

palto per le opere pubbliche, con una specifica modifica normativa¹⁸ — introdotta proprio per regolamentare i tempi complessivi della procedura, che erano privi di puntuale previsione e che presentavano già allora ritardi notevoli — ha stabilito un termine massimo di sei mesi, prolungabile ad un anno, per concludere le operazioni di collaudo, termine decorrente dalla data di fine lavori.

Dall'indagine è emerso (tabella 5.5.) che il tempo medio minimo entro il quale viene concluso un collaudo risulta essere di 503 giorni per i lavori

Tabella 5.5. — Tempi medi delle fasi degli appalti per classi di importo
Numero di giorni

	Fino a 150.000 ecu	Da 150.000 a 750.000 ecu	Da 750.000 a 1.000.000 ecu	Da 1.000.000 a 5.000.000 ecu	Oltre 5.000.000 ecu	Totale
Dall'affidamento alla pubblicazione del bando	462	954	1.208	1.226	1.423	1.178
Dalla pubblicazione del bando all'approvazione esito gara	122	117	126	150	242	173
Dall'approvazione esito gara allo stato finale dei lavori	404	554	692	786	876	626
Dallo stato finale dei lavori alla redazione del certificato di collaudo/regolare esecuzione	503	332	401	401	355	433
Totale	1.491	1.957	2.427	2.563	2.896	2.410

di importo più modesto. Tale valore diminuisce per tutti i lavori, anche per quelli di importo superiore a 5.000.000 di ecu e si attesta per l'insieme dei lavori su 433 giorni.

L'indagine ha consentito di rilevare il tempo complessivo medio necessario in concreto per arrivare all'attuazione e verifica della iniziale volontà di effettuare un intervento di lavori in ambito di rilevanza pubblica. I valori complessivi evidenziano per tutte le fasce d'importo tempi di assoluto rilievo: anche le opere più piccole, fino a 150.000 ecu, necessitano complessivamente di ben 1.491 giorni, che salgono a 2.427 per i lavori di

... tempi medi
complessivi ...

¹⁸ Legge 10 dicembre 1981, n. 741.

Capitolo 5

importo fino a 1.000.000 di ecu, a 2.563 giorni per quelli fino a 5.000.000 di ecu e a 2.896 per quelli di importo superiore (tabella 5.6.).

Tabella 5.6. — Tempi medi per classi di importo e per area geografica
Numero di giorni

Valori Area	Fino a 150.000 ecu	Da 150.000 a 750.000 ecu	Da 750.000 a 1.000.000 ecu	Da 1.000.000 a 5.000.000 ecu	Oltre 5.000.000 ecu	Totale
Nord	1.362	1.788	2.323	2.332	2.818	2.186
Centro	1.697	1.292	1.942	2.125	2.565	2.292
Sud	1.461	2.594	2.969	3.105	3.211	2.733
Italia	1.491	1.957	2.427	2.563	2.896	2.410

Significative sono anche le differenze per aree geografiche, con il sud che mostra tempi molto maggiori rispetto alle altre aree del territorio nazionale, in media 2.733 giorni contro i 2.410 della media nazionale (tabella 5.7.); va sottolineato che tale rilevante differenza è tutta ascrivibile ai 'tempi amministrativi', concentrata nella fase precedente alla pubblicazione del bando (1.628 giorni rispetto ai 1.178 giorni della media nazionale).

Tabella 5.7. — Tempi medi delle fasi degli appalti per aree geografiche
Numero di giorni

	Nord	Centro	Sud	Italia
Dall'affidamento alla pubblicazione del bando	963	938	1.628	1.178
Dalla pubblicazione del bando all'approvazione esito gara	152	198	188	173
Dall'approvazione esito gara allo stato finale dei lavori	618	608	647	626
Dallo stato finale dei lavori alla redazione del certificato di collaudo/regolare esecuzione	453	548	270	433
Totale	2.186	2.292	2.733	2.410

Ne consegue che nelle regioni meridionali, nel già preoccupante quadro delle anomalie riscontrate nell'intero sistema dei lavori pubblici, le disfunzioni connesse al funzionamento degli assetti burocratico-amministrativi assumono connotati particolarmente inquietanti.

I quesiti in materia di progettazione sono stati articolati con riferimento solo agli schemi propri della legge quadro, senza far riferimento al Regolamento generale. Su alcuni temi i dati (soprattutto l'elevato numero

... progettazione del-
e opere pubbliche ...

di mancate risposte) sono fortemente condizionati dalle modalità progressive con le quali la legge quadro è entrata in vigore; ad esempio si ricorda come fino al 31 gennaio 1997 sia stato possibile esperire procedure concorsuali sulla base di vecchi progetti, con l'espressa previsione di poter applicare la normativa previgente alla nuova legge quadro.

Quindi, dall'analisi dei dati riportati nella *tabella 5.8.* è emerso come solo poco più della metà degli interventi nel periodo considerato siano stati banditi con riferimento a progetti esecutivi, con tutte le immaginabili conseguenze in tema di rispetto delle originarie previsioni contrattuali.

... livello
di progettazione ...

Tabella 5.8. — Livello di progettazione richiesto al progettista
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Preliminare	3,6	5,6	11,8	15,1	9,6
Definitivo	8,3	4,3	4,8	5,8	5,7
Esecutivo	59,1	65,0	53,2	59,1	58,8
Mancata risposta	29,1	25,1	30,2	20,0	25,9
Totale	100	100	100	100	100

Si può rilevare altresì, come peraltro riscontrato nelle indagini prima citate, che il ricorso alla progettazione esterna è stato consistente in tutti gli anni considerati, complessivamente pari al 35,5% (*tabella 5.9.*). Anche in questo caso l'elevata percentuale delle mancate risposte (20,7%) non consente comunque un'analisi approfondita del fenomeno.

... progettazione
'esterna' ...

Tabella 5.9. — Affidamento della progettazione
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Interno	44,9	41,4	41,1	47,6	43,8
Esterno	33,8	35,5	34,0	38,3	35,5
Mancata risposta	21,3	23,2	24,9	14,1	20,7
Totale	100	100	100	100	100

Tra i vari temi, si è posta particolare attenzione ai sistemi di selezione dei progettisti, argomento tuttora al centro del dibattito. Le possibilità di risposta erano volutamente limitate a due soli casi: selezione diretta da *curriculum* o pubblicazione di apposito bando di gara; orbene, solo in 5,7% dei casi si è proceduto con il bando e per 32% si è fatto riferimento al *curriculum*, ma il dato più rilevante è l'elevatissimo numero di mancate risposte, pari a ben 62,3%, che costituisce l'indice più significativo di come tale tema rappresenti un punto critico del sistema, che pone in grandissima difficoltà

... sistemi
di selezione ...

Capitolo 5

i soggetti appaltanti, al punto che preferiscono in stragrande maggioranza evitare ogni risposta sul punto (tabella 5.10.).

Tabella 5.10. — Modalità di selezione del progettista
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Selezione con curriculum	34,3	33,8	29,9	30,9	32,0
Pubblicazione di bando	0,1	4,5	5,8	10,4	5,7
Mancata risposta	65,6	61,7	64,3	58,7	62,3
Totale	100	100	100	100	100

Quindi, probabilmente anche a causa dei ritardi nel completamento del quadro normativo, nell'insieme la disomogeneità delle risposte fornite e la sempre alta percentuale di mancate risposte evidenziano come l'attività di progettazione sia quella che sembra manifestare i maggiori ritardi nell'allineamento al sistema delineato dal legislatore della legge quadro e confermano le conclusioni raggiunte nelle altre indagini prima ricordate.

... sicurezza
nei cantieri ...

Non è migliore la situazione in relazione allo stato di applicazione della normativa¹⁹ di attuazione della cosiddetta 'direttiva cantieri'.

È noto che tale normativa individua quale ambito operativo temporale solo i cantieri per i quali la progettazione dell'opera è stata affidata a partire dal 24 marzo 1997²⁰. La situazione è illustrata nella tabella 5.11.

Tabella 5.11. — Applicazione della 'Direttiva cantieri'
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	1,1	1,8	4,5	21,8	8,1
No	84,9	79,0	80,7	65,9	76,9
Mancata risposta	13,9	19,1	14,8	12,4	15,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁹ D.lgs. 14 agosto 1996, n. 494.

²⁰ Circolare Ministero del lavoro del 18 marzo 1997. Invero sussistono atti di interpretazione (in particolare Consiglio di Stato - sez. II, parere reso alla Regione Lazio nell'adunanza del 1° luglio 1998) che evidenziano come il d.lgs n. 494/96 possa ritenersi almeno parzialmente applicabile a partire dal 24 marzo 1997 per tutti i progetti per i quali sia in corso la redazione del livello esecutivo e quindi anche per quelli il cui affidamento sia già avvenuto prima di tale data. Tale aspetto è stato modificato dal d.lgs. 19 novembre 1999, n. 528.

Ma, pur prescindendo dai problemi di applicazione temporale, dall'elevatissima percentuale delle stazioni appaltanti che non hanno risposto si è potuto chiaramente evincere che sussiste una situazione di netta difficoltà delle stazioni appalti a rapportarsi con la gestione diretta delle problematiche della sicurezza, così come introdotta dalla normativa in esame, essendosi gli enti fino ad allora limitati — pur in presenza delle innovazioni del 1990²¹ — di fatto ad una formale acquisizione (e non sempre) del piano di sicurezza redatto dall'impresa, cui rimaneva ogni onere e responsabilità pratica di attuazione.

L'indagine ha evidenziato come la maggior parte delle stazioni appaltanti non abbia ritenuto di dover operare in regime della normativa in materia²², con quasi 80% (76,9%) di risposte in tal senso nel quadriennio, di cui 65,9% nel 1998; significativo è il complessivo numero di mancate risposte (15,0%).

I quesiti volti a conoscere il costo dei piani di sicurezza, in relazione sia alla progettazione sia alla previsione di costo per l'attuazione, hanno visto la maggioranza delle stazioni appaltanti non fornire alcuna risposta (quasi 60% in entrambi i casi). Parimenti per la richiesta di conoscere se il costo per la sicurezza fosse stato oggetto di ribasso (ipotesi che la normativa esclude espressamente): si ha che solo il 21,8% delle stazioni risponde negativamente, mentre il 22,6% ha dato risposta affermativa e ben il 55,6% non risponde affatto (tabella 5.12.).

Tabella 5.12. — *Importo assoggettato a ribasso*
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	3,9	3,5	1,0	29,0	22,6
No	0,6	0,0	5,6	27,3	21,8
Mancata risposta	95,6	96,5	93,4	43,6	55,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

²¹ Legge 19 marzo 1990, n. 55.

²² D.lgs. n. 494/96.

Capitolo 5

... modalità
di affidamento ...

L'indagine ha rilevato anche una serie di dati che ha consentito di identificare attraverso quali modalità le stazioni appaltanti procedono prevalentemente ad appaltare i lavori.

... licitazione
privata ...

L'analisi delle procedure di scelta dei concorrenti evidenzia una netta preferenza per la licitazione privata (54,4%), seguita dal pubblico incanto (37,9%); si rileva che l'appalto concorso figura in 1% dei casi (tabella 5.13.)²³.

Tabella 5.13. — Procedura di scelta del concorrente
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Pubblico incanto	17,1	30,7	43,6	52,7	37,9
Licitazione privata	75,1	60,4	50,1	39,2	54,4
Appalto concorso	1,8	1,8	0,4	0,2	1,0
Trattativa privata	3,7	2,3	1,9	4,2	3,0
Mancata risposta	2,2	4,7	4,0	3,8	3,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

In merito ai criteri di aggiudicazione (tabella 5.14.), risulta preferito il ribasso sull'importo a base di gara (48,3%), quindi il ribasso su elenco prezzi (23%) e l'offerta a prezzi unitari (20,9%); da ultimo l'offerta economicamente più vantaggiosa (3,6%); tale ultimo criterio risulta invece molto più utilizzato per i lavori d'importo superiore a 5.000.000 di ecu (11,6%).

Tabella 5.14. — Criteri di aggiudicazione
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Ribasso su elenco prezzi	24,5	18,4	24,0	24,8	23,0
Offerta prezzi unitari	14,9	25,8	22,7	19,3	20,9
Ribasso su importo a base di gara	54,3	44,6	46,7	48,8	48,3
Offerta economicamente più vantaggiosa	3,4	4,9	2,6	3,5	3,6
Mancata risposta	2,9	6,4	4,0	3,6	4,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

... trattative
private ...

Un'osservazione a parte va fatta in merito alle trattative private. A differenza delle indagini prima ricordate, non è possibile formulare alcuna valutazione di carattere generale. L'indagine, che pure si fonda sulla totali-

²³ La distribuzione percentuale si modifica esaminando il fenomeno per le classi d'importo degli appalti; per gli importi superiori a 5.000.000 di ecu l'impiego dell'appalto concorso balza a 7,1% dei casi.

tà dei bandi pubblicati nel periodo di riferimento, non ha potuto rilevare con valenza sistematica i dati relativi alle trattative private. La normativa in vigore nel periodo preso in esame non prevedeva un sistema di pubblicità che consentisse la rilevazione generalizzata degli appalti affidati a mezzo di trattativa privata (e meno che mai dei cottimi fiduciari). Pertanto, l'esame dei bandi non consente una sistematica conoscenza del fenomeno e i valori pure acquisiti sono relativi solo a quei bandi che in modo 'anomalo' sono stati comunque pubblicati, ma che evidentemente non possono essere in alcun modo riportati ad un universo non conosciuto²⁴.

Il tema delle varianti in corso d'opera, che certamente rappresenta uno dei punti critici della complessiva gestione di un appalto di lavori, è uno di quelli che risente della progressiva entrata in vigore e delle successive modifiche della legge quadro, che non hanno aiutato le stazioni appaltanti nel fornire indicazioni incontrovertibili in relazione ai quesiti posti. L'elevato numero di mancate risposte è il primo indice della difficoltà evidente di chi ha compilato i questionari ad assumere una chiara posizione a fronte di un fenomeno al centro dell'attenzione e fonte di possibili 'abusi'. La situazione è illustrata nella *tabella 5.15. per gli appalti in regime transitorio*.

...varianti
in corso d'opera...

Tabella 5.15. — Appalti in regime transitorio. Varianti in corso d'opera
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	37,4	24,8	15,1	10,6	20,6
No	30,4	35,6	39,9	35,1	35,6
Mancata risposta	32,3	39,6	45,0	54,2	43,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

²⁴ Questa carenza informativa può essere sanata dalla disposizione (art. 24, co. 2.) che prevede le comunicazioni all'Osservatorio sui lavori pubblici delle trattative private, corredate anche dalle 'motivazioni' che hanno indotto la stazione appaltante a privilegiare tale procedura.

Capitolo 5

La tabella 5.16. riporta i dati relativi agli appalti a regime.

Complessivamente, si è registrato un significativo numero di mancate risposte (43,8% per gli appalti in regime transitorio e 58,7% per quelli a regime). Si sono collocati nell'ipotesi di variante in regime transitorio il 20,6% degli intervistati e in quella di variante a regime il 15,3%.

Tabella 5.16. — Appalti a regime. Varianti in corso d'opera
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	5,6	13,9	14,2	24,2	15,3
No	15,2	19,3	34,4	31,3	26,1
Mancata risposta	79,2	66,8	51,4	44,4	58,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

... incidenza
sull'importo di
aggiudicazione ...

Interessante è verificare come il passaggio dal regime transitorio a quello a norma sembra aver modificato la prassi di effettuare varianti. Nel regime transitorio, come si rileva dalla tabella 5.17., esaminando l'incidenza dell'importo delle varianti su quello di aggiudicazione, si rileva che il maggior numero di varianti (35,1%) comportava modifiche in aumento in misura compresa tra 11% e 20%; seguivano (18,4%) le varianti fino al 5%; ma numerose (10,6%) erano anche le varianti di importo compreso tra il 21% e il 30% di quello di aggiudicazione; oltre si aveva complessivamente il 5% delle varianti.

Tabella 5.17. — Appalti in regime transitorio
Incidenza dell'importo delle varianti sull'importo di aggiudicazione
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Minore di -5%	2,9	0,1	0,5	0,0	1,2
Da -0,1% a -5%	3,3	2,7	6,6	0,0	3,3
Nulla	15,2	27,0	30,1	22,1	22,8
Da 0,1% a 5%	12,5	6,4	27,2	42,9	18,4
Da 6% a 10%	2,2	8,1	1,1	1,2	3,6
Da 11% a 20%	43,1	40,3	15,9	33,6	35,1
Da 21% a 30%	20,1	9,0	4,5	0,2	10,6
Da 31% a 40%	0,3	2,1	7,1	2,2	0,1
Maggiore di 40%	0,3	4,2	7,0	0,0	2,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Si nota altresì come per le gare bandite nel 1997 le varianti subiscono complessivamente tutte un brusco arresto, con una parziale ripresa l'anno successivo; si può osservare, inoltre, che nel 1995 le varianti fino al 30% erano ancora abbastanza diffuse (20,1%), ma già dall'anno successivo i valori scendono decisamente (9,0% per il 1996 e 4,5% per il 1997) fino al ridottissimo 0,2% del 1998.

Con la piena entrata a regime della legge quadro, come si evince dalla tabella 5.18., le varianti, dal punto di vista dimensionale, si concentrano principalmente (41,2%) in una fascia di incidenza sull'importo di aggiudicazione compresa entro il 5%; pari complessivamente al 13,2% sono le variazioni comprese tra il 6% e il 10% e pari a 26,4% quelle fino al 20%; oltre (fino al 30%) le varianti rappresentano il 7,1% del totale.

... effetti positivi
della legge quadro

*Tabella 5.18. — Appalti a regime
Incidenza dell'importo delle varianti sull'importo di aggiudicazione, per anno
Valori percentuali*

	1995	1996	1997	1998	Totale
Minore di -5%	1,0	0,0	0,3	3,1	1,6
Da -0,1% a -5%	0,3	0,6	0,0	0,4	0,3
Nulla	2,2	4,2	20,0	4,6	8,1
Da 0,1% a 5%	15,1	26,6	42,8	51,4	41,2
Da 6% a 10%	42,0	11,5	13,3	9,6	13,2
Da 11% a 20%	3,0	46,9	21,7	22,5	26,4
Da 21% a 30%	35,3	6,7	1,0	6,3	7,1
Da 31% a 40%	0,0	0,3	0,3	0,0	0,1
Maggiore di 40%	1,0	3,3	0,6	2,1	1,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

È di tutta evidenza la netta modifica degli importi in aumento delle varianti quando si tratti di appalto a regime, con le modifiche che quantitativamente si posizionano in massima parte entro le tre fasce di importo individuate dalla legge quadro²⁵.

Tale fenomeno ha nel 1997 l'anno di vera svolta, in cui diviene evidente come gli operatori si adeguino alle particolari previsioni della norma

²⁵ Art. 25.

Capitolo 5

sopra citata, per cui, ad esempio, nella fascia di varianti in aumento fino al 5% la frequenza passa al 42,8% per il 1997 ed al 51,4% per il 1998.

I dati rilevati, quindi, se per un verso confermano che quello delle varianti rimane uno dei settori di maggiori difficoltà per le stazioni appaltanti, dall'altro indicano chiaramente come l'intervento del legislatore abbia sortito reali effetti anche in concreto, immediatamente condizionando la posizione in materia delle stazioni appaltanti.

... sospensioni ...

La presenza di imprevisti, che possono essere di varia natura, dalle vere e proprie esigenze oggettive alle carenze progettuali, è chiaramente rilevabile, oltre che dalle varianti, anche da una serie di fenomeni evidenziati dall'indagine. Le sospensioni dei lavori, come appare evidente dalla *tabella 5.19.*, sono una caratteristica significativa degli appalti, verificandosene la presenza nel 39,1% dei casi, con un elevato numero di mancate risposte, pari al 22,3%.

Tabella 5.19. — Sospensione dei lavori
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Sì	32,8	38,5	41,7	41,4	39,1
No	39,7	35,3	39,0	40,5	38,6
Mancata risposta	27,5	26,2	19,3	18,1	22,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sono state monitorate anche le ragioni delle sospensioni: premesso che esiste una quota significativa di risposte non classificabili (47,4%), dalla *tabella 5.20.* emergono comunque quali cause ricorrenti l'aggiornamento progettuale (17,7%), l'indisponibilità dei luoghi (15,3%), le interferenze in cantiere (11,4%) e l'intervento di altro ente (5,3%); si osserva che tali motivazioni, a meno che non siano supportate dalla presenza degli elementi oggettivi individuati dalla legge quadro²⁶, ben potrebbero configurare situazioni di carenza colposa con riferimento all'obbligo della progettazione esecutiva e della preventiva accertata cantierabilità dell'intervento.

²⁶ Art. 25.

Tabella 5.20. — *Sospensione dei lavori — Motivazioni*
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Indisponibilità dei luoghi	10,9	21,6	19,3	8,6	15,3
Interferenze in cantiere	13,4	11,7	14,2	12,6	11,4
Aggiornamento progettuale	17,6	20,3	16,5	15,8	17,7
Intervento dell'autorità giudiziaria	6,5	0,5	0,2	2,1	2,1
Intervento di altro ente	6,3	5,5	5,4	4,2	5,3
Altro	43,7	39,3	43,7	56,7	47,4
Mancata risposta	1,7	1,1	0,7	0,1	0,7
Totale	100	100	100	100	100

Parimenti diffuso è il fenomeno delle proroghe, descritto dalla tabella 5.21., dalla quale si evince che si sono verificate proroghe nel 19,3% dei casi. Significativa è anche la presenza di procedure per la determinazione di nuovi prezzi non inseriti nelle previsioni di contratto; tale fenomeno è stato rilevato in misura pari al 36,9% (tabella 5.22.).

Tabella 5.21. — *Proroghe*
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Sì	17,5	22,0	18,4	19,2	19,3
No	51,1	51,0	59,8	59,5	55,8
Mancata risposta	31,4	27,0	21,8	21,3	24,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabella 5.22. — *Proroghe con approvazione di nuovi prezzi*
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Sì	38,4	37,0	38,5	34,2	36,9
No	48,0	49,7	52,1	56,1	51,9
Mancata risposta	13,6	13,2	9,4	9,7	11,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Ne emerge, sinteticamente, un quadro per il quale — stando anche solo ai dati espressamente dichiarati dalle stazioni appaltanti — mediamente oltre un terzo degli appalti presenta problemi e carenze che richiedono interventi in deroga alle iniziali previsioni contrattuali e quindi uno slittamento dei tempi ed un lievitare di costi.

Capitolo 5

... contenzioso
in fase
di esecuzione ...

Un'altra disfunzione che incide sull'iter di realizzazione dell'opera pubblica è il fenomeno del contenzioso, presente sia in fase di aggiudicazione dell'appalto sia successivamente, in corso d'opera (tabella 5.23).

Tabella 5.23. — Oggetto dei ricorsi
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Bando di gara	1,6	1,6	4,1	4,4	3,1
Provvedimento di esclusione	35,5	16,8	44,8	47,9	35,5
Provvedimento di aggiudicazione	54,1	6,9	18,7	14,6	16,3
Criterio valutazione offerta	1,3	1,4	2,1	1,4	1,6
Altro	6,7	37,9	29,1	12,8	25,6
Mancata risposta	0,8	35,3	1,1	18,9	17,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

I dati riportati nella tabella evidenziano che il fenomeno non appare molto rilevante nella fase preliminare di gara, con ricorsi solo nel 3,1% dei casi²⁷, mentre acquisisce consistenza in sede di gara: il 35,5% dei ricorsi sono avverso il provvedimento di esclusione e il 16,3% contro il provvedimento di aggiudicazione.

Si deve però evidenziare (tabella 5.24.) come la presenza di ricorsi aumenti in modo consistente in relazione al crescente importo dei lavori,

Tabella 5.24. — Contenzioso in fase di gara
Valori percentuali

	Fino a 150.000 ecu	Da 150.000 a 750.000 ecu	Da 750.000 a 1.000.000 ecu	Da 1.000.000 a 5.000.000 ecu	Oltre 5.000.000 ecu	Non segnalato	Totale
Si	2,2	2,8	4,8	9,5	28,7	5,3	3,2
No	87,7	86,5	83,9	80,5	59,1	73,6	86,3
Mancata risposta	10,1	10,6	11,3	9,9	12,3	21,1	10,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

arrivando quasi al 10% negli appalti di importo tra 1 e 5 milioni di ecu e a quasi il 30% (28,7%) in quelli oltre i 5 milioni di ecu, indicando come la comparazione tra i costi del contenzioso e il valore dell'intervento possa es-

²⁷ Poco oltre la metà di essi implicano il ricorso alla magistratura.

sere considerata un fattore importante nel decidere se intraprendere attività contenziose.

Invece, nella *tabella 5.25.* si osserva che in netta diminuzione è il numero dei provvedimenti di sospensione della magistratura, che passa da 49,2% del 1995 a 16,2% del 1998.

Tabella 5.25. — Procedure di aggiudicazione sospese
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	49,2	4,4	28,1	16,2	18,3
No	30,1	22,8	54,7	47,3	39,8
Mancata risposta	20,7	72,8	17,3	36,4	41,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Indice della conflittualità in corso d'opera tra stazione appaltante ed impresa esecutrice, nonché causa di possibili maggiori oneri, sono le cosiddette riserve — richieste di riconoscimento di maggiori oneri ritualmente formalizzate dall'impresa appaltatrice nei registri contabili dell'appalto — espressamente previste e disciplinate nel capitolato generale d'appalto²⁸, nonché dal regolamento di contabilità e direzione dei lavori²⁹.

... riserve ...

Formalmente, come si rileva dalla *tabella 5.26.*, tali richieste risultano formulate solo nel 2,4% dei casi (sia pure con una significativa quota del 22,6% di mancate risposte). Deve però evidenziarsi come tale percentuale

Tabella 5.26. — Riserve e relativo contenzioso
Valori percentuali

	Fino a 150.000 ecu	Da 150.000 a 750.000 ecu	Da 750.000 a 1.000.000 ecu	Da 1.000.000 a 5.000.000 ecu	Oltre 5.000.000 ecu	Non segnalato	Totale
Si	0,0	2,9	9,3	17,25	28,4	0,0	2,4
No	76,9	77,0	70,9	55,5	38,5	62,6	75,0
Mancata risposta	23,1	20,0	19,8	27,3	33,1	37,4	22,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

²⁸ Approvato con d.p.r. 16 luglio 1962, n.1063/62.

²⁹ R.d. 25 maggio 1895, n. 350.

Capitolo 5

sia diversificata in relazione alle classi d'importo dell'appalto; infatti a fronte di valori inferiori al 5% negli appalti fino a 750.000 ecu, si sale al 17,2% nella fascia tra 1.000.000 e 5.000.000 di ecu e al 28,4% in quelli di importo superiore a 5.000.000 di ecu, a conferma di come la conflittualità che non trova composizione 'bonaria' sia sempre maggiormente riferibile agli appalti di consistente dimensione; il fenomeno è quindi sostanzialmente tipico di questa tipologia di appalti, piuttosto che della massa di piccoli interventi.

La previsione del legislatore³⁰, volta a pervenire alla soluzione delle controversie con accordo bonario in corso d'opera, ha avuto notevole riscontro; l'accordo, infatti, come si rileva dalla *tabella 5.27.*, risulta intervenuto nel 28% dei casi, con un notevole incremento nell'anno 1998 (46,1%).

Tabella 5.27. — Accordi bonari in corso d'opera
Valori percentuali

	1995	1996	1997	1998	Totale
Si	27,3	23,0	21,6	46,1	28,0
No	65,4	64,5	61,7	25,0	56,7
Mancata risposta	7,3	12,5	16,7	28,8	15,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

L'evidenziazione delle alterazioni del normale *iter* di realizzazione delle opere pubbliche, quale risulta dall'indagine a campione, non esaurisce certo la complessità dei problemi inerenti al settore ma contribuisce a segnalare situazioni meritevoli di attenzione da parte dell'Autorità nello svolgimento della funzione di vigilanza sull'economicità nell'esecuzione dei lavori pubblici e sulla corretta applicazione della normativa, sottolineando le difficoltà connesse all'entrata a regime della riforma, in un mercato molto eterogeneo, caratterizzato dalla preponderante presenza di appalti di piccola dimensione.

³⁰ Art. 31 bis.

*Sezione II***Profili organizzativi e attribuzioni funzionali**

Capitolo 6	L'attuazione del disegno organizzativo
Capitolo 7	La Segreteria tecnica
Capitolo 8	Il Servizio ispettivo
Capitolo 9	L'Osservatorio
Capitolo 10	Il Sistema unico di qualificazione e la Camera arbitrale

PAGINA BIANCA