 7 marzo 1962, n. 7879), Asti (v. nota 22 febbraio 1962, n. 3062), Vercelli (v. nota 15 febbraio 1962, n. 737), Bolzano (v. nota 5 febbraio 1962), Bergamo (v. nota 17 febbraio 1962), Cremona (v. nota 3 febbraio 1962), Milano (v. nota 22 febbraio 1962, n. 029/1445), Sondrio (v. nota 2 marzo 1962, n. 6100), Belluno (v. nota 14 febbraio 1962, n. 5018), Treviso (v. nota 13 febbraio 1962, n. 527-Gab.), Verona (v. nota 12 febbraio 1961, n. 304), Reggio Emilia (v. nota 13 febbraio 1962), Ferrara (v. nota 15 febbraio 1962, n. 14255), Arezzo (v. nota 14 febbraio 1962, n. 223), Pisa (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1020/20/Gab.), Teramo (v. nota 6 febbraio 1962, n. 205), Rieti (v. nota 13 febbraio 1962,

n. 233/Gab.), Avellino (v. nota 27 febbraio 1962, n. 297/1), Caserta (v. nota 20 febbraio 1962, n. 850/Gab.), Taranto (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1036), Brindisi (v. nota 20 febbraio 1962, n. 142/Gab.), Reggio Calabria (v. nota 15 febbraio 1962, n. 1031/Gab.), Agrigento (v. nota 13 febbraio 1962, n. 129/962/Gab.), Palermo (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1095).

A chiarimento ed a giustificazione di tali risposte affermative sono stati precisati determinati elementi.

La Prefettura di Bolzano (v. cit. nota 5 febbraio 1962) ha ritenuto che il numero delle ditte che partecipano alla gara sia influente ai fini del costo dell'opera o del servizio.

Tuttavia pur riconoscendo che ad un maggior intervento di offerte corrisponde di solito una maggiore concorrenza, ha fatto presente l'opportunità che tale principio sia convenientemente temperato specie in materia di lavori pubblici allo scopo di evitare che si debbano accettare offerte troppo basse; pertanto in tali casi si dovrebbe ricorrere ad una preselezione delle ditte in rapporto alle singole capacità nonché al sistema dell'offerta minima utile determinata segretamente dall'Amministrazione all'atto della gara.

Una maggiore partecipazione si potrebbe avere — ha osservato la Prefettura di Milano (v. cit. nota 22 febbraio 1962, n. 029/2445) — qualora si potessero notevolmente semplificare le formalità prescritte, che prevedono il deposito definitivo, collaudo, richiesta in bollo dello svincolo della cauzione, autorizzazione ministeriale, decreto prefettizio, registrazione, intervento dell'ufficio del Tesoro, infine della Banca d'Italia, mentre poi va tenuta presente la lentezza dei pagamenti da parte dello Stato, che avviene, di regola, non prima di due mesi dalla presentazione delle fatture.

Dalla liberalizzazione dei mercati — ha comunicato la Prefettura di Verona (v. cit. nota 12 febbraio 1962, n. 304) — può scaturire una funzione utilmente competitiva e dalla concorrenza, certamente più manifesta e concreta ove più elevato sia il numero delle ditte concorrenti, dovrebbero scaturire offerte tali da provocare una riduzione più o meno apprezzabile del preventivato costo dell'opera o del servizio (Prefettura di Rieti - nota cit. 13 febbraio 1962, n. 233/Gab.).

La Prefettura di Palermo ha infine rilevato (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1095) che la scarsa partecipazione alle gare può causare una diminuzione di offerta e quindi un maggior costo dell'opera poiché anche in questo campo il gioco della domanda e dell'offerta svolge il suo ruolo.

Hanno risposto affermativamente al quesito di cui trattasi anche le Amministrazioni provinciali di Asti (v. nota 30 febbraio 1962, n. 1600),

Cuneo (v. nota 2 febbraio 1962, n. 1187), Genova (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2815), La Spezia (v. nota 10 febbraio 1962, n. 1616), Cremona (v. nota 20 marzo 1962, n. 1341), Pavia (v. nota 7 marzo 1962, n. 1303), Brescia (v. nota 28 febbraio 1962, n. 52/62), Como (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1742), Padova (v. nota 9 febbraio 1962, n. 1025), Udine (v. nota 5 febbraio 1962, n. 1499), Venezia (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1798), Vicenza (v. nota 6 febbraio 1962, n. 1403), Piacenza (v. nota 2 aprile 1962, n. 917), Arezzo (v. nota 3 febbraio 1962), Ascoli Piceno (v. nota 7 febbraio n. 1758), Rieti (v. nota 5 febbraio 1962, n. 1624), Viterbo (v. nota 13 febbraio 1962, n. 402), Chieti (v. nota 9 febbraio 1962, n. 681), Pescara (v. nota 19 febbraio 1962), Campobasso (v. nota 14 febbraio 1962), Bari (v. nota 21 febbraio 1962, n. 1956) e Sassari (v. nota 3 febbraio 1962, n. 1584).

A tale riguardo l'Amministrazione provinciale di Genova (v. cit. nota 15 febbraio 1962, n. 2815), dopo aver premesso che maggiore è la partecipazione e maggiore è la probabilità di ribassi e quindi di minor costo mentre è minore la possibilità d'intese, ha rilevato che maggiore è l'entità dell'appalto e minore è il numero delle ditte che possono partecipare alla gara ed ha concluso che convenga, ove sia possibile, fare scorpori o divisioni dei lavori (stradali ad esempio) in più appalti.

L'Amministrazione provinciale di Brescia (v. cit. nota 28 febbraio 1962, n. 52/62) ha richiamato l'attenzione della Commissione non solo sulla funzione esplicata dalla estensione degli inviti ma anche e soprattutto sulla funzione della bontà, serietà e capacità delle ditte invitate e della segretezza dell'invito e quella di Padova (v. cit. nota 9 febbraio 1962, n. 1025), pur rispondendo affermativamente al quesito, ha rilevato che il fenomeno si verifica particolarmente per gare di importo notevole ma l'ampliamento delle ditte partecipanti deve essere assicurato con le opportune garanzie.

Per quanto si riferisce alle Amministrazioni comunali hanno risposto affermativamente i Comuni di Genova (v. nota 15 febbraio 1962, n. 327), Bergamo (v. nota 13 febbraio 1962), Como (v. nota 13 febbraio 1962), Gorizia (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2008/62/I), Bologna (v. nota 13 febbraio 1962), Ascoli Piceno (v. nota 26 gennaio 1962, n. 2695), Macerata (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1677), Pistoia (v. nota 23 gennaio 1962), Perugia (v. nota 9 marzo 1962), Roma (v. nota 2 febbraio 1962, n. 1097), Rieti (v. nota 30 gennaio 1962, n. 1392), Napoli (v. nota 15 febbraio 1962, n. 2532), Catanzaro (v. nota 29 gennaio 1962, n. 2276), Messina (v. nota 10 febbraio 1962, n. 97), Palermo (v. nota 24 febbraio 1962, n. 307/15).

L'Amministrazione comunale di Genova (v. cit. nota 15 febbraio 1962, n. 327) ha al riguardo rilevato che l'ampiezza dei partecipanti rende difficili le intese e le concentrazioni e determina una maggiore possibilità di scelta e quella di Napoli ha osservato (v. cit. nota 15 febbraio 1962, n. 2532) che senza dubbio, in presenza di una scheda segreta dell'Amministrazione che stabilisce il limite massimo dell'offerta di ribasso, un'ampia partecipazione alla gara delle ditte invitate, influirà di regola sul minor costo delle opere, poiché si accenuta la probabilità per effetto delle numerose offerte, che vi sia quella che molto si avvicini al ribasso minimo.

Nel caso che l'appalto venga aggiudicato all'impresa che offre indiscriminatamente il maggior ribasso, il costo dell'opera sarà in stretta correlazione con il numero delle ditte invitate a partecipare alle gare, fra le quali più viva e accesa risulterà la competizione per l'aggiudicazione del lavoro, incitandole alla offerta di ribassi sempre più elevati.

Resta, però, da vedere — ha concluso il suddetto Comune di Napoli — fino a che punto un ribasso eccessivo possa risultare veramente conveniente e vantaggioso per la pubblica Amministrazione e, soprattutto, compatibile con la buona esecuzione di lavori.

Risposte affermative al quesito proposto hanno inoltre fornito le Camere di commercio, industria e agricoltura di Savona (v. nota 15 febbraio 1962, n. 9/Ris.), Sondrio (v. nota 2 marzo 1962, n. 661), Padova (v. nota 19 febbraio 1962, n. 1824), Ferrara (v. nota 15 febbraio 1962, n. 8997), Parma (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1210/I/3), Piacenza (v. nota 16 febbraio 1962, n. 3317), Ravenna (v. nota 15 febbraio 1962, n. 978), Carrara (v. nota 10 febbraio 1962, n. 1084), Grosseto (v. nota 6 febbraio 1962, n. 2088), L'Aquila (v. nota 9 febbraio 1962, n. 1783), Salerno (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1714).

In via di massima è da ritenere — ha osservato in proposito la Camera di commercio, industria e agricoltura di Padova (v. cit. nota 19 febbraio 1962, n. 1824) — che una larga partecipazione alle gare delle ditte invitate si ripercuota favorevolmente sul costo dell'opera o del servizio; non si deve tuttavia dimenticare che una elevata partecipazione può essere accompagnata da intese e concentrazioni che vengono a limitare la libera concorrenza o che portano all'aggiudicazione a ditte poco idonee.

D'altra parte la Camera di commercio, industria e agricoltura di Salerno (v. nota 12 febbraio 1962, n. 1714) ha ritenuto che il costo dell'opera o del servizio sia in funzione della partecipazione alle gare delle

ditte invitate, in quanto con una più larga partecipazione di ditte il costo dell'opera o del servizio viene contenuto nei limiti di una sana concorrenza, evitando possibili intese o astensione in massa.

4. - IL COSTO E' IN FUNZIONE SOLTANTO PARZIALE DELL'AMPIEZZA DELLA PARTECIPAZIONE ALLE GARE DELLE DITTE INVITATE.

Dall'esame delle risposte negative ed affermative al quesito proposto che, come è stato detto, sono state classificate rispettivamente nel primo e nel secondo gruppo delle risposte medesime si è potuto rilevare che in taluni casi esse recano nella loro formulazione, talune osservazioni e rilievi e pertanto, soltanto in pochi casi, esse contengono una semplice pronuncia della risposta richiesta.

Le osservazioni e rilievi di cui si è fatto cenno assumono particolare importanza in talune risposte recanti opinioni e giudizi che pur contrastanti fra loro contengono talune riserve che li differenziano dalle risposte precedenti.

Il Ministero della difesa-aeronautica (v. nota 23 febbraio 1962) ha rilevato che, in linea pratica, il costo definitivo dell'opera raggiunge spesso per motivi vari (riserve, variazioni prezzi, necessità di rifacimenti e migliorie, abbandono delle opere, ecc.) il livello che avrebbe avuto anche con più modesta concorrenza.

Il costo dell'opera è da ritenersi, in via di massima, in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate — ha osservato il Ministero dei lavori pubblici — (v. nota 12 febbraio 1962, n. 695) — giacché in tal caso possono essere presentate offerte realmente vantaggiose per l'Amministrazione. Però potrebbero verificarsi anche (il caso non è infrequente) ribassi eccessivi tali da ripercuotersi sulla buona esecuzione dei lavori con conseguente maggiore spesa a carico dell'Amministrazione per opere di consolidamento da eseguire in seguito.

Il Ministero dei trasporti (v. nota 20 febbraio 1962, n. 1/16019) ha ritenuto che teoricamente, e normalmente anche in pratica, si ottengono corrispettivi più favorevoli attraverso una più ampia partecipazione di concorrenti. Tuttavia, talvolta, una buona trattativa privata può far conseguire risultati anche migliori. Inoltre il forzare troppo il corrispettivo, può spingere le imprese meno scrupolose ad aggiudicarsi il contratto cercando poi di rifarsi in altra maniera del passivo che la loro offerta comporta.

Pari avviso ha espresso la Gestione I.N.A.-Casa. Tale ente ha infatti fatto presente (v. nota 11 aprile 1962) che il costo dell'opera o del

servizio, è soltanto in linea generale in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate.

Per l'I.N.A.-Casa detto rapporto si verifica in misura limitata dato il carattere della prestazione effettuata con prezzi molto vicini al costo (ad es. primo settennio, a consuntivo costo a vano L. 443.000; secondo settennio: L. 527.700).

La regione autonoma della Valle d'Aosta — Assessorato dei lavori pubblici — pur convenendo che il costo dell'opera o del servizio sia in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate avverte che tale rapporto sia da escludere ove si siano verificati intese od accordi tra le ditte invitate (v. nota n. 1454/4 dell'Assessorato ai lavori pubblici).

I Provveditorati regionali alle opere pubbliche per la Liguria (v. nota 5 febbraio 1962, n. 3/Ris.) e per la Sardegna (v. nota 24 febbraio 1962, n. 55/Ris.), pur ritenendo che il costo dell'opera sia in funzione dell'ampiezza della partecipazione alla gara delle ditte invitate, hanno osservato che:

1) il costo dell'opera dipende anche dalla scelta delle ditte le quali presumibilmente hanno interesse a partecipare alla gara;

2) il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate soltanto eccezionalmente ed in misura limitata.

Secondo l'Istituto autonomo nazionale per le case degli impiegati dello Stato - I.N.C.I.S. (v. nota 15 febbraio 1962, n. 5207) il costo dell'opera è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate; tale principio, peraltro, deve essere assunto con carattere di relatività, in quanto la concorrenza deve poggiare su una certa base di eguaglianza soggettiva ed oggettiva dei concorrenti. Infatti si è talvolta verificato il caso — ha osservato il suddetto istituto — negli appalti più contesi, di offerte da parte di imprese, che rimaste poi aggiudicatarie, non hanno potuto tener fede agli impegni assunti, obbligando l'Amministrazione a ricorrere ai mezzi offerti dalle vigenti disposizioni in materia (risoluzione del contratto, esecuzione di ufficio e successivo riappalto per il completamento delle opere, ecc.).

Gli Istituti autonomi case popolari per le province di Genova (v. nota 2 febbraio 1962, n. 3379), La Spezia (v. nota 27 febbraio 1962, n. 110/I/8), Mantova (v. nota 3 febbraio 1926, n. 1810), Rovigo (v. nota 14 febbraio 1962, n. 980), Ferrara (v. nota 8 febbraio 1962, n. 436), Firenze (v. nota 24 marzo 1962, n. 2060), Livorno (v. nota 10 febbraio 1962), Rieti (v. nota 19 febbraio 1962, n. 2407) hanno formulato talune riserve

che possono sintetizzarsi progressivamente, secondo l'ordine già esposto nei, seguenti termini:

a) possono effettivamente verificarsi casi nei quali ampliando il numero delle ditte si ottiene un costo inferiore dell'opera. Ammettendo però i prezzi fissati come equi e giusti, con un ulteriore ribasso, si potrebbero provocare fallimenti e lavori mal eseguiti, dovendosi escludere, salvo casi particolarissimi, che le imprese possano concorrere rimettendo;

b) effettivamente si è rilevato che normalmente, a parità di prezzi, nel caso di un discreto numero di concorrenti, si è ottenuto un ribasso maggiore rispetto al caso di una o due sole offerte. Le cause però di tale maggiore ribasso non possono essere esclusivamente attribuite al maggior numero di concorrenti, ma anche a caratteristiche proprie dell'impresa che ha offerto il maggior ribasso;

c) il costo dell'opera o del servizio è in funzione della partecipazione alle gare delle ditte invitate anche se non in proporzione all'ampiezza della partecipazione. L'eccessivo interesse per un'opera, può determinare irragionevoli ribassi con conseguenze negative sull'opera o fenomeni di illecito turbamento alla libertà degli incanti;

d) l'ampiezza della partecipazione produce effetti fino ad un determinato limite. Oltre tale misura l'ampiezza della partecipazione non produce alcun beneficio;

e) gli effetti si producono esclusivamente in misura parziale;

f) gli effetti si verificano soltanto in determinati casi. Può ottenersi un ottimo esito di appalto con 25 ditte invitate e un esito molto peggiore con 50 ditte invitate;

g) gli effetti si verificano entro limiti molto modesti data la accuratezza con cui viene formato il prezzo base;

h) la partecipazione alle gare è maggiore per gli appalti di opere di una certa consistenza (importo di almeno L. 100 milioni) che per gli appalti di minore importo.

Le riserve espresse dalle Prefetture possono, a loro volta, sintetizzarsi nel modo seguente:

a) il prezzo dell'opera o del servizio può essere ridotto invitando alle gare, — nel maggior numero possibile — ditte serie e che abbiano interesse a partecipare alle gare stesse. Peraltro l'ampiezza della partecipazione alle gare ove con essa non concorra la rigorosa selezione delle ditte, può ritenersi spesso causa di intese volte a tacitare le ditte meno serie e qualificate che partecipano alle gare solo per ricevere un compenso per l'astensione o per la presentazione di offerte addomesticate.

Ne consegue, quindi, che l'ampiezza perseguita di per sé sola, influisce negativamente sul prezzo dell'opera o del servizio, in quanto è ovvio che la ditta aggiudicataria, che sia addivenuta alle predette intese, si rivale dei compensi concessi per ottenere le menzionate astensioni od offerte concordate, concedendo all'Amministrazione pubblica un minor ribasso sul prezzo base. Sarebbe pertanto opportuno che le Amministrazioni da cui sovente emanano istruzioni dirette ad assicurare la massima ampiezza nella partecipazione alle gare, e gli organi di controllo amministrativi e tecnici, tenessero conto delle ripercussioni negative sopra indicate (v. nota 14 febbraio 1962, della Prefettura di Alessandria);

b) l'ipotesi di cui al quesito in esame può verificarsi solo sporadicamente: infatti il costo di un'opera ben progettata ed analizzata è un dato oggettivo mentre i ribassi e gli aumenti comunicati dalle ditte subiscono l'influenza di fattori del tutto particolari, quali l'organizzazione della ditta, l'attrezzatura disponibile, le particolari condizioni del mercato nei riguardi della contemporaneità di altre opere pubbliche, la concorrenza con altre ditte, ecc; non è escluso quindi che talvolta alcune ditte eseguano determinati lavori in pura perdita (i fallimenti non sono affatto rari) ed altre volte chiedano per l'esecuzione di un'opera un prezzo superiore a quello reale (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1256, della Prefettura di Novara);

c) gli effetti tra costo dell'opera o del servizio ed ampiezza della partecipazione alle gare si verifica esclusivamente entro determinati limiti (v. nota 14 febbraio 1962, n. 1/826, della Prefettura di Pavia);

d) l'ampiezza della partecipazione alle gare ha influenza sul costo dell'opera o del servizio, ma soltanto nel caso che siano presenti ditte in concorrenza tra di loro. In caso contrario il numero delle ditte invitate non ha alcuna influenza sul costo dell'opera o del servizio (v. nota 21 febbraio 1926, n. 2955, della Prefettura di Rovigo);

e) il costo dell'opera o del servizio non è in funzione esclusivamente dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate (v. nota 14 febbraio 1926, n. 3340, della Prefettura di Forlì);

f) il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate sempreché venga curata la scelta più idonea delle ditte che hanno interesse a partecipare alla gara (v. nota 14 febbraio 1962, n. 10864, della Prefettura di Genova);

g) il costo dell'opera o del servizio è indubbiamente in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare, quando vi intervengano ditte

idonee tecnicamente e finanziariamente (v. nota 5 febbraio 1962, n. 871, della Prefettura di Bologna);

h) il costo dell'opera o del servizio è quasi esclusivamente in funzione dell'ampiezza della partecipazione alla gara delle ditte invitate e, conseguentemente, delle ditte effettivamente partecipanti alla gara stessa (v. nota 15 febbraio 1962, della Prefettura di Modena);

i) il costo dell'opera o del servizio è in funzione non dell'ampiezza della partecipazione delle ditte invitate ma piuttosto della somma dei componenti della spesa calcolati in via realistica, sempre che sia assicurato un minimo di concorrenza tenendo presente la rilevanza che, ai fini della difesa degli interessi collettivi, hanno la vigilanza sull'esecuzione e la diligenza del collaudo (v. nota 15 febbraio 1962, n. 505, della Prefettura di Piacenza);

l) l'eventuale possibile riduzione del costo delle opere o dei servizi può ottenersi attraverso l'appalto-concorso cui siano invitate il maggior numero di ditte idonee ed attrezzate (v. nota 1° febbraio 1962, della Prefettura di Livorno);

m) il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate purché si riesca ad evitare o a limitare le intese (v. nota 6 febbraio 1962, n. 281, della Prefettura di Firenze);

n) il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate esclusivamente quando si tratti di opere o di servizi di elevata o di rilevante entità ma non negli appalti di importo non elevato (v. nota 13 febbraio 1962, n. 2240, della Prefettura di Pistoia);

o) non sempre l'elevata partecipazione di ditte invitate alle gare può costituire di per se stessa un elemento, che riduca il costo dell'opera, tranne nel caso di particolare carenza di appalti (v. nota 16 febbraio 1962, n. 227, della Prefettura di Ancona);

p) entro certi limiti, il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate (v. nota 22 marzo 1962, n. 17590, della Prefettura di Cosenza) conseguendosi, così, il livellamento alla minima misura remunerativa del profitto imprenditoriale e provocandosi indirettamente una più efficiente organizzazione dell'impresa per il contenimento delle spese generali e per l'acquisizione di mezzi meccanici più redditizi (v. nota 27 febbraio 1962, n. 488/62, della Prefettura di Pesaro e Urbino);

q) il costo dell'opera o del servizio non è solo, o quasi sempre, in funzione dell'ampiezza della partecipazione alla gara delle ditte inte-

ressate, ma anche in funzione del modo di esercitare la direzione delle opere e dei servizi (v. nota 14 febbraio 1962 della Prefettura di Chieti);

r) il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate, solo quando la limitazione di tale partecipazione sia dovuta ad interessi ed accordi tra le parti mentre negli altri casi l'ampiezza della partecipazione ha effetti molto limitati (v. nota 14 febbraio 1962 della Prefettura di Matera).

Le Amministrazioni provinciali hanno fornito, oltre quelle già esaminate, le seguenti risposte:

a) il costo dell'opera o del servizio non è sempre in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate (v. nota 24 febbraio 1962, n. 806, dell'Amministrazione provinciale di Novara) in quanto anche poche ditte invitate ad una gara, scelte in precedenza con giusto criterio possono fare ottenere vantaggi apprezzabili. Non è tanto il numero delle ditte che conta quanto la qualità e la serietà (v. nota 28 aprile 1962, dell'Amministrazione provinciale di Livorno);

b) la frequenza alle gare incide scarsamente sul costo dell'opera. Importante fattore è la necessità di molte grandi imprese di assicurare lavoro alle maestranze in ogni stagione. La frequenza spesso è determinata dalla speranza di entrare nella rosa dei vincitori anche con tenui ribassi (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1349, dell'Amministrazione provinciale di Vercelli);

c) il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare da parte delle ditte invitate solo in pochissimi casi, caratterizzati dalla presenza di molti concorrenti, dal valore dell'opera relativamente modesto e dai prezzi unitari calcolati con poca rigorosità (v. nota 20 febbraio 1962, n. 326, dell'Amministrazione provinciale di Belluno);

d) il costo dell'opera o del servizio è soltanto limitatamente in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate. Non si possono infatti ottenere costi più bassi estendendo troppo gli inviti, ma questi ultimi devono essere limitati in relazione alla qualità e quantità di lavoro, sia alla capacità delle imprese, sia territorialmente (v. nota 13 febbraio 1962, n. 1994/62, dell'Amministrazione provinciale di Gorizia);

e) il costo dell'opera o del servizio non è soltanto in funzione dell'ampiezza della partecipazione alla gara delle ditte invitate ma, prevalentemente, della serietà delle ditte stesse e della loro estimazione sul mercato (v. nota 24 gennaio 1962, n. 2/2/62, dell'Amministrazione provinciale di Trieste);

f) il costo dell'opera o del servizio è soltanto teoricamente in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate (v. nota 17 febbraio 1962, n. 1904, dell'Amministrazione provinciale di Modena);

g) l'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate è in funzione, peraltro non determinante, del costo dell'opera e del servizio (v. nota 28 febbraio 1962, n. 185, dell'Amministrazione provinciale di Lucca);

h) il costo finale dell'opera o del servizio appaltato è solo in parte in funzione dell'ampiezza della partecipazione alla gara delle ditte invitate, in quanto tale circostanza, da considerarsi con espresso riferimento a tutto quanto sopra indicato, può costituire solo un elemento e non dei più importanti per la determinazione dei costi (v. nota 10 febbraio 1962, n. 775, dell'Amministrazione provinciale di Pistoia);

i) il costo dell'opera o del servizio risente molto raramente dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate (v. nota 9 febbraio 1962, n. 975, dell'Amministrazione provinciale di Pesaro-Urbino) o soltanto in parte (v. nota 26 febbraio 1962, n. 1291 dell'Amministrazione provinciale di Roma) o soltanto in qualche caso (v. nota 26 febbraio 1962, n. 5149 dell'Amministrazione provinciale di Taranto).

Alcune Amministrazioni comunali hanno fatto presenti talune osservazioni qui sotto riportate:

a) solo in parte il costo dell'opera è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate; piuttosto può affermarsi che il costo stesso è sicuramente in funzione della qualità dei partecipanti (attrezzati e meno attrezzati) (v. nota 13 febbraio 1962, n. 668, dell'Amministrazione comunale di Sondrio e nota 6 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Gavardo (Brescia);

b) non si può certamente affermare che il costo dell'opera sia in relazione diretta con il maggiore o minor numero dei partecipanti alla gara. È certo però che « in molti casi il limitato numero dei partecipanti riesce a determinare l'aggiudicazione dell'appalto ad un prezzo notevolmente inferiore a quello per il quale sarebbe stato aggiudicato se il numero dei concorrenti fosse stato notevolmente superiore » (evidentemente come si desume dal contesto, si voleva affermare il contrario). In molti casi di fronte ad una serie di ditte che offrono un ribasso entro il 10% vi sono anche ditte che offrono ribassi fino al 20 ed anche il 25 per cento. Taluno potrebbe essere indotto a ritenere che ribassi così consistenti non potrebbero essere offerti se i prezzi sulla base dei quali è stata aperta la gara, fossero stati esattamente calcolati. In realtà

però non è così. Il ribasso che può offrire una impresa seria, ben attrezzata e disposta ad eseguire il lavoro a perfetta regola d'arte, dipende da un complesso di fattori, taluni di carattere generale, altri di carattere particolare riferiti al momento dell'appalto ed alle condizioni nelle quali si trova l'impresa offerente. In linea di puro fatto si può affermare che un notevole numero di appalti per l'esecuzione di opere pubbliche è stato aggiudicato con ribassi superiori al 10% e fino al 20% e che le opere stesse sono state eseguite a perfetta regola d'arte e con piena soddisfazione delle varie Amministrazioni comunali ed in genere della cittadinanza e senza che gli appaltatori abbiano richiesto supplementi di prezzi per futili motivi. Da ciò consegue che, per un numero considerevole di casi, una larga partecipazione alle pubbliche gare è condizione indispensabile per ridurre sensibilmente il costo effettivo delle opere appaltate (v. nota 16 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Bolzano);

c) il costo dell'opera o del servizio è anche in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate. Ma ciò comunque in maniera non rilevante (v. nota 22 febbraio 1962, n. 1134, dell'Amministrazione comunale di Trento);

d) la larga partecipazione alle gare ha influenza sul costo dell'opera o del servizio soltanto nel caso che siano presenti ditte in concorrenza fra loro. Diversamente il numero delle ditte invitate non ha alcuna influenza sul costo dell'opera o del servizio (v. nota 28 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Rovigo). A questo proposito è stato osservato che una maggiore partecipazione alle gare porta in genere ad una riduzione del costo dell'opera o del servizio esclusivamente nel caso che non si verifichi una intesa fra le ditte invitate (v. nota 30 marzo 1962 dell'Amministrazione comunale di Livorno);

e) la speranza di ottenere ribassi maggiori induce ad estendere gli inviti ed in pratica, apparentemente, potrà dimostrarsi fondata tale presunzione, ma non per il numero in sé degli invitati e dei partecipanti, ma in conseguenza delle particolari situazioni in cui le ditte invitate possono trovarsi e, soprattutto, in vista della percentuale di utile realizzabile. Certo che invitando (teoricamente) tutte le ditte, si invitano necessariamente anche quelle che si trovano nelle condizioni di fare le offerte migliori; ma conoscendo, presso a poco, le situazioni delle varie ditte, gli inviti possono essere limitati senza ripercussioni negative. I casi in cui si spuntano i ribassi più forti sono proprio quelli in cui si scontrano due sole ditte o pochissime ditte. Naturalmente qui entra in gioco il sistema di gara, che va usato a seconda delle particolari cir-

costanze. Tant'è vero che la legge non prescrive un unico sistema di gara. Comunque, ad avviso della scrivente, il sistema influisce più, o quanto meno, prima del numero dei partecipanti (v. nota 7 febbraio 1962, n. 4352, dell'Amministrazione comunale di Treviso);

f) il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate soltanto parzialmente ed in modo molto relativo (v. nota 21 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Modena);

g) il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate soprattutto quando la pubblica Amministrazione omette di invitare alle gare un congruo numero di imprese che, per essere dotate di attrezzature di cantiere adeguate all'importanza dell'opera, possono ridurre il tempo di esecuzione a beneficio anche del costo dell'opera (v. nota 9 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Reggio Emilia);

h) il costo dell'opera o del servizio — questo specialmente — è dovuto frequentemente anche alla poca ampiezza della partecipazione delle ditte alle gare; ma soprattutto alle norme dei capitolati particolari che dovrebbero essere predisposti e contenere disposizioni che non consentano facili, ma ponderate, revisioni in occasione di modifica dei salari del personale addetto ai lavori o ai servizi (v. nota 6 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Latina);

i) una maggiore ampiezza della partecipazione alle gare da parte delle ditte invitate più che diminuire il costo dell'opera potrebbe assicurare una migliore esecuzione e quindi una più soddisfacente e duratura riuscita di essa. Si verifica infatti che le imprese più solide (da un punto di vista sia finanziario, sia organizzativo e di attrezzatura), le quali quindi garantirebbero una migliore esecuzione dell'opera, di rado restano aggiudicatrici dei lavori in sede di gara di appalto perché in genere offrono ribassi piuttosto modesti, quando non preferiscono addirittura astenersi del tutto dalle gare stesse (v. nota 8 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Chieti);

l) l'esperienza, sia pure relativa al Comune di Benevento ed alla sua ubicazione, fa ritenere di scarso rilievo il maggior intervento (ampiezza) alle gare, perché le imprese delle province limitrofe, non partecipano quasi mai ed in ogni caso in numero assai limitato (v. nota 10 febbraio 1962 dell'Amministrazione comunale di Benevento);

m) il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate soltanto nell'Italia settentrionale. Nell'Italia meridionale occorre adottare: severo controllo

durante la costruzione dell'opera, migliore materiale nell'edilizia economica, rigoroso collaudo (v. nota 27 gennaio 1962, n. 963, dell'Amministrazione comunale di Reggio Calabria).

Le Camere di commercio, industria ed agricoltura hanno formulato, oltre le risposte già esaminate, le seguenti osservazioni:

a) il costo dell'opera o del servizio è in funzione dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate soltanto parzialmente (v. nota 14 marzo 1962, n. 2016, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Belluno e nota 20 febbraio 1962, n. 496/62, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Trieste) in quanto più ampia è la partecipazione delle ditte invitate e più facile è trovare la ditta che fornisca, a parità di condizioni, le più favorevoli offerte (v. nota 7 febbraio 1962, n. 1245, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Pavia);

b) un'ampia partecipazione di ditte invitate alla gara costituisce indubbiamente una garanzia ma ciò può comportare anche il rischio dell'eccesso di concorrenza (v. nota 6 febbraio 1962, n. 1218, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Macerata);

c) in linea di principio si ritiene che il costo dell'opera o del servizio sia in funzione anche dell'ampiezza della partecipazione alle gare delle ditte invitate, tenendo presente, però, che oltre una determinata ampiezza, in diretta proporzione con la grandezza e la particolarità delle singole opere o servizi, l'ulteriore partecipazione di ditte non influirebbe in misura sensibile sul costo dell'opera o del servizio (v. nota 6 febbraio 1962, n. 1220, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Frosinone);

d) la concorrenza è certamente più manifesta e concreta ove più elevato è il numero delle ditte concorrenti. Da essa dovrebbero scaturire offerte tali da provocare una riduzione più o meno apprezzabile del preventivato costo dell'opera o del servizio (v. nota 8 febbraio 1962, n. 647, della Camera di commercio, industria e agricoltura di Rieti);

e) il costo dell'opera o del servizio può essere in funzione della ampiezza delle partecipazioni alle gare delle ditte invitate soltanto nel caso in cui vi sia una effettiva equivalenza tra le possibili prestazioni delle ditte medesime e sia assicurata la predetta rispondenza qualitativa delle prestazioni stesse (v. nota 27 gennaio 1962, n. 1058, della Camera di commercio, industria ed agricoltura di Cagliari).