

# costruttori romani

costruttori  
romani

costruttori  
romani

n. 3 marzo 2011 - Mensile dell'ACER - Nuova serie - Anno XXV

Tariffa R.O.C. - Poste Italiane S.p.A.  
Spedizione in Abbonamento Postale  
D.L. 35/2003 (conv. In L. 27/02/2004 n. 46)  
art. 1, comma 1, DCB Roma



## La guerra degli appalti



## SERVIZI IMPRESA

Società di Servizi dell'ACER

Servizi Impresa è stata costituita dall'ACER, all'inizio del 2009, con l'obiettivo di ampliare e diversificare l'offerta di servizi a favore degli Associati.

Servizi Impresa ha sottoscritto convenzioni con istituti bancari e con broker assicurativi per agevolare l'operatività delle imprese associate.

Accordi quadro, a condizioni di particolare vantaggio, sono stati stipulati con numerosi fornitori di beni e servizi.

**L'Assistenza di Servizi Impresa è a titolo assolutamente gratuito.**

### SERVIZI IMPRESA

Via di Villa Patrizi 11 - 00161 Roma  
tel. 06 440751 - fax 06 44075602  
info@servizi-impresa.com

**Costruttori Romani**  
mensile dell'ACER  
Associazione Costruttori Edili  
di Roma e Provincia

n. 3  
marzo 2011  
Nuova serie - Anno XXV

**Direttore responsabile**  
Eugenio Batelli

**Direttore editoriale**  
Angelo Provera

**Redazione**  
Fabio Cauli

**Progetto grafico  
impaginazione ed editing**  
ATON srl

**Fotografie**  
Archivio ACER, Archivio ATON

**Stampa**  
Marchesi Grafiche Editoriali

**Direzione, redazione**  
00161 Roma Via di Villa Patrizi, 11  
Tel. 06 440751 Fax 06 44075510  
costruttoriromani@acerweb.it

Una copia 2,58 euro  
Abbonamento annuo: 20,65 euro

Editrice Gestedit srl  
00161 Roma Via di Villa Patrizi, 11

**ACER**  
**Direttore generale**  
Alfredo Pecorella  
**Vicedirettore generale**  
Benedetto Campofranco

associato



**costruttori  
romani** costruttori  
romani  
costruttori  
romani Mensile dell'ACER

- 4 Difendiamo il tessuto imprenditoriale**  
di Eugenio Batelli
- 8 I lavori "in house" e il monopolio dei concessionari**  
di Angelo Provera
- 10 Come dare spazio alle imprese meritevoli**  
di Fabio Cauli
- 14 Procedure più snelle, ripartendo dalla progettualità**  
di Anna Maria Greco
- 18 I bandi di gara per lavori pubblici in Italia**
- 34 I bandi di gara delle concessionarie autostradali**
- 36 Reinventare il presente pensando al futuro**  
di Giuseppe Roma
- 38 Imprese in prima linea**  
di Fabio Cauli
- 42 Il ponte dell'Industria o "Ponte di ferro"**  
di Luca Carrano
- 44 L'asseverazione da parte degli organismi paritetici: procedure e responsabilità**  
di Alfredo Simonetti
- 46 Gli appalti pubblici e la crescita economica (prima parte)**  
di Federico Antellini Russo e Giuseppe Di Taranto
- 52 Italia: la lenta strada verso il progresso**  
di Anna Maria Evangelisti

### ACERNEWS

- 58 Accordo di collaborazione ACER e Ordine degli Ingegneri di Roma
- 58 M'illumino d'impresa di Elisabetta Maggini
- 60 Determinazione n. 8/2010 dell'Autorità di Vigilanza sulla tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti di Gianluca Celata
- 64 Risarcito il privato per il ritardo dell'amministrazione di Pierluigi Cipollone
- 65 Progetti Roma presentata al Teatro dell'Opera
- 66 Inserimenti sul portale ACER di circolari e bandi di gara (febbraio 2011)



## La guerra degli appalti

L'editoriale



# Difendiamo il tessuto imprenditoriale

Il settore degli appalti pubblici negli ultimi anni è certamente quello che ha subito maggiormente gli effetti della crisi, prima finanziaria poi anche economica, che caratterizza la nostra economia

di **Eugenio Batelli** Presidente ACER

■ L'effetto più evidente della crisi è stato quello della contrazione delle risorse pubbliche disponibili per nuovi appalti. Sono calati gli investimenti e, di conseguenza, si è sensibilmente ridotto il mercato delle imprese appaltatrici.

Questa riduzione ha inevitabilmente comportato l'inasprimento della concorrenzialità tra imprese, inducendole a formulare ribassi fuori mercato, pur di mantenere operative le proprie strutture.

Ribassi anomali che sono sintomo di una situazione patologica, dalla quale è indispensabile uscire rapidamente se non si vuole rischiare di compromettere in maniera irreversibile l'intero settore.

Credo che la posta in gioco sia proprio questa: la sopravvivenza di larghe fasce dell'imprenditoria.

I segnali che si colgono sono purtroppo in gran parte negativi.

Alla flessione delle gare si accompagna, moltiplicandone gli effetti destabilizzanti, un fortissimo ritardo nei pagamenti alle imprese.

Ritardo che è spesso causato dalle necessità di bilancio degli enti committenti tenuti a rispettare i limiti del patto di stabilità.

In buona sostanza si scaricano sulle imprese le difficoltà del sistema pubblico.

Nel contempo alle aziende si impone, pena l'esclusione dal mercato, di mantenersi regolari con i pagamenti dovuti ai dipendenti, ai fornitori, agli enti previdenziali ed assistenziali.

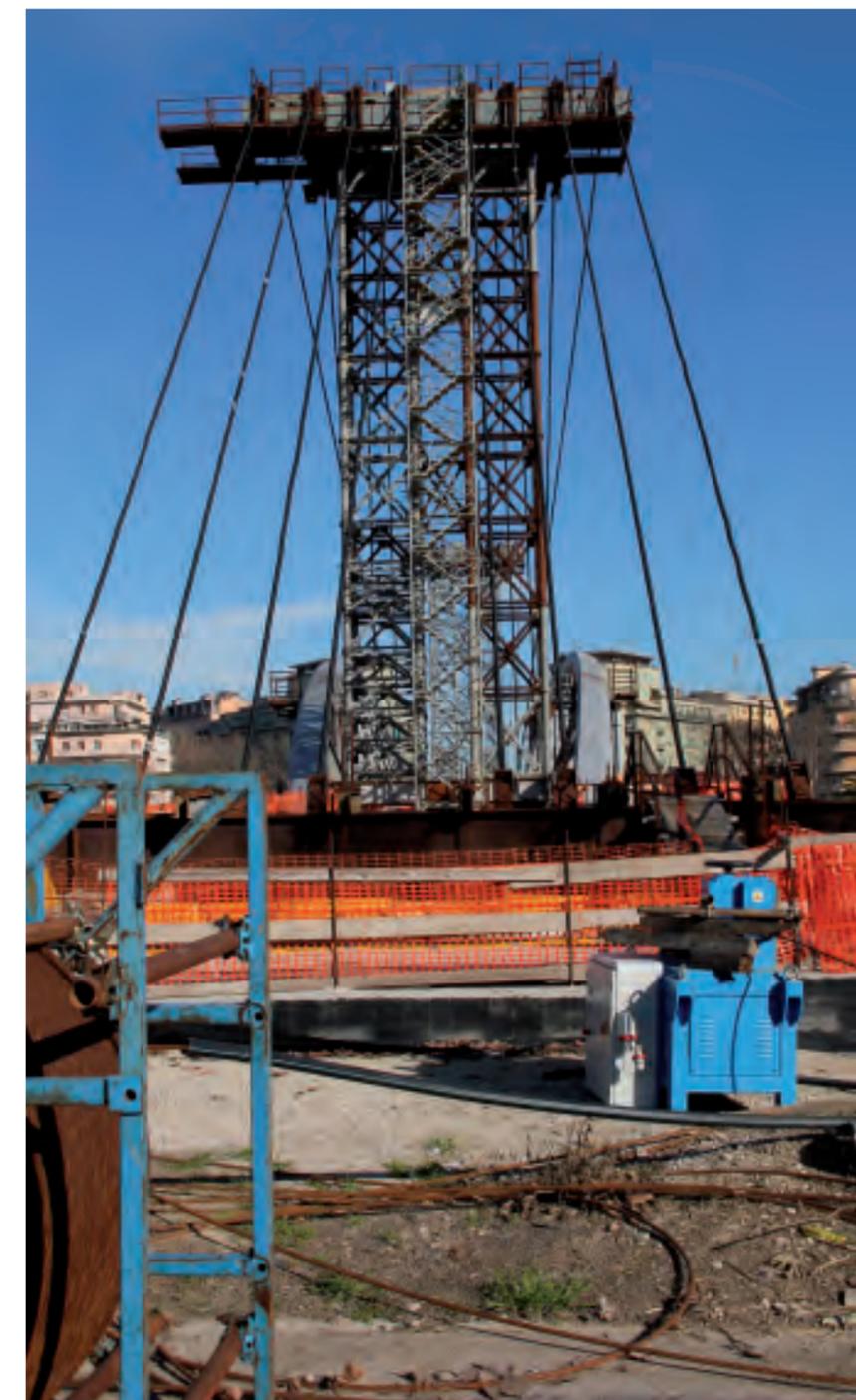
È inevitabile che, alla lunga, una situazione del genere disarticoli il sistema.

C'è un limite alla capacità delle imprese di autofinanziare la realizzazione di opere pubbliche o di appoggiarsi all'oneroso sistema del credito.

Un'economia di mercato fondata su questi presupposti non può reggere per molto. È necessario ristabilire i giusti equilibri, chiamando ognuno al rispetto delle regole. Bisogna riportare il mercato alla normalità.

Normalità che si traduce anche in pari opportunità per tutti e abbandono delle regole dell'emergenzialità.

Parto da quest'ultima.



C'è un limite alla capacità delle imprese di autofinanziare la realizzazione di opere pubbliche o di appoggiarsi all'oneroso sistema del credito





Abbiamo vissuto in questi ultimi mesi la stagione delle deroghe alle procedure ordinarie, giustificate dall'urgenza degli interventi.

L'emergenza deve essere, per definizione, transitoria. L'impressione è che questa transitorietà stia durando troppo.

Bisogna recuperare l'ordinarietà ed evitare possibili distorsioni dei meccanismi procedurali.

Altra riflessione.

Il mercato si sta divaricando.

Da un lato maxiopere, dall'altro microinterventi.

Sta scomparendo il mercato intermedio, quello tipico delle cosiddette medie imprese.

Non è un fenomeno da sottovalutare, perché rischia di azzerare un segmento imprenditoriale di radicata e qualificata tradizione.

Le politiche di investimento non possono essere astratte, avulse dal tessuto imprenditoriale del territorio.

È indispensabile che sia assicurato il mercato di tutti i livelli di impresa, da quella piccola, alla media, alla grande.

In mancanza di questi equilibri nascono turbolenze e

difficoltà che si ripercuotono sugli assetti complessivi.

Mi auguro che questa considerazione sia largamente condivisa da chi detiene le leve decisionali, perché il rischio molto concreto è quello che salti un pezzo fondamentale del nostro sistema imprenditoriale.

Non credo che nessuno possa permetterselo.

Passando ad altro elemento, sempre connesso con le anomalie attuali del mercato, non posso non esprimere forti perplessità circa l'utilizzazione impropria del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Ritengo che se ne faccia un impiego del tutto innaturale, come difesa delle amministrazioni rispetto ai ribassi eccessivi del criterio del massimo ribasso.

Non si può rispondere con anomalia ad anomalia.

È un ulteriore sintomo di un sistema che va complessivamente riequilibrato chiamando ciascuno, in particolare committenti e imprese, a svolgere il proprio ruolo.

Se non si torna alla chiarezza, al rispetto dei ruoli, arriveremo ad un punto di non ritorno, al di là del quale nessuno sa cosa potrà accadere.

Interveniamo ora o sarà troppo tardi. ■



**Il rapido scomparire del mercato intermedio rischia di azzerare un segmento imprenditoriale di radicata e qualificata tradizione**



**CASSA EDILE  
DI ROMA E PROVINCIA**  
DI MUTUALITA' ED ASSISTENZA

La Cassa Edile di Mutualità ed Assistenza di Roma e Provincia è un organismo gestito pariteticamente dai rappresentanti dei datori di lavoro (ACER) e dai sindacati di categoria dei lavoratori edili (Feneal-UIL, Filca-CISL e Fillea-CGIL). Raggruppa oltre **11.000 imprese** di costruzione ed assiste con prestazioni mutualistiche ed assistenziali **60.000 lavoratori** di Roma e provincia ed i loro familiari.

## SETTORI DI INTERVENTO

### Assistenze ordinarie

- 1) Ferie e gratifica natalizia
- 2) Integrazione all'indennità di malattia
- 3) Integrazione all'indennità d'infortunio o malattia professionale
- 4) Anzianità professionale edile

### Assistenze straordinarie

- 1) Eteroprotesi (protesi dentarie, apparecchi ortodontici, cure dentarie)
- 2) Eteroprotesi (protesi ortopediche, supporti acustici, occhiali)
- 3) Riabilitazione e spese extraospedaliere
- 4) Donazione sangue
- 5) Donazione midollo osseo
- 6) Cure termali idropiniche

- 7) Assistenza ai familiari portatori di handicap
- 8) Malattie professionali
- 9) Assistenza per i casi di alcolismo, sieropositività (HIV), tossicodipendenza
- 10) Assistenza allo studio
- 11) Borse di studio
- 12) Premio ai giovani
- 13) Assegno e permesso funerario
- 14) Sussidi casa e sussidi lavoratori stranieri
- 15) Assicurazione infortuni, malattie, interventi chirurgici
- 16) Decesso del lavoratore per cause di malattia
- 17) Soggiorni
- 18) Periodo di maternità

Via Pordenone, 30 - 00182 Roma  
Telefono: 06 70.60.41  
Web: [www.cassaedileroma.it](http://www.cassaedileroma.it)  
E-mail: [info@cassaedileroma.it](mailto:info@cassaedileroma.it)

**06.70604400**  
INFORMAZIONI IMPRESE

Numero Verde  
**800-010969**  
INFORMAZIONI OPERAI

La nota

# I lavori "in house" e il monopolio dei concessionari

Per affrancarsi dal rischio di un monopolio delle concessioni, occorre battersi per una generale trasformazione del mercato delle costruzioni, con criteri di modernità, libertà imprenditoriale e concorrenza

di Angelo Provera

■ Le medie imprese sono state per anni la struttura portante del sistema italiano, nelle costruzioni come negli altri campi produttivi. A partire dall'affidamento dell'Alta Velocità ferroviaria, tuttavia, i vari governi che si sono succeduti (di centrosinistra come di centrodestra) hanno scelto la strada, apparentemente facile, di affidare le grandi opere infrastrutturali in maxilotti a pochi grandi gruppi, facendo pian piano il vuoto tra pochissime grandi opere e una miriade di piccoli lavori locali. Negli ultimi tempi la situazione si è ulteriormente aggravata, con l'uscita dal mercato (tipico delle medie imprese) dei lavori autostradali, gestiti "in house" dagli stessi concessionari.



Al contempo una crescente discrezionalità nei sistemi di aggiudicazione dei piccoli appalti sta portando ad una "tribalizzazione" (eufemisticamente chiamata federalismo o localismo) degli stessi, che finiscono per l'essere affidati esclusivamente alle imprese più influenti localmente.

La situazione complessiva, a mio avviso molto grave, sta segnando la vera e propria morte del sistema nazionale delle costruzioni, un tempo fondato sul mercato e sulla capacità delle imprese di operare sull'intero territorio.

L'idea che i grandi lavori infrastrutturali debbano essere affidati in modo unitario – spesso con quello che in tutto e per tutto somiglia a gare – a general contractors o concessionari solletica indubbiamente il mondo politico e le amministrazioni, che ritengono così di liberarsi dei problemi connessi ad una sana gestione delle commesse, con tutti i problemi che questo può comportare. In realtà i dati dimostrano che i risultati sono negativi. Le opere non guadagna-

no in velocità di esecuzione, costano di più (ovviamente il concessionario diventa una sorta di monopolista di quell'oggetto e impone le sue condizioni) e vengono regolarmente subappaltate a terzi per più del novanta per cento. Il general contractor finisce insomma per fare intermediazione tra chi paga e chi lavora.

La questione dei lavori "in house" richiede, a mio avviso, un'ulteriore riflessione. La direttiva europea che li permette, infatti, lo fa con riferimento a concessioni ottenute in gara; di contro quasi tutte le concessioni autostradali italiane sono frutto di proroghe e non si ricorda, almeno a mente umana, alcun momento concorrenziale per la loro aggiudicazione.

In sintesi: un mercato di grandi opere con pochi concessionari selezionati spesso da una scelta politica e una miriade di piccole opere gestite localmente, anche queste in modo discrezionale, dal federalismo delle tribù locali. È questo il tipo di economia e di paese che desideriamo? Andiamo verso l'unità europea e allo stesso tempo rendiamo impossibile ad un'impresa di Bergamo di acquisire un lavoro ad Ancona? Imponiamo gare di appalto europee per la realizzazione, su terreni di proprietà, delle opere di urbanizzazione; allo stesso tempo chi ha una concessione autostradale se la tiene a vita e realizza tutte le opere con una società controllata?

Infine vi è da domandarsi cosa accadrà della nostra associazione nazionale, l'ANCE, che rischia seriamente di essere rimpiazzata nelle sue funzioni dall'AGI (che rappresenta il gruppo delle grandissime imprese) e dalle Associazioni provinciali (o regionali) che rappresentano i gestori dei mercati locali. Io penso che il presidente Buzzetti insieme alla sua giunta abbiano capito la situazione e che sia giunto il momento di battersi per una generale trasformazione del mercato delle costruzioni, con criteri di modernità, libertà imprenditoriale e concorrenza. ■



**Il risultato è un mercato di grandi opere con pochi concessionari scelti per via politica e una miriade di piccole opere gestite localmente dal federalismo**



Provvedimenti strategici

# Come dare spazio alle imprese meritevoli

Occorre ripensare le procedure e consolidare i rapporti con l'Autorità di Vigilanza e le associazioni di categoria, ripartendo dalla qualità della concorrenza e non dal suo azzeramento. Intervista al Provveditore Interregionale alle Opere Pubbliche, prof. **Donato Carlea**

di **Fabio Cauli**

■ **Professore, la crisi ha colpito anche voi. Quali sono i programmi e le risorse del Provveditorato per le OOPP?**

“La crisi economica è forte, abbiamo avuto una consistente riduzione delle risorse economiche che ci vengono annualmente accreditate nei nostri due capitoli principali, che sono il 7341, quello delle manutenzioni straordinarie e ristrutturazioni o per la realizzazione di nuove costruzioni, ma anche sul capitolo 7340, che è quello che finanzia gli interventi sugli edifici istituzionali – come la Presidenza della Repubblica, Palazzo Chigi, Montecitorio, Senato, Corte Costituzionale, ecc. Per quest’anno e anche per il 2012 le previsioni non sono davvero delle migliori. Ricordo però che il Provveditorato opera anche su incarico di molte strutture istituzionali: le medesime assegnano a noi le loro risorse

economiche affinché il Provveditorato stesso elabori le progettazioni e gestisca le procedure di gara. Cito ad esempio il caso del Policlinico Umberto I di Roma, con il quale siamo convenzionati, su incarico del quale gestiremo la progettazione e gli appalti per un importo di oltre 100 milioni di euro. Di esempi di questo tipo ne abbiamo diversi. Gestiamo le risorse del ministero della Giustizia per l’edificio di via Arenula nonché quelle del ministero dell’Interno per i suoi edifici. Tante altre convenzioni sono state sottoscritte con numerosi enti locali. Quindi, tutto considerato, le risorse economiche di cui disponiamo non sono irrilevanti, anche se ci troviamo indubbiamente in un periodo di grande ristrettezza economica. C’è un altro capitolo di spesa interessante: è quello che riguarda le scuole. C’è il finanziamento straordinario al ministero della Pubblica Istru-



Le strutture istituzionali assegnano al Provveditorato le loro risorse economiche affinché esso elabori le progettazioni e gestisca le procedure di gara



zione e della Università e Ricerca che per quest’anno prevede un rilevante numero di edifici in relazione ai quali occorre procedere all’adeguamento e alla messa in sicurezza. Abbiamo scuole medie e superiori per le quali dobbiamo provvedere a predisporre la progettazione. Inoltre rammento che tantissimi comuni hanno preferito avvalersi direttamente del Provveditorato alle OOPP per la gestione delle procedure, altri invece procederanno per conto proprio ma sotto il nostro controllo. Anche con le università abbiamo convenzioni, come Tor Vergata e Roma Tre, ed anche con l’Agenzia Spaziale Italiana”.

**Lei è particolarmente sensibile ai ribassi anomali. Ci vuole illustrare che strumenti intende utilizzare per combattere il fenomeno, ivi compreso il criterio del prezzo-soglia nell’ambito dell’offerta economicamente più vantaggiosa?**

“Sono due i criteri di aggiudicazione previsti dalla normativa vigente: l’offerta economicamente più vantaggiosa e il massimo ribasso. È chiaro che le imprese si trovano in un momento molto difficile e spesso, pur di non restare senza lavoro, in sede di gara sono disposte a offrire sconti sensibili; ciò anche al fine di mantenere il fatturato necessario per conservare la qualificazione SOA posseduta. Fermo restando che il massimo sconto è il criterio che pretende la comunità europea e quindi la nostra normativa si è dovuta adeguare, l’altro sistema utilizzabile è quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa. In sostanza si assegna l’appalto al soggetto che ha raggiunto il punteggio più alto in funzione di una serie di “pesi” che sono stati attribuiti all’offerta stessa. Un punteggio relativo all’offerta tecnica, un altro in base al ribasso che il concorrente offre in sede di gara, e un terzo è attribuito per la riduzione del tempo che il medesimo propone rispetto a quello che l’amministrazione ha individuato per l’esecuzione di quelle opere. Che cosa succede? Che molto spesso lo sconto economico è talmente elevato da consentire all’impresa che magari nella sezione tecnica si è classificata settima/ottava di recuperare posizioni e di aggiudicarsi l’appalto. Noi vogliamo evitare situazioni del ge-



Molto spesso lo sconto economico è talmente elevato da consentire all’impresa che magari nella sezione tecnica si è classificata settima/ottava di recuperare posizioni e di aggiudicarsi l’appalto



## Donato Carlea

di **Fabio Cauli**

Provveditore alle opere pubbliche per la regione Lombardia (reggente) dal febbraio 1997 al marzo 1998.

Dirigente generale del Ministero dei Lavori pubblici dall’1.4.1998.

Provveditore alle opere pubbliche per la regione Trentino Alto Adige dal 24.04.1998 al 14.02.2001.

Provveditore alle opere pubbliche per la regione Umbria dal 15.02.2001 al 12.08.2004.

Membro del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Docente del corso di “Legislazione lavori pubblici e lavori” (Facoltà di Ingegneria - Università degli studi di Perugia).

Docente del corso “Cantieri per il restauro e conservazione dei beni architettonici” (Lab. Restauro III ); Prima facoltà di Architettura “I. Quaroni” dell’Università degli studi “La Sapienza” di Roma.

Commissario straordinario per le grandi opere strategiche per le regioni Lazio - Abruzzo - Molise dal 17.09.2004 al 30.11.2005.

Direttore generale del Servizio di vigilanza dell’Autorità di vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dal 1° dicembre 2005 al 30 settembre 2007.

Provveditore interregionale alle opere pubbliche per le regioni Campania e Molise dal 1° ottobre 2007 al 19 settembre 2010.

Provveditore interregionale alle Opere Pubbliche per le regioni Lazio - Abruzzo - Sardegna dal 20 settembre 2010 (carica attualmente ricoperta).



nere con il meccanismo del tempo soglia e del prezzo soglia. Si tratta, in buona sostanza, di individuare un meccanismo che valga a “stabilizzare” le differenze tra chi ha presentato un ribasso (o una riduzione del tempo) abnorme e la soglia individuata attraverso la media



dei ribassi e dei tempi offerti. In tal modo vengono disincentivati i ribassi eccessivi perché la presentazione dei medesimi non consente più di recuperare il deficit accumulato in relazione al punteggio tecnico”.

**Cosa pensa dei sistemi innovativi per la realizzazione di OOPP, come l'appalto in leasing, la cessione di cubature o l'appalto con permuta?**

“Sono molto favorevole perché, per le realizzazioni di opere pubbliche, noi dobbiamo pensare a una finanza alternativa. Il project financing è la forma più evoluta e anche il leasing in costruendo deve trovare il giusto spazio. Il leasing in costruendo, cioè la locazione finanziaria, è una nuova formula e nasce proprio da una mia



**Il project financing è la forma più evoluta e anche il leasing in costruendo deve trovare il giusto spazio**



idea formulata unitamente all'Ordine degli Ingegneri di Napoli, quando ero provveditore alle opere pubbliche per la Campania. Ci domandavamo come mai questa soluzione, che sembra ottima e che consente di far entrare i capitali privati negli appalti pubblici, non riesca a decollare. Oltretutto permette di coinvolgere in questo percorso un soggetto terzo, in qualità di finanziatore, che può essere una società di leasing o una banca. Sembra una formula così facile eppure non riesce a decollare perché noi italiani, credo, abbiamo difficoltà a recepire soluzioni innovative e in più perché l'appaltatore vuole che il suo interlocutore sia la consueta stazione appaltante che si limita a pagare. Questa nuova formula di finanziamento di un'opera pubblica prevede anche la possibilità che l'amministrazione possa dare in permuta un suo bene come corrispettivo del

denaro; cioè per esempio in cambio della realizzazione di un nuovo ospedale si può offrire il vecchio edificio come parziale contropartita dell'esborso economico necessario”.

**Qual è il ruolo dell'Autorità di Vigilanza sui LL.PP nell'ambito della regolamentazione del mercato: le possono essere attribuite funzioni ulteriori?**

“Il ruolo dell'Autorità è sempre importante perché un suo parere lascia il segno; pur non essendo vincolante, una amministrazione che deve indire un appalto e sa che se su quel tipo di appalto l'Autorità si è pronunciata, ne tiene sicuramente conto. Ci sono però alcune problematiche che mi preme evidenziare. In molti casi sarebbe opportuno consentire all'Autorità di erogare delle sanzioni penetranti laddove riscontri comportamenti irregolari da parte dei diversi protagonisti del mercato, e cioè stazioni appaltanti e imprese appaltatrici. Ciò consentirebbe una maggiore incisività dell'azione dell'Autorità. Sotto altro profilo, occorre però che anche l'azione ermeneutica dell'Autorità si svolga in un quadro di maggiore coerenza con l'operato degli altri organi consultivi del settore dei lavori pubblici: ricordo contrasti interpretativi, per esempio, con il Con-

siglio Superiore dei Lavori Pubblici (sulla tematica dei collaudi) che hanno nuociuto sia al prestigio dei diversi organi, sia a quella esigenza di certezza delle regole come è essenziale nel settore dei LL.PP”.

**Qual è il rapporto con le Associazioni di categoria, quali ad esempio l'ACER?**

“Con le associazioni e il mondo imprenditoriale ho sempre instaurato un rapporto molto costruttivo. Non siamo l'uno contro l'altro, anzi entrambi, partendo da posizioni diverse, dobbiamo raggiungere lo stesso obiettivo: creare un mercato degli appalti e delle progettazioni di altissimo livello. Si parte dalla qualità nella concorrenza, non ci devono essere nicchie per pochi eletti. Il mondo imprenditoriale italiano è di alto livello, quindi bisogna dare la possibilità a tutti di partecipare, purché siano i più bravi ad emergere. È plausibile che un Paese renda difficoltoso ad una impresa seria di aggiudicarsi un appalto? Dobbiamo lavorare proprio perché la concorrenza fra le imprese sia trasparente e corretta. Noi ci battiamo per questo obiettivo ma l'Amministrazione da sola non ce la può fare e perciò deve chiedere la collaborazione del mondo imprenditoriale. Insieme lo possiamo raggiungere”. ■

**SPURGO FOGNATURE • ESCAVATORE A RISUCCHIO • NOLEGGIO BAGNI CHIMICI • TRASPORTO ACQUA INDUSTRIALE**

**NEW: ASPIRAZIONE DI QUALSIASI MATERIALE**  
SOLIDO - LIQUIDO - MELMOSO - CALCINACCI - POLVERI  
FINO A 150 MT DI DISTANZA E 30 DI PROFONDITÀ

**ESEMPI DI IMPIEGO:**

- SCAVI IN ASPIRAZIONE
- ASPIRAZIONE CUNETTE LATERALI E CADITOIE STRADALI
- PULIZIA TRAMITE ASPIRAZIONE DI SOTTOPASSI STRADALI
- ASPIRAZIONE POLVERE E CALCINACCI DA LOCALI INTERRATI
- GRANDE RISPARMIO DI MANODOPERA E COSTI DI SMALTIMENTO

**BAGNI CHIMICI DA CANTIERE SEBACH LAZIO**

IL SERVIZIO COMPLETO PREVEDE LA CONSEGNA E IL POSIZIONAMENTO, INTERVENTI DI PULIZIA PERIODICI CONSISTENTI NELL'ASPIRAZIONE DEL RIFIUTO, LAVAGGIO DEL BAGNO, REINTEGRO MATERIALE DI CONSUMO, RITIRO A FINE LOCAZIONE E SMALTIMENTO RIFIUTI C/O IMP. AUTORIZZATI. ASSICURAZIONE PER FURTO INCENDIO, ATTI VANDALICI E SOSTITUZIONE GRATUITA DEL BENE DANNEGGIATO.

**ITALSERVIZI 2000 S.r.l.**  
SUCTION - EXCAVATOR

**SEBACH**

INFO E PREVENTIVI GRATUITI:  
Via di Quarto Grande 7 - 00132 Roma - Italy - Tel. 06.2073033 - Fax 06.2075104 - Info@italservizi2000.it - www.italservizi2000.it

Le azioni del Governo

# Procedure più snelle, ripartendo dalla progettualità

Le misure di cautela finanziaria e strategica provenienti dal Governo puntano a uno snellimento generale delle procedure, all'eliminazione del contenzioso, alla riduzione del numero delle stazioni appaltanti attraverso la creazione di una logica comune nell'interpretazione delle norme. Intervista al ministro delle Infrastrutture, **Altero Matteoli**



di Anna Maria Greco

■ **Ministro, i costruttori chiedono al governo di rimettere al centro dei suoi interessi l'edilizia e di ottenere le risorse promesse. Come si risponde a queste domande?**

“Sin dall'inizio del mio mandato al dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti ho cercato di dare concreta attuazione ad una precisa volontà del governo: infrastrutturare organicamente il Paese. D'altra parte, il mondo delle costruzioni non può dimenticare alcune emergenze che hanno colpito il comparto in questi ultimi tre anni. Mi riferisco all'esplosione dei costi di alcuni materiali da costruzione, come il ferro e il cemento nell'agosto 2008. E in quell'occasione il governo è intervenuto con un decreto legge che ha stanziato oltre 300 milioni di euro per superare quell'emergenza. Nella grave recessione, inoltre, il governo ha preferito garantire adeguate risorse solo a due distinte finalità: gli interventi nelle infrastrutture e la copertura degli ammortizzatori sociali”.

**Quanto è importante, in questa fase, la collaborazione tra pubblico e privato?**

“Molto. Non c'è dubbio che ci sia stato un contenimento degli investimenti pubblici ma contestualmente c'è stato un forte coinvolgimento di capitali privati. Nel comparto delle concessioni autostradali, su 12 miliardi di euro di investimenti 10 miliardi sono relativi a capitali privati. Questo è avvenuto, tra l'altro, grazie al superamento, in sede comunitaria, di una serie di infrazioni che durante il governo Prodi avevano bloccato un numero rilevante di concessioni”.

**In particolare nel settore dell'edilizia scolastica cosa è stato fatto?**

“Non si può sottovalutare l'impegno del Ministero e del Governo su settori di grande rilevanza imprenditoriale come l'edilizia scolastica. Sono stati stanziati mille milioni di euro e attivati circa 584 milioni (di queste risorse, 226 milioni sono relativi all'ambito territoriale de L'Aquila), alla ricostruzione post-terremoto. Per questo obiettivo è stata stanziata una prima tranche di 408 milioni di euro per gli edifici pubblici e sono in corso gare per circa 200 milioni, relative al Piano Casa, su cui è già stata stanziata una prima tranche di circa

## Altero Matteoli

di Matteo Di Paolo Antonio

Classe '40, nato a Cecina, Altero Matteoli è sposato e ha due figli. È l'attuale ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del governo Berlusconi ed è anche sindaco del Comune di Orbetello.



Ragioniere e dirigente di azienda, ha ricoperto diversi incarichi istituzionali nella sua lunga carriera politica.

Dal 1983 è stato esponente del Movimento Sociale Italiano e segretario regionale per la Toscana. Per quattro anni ha ricoperto la carica di consigliere comunale di Castelnuovo di Garfagna e provinciale di Livorno.

È stato deputato dal 1983 al 2006, anno in cui è stato eletto per la prima volta in Senato.

Nel 1994 ha aderito ad Alleanza Nazionale, di cui è diventato capogruppo a Palazzo Madama. Nello stesso anno è stato nominato ministro dell'Ambiente nel primo governo Berlusconi.

Alle elezioni politiche del 2001 è stato eletto come deputato a Lucca, con la coalizione della Casa delle Libertà.

Dal 2001 al 2006 è tornato ad essere ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, nel secondo e nel terzo governo Berlusconi.

Tra i diversi incarichi ricoperti in questi anni, è stato membro della Commissione d'inchiesta sulla P2 e di quella bicamerale per le questioni regionali; successivamente ha fatto parte della Commissione Trasporti e di quella per le Politiche comunitarie, è stato membro della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali e similari, redigendo una relazione sulla collusione tra mafia e politica.

Attualmente è anche componente dell'Ufficio di Presidenza del Popolo della Libertà.



Non c'è dubbio che ci sia stato un contenimento degli investimenti pubblici ma contestualmente c'è stato un forte coinvolgimento di capitali privati



730 milioni di euro. A questo importo, vanno aggiunti un apporto regionale che dovrebbe aggirarsi su ulteriori 300 milioni di euro ed un apporto privato, soprattutto con i fondi immobiliari di investimento centrale e locali, che dovrebbe raggiungere e superare i 3 miliardi di euro”.

**Al Piano Casa 1 si è aggiunto il Piano Casa 2: ce ne può parlare?**

“Con questo secondo Piano il governo intende contribuire a far ripartire l’economia e l’occupazione grazie al volano che è in grado di innescare l’edilizia e favorire la trasformazione edilizio-urbanistica, il restyling delle città, attraverso demolizioni di edifici senza qualità architettonica, obsoleti dal punto di vista tipologico-

funzionale, con la sostituzione delle volumetrie abbattute con edilizia sostenibile dal punto di vista energetico e ambientale”.

**Quali sono gli altri interventi previsti per l'emergenza abitativa?**

“Accanto al Piano Casa in questo biennio sono stati portati avanti programmi mirati a dare una concreta risposta ai bisogni abitativi del Paese. Sono il programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (311 milioni di euro), il fondo nazionale di sostegno per l’accesso alle abitazioni in locazione (141 milioni) ed i programmi sperimentali di recupero urbano chiamati “Contratti di Quartiere I”, per cui sono stanziati 350 milioni di euro”.



Oltre al Piano Casa 2, il programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, il fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione e i programmi sperimentali di recupero urbano



**E per l'edilizia carceraria?**

“C’è il Piano Carceri, su cui sono in corso di definizione e di primo avvio interventi per 700 milioni di euro e le Opere piccole e medie; si tratta di un programma di interventi nel Mezzogiorno del Paese pari a circa 800 milioni di euro e di cui ultimamente è stata avviata una prima fase di 413 milioni”.

**Ritiene che sia possibile un allentamento del patto di stabilità per i Comuni, in modo da evitare che falliscano le imprese per non far fallire uno Stato che non paga?**

“Sul patto di stabilità il governo ha già tentato di effettuare un primo allentamento. Questa iniziativa non è stata sufficiente, ma penso sia difficile fare di più perché l’uscita dalla fase recessiva, come tutti possiamo ve-



Il contenzioso è una delle cause che danneggia l'avanzamento fisiologico delle attività legate al comparto delle costruzioni



rificare, sta avvenendo lentamente e quindi non possiamo incrinare ulteriormente l’incidenza del debito pubblico sui parametri di Maastricht”.

**Che cosa si sta facendo per affrontare i vecchi mali dell'edilizia, indicati dal presidente dell'Ance Paolo Buzetti nella burocrazia, nelle regole degli appalti e nel cattivo funzionamento del sistema?**

“Da oltre un mese, attraverso il Tavolo sistematico da me istituito nell’agosto del 2008 – un Tavolo a cui partecipano l’ANCE, l’AGI, le grandi aziende come l’ANAS, le Ferrovie dello Stato, l’AISCAT, etc. – stiamo identificando insieme sia le possibili modifiche al quadro normativo esistente sia le nuove norme capaci di rispondere alle esigenze del comparto come quelle lega-

te al project financing, alla riduzione dei tempi per l’approvazione dei progetti, alla rivisitazione delle riserve e delle offerte anomale, all’identificazione di una lista dei subappaltatori che non hanno legami con la criminalità organizzata, all’accordo bonario, alle cause di esclusione dalle gare, ecc. L’obiettivo è quello di inserire in un prossimo provvedimento legislativo questa serie di azioni che, ripeto, insieme stiamo definendo”.

**Lei ha detto che sono troppe le stazioni appaltanti nel nostro Paese, dalle 16 alle 21 mila. Che cosa prevede il processo di snellimento che ha annunciato, parlando di una sola stazione per ogni Regione?**

“Anche questa ipotesi di contenimento delle stazioni appaltanti e di snellimento delle procedure fa parte dei temi che stiamo affrontando all’interno del Tavolo sistematico da me prima richiamato. Non è solo il numero rilevante delle stazioni appaltanti l’elemento che crea problemi procedurali quanto l’assenza di un codice comportamentale comune e di una logica comune nell’interpretazione delle norme. Il Regolamento del Codice dei Contratti Pubblici prodotto dal mio dicastero e approvato ultimamente ed operativo dal mese di giugno di quest’anno darà un aiuto sostanziale all’intero comparto”.

**Quali sono i principali ostacoli che rallentano il lavoro di semplificazione e riduzione del numero delle leggi in questo settore?**

“Il contenzioso è una delle cause che danneggiano l’avanzamento fisiologico delle attività legate al comparto delle costruzioni. Un contenzioso che è generato dalla qualità degli elaborati progettuali, dall’incapacità gestionale di alcune stazioni appaltanti, dalla complessa normativa comunitaria, nazionale e regionale. Un contenzioso che, a mio avviso, produce forti disconomie sia allo Stato che a tutti gli operatori del settore e, soprattutto, nella maggior parte dei casi amplifica i costi delle opere e blocca il tasso occupazionale del comparto. Il lavoro che, come dicevo prima, stiamo portando avanti in questi giorni, persegue proprio questo obiettivo: annullare tutte quelle forme che producono e amplificano il contenzioso tra le parti”. ■

Osservatorio congiunturale

# I bandi di gara per lavori pubblici in Italia

Estratto dall'Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle Costruzioni a cura della Direzione Affari Economici e Centro Studi ANCE. Novembre 2010

## L'andamento del mercato dei lavori pubblici nel primo semestre 2010

Il mercato dei bandi di gara per lavori pubblici risulta sempre più caratterizzato da pochi grandi lavori e da una progressiva diminuzione dei bandi di taglio piccolo e medio. Anche il primo semestre 2010 vede confermata tale tendenza: la sostanziale stazionarietà nell'importo posto a base d'asta rispetto allo stesso periodo del 2009 (+0,3% in termini reali; +2,3% in valori correnti) è, in realtà, la sintesi di cali per i bandi di importo inferiore ai 75 milioni di euro e di un aumento delle gare di importo superiore. L'analisi mensile rivela inoltre che il valore dei bandi pubblicati è diminuito progressivamente nei primi cinque mesi dell'anno rispetto agli stessi periodi dell'anno precedente, per poi registrare un consistente aumento a giugno 2010, che ha più che compensato la negatività dei mesi precedenti. Relativamente al taglio dei lavori, si evidenziano due bandi di importo molto elevato, che hanno inevitabilmente influito sul risultato di periodo: il primo, dell'Anas, per un importo di 1,5 miliardi di euro, concernente "la progettazione, realizzazione e successiva gestione del collegamento viario compreso tra lo svincolo della SS 514 di Chiaramonte con la SS 115 e lo svincolo della Ragusana con la SS 114"; il secondo, dell'Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A., per un valore di 2,3 miliardi di euro, riguardante la "progettazione esecutiva ed esecuzione lavori relativi alle tratte B1, B2, C, D e opere di compensazione del collegamento autostradale Dalmine - Como - Varese - Valico del Gaggiolo e opere ad esso connesse." Complessivamente il valore delle due opere rappresenta quasi il 30% dell'importo totale posto in gara nel primo semestre 2010 (3,8 miliardi di euro su un totale di circa 14 miliardi di euro). Al netto di tali opere, i bandi di gara subiscono, in termini di importo, una riduzione di circa il 10% su base annua. Nel 2009 il valore dei bandi pubblicati aveva registrato un calo in termini reali dell'1,3% su base annua (+1,3% in termini nominali). L'analisi di lungo periodo rivela che il mercato degli appalti pubblici si è notevolmente ridimensionato nel corso degli anni: complessivamente, tra il 2003 e il 2009

l'importo messo in gara ha registrato un calo del 24% in termini reali (-6,6% in valori correnti). In termini di numero, i bandi di gara continuano a diminuire anche nel primo semestre 2010: tra gennaio e giugno, infatti, si è registrato un calo del 12,2% nel numero di avvisi nel confronto con l'analogo periodo dell'anno precedente. Tale andamento conferma il trend negativo in atto ormai da diversi anni (tra il 2003 e il 2009 il numero dei bandi è passato da 36.768 a 16.359, con una contrazione del 55,5%).

A partire dal 2009, sulla riduzione dei bandi pubblicati, pesa sicuramente l'applicazione della legge 201/2008, entrata in vigore il 22 dicembre 2008, che, avendo elevato da 100 mila euro a 500 mila euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata, quindi senza pubblicazione del bando di gara, fa sfuggire al rilevamento lavori che, negli anni precedenti, erano soggetti a pubblicazione.

## Classi di importo

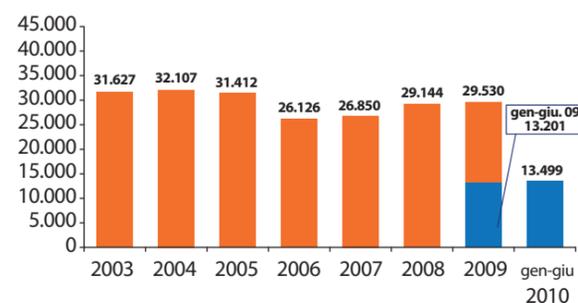
Nei primi sei mesi del 2010 il valore dei bandi posti in gara continua ad essere caratterizzato da una riduzione dei bandi di piccolo e medio taglio a fronte di una crescita dei bandi di importi elevati. Nel periodo considerato i bandi relativi a lavori di importo inferiore ai 75 milioni di euro registrano, complessivamente, una contrazione del 12,6% rispetto alla prima metà del 2009 (-12,2% in numero). In particolare, i cali più elevati si rilevano nelle classi di importo compreso tra i 6,2 milioni di euro e i 18,6 milioni di euro (-23,0% in valore e -21,4% in numero) e nei bandi tra i 18,6 e i 50 milioni di euro (-15,4%; -17,6% su base annua). Meno marcata la riduzione registrata nel segmento 50-75 milioni di euro, nel quale, a parità di bandi pubblicati rispetto al primo semestre 2009, il calo è stato del 4,6%. I bandi di importo compreso tra i 75 milioni e i 100 milioni crescono sia in valore (602 milioni di euro contro 78 milioni di euro, con un incremento di oltre il 600%) che in numero (6 bandi pubblicati contro un unico avviso nella prima metà del 2009). Nello stesso periodo, i bandi per lavori di importo superiore ai 100 milioni di



Nei primi 6 mesi del 2010 si è registrata una riduzione dei bandi inferiori ai 75 milioni di euro a fronte di una crescita dei bandi di importi elevati (contrazione del 12,6% rispetto al 2009)

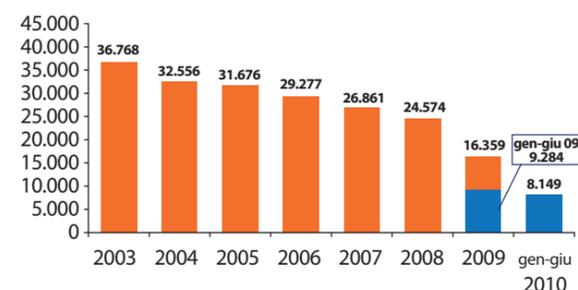


### Bandi di gara per lavori pubblici in Italia (importi in milioni di euro correnti)



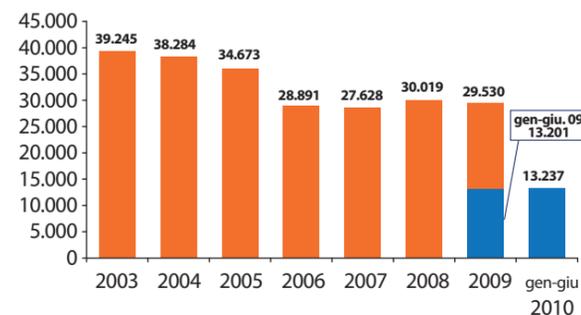
Elaborazione Ance su dati Infoplus

### Bandi di gara per lavori pubblici in Italia (numero)



Elaborazione Ance su dati Infoplus

### Bandi di gara per lavori pubblici in Italia (importi in milioni di euro 2009)



Elaborazione Ance su dati Infoplus

### Bandi di gara per i lavori pubblici in Italia (importi in milioni di euro)

Anni	Numero	Importo (Valori correnti)	Importo (Valori a prezzi 2009)
2003	36.768	31.627	39.245
2004	32.556	32.107	38.284
2005	31.676	31.412	35.929
2006	29.277	26.126	28.891
2007	26.861	26.850	28.653
2008	24.574	29.144	30.019
2009	16.359	29.530	29.530
Gen.-giu. 2009	9.284	13.201	13.201
Gen.-giu. 2010	8.149	13.499	13.237

Anni	Var. % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente		
2004	-11,5	1,5	-2,4
2005	-2,7	-2,2	-6,1
2006	-7,6	-16,8	-19,6
2007	-8,3	2,8	-0,9
2008	-8,5	8,5	5,5
2009	-33,4	1,3	-1,3
Gen.-giu. 2010	-12,2	2,3	0,3
2009/2003	-55,5	-6,6	-24,8

La legge 201 del 22 dicembre 2008 ha elevato da 100.000 euro a 500.000 euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando).

Elaborazione Ance su dati Infoplus

### Bandi di gara secondo le classi di importo in Italia (importi in milioni di euro)

Classi d'importo (Euro)	2007		2008		2009		Gen.-giu. 2009		Gen.-giu. 2010	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Fino a 500.000	19.400	3.640	17.462	3.391	10.449	1.865	6.078	1.082	5.257	929
500.001 - 1.000.000	3.375	2.382	3.117	2.216	2.373	1.725	1.316	950	1.163	851
1.000.001 - 6.197.000	3.576	7.771	3.472	7.787	2.971	6.880	1.599	3.693	1.494	3.458
6.197.001 - 18.592.000	373	3.738	379	3.748	414	4.111	220	2.217	173	1.706
18.592.001 - 50.000.000	99	2.837	97	2.676	107	2.969	51	1.390	42	1.175
50.000.001 - 75.000.000	16	1.007	16	970	14	852	7	423	7	404
75.000.001 - 100.000.000	8	674	6	526	5	404	1	78	7	602
<b>Fino a 100.000.000</b>	<b>26.847</b>	<b>22.048</b>	<b>24.549</b>	<b>21.314</b>	<b>16.333</b>	<b>18.805</b>	<b>9.272</b>	<b>9.832</b>	<b>8.143</b>	<b>9.125</b>
oltre 100.000.000	14	4.802	25	7.829	26	10.725	12	3.368	6	4.375
<b>Totale</b>	<b>26.861</b>	<b>26.850</b>	<b>24.574</b>	<b>29.144</b>	<b>16.359</b>	<b>29.530</b>	<b>9.284</b>	<b>13.201</b>	<b>8.149</b>	<b>13.499</b>

La legge 201 del 22 dicembre 2008 ha elevato da 100.000 euro a 500.000 euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando)

Elaborazione Ance su dati Infoplus

### Bandi di gara secondo le classi di importo in Italia (variazioni % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente)

Classi d'importo (Euro)	2007		2008		2009		Gen.-giu. 2010	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Fino a 500.000	-11,0	-5,8	-10,0	-6,8	-40,2	-45,0	-13,5	-14,2
500.001 - 1.000.000	-6,5	-6,5	-7,6	-6,9	-23,9	-22,2	-11,6	-10,4
1.000.001 - 6.197.000	4,4	5,2	-2,9	0,2	-14,4	-11,6	-6,6	-6,4
6.197.001 - 18.592.000	11,3	12,2	1,6	0,3	9,2	9,7	-21,4	-23,0
18.592.001 - 50.000.000	23,8	24,6	-2,0	-5,7	10,3	10,9	-17,6	-15,4
50.000.001 - 75.000.000	33,3	32,5	0,0	-3,6	-12,5	-12,2	0,0	-4,6
75.000.001 - 100.000.000	100,0	83,8	-25,0	-21,9	-16,7	-23,3	600,0	677,0
<b>Fino a 100.000.000</b>	<b>-8,3</b>	<b>7,4</b>	<b>-8,6</b>	<b>-3,3</b>	<b>-33,5</b>	<b>-11,8</b>	<b>-12,2</b>	<b>-7,2</b>
oltre 100.000.000	27,3	-14,2	78,6	63,1	4,0	37,0	-50,0	29,9
<b>Totale</b>	<b>-8,3</b>	<b>2,8</b>	<b>-8,5</b>	<b>8,5</b>	<b>-33,4</b>	<b>1,3</b>	<b>-12,2</b>	<b>2,3</b>

La legge 201 del 22 dicembre 2008 ha elevato da 100.000 euro a 500.000 euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando)

Elaborazione Ance su dati Infoplus

## Bandi di gara di importo superiore ai 100 milioni di euro pubblicati nel primo semestre 2010

Data	Ente	Importo	Descrizione	Regione	Città
04/01/2010	Commissario delegato per l'emergenza della mobilità riguardante la A4 (tratto Venezia-Trieste) ed il raccordo Villesse	155.905.314	Procedura aperta: appalto integrato. L'intervento consiste nella progettazione esecutiva e successiva realizzazione dei lavori di costruzione dell'ampliamento dell'A4 con la terza corsia nel tratto da Gonars (progr. km 89 + 000,00) a Villesse (progr. km 106 + 150,00).	Friuli	Gorizia Udine
11/02/2010	SITAF -S.p.A. - Società Italiana traforo Autostradale del Frejus	118.517.746	Procedura ristretta: galleria di sicurezza - lotto 2 - opere civili lato Italia - scavo della galleria di sicurezza dal km 12,875 (imbocco in naturale lato Italia) al km 6,495 (termine camerone di smontaggio TBM), per complessivi mt 6380.	Piemonte	Torino
11/03/2010	Azienda Ulss 12 veneziana	159.575.000	Project financing: progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione del "Centro di terapia protonica" presso l'ospedale dell'Angelo di Mestre comprensiva di opere edili, impiantistiche, tecnologiche, attrezzature ed arredi.	Veneto	Venezia
08/04/2010	ANAS S.p.A.	1.513.629.032	Procedura ristretta: affidamento in concessione delle attività di progettazione, realizzazione e successiva gestione del collegamento viario compreso tra lo svincolo della SS 514 di Chiaramonte con la SS 115 e lo svincolo della Ragusana con la SS 114.	Sicilia	Ragusa Siracusa Catania
07/05/2010	Azienda Mobilità e Trasporti Verona	127.308.000	Procedura ristretta: gara n. 02/2010 - progettazione esecutiva, esecuzione dei lavori e fornitura di 37 veicoli filoviari bimodali per la realizzazione di un sistema di trasporto pubblico di tipo filoviario per la città di Verona.	Veneto	Verona
25/06/2010	Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A.	2.300.000.000	Procedura ristretta: progettazione esecutiva ed esecuzione lavori relativi alle tratte B1, B2, C, D e opere di compensazione del collegamento autostradale Dalmine-Como-Varese-Valico del Gaggiolo e opere ad esso connesse.	Lombardia	Como Varese Milano Monza e della Brianza Bergamo

Elaborazione Ance su dati Infoplus

## Bandi di gara per lavori pubblici per ente appaltante in Italia - I sem. 2010 (importi in milioni di euro)

Ente appaltante (Euro)	Totale		Oltre 50 milioni			Oltre 100 milioni		
	Numero	Importo	Numero	Importo	Quota % importo totale	Numero	Importo	Quota % importo totale
<b>Amministrazioni dello Stato</b>	<b>224</b>	<b>421</b>	<b>1</b>	<b>156</b>	<b>37,0</b>	<b>1</b>	<b>156</b>	<b>37,0</b>
<b>Enti Locali</b>	<b>5.883</b>	<b>4.642</b>	<b>6</b>	<b>470</b>	<b>10,1</b>	-	-	-
di cui:								
- Regioni	126	441	3	216	49,0	-	-	-
- Province	765	676	-	-	-	-	-	-
- Comuni	4.873	3.438	3	253	7,4	-	-	-
- Altri Enti Locali	119	87	-	-	-	-	-	-
<b>Enti Pubblici Non Economici</b>	<b>877</b>	<b>1.452</b>	<b>1</b>	<b>160</b>	<b>11,0</b>	<b>1</b>	<b>160</b>	<b>11,0</b>
di cui:								
- Autorità Portuali	30	115	-	-	-	-	-	-
- IACP (Azienda Edilizia Residenziale)	213	241	-	-	-	-	-	-
- Asl-Usl	243	502	1	160	31,8	-	-	-
- Università	71	131	-	-	-	-	-	-
- Ospedali	131	236	-	-	-	-	-	-
- Altri Enti Pubblici non Economici	189	226	-	-	-	-	-	-
<b>Enti Pubblici Economici</b>	<b>104</b>	<b>190</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Società del Settore dei Servizi Pubblici Locali (Municipalizzate)</b>	<b>481</b>	<b>1.491</b>	<b>5</b>	<b>392</b>	<b>26,3</b>	<b>1</b>	<b>127</b>	<b>8,5</b>
<b>Società a Partecipazione Pubblica (comprese le società concessionarie)</b>	<b>472</b>	<b>5.022</b>	<b>6</b>	<b>4.153</b>	<b>82,7</b>	<b>3</b>	<b>3.932</b>	<b>78,3</b>
di cui:								
- Ferrovie (*)	134	375	-	-	-	-	-	-
- ANAS	213	1.705	2	1.565	91,8	1	1.514	88,8
- Società concessionarie per Autostrade	70	2.599	2	2.419	93,1	2	2.419	93,1
- Altre società a partecipazione pubblica	55	344	-	-	-	-	-	-
<b>Società Concessionarie di Servizi</b>	<b>30</b>	<b>127</b>	<b>1</b>	<b>51</b>	<b>40,1</b>	-	-	-
<b>Altri Enti</b>	<b>78</b>	<b>154</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>8.149</b>	<b>13.499</b>	<b>20</b>	<b>5.381</b>	<b>40,0</b>	<b>6</b>	<b>4.375</b>	<b>32,5</b>

(\*) L'ente "Ferrovie" comprende: Fs S.p.A., Rfi, Italferr, Tav, Grandi Stazioni, Centostazioni, Metropolis, Concessionarie Fs, Cepav

Elaborazione Ance su dati Infoplus

**Bandi di gara per Ente appaltante in Italia** (importi in milioni di euro)

Ente appaltante	2008		2009		Gen.-giu. 2009		Gen.-giu. 2010	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
<b>Amministrazioni dello Stato</b>	<b>716</b>	<b>1.624</b>	<b>473</b>	<b>1.628</b>	<b>190</b>	<b>1.078</b>	<b>224</b>	<b>421</b>
<b>Enti Locali</b>	<b>18.210</b>	<b>11.962</b>	<b>11.668</b>	<b>9.769</b>	<b>6.790</b>	<b>5.205</b>	<b>5.883</b>	<b>4.642</b>
di cui:								
- Regioni	323	1.723	276	956	145	444	126	441
- Province	2.402	2.471	1.705	2.342	1.012	1.315	765	676
- Comuni	15.057	7.483	9.480	6.298	5.514	3.352	4.873	3.438
- Altri Enti Locali	428	285	207	174	119	93	119	87
<b>Enti Pubblici non Economici</b>	<b>2.361</b>	<b>3.203</b>	<b>1.850</b>	<b>3.409</b>	<b>952</b>	<b>1.605</b>	<b>877</b>	<b>1.452</b>
di cui:								
- Autorità Portuali	73	267	95	635	54	269	30	115
- Iacp (Azienda Edilizia Residenziale)	666	725	470	643	253	330	213	241
- Asl-Usl	464	572	364	471	200	258	243	502
- Università	235	334	201	385	102	191	71	131
- Ospedali	291	418	229	773	121	328	131	236
- Altri Enti Pubblici non Economici	632	888	491	503	222	228	189	226
<b>Enti Pubblici Economici</b>	<b>418</b>	<b>531</b>	<b>219</b>	<b>301</b>	<b>99</b>	<b>144</b>	<b>104</b>	<b>190</b>
<b>Società del Settore dei Servizi Pubblici Locali (Municipalizzate)</b>	<b>1.041</b>	<b>1.789</b>	<b>748</b>	<b>5.247</b>	<b>432</b>	<b>1.017</b>	<b>481</b>	<b>1.491</b>
<b>Società a Partecipazione Pubblica (comprese le Società concessionarie)</b>	<b>1.467</b>	<b>9.016</b>	<b>1.160</b>	<b>8.112</b>	<b>696</b>	<b>3.761</b>	<b>472</b>	<b>5.022</b>
di cui:								
- Ferrovie (*)	241	1.952	273	1.823	141	435	134	375
- ANAS	814	3.548	604	3.478	381	1.365	213	1.705
- Società concessionarie per Autostrade	242	3.113	160	1.786	97	1.592	70	2.599
- Altre Società a Partecipazione Pubblica	170	403	123	1.024	77	369	55	344
<b>Società Concessionarie di Servizi</b>	<b>60</b>	<b>184</b>	<b>51</b>	<b>218</b>	<b>31</b>	<b>121</b>	<b>30</b>	<b>127</b>
<b>Altri Enti(*)</b>	<b>301</b>	<b>835</b>	<b>190</b>	<b>845</b>	<b>94</b>	<b>270</b>	<b>78</b>	<b>154</b>
<b>Totale</b>	<b>24.574</b>	<b>29.144</b>	<b>16.359</b>	<b>29.530</b>	<b>9.284</b>	<b>13.201</b>	<b>8.149</b>	<b>13.499</b>

(\*) L'Ente "Ferrovie" comprende: Fs S.p.A., Rfi, Italferr, Tav, Grandi Stazioni, Centostazioni, Metropolis, Concessionarie Fs, Cepav  
Elaborazione Ance su dati Infoplus

**Bandi di gara per Ente appaltante in Italia**  
(variazioni % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente)

Ente appaltante	2007		2008		Gen.-giu. 2009		Gen.-giu. 2010	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
<b>Amministrazioni dello Stato</b>	<b>-10,9</b>	<b>34,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>34,3</b>	<b>-33,9</b>	<b>0,2</b>	<b>17,9</b>	<b>-60,9</b>
<b>Enti Locali</b>	<b>-10,2</b>	<b>-22,3</b>	<b>-10,2</b>	<b>4,1</b>	<b>-35,9</b>	<b>-18,3</b>	<b>-13,4</b>	<b>-10,8</b>
di cui:								
- Regioni	4,9	-72,1	-20,4	120,6	-14,6	-44,5	-13,1	-0,7
- Province	4,6	4,7	-13,7	10,3	-29,0	-5,2	-24,4	-48,6
- Comuni	-12,7	-14,3	-8,7	-8,5	-37,0	-15,8	-11,6	2,6
- Altri Enti Locali	-9,4	-7,2	-28,3	-2,2	-51,6	-39,0	0,0	-6,6
<b>Enti Pubblici non Economici</b>	<b>-11,8</b>	<b>5,6</b>	<b>0,6</b>	<b>-21,6</b>	<b>-21,6</b>	<b>6,4</b>	<b>-7,9</b>	<b>-9,5</b>
di cui:								
- Autorità Portuali	-17,2	187,6	-11,0	-63,4	30,1	138,2	-44,4	-57,3
- Iacp (Azienda Edilizia Residenziale)	-6,6	22,1	3,1	6,8	-29,4	-11,3	-15,8	-26,9
- Asl-Usl	-26,2	-32,0	3,3	-2,5	-21,6	-17,6	21,5	94,9
- Università	-11,3	10,0	-6,7	-36,2	-14,5	15,4	-30,4	-31,5
- Ospedali	-13,0	-35,3	8,6	-40,0	-21,3	85,0	8,3	-27,9
- Altri Enti Pubblici non Economici	-3,1	35,0	-2,8	1,6	-22,3	-43,4	-14,9	-0,9
<b>Enti Pubblici Economici</b>	<b>-7,0</b>	<b>92,0</b>	<b>-1,6</b>	<b>-25,3</b>	<b>-47,6</b>	<b>-43,3</b>	<b>5,1</b>	<b>31,5</b>
<b>Società del Settore dei Servizi Pubblici Locali (Municipalizzate)</b>	<b>-9,6</b>	<b>50,2</b>	<b>1,8</b>	<b>-21,4</b>	<b>-28,1</b>	<b>193,3</b>	<b>11,3</b>	<b>46,5</b>
<b>Società a Partecipazione Pubblica (comprese le Società concessionarie)</b>	<b>34,3</b>	<b>69,5</b>	<b>-9,7</b>	<b>48,1</b>	<b>-20,9</b>	<b>-10,0</b>	<b>-32,2</b>	<b>33,5</b>
di cui:								
- Ferrovie (*)	-6,7	-52,4	-9,4	153,8	13,3	-6,6	-5,0	-13,8
- ANAS	78,8	139,8	-5,1	38,4	-25,8	-2,0	-44,1	24,9
- Società concessionarie per Autostrade	-23,2	86,3	21,6	121,5	-33,9	-42,6	-27,8	63,3
- Altre Società a Partecipazione Pubblica	62,7	797,6	-43,5	-70,1	-27,6	153,9	-28,6	-6,8
<b>Società Concessionarie di Servizi</b>	<b>8,9</b>	<b>-11,4</b>	<b>-38,8</b>	<b>-34,8</b>	<b>-15,0</b>	<b>18,1</b>	<b>-3,2</b>	<b>5,3</b>
<b>Altri Enti</b>	<b>6,1</b>	<b>-7,5</b>	<b>-13,0</b>	<b>18,7</b>	<b>-36,9</b>	<b>1,2</b>	<b>-17,0</b>	<b>-43,0</b>
<b>Totale</b>	<b>-8,3</b>	<b>2,8</b>	<b>-8,5</b>	<b>8,5</b>	<b>-33,4</b>	<b>1,3</b>	<b>-12,2</b>	<b>2,3</b>

(\*) Vedi nota tabella precedente  
Elaborazione Ance su dati Infoplus

euro) registrano un aumento su base annua del 29,9% in valore, passando da un importo complessivo posto in gara di circa 3,4 miliardi di euro nel primo semestre 2009 a circa 4,4 miliardi nello stesso periodo del 2010. Il numero degli avvisi pubblicati, tuttavia, risulta dimezzato (12 bandi nel periodo gennaio-giugno 2009 contro 6 avvisi nel primo semestre dell'anno in corso). Ciò significa che la crescita in valore rilevata per i grandi lavori nel primo semestre 2010 è dovuta alla pubblicazione di pochi bandi di importo elevato. L'importo medio, infatti, pari a circa 280 milioni di euro nel primo semestre 2009, sale a 730 milioni di euro nei primi sei mesi del 2010. Nella tabella di pagina 22 vengono riportati i 6 bandi di gara di importo superiore ai 100 milioni di euro pubblicati nei primi sei mesi del 2010. Spiccano, in particolare due bandi, uno pubblicato dall'Anas per un importo di 1,5 miliardi di euro e l'altro pubblicato da Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. del valore di 2,3 miliardi di euro.

Il peso dei bandi ad importo elevato (oltre 100 milioni di euro) sul valore complessivo posto in gara diviene particolarmente alto in alcune stazioni appaltanti: per l'Anas, ad esempio, tale incidenza sfiora il 90% (213 bandi pubblicati per un valore di 1,7 miliardi di euro nei primi sei mesi del 2010, di cui un bando pari a circa un miliardo e mezzo), contro un dato medio del 32,5%. Nel caso delle società concessionarie per Autostrade la quota supera il 90%, con 2 avvisi pubblicati per un importo complessivo di 2,4 miliardi di euro su un totale di 2,6 miliardi (e 70 avvisi posti in gara).

#### Enti appaltanti

Disarticolando i bandi di gara pubblicati nel primo semestre 2010 per ente appaltante si possono osservare dinamiche differenti. Quasi tutti gli enti appaltanti sperimentano un calo nel numero di avvisi pubblicati, ad eccezione degli enti pubblici economici e delle società del settore dei servizi pubblici locali. In termini di importo, il valore dei bandi diminuisce, ad esempio, per enti locali ed enti pubblici non economici, mentre risulta in crescita per le società a partecipazione pubblica e per le

società del settore dei servizi locali (municipalizzate). Gli enti locali, in particolare, registrano, nella prima metà del 2010, un calo del numero di avvisi pubblicati del 13,4% su base annua. La contrazione, particolarmente marcata per le province (-24,4%), ha colpito anche le regioni (-13,1%) e i comuni (-11,6%). In termini di importo, il calo per gli enti locali è stato del 10,8% su base annua, passando da un valore complessivo posto in gara di 5,2 miliardi di euro nel primo semestre 2009 a circa 4,6 miliardi nei primi sei mesi dell'anno seguente. Tale tendenza si riscontra anche per province (-48,6%), regioni (-0,7%) e altri enti locali (-6,6%), mentre il valore dei bandi pubblicati dai comuni cresce rispetto al corrispondente periodo del 2009 (+2,6%). Nel primo semestre 2010, gli enti pubblici non economici mostrano un calo del 7,9% in numero e del 9,5% in valore dei bandi pubblicati rispetto ai primi sei mesi del 2009. La diminuzione più forte si registra negli avvisi di gara relativi alle autorità portuali, che, in numero, si riducono del 44,4% e in valore del 57,3% (tale risultato si deve ad un valore di confronto del 2009 particolarmente elevato, che includeva due bandi di importo superiore ai 100 milioni di euro). In controtendenza le unità sanitarie locali che aumentano del 21,5% e del 94,9% nell'importo. L'aumento in valore è attribuibile ad un bando di 159,6 milioni di euro pubblicato dall'Azienda Ulss 12 veneziana. Le società a partecipazione pubblica, in calo del 32,2% per numero di bandi messi in gara, registrano un aumento del 35,2% nell'importo, passando da 3,8 miliardi di euro nella prima metà del 2009 a 5 miliardi nel primo semestre dell'anno in corso. Tale incremento è imputabile a due bandi di importo elevato pubblicati nei primi sei mesi del 2010: il primo, dell'Anas, concernente "la progettazione, realizzazione e successiva gestione del collegamento viario compreso tra lo svincolo della SS 514 di Chiaramonte con la SS 115 e lo svincolo della Ragusana con la SS 114", per un importo di circa 1,5 miliardi di euro; il secondo, dell'Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. (rientrante nelle società concessionarie per autostrade) riguardante la "progettazione esecutiva ed esecuzione lavori relativi alle tratte B1, B2, C, D e



Quasi tutti gli enti appaltanti registrano un calo nel numero di avvisi pubblicati, ad eccezione degli enti pubblici economici e delle società del settore dei servizi pubblici locali



opere di compensazione del collegamento autostradale Dalmine - Como - Varese - Valico del Gaggiolo e opere ad esso connesse", per un valore di 2,3 miliardi di euro.

#### La struttura del mercato dei lavori pubblici

La crescita dei bandi di importo superiore ai 100 milioni di euro osservata nel 2008 e nel 2009, unita al calo della domanda di piccole opere, comporta un cambiamento nella struttura della domanda di lavori pubblici. La distribuzione percentuale dei bandi di gara per classi di importo evidenzia un aumento della quota relativa ai grandi lavori e, contestualmente, una riduzione del peso dei lavori di taglio piccolo. Nel 2006 e nel 2007 i bandi di gara di importo superiore ai 100 milioni di euro rappresentavano rispettivamente il 21,4% ed il 17,9% del valore totale posto in gara; nel 2008 la quota sale al 26,9%. Nello stesso periodo i bandi fino a 15 milioni di euro passano da circa il 63% nel 2006 e nel 2007 al 56,6% nel 2008. Nel 2009 si evidenzia un ulteriore ampliamento della forbice. Sui dati 2009, incide sicuramente l'applicazione della legge 201/2008 entrata in vigore il 22 dicembre 2008, che, avendo elevato da 100 mila euro a 500 mila euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata, quindi senza pubblicazione del bando di gara, sottrae alla rilevazione dei lavori che, negli anni precedenti, erano soggetti all'obbligo di pubblicazione. Ne consegue che a partire dal 2009 i dati non sono perfettamente omogenei con quelli degli anni precedenti in quanto sottostimano i lavori di importo inferiore a 500 mila euro.

Per delineare un quadro più completo e, al tempo stesso articolato, della struttura della domanda di lavori pubblici si è utilizzato il dato pubblicato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Avcp) relativo al valore complessivo dei lavori di importo compreso tra 150 mila e 500 mila euro disponibile, attualmente, solo per l'anno 2009. Il dato dell'Avcp – a differenza della banca dati Ance Infoplus che si basa sui bandi soggetti a pubblicazione – si riferisce a tutte le procedure di gara attivate dalle stazioni appal-



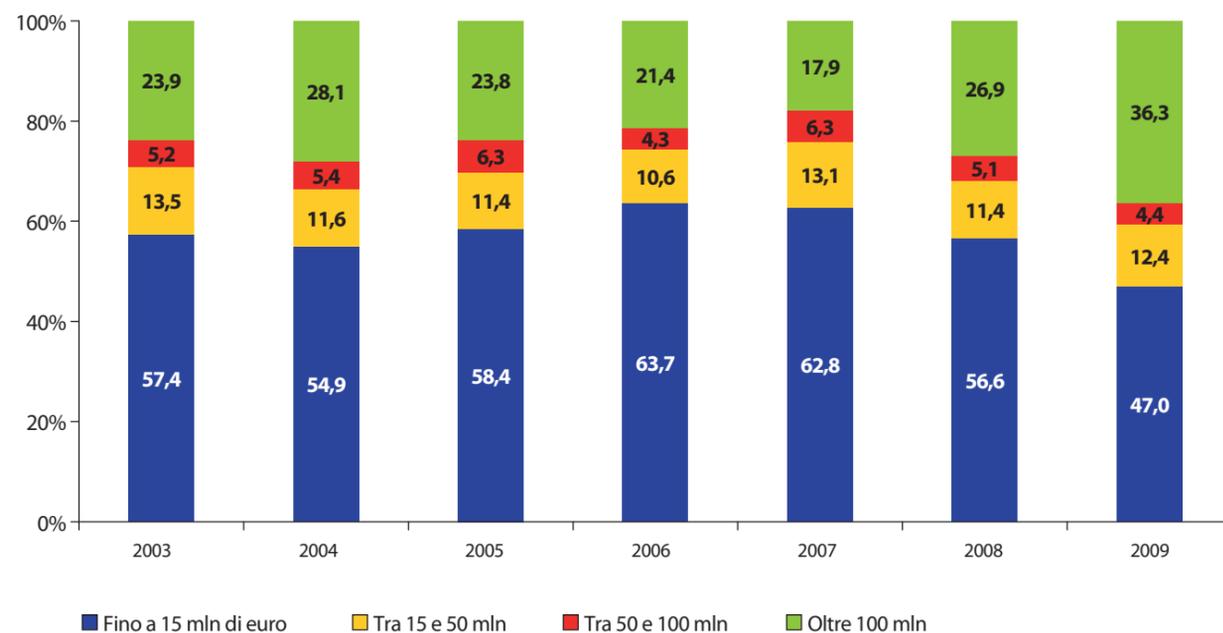
La crescita dei bandi di importo superiore ai 100 milioni di euro osservata nel 2008 e nel 2009, unita al calo della domanda di piccole opere, comporta un cambiamento nella struttura della domanda di lavori pubblici



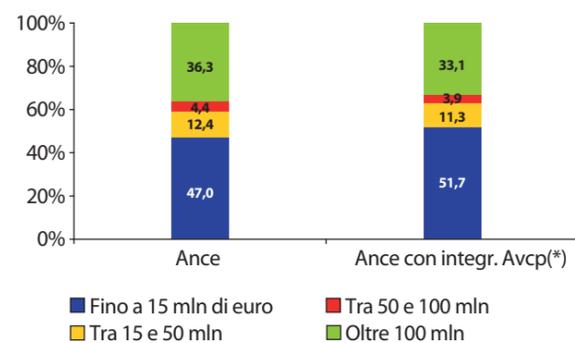
tanti mediante apposita comunicazione all'Avcp. Sono dunque compresi sia i bandi pubblicati (nel caso di procedura aperta, ristretta e negoziata previa pubblicazione del bando), sia gli inviti (nel caso di procedura negoziata senza pubblicazione del bando). Il grafico in basso a pag. 28 mostra la composizione percentuale del valore complessivo posto in gara nel 2009 per classi di importo. Il primo istogramma riproduce la struttura dei bandi che emerge dall'elaborazione dei dati Ance Infoplus. Il secondo, invece, è stato ottenuto integrando la base dati Ance con i dati dell'Avcp, relativamente alla classe 150.000 - 500.000 (bandi e inviti).

L'incidenza dei bandi su lavori fino a 15 milioni di importo sul valore complessivo del 2009, in questo secondo caso, risulta pari al 51,7% (47,0% nel caso Ance Infoplus). Le classi di importo tra 15 e 50 milioni di euro e tra 50 e 100 milioni di euro contano, rispettivamente, l'11,3% e il 3,9% (12,4% e 4,4% nel primo caso). I bandi per lavori superiori ai 100 milioni di euro rappresentano il 33,1% del valore totale posto in gara nel 2009, cioè circa un terzo dell'ammontare complessivo posto a base d'asta nell'anno. Anche con l'integrazione dei dati Avcp, pertanto, che garantiscono una maggiore copertura per la classe 150.000 - 500.000 euro, la quota dei grandi lavori (bandi di importo superiore ai 100 milioni di euro) nel 2009 risulta rilevante (33,1% rispetto al 36,3% della base dati Ance Infoplus). Premessa la non perfetta omogeneità del confronto, si evidenzia che il peso dei grandi lavori sull'importo totale, ottenuto attraverso l'elaborazione dei dati integrati con l'Avcp (33,1%), risulterebbe più elevato se confrontato con i dati di struttura degli anni precedenti provenienti dalla banca dati Ance Infoplus (nel 2006 e 2007, ad esempio, le quote dei bandi oltre i 100 milioni di euro di importo rappresentavano, rispettivamente, il 21,4% e il 17,9%). In altri termini, anche con i dati così integrati, viene confermato un cambiamento strutturale nel mercato dei lavori pubblici: i grandi lavori costituiscono una quota sempre maggiore dell'ammontare complessivo, mentre il peso dei bandi di taglio inferiore continua a diminuire. ■

## Bandi di gara secondo le classi di importo in Italia (composizione % sul valore)

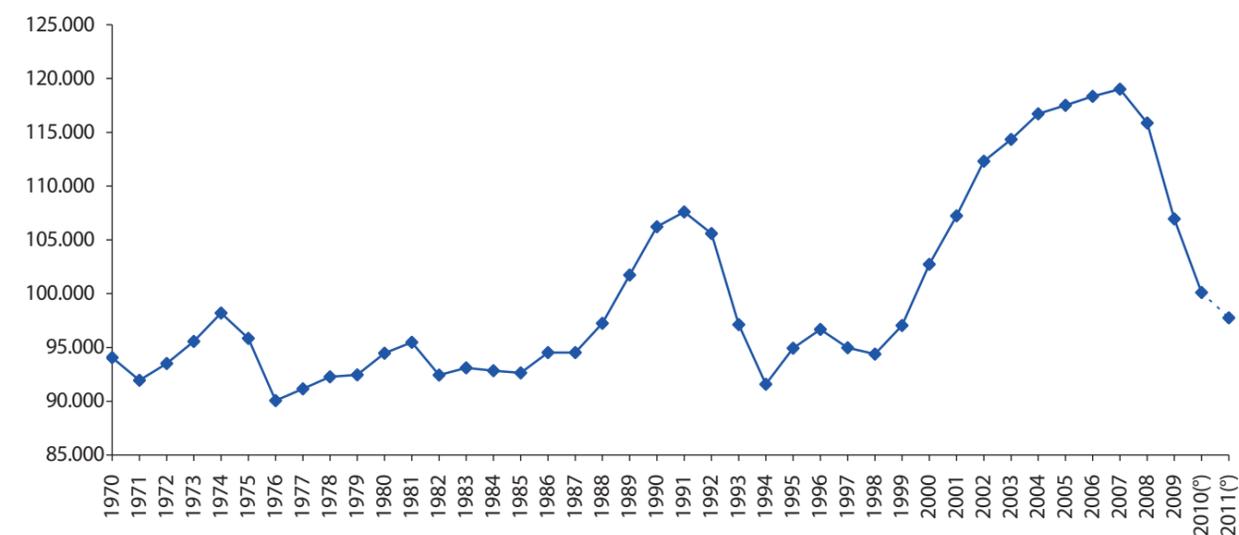


## Bandi di gara secondo le classi di importo in Italia Anno 2009 - (composizione % sul valore)



(\*) Dato Avcp (bandi e inviti) per classe 150.000 - 500.000 euro  
Elaborazione Ance su dati Infoplus e Avcp

## Investimenti in costruzioni in Italia Investimenti in costruzioni\* (milioni di euro 2000)



(\*) Investimenti in costruzioni al netto dei costi per trasferimento di proprietà

(°) Previsione Ance

Elaborazione Ance su dati Istat

## Investimenti in costruzioni: consuntivi e previsioni Investimenti in costruzioni in Italia\*

	2010	2008	2009	2010(°)	2011(°)	Quadriennio 2008-2011
	(milioni di euro)	(variazioni % in quantità)				
<b>COSTRUZIONI</b>	<b>136.062</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-7,7%</b>	<b>-6,4%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>-17,8%</b>
• abitazioni	73.906	-2,1%	-8,9%	-4,9%	-1,2%	-16,2%
- nuove (°)	28.728	-3,7%	-18,8%	-12,4%	-4,0%	-34,2%
- manutenzione straordinaria(°)	45.178	-0,6%	0,0%	0,5%	0,5%	0,4%
• non residenziali	62.156	-3,3%	-6,3%	-8,0%	-3,7%	-19,7%
- private (°)	37.021	-2,0%	-7,0%	-5,4%	-2,1%	-15,6%
- pubbliche (°)	25.135	-5,1%	-5,4%	-11,6%	-6,1%	-25,4%

(\*) Investimenti in costruzioni al netto dei costi per trasferimento di proprietà

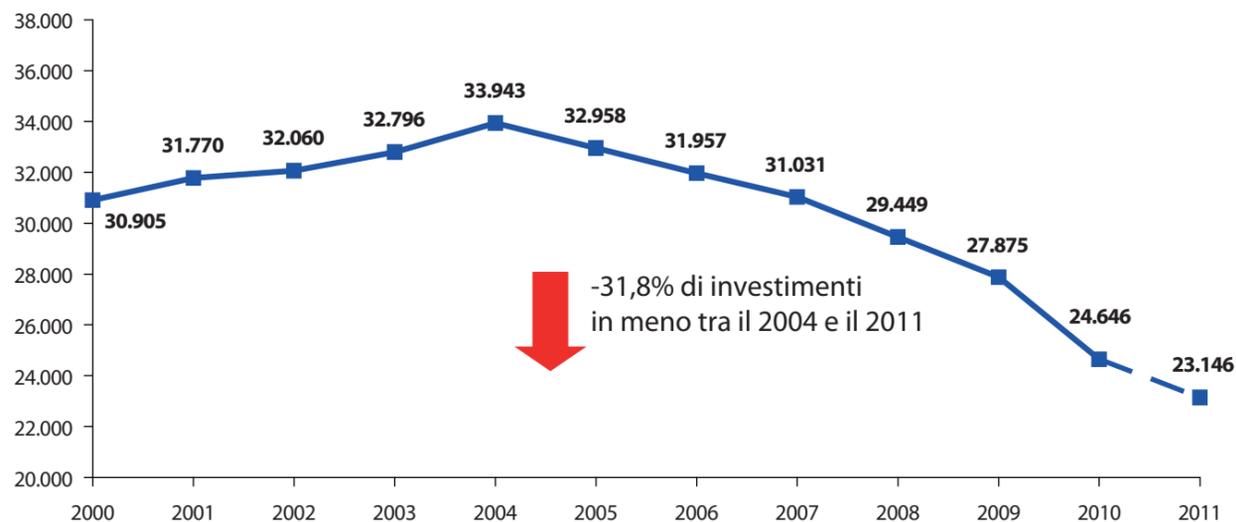
(°) Stime Ance

(°°) Previsione Ance

Elaborazione Ance su dati Istat

### Investimenti in lavori pubblici

Investimenti in costruzioni non residenziali pubbliche (milioni di euro 2009)



Fonte: Ance

### Manovra di finanza pubblica per il 2011

Le risorse destinate dallo Stato alle infrastrutture (milioni di euro 2011)

Riduzione del 33,8% (in termini reali) delle risorse statali in 3 anni

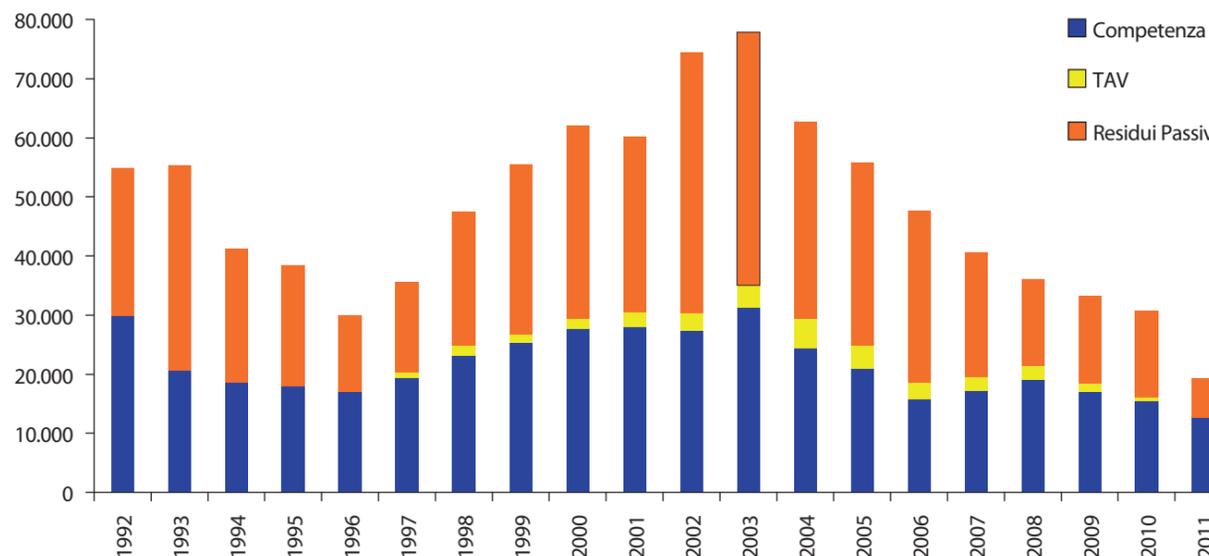
	2009	2010	2011
Totale risorse <sup>(1)</sup>	17.144	15.520	12.666
Var. % rispetto all'anno precedente	-10,4%	-9,5%	-18,4%
Var. % triennio 2009-2011			-33,8%

(1) Al netto dei finanziamenti per la rete ad Alta Velocità/Alta Capacità

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

### Manovra di finanza pubblica per il 2011

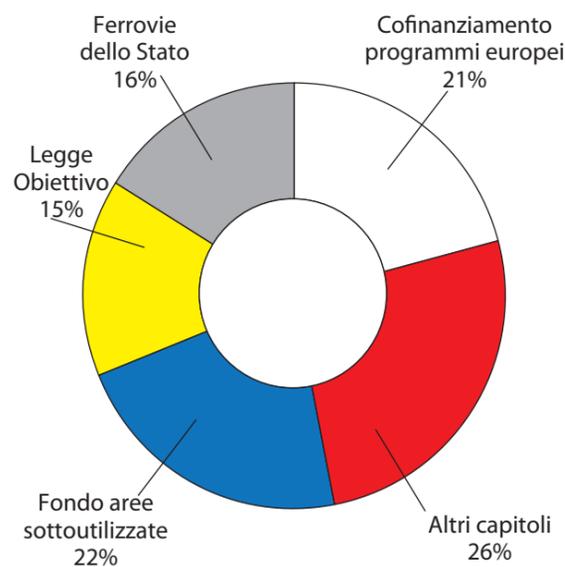
Risorse disponibili per nuove infrastrutture\* (milioni di euro 2011)



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

### Manovra di finanza pubblica per il 2011

Bilancio di competenza dello Stato 2011 (incidenza dei maxicapitoli)



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato 2011

### Manovra di finanza pubblica per il 2011

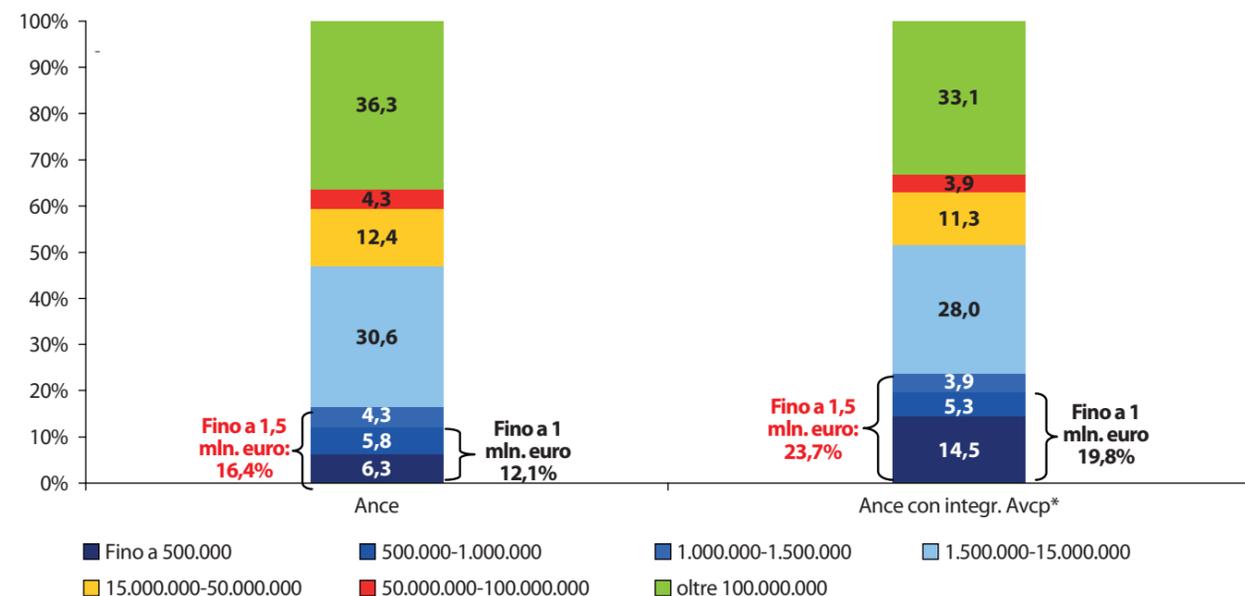
Stanziamenti per i Provveditorati alle opere pubbliche (migliaia di euro)

Anni	Importo	Var. % rispetto all'anno precedente
2007	183.777,6	
2008	183.777,6	0,0
2009	143.399,0	-22,0
2010	112.582,2	-21,5
2011	46.005,2	-59,1

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

## Bandi di gara per lavori pubblici in Italia

### Bandi di gara secondo le classi di importo in Italia (anno 2009 - composizione % sul valore)



\* Dato Avcp (bandi e inviti) per classe 150.000 - 500.000 euro  
Elaborazione Ance su dati Infoplus e Avcp

## Bandi di gara per lavori pubblici in Italia

### Bandi di gara secondo le classi di importo in Italia (importi in milioni di euro)

Classi d'importo (Euro)	bandi 2009 numero	bandi 2009 importo	bandi e inviti 2009 * numero	bandi e inviti 2009 * importo
fino a 500.000	10.449	1.865	20.662	4.694
500.000-1.000.000	2.373	1.725	2.373	1.725
<b>fino a 1.000.000</b>	<b>12.822</b>	<b>3.590</b>	<b>23.035</b>	<b>6.419</b>
1.000.000-1.500.000	1.016	1.248	1.016	1.248
<b>fino a 1.500.000</b>	<b>13.838</b>	<b>4.838</b>	<b>24.051</b>	<b>7.667</b>
1.500.000-15.000.000	2.327	9.049	2.327	9.049
15.000.000-50.000.000	149	3.663	149	3.663
50.000.000-100.000.000	19	1.256	19	1.256
oltre 100.000.000	26	10.725	26	10.725
<b>Totale</b>	<b>16.359</b>	<b>29.531</b>	<b>26.572</b>	<b>32.360</b>

(\*) Integrazione con dati Avcp per bandi e inviti compresi tra 150.000 e 500.000 euro  
Elaborazione Ance su dati Infoplus

## Bandi di gara per lavori pubblici in Italia

### Bandi di gara secondo le classi di importo in Italia (composizione %)

Classi d'importo (Euro)	bandi 2009 numero	bandi 2009 importo	bandi e inviti 2009 * numero	bandi e inviti 2009 * importo
fino a 500.000	63,9	6,3	77,8	14,5
500.000-1.000.000	14,5	5,8	8,9	5,3
<b>fino a 1.000.000</b>	<b>78,4</b>	<b>12,2</b>	<b>86,7</b>	<b>19,8</b>
1.000.000-1.500.000	6,2	4,2	3,8	3,9
<b>fino a 1.500.000</b>	<b>84,6</b>	<b>16,4</b>	<b>90,5</b>	<b>23,7</b>
1.500.000-15.000.000	14,2	30,6	8,8	28,0
15.000.000-50.000.000	0,9	12,4	0,6	11,3
50.000.000-100.000.000	0,1	4,3	0,1	3,9
oltre 100.000.000	0,2	36,3	0,1	33,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*) Integrazione con dati Avcp per bandi e inviti compresi tra 150.000 e 500.000 euro  
Elaborazione Ance su dati Infoplus

## Iscrizioni alle SOA

### Imprese iscritte alle SOA

**Il 62% delle imprese può partecipare a gare di importo massimo pari a 1,2 milioni di euro**

Classifica massima di iscrizione	euro	Imprese qualificate per classifica max di iscrizione		Bandi di gara 2009	
		numero	%	composizione % numero	composizione % importo
I	fino a 258.228	3.659	10,0	52,6	3,8
II	fino a 516.457	11.605	31,7	15,6	3,8
III	fino a 1.032.913	7.457	20,4	13,6	6,6
IV	fino a 2.582.284	6.407	17,5	10,5	11,2
V	fino a 5.164.569	4.017	11,0	4,2	10,0
VI	fino a 10.329.138	1.403	3,8	2,0	9,1
VII	fino a 15.492.707	637	1,7	0,6	4,8
VIII	oltre 15.492.707	1.439	3,9	0,9	50,6
<b>Totale</b>	<b>36.624</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Elaborazione Ance su dati Avcp e Infoplus

I dati concreti

# I bandi di gara delle concessionarie autostradali

## Bandi di gara pubblicati dalle concessionarie autostradali secondo le classi di importo in Italia (importi in milioni di euro)

Classi d'importo (Euro)	2008		2009		Var. % 2009/2008	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Fino a 500.000	78	25.158.726	4	1.506.276	-94,9	-94,0
500.001 - 1.000.000	42	32.299.439	39	30.072.375	-7,1	-6,9
1.000.001 - 6.197.000	86	254.679.396	79	230.413.184	-8,1	-9,5
6.197.001 - 18.592.000	22	216.082.707	27	242.319.310	22,7	12,1
18.592.001 - 50.000.000	3	100.496.891	1	24.064.337	-66,7	-76,1
50.000.001 - 100.000.000			2	114.339.917	n.s.	n.s.
oltre 100.000.000	3	896.571.107	1	354.621.088	-66,7	-60,4
<b>Totale</b>	<b>234</b>	<b>1.525.288.266</b>	<b>153</b>	<b>997.336.487</b>	<b>-34,6</b>	<b>-34,6</b>

La legge 201 del 22 dicembre 2008 ha elevato da 100.000 euro a 500.000 euro la soglia di importo entro la quale è consentito affidare appalti mediante procedura negoziata (senza pubblicazione del bando). Elaborazione Ance su dati Infoplus

## Gare dimezzate nel 2009 per le concessionarie che possono ricorrere all'“in house”

Tra il 2003 ed il 2009, il mercato dei lavori pubblici in Italia ha registrato una diminuzione del 55,5% del numero dei bandi di gara ed una contrazione del 24% in termini reali dell'importo delle gare. In particolare, nel 2009 il valore dei bandi pubblicati è calato dell'1,3% in termini reali rispetto al 2008 ed il numero dei bandi pubblicati si è ridotto del 33,4%. La contenu-

207/2008 c.d. “Milleproroghe” 1, ha verosimilmente influenzato in modo determinante questo calo. La suddetta normativa permette infatti alle società concessionarie autostradali che non sono amministrazioni aggiudicatrici di affidare in via diretta, senza gara d'appalto, a società controllate, fino al 60% dell'importo dei lavori mentre in precedenza era fatto obbligo alle stesse concessionarie di appaltare l'intero importo dei lavori a terzi, nel rispetto delle procedure di gara disci-

## Bandi di gara delle società concessionarie autostradali nel biennio 2008-2009 (Importi in milioni di euro)

Tipologia concessionaria	2008		2009		Var. % 2009/2008	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Società a maggioranza privata	146	1.175,6	73	565,1	-50,0	-51,9
Società a maggioranza pubblica*	74	280,8	74	421,7	0,0	50,2

(\*) Al netto di Autovie Venete S.p.A.: la società è stata esclusa dal totale perché è autorizzata a derogare alla normativa sugli appalti pubblici in base al decreto di nomina del Commissario Straordinario (O.P.C.M. n° 3702 del 5 settembre 2008). Elaborazioni Ance su dati Infoplus

ta riduzione dell'importo posto in gara nel 2009 è attribuibile alla pubblicazione di bandi per lavori di importo superiore ai 100 milioni di euro. Al netto dei bandi di importo superiore ai 100 milioni di euro si registra infatti, nel 2009, un calo in valore del 14,1% in termini reali rispetto al 2008. Per quanto riguarda le 24 società concessionarie autostradali che gestiscono oggi autostrade a pedaggio in regime di concessione, costruzione e gestione, nel 2009 si è registrato un calo del 34,6% del numero dei bandi di gara rispetto al 2008 (153 contro 234) che corrisponde a una identica riduzione dell'importo posto in gara, pari a -34,6%. Dagli 1,5 miliardi di euro messi in gara nel 2008 si è infatti passati a poco meno di 1 miliardo di euro l'anno scorso.

La modifica della disciplina degli affidamenti da parte dei concessionari autostradali, introdotta con la legge n. 14 del 27 febbraio 2009 di conversione del DI

plinate dal codice degli appalti. L'analisi della composizione societaria di ciascuna concessionaria autostradale indica che sono 14 le società concessionarie con capitale sociale a maggioranza privato che possono applicare la soprarichiamata normativa e quindi procedere ad affidamenti “in house”. Per queste concessionarie, si sono registrate nel 2009 una contrazione del 50% del numero di bandi pubblicati ed una riduzione dell'importo messo a gara di circa il 52% rispetto al 2008. Invece, per le società concessionarie a maggioranza pubblica, che continuano a dover mettere in gara l'intero importo dei lavori, si sono registrati nel 2009 la stabilità del numero di bandi di gara (74 bandi pubblicati sia nel 2008 che nel 2009) ed un aumento del 50% dell'importo messo in gara nel 2009 rispetto al 2008 (420 mila euro banditi contro i 280 mila euro del 2008). ■

Buone pratiche

# Reinventare il presente pensando al futuro

La situazione delle opere pubbliche e degli appalti ha reso estremamente critica, se non talvolta tragica, la condizione delle imprese del settore, sempre più spesso senza la liquidità necessaria per sopravvivere

di **Giuseppe Roma**, direttore generale Censis

■ Ritardi cronici nei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni (bloccati dal patto di stabilità interno), forte riduzione degli stanziamenti e caduta dei bandi pubblici. Se a questo aggiungiamo la tradizionale complessità e lunghezza dei processi decisionali che precedono e accompagnano qualsiasi intervento di trasformazione del territorio e del patrimonio edilizio si ha l'idea di una situazione complessivamente bloccata, con effetti pesanti e preoccupanti per l'occupazione in tutti i segmenti della filiera.

Ma non sono solo i duri riflessi sulle imprese e l'occupazione i temi di preoccupazione. In realtà la forte contrazione degli appalti, e segnatamente delle opere medio-piccole, nonché l'esasperata concorrenza tra le imprese, che determina spesso fortissimi ribassi nelle gare d'appalto, rischiano di far arretrare drammaticamente

la quantità e la qualità dell'intervento pubblico nella modernizzazione delle nostre città.

È bene ricordarlo, il nostro Paese da questo punto di vista scontava, e in parte sconta tuttora, un evidente ritardo rispetto alle più dinamiche ed evolute città del Nord Europa ma anche a paesi che hanno puntato fortemente sulla rigenerazione urbana, come la Spagna. Basti pensare solo alla dotazione delle reti su ferro per la mobilità urbana o alla presenza di testimonianze architettoniche della contemporaneità.

Dopo decenni di immobilismo, negli anni Novanta, in concomitanza con l'avvio della stagione dei sindaci, le città italiane hanno iniziato faticosamente a recuperare il terreno perduto, realizzando finalmente alcune operazioni significative di recupero urbano, inaugurando alcune nuove e moderne attrezzature collettive



Il nostro Paese è in ritardo rispetto alle più dinamiche ed evolute città del Nord Europa, ma anche di paesi, come la Spagna, che hanno puntato fortemente sulla rigenerazione urbana



(musei, sale da concerto, centri fieristici e congressuali), dando nuova immagine e funzionalità ai nodi dei trasporti (stazioni, aeroporti), riqualificando spazi pubblici e aree verdi.

Una stagione di parziale rinascita urbana (peraltro caratterizzata da grandi divari tra aree del Paese) che ha ridato smalto e visibilità ad alcune nostre città (si pensi a casi come Torino e Roma) e che ora rischia nei fatti una forte battuta d'arresto.

Un blocco, quello degli appalti pubblici, che in particolare rischia di farci arretrare su alcuni temi chiave per il futuro delle città e per la competitività del paese, quali:

- la mobilità sostenibile, fattore centrale per la qualità della vita urbana, che dipende sempre più dalla fluidità degli spostamenti. Lo squilibrio modale che caratterizza ancora oggi le città italiane le penalizza fortemente, mentre il trasporto collettivo, che sarebbe di gran lunga più conveniente in termini di costi e di impatti, ha ancora un ruolo troppo marginale. La sfida attuale è ormai quella di ripensare radicalmente la mobilità urbana, anche a scapito degli spazi dedicati all'auto, pena la congestione permanente e condizioni ambientali insostenibili;
- il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti rinnovabili che rappresentano un'area di grande attenzione con risvolti concreti e confacenti al comportamento



È necessario utilizzare strategicamente le scarse risorse pubbliche mettendole in sinergia con gli investimenti privati, verso una nuova progettualità



degli italiani. A partire dagli edifici pubblici fino all'edilizia residenziale, gli immobili possono diventare fonti distribuite di produzione di energia elettrica. Al di là degli effetti benefici sulle emissioni e sul consumo di fonti primarie, questa potrebbe rappresentare una funzione pedagogica per coinvolgere i cittadini verso comportamenti ambientalmente orientati;

- la messa in sicurezza e la manutenzione del patrimonio pubblico nonché delle reti tecnologiche fondamentali, dalle strade alle fogne, agli acquedotti. Il nostro Paese soffre, tradizionalmente, della mancanza di una cultura della manutenzione programmata. Troppo spesso si interviene sull'esistente quando si è ormai in fase di emergenza o addirittura quando è troppo tardi e si possono solo riparare i danni, con un evidente aggravio di spesa pubblica.

Si tratta di temi chiave per i quali è necessario anzitutto sbloccare i fondi sulle opere già decise.

Ma più in generale occorre mettere in campo una maggiore capacità di utilizzare strategicamente le scarse risorse pubbliche, ponendole in sinergia con gli investimenti privati, sapendo che se finalizzate a progetti intelligenti e ben congegnati sono in grado di produrre ritorni economici, sociali ed ambientali positivi.

In quest'ottica, non vi è dubbio che per un coinvolgimento positivo delle risorse private occorra determinare le condizioni per una reale semplificazione delle norme urbanistiche e delle procedure, rendendo possibile anche reintervenire sul patrimonio immobiliare esistente di bassa qualità e rigenerandolo così in termini tipologici, funzionali, prestazionali ed estetici. Ciò naturalmente garantendo una forte attenzione alla qualità progettuale e costruttiva, che sempre più deve essere orientata all'innovazione e alla sostenibilità.

Nel futuro prossimo, infatti, saranno le città che meglio sapranno gestire le criticità ambientali quelle che dimostreranno una migliore capacità di risposta strategica alle sfide imminenti (dal traffico ai rifiuti, dal risparmio energetico a quello idrico), che avranno le chance di una migliore qualità di vita e di una più elevata attrattività. ■

In corsa per gli appalti

# Imprese in prima linea

La crisi degli appalti affligge innanzitutto le imprese, costrette ad anticipare denaro per realizzare opere che vengono pagate solo con tempi lunghissimi dalle amministrazioni pubbliche. Abbiamo intervistato gli imprenditori a capo di due importanti società di costruzioni del territorio: Furio Monaco e Antonio Ciucci

di Fabio Cauli

## Il ritorno della “legge del più forte”

intervista all'architetto **Furio Monaco**

**La crisi del settore è ancora profonda o lei vede qualche sprazzo di luce?**

“La crisi è purtroppo in sensibile peggioramento per tre fondamentali motivi: la carenza di investimenti in lavori da parte della committenza pubblica; la allocazione delle poche risorse pubbliche quasi totalmente su opere di importo elevatissimo (macrolotti da general contractor) le quali scontano tra l'altro grandi difficoltà nella concreta partenza dei lavori legata alla mole e alla complessità degli interventi; la totale assenza di regole nel pagamento dei lavori da parte della pubblica amministrazione”.

**Il mercato dei bandi di gara per lavori pubblici risulta sempre più caratterizzato da pochi grandi lavori e da una progressiva diminuzione dei bandi di taglio piccolo e medio. Quali le conseguenze per le nostre imprese?**

“È evidente che nell'ultimo decennio vi è stato un vertiginoso crollo del mercato dei lavori pubblici. Dal centro studi ANCE emerge un dato veramente sorprendente e sconcertante per il settore della media impresa di costruzioni: i lavori oltre i cento milioni di euro nell'ultimo decennio sono passati dall'1,3% al 33%.

Questo ha creato un oggettivo e miope risultato: lo svuotamento progressivo nel mercato di strutture di medio taglio organizzate come imprese familiari – con strutture operaie di centinaia di unità – con occupazione stabile e dove padre e figlio si tramandavano il lavoro, con una elasticità operativa che permetteva loro di spaziare da un settore all'altro delle costruzioni, ma con un ruolo sociale di notevolissimo valore. Oggi con il precariato spinto e il sempre minor numero di famiglie unite è sinceramente un peccato perdere questo ‘patrimonio’.

Purtroppo le statistiche dimostrano che le grandi azien-



de portate a crescere sempre di più hanno molto poco dell'impresa di costruzione: sono delle mere holding finanziarie che organizzano la produzione realizzata da altri; di fatto sostituiscono l'Amministrazione pubblica nel governo del processo di un'opera pubblica, ma di certo non la eseguono.

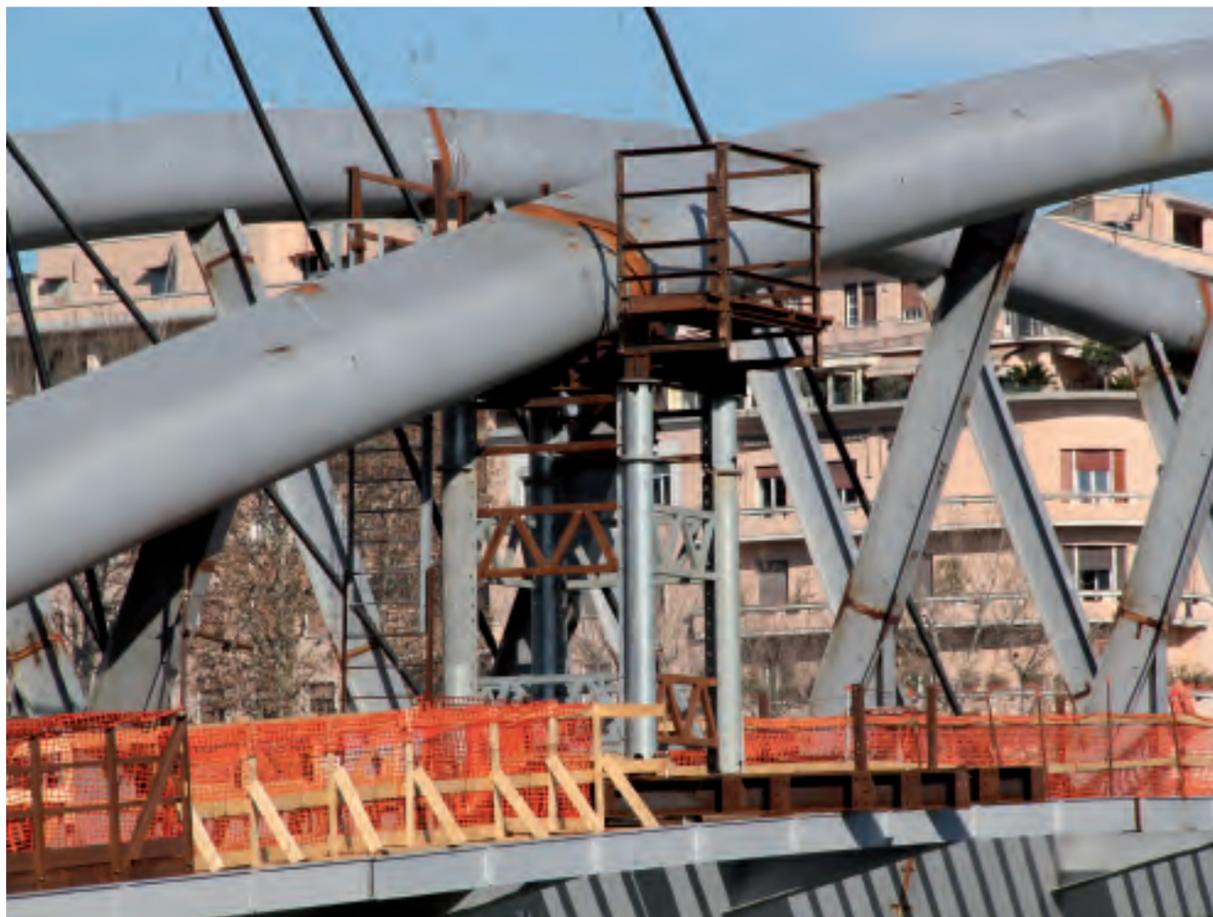
Devo anche ricordare che dal dopoguerra alla fine degli anni 90 tutte le grandi opere sono state realizzate dividendo in più lotti e i risultati di efficienza e i tempi di esecuzione mai sono stati come quelli attuali.

Un esempio per tutti è l'esito di macrolotti della Salerno-Reggio Calabria dove, tra contenziosi e ritardi, non si ha cognizione di quando termineranno: sfido chiunque a paragonare questa operazione alla costruzione dei primi lotti della stessa SA-RC realizzati negli anni 70-80 o alla costruzione dell'Autostrada del Sole. Senza contare la barbarie in corso nei lavori eseguiti in house delle concessionarie di servizi pubblici dove gli unici lavori affidati all'esterno sono veri cottimi di sola manodopera.



I lavori oltre i cento milioni di euro nell'ultimo decennio sono passati dall'1,3% al 33%, creando lo svuotamento progressivo nel mercato di strutture di medio taglio





In poche parole nel settore dei lavori pubblici siamo tornati indietro di decine di anni raggiungendo l'obiettivo della legge del più forte”.

**Le risorse pubbliche sono sempre di meno, il capitale privato potrebbe essere una soluzione per la realizzazione delle OO.PP.? A quali condizioni?**

“In una crisi finanziaria e strutturale mondiale non credo sia facile impegnare capitali privati in OO.PP. soprattutto in un momento in cui anche le banche sono messe a dura prova delle nuove regole mondiali del credito (Basilea 3).

Personalmente credo che i governi abbiano la grande responsabilità di fare loro da traino al nostro settore ol-

tre a quella di riacquistare quella credibilità finanziaria, ma soprattutto quella affidabilità nei comportamenti che negli ultimi tempi si è persa”.

**Il ritardo dei pagamenti da parte della PA preoccupa le imprese?**

“Il ritardo dei pagamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni è una delle principali cause della crisi del nostro settore. Purtroppo questo deriva nella cattiva gestione dei pagamenti che, oltre a causare fallimenti a catena, lascia campo libero a investimenti di tipo mafioso in un settore dove a questo punto fa la differenza non la capacità costruttiva, ma la grande disponibilità di capitali”. ■

## Se le imprese finanziano le opere pubbliche

intervista al Dr. **Antonio Ciucci**

**La crisi del settore è ancora profonda o lei vede qualche sprazzo di luce?**

“Vedo ancora una crisi profonda soprattutto nel campo dei lavori pubblici, dove le risorse sono sempre meno (-33% nell'ultimo triennio) e soprattutto dove, considerati i tempi medi molto lunghi tra l'impegno delle risorse e l'effettiva apertura dei cantieri, le imprese dovranno soffrire più a lungo anche dopo che, e si spera presto, i fondi saranno sbloccati.

In questo panorama di assoluta mancanza di risorse pubbliche non è accettabile, seppur normativamente previsto, che le società concessionarie pubbliche facciano ricorso a procedure di affidamento 'in house' che non risultano di fatto accessibili alle nostre imprese”.

**Il mercato dei bandi di gara per lavori pubblici risulta sempre più caratterizzato da pochi grandi lavori e da una progressiva diminuzione dei bandi di taglio piccolo e medio. Quali le conseguenze per le nostre imprese?**

“I dati ci dicono che oltre la contrazione generale degli investimenti questi si concentrano su pochi grandissimi lavori, penalizzando quindi soprattutto le opere di taglio medio, andando a colpire le tante imprese che hanno maggiore storia, capacità tecniche e capitale umano, in buona sostanza il tessuto produttivo più pregiato che il paese ha nel settore dell'edilizia. Bisognerebbe tornare a pensare ai lavori nell'ottica del nostro patrimonio imprenditoriale non rinunciando alle grandi opere ma magari suddividendo queste in lotti per favorire la partecipazione delle imprese medie e poterle fare anche crescere”.

**Le risorse pubbliche sono sempre di meno, il capitale privato potrebbe essere una soluzione per la realizza-**



**zione delle OO.PP.? A quali condizioni?**

“Francamente non penso che il ricorso al capitale privato possa essere una soluzione alla mancanza di risorse per le OO.PP., in quanto solo poche di queste sono finanziariamente sostenibili in termini di ricavi. È chiaro che può essere sicuramente una possibilità in più a patto però che il quadro normativo venga semplificato in maniera da rendere tali procedure (project financing e leasing in costruendo) più accessibili sia alle amministrazioni che alle imprese”.

**Il ritardo dei pagamenti da parte della PA preoccupa le imprese?**

“Preoccupa eccome. È uno scandalo. Le imprese partecipano a procedure pubbliche che in linea teorica dovrebbero avere la necessaria copertura finanziaria; eseguono i lavori (molte volte con ribassi elevati data la concorrenza favorita dalla crisi) per poi scoprire che l'amministrazione non ha i fondi e si mettono in fila per la riscossione dovendo accettare, per sopravvivere, molte volte anche delle transazioni sui crediti di tipo 'privatistico'. Il sistema imprenditoriale sta di fatto finanziando le opere pubbliche”. ■



Anche in assenza di risorse pubbliche le società concessionarie non possono far ricorso a procedure di affidamento 'in house' che non risultano di fatto accessibili alle nostre imprese



Gli appalti nella storia

# Il ponte dell'Industria o "Ponte di ferro"

Di recente sottoposto a restauro e a consolidamento a causa dell'uso massivo, il cosiddetto "Ponte di ferro", che unisce la zona di Piazzale della Radio a Via Ostiense, ha una lunga storia. Eccone il "curriculum vitae"

di Luca Carrano



■ Nel 1846 erano in funzione in Italia circa 286 chilometri di ferrovie, distribuite al di fuori dei possedimenti della Chiesa.

Dopo anni di ostilità nei confronti della strada ferrata da parte dei pontefici, finalmente con l'elezione di papa Pio IX si comprende l'urgenza di uno svecchiamento dello Stato Pontificio e delle sue strutture, con particolare attenzione al commercio e alle vie di comunicazione.

Nel novembre del 1853 iniziano i lavori di costruzione della Roma-Frascati con stazione alle spalle di Porta Maggiore, e nel '56 viene concessa alla società Pio Centrale la costruzione della Roma-Civitavecchia, realizzata nell'arco di tre anni. Al fine di evitare l'attraversamento del Tevere, la stazione capitolina viene realizzata in corrispondenza di Porta Portese.

Vivace è la controversia sul problema della opportunità di penetrare con la ferrovia la cinta muraria, anche in vista di esigenze di sicurezza dello Stato, e quale sarebbe potuta essere l'ubicazione più adatta per la realizzazione di una stazione unica dalla quale far partire ed arrivare tutte le linee?

La scelta diviene definitiva il 3 ottobre 1860: l'accentramento delle linee ferroviarie pontificie dovrà aver luogo presso la stazione Termini, ad est della sponda sinistra del fiume. Così la strada ferrata per Civitavecchia, non potendo più usufruire della stazione Portuense, doveva necessariamente attraversare il fiume con un nuovo ponte ferroviario.

Essendo indispensabile mantenere la navigazione sul Tevere, papa Pio IX concede il suo benestare per la realizzazione di un ponte "levatoio" poco più a valle del porto di Ripa Grande.

La modernissima struttura, realizzata in Inghilterra e rimontata in situ, prima ancora di essere riconosciuta come Ponte dell'Industria, viene denominata "Ponte di ferro", molto probabilmente una traduzione letterale del celebre "Ironbridge", il primo ponte in ferro esistente al mondo, realizzato in Gran Bretagna nel 1779.

Il ponte tubolare in ferro che valica il fiume Tevere tra le Mura urbane e la Basilica Ostiense è l'opera d'arte più grandiosa che si è costruita sulla strada ferrata che da Roma porta a Civitavecchia.

Progettato nel 1861 da Louis Hach, ingegnere in capo delle linee di congiunzione della Società Ferroviaria Pio-Centrale, il ponte è costruito in diciotto mesi (dal gennaio 1862 al 24 settembre 1863, data della sua inaugurazione) da una società belga.

Per la nuova struttura, allora un'autentica meraviglia della moderna tecnologia (al momento della costruzione era il ponte levatoio ad un sol pezzo più lungo d'Europa), viene adottato il ferro malleato, in quanto questo materiale offre grande resistenza allo stiramento, alla compressione e alla flessione.

Il 10 luglio 1863 il ponte è compiuto e Romolo Burri, ingegnere pontificio nel Corpo delle Acque, Strade e Fabbriche, vi transita con la prima locomotiva; il 24 settembre dello stesso anno si inaugura il congegno del ponte levatoio alla presenza di papa Pio IX.

In seguito al passaggio, nel 1905, delle ferrovie all'Amministrazione dello Stato e al Piano regolatore del 1909, viene deciso di sostituire il Ponte di Ferro con uno nuovo in muratura a monte dello stesso.

Nel 1911 l'impalcato originario del ponte è sostituito con due elementi parabolici e muta anche la sua destinazione d'uso: non più ponte ferroviario, ma passaggio destinato a convogliare il movimento urbano su strada in un quartiere che era diventato un grande insediamento industriale alle dirette dipendenze dell'attività terziaria di Roma. Con contratto 13 marzo 1914 sono affidati all'impresa ing. Francesco Saverio Rossi e C. i lavori di trasformazione da ponte ferroviario a strada ordinaria.

La spesa prevista per 75.000.000 lire a forfait, prevede 180 giorni naturali e consecutivi, lavorativi e no, contati dalla data del verbale di consegna.

Le prove di collaudo si faranno facendo transitare più volte sul ponte un treno di camions a quattro ruote del peso di dieci tonnellate, aggruppati in fronte e in fila. Durante le prove dinamiche i marciapiedi saranno caricati di sabbia in ragione di kg 400 a mq.

Di recente il ponte è stato sottoposto al restauro complessivo e al consolidamento delle travi portanti, ormai usurate anche per il continuo aumento del traffico veicolare che unisce la zona di Piazzale della Radio alla Via Ostiense. ■



Risale al 1847 la Notificazione con cui il pontefice annuncia di voler promuovere la costruzione di linee ferroviarie nei propri territori



# L'asseverazione da parte degli organismi paritetici: procedure e responsabilità

Il Testo Unico sulla sicurezza assegna agli Organismi Paritetici un ruolo importante e di rilievo



■ In particolare, l'art. 51 al comma 3-bis recita come segue:

Gli organismi paritetici svolgono o promuovono attività di formazione, anche attraverso l'impiego dei fondi interprofessionali di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e dei fondi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché, su richiesta delle imprese, rilasciano una attestazione dello svolgimento delle attività e dei servizi di supporto al sistema delle imprese, tra cui l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui all'articolo 30, della quale gli organi di vigilanza possono tener conto ai fini della programmazione delle proprie attività.



a cura di **Alfredo Simonetti** Direttore generale del CTP di Roma

E al comma 3-ter recita così:

Ai fini di cui al comma 3-bis, gli organismi paritetici istituiscono specifiche commissioni paritetiche, tecnicamente competenti.

Tale disposizione normativa ha comportato un'investitura e un ruolo primario per gli organismi paritetici di settore. In considerazione del fatto che stanno sempre più prendendo piede "organismi paritetici" di dubbia costituzione, i CPT si stanno ponendo il problema di questo dilagare, anche in funzione di alcune attività specifiche, come l'attestazione di asseverazione.

Si deve quindi affrontare questa tematica tenendo conto di come dare risposte e, non ultimo, del profilo di responsabilità di coloro (probabilmente tecnici) che firmeranno l'asseverazione.

È quindi ipotizzabile una procedura di asseverazione che tenga conto almeno di quattro fasi:

1. esistenza di un modello di organizzazione e gestione;
2. efficace attuazione dello stesso;
3. relazione tecnica;
4. rilascio dell'asseverazione.

FASE 1:

Se esiste un modello di organizzazione e gestione già certificato da soggetti accreditati, il tecnico, nel corso dell'audit, si limiterà ad acquisire copia del certificato e a verificare l'esistenza della documentazione di rito (manuale del sistema di gestione della sicurezza, procedure operative, ecc.)

Laddove le imprese non abbiano la certificazione, il tecnico dovrà verificare l'impianto della documentazione e la corrispondenza con le linee guida UNI INAIL e OHSAS 18001.

FASE 2:

Verificare l'efficace attuazione di quanto riportato nelle procedure equivale a riscontrare i risultati attesi, ovviamente positivi, dal sistema, soprattutto la riduzione degli infortuni.

Non si può non partire dai documenti ufficiali e di valenza riconosciuta, pertanto tale fase inizierebbe con la presa visione del registro infortuni e dall'analisi dei dati contenuti.

A seguire si dovranno eseguire delle "verifiche" sul campo, condotte alla stregua delle attività di consulenza su cantiere, ma ponendo particolare attenzione agli aspetti e ai modi di esecuzione delle attività lavorative, verificandone la rispondenza con le procedure descritte.

FASE 3:

Al termine di ogni fase il tecnico redigerà una relazione in conformità a un format definito e renderà il tutto disponibile per la commissione di cui al comma 3-ter.

Tale commissione tecnica, se la valutazione della congruità degli atti risulterà positiva, potrà rilasciare l'asseverazione, impossibile da confermare se invece la valutazione risultasse negativa, per la mancanza del sistema e/o per la non efficace attuazione.

FASE 4:

Il lavoro della commissione terminerà con il rilascio dell'asseverazione sottoscritta dal CPT provinciale in cui ha sede l'impresa richiedente.

L'intero procedimento pone alcuni aspetti critici, quali:

- a. Significato e responsabilità giuridiche derivanti dal termine asseverazione.
- b. Modalità di effettuazione delle verifiche sul campo, a campione o a tappeto.
- c. Competenze dei tecnici-auditor (formazione specifica sull'implementazione dei sistemi di gestione della sicurezza e conoscenza delle normative vigenti in materia d'igiene e sicurezza sul lavoro).
- d. Costituzione di una commissione, di cui al comma 3 ter, composta interamente da tecnici della sicurezza con/senza la presenza di professionalità giuslavoriste.
- e. Firma dell'asseverazione e il profilo di responsabilità di colui/coloro che la firmeranno.
- f. Responsabilità ma in relazione a quanto previsto all'art. 30 comma 1 del Testo Unico.
- g. Propedeuticità o meno di verificare aspetti collegati, quali la congruità della manodopera e la presenza di lavoro nero, o limitarsi all'esito del DURC.

C'è molto da fare per costruire uno standard di verifica efficace e omogeneo a livello nazionale; proprio per questo non bisogna esitare e procedere con determinazione verso questa nuova frontiera per la bilateralità. ■



Gli organismi paritetici rilasciano l'asseverazione della adozione e della efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza



Il punto di vista

# Gli appalti pubblici e la crescita economica

La discontinuità che caratterizza la situazione economica italiana in questi anni impone una profonda riflessione sulle proposte da mettere in campo e una spinta per la politica e per la società. Pubblichiamo in due tappe un'accurata analisi realizzata dal prof. Giuseppe Di Taranto, docente di Storia dell'impresa e dell'organizzazione aziendale, in collaborazione con il dott. Federico Antellini Russo

di **Federico Antellini Russo** Luiss Guido Carli e Consip S.p.A - **Giuseppe Di Taranto** Luiss Guido Carli

Recentemente il presidente di Confindustria Emma Marcegaglia ha denunciato all'opinione pubblica il "senso di solitudine delle imprese" rispetto all'azione governativa e alle istituzioni, sottolineando che l'Italia sta vivendo un momento epocale di grande discontinuità e di grande cambiamento, che impone una profonda riflessione sulle proposte da mettere in campo e una spinta per la politica e per la società. Non si tratta di una richiesta di aiuto da parte del sistema delle piccole e medie imprese, ma di poter esprimere al meglio la riserva di energia straordinaria della quale esse sono dotate, attraverso la riduzione dei vincoli possibili e la realizzazione di piani con obiettivi concreti che non si basino solo su enunciazioni.

In ciascuno dei *road show* organizzati da Confindustria, in vista dell'assise del 7 maggio a Bergamo, sono stati discussi temi irrinunciabili per affrontare la crescita del nostro paese – coniugandola con il necessario rigore finanziario – relativi alle relazioni industriali, alla produttività, al fisco e alla finanza, al Mezzogiorno, alla pubblica amministrazione e ai processi di semplificazione, ai giovani e alle opportunità di lavoro che premiano il merito, e alla tecnologia, ricerca e innovazione. Tra gli argomenti più importanti trattati figurano quelli inerenti alle infrastrutture, all'ambiente e all'energia.

Per le infrastrutture, in particolare, la proposta è di recuperare i livelli di spesa e di ridurre il *gap* regionale di dotazione<sup>1</sup>. Gli investimenti pubblici in Italia sono infatti diminuiti in termini reali, dal 2004 al 2010, del 23,3% e subiranno una ulteriore riduzione dal 2,4 del prodotto interno lordo, del 2009, all'1,7% del 2013. Come previsto dal Documento di Economia e Finanza, le spese in conto capitale si ridurranno, dal 2011 al 2014, di circa 2,7 miliardi di euro, passando da 48,6 miliardi previsti per il 2011, ai 45,9 del 2014. Questa manovra di carattere deflattivo sarà ancor più accentuata dal calo previsto nella spesa corrente, dal 4,4% del PIL nel 2009 al 2,6%, del 2014. Questi dati mettono ancor più in evidenza l'esigenza di recuperare anche il *gap* regionale di dotazione.

In proposito, è interessante rilevare che l'indice sinteti-

co delle dotazioni infrastrutturali nelle regioni a statuto ordinario, fatta la media italiana uguale a 100, ha un ventaglio di oscillazione che va dal 162,0 del Lazio al 43,8 della Basilicata. Al di sotto del 100 si registrano altre sette regioni: Piemonte, Puglia, Marche, Umbria, Abruzzo, Calabria e Molise. Se si passa a esaminare lo stesso indice sintetico delle dotazioni infrastrutturali per le 83 province italiane, si nota che il *gap* è ancor più accentuato, passando dal 249 della provincia di Varese, al 42,7 di quella di Matera. Al di sopra del 100 se ne registrano soltanto 29. Non a caso il nuovo Fondo dello sviluppo e la coesione, già Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), dovrà essere devoluto per l'85% al Sud e per il restante 15% al Centro-Nord<sup>2</sup>.

Secondo i dati del Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l'Edilizia e il territorio (CRESME) e dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (AN-CE), la spesa per appalti pubblici si è ridotta, dal 2004, in termini reali, tra il 25 ed il 32%. Il calo, a giudizio dell'AN-CE, è stato causato dai ritardi nell'utilizzo dei fondi resi disponibili dal CIPE e dalla riduzione del 30% delle risorse stanziare nel triennio 2009-2011. A causa del patto di stabilità, inoltre, i comuni, nel 2011, avranno una ridotta disponibilità di pagamento di circa 3,2 miliardi, a cui si aggiungerà un altro miliardo per il 2012. E, sempre per il 2011, si prevede una riduzione del mercato delle costruzioni, per il quinto anno consecutivo, di circa il 20%. A ciò si aggiungano l'azzeramento delle spese in conto capitale dell'Anas e la riduzione di 922 milioni per le Ferrovie dello Stato e di 1,8 miliardi per i fondi destinati all'edilizia sanitaria. Non a caso, delle diciotto opere prioritarie previste dalla legge obiettivo, da circa dieci anni in corso, solo tre sono state completate.

È stato opportunamente notato come i "lotti costruttivi", che rompono l'era della legge obiettivo blindata con un unico *general contractor* realizzatore e con un finanziamento unico per l'intera opera, siano una delle porte per le quali passa il futuro delle grandi opere in Italia<sup>3</sup>. I vincoli sono rappresentati dalla ratifica delle delibere del CIPE da parte della Corte dei Conti, rati-



Gli investimenti pubblici in Italia sono diminuiti, dal 2004 al 2010, del 23,3% e subiranno una ulteriore riduzione dal 2,4 del prodotto interno lordo, del 2009, all'1,7% del 2013



fica inerente alla legittimità del meccanismo di finanziamento parziale; le opportunità, dal *project financing* per le opere stradali, nonché dalla riprogrammazione, da parte del FAS e dei Fondi europei, sulle priorità strategiche. Resta comunque il problema di una semplificazione *reale ed efficiente* per quanto riguarda le infrastrutture in generale e l'edilizia in particolare; settore, quest'ultimo, che, secondo l'Ance, ha perso circa 250.000 occupati, che si stima di recuperare e di incrementare con il rilancio del Piano Casa. La semplificazione dovrà riguardare soprattutto gli appalti pubblici<sup>4</sup>, anche con la previsione di percentuali fisse predefinite per le opere compensative richieste dagli enti locali e per le riserve, attraverso le quali, com'è noto, l'appaltatore può contestare in corso d'opera gli eventuali vizi del progetto o degli imprevisti, chiedendo l'aumento del prezzo. Senza dimenticare provvedimenti incisivi per la riduzione dei contenziosi relativi agli appalti quali le cosiddette "liti temerarie". Ulteriore spinta alla crescita economica del nostro paese può essere data, inoltre, dall'approvazione del Piano nazionale della logistica, attualmente al vaglio del CIPE. Per concludere, un'adeguata dotazione infrastrutturale, funzionale all'erogazione di servizi pubblici secondo criteri di efficienza ed universalità, costituisce un elemento chiave per lo sviluppo e un prerequisito per la convergenza tra le diverse realtà territoriali<sup>5</sup>. Non stupisce, quindi, che sia anche uno degli indicatori determinanti della competitività di un sistema economico<sup>6</sup>: la capacità da parte delle amministrazioni pubbliche di sviluppare sistemi infrastrutturali efficienti, garantendo il miglior rapporto tra risorse impiegate e soddisfazione dei bisogni dei soggetti che insistono sul territorio, rappresenta un segnale di competenza, affidabilità, interesse alla produttività, nonché uno dei modi migliori per attrarre ulteriori investimenti privati. La consistenza degli investimenti in infrastrutture, tuttavia, non rappresenta di per sé una variabile sufficiente: perché si produca sul PIL un effetto positivo e duraturo è indispensabile considerare tanto il contesto istituzionale ed economico di riferimento, quanto la

natura (pubblica, privata, mista), l'oggetto (realizzazione, realizzazione e manutenzione, oppure operatività e manutenzione di un'opera) e l'iter (dalla delibera al ritorno) dell'investimento stesso.

La letteratura economica e buona parte degli studi in merito sembrano tuttavia aver fino ad ora dato poca rilevanza, almeno per quel che concerne il nostro paese, a un aspetto essenziale relativo alla questione infrastrutturale: la dotazione esistente. Se è vero, infatti, che l'Italia soffre di un *gap* significativo nei confronti dei suoi maggiori partner europei sulla quantità delle infrastrutture, è altrettanto vero che, in prima battuta, è necessario concentrarsi sulla valorizzazione e sulla manutenzione delle strutture esistenti, ovvero non trascurare l'aspetto qualitativo. Sarebbe un errore, dettato da



eccessiva miopia o da altre considerazioni esterne, pensare che una nuova opera sia sempre e comunque la soluzione migliore, in termini di risultati economici, rispetto all'efficientamento dell'esistente.

La progressiva acquisizione di queste consapevolezza ha condotto ad una crescente attenzione agli aspetti di *procurement design* che, quando si intenda interrogarsi sul metodo migliore per concretizzare una politica infrastrutturale consapevole, diviene uno strumento imprescindibile per un'autorità amministrativa intenzionata a raggiungere il miglior rapporto qualità-prezzo (*value for money*), dati gli obiettivi e i vincoli.

#### Gli aspetti rilevanti del disegno contrattuale

Il contratto – o meglio il modo in cui esso è concepito, redatto e gestito – costituisce un elemento cruciale per rendere efficace una qualunque operazione di *procurement*: pur rappresentando la fase finale di un processo articolato<sup>7</sup>, è il contratto a racchiudere e a cristallizzare l'accordo in funzione del quale verrà dato corso allo scambio. La fissazione delle obbligazioni in capo a ciascun contraente consente la protezione dal rischio di arbitrarietà e di inconsistenza temporale nelle decisioni di una delle due parti e permette un'adeguata pianificazione dei processi, delle risorse e della tempistica fornendo, per quanto possibile, incentivi sufficienti affinché entrambe le parti ottengano mutuo soddisfacimento dall'accordo.

La scelta della tipologia contrattuale maggiormente adeguata – a maggior ragione a causa delle pesanti conseguenze che un errore può causare in termini di costo e livello della qualità – non può compiersi con leggerezza e in modo routinario. Per quanto ogni situazione necessiti di una riflessione specifica che porti ad evidenziare i peculiari aspetti da doversi via via valutare, tanto i teorici quanto gli addetti ai lavori concordano nell'individuare in tre dimensioni gli aspetti determinanti su cui effettuare la scelta della tipologia contrattuale più idonea alle necessità del compratore<sup>8</sup>: flessibilità, incentivi per stimolare la qualità e per contenere i costi, allocazione del rischio.

#### Il ruolo degli incentivi

Per molti oggetti contrattuali, quando si abbia ad esempio a che fare con tempi di consegna, è possibile misurare la qualità, anche dovendo sostenere delle spese per farlo. In questi casi, ovvero quando la qualità sia verificabile, è sempre auspicabile specificare nel contratto gli standard qualitativi desiderati, prevedendo *bonus* nel caso si verifichi un miglioramento rispetto al livello minimo stabilito e una penale nel caso si verifichi un mancato raggiungimento dello stesso. Se è vero, poi, che la penale dovrebbe essere fissata considerando che al fornitore debba risultare più conveniente provvedere la qualità stabilita all'aggiudicazione piuttosto che non ottemperare agli accordi e conseguire comunque (al netto della penale) un risparmio, allo stesso modo è vero che lo standard qualitativo "a base d'asta" dovrebbe essere coerente con le possibilità oggettive del mercato. Se diversi fornitori dovessero sostenere costi differenti per arrivare a soddisfare i requisiti richiesti e, come spesso accade, questi costi non fossero chiaramente conoscibili dall'acquirente, è chiaro che la stessa fissazione di uno standard qualitativo stringente potrebbe essere ardua. Di conseguenza, riuscire a fissare le penali a un livello tale da costituire un adeguato disincentivo al mancato rispetto degli accordi contrattuali non è affare di poco conto e di semplice realizzazione. Si tenga inoltre presente che penali eccessivamente elevate potrebbero essere interpretate come clausole vessatorie e potrebbero quindi venire a minare, con la certezza dell'esborso monetario previsto in seguito al riconoscimento giuridico del mancato rispetto degli oneri contrattualmente stabiliti<sup>9</sup>, la credibilità della punizione. Ancora più complesse sono le situazioni nelle quali non sia possibile una standardizzazione: alcune dimensioni qualitative rilevanti, pur osservabili dalle parti coinvolte, non possono comunque essere esplicitamente considerate in sede contrattuale, perché non sono vagliabili da un terzo indipendente, tipicamente dall'autorità giudiziaria<sup>10</sup>. È d'altronde evidente che, tra le diverse dimensioni contrattuali, sia possibile verificarne con certezza alcune – ad esempio, quelle ricon-



Tre sono gli aspetti determinanti su cui effettuare la scelta della tipologia contrattuale più idonea alle necessità del compratore: flessibilità, incentivi per stimolare la qualità e per contenere i costi, allocazione del rischio



ducibili ai costi aggregati di produzione – ma non altre, ad esempio quelle legate all'effort effettivo dei contraenti nell'esecuzione degli impegni previsti<sup>11</sup>. Ed è prevalentemente in questo caso, quando la qualità non contrattabile assume un ruolo essenziale, che gli incentivi giocano un ruolo cruciale.

È bene ricordare, tuttavia, che il ruolo degli incentivi non si debba valutare esclusivamente sul terreno della qualità, ma anche sul piano dei costi (anzi, a voler essere corretti, bisognerebbe ricordare che è su quest'ultimo piano che, solitamente, vengono considerati): un adeguato disegno degli incentivi può orientare i potenziali fornitori alla scelta di una struttura produttiva tale da risultare più apprezzabile ed efficace, con conseguente riduzione dei costi.

#### L'allocazione del rischio

Il *procurement risk* attiene a tutte quelle evenienze, non accuratamente prevedibili né direttamente influenzabili dalle parti contrattuali, che potrebbero sopravvenire nell'arco temporale di incidenza dell'accordo e che potrebbero determinare un'alterazione degli esiti contrattuali<sup>12</sup>. È bene precisare che ciò che rientra nel *procurement risk* è strutturalmente diverso – per quanto, talvolta, sia stato ritenuto sovrapponibile – dal rischio d'impresa ordinario<sup>13</sup>. Quale regola generale si dà infatti per scontato che, al momento della presentazione delle offerte, i concorrenti considerino a proprio carico il rischio d'impresa, ovvero l'esposizione verso la naturale oscillazione di prezzo di quel dato insieme di fattori produttivi necessari per la realizzazione dell'oggetto del contratto, che può aver luogo nel corso del ciclo di produzione<sup>14</sup>. A discrezione dell'acquirente resta, in misura da determinare, l'eventuale concorso in copertura di oscillazioni straordinarie. Questo perché, come è ragionevole supporre, i costi di funzionamento, in quanto strutturali per l'intera attività produttiva, prescindono dalla singola commessa, per cui, seppur inglobati nel prezzo offerto in gara, rientrano nella più ampia sfera di attività di gestione imprenditoriale nell'ambito della quale l'imprenditore ha il compito e

l'interesse a trovare le soluzioni gestionali più efficienti che minimizzino tali oscillazioni di costo. Un ulteriore aspetto di differenziazione è dunque rappresentato dalla possibilità di copertura dei due diversi rischi: mentre dal rischio d'impresa (rischio interno) sono possibili, oltre alle coperture consuete e ordinarie come diversificazione dell'attività, ridotta posizione dei singoli contratti rispetto all'ammontare complessivo del *turnover* e facilità di accesso al mercato del credito per fronteggiare le emergenze, anche coperture assicurative mirate, dal *procurement risk* (rischio esterno), essendo potenzialmente costoso cercare coperture assicurative mirate, si può ricorrere soltanto alla gestione aziendale interna o affidarsi all'altra parte contrattuale (pur dovendo considerare l'evenienza che parte della maggiore incertezza, e quindi del rischio, derivi



proprio dal comportamento di quella stessa parte contrattuale<sup>15</sup>).

Al momento della scelta, è la predisposizione relativa al rischio che consente, valutando tanto la specificità dell'ambito quanto quella delle parti coinvolte, di individuare quale dei contraenti abbia la capacità di fronteggiare le diverse tipologie di rischio nel modo più adeguato<sup>16</sup>: l'efficiente allocazione del rischio, cioè, non si raggiunge attribuendo la gestione di tutti i rischi alla parte più *risk lover*, ma ripartendo gli stessi a seconda delle possibilità di ciascuno a fronteggiarli in modo tale da non farne ricadere l'intero costo sul contratto, snaturandolo. ■ (*fine prima parte*)

#### Note

1. Sul ruolo e sull'importanza delle infrastrutture per la crescita economica, cfr. G. Di Taranto, *Infrastrutture e sviluppo economico*, in ACER, "Costruttori Romani", n. 10, 2010, a. 24, pp. 50-54.
2. G. Santilli, *Inchiesta: L'Italia che non cresce. Le infrastrutture bloccate*, in *Il Sole 24 Ore*, n. 86, 30 marzo 2011, pp. 1 e 15.
3. *Ibidem*, p. 15.
4. D. Comporti, *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.
5. Si vedano, a tal proposito, Easterly e Rebelo (1993); Easterly (2001); Loayza, Fajnzylber e Calderón (2004); Kramps (2004); Estache, Speciale e Veredas (2005); UTFP (2006).
6. Si veda *IMD World Competitiveness Yearbook* (2009).
7. Si tratta di un processo che contempla la duplice ed inscindibile analisi delle due forze principali di un qualsiasi mercato: la definizione della domanda (dal lato dell'acquirente), che richiede la sistematizzazione delle preferenze e la constatazione delle effettive disponibilità di spesa, e la definizione dell'offerta (dal lato del fornitore), che presuppone una strutturata conoscenza dell'organizzazione della produzione, dell'elaborazione di strategie di vendita e di ingresso - collocamento - riposizionamento su dati mercati/segmenti di mercato.
8. L'attenzione è concentrata sul lato del compratore, ovvero della Pubblica Amministrazione, che pone in essere l'intera procedura del *public procurement*. Si tenga presente, tuttavia, che ogni procedura finalizzata all'acquisizione di una qualsiasi fornitura, come anche ogni procedura volta all'assegnazione di una conces-

sione, non esclude la considerazione del lato del venditore, non potendo prescindere dalla volontarietà della partecipazione del mercato. Ogni *procuree*, infatti, nel disegno della procedura deve tenere conto del cosiddetto "vincolo di partecipazione".

9. Potrebbe, infatti, essere stabilita, da parte del Foro competente per il contratto, una penalità in ragione della stima del danno effettivamente subito, quindi di ammontare inferiore rispetto a quello stabilito nel contratto.
10. Si pensi, nel caso più semplice possibile, alla cortesia degli operatori di un call-center.
11. Le dimensioni verificabili lo sono ad un certo costo.
12. In contratti complessi, come potrebbe essere quello della linea C della Metropolitana di Roma, al *procurement risk* potrebbero essere ascritti il rischio di reperire resti archeologici – in aree inizialmente non segnalate come di interesse – tali da fermare i lavori e/o costringere a nuovi piani di scavo; oppure il rischio di incontrare tipologie di terreno particolarmente friabile tale da richiedere maggiori sostegni. In contratti di minore complessità, come possono essere quelli della consegna di beni standardizzati, al *procurement risk* potrebbe essere ascritto il rischio che condizioni meteorologiche proibitive impediscano la consegna al destinatario nei tempi concordati.
13. Una precisazione, in questo caso, è d'obbligo. Se è vero che il rischio d'impresa ordinario sia diverso rispetto al *procurement risk*, non si può affermare lo stesso per quel che concerne il rischio d'impresa straordinario: in quest'ultimo caso, infatti, è ammissibile una certa sovrapponibilità. Nel prosieguo, ogni volta che ci riferiremo al rischio d'impresa intenderemo sempre quello ordinario.
14. A maggior ragione, il ragionamento vale per i costi operativi.
15. Si pensi, ad esempio, alla spinosa questione dei ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.
16. L'Amministrazione banditrice, una volta che abbia adeguatamente valutato il *pool* di potenziali partecipanti al contratto che intenda mettere a gara, può modificare la propria propensione al rischio: quando, ad esempio, la competizione per l'allocazione di un contratto di fornitura sia effettuata soltanto tra piccole imprese, è ragionevole ipotizzare che l'Amministrazione banditrice riduca la propria avversione al rischio per non scoraggiare la partecipazione di realtà imprenditoriali che non sarebbero in grado di far fronte a porzioni significative di rischio.



Sarebbe un errore pensare che una nuova opera sia sempre e comunque la soluzione migliore, in termini di risultati economici, rispetto all'efficientamento dell'esistente



I dati Unioncamere infrastrutture

# Italia: la lenta strada verso il progresso

**Guardando la fotografia della nostra dotazione, tratteggiata nel I Rapporto sullo stato delle infrastrutture in Italia di Unioncamere e Uniontrasporti, sembra giunto davvero il "momento di cambiare passo"**

di Anna Maria Evangelisti

■ Quarant'anni fa l'Italia aveva una dotazione complessiva di quasi 4.000 km di autostrade, seconda solo alla Germania che ne aveva più di 6.000. Oggi il nostro Paese ha 6.630 km di autostrade, mentre la Germania ne ha quasi 13.000. In nove anni, pur rallentando molto gli investimenti, quest'ultima nazione ha costruito circa 1.000 km di autostrade mentre noi solo 151. E le ferrovie? Dei 16.701 km di binario gestito dalla Rete ferroviaria italiana, solo mille sono ad alta velocità. E il Sud viaggia ancora in gran parte su monorotaia. Quanto ai porti, poi, malgrado i quasi 800 attracchi, la situazione è paradossale: scarsi i collegamenti intermodali, latitanti le sinergie con le altre strutture, vincolati dalla vicinanza dei centri urbani e impossibilitati a crescere, quelli italiani "perdono" la sfida con i "grandi" del Nord. Intanto solo 3 delle 18 opere strategiche contenute nella Legge Obiettivo sono state realizzate, mentre la spesa per infrastrutture è in costante calo. I "costi del non fare", come ha sottolineato il presidente di Unioncamere Ferruccio Dardanello, "minano la capacità delle nostre imprese di recuperare il terreno perso in questi anni di crisi economica e compromettono lo sviluppo futuro dei nostri territori. Dopo la crescita del 25% degli investimenti pubblici in infrastrutture in Italia tra il 1997 ed il 2004, abbiamo sperimentato un trend negativo – tuttora in atto – che ha riportato l'ammontare degli investimenti in valore assoluto ai livelli di metà anni '90. Eppure il binomio infrastrutture-sviluppo è l'unico su cui possiamo giocare qualche sfida per aprirci all'Europa e al mercato estero".

## 183.000 km di strade

La rete stradale italiana (escludendo le strade comunali) ha una lunghezza di 183.705 km, dei quali il 4% sono autostrade, l'11% altre strade di interesse nazionale (strade statali) e l'86% strade regionali e provinciali. La rete autostradale (circa 6.630 km totali) è molto fitta al Nord, soprattutto nella Pianura Padana. Man mano che si scende verso Sud la maglia diventa sempre più rada e ci sono interi territori che non sono coperti, soprattutto nel Centro, dove ad esempio l'Umbria

conta solo 59 km di autostrade su poco più di 5.000 km di rete complessiva.

Le strade statali (19.000 km) registrano una estensione nel Mezzogiorno doppia rispetto a quella degli altri territori.

In generale le strade regionali e provinciali superano l'80% in tutte le ripartizioni. Tuttavia, mentre Nord-Ovest, Nord-Est e Centro presentano una suddivisione della rete stradale nelle diverse classi piuttosto omogenea tra loro, nel Mezzogiorno vi sono intere regioni, come Sardegna, Basilicata o Molise, dove le autostrade sono completamente assenti o marginali.

## Viabilità? Il Nord-Est paga pegno

Un indice del livello di isolamento di un'area è dato dal rapporto tra i km di rete stradale e superficie: più basso è il valore che si ricava, minore è il livello di accessibilità. In media l'Italia ha circa 61 km di strade ogni 100 kmq di territorio. Tuttavia, mentre il Centro ha la maggior dotazione di strade rispetto alla superficie (63,35 km per 100 kmq), il Nord-Ovest la maggior densità di autostrade (3,27 km per 100 kmq) e quindi una accessibilità qualitativamente migliore e il Mezzogiorno un indice relativo alle altre strade di interesse nazionale (10,13 km per 100 kmq) che è quasi doppio di quello nazionale (6,40 km per 100 kmq), il Nord-Est presenta il minore livello di accessibilità (52,98 km per 100 kmq), anche se l'indice della rete autostradale (2,39) è migliore di quello medio nazionale (2,20).

## La rete soddisfa la domanda di viabilità?

### Il Nord è in sofferenza

L'indice di densità delle reti stradale rispetto alla popolazione calcola i km di strade disponibili ogni 10.000 abitanti. In Italia ci sono circa 30 km di strade ogni 10.000 abitanti. La miglior dotazione è quella del Mezzogiorno, con 37,15 km per 10.000 abitanti, seguito dal Centro con 31,14 km per 10.000 abitanti. Entrambe le ripartizioni del Nord mostrano invece una disponibilità di strade in rapporto alla popolazione inferiore alla media nazionale.

### Estensione della rete stradale italiana, per categoria a macroripartizione, anno 2009

Territorio	Strade regionali e provinciali	Altre strade di interesse nazionale	Autostrade	Totale
Nord-Ovest	32.427	2.016	1.893	36.336
Nord-Est	29.129	2.224	1.482	32.835
Centro	33.248	2.585	1.133	36.966
Mezzogiorno	62.981	12.466	2.121	77.568
<b>Italia</b>	<b>157.785</b>	<b>19.291</b>	<b>6.629</b>	<b>183.705</b>

Fonte: Elaborazione Uniontrasporti su dati CNT 2008-2009

### Densità della rete stradale rispetto al territorio (km/100 kmq)

Territorio	Strade regionali e provinciali	Altre strade di interesse nazionale	Autostrade	Totale
Nord-Ovest	55,96	3,48	3,27	62,71
Nord-Est	47,00	3,59	2,39	52,98
Centro	56,98	4,43	1,94	63,35
Mezzogiorno	51,58	10,13	1,72	63,03
<b>Italia</b>	<b>52,36</b>	<b>6,40</b>	<b>2,20</b>	<b>60,97</b>

Fonte: Elaborazione Uniontrasporti su dati Istat, CNT 2008-2009

### Disponibilità della rete stradale rispetto alla popolazione (km/10.000 ab.)

Territorio	Strade regionali e provinciali	Altre strade di interesse nazionale	Autostrade	Totale
Nord-Ovest	20,25	1,26	1,18	22,69
Nord-Est	25,18	1,92	1,28	28,38
Centro	28,00	2,18	0,95	31,14
Mezzogiorno	30,16	5,97	1,02	37,15
<b>Italia</b>	<b>26,15</b>	<b>3,20</b>	<b>1,10</b>	<b>30,44</b>

Fonte: Elaborazione Uniontrasporti su dati Istat, CNT 2008-2009

### Disponibilità della rete stradale rispetto ai veicoli circolanti (km/10.000 veicoli)

Territorio	Strade regionali e provinciali	Altre strade di interesse nazionale	Autostrade	Totale
Nord-Ovest	28,81	1,79	1,68	32,28
Nord-Est	36,80	2,81	1,87	41,48
Centro	38,75	3,01	1,32	43,08
Mezzogiorno	48,63	9,63	1,64	59,90
<b>Italia</b>	<b>38,77</b>	<b>4,74</b>	<b>1,63</b>	<b>45,13</b>

Fonte: Elaborazione Uniontrasporti su dati ACI, CNT 2008-2009

### Distribuzione della rete ferroviaria per tipologia e per macroripartizione geografica, anno 2010

Territorio	Elettrificata a binario doppio	Elettrificata a binario semplice	Non elettrificata a binario doppio	Non elettrificata a binario semplice	Totale
Nord-Ovest	1.869	1.331	0	954	4.154
Nord-Est	1.858	798	0	647	3.303
Centro	2.016	665	0	772	3.453
Mezzogiorno	1.676	1.675	50	2.329	5.730
<b>Italia</b>	<b>7.405</b>	<b>4.469</b>	<b>77</b>	<b>4.675</b>	<b>16.640</b>

Fonte: Elaborazione Uniontrasporti su dati RFI

### Densità della rete ferroviaria rispetto alla popolazione (km/10.000 ab.), anno 2010

Territorio	Linee elettrificate a binario doppio	Linee elettrificate a binario semplice	Linee non elettrificate a binario doppio	Linee non elettrificate a binario semplice	Totale
Nord-Ovest	1,17	0,83	0,00	0,60	2,59
Nord-Est	1,61	0,69	0,00	0,56	2,85
Centro	1,70	0,56	0,00	0,65	2,91
Mezzogiorno	0,80	0,80	0,02	1,12	2,74
<b>Italia</b>	<b>1,23</b>	<b>0,74</b>	<b>0,01</b>	<b>0,77</b>	<b>2,76</b>

Fonte: elaborazione Uniontrasporti su dati RFI

### Il Nord-Ovest è intasato

Il rapporto tra estensione della rete e veicoli circolanti dà un ordine del livello di congestione delle strade. In questo caso più alto è il valore dell'indice minore è l'affollamento. La media italiana è di 45,13 km per 10.000 veicoli, con il Mezzogiorno che mostra il minore livello di congestione (59,90 km per 10.000 veicoli) ed il Nord-Ovest che è nel complesso il territorio con i maggiori livelli di traffico (32,28). Il Nord-Est presenta, invece, la migliore dotazione di autostrade rispetto ai veicoli circolanti (1,87), mentre il Centro ha la minor percentuale di autostrade in rapporto ai veicoli circolanti (1,32).

### Criticità: lento l'ammodernamento, troppe ruote in circolazione

Dai dati precedenti, è facile ricavare le principali criticità che interessano la rete stradale:

- Manca un'idea di crescita economica che riconosca il ruolo fondamentale degli investimenti in infrastrutture, non solo stradali ma nel loro complesso di reti e nodi.
- L'ammodernamento della rete viaria è fermo da anni, soprattutto nel comparto autostradale. La Legge

Obiettivo aveva programmato interventi mirati a superare a questo deficit attraverso la predisposizione di uno specifico piano. Ma spesso tali interventi sono rimasti fermi a causa della mancanza di fondi.

- È evidente l'utilizzo prevalente della modalità stradale per le persone e per le merci, con gravi fenomeni di congestione sulle arterie viarie: in Italia viaggia su strada il 91% delle merci interne, mentre i passeggeri si muovono nell'82% dei casi con mezzi privati.

### 16.701 km di ferrovia

La rete gestita da Rete ferroviaria italiana ha una estensione di 16.700 km di cui circa 60 km all'estero. I km di linee complementari, che rappresentano la maglia di collegamento dei bacini regionali e connettono tra loro le direttrici principali, sono il 56% della rete e sono presenti prevalentemente nelle regioni del Mezzogiorno. Le linee fondamentali (caratterizzate da un'alta densità di traffico e da una elevata qualità dell'infrastruttura) interessano le direttrici per i collegamenti nord-sud e trasversali tra Tirreno e Adriatico. Le linee a doppio binario sono il 45% del totale e risultano elettrificate nella quasi totalità. Le linee a trazione diesel sono tutte a binario singolo. Il Mezzogiorno ha la maggiore estensione di ferrovie (5.730 km), ma anche il maggior numero di km a binario singolo (pressappoco i 2/3) e circa il 41% della rete complessiva non è elettrificata. A seguire si incontra il Nord-Ovest con 4.154 km. La ripartizione che presenta il maggior numero di km elettrificati è il Nord-Est con l'80%, mentre il Centro è l'area che ha la rete a doppio binario più estesa (2.016 km, pari al 58% della rete complessiva della ripartizione). In Italia, solo 8 regioni superano i 1.000 km di rete (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania e Sicilia). Le altre, invece, hanno una dotazione inferiore o uguale a 500 km (ad eccezione di Puglia e Calabria che sono intorno agli 800 km). Le differenze non sono quindi solo di tipo quantitativo, ma soprattutto di tipo qualitativo a seconda del numero di binari e del tipo di trazione. Mentre la densità della rete rispetto alla superficie ter-

ritoriale mostra un certo equilibrio nelle diverse macroregioni, in rapporto alla popolazione la variabilità, soprattutto qualitativa, è maggiore. In Italia ci sono 2,76 km di linee ferroviarie ogni 10.000 abitanti. Il valore più alto è quello del Centro (2,91 km di linee ogni 10.000 abitanti), dove, tra l'altro, vi è il più alto numero di km a doppio binario disponibili (1,70 km/10.000 ab.). Il Mezzogiorno presenta un indice complessivo in linea con il dato medio nazionale (2,74 rispetto a 2,76), ma risente del basso livello di infrastrutturazione che caratterizza alcune regioni, dal momento che offre meno di 1 km di linee a doppio binario ogni 10.000 abitanti e, in controtendenza rispetto alle altre aree, ha l'indice di disponibilità di km di binario singolo non elettrificato più elevato in assoluto

### 1.000 km a 300 all'ora

La rete AV/AC si estende per circa 1000 km. Il progetto ha comportato la costruzione di 661 km di nuove linee e l'ammodernamento della "direttissima" Roma - Firenze (254 km). Attraversa 6 regioni e un territorio in cui vive e lavora oltre il 65% della popolazione.

### Le criticità: rete disomogenea e di bassa qualità

Tra le principali criticità della rete ferroviaria italiana figurano:

- la distribuzione non capillare sul territorio;
- in molte zone del Paese il servizio poggia su reti non elettrificate e a binario unico;
- nel trasporto regionale l'utenza lamenta l'utilizzo di materiale scadente, vetusto e poco confortevole, perenni ritardi con grandi incertezze sui tempi di arrivo;
- la liberalizzazione nel nostro Paese si è dimostrata poco efficace per le modalità con cui è stata attuata. Da parte di molti operatori si lamenta la presenza di forti barriere all'entrata, imposte dal gestore della rete, a favore di Trenitalia;
- per quanto riguarda le merci, si continua a registrare da parte dello Stato una prevalenza di investimenti nel settore dell'autotrasporto. Secondo le statisti-



che Eurostat sulla rete italiana viaggia solo l'11% delle merci.

### Le infrastrutture strategiche: finanziamenti al palo

Il Programma delle Infrastrutture Strategiche ha consentito di programmare molte opere già contenute nella Legge obiettivo. Il valore complessivo del Programma è pari a 231 miliardi di euro. Ad oggi, però, sono completate, appaltate e/o cantierate opere per 62 miliardi di euro e sono in corso di appalto opere per circa 6 miliardi di euro. Infine, sono in atto investimenti per 68 miliardi di euro.

L'Italia, anche se interessata dalla realizzazione di quattro dei progetti prioritari della rete trans-europea di trasporto (TEN-T), presenta uno stato di attuazione molto basso. I ritardi registrati si spiegano in parte con la mancanza di risorse finanziarie per la realizzazione delle opere di interesse strategico europeo. Per completare, a partire dal 2008, la realizzazione dei progetti prioritari, il fabbisogno è stimato in più di 60 miliardi di euro. Una parte di questo fabbisogno, pari a 10 miliardi di euro, deve essere coperta con fondi nazionali per permettere di realizzare le opere previste nel periodo 2008-2013, ma finora sono stati resi disponibili soltanto 7 miliardi di euro. E dopo il 2014, saranno necessari circa 50 miliardi di euro per il completamento delle infrastrutture ferroviarie di interesse europeo. ■



## Accordo di collaborazione tra ACER e Ordine degli Ingegneri di Roma



Il Presidente dell'Acer, Eugenio Batelli, ed il Presidente dell'Ordine degli Ingegneri di Roma, Francesco Duilio Rossi, hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per avviare una collaborazione in merito alle procedure di realizzazione delle opere pubbliche a scomputo. L'accordo consentirà alle imprese, chiamate ad eseguire opere pubbliche nell'ambito dei programmi urbanistici che verranno realizzati in città, di avvalersi delle competenze tecniche di professionisti particolarmente specializzati nelle diverse fasi del processo attuativo. Le opere cosiddette "a scomputo" sono quelle a destinazione pubblica realizzate a cura e spese delle imprese private che attivano programmi urbanistici sul territorio.

Verranno realizzate strade, fognature, acquedotti, illuminazione, scuole, aree verdi, centri sportivi e sociali, a servizio degli ambiti territoriali interessati dai nuovi insediamenti, per un investimento complessivo di circa 1 miliardo di euro nei prossimi cinque anni.

"Grazie a questo accordo – dichiara il Presidente dell'Acer Batelli – gli operatori potranno avvalersi di tecnici di elevata professionalità, che forniranno un prezioso supporto alle attività preordinate alla trasformazione e riqualificazione del tessuto urbano".

Il Presidente dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma, Francesco Duilio Rossi, esprime ampia soddisfazione per l'accordo sottoscritto con l'Acer in merito alle procedure di realizzazione delle opere pubbliche a scomputo.

Il Presidente Rossi ritiene che con questo protocollo d'intesa sarà possibile dare maggiore impulso alla col-

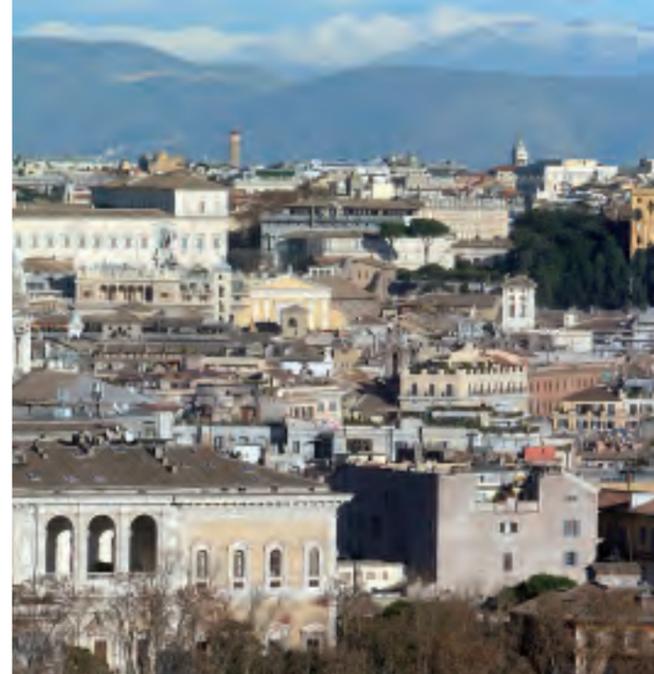
laborazione tra l'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma e l'Associazione Costruttori Edili di Roma e Provincia. "La collaborazione concordata con il protocollo d'intesa consentirà all'Acer di fruire di alti livelli di professionalità nella gestione e nell'organizzazione delle procedure di affidamento delle opere di urbanizzazione. L'Ordine degli Ingegneri metterà a disposizione dei costruttori edili tutte le migliori e specifiche competenze di assistenza tecnica e di consulenza al fine di realizzare con la massima trasparenza le opere di urbanizzazione". ■

## M'illumino d'impresa

L'8 marzo, al Tempio di Adriano, per sostenere la voglia di impresa delle donne, ha avuto luogo il convegno "M'illumino d'impresa", organizzato dalla Camera di Commercio di Roma e dal suo Comitato per la promozione dell'imprenditorialità femminile, presieduto da Alberta Parissi

di **Elisabetta Maggini**

All'evento hanno partecipato tra gli altri: il Presidente della Camera di Commercio di Roma, Giancarlo Cremonesi, la Vicepresidente della Provincia di Roma Cecilia D'Elia, l'assessore al Commercio e attività produttive del Comune di Roma, Davide Bordoni, il vicesegretario generale Unioncamere Tiziana Pompei. Nel corso del convegno è stato presentato il rapporto sull'imprenditoria femminile di Roma e Provincia, che ha fatto il punto sulla situazione attuale delle imprese guidate da donne. Il Presidente Cremonesi ha dichiarato che "nel nostro territorio è presente una classe di im-



prenditrici che, sempre più, fa sentire il proprio peso. L'imprenditoria femminile è una componente vitale e importantissima nel nostro tessuto produttivo". Ecco alcuni dati emersi dal rapporto. Le imprese femminili in provincia di Roma al 30 giugno 2010 sono 95.465, con un peso sul totale pari al 21,8% (media Italia 23,3%). La forma giuridica prevalente è la ditta individuale (43.918, il 46% del totale contro il 60,7% del dato nazionale), ma sono le società di capitali quelle che crescono di più (+21,2% nel 2010, rispetto al 18% nazionale). Il maggior numero di imprese femminili è nel settore commercio (31.155, pari al 32,6% del totale), seguito da alloggio e ristorazione (8.721, pari al 9,1%), e costruzioni (6.096, pari al 6,4%). Le imprese femminili sono aumentate nella Provincia di Roma, più che nella regione, con una crescita del 6,2% – il valore più alto registrato in Italia – rispetto all'esiguo + 0,6% che delimita l'incremento delle iniziative maschili. Il 69,7% delle 95.465 unità femminili è concentrato nel Comune di Roma. Quindi, le imprenditrici hanno contribuito in modo sostanziale alla crescita complessiva dell'imprenditoria romana (+1,8%). A conferma dell'innata capacità creativa delle donne, il 40% delle iniziative imprenditoriali concerne il settore

"innovativo". L'attività innovativa più frequente è stata quella dell'acquisto di macchinari e nuove tecnologie (23%). Inoltre, il panorama romano è rappresentato anche da una nuova componente, la presenza di imprenditrici extracomunitarie, il 5,2%. Da questi dati emerge un quadro incoraggiante.

E per supportare ancora di più ed in modo concreto le nuove imprenditrici il Comitato per l'imprenditorialità femminile ha presentato il Protocollo d'intesa tra la Camera di Commercio e la Provincia di Roma, che sarà firmato a breve e del quale mi sono occupata personalmente, nel mio ruolo di Responsabile della Commissione comunicazione e promozione esterna.

In sintesi, il protocollo prevede incentivi all'impresa, corsi di formazione per far acquisire le competenze necessarie per fare impresa, l'attivazione di un servizio di check up tecnologico per migliorare l'efficienza delle aziende, l'organizzazione di incontri tra imprenditrici e studenti dell'ultimo anno delle superiori, con l'obiettivo di aiutare i giovani ad orientarsi sulle future scelte universitarie e lavorative.

Sono convinta che con queste iniziative daremo più dinamismo all'imprenditoria femminile.

Infatti, in Italia si investe ancora troppo poco sulle donne e sui giovani, ma così il nostro Paese rinuncia al rinnovamento, rinuncia al proprio futuro. Abbiamo bisogno di un Paese più dinamico e più aperto al rinnovamento, dove si faccia impresa coniugando business ed etica, profitto e qualità della vita, individuo e collettività.

La mattinata è proseguita, tra le altre testimonianze, con il vivace intervento di una imprenditrice tunisina, Aida Ben Jannet, che ha spiegato il suo percorso imprenditoriale nel settore dei ricambi per auto d'epoca italiani ed esteri.

In conclusione, una giornata che ha confermato il potenziale imprenditoriale delle donne di Roma e del Lazio, e che ha gettato le basi per nuove importanti iniziative.

Il rapporto completo "M'illumino d'impresa" è consultabile sul sito internet [www.rm.camcom.it](http://www.rm.camcom.it) ■

# acernews acernews

## Determinazione n. 8/2010 dell'Autorità di Vigilanza sulla tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti

L'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha emanato – lo scorso 18 novembre – la determinazione n. 8 recante “Prime indicazioni sulla tracciabilità finanziaria ex art. 3, legge 13 agosto 2010, n. 136, come modificato dal d.l. 12 novembre 2010, n. 187”

di **Gianluca Celata**

La determinazione in argomento tratta gli ambiti di applicazione della tracciabilità e fornisce indicazioni generali sulle modalità di attuazione della stessa, sulla richiesta e l'indicazione del codice identificativo di gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP), nonché sulla gestione dei movimenti finanziari e le comunicazioni obbligatorie.

Tale provvedimento arriva dopo l'emanazione del decreto legge n. 187 del 12 novembre ed è suddiviso nei seguenti paragrafi:

- Premessa
- Entrata in vigore
- Ambito di applicazione
- Indicazioni generali sulle modalità di attuazione della tracciabilità
- Richiesta ed indicazione del codice identificativo di gara (CIG) e del codice unico di progetto (CUP)
- Gestione dei movimenti finanziari
- Comunicazioni

La determinazione è, inoltre, completata da un allegato contenente due schemi e precisamente lo “Schema della clausola da inserire nel contratto tra stazione appaltante ed appaltatore ai sensi della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche” e lo “Schema della clausola da inserire nel contratto tra appaltatore e su-



bappaltatore/subcontraente ai sensi della legge 13 agosto 2010, n. 136 e successive modifiche”.

Si rinvia ad una lettura integrale del provvedimento, che per opportuna conoscenza si allega alla presente, provvedendo in questa sede esclusivamente ad una breve disamina degli aspetti ritenuti di maggiore interesse.

### Entrata in vigore

Per quanto concerne i contratti d'appalto, i subappalti ed i subcontratti stipulati successivamente al 7 settembre 2010 (data di entrata in vigore della legge 136/2010) – anche se relativi a bandi pubblicati in fase antecedente rispetto all'entrata in vigore della normativa antimafia – questi ultimi dovranno essere adeguati alle norme contenute nella legge 136/2010 e dovranno contenere, quindi, nel proprio corpo, gli articoli rilevabili negli schemi allegati alla determinazione stessa; per quanto concerne, invece, i contratti stipulati antecedentemente alla data sopra citata è previsto che essi dovranno essere adeguati entro centottanta giorni (7 marzo 2011).

Ogni nuovo rapporto contrattuale, invece, sarà sottoposto all'applicazione dell'articolo 3 della legge 136/2010 dal momento che, in occasione della stipulazione dei contratti, sarà possibile inserire anche le nuove clausole sulla tracciabilità.

Pertanto, sono *ab origine* soggetti agli obblighi di tracciabilità, i contratti aventi ad oggetto:

- i lavori o servizi complementari, per quanto collegati ad un contratto stipulato antecedentemente alla data del 7 settembre 2010;

- i nuovi contratti, originati dal fallimento dell'appaltatore (art. 140 D. Lgs. 163/2006);
- i contratti aventi ad oggetto varianti in corso d'opera che superino il quinto dell'importo complessivo dell'appalto in quanto tutte fattispecie ascrivibili ad un nuovo contratto.

Nella determinazione, l'AVCP precisa che, per i contratti stipulati precedentemente al 7 settembre 2010, prima della scadenza dei centottanta giorni (7 marzo 2011), le stazioni appaltanti potranno legittimamente effettuare, in favore degli appaltatori, tutti i pagamenti richiesti in esecuzione di contratti anche se sprovvisti della clausola relativa alla tracciabilità, mentre – dopo il 7 marzo 2011 – i contratti che non riporteranno la clausola relativa alla tracciabilità saranno nulli e, pertanto, inidonei a produrre alcun effetto giuridico.

In merito a tale tematica, l'AVCP suggerisce di provvedere ad una espressa integrazione dei contratti già stipulati, mediante atti aggiuntivi poiché tale soluzione appare più cautelativa, sia per le amministrazioni pubbliche, sia per gli operatori economici, in quanto pone questi ultimi al riparo da eventuali rischi connessi a presunte nullità degli accordi intrapresi.

### Indicazioni generali sulle modalità di attuazione della tracciabilità

Gli articoli 3 e 6 del Piano straordinario contro le mafie si rivolgono agli appaltatori, ai subappaltatori e ai subcontraenti della filiera delle imprese, nonché ai concessionari di finanziamenti pubblici.

Dall'ampia dizione impiegata dall'articolo 3, comma 1, legge 136/2010 discende che la tracciabilità dei flussi finanziari trova applicazione ai seguenti contratti: 1) contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, anche quelli esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice, di cui al Titolo II, Parte I dello stesso; 2) concessioni di lavori pubblici e concessioni di servizi ex articolo 30 del Codice dei contratti; 3) contratti di partenariato pubblico - privato, ivi compresi i contratti di locazione finanziaria; 4) contratti di subappalto e subfornitura; 5) contratti in economia, ivi compresi gli

affidamenti diretti.

L'AVCP ha precisato che, in considerazione del fatto che la normativa in esame ha finalità antimafia e che essa trova applicazione generalizzata ai contratti pubblici, sono tenuti all'osservanza degli obblighi di tracciabilità tutti i soggetti vincolati all'applicazione del Codice dei contratti pubblici.

In primo luogo, nel novero di tali soggetti, sono incluse le “stazioni appaltanti”, definite all'articolo 3, comma 33, del Codice dei contratti come “le amministrazioni aggiudicatrici e gli altri soggetti di cui all'articolo 32”.

La disposizione legislativa sopra citata ricomprende, inoltre, nel novero dei soggetti tenuti al rispetto della normativa sulla tracciabilità, anche una serie di ulteriori fattispecie correlando queste ultime alla nozione di “filiera delle imprese”.

L'articolo 6, comma 3, D. L. 187/2010 ha chiarito che l'espressione “filiera delle imprese” si intende riferita “ai subappalti come definiti dall'articolo 118, comma 11 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché ai subcontratti stipulati per l'esecuzione, anche non esclusiva, del contratto”.

Secondo l'organo amministrativo indipendente, è evidente che l'intento del legislatore è quello di assicurare la tracciabilità dei pagamenti riguardanti tutti i soggetti che in qualche misura risultano coinvolti nella esecuzione della prestazione principale oggetto del contratto.

Se tale è la *ratio*, sostiene l'AVCP, ciò che deve essere tenuto in considerazione non è tanto il grado di affidamento o subaffidamento, bensì la tipologia di affidamento (subappalto o subcontratto necessario a qualsiasi titolo per l'esecuzione del contratto principale), a prescindere dal livello al quale lo stesso viene effettuato. Tale interpretazione è confermata dalla formulazione prevista dal comma 9 dell'articolo 3.

L'Autorità, quindi, in ossequio ad una interpretazione logico-sistemica dei vari provvedimenti succedutisi in argomento, ritiene che con il termine “contratti di subappalto” si intendano i subappalti soggetti ad au-

torizzazione, ivi compresi i subcontratti “assimilati” ai subappalti, ai sensi dell’articolo 118, comma 11, del Codice dei Contratti; mentre con il termine “subcontratti” si intenda l’insieme più ampio dei contratti derivati dall’appalto, ancorché non qualificabili come subappalti.

A titolo esemplificativo, per gli appalti di lavori pubblici, possono essere ricompresi: noli a caldo, noli a freddo, forniture di ferro, forniture di calcestruzzo/cemento, forniture di inerti, trasporti, scavo e movimento terra, smaltimento terra e rifiuti, espropri, guardiania, progettazione, mensa di cantiere, pulizie di cantiere.

Per ultimo vale la pena segnalare il fatto che con riferimento al settore dei servizi di ingegneria e architettura, le norme devono essere applicate a tutti i soggetti di cui all’articolo 90, comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g) e h) del Codice dei contratti e, quindi, anche ai professionisti ed agli studi professionali, che concorrono all’aggiudicazione degli appalti aventi ad oggetto i predetti servizi.

#### **Tipologie di pagamento atte a garantire la tracciabilità**

Per quanto concerne questo profilo, l’AVCP precisa che:

- i conti correnti dedicati alle commesse pubbliche possono essere adoperati contestualmente anche per operazioni che non riguardano, in via diretta, il contratto cui essi sono stati dedicati. Ad esempio, un’impresa che opera anche nell’edilizia privata può utilizzare il conto corrente dedicato ad un appalto pubblico per effettuare operazioni legate alla costruzione di un edificio privato;
- i pagamenti possono essere effettuati oltre che con bonifico bancario o postale anche con R.I.B.A., mentre sussistono perplessità – più che altro legate a profili pratico-realizzativi di adeguamento con i sistemi informatici usati dal sistema bancario – in merito all’utilizzabilità dei R.I.D.;
- i pagamenti relativi a stipendi, manodopera, spese generali, provvista di immobilizzazioni tecniche,

consulenze legali, possono essere effettuati anche con assegni bancari o postali, nel caso in cui i soggetti non siano in grado di accettare pagamenti a valere su un conto corrente (o conto di pagamento), il conto su cui vengono tratti i titoli sia un conto dedicato ed i predetti titoli vengano emessi muniti della clausola di non trasferibilità, mentre non è necessario che sugli stessi vengano riportati il CUP e il CIG.

#### **Spese giornaliere**

Per quanto riguarda l’espressione “spese giornaliere, di importo inferiore o uguale a 500 euro” di cui all’art. 3, comma 3, legge 136/2010, l’AVCP ritiene che essa vada interpretata nel senso che la soglia indicata di 500 euro è riferita all’ammontare di ciascuna spesa e non al complesso delle spese sostenute nel corso della giornata.

#### **Gestione dei movimenti finanziari**

In base al comma 4 dell’articolo 3, come modificato dall’articolo 7 del D.L. n. 187/2010, “ove per il pagamento di spese estranee ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al comma 1 sia necessario il ricorso a somme provenienti da conti correnti dedicati di cui al medesimo comma 1, questi ultimi possono essere successivamente reintegrati mediante bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni”.

La previsione deve essere letta in connessione con la facoltà, sancita dal comma 2, di impiegare il conto corrente dedicato anche per pagamenti non riferibili in via esclusiva alla realizzazione degli interventi per i quali è stato rilasciato il CIG.

In detta evenienza, qualora l’operatore economico intenda reintegrare i fondi del conto dedicato, lo potrà fare solo mediante bonifico bancario o postale o con altri strumenti idonei a garantire la tracciabilità, nei termini già esposti.

In particolare, nel caso in cui il conto dedicato ad una commessa pubblica dovesse rimanere “in rosso”, – atte-



sa l’impossibilità per l’impresa di provvedere ai relativi pagamenti mediante un conto corrente non dedicato, pena l’applicazione delle sanzioni previste dalla legge 136/2010 (articolo 6) – non sembra sussistere alcun impedimento normativo al versamento, tramite strumenti che garantiscano la tracciabilità, di somme sul conto corrente interessato, al fine di consentire i necessari pagamenti.

#### **Pagamenti di dipendenti, consulenti, fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali e provvista di immobilizzazioni tecniche**

L’articolo 3, comma 2, prevede che devono transitare sui conti correnti dedicati anche le movimentazioni verso conti non dedicati, quali:

- stipendi (emolumenti a dirigenti e impiegati);
- manodopera (emolumenti a operai);
- spese generali (cancelleria, fotocopie, abbonamenti e pubblicità, canoni per utenze e affitto);
- provvista di immobilizzazioni tecniche;
- consulenze legali, amministrative, tributarie e tecniche.

Si deve provvedere a tali pagamenti attraverso un conto corrente dedicato, anche non in via esclusiva, ad uno o più contratti pubblici. Il pagamento deve essere effettuato e registrato per il totale dovuto ai soggetti indicati, anche se non riferibile in via esclusiva ad uno specifico contratto.

L’AVCP ipotizza, ad esempio, che se una determinata attrezzatura viene utilizzata con riferimento a più commesse, il relativo pagamento risulterà registrato per

l’intero con esclusivo riferimento ad una delle commesse in questione, mentre non sarà considerato per le altre.

Allo stesso modo, i pagamenti a favore dei dipendenti saranno effettuati sul conto dedicato relativo ad una singola specifica commessa, anche se i dipendenti prestano la loro opera in relazione ad una pluralità di contratti.

#### **Comunicazioni**

È stabilito (articolo 3, comma 7, come modificato) che i soggetti tenuti al rispetto degli obblighi di tracciabilità comunicano alla stazione appaltante:

- gli estremi identificativi dei conti correnti bancari o postali dedicati, con l’indicazione dell’opera/servizio/fornitura alla quale sono dedicati;
- le generalità e il codice fiscale delle persone delegate ad operare sugli stessi;
- ogni modifica relativa ai dati trasmessi.

La comunicazione deve essere effettuata entro sette giorni dall’accensione del conto corrente ovvero, nel caso di conti correnti già esistenti, “dalla loro prima utilizzazione in operazioni finanziarie relative ad una commessa pubblica” (cfr. articolo 3, comma 7 come modificato dall’articolo 7, comma 1, lett. a), n. 6 del D.L. n. 187/2010).

L’AVCP ritiene, peraltro, che il termine “utilizzo” sia stato impiegato nel senso di “destinazione” del conto alla funzione di conto corrente dedicato, dal momento che, sino ad avvenuta comunicazione alla stazione appaltante, non è ipotizzabile l’utilizzo del conto stesso per i pagamenti relativi alla commessa pubblica. In caso di persone giuridiche, la comunicazione *de qua* deve essere sottoscritta da un legale rappresentante ovvero da un soggetto munito di apposita procura.

L’omessa, tardiva o incompleta comunicazione degli elementi informativi di cui all’articolo 3, comma 7, comporta, a carico del soggetto inadempiente, l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 500,00 a 3.000,00 euro (articolo 6, comma 4, della legge n. 136/2010). ■

## Risarcito il privato per il ritardo dell'amministrazione

Il ritardo nella conclusione di un procedimento da parte della pubblica amministrazione determina un danno nei confronti dell'istante e, conseguentemente, la risarcibilità del danno subito

di **Pierluigi Cipollone**

Il principio, contenuto nella legge 69/2009, di modifica della legge 241/90, ha trovato applicazione concreta in una recente sentenza del Consiglio di Stato (n.1271/2011) con la quale il comune di Leporano è stato condannato ad indennizzare un cittadino per un illegittimo ritardo nel rilascio di un permesso di costruire in variante.

I danni riconosciuti, concernono le conseguenze derivanti dal ritardo nella stipulazione dei contratti definitivi degli immobili da costruire, già oggetto di contratti preliminari ed il danno biologico subito per effetto delle patologie insorte in conseguenza della condotta omissiva dell'amministrazione.

Secondo la ricostruzione fatta dai giudici amministrativi emerge chiaramente come il ritardo nel rilascio del permesso di costruire in variante sia imputabile soggettivamente al comune di Leporano e come non sussista alcun valido elemento idoneo a escludere la colpa dell'amministrazione per il ritardo.

Anzi, a rafforzare tale indirizzo, il Consiglio di Stato evidenzia come dagli atti risulti che il rilascio del permesso di costruire in variante sia intervenuto solo dopo la presentazione da parte del ricorrente di un ricorso avverso il silenzio del comune e ciò, quindi, conferma come non esistesse alcun elemento ostativo per il rilascio del provvedimento, avvenuto solo dopo la presentazione del ricorso e con due anni di ritardo.

Ma ancora più importante risulta l'affermazione dei giudici amministrativi secondo la quale il ritardo proce-

dimentale determina un ritardo nell'attribuzione del c.d. "bene della vita", costituito nel caso di specie dalla possibilità di edificare secondo il progetto richiesto in variante.

In questi casi la giurisprudenza è, infatti, pacifica nell'ammettere che il risarcimento del danno da ritardo (a condizione ovviamente che tale danno sussista e venga provato) e l'intervenuto art. 2-bis, comma 1, della legge n. 241/90, introdotto dalla legge n. 69/2009, confermino e rafforzino la tutela risarcitoria del privato nei confronti dei ritardi delle p.a., stabilendo che le pubbliche amministrazioni e i soggetti equiparati sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

La norma introdotta recentemente, secondo il Consiglio di Stato, presuppone che anche il tempo è un bene della vita per il cittadino e la giurisprudenza ha riconosciuto che il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento, è sempre un costo, dal momento che il fattore tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica

Nel caso di specie, il danno accertato dal Ctu è appunto il danno biologico, derivante dalla lesione del diritto inviolabile alla salute e deriva, inoltre, da un illecito di carattere permanente, costituito dall'inerzia della p.a. nel provvedere su una istanza del privato, che assume particolare valenza negativa, derivando dall'ingiustificata inosservanza del termine di conclusione del procedimento. La sentenza evidenzia come la già debole situazione psico-fisica del ricorrente sia stata in concreto messa duramente alla prova da una attesa, apparsa a volte interminabile, della conclusione di un procedimento, da cui dipendeva la sorte dell'unica attività imprenditoriale in quel momento svolta. Il ritardo di due anni nella conclusione del procedimento e le già menzionate ripetute e pretestuose richieste, che hanno assunto l'unico scopo di dilazionare (illegittima-

mente) l'adozione del provvedimento finale, sono elementi che hanno finito per incidere sull'equilibrio psico-fisico del ricorrente, provocando un danno, che va quindi risarcito. ■



## Progetti Roma presentata al Teatro dell'Opera

Martedì 14 marzo 2011 nello splendido e suggestivo contesto del Teatro dell'Opera di Roma ha avuto luogo l'evento di presentazione del dodicesimo numero della rivista semestrale di architettura "Progetti Roma"

La rivista, che da anni catalizza l'attenzione sulla produzione e realizzazione degli studi di progettazione e delle imprese romane, ha come di consueto riscontrato l'entusiasmo degli addetti ai lavori che, intervenuti in gran numero all'evento, hanno avuto la possibilità di condividere insieme ai colleghi e alle istituzioni presenti una piacevole serata all'insegna della cultura e della convivialità.

Un aperitivo nel foyer del teatro ha aperto la serata, che ha vissuto poi un interessante momento dedicato alle istituzioni ed ai progettisti pubblicati e si è poi conclusa con concerto di celebri melodie del risorgimento italiano di Verdi e Rossini, magistralmente eseguito dal Decimino del Teatro dell'Opera di Roma.

Di particolare rilevanza gli interventi istituzionali, che hanno sottolineato l'importanza strategica di una sempre maggiore sinergia tra pubblico, privato ed enti culturali.

La serata, condotta dalla giornalista Cristina Buonvino, ha visto succedersi sul palco il Presidente del C.d.A. di Ceramiche Appia Nuova Mario Rizzo e Flavio Francia,



direttore commerciale di Ariosteia, co-sponsor della serata. Dato il benvenuto ai presenti, i due imprenditori hanno confermato l'impegno, nonostante il difficile momento che tutti gli operatori stanno attraversando, a continuare a sostenere la divulgazione culturale in ambito architettonico e tecnico-costruttivo.

Sono poi intervenuti Andrea Bruschi, consigliere dell'Ordine degli Architetti P.P.C. di Roma e Provincia, Giancarlo Goretti, presidente della Fondazione Almagia, e Giancarlo Maussier, presidente della Federarchitetti sezione di Roma.

I rappresentanti delle prestigiose istituzioni e del sindacato hanno con forza ribadito l'importanza e la necessità di un costante dialogo tra tutti gli attori sia pubblici sia privati al fine di creare valori condivisi intorno al concetto di qualità diffusa in ambito architettonico.

Per il mondo accademico sono poi intervenuti Giorgio Di Giorgio, che ha portato i saluti della Facoltà di Architettura La Sapienza e Achille Maria Ippolito, coordinatore del Dottorato in Progettazione e Gestione dell'Ambiente e del Paesaggio, che ha concluso la serie degli interventi informando i presenti in merito ad un'importante novità, ossia il riconoscimento ottenuto dalla rivista Progetti Roma come pubblicazione di carattere scientifico da parte dell'apposita commissione istituita presso la Facoltà di Architettura della Sapienza.

Tra gli ospiti della serata, segnaliamo anche la gradita presenza di Paolo Buzzetti, presidente dell'ANCE e del past president dell'Acer Silvano Susi. ■

# acernews acernews

## INSERIMENTI SUL PORTALE ACER DI CIRCOLARI E BANDI DI GARA (FEBBRAIO 2011)

### Sindacale e Lavoro

- SL1530 - Riduzione contributiva dell'11,50% per il 2010 - Istruzioni INPS - Art. 29 della legge 341/95 - D.M. 4 ottobre 2010 - Circolare INPS n. 7/2011
- SL1531 - Nuove tabelle del costo della manodopera in vigore dall'1/1/2011
- SL1532 - Quadro giuridico in materia di appalti - Chiarimenti del Ministero del Lavoro - Circolare del Ministero Lavoro n. 5 dell'11/02/11
- SL1533 - Incentivi per assunzione lavoratori disoccupati - Istruzioni INPS - Circolare INPS n. 22/11: istruzioni operative per la richiesta dei benefici contributivi di cui all'art. 2, comma 131, 134, 151 della legge 191/09
- SL1534 - Regione Lazio - Contributi per assunzione di lavoratori svantaggiati - Avviso Pubblico "Welfare to Work"

### Lavori Pubblici

- ELP860 - Certificati di esecuzione - Novità - Comunicato AVCP del 2 febbraio 2011 - Certificati di esecuzione - Novità
- ELP861 - Consorzi stabili - Impresa esecutrice non qualificata - Ammissibilità - Sentenza Consiglio di Stato, sez. V, n. 7524 del 15 ottobre 2010 - Consorzi stabili - Impresa esecutrice non qualificata - Ammissibilità
- ELP862 - Roma Capitale - Concessione di lavori pubblici per la progettazione esecutiva e realizzazione del sottopasso dell'Ara Pacis

### Edilizia Privata e Urbanistica

- EPU826 - Anguillara Sabazia - Piano di Zona "Le Fontane" - Chiarimenti in ordine alle deliberazione G.C. n. 233, 234 e 235 del 2010. Proroga termini
- EPU827 - Aggiornamento elenco Comuni subdelegati in materia paesaggistica
- EPU828 - Regione Lazio - Bando 355/2004 - Sospensione dei termini per l'inizio dei lavori
- EPU829 - Regione Lazio - Bando 518/2003 - Conferma del finanziamento e fissazione nuovo termine di inizio lavori
- EPU830 - Regione Lazio - Bando 355/2004 - Proroga dei termini per l'inizio dei lavori
- EPU831 - Variante al Regolamento Edilizio Comunale in materia di contenimento energetico, fonti rinnovabili di energia e risparmio della risorsa idrica

### Tributario

- CC648 - II.DD. - Irrilevanza reddituale delle "riserve" dell'appaltatore - Sentenza della CTP di Genova

### Dati Statistici

- USS189 - T.f.r. - dicembre 2010 - Indice Istat relativo al mese di ottobre 2010 - legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 5

### Bandi di gara

Bandi di gara pubblicati nel mese di febbraio 2011

totale importo lavori pubblicati pari a € 74.540.196,74 di cui:		
- Comune di Roma	n. 10 €	14.247.450,59
- Min. Infrastrutture e Trasporti	n. 2 €	8.581.479,40
- Regione Lazio	n. 3 €	9.443.887,68

# UN NUOVO ACCORDO DA 10 MILIARDI PER LA CRESCITA DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE.

**INTESA SANPAOLO E PICCOLA INDUSTRIA CONFINDUSTRIA  
ANCORA INSIEME PER FAVORIRE LA RIPRESA DEL SISTEMA PRODUTTIVO.**

- Finanziamenti per l'innovazione
- Interventi per promuovere l'internazionalizzazione
- Sostegno al capitale circolante
- Un totale di 10 miliardi di euro a disposizione

PER MAGGIORI INFORMAZIONI POTETE RIVOLGERVI ALLA FILIALE IMPRESE PIÙ VICINA O CONSULTARE IL SITO  
[www.impreses.intesasanpaolo.com](http://www.impreses.intesasanpaolo.com)



INTESA  SANPAOLO





# COME STA IL TUO CANTIERE?

UNA **VISITA TECNICA** DEL **CTP**  
PUÒ EVITARTI COMPLICAZIONI  
PRENOTALA ADESSO

**METTI IN REGOLA IL TUO CANTIERE**  
PER GARANTIRE LA SICUREZZA TUA E DEGLI ALTRI

VISITACI SU **WWW.CTPROMA.IT** O CHIAMA IL N. **06 86218191**



**Edilizia e Sicurezza**  
Comitato Paritetico Territoriale  
di Roma e Provincia