

L'attività consultiva e i temi di riflessione

In coerenza con le attribuzioni previste dalla legge, l'Autorità, oltre ad attuare interventi di tipo operativo in funzione di specifiche circostanze¹, ha ritenuto di procedere alla predisposizione di pareri relativamente alla materia normativa regolamentare nonché all'approfondimento di tematiche generali attraverso la redazione di specifici documenti.

L'esercizio di una funzione consultiva, riferita non solo a casi specifici **Pareri ...** ma, più in generale, alla normativa regolamentare a cui la legge numerose volte rinvia per la disciplina di dettaglio dei vari settori², ben si coniuga con detta generale funzione di garanzia ed anzi in concreto la completa e rafforza. Pur non essendo espressamente compresa tra i compiti dell'Autorità indicati dalla legge, la funzione consultiva in materia regolamentare trova un fondamento giuridico — seppur indiretto — nella disposizione di legge³ che legittima l'Autorità alla formulazione di proposte per la revisione del regolamento generale sui lavori pubblici. Non vi è dubbio infatti che tale potestà, se da un lato non esclude proposte di modifica riguardanti la normativa in generale, dall'altro legittima la formulazione di pareri sulla predisposizione del regolamento generale sui lavori pubblici e di quelli di rango subordinato rispetto allo stesso (regolamenti ministeriali).

Nell'interesse generale ad un'efficace collaborazione tra soggetti ed organi della pubblica amministrazione, l'Autorità ha ritenuto utile non sottrarsi alle sollecitazioni che al riguardo le venivano rivolte, in specie dagli organi deputati alla formazione delle norme regolamentari.

¹ Vedi capitolo 14.

² Vedi capitolo 15.

³ Art. 4, co. 4, lett. e).

Capitolo 12

... regolamento
generale...

La collaborazione ha riguardato in primo luogo il regolamento generale attuativo della legge quadro⁴. Tale regolamento, di prossima emanazione, sostituirà il regio decreto 25 maggio 1895, n. 350 e ad esso è correlata l'abrogazione di quasi tutte le disposizioni previgenti, tanto che — insieme alla legge quadro — esso concorre a costituire l'ordinamento generale in materia di lavori pubblici.

Sullo schema del regolamento generale l'Autorità si è espressa con una relazione datata 17 marzo 1999, opportunamente circoscritta ai punti relativi a ruolo, organizzazione e funzionamento dell'Autorità stessa ovvero a quelli che con tali temi hanno specifica e diretta correlazione.

... programmazione ...

Anche sullo schema tipo in tema di programmazione dei lavori pubblici, che il Ministro emanerà a norma della legge quadro⁵, il 9 giugno 1999 l'Autorità ha reso un parere basato sul riconoscimento della essenzialità dell'attività programmatoria triennale ai fini di una razionale ed ordinata realizzazione dei lavori pubblici. Vi si afferma che la disposizione⁶ in esame ha natura di norma di principio e di regola fondamentale del settore dei lavori pubblici e che la stessa, pertanto, costituisce un limite alla funzione normativa regionale.

... qualificazione ...

Ed ancora un parere è stato reso in materia di qualificazione delle imprese. Con una relazione datata 13 luglio 1999, l'Autorità ha formulato il proprio avviso, anche in considerazione del significativo ruolo assegnatole nella materia, a garanzia che il controllo della selezione e, in ultima analisi, delle regole del mercato sia svolto da soggetti *super partes*.

I compiti demandati all'Autorità in tema di qualificazione si inquadrano nella generale potestà di vigilanza sul sistema della qualificazione⁷. Per tale importante attività, la disposizione citata prevede che l'Autorità si avvalga di apposita commissione consultiva istituita secondo i criteri stabiliti nel regolamento governativo sopra richiamato.

⁴ Art. 3, co. 3.

⁵ Art. 14, co. 11.

⁶ Art. 14.

⁷ Vedi capitolo 10.

Infine — con riferimento ai pareri resi dall'Autorità in tema di normazione secondaria — occorre far menzione di quello che ha riguardato lo schema di regolamento ministeriale per l'approvazione del nuovo capitolato generale d'appalto⁸, che per legge entrerà in vigore contemporaneamente al regolamento generale.

... capitolato
generale d'appalto

Oltre che sui regolamenti prima indicati, il Consiglio dell'Autorità, nel quadro di un'analisi relativa allo stato di completamento della normativa nella materia dei lavori pubblici, tenuto conto della mancata emanazione di altri provvedimenti ministeriali previsti dalla legge quadro, nello spirito di una collaborazione istituzionale, ha offerto la propria disponibilità nei sensi indicati anche al Ministro per i beni culturali, in ordine al contenuto dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori nel settore dei beni culturali, da determinarsi con provvedimento del Ministro stesso, non ancora emanato, nonché al Ministro di grazia e giustizia, che esercita la vigilanza sulle libere professioni, in ordine al provvedimento relativo alla definizione delle modalità per la determinazione delle aliquote sulla base delle quali vanno calcolati i corrispettivi per l'attività di progettazione⁹.

Altre forme
di attività
consultiva ...

... Ministro
per i beni
culturali ...

... Ministro
di grazia
e giustizia ...

L'Autorità ha inoltre ritenuto di dover offrire il proprio contributo di collaborazione istituzionale anche su un piano più generale. Considerata la fase innovativa che il sistema italiano di produzione normativa attraversa, l'Autorità ha deferito al Presidente della Camera dei deputati di valutare l'opportunità di un possibile ambito di approfondimento del seguito da assegnare alle proposte di modifiche normative formulate dalle autorità indipendenti, sulla base della funzionale consapevolezza da queste acquisita su elementi della realtà amministrativa o dei mercati.

... Presidente
della Camera

Nell'ambito dell'approfondimento della normativa sui lavori pubblici, condotto nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, l'Autorità ha

⁸ Art. 3, co. 5.

⁹ Art. 17, co. 14 bis.

Capitolo 12

anche ritenuto opportuno approfondire alcune tematiche per i loro riflessi di portata generale.

Tem
di riflessione ...

Di rilevante interesse è apparsa la definizione, alla luce del disposto di legge, dei criteri e dei limiti del potere di impulso procedimentale riconosciuto a distinti soggetti¹⁰.

... nozione
di 'chiunque ne
abbia interesse' ...

L'Autorità¹¹ ha ritenuto utile chiarire che nel caso di procedimento relativo all'attivazione delle ispezioni sollecitato da altri soggetti è necessario che l'atto di iniziativa assuma una configurazione qualificata, non essendo, in particolare, sufficiente un qualsiasi atto di impulso procedimentale, quale mera rappresentazione di fatti e circostanze, ma occorre che esso sia accompagnato da una sollecitazione formale a che si proceda, la quale attribuisca all'atto di impulso la connotazione della 'richiesta'.

È stato inoltre precisato che siffatta sollecitazione possa pervenire, oltre che da altra figura soggettiva che agisca quale autorità (come è nel caso della 'richiesta' in senso proprio), anche da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che agisca in proprio ovvero quale rappresentante di interessi collettivi o diffusi ('richiesta' intesa in senso improprio ed atecnico). La sollecitazione, in ogni caso, deve essere motivata; deve, cioè, contenere l'indicazione delle specifiche ragioni per le quali si chiede l'ispezione.

Allo stesso modo, sulla base dei principi generali in tema di procedimento amministrativo, l'eventuale determinazione di non dar seguito alla richiesta motivata di ispezione deve essere a sua volta motivata sia nei casi di una ritenuta irrivalenza della 'richiesta' stessa, sia nel caso della mancanza di legittimazione procedimentale di chi la ha proposta. All'istanza potrà riconoscersi il valore di denuncia e farne eventualmente scaturire un procedimento d'ufficio.

È stato altresì chiarito che la nozione di *chiunque ne abbia interesse* contenuta nella disposizione citata va concettualmente ricollegata alla norma sul procedimento amministrativo¹², in base alla quale «qualunque sogget-

¹⁰ Art. 4, co. 6,

¹¹ Documento del 17 novembre 1999.

¹² Art. 9, l. 7 agosto 1990 n. 241.

to» portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa «derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento». Le disposizioni relative all'avvio del procedimento ed alla partecipazione allo stesso, ancorché riferite a fasi diverse del medesimo, tendono ad assicurarne la massima trasparenza e partecipazione. Le due norme, tuttavia, vanno interpretate in maniera coerente con il complessivo ordinamento e tenendo conto del dibattito — sviluppatosi in dottrina e in giurisprudenza, che ha portato alla loro formulazione — sulla tutela degli interessi cosiddetti diffusi, siano essi collettivi o adespoti, sicché, nel caso di cui si tratta, legittimata a proporre una richiesta di ispezione non è una qualsivoglia figura soggettiva, bensì soltanto quella che vi abbia specifico interesse.

È necessario, poi, che il vantaggio o l'utilità perseguiti siano correlati ad esigenze giuridicamente rilevanti sotto il profilo oggettivo e non pertengano invece a mere aspirazioni individuali ed in ogni caso non implicino pretese pretestuose, vessatorie o comunque emulative.

In tema di applicazione della normativa sulle sanzioni ed al fine di un'eventuale sua integrazione, da realizzarsi con il regolamento generale, in coerenza con il complessivo sistema sanzionatorio, l'Autorità ha poi ritenuto¹³ di individuare alcune questioni interpretative per le quali ha formulato osservazioni e proposte al Ministro dei lavori pubblici, perché le valutasse in sede di adozione del regolamento stesso¹⁴. In particolare, è stato tra l'altro sottolineato come le disposizioni riguardanti l'indicazione nel provvedimento sanzionatorio di un termine per il pagamento, della ricorribilità al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva e della riscossione mediante ruoli sono state aggiunte¹⁵ all'originario testo della legge quadro, con riferimento ad una sola ipotesi¹⁶. È stato dunque rilevato che trattandosi di sanzioni amministrative — materia per la quale è escluso il ri-

... potere
sanzionatorio

¹³ Documento del 17 marzo 1999.

¹⁴ Art. 3, co. 2.

¹⁵ Art. 9, co. 9, l.n. 415/98.

¹⁶ Art. 4, co. 7.

Capitolo 12

corso all'interpretazione analogica — si dovrebbe ritenere che le indicate norme aggiunte non debbano valere per fattispecie diverse¹⁷.

È stato poi osservato che in entrambi i casi si tratta di violazioni per le quali è prevista la sanzione del pagamento di una somma di danaro; per entrambe le ipotesi dovrebbe quindi trovare applicazione la normativa generale in materia¹⁸. Considerando il disposto¹⁹ in base al quale le norme della medesima legge si osservano in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito, si dovrebbe di conseguenza ritenere che sussista diversità di trattamento tra le due fattispecie considerate, limitatamente alla modalità di impugnazione dell'atto sanzionatorio. Per uno²⁰ dei due casi, infatti, si dovrebbe ricorrere al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva; nell'altra ipotesi²¹, invece, per l'impugnazione della sanzione si dovrebbe adire il giudice ordinario²², da individuarsi nel tribunale ordinario²³. Le questioni sollevate dall'Autorità sono state, peraltro, considerate in sede di riformulazione del testo del regolamento²⁴ nei termini richiamati nella relativa relazione.

¹⁷ Si fa riferimento al successivo comma 17 dello stesso art. 4.

¹⁸ L. 24 novembre 1981, n. 689.

¹⁹ Art. 12, l.n. 689/81.

²⁰ Art. 10, co. 7 e co. 1 *quater*.

²¹ Art. 10, co. 17.

²² Art. 23, l.n. 689/81.

²³ Art. 17, co. 3 e co. 4, n. 4, l. 21 novembre 1991, n. 374.

²⁴ In particolare, art. 6.

13

**La risposta del mercato degli appalti
all'istituzione dell'Autorità e le scelte valutive
a fronte delle questioni emerse**

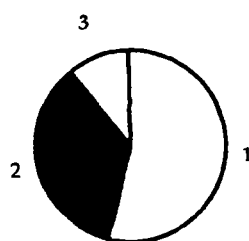
Nell'ambito dei compiti che la legge demanda all'Autorità riveste particolare importanza l'attività di vigilanza sulla conformità dell'azione amministrativa alla disciplina legislativa e regolamentare nonché sull'economicità di gestione ed esecuzione dei lavori pubblici.

In questo primo anno di attività, a causa della ancora incompleta strutturazione degli uffici e della connessa inadeguatezza degli organici, l'attività di vigilanza è stata esercitata prevalentemente sulla base di segnalazioni e di esposti nonché sulla base di ricorrenti richieste di pareri, alcune delle quali pervenute ancora prima della formale costituzione dell'Autorità.

A tutto il 31 dicembre 1999, sono pervenuti circa 350 tra esposti, segnalazioni e richieste di parere provenienti da soggetti pubblici e privati, tra i quali figurano imprese di costruzione aventi sede nel territorio nazionale. Pur nella ridotta dimensione, il dato appare significativo e tale da consentire alcuni primi rilievi di carattere generale e l'individuazione di alcune problematiche ricorrenti.

Si può intanto rilevare (figura 13.1.) che il ruolo svolto dall'Autorità in questa prima fase costituisce un riferimento soprattutto per i soggetti pubblici (amministrazioni ed enti vari), che hanno inviato circa 125 richieste di trattazione. A queste si devono aggiungere 66 segnalazioni inviate da stazioni appaltanti in tema di mancata documentazione dei requisiti dei con-

Figura 13.1 — Richieste di trattazione



- 1. Pubblica amministrazione
- 2. Cittadini e associazioni
- 3. Imprese

Richiedenti
pubblici
e privati

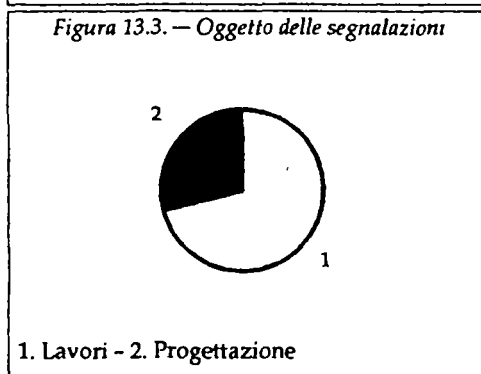
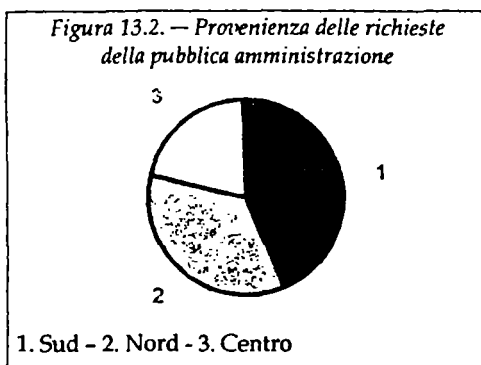
Capitolo 13

correnti¹ (pari complessivamente al 53,5% del totale). Ammontano a 127 gli esposti e le richieste di parere trasmessi da singoli cittadini, tra i quali numerosi liberi professionisti, che si sono rivolti all'Autorità come privati o in quanto titolari di una funzione di rappresentanza politica (ad esempio: consiglieri comunali) ovvero da libere associazioni di natura professionale (35,5%). Altre 39 segnalazioni sono pervenute da imprese che operano nel settore delle opere pubbliche (11%).

Distribuzione
per aree territoriali

La lettura dei dati disaggregati (figura 13.2.) per area territoriale evidenzia la prevalenza di richieste e segnalazioni di soggetti pubblici operanti nel mezzogiorno (pari a 43,5% del totale) rispetto a quelle del nord (35,1%) e a quelle dell'area centrale (21,4%).

Le richieste di trattazione provenienti dai soggetti privati riproducono, in via generale, la stessa distribuzione territoriale indicata per quelle dei



soggetti pubblici; le richieste provenienti dalle imprese risultano invece distribuite sul territorio nazionale in maniera più omogenea, pur con una lieve prevalenza nell'area meridionale. Va sottolineato, inoltre, che tra le richieste provenienti dal centro Italia rientrano quelle di associazioni che, pur con sede a Roma, sono rappresentative di interessi diffusi sull'intero territorio nazionale.

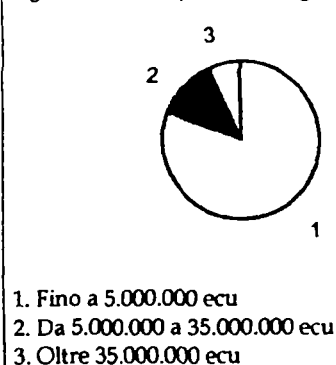
Per quanto attiene al contenuto delle segnalazioni (figura 13.3.)² va rilevato che esse attengono per

¹ Si tratta di segnalazioni pervenute dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 10, co. 1 *quater*.

² L'analisi è stata condotta non tenendo conto delle richieste di parere su questioni di carattere eterogeneo, legate all'interpretazione di alcuni aspetti della legge quadro, che rappresentano 20% delle segnalazioni.

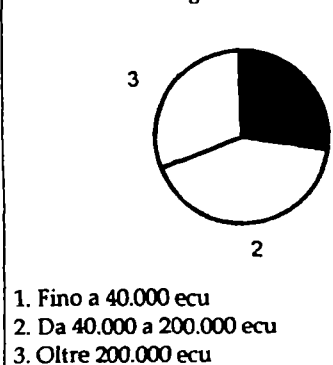
Inoltre, in relazione alla dimensione finanziaria, in ambedue i casi le segnalazioni riguardano lavori e incarichi di progettazione prevalentemente di importo modesto. L'analisi è stata condotta non tenendo conto delle segnalazioni delle quali è stata disposta l'archiviazione per riconosciuta estraneità dell'oggetto rispetto ad attribuzioni e compiti dell'Autorità. In particolare, 80% delle segnalazioni attiene a lavori inferiori ai 5 milioni di ecu e soltanto 7% a lavori superiori a 35 milioni di ecu (*figura 13.4.*).

Figura 13.4. — Importi delle segnalazioni. Lavori



Analogamente, nel caso degli incarichi di progettazione, le segnalazioni si riferiscono prevalentemente (42% del totale) a incarichi con importo compreso tra 40.000 e 200.000 ecu e soltanto il 31% riguarda incarichi con importo superiore a 200.000 ecu (*figura 13.5.*).

Figura 13.5. — Importi delle segnalazioni. Progettazione



Le richieste di attivazione sino ad oggi pervenute danno la possibilità di elaborare una casistica che ruota intorno ai seguenti temi ricorrenti:

Casistica

a) procedure di affidamento di incarichi di progettazione e direzione lavori sia all'interno della stazione appaltante sia all'esterno della stessa³;

b) procedure di affidamento di incarichi di collaudo⁴;

c) procedure di affidamento di servizi, con particolare riguardo al criterio di aggiudicazione dell'appalto⁵ e alla determinazione degli elementi di

³ Art. 17.

⁴ Art. 28.

⁵ Art. 23, co.1, lett. b), d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157.

Capitolo 13

- valutazione e di ponderazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁶;
- d) formulazione di bandi di gara relativi ad appalti di lavori, sotto molteplici aspetti;
- e) criteri di aggiudicazione delle opere, prevalentemente in relazione al nuovo metodo di individuazione della soglia di anomalia⁷;
- f) esecuzione dei lavori, con particolare riguardo all'ammissibilità delle varianti in corso d'opera e al subappalto;
- g) modalità applicative della procedura *ex art. 10, co. 1 quater*.

Linee di intervento

La pluralità delle tipologie dei problemi prospettati ha dato luogo all'adozione di linee di intervento diverse⁸. Nei casi in cui non sono stati ravvisati elementi di portata generale, l'esito dell'esame è stato portato a conoscenza degli interessati, che sono stati così informati delle eventuali difformità riscontrate rispetto ai principi fondamentali della legge quadro ed alle relative norme attuative, nell'intento di fornire utili indicazioni sul corretto e giusto procedimento. Principi e norme sono stati espressamente richiamati nella comunicazione, con riferimento a circostanze, comportamenti e atti oggetto di esame da parte dell'Autorità.

I problemi di valenza generale e con caratteri di massima emersi dal complesso delle istruttorie hanno formato oggetto di approfondito esame, concluso con l'attuazione di interventi regolatori.

Si è poi ritenuto, per ovvi motivi, di non poter intervenire nei casi oggetto di giudizio in corso. Il medesimo orientamento è stato assunto verso le sollecitazioni rivolte all'Autorità, intese a chiarire le rispettive posizioni delle parti — amministrazione e appaltatore — in situazioni conflittuali sorte nell'ambito di rapporti contrattuali in corso.

In alcune delle questioni prospettate, infine, l'Autorità ha ravvisato elementi meritevoli di segnalazione in occasione della relazione annuale, data l'ampia portata delle problematiche e le relative future implicazioni.

⁶ D.p.c.m. 27 febbraio 1997, n. 116/97.

⁷ Art. 21, co. 1 *bis*.

⁸ Vedi capitolo 14.

Gli interventi di regolazione, le indagini speciali e l'attività sanzionatoria

Nell'esercizio della propria attività di vigilanza, l'Autorità si è avvalsa di strumenti diversificati in relazione alle caratteristiche specifiche delle questioni in esame. Sui temi a valenza generale, oltre a fornire le soluzioni dei casi concreti, ha attuato interventi di regolazione di portata altrettanto generale. In alcuni casi, l'attività istruttoria ha condotto all'avvio di procedimenti sanzionatori.

**Strumenti
diversificati
di intervento**

Anche in assenza di segnalazioni specifiche, si è proceduto ad avviare indagini su temi che, per complessità e rilevanza, sono apparsi indicativi di patologie persistenti nel mercato degli appalti. Secondo il medesimo orientamento, è stata inoltre avviata un'indagine a campione per individuare le più significative caratteristiche del mercato nel periodo 1995-1998.

Secondo i regolamenti che disciplinano l'attività dell'Autorità, gli interventi di regolazione — atti di regolazione e determinazioni — hanno origine in genere allorquando un'azione amministrativa non sia conforme alla disciplina del settore, per dubbi interpretativi circa il contenuto delle norme, ovvero quando dai dati raccolti ed elaborati dall'Osservatorio emergono deviazioni dell'attività amministrativa dai principi di base della legge quadro e dai criteri desumibili dalla stessa legge sulle competenze dell'Autorità.

**Interventi
di regolazione**

Più che per i contenuti — comunque a valenza generale — gli atti di regolazione e di determinazione si differenziano per gli aspetti procedurali. Gli atti di regolazione sono infatti assunti in esito ad un procedimento complesso, con la partecipazione delle amministrazioni, delle categorie interessate e degli altri soggetti che ne abbiano fatto richiesta, attraverso il deposito di memorie scritte e di documentazione attinente alle questioni trattate o tramite audizione. Dopo la deliberazione, l'atto di regolazione

Capitolo 14

– sottoscritto da tutti i componenti del Consiglio – viene trasmesso agli interessati ed ai partecipanti all'audizione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale e nel bollettino dell'Autorità e inserito nel sito *Internet*.

Nel primo anno di attività sono stati emanati due atti di regolazione e tredici determinazioni, di cui si illustrano i tratti essenziali¹.

Atti di regolazione ...	<i>Applicabilità della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ai 'settori esclusi'.</i>
... applicabilità della legge quadro ai 'settori esclusi' ...	A seguito di esposto di alcune imprese di costruzioni, è stata affrontata la delicata questione della normativa applicabile alla procedura di affidamento, con la conclusione che la disciplina del d.lgs. n. 158/95 in tema di 'settori esclusi', applicata nel caso in esame, non è congruente allo specifico oggetto dell'appalto, dovendosi invece applicare quella dettata dalla legge quadro. Acquisite le necessarie controdeduzioni mediante memoria scritta e audizione, il 16 luglio 1999 è stato emanato l'atto di regolazione, i cui contenuti sono stati integralmente recepiti dalla stazione appaltante, che ha apportato le conseguenti modifiche al bando di gara. Si è così evitato l'insorgere di una lite giudiziaria con negative ripercussioni in termini di maggior costo e di ritardo esecutivo e sono state al tempo stesso formulate regole operative per i casi analoghi.

Regolazione degli incarichi di progettazione e direzione dei lavori ex art. 17 legge n. 109/94 e successive modificazioni e integrazioni

... incarichi professionali e pubblico impiego	Con l'atto di regolazione, che è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale ² , è stato affrontato, a seguito di alcuni esposti, il tema dell'affidamento di tali incarichi professionali alla luce della normativa vigente, con particolare riferimento alla legge quadro ³ e alla normativa sul pubblico impiego.
--	--

L'atto di regolazione è stato emanato il 4 novembre 1999, in esito ad una complessa procedura con la partecipazione di amministrazioni ed enti

¹ I testi degli atti di regolazione e delle determinazioni sono riportati nel Volume II, Sezione III.

² G.U. 15 novembre 1999, n. 268.

³ Art. 17.

operanti nel settore, ordini e associazioni professionali, nel corso della quale sono state acquisite memorie e documentazione e si è proceduto ad una discussione generale.

Si è così sancito:

- l'attività professionale rientra, per sua natura, nella categoria 12 della tabella 1A della direttiva comunitaria 92/50/CE in tema di appalti di servizi, resa esecutiva dal d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157;
- nel caso di progettazione 'interna' alla pubblica amministrazione, ai dipendenti di questa compete, in aggiunta al trattamento stipendiale, la sola incentivazione prevista dall'art. 18 della legge quadro;
- tale incentivazione compete anche quando un dipendente di un'amministrazione espleti compiti di progettazione in favore di amministrazione alla quale non appartiene;
- la progettazione 'esterna' può essere affidata, previa gara, ove occorra, a pubblici dipendenti *part time* che esercitino la libera professione, soltanto da amministrazioni diverse da quella di appartenenza e a condizione che l'oggetto della progettazione non debba essere realizzato nell'ambito territoriale dell'ufficio di dipendenza;
- per la direzione lavori valgono i medesimi principi indicati in tema di progettazione;
- per i dipendenti a tempo pieno rimangono salvi gli altri incarichi consentiti dalla normativa sul pubblico impiego.

Gli atti di determinazione sono stati emanati su materie molto diverse.

Determinazioni ...

Determinazione del 6 maggio 1999, n. 1/99, in tema di *danno erariale*.
Con questo atto sono state fornite precisazioni in merito al rapporto tra Autorità e Procure regionali della Corte dei conti, affermando la necessità che le fattispecie di danno erariale siano sempre segnalate all'Autorità, anche per la connessa esigenza di rendere sempre edotti — a cura dell'Autorità — della possibile azione di responsabilità da parte della Procura gli autori dei fatti e le amministrazioni danneggiate, al fine di incentivare provvedimenti

... danno erariale ...

Capitolo 14

di reintegrazione del danno arrecato che evitino il perdurare di situazioni lesive per l'erario.

...prezzo: discordanza
tra cifre e lettere ...

Determinazione del 2 agosto 1999, n. 3/99, in tema di *discordanza nell'offerta del prezzo in cifre e quello in lettere*. Il Consiglio dell'Autorità ha stabilito che la disposizione del regolamento sulla contabilità di Stato⁴ prevale sui criteri di diritto comune in tema di interpretazione della volontà negoziale, dal momento che la ricordata norma pubblicistica — fissando in caso di discordanza l'indicazione più vantaggiosa per l'amministrazione — è posta a tutela del pubblico interesse.

.... offerte
anomale ...

Determinazione del 20 ottobre 1999, n. 4/99, in tema di *offerte anomale*. La delicatezza della materia, per ribassi d'asta spesso spregiudicati, ha — come è noto — indotto il legislatore a frequenti interventi normativi⁵. La nuova procedura per l'individuazione della soglia di anomalia, alquanto complessa e di non facile applicazione, ha costituito oggetto della determinazione con la quale l'Autorità, da un lato, ha fornito regole semplificate per il computo della soglia di anomalia e, dall'altro, ha ricostruito in modo organico l'*iter* successivo, a seconda che si tratti di appalti sopra o sotto la 'soglia comunitaria', richiamando infine per gli appalti di importo superiore a 5 milioni di ecu le regole sulla valutazione dell'anomalia da compiersi in contraddittorio con le imprese.

... autorizzazione
al subappalto ...

Determinazione del 4 novembre 1999, n. 5/99, in tema di *autorizzazione al subappalto*. Anche la materia del subappalto, come la precedente, ha subito frequenti modifiche legislative⁶. L'atto di regolazione, dopo un chiarimento sulla portata novativa della recente riforma e sui suoi riflessi intertemporali, affronta la questione, stabilendo che l'atto di autorizzazione del contratto derivato deve essere rilasciato direttamente dalla stazione appaltante, anche per i contratti in corso alla data della novella, essendo

⁴ Art. 72, r.d. 23 maggio 1924, n. 827.

⁵ Da ultimo, con l'art. 7, co. 1, l.n. 415/98, nuova stesura dell'art. 21, co. 1 *bis*.

⁶ Da ultimo, con l'art. 9, commi 65, 66, 67 e 69, l.n. 415/98, che ha ulteriormente modificato l'art. 34.

venuta meno la previsione dell'autorizzazione dell'Autorità, che era connessa alla possibilità — anch'essa eliminata — di affidare il subappalto a soggetti diversi da quelli (da 1 a 6) indicati in sede di gara.

Determinazione in data 8 novembre 1999, n. 7/99, in tema di *opere af- ... opere affini ...*
fini, emanata a seguito di segnalazioni e di esposti da parte di professionisti che nelle gare per l'affidamento di incarichi di progettazione si ritenevano lesi, perché il committente aveva ritenuto 'non affini' a quelle oggetto dell'affidamento alcune progettazioni da loro eseguite. La determinazione su tale questione è stata emanata al fine di evitare che per identiche fattispecie vengano adottate soluzioni differenti, con *vulnus* dell'imparzialità e del principio di pari trattamento, tenuto conto che nella normativa sui lavori pubblici non è dato rinvenire una espressa definizione di opera 'affine'. Il criterio di 'opera affine' è stato desunto dal testo unico sulla professione di ingegnere ed architetto⁷ e dall'emanando regolamento generale sui lavori pubblici che riporta alcune prescrizioni di ordine tecnico.

Determinazione in data 8 novembre 1999, n. 8/99, in tema di *frazio- ... frazionamento*
nemento degli incarichi di progettazione. Si è sancito, in via generale e con ra- *degli incarichi*
di progettazione ...
gionamento articolato, che la progettazione ha contenuto tendenzialmente unitario, avuto riguardo sia alle regole dell'arte sia al presupposto — costante sebbene implicito — ricavabile dalla normativa sul progetto nonché dalle regole⁸ sugli appalti di servizi. Di conseguenza, in caso di frazionamento dell'incarico, occorre motivare la scelta, con la precisazione (peraltro ovvia) che le ragioni devono essere adeguate e non contraddittorie.

Determinazione in data 8 novembre 1999, n. 9/99, riguardante il *me- ... merito tecnico*
rito tecnico nella valutazione delle offerte. Anche questa determinazione nasce *nella valutazione*
delle offerte ...
da esposti di vari professionisti e riguarda l'affidamento di incarichi di progettazione di importo compreso tra 40.000 e 200.000 ecu, per i quali la norma⁹ opera un rinvio all'emanando regolamento di attuazione. In sinte-

⁷ Legge 2 marzo 1949, n. 143.

⁸ Art. 4, co. 2, 4, d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157.

⁹ Art. 17, co. 11.

Capitolo 14

si, si è ritenuto che la valutazione del merito tecnico assolvere ad una duplice ma diversificata funzione a seconda della fase concorsuale: in sede di esame dei requisiti di partecipazione alla gara, occorre considerare aspetti quantitativi dell'esperienza e della capacità professionale del concorrente, mentre in sede di selezione delle offerte rilevano profili esclusivamente qualitativi della capacità, correlati all'oggetto specifico dell'appalto.

... servizi
di monitoraggio ...

Determinazione del 17 novembre 1999, n. 10/99, concernente l'affidamento di *servizi di monitoraggio*. Le delicate questioni esaminate — a seguito di esposti sui criteri adottati dal Ministero dei lavori pubblici nelle gare per l'affidamento di tali servizi — sono rilevanti, a motivo della crescente esigenza delle amministrazioni di affidare servizi di assistenza tecnica e di monitoraggio della realizzazione di interventi pubblici o di interesse pubblico. È stata, fra l'altro, analizzata la normativa¹⁰ in tema di offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti di tali servizi¹¹. A seguito dei chiarimenti richiesti al Ministero dei lavori pubblici e tenuto conto che nella fattispecie sottoposta ad esame i servizi da appaltare erano riconducibili a più categorie, è stato motivatamente deliberato che il bando deve far riferimento a tutte le categorie e non soltanto a quella che il Ministero appaltante considerava prevalente. Si è inoltre stabilito che non ricorre l'obbligo di applicare il decreto in tema di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, purché la mancata applicazione sia congruamente motivata e inoltre che — quando sia prescelto il criterio di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa — il punteggio deve essere distribuito con equa ponderazione degli elementi valutativi, in modo di non ledere i principi della trasparenza e della concorrenza.

¹⁰ D.p.c.m. 27 febbraio 1997, n. 116 ('decreto Karrer'), emanato a norma dell'art. 23 d.lgs. n. 157/95.

¹¹ Indicati nella classificazione riportata all'allegato 1 del d.lgs. n. 157/95, come n. 867 della categoria 12 della classificazione comune dei prodotti (CPC).